



Preliminare del Piano Urbanistico Comunale





Sindaco di Napoli
prof. Gaetano Manfredi

Vicesindaco con delega all'Urbanistica
prof.ssa Laura Lieto

Servizio Pianificazione Urbanistica Generale e Attuativa
arch. Andrea Ceudech

Presidente della Commissione Urbanistica del Consiglio Comunale
avv. Massimo Pepe

Il gruppo di lavoro per la redazione del preliminare di PUC è stato coordinato dall'Assessore all'Urbanistica prof. arch. Laura Lieto.

Alla redazione del preliminare di PUC hanno partecipato il Coordinatore tecnico-scientifico prof. Carlo Gasparrini dal 1° dicembre 2023 al 30 novembre 2025, il gruppo di lavoro del Servizio Pianificazione urbanistica generale e attuativa del Comune di Napoli diretto dall'arch. Andrea Ceudech e il gruppo di lavoro del dipartimento di Architettura dell'Università di Napoli "Federico II".

Si distinguono inoltre le seguenti specifiche competenze:

l'arch. Giuseppe Runfola ha coordinato il gruppo di lavoro del Servizio Pianificazione urbanistica generale e attuativa e curato la redazione del Documento preliminare, approfondendo gli aspetti specialistici con i consulenti esterni;

l'arch. Francesca Pignataro, responsabile del SIT, ha coordinato la redazione delle elaborazioni cartografiche e curato i rapporti con i consulenti esterni per le attività di elaborazione di analisi, mappe, cartografie e report analitici con la collaborazione dell'arch. Erika Fricchione;

gli arch. Chiara Abbate, Alessandro Barletta, Alessandro De Cicco, Eliana Sommella hanno curato specifici aspetti specialistici.

Al gruppo di lavoro del Servizio Pianificazione urbanistica generale e attuativa hanno preso parte i seguenti tecnici: arch. Chiara Abbate, arch. Daniela Arena, arch. Chiara Ascione, arch. Alessandro Barletta, arch. Nicola Belforte, arch. Giuliana D'Andria, arch. De Cicco Alessandro, arch. Valeria Ferrara, arch. Erika Fricchione, geom. Angela Giudice, arch. Agrippino Graniero, arch. Roberta Jossa, ing. Paola Mauro, arch. Francesca Pignataro, ing. Matteo Rocco, arch. Giuseppe Runfola, arch. Sara Scapicchio, arch. Antonio Scotto di Luzio, arch. Eliana Sommella.

Il dott. Maurizio Maresca ha curato gli aspetti finanziari e amministrativi legati agli affidamenti delle attività specialistiche esterne, con il dott. Dario Brancaccio e Chiara Giannini.

Alle attività di segreteria e logistica hanno collaborato: la dott.ssa Miriam Grappa, Gennaro Lucignano, Lucia Izzo. Gli aspetti specialistici sono stati approfonditi in collaborazione con i servizi competenti. In particolare gli aspetti legati alle politiche della casa sono stati curati in collaborazione con il Servizio Pianificazione dell'edilizia residenziale pubblica e Social Housing, dirigente arch. Ivonne de Notaris. Gli aspetti relativi all'Archeologia urbana diffusa sono stati approfonditi con il Servizio rigenerazione urbana e valorizzazione Sito UNESCO, dirigente arch. Luca D'Angelo. Gli aspetti relativi alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del preliminare sono stati sviluppati con il Servizio Tutela dell'Ambiente, della Salute e del Paesaggio, dirigente arch. Giuliana Vespere, arch. Francesco Sorrentino, dott. forestale Guido Diego Palmieri.

Per l'Assessorato all'urbanistica ha coordinato le attività il P.hD Fabio Landolfo, l'arch. Enrico Russo la gestione operativa e l'arch. Francesca Pastore l'editing della relazione.

Per l'Assessorato alle Infrastrutture e Mobilità l'arch. Carmela Fedele ha collaborato alla redazione del tema della mobilità.

Hanno partecipato all'elaborazione del preliminare di Puc i seguenti collaboratori esterni: la società ARUP ITALIA Srl (dott. Giuseppe di Stefano, dott.ssa Stefania Anghinelli, dott. Paolo Cresci) per l'attività di "Consulenza per una strategia energetica urbana sostenibile e inclusiva"; la società Risorsa Srl (dott. Antonio di Gennaro, dott. Marco Marotta) per gli aspetti relativi alla "strategia per il territorio rurale e alla ridefinizione della relativa disciplina urbanistica"; il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" per le attività specialistiche relative al "supporto alla elaborazione di analisi, mappe, cartografie e report analitici"; la società Risorsa Srl (dott. Antonio di Gennaro, dott. Marco Marotta) per la "procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) integrata con la VINCA", la società Ascolto Attivo Srl (dott.ssa Agnese Maria Bertello) per la gestione delle attività di partecipazione e consultazione sul Documento di indirizzi "Per una città giusta, sostenibile e attrattiva"; la dott.ssa Maria Ippolito e la dott.ssa Noemi Pierrì per la realizzazione di output cartografici, serie di dati e report analitici.

Gli studi sul processo di trasformazione del paesaggio industriale di Napoli e sui comparti del manifatturiero sono stati effettuati con il contributo del prof. Francesco Izzo.

Hanno fornito informazioni per l'indagine sulle attrezzature: il Servizio Verde pubblico, il Servizio Tutela e Regolarizzazione del Patrimonio, il Servizio Difesa Idrogeologica del Territorio e Bonifiche, il Servizio Statistica e servizi demografici.

Gli studi sui "luoghi, metodi e processi della rigenerazione urbana" sono stati effettuati dalla Cassa Depositi e Prestiti (dott. Massimiliano Pulice).

Si ringrazia il Cresme – Osservatorio quotazioni immobiliari per gli studi sul mercato immobiliare a Napoli.

Si ringrazia inoltre l'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate.

Indice

Introduzione: Una visione per la città

1 | Alcuni scenari interpretativi di riferimento

- 1.1 Un repertorio sintetico di contributi scientifici per interpretare le dinamiche in atto nella città e nel territorio metropolitano
- 1.2 Dinamiche demografiche, patrimonio edilizio pubblico e privato e luoghi dell'abitare
- 1.3 Mercato immobiliare e domanda abitativa
- 1.4 Il partenariato pubblico-privato nei processi di rigenerazione urbana
- 1.5 La recente metamorfosi industriale di Napoli e della sua area metropolitana
- 1.6 Surriscaldamento urbano e dinamiche idrauliche critiche
- 1.7 Qualità ecosistemica dell'agricoltura urbana e periurbana
- 1.8 Una politica energetica innovativa per ripensare la qualità dell'abitare e la dimensione comunitaria della città

2 | Lo stato della documentazione urbanistica comunale vigente

- 2.1 Le principali variazioni del PRG dal 2004 al 2025
- 2.2 Le principali criticità e le priorità della riforma del PRG vigente

3 | Il percorso del piano urbanistico comunale

- 3.1 La manovra urbanistica e il Documento d'Indirizzi approvato nel giugno 2024
- 3.2 I 'Tavoli' di consultazione come avvio di un ampio processo partecipativo
- 3.3 Il Preliminare di PUC nella nuova Legge urbanistica regionale n.5/2024
- 3.4 Conferme e innovazioni del nuovo Preliminare di PUC
- 3.5 Il percorso procedurale del Preliminare di PUC

4 | La dimensione metropolitana e regionale del PUC di Napoli

- 4.1 Un respiro ampio, oltre i confini comunali della città capoluogo - Accordo di collaborazione ex art. 15 della legge n. 241/1990 con la Città Metropolitana di Napoli
- 4.2 Il Piano Territoriale Regionale
- 4.3 Il Piano Paesaggistico Regionale
- 4.4 PSM, PTM e PUMS della Città Metropolitana
- 4.5 PRP e DPSS dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale
- 4.6 Pianificazione nazionale di emergenza dei Campi Flegrei e Piano Nazionale di Emergenza per il rischio vulcanico del Vesuvio

5 | Il ruolo centrale delle strategie, dei loro obiettivi e della loro operatività

5.1 I temi connotanti di Obiettivi e Lineamenti Strategici

5.2 Il ruolo e l'articolazione delle Azioni Progettuali prioritarie

6 | Attrezzare la città della transizione ecologica assumendo il paesaggio come infrastruttura strategica e identitaria (OS1)

6.1 Contenuti strategici dell'OS1

6.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

7 | Traguardare una città di reti della mobilità e digitali accessibili a tutti, sostenibile e diffuse (OS2)

7.1 Contenuti strategici dell'OS2

7.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

8 | Rigenerare la città, dalla valorizzazione di aree e complessi storici alla trasformazione di grandi aree urbane dismesse (OS3)

8.1 Contenuti strategici dell'OS3

8.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

9 | Ripensare le politiche della casa come risposta all'emergenza abitativa (OS4)

9.1 Contenuti strategici dell'OS4

9.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

10 | Valorizzare la città del lavoro e delle nuove economie (OS5)

10.1 Contenuti strategici dell'OS5

10.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

11 | Visioni strategiche

12 | I progetti - guida per l'operatività del PUC

12.1 Progetti-Guida come strutture narrative della rigenerazione urbana e delle sue priorità

12.2 Progetti-Guida: schemi strategici

Allegati alla relazione

All.1 - Azioni progettuali (AP)

All.2 - Atlante dei Tessuti Novecenteschi Pianificati

All.3 - Allegati all'Atlante

All.A - Elenco dei tessuti pianificati novecenteschi ricadenti prevalentemente in zona A

All.B - Elenco dei tessuti pianificati novecenteschi ricadenti prevalentemente in sottozona Ba

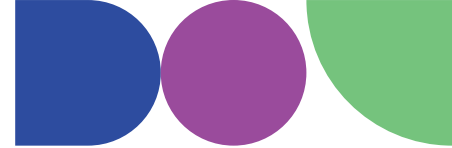
All.B.1 - Elenco dei tessuti pianificati novecenteschi con più di 70 anni ricadenti prevalentemente in sottozona Ba

All.C - Elenco dei tessuti pianificati novecenteschi dalla ricostruzione post-bellica fino all'avvento delle politiche ex lege 167/62 ricadenti prevalentemente in sottozona Bb

All.C.1 - Elenco dei tessuti pianificati novecenteschi dalla ricostruzione post-bellica fino all'avvento delle politiche ex lege 167/62 con più di 70 anni ricadenti prevalentemente in sottozona Bb

All.D - Elenco dei tessuti pianificati novecenteschi ricadenti prevalentemente in sottozona Bb (L. 167/62 - PSER)

All.4 - Architetture realizzate dal 1945 ad oggi a Napoli



Introduzione: Una visione per la città

Laura Lieto

La redazione del Preliminare di PUC di Napoli arriva in un momento di profonde trasformazioni ambientali, sociali ed economiche che interessano le città europee e che sono state già richiamate nel Documento d'Indirizzi "Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva" approvato dal Consiglio Comunale nel giugno 2024. Tali trasformazioni impongono un ripensamento delle politiche urbane, orientato a una maggiore integrazione tra dimensione ambientale, sociale ed economica, e trovano riscontro nelle principali politiche europee, nazionali e regionali, nonché nei programmi di finanziamento attualmente in corso.

A oltre 30 anni dalla redazione del Piano Regolatore Generale, l'Amministrazione affronta il nuovo corso urbanistico per Napoli offrendo alla città e al paese un documento preliminare che illustri efficacemente le linee principali di lavoro e gli elementi di innovazione della disciplina urbanistica. Questo cambio di passo – così come avvenne in occasione della redazione del PRG trent'anni fa – avviene entro un movimento di riforma degli strumenti urbanistici che riguarda anche altre grandi città italiane, che in parallelo si trovano alle prese con un processo così impegnativo. Questa consapevolezza aumenta se possibile il senso di responsabilità che l'Amministrazione Comunale si assume nel riformare il proprio strumento di pianificazione e contribuire all'avanzamento della cultura urbanistica nel nostro paese.

Prima di entrare nel merito dei problemi e delle possibili soluzioni, va fatta una premessa sull'approccio che abbiamo voluto adottare per il nuovo piano. In passato, a Napoli come in altre città italiane, il piano urbanistico si è costituito sulla base di una impostazione geografica essenziale, una specie di partizione zonale (il centro storico, l'area occidentale, l'area orientale, ...) evidentemente ritenuta depositaria di certe caratteristiche morfologico-ambientali, paesaggistiche e sociali, e quindi capace, ciascuna zona di per sé, di specifiche opportunità e problematiche da affrontare e risolvere.

Il grande vantaggio di intervenire su vent'anni di implementazione del PRG (approvato definitivamente dalla Regione nel 2004) è stato capitalizzato in oltre tre anni di lavoro preparatorio del presente documento, nei quali abbiamo con ponderazione e capacità di apprendimento valutato gli esiti del vecchio piano. Tra questi abbiamo considerato la sostanziale inconsistenza di un piano di nuova concezione, capace di leggere la portata dei problemi contemporanei, che fosse ancora basato sui "recinti" concettuali e operativi di una divisione del territorio per aree, così come avviene nel PRG. E abbiamo invece privilegiato la dimensione processuale dell'urbanistica – come ribadito più volte – riconoscendo la natura assolutamente trasversale dei problemi da trattare. Non c'è alcuna sottovalutazione delle specificità storico-morfologiche, paesaggistiche e socioeconomiche dei diversi contesti della città, spesso ascrivibili alla permanenza dei quartieri come spazio elettivo della vita quotidiana: piuttosto la ricerca di soluzioni specifiche a problemi dei quali si riconosce una portata ben al di là di singole zone urbane.

Non ultimo, occorre qui sottolineare che l'identificazione dei principali problemi che il nuovo Piano deve trattare, insieme agli obiettivi strategici che il Piano deve perseguire per tentare di risolverli, è anche l'esito di un lungo e articolato processo di ascolto della città che l'Ufficio di Piano ha realizzato nel corso del 2025, coinvolgendo stakeholder, associazioni, istituti di ricerca che hanno preso parte a un intenso percorso di discussione e revisione degli obiettivi iniziali descritti nel Documento Strategico di Indirizzi votato dal Consiglio Comunale nel 2024. In questa prospettiva, il Preliminare riflette – nei suoi elementi portanti e nella loro definizione – il percorso di discussione e ascolto che, con il Documento Strategico, il Consiglio Comunale ha avviato con la città e – nel mantenere alcuni elementi del Documento così come nel mutarne certi altri – rende conto di un anno di strada percorsa assieme a tante voci della città.

I problemi affrontati dal Piano

Un primo fattore critico affrontato dal Preliminare è rappresentato dagli **effetti dei cambiamenti climatici**, che si manifestano attraverso fenomeni di surriscaldamento urbano, ondate di calore, periodi di siccità e, al contempo, eventi meteorologici estremi e criticità idrauliche. A Napoli tali dinamiche risultano aggravate dalla compresenza di rischi naturali specifici – vulcanici, sismici e bradisismici – e da fattori antropici, quali l'inquinamento dei suoli e delle acque. A fronte di queste criticità, la città dispone di importanti risorse ambientali e paesaggistiche, in particolare i grandi sistemi di naturalità esistenti e potenziali, che possono costituire l'ossatura di una rete diffusa

di infrastrutture verdi e blu a supporto della resilienza urbana.

Parallelamente, emerge una **crisi strutturale dei modelli consolidati di mobilità urbana**, fortemente dipendenti dal trasporto veicolare privato alimentato da combustibili fossili. Tale modello produce effetti rilevanti in termini di congestione, inquinamento atmosferico e impatti sulla salute e sulla qualità della vita. A Napoli questa condizione è accentuata da criticità storiche nella rete del trasporto su ferro e nelle intermodalità, nonché da inefficienze nella filiera del trasporto delle merci. Al contempo, si registrano importanti opportunità legate al potenziamento del trasporto pubblico su ferro, allo sviluppo delle reti ciclopedonali e alla diffusione di sistemi di mobilità più sostenibili e accessibili.

Le trasformazioni in atto rendono ormai inadeguati gli approcci tradizionali alla riqualificazione urbana, prevalentemente centrati sulla sola riconfigurazione spaziale e funzionale dell'ambiente costruito sottoutilizzato o degradato. I nessi tra la qualità materiale e spaziale dell'ambiente urbano e le risorse sociali, culturali e produttive che vivono o possono essere attivate entro specifici contesti sono al centro di un'idea rinnovata di recupero urbano che oggi definiamo **rigenerazione**, un processo non più affidato unicamente al recupero fisico, ma condiviso con le comunità di abitanti e con i principali stakeholder del territorio. D'altro canto, la difficoltà crescente degli enti locali di destinare risorse significative al recupero di beni abbandonati si accompagna spesso a una condizione diffusa di marginalità sociale, in quelle aree dove l'assenza di ambienti urbani curati, di popolazioni attive e di un mercato del lavoro significativo si concentrano in genere le forme più severe di segregazione e degrado.

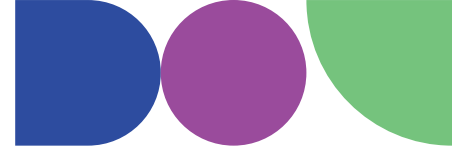
Sul piano sociale, la città è attraversata da un incremento delle condizioni di fragilità e di nuove povertà, che coinvolgono fasce sempre più ampie della popolazione, incluse componenti tradizionalmente riconducibili al ceto medio. In questo quadro, l'**emergenza abitativa** assume un carattere centrale. La progressiva riduzione dell'offerta di alloggi accessibili, unita alle dinamiche del mercato immobiliare e alla pressione esercitata dal turismo, soprattutto nelle aree centrali, determina fenomeni di esclusione abitativa e sostituzione sociale. A ciò si affianca un generale sottodimensionamento dell'offerta di servizi e attrezzature pubbliche in alcune parti della città, con conseguenti disuguaglianze territoriali nell'accesso al welfare urbano.

La **crisi del mercato del lavoro**, in particolare nei comparti manifatturieri tradizionali, contribuisce ad aggravare le condizioni di disagio sociale e di segregazione socio-spaziale. Qui non si tratta di un fenomeno isolato ma di un elemento strutturale, con effetti economici e sociali interconnessi. Napoli e la sua area metropolitana mostrano uno dei tassi di occupazione più bassi d'Italia, con circa il 41-42 % delle persone in età lavorativa occupate, contro una media nazionale significativamente più alta. La crisi occupazionale influisce pesantemente sulla qualità della vita, sulla dinamica demografica della città e sulla capacità complessiva di crescere e innovare. Contrastarla richiede politiche integrate su istruzione, formazione professionale, welfare, infrastrutture e sviluppo economico locale – non solo incentivi occupazionali a breve termine. Ma richiede anche scelte urbanistiche che diano sostegno a politiche attive del lavoro valorizzando i luoghi e le forme di produzione compatibili con l'ambiente urbano e che fanno ampio affidamento ai processi di innovazione tecnologica.

Per approfondire e strutturare i problemi qui richiamati, il Preliminare di PUC si avvale dei contributi scientifici degli Uffici comunali, di enti di ricerca e consulenti che coprono una ampia articolazione di questioni, come le dinamiche demografiche, le condizioni del patrimonio edilizio e dei luoghi dell'abitare, l'andamento del mercato immobiliare e della domanda abitativa, i processi di rigenerazione urbana in atto, le trasformazioni economico-produttive, l'impatto dei cambiamenti climatici, le caratteristiche del territorio rurale e le potenzialità dei tessuti urbani rispetto alla produzione di energie rinnovabili. Tali contributi costituiscono un quadro conoscitivo di grande ricchezza e vengono assunti come riferimento essenziale per l'individuazione degli Obiettivi Strategici del Piano e per l'orientamento delle successive azioni di pianificazione.

Le soluzioni possibili

A fronte delle sfide fin qui richiamate, il Preliminare individua altrettanti obiettivi strategici, ovvero campi di azione entro i quali è possibile identificare priorità e strumenti di pianificazione capaci di rispondere ai problemi individuati. È importante sottolineare, come già in precedenza, la natura trasversale degli obiettivi strategici, associati a processi la cui rilevanza generale è riconosciuta non solo a Napoli, ma nel più ampio contesto delle grandi città europee. Come si evince dalle descrizioni che seguono, gli obiettivi vengono poi commisurati alle specificità dei diversi contesti urbani e dunque adattati a specifiche soluzioni programmatiche e di progetto.



OS1 – Transizione ecologica e paesaggio come infrastruttura strategica

Gli Obiettivi Strategici assumono la transizione ecologica come asse prioritario dell'azione di piano, in coerenza con il Green Deal europeo, con la Strategia Europea per l'Adattamento ai Cambiamenti Climatici e con gli indirizzi contenuti nel PNRR, nonché con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. In tale quadro, il PUC riconosce nel paesaggio – urbano, periurbano e rurale – una infrastruttura strategica, richiamando i principi della Convenzione Europea del Paesaggio e le indicazioni della pianificazione paesaggistica regionale. Le politiche di piano sono orientate alla tutela e alla valorizzazione dei sistemi ambientali, allo sviluppo delle infrastrutture verdi e blu e all'adattamento ai cambiamenti climatici, anche in relazione agli strumenti di pianificazione di settore e ai piani di protezione civile.

OS2 – Mobilità sostenibile, accessibilità e reti urbane

L'OS2 si colloca nel solco degli indirizzi europei e nazionali in materia di mobilità sostenibile, richiamando in particolare il Piano Nazionale della Mobilità Sostenibile, il PNRR – Missione 3 e le strategie per la riduzione delle emissioni climalteranti nel settore dei trasporti. Il PUC assume come riferimento gli strumenti comunali e metropolitani di pianificazione della mobilità, promuovendo il rafforzamento del trasporto pubblico, l'integrazione intermodale e lo sviluppo delle reti ciclopedonali, in coerenza con gli obiettivi di accessibilità universale, sicurezza stradale e qualità dello spazio pubblico.

OS3 – Rigenerazione urbana e trasformazione delle aree dismesse

La rigenerazione urbana è assunta come obiettivo strutturante del Piano, in coerenza con il quadro normativo nazionale e regionale in materia di governo del territorio e con i programmi dedicati alla rigenerazione urbana e alla valorizzazione del patrimonio pubblico, anche finanziati attraverso il PNRR – Missione 5. L'OS3 orienta le politiche di trasformazione verso la città esistente, la valorizzazione dei tessuti storici e la riconversione delle aree dismesse e sottoutilizzate, richiamando i principi di contenimento del consumo di suolo, integrazione funzionale e sostenibilità degli interventi, come delineati dagli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinata.

OS4 – Politiche della casa accessibile in risposta all'emergenza abitativa

L'OS4 assume la questione abitativa come tema strutturale del PUC, in coerenza con gli indirizzi europei sul diritto all'abitare e con le politiche nazionali e regionali in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale. Il Piano richiama gli strumenti programmatori di settore e i recenti programmi di investimento per il social housing e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, orientando le proprie scelte al rafforzamento dell'offerta di alloggi accessibili, al riequilibrio tra residenza e funzioni urbane e all'integrazione delle politiche della casa con il sistema dei servizi e del welfare territoriale.

OS5 – Città del lavoro, il sostegno all'innovazione e alle nuove economie

L'OS5 si colloca in continuità con le strategie europee e nazionali per la competitività, l'innovazione e la transizione digitale ed ecologica, richiamando in particolare le linee di intervento del PNRR – Missioni 1, 2 e 4. Il PUC orienta le politiche urbane al sostegno delle economie urbane emergenti e dei settori produttivi ad alto valore aggiunto, valorizzando la conoscenza, la creatività, la cultura e le filiere connesse alla transizione ecologica ed energetica, in coerenza con gli strumenti di programmazione economica e con le strategie di sviluppo territoriale.

Il preliminare di PUC offre un'ampia e articolata analisi dei problemi e delle potenzialità del territorio comunale, corredata dai principali profili socioeconomici della città e da una serie di scenari di riferimento per la pianificazione.

Il documento, nella sua interezza, offre l'illustrazione compiuta della strada da seguire per la redazione del Piano Urbanistico Comunale e, in particolare, della Componente Strutturale del Piano, attualmente in fase di redazione.

Le tre varianti al PRG del 2004 che hanno anticipato, per alcuni temi fondamentali, il PUC vengono incorporate nel Piano stesso e, per alcuni aspetti, estese nelle loro componenti strutturali.

Napoli, gennaio 2026

Prof. Laura Lieto

Assessore all'Urbanistica

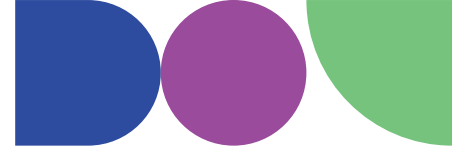
Capitolo 1

1. Alcuni scenari interpretativi di riferimento

1.1 Un repertorio sintetico di contributi scientifici per interpretare le dinamiche in atto nella città e nel territorio metropolitano

La redazione del PUC di Napoli, a partire dal suo 'Preliminare', si colloca in un quadro di profondi cambiamenti ambientali, sociali ed economici, già rappresentati nel Documento d'indirizzi approvato dal Consiglio Comunale nel giugno del 2024 e rilanciati nell'Introduzione alla presente Relazione. Questi cambiamenti sono riconducibili ad alcune dinamiche critiche che è possibile riscontrare nella quasi totalità delle città del pianeta. Per la risoluzione di queste criticità, le politiche europee, nazionali e regionali, col protagonismo anche dei Comuni, stanno definendo priorità strategiche e misure d'indirizzo normativo, avviando specifici programmi e destinando cospicui finanziamenti:

- In tal senso, una questione centrale è quella degli effetti prodotti dai **cambiamenti climatici**, in termini di surriscaldamento globale e conseguente alternanza tra siccità e ondate di calore da un lato, fenomeni atmosferici ed eventi alluvionali estremi dall'altro. Una doppia dinamica a cui si accompagna l'interazione con altri rischi naturali e antropici, indotti dai cambiamenti climatici o indipendenti da essi (come gli eventi catastrofici e quelli connessi al consumo di suolo e alla riduzione delle aree naturali), in un quadro di profonda crisi energetica nella travagliata transizione dalle fonti fossili a quelle rinnovabili, ma anche di domande crescenti di qualità ambientale e di benessere psico-fisico. **Napoli** conferma queste dinamiche critiche, con la specificità di una città di mare e con l'aggravio di molteplici rischi naturali (vulcanici, sismici e bradisismici) e antropici ('incidenti rilevanti', inquinamento di suoli e acque di falda, ecc.). Ma soprattutto, può fare affidamento su rilevanti dotazioni, a partire dai grandi serbatoi di naturalità (in primis il vasto Parco metropolitano delle Colline e in prospettiva quelli previsti con la rigenerazione urbana di Bagnoli e Napoli est) come caposaldi di una rete diffusa di infrastrutture verdi e blu.
- Parallelamente, si manifesta una crisi persistente delle forme e dei modi consolidati della **mobilità urbana**, causa principale di congestione del traffico veicolare privato a prevalente alimentazione da combustibili fossili, al fine di centrare il target della neutralità climatica nel 2050. L'attuale quadro del parco veicolare infatti comporta rilevanti conseguenze in termini di inquinamento dell'aria e surriscaldamento, oltre che sulla salute delle persone e degli ecosistemi urbani e naturali. Un quadro che a **Napoli** è aggravato da alcune arretratezze della rete del ferro e delle intermodalità urbane, come anche della filiera del trasporto merci (porto - ferrovia - interporto), frenando così la riduzione dei combustibili fossili e la razionalizzazione dei tempi e riducendo la competitività. A questa situazione si contrappongono crescenti domande e offerte multiscalari di trasporto pubblico su ferro (come il completamento delle Linee 1 e 6 e la previsione di quelle 7, 9 e 10 della Metropolitana) e la rete ciclopedonale, dagli spazi di prossimità al territorio vasto.
- L'incremento delle **nuove povertà** – che interessano fasce crescenti di popolazione, comprese alcune tradizionalmente ricadenti nel ceto medio – sollecita domande ineludibili sul diritto all'abitare e il welfare urbano. Nel primo caso, esse reclamano un'efficace politica per la casa in considerazione della progressiva scomparsa di un'offerta abitativa adeguata, erosa anche da processi di sostituzione sociale connessi a dinamiche del mercato immobiliare, soprattutto nelle aree centrali. Su questo fenomeno incide in modo rilevante l'overtourism, al quale l'Amministrazione Comunale di **Napoli** è impegnata a porre un freno, lavorando sul contenimento degli 'affitti brevi' attraverso soglie minime di residenzialità nel Centro Storico, con una specifica Variante urbanistica. Nel secondo caso, la combinazione tra il sottodimensionamento dell'offerta di attrezzature e servizi e le diversità territoriali – con i disallineamenti che esse producono rispetto alle domande espresse dalla popolazione insediata – tendono ad accrescere il disagio degli abitanti in condizioni economiche critiche.
- Le condizioni di povertà – più complessivamente di disagio sociale – sono ulteriormente aggravate dalla crisi del **mercato del lavoro**, a partire dal settore manifatturiero, in un quadro più ampio di difficoltà delle economie europee e di competizione internazionale, a cui si accompagna il progressivo esaurirsi della robusta iniezione di finanziamenti pubblici erogati dal PNRR. Tuttavia, le economie europee lasciano intravedere potenzialità inesprese in settori ad elevata innovazione tecnologica, in cui la triangolazione tra ricerca scientifica avanzata, alta intensità di lavoro umano specializzato, compatibilità con destinazioni residenziali e dotazioni urbane e ambientali attrattive, possono garantire investimenti di qualità e nuove forme dell'urbano. In questa



direzione, le potenzialità espresse dal manifatturiero 'leggero' in settori ad elevata innovazione tecnologica, nella città di **Napoli**, costituiscono un obiettivo prioritario per qualificare più complessivamente l'offerta di nuovi settori economici, assieme all'industria della creatività, alla filiera dello sport e del benessere, al sistema integrato natura-cultura e del turismo sostenibile, alla produzione agricola urbana e alla sua filiera del cibo, all'economia circolare connessa ai cicli dei rifiuti e dell'energia e alle nuove forme di economia civile.

- Le questioni sin qui esposte hanno reso obsolete le modalità della riqualificazione urbana – praticate fino a vent'anni fa e tuttora reiterate in molte città – basate su un approccio progettuale rivolto prevalentemente alla riconfigurazione spaziale e funzionale. Il passaggio ad una strategia più complessa di **rigenerazione urbana** presuppone la centralità degli aspetti ambientali, sociali ed economici. Gli aspetti ambientali fanno proprie le nuove istanze di adattamento ai rischi – a partire dai cambiamenti climatici – e quelle riconducibili alla dimensione ecosistemica dei paesaggi urbani e periurbani per realizzare una nuova generazione di spazi aperti, pubblici e privati, di qualità paesaggistica. La dimensione sociale sollecita l'inclusione degli abitanti e la condivisione dei processi rigenerativi, dalla fase progettuale a quella gestionale, la ricerca di adeguate mixité sociali e forme partenariali pubblico-private. Dal punto di vista economico, infine, assume rilevanza la capacità degli interventi di generare attività in settori innovativi capaci di innalzare i livelli occupazionali nella città e nei quartieri. Questo cambio di rotta appare particolarmente importante per **Napoli** in considerazione dello stato di crisi occupazionale (dovuta alla chiusura di numerose aziende in comparti obsoleti) e delle potenzialità di sviluppo di comparti innovativi, come rilevato in precedenza.

Per approfondire alcune delle questioni prima tratteggiate, si ritiene utile avvalersi di Scenari interpretativi elaborati da Uffici e Consulenti del Comune, Società ed Enti di ricerca, che hanno predisposto contributi sui singoli temi tra quelli suelencati, con l'obiettivo di restituire un inquadramento ampio di grande utilità per indirizzare gli Obiettivi Strategici del PUC (cfr. successivi cap. da 5 a 10). In particolare, gli Scenari sono i seguenti:

- **Dinamiche demografiche, patrimonio edilizio pubblico e privato e luoghi dell'abitare**

Servizio Pianificazione urbanistica generale e attuativa del Comune di Napoli e Servizio Pianificazione dell'Edilizia Residenziale Pubblica e Social Housing

- **Demografia, mercato immobiliare e domanda abitativa a Napoli: 2024-2033 (sintesi)**

CRESME/SVIMEZ

- **Luoghi, metodi e processi della rigenerazione urbana (sintesi)**

Cassa Depositi e Prestiti (Massimiliano Pulice)

- **Crescita dei comparti del manifatturiero e dei servizi nei settori dell'innovazione tecnologica e della creatività**

Francesco Izzo (Università degli Studi di Napoli Federico II)

- **Analisi del rischio 2021. I cambiamenti climatici in sei città italiane. NAPOLI (estratto)**

Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici (CMCC)

- **Il territorio rurale di Napoli e le sue strategie**

Risorsa (Antonio Di Gennaro e Marco Marotta)

- **Napoli Urban Energy Strategy**

Arup Srl (Giuseppe di Stefano, Stefania Anghinelli, Paolo Cresci)

1.2 Dinamiche demografiche, patrimonio edilizio pubblico e privato e luoghi dell'abitare

Dinamiche demografiche

L'analisi socio-demografica di una città è essenziale per comprendere le esigenze reali della cittadinanza, unitamente alle criticità da affrontare e risolvere, cui la pianificazione urbanistica comunale può fornire molteplici soluzioni, con risposte che possono inserirsi sia in un'ottica generale, sia in una visione specifica, orientata alle realtà locali, fino al livello dei singoli quartieri.

La popolazione residente nel Comune di Napoli ha subito nel tempo un decremento costante e un parallelo invecchiamento, così come confermato dal confronto tra i dati dei censimenti ISTAT, con frequenza completa decennale dal 1991 al 2021, fino ai dati parziali rilevati al 2025.

Rispetto alle altre grandi città italiane, individuate dalla legge 56/2014 come "città metropolitane", tale decremento è in linea con il trend di Genova, Venezia e Palermo, che non hanno compensato la decrescita in atto neppure con l'incremento degli stranieri rispetto alla popolazione complessiva della città, come, invece, riscontrato nel territorio centro-settentrionale (in particolare per Milano, Torino, Firenze e Bologna).

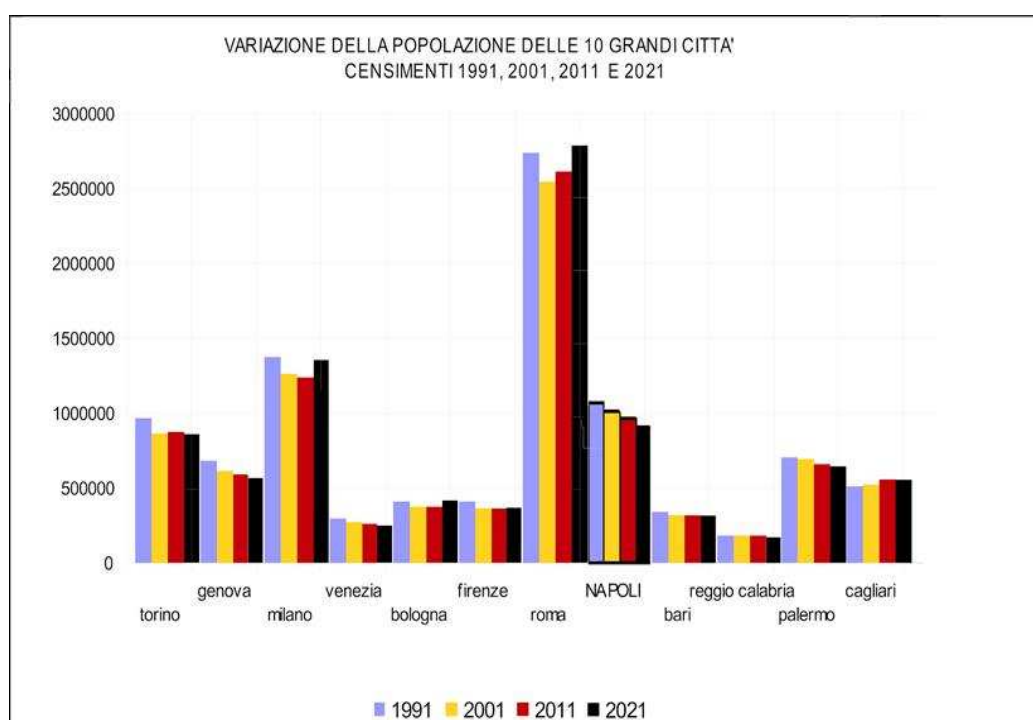


fig. 1.1 Confronto residenti nelle grandi città

Fonte: ISTAT

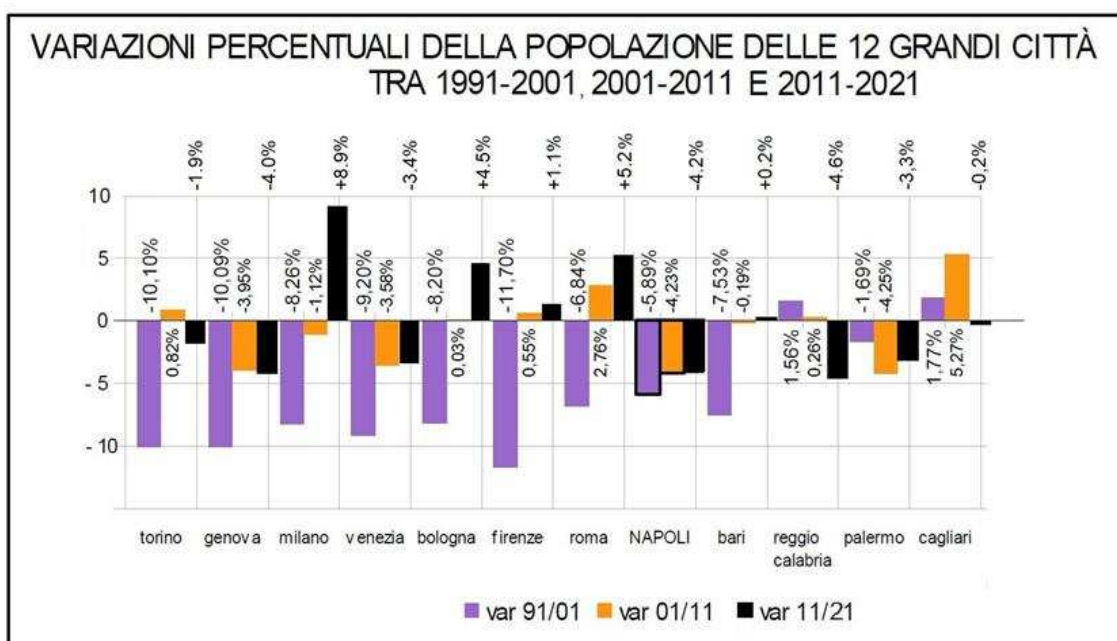
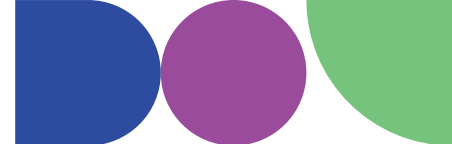


fig.1.2 Confronto residenti nelle grandi città

Fonte: ISTAT

Analizzando l'ambito direttamente interessato dal territorio metropolitano di Napoli, possono essere considerati i dati ufficiali del Censimento permanente della popolazione in Campania 2011-2021, riscontrando, d'altra parte, un'importante dinamica di afflusso di visitatori, nuova per la città, in linea con la crescente pressione sulle più importanti mete mondiali del turismo.

La città di Napoli, infatti, ha sempre aspirato a diventare meta turistica al pari di altre importanti città italiane, quali Firenze o Roma, e oggi risulta certamente compresa nel novero delle più importanti destinazioni turistiche nazionali. Anche sulla scorta dell'esperienza di storici poli attrattori del turismo mondiale, tuttavia, bisogna prendere atto di una serie di fenomeni distorsivi causati dalla progressiva gentrificazione, con forti effetti negativi sulla città, quali ad esempio il sovraffollamento in centro storico, la sostituzione della popolazione originariamente residente e delle attività economiche esistenti, la diminuzione della disponibilità di alloggi per la residenza stanziale, ecc. Questa dinamica sociale va sommata al diffuso fenomeno di "inverno" demografico, con una forte contrazione del numero complessivo dei residenti, che, negli ultimi venti anni, in riferimento alla partizione nelle tre principali macroclassi d'età (0/14, 15/64, 65 e più) mostra, contemporaneamente, la tendenza a un progressivo invecchiamento, attestata dal decremento della classe più giovane e dall'incremento di quella più vecchia.

Dalla sintesi dei dati ricavati dai censimenti Istat dal 1991 al 2021, risulta chiaro l'andamento decrescente generale per la città di Napoli, con un solo dato complessivo in risalita, quale unica eccezione intermedia al rilevamento del 2016 (popolazione pari a 981.374), che, ad oggi, non risulta confermato, vista l'ulteriore decrescita fino al valore di 921.142 residenti nel 2021. Per completezza si evidenzia che il dato complessivo per il Comune di Napoli relativo al 2025 risulterebbe ancora inferiore, pari a 908.082 abitanti, come rilevato nei dati parziali pubblicati da Istat.

Rispetto alla distribuzione per singoli quartieri, tuttavia, si riscontrano alcune eccezioni rispetto ai valori del 2001, principalmente nei quartieri di San Ferdinando, Avvocata, Montecalvario, Pendino, Stella, Secondigliano e Chiaiano, che mostrano una leggera risalita dei valori di popolazione residente.

| Mun | Quartieri | ISTAT 1991 | ISTAT 2001 | Previsione al Prgl 2006 | ISTAT 2011 | ANAGRAFE 2016 | ISTAT 2021 |
|-----|----------------------------|------------|------------|----------------------------|---------------|------------------|---------------|
| 1 | Chiaia | 45.369 | 41.779 | 40.927 | 38.356 | 40.393 | 40.730 |
| 1 | Posillipo | 25.370 | 23.673 | 22.411 | 22.856 | 22.733 | 22.081 |
| 1 | San Ferdinando | 20.690 | 18.615 | 18.646 | 18.404 | 19.279 | 26.163 |
| 2 | Avvocata | 36.954 | 33.295 | 30.669 | 33.001 | 34.865 | 34.239 |
| 2 | Mercato | 10.577 | 9.617 | 8.140 | 9.352 | 10.076 | 9.381 |
| 2 | Montecalvario | 24.116 | 22.719 | 22.855 | 23.050 | 24.814 | 23.418 |
| 2 | Pendino | 16.802 | 15.625 | 15.351 | 16.848 | 18.298 | 17.393 |
| 2 | Porto | 4.818 | 4.646 | 3.954 | 4.830 | 4.922 | 4.703 |
| 2 | San Giuseppe | 5.931 | 5.634 | 4.632 | 5.191 | 5.362 | 5.326 |
| 3 | San Carlo all'Arena | 81.179 | 72.933 | 63.814 | 69.094 | 70.678 | 63.860 |
| 3 | Stella | 31.563 | 30.700 | 25.653 | 30.483 | 32.725 | 31.728 |
| 4 | Poggioreale | 23.537 | 25.257 | 22.346 | 23.654 | 24.189 | 20.997 |
| 4 | San Lorenzo | 52.862 | 49.275 | 47.464 | 48.078 | 53.422 | 48.486 |
| 4 | Vicaria | 16.625 | 15.464 | 13.781 | 15.062 | 15.355 | 14.827 |
| 4 | Zona industriale | 6.979 | 6.082 | 6.616 | 6.241 | 6.405 | 6.341 |
| 5 | Arenella | 80.812 | 72.031 | 68.300 | 67.634 | 67.608 | 67.539 |
| 5 | Vomero | 53.068 | 47.947 | 43.322 | 44.791 | 44.422 | 46.437 |
| 6 | Barra | 41.491 | 38.183 | 41.241 | 36.642 | 37.134 | 33.829 |
| 6 | Ponticelli | 51.770 | 54.097 | 51.361 | 52.284 | 52.285 | 39.335 |
| 6 | San Giovanni a Teduccio | 27.314 | 25.361 | 23.691 | 23.839 | 23.969 | 21.309 |
| 7 | Miano | 27.408 | 26.501 | 27.073 | 23.896 | 23.531 | 24.247 |
| 7 | San Pietro a Patierno | 17.217 | 18.390 | 18.140 | 17.324 | 18.061 | 15.157 |
| 7 | Secondigliano | 51.405 | 46.569 | 50.754 | 42.827 | 42.611 | 51.874 |
| 8 | Chiaiano | 21.719 | 23.045 | 22.561 | 23.396 | 23.368 | 23.960 |
| 8 | Piscinola- Marianella | 28.475 | 28.221 | 27.713 | 27.534 | 28.344 | 25.678 |
| 8 | Scampia | 43.980 | 41.350 | 46.132 | 39.060 | 38.270 | 23.377 |
| 9 | Pianura | 53.963 | 58.362 | 59.123 | 57.821 | 58.616 | 49.473 |
| 9 | Soccavo | 52.050 | 47.937 | 48.423 | 45.314 | 45.262 | 39.499 |
| 10 | Bagnoli | 26.758 | 24.671 | 24.549 | 23.333 | 23.140 | 22.147 |
| 10 | Fuorigrotta | 86.563 | 76.521 | 76.619 | 71.808 | 71.237 | 67.608 |
| TOT | Napoli | 1.067.365 | 1.004.500 | 976.261 | 962.003 | 981.374 | 921.142 |



fig. 1.3 Andamento storico fasce di età residenti Comune di Napoli

Fonte: ISTAT – Anagrafe

Questa suddivisione rispecchia i record di tracciamento di Istat e coincide con particolari domande sociali implicite, connesse specificamente all'età, individuabili, ad esempio, in un fabbisogno di servizi per l'istruzione per la fascia 0-14, di servizi a supporto dell'inserimento lavorativo per la fascia attiva 15-64 o di welfare di carattere sanitario per la vecchiaia dai 65 in poi.

Ampliando il confronto tra le diverse categorie d'età, quindi, può essere evidenziata la percentuale di residenti over 65, da cui è possibile calcolare l'indice di vecchiaia della popolazione, rappresentato dal rapporto tra gli abitanti di età superiore a 65 anni e la fascia d'età tra 0-14 anni.

Tale indice storicamente conferma il progressivo invecchiamento della popolazione, in particolare nei quartieri residenziali come Chiaia, Fuorigrotta, Arenella e Vomero, ma anche San Giuseppe, mentre i valori più bassi risultano in periferia, conservando per il centro storico valori intermedi.

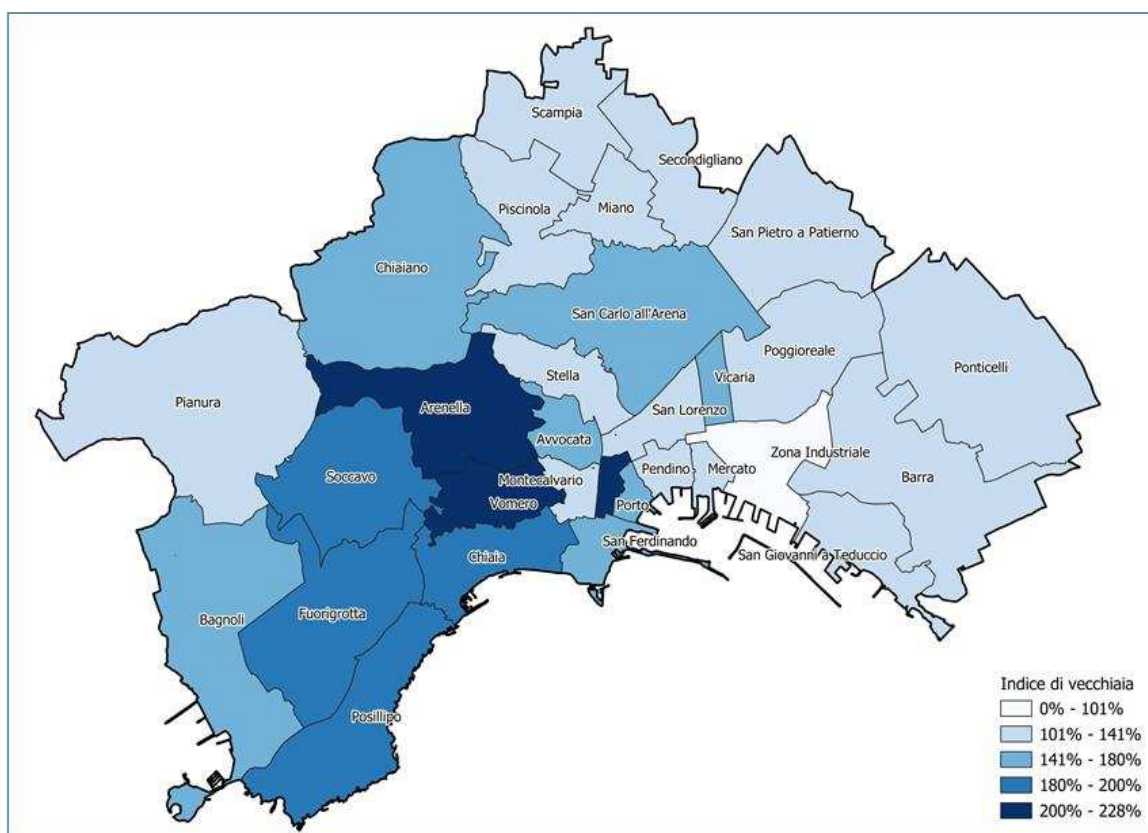


fig. 1.4 Distribuzione indice di vecchiaia per quartiere

Fonte: ISTAT - Anagrafe

L'analisi della ripartizione della popolazione per classi d'età offre la possibilità di ricavare anche i dati relativi all'intervallo 5-14 anni, che costituisce un dato simmetrico rispetto al precedente indice di vecchiaia, evidenziando la distribuzione della popolazione scolastica. Stante l'incidenza comunale al 9,82%, si sottolineano i picchi in alto di Secondigliano (10,98%) e San Pietro a Patierno (11,28%), mentre i valori più bassi si registrano per Chiaia (6,11%) e S. Giuseppe (8,36%).

Le Municipalità con i valori più alti sono nella cintura nord-orientale, cioè la 6, la 7 e la 8, nonché la limitrofa Municipalità 3 (Stella, San Carlo Arena) e il completamento della cintura esterna occidentale coincidente con la Municipalità 9 (Pianura, Soccavo), che presentano una percentuale di popolazione in età scolastica dell'obbligo più alta, bilanciate con percentuali inferiori al 10% dalle Municipalità 1 (Chiaia, Posillipo, S. Ferdinando), 2 (San Giuseppe, Montecalvario, Avvocata, Mercato, Pendino, Porto), 4 (Vicaria, San Lorenzo, Poggioreale, Zona Industriale), 5 (Arenella, Vomero) e 10 (Bagnoli, Fuorigrotta) come rappresentato nel cartogramma che segue.

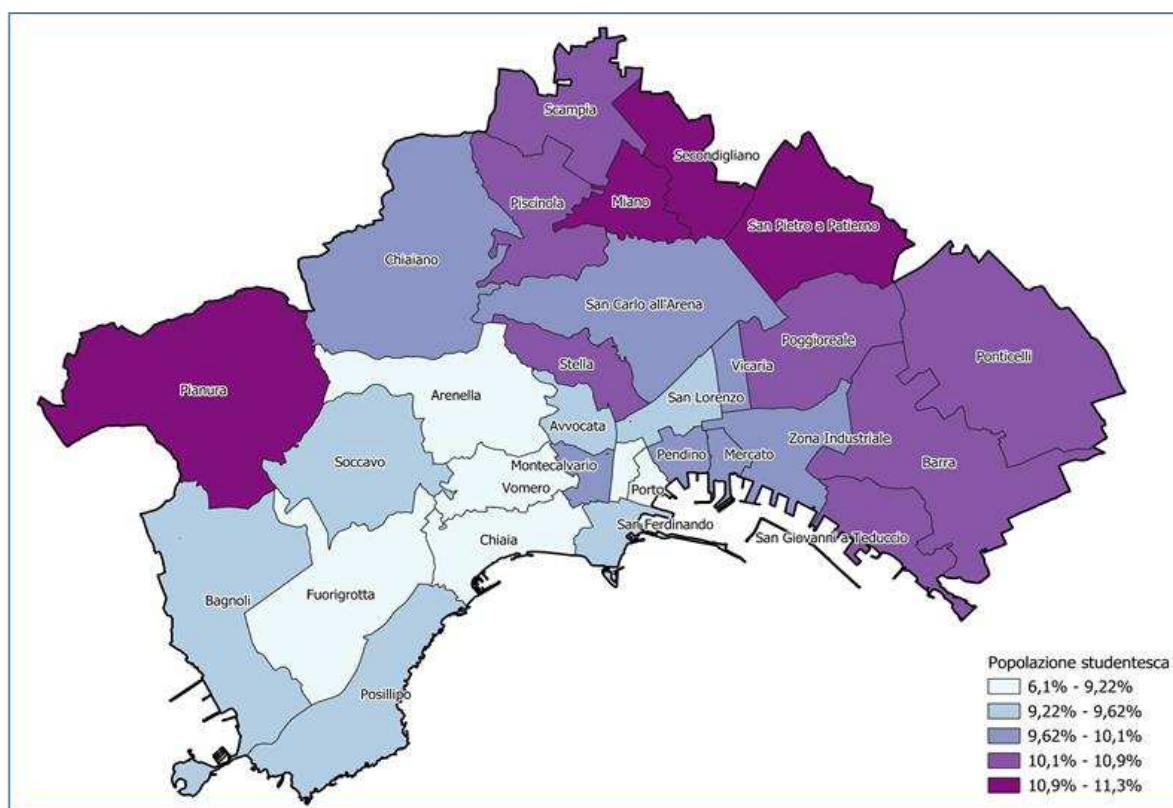


Fig. 1.5 Distribuzione popolazione scolastica/abitanti complessivi per quartiere

Fonte: ISTAT

Portando ad una sintesi le precedenti osservazioni, si evince come indicatore di fondamentale interesse l'indice di dipendenza, o tasso di dipendenza. Questo indice consente per le singole fasce d'età un confronto nel rapporto percentuale avente a numeratore la popolazione in età non lavorativa (somma tra la fascia d'età 0-14 anni e quella 65 anni e più) e a denominatore la popolazione in età lavorativa (le fasce intermedie tra 15 e 64 anni). In sostanza, con tale indice si misura il grado di dipendenza delle classi giovani e vecchie dalla popolazione in età lavorativa.

| Comuni | 1991 | 2001 | 2011 | 2021 | Variazioni percentuali 2001/2021 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|----------------------------------|
| Napoli | 45,34 | 48,58 | 47,40 | 51,73 | 6,48% |
| Torino | 39,55 | 49,97 | 55,80 | 61,40 | 22,87% |
| Genova | 45,83 | 56,25 | 63,00 | 66,18 | 17,65% |
| Milano | 37,28 | 45,12 | 54,80 | 55,90 | 23,89% |
| Venezia | 40,61 | 52,21 | 53,80 | 58,94 | 12,89% |
| Bologna | 46,45 | 56,40 | 57,70 | 58,35 | 3,45% |
| Firenze | 46,85 | 55,86 | 58,90 | 60,54 | 8,37% |
| Roma | 38,83 | 46,81 | 51,40 | 54,80 | 17,07% |
| Bari | 41,87 | 45,55 | 48,60 | 54,80 | 20,31% |
| Reggio Calabria | 50,62 | 49,48 | 51,00 | 57,16 | 15,52% |
| Palermo | 48,13 | 47,49 | 50,10 | 56,82 | 19,65% |
| Cagliari | 41,26 | 38,89 | 43,80 | 53,53 | 37,65% |
| Medie Grandi Città | 43,55 | 49,38 | 53,03 | 57,51 | 16,47% |
| Italia | 45,33 | 49,02 | 52,70 | 57,30 | 16,89% |

tab. 1.2 Confronto indice di dipendenza Medie - Grandi città

Fonte: ISTAT

In un contesto caratterizzato da un diffuso invecchiamento, la mappa della distribuzione di questo indice è nei valori più alti sovrapponibile a quella analoga dell'indice di vecchiaia.

Riguardo il confronto nazionale, l'indice di dipendenza relativo al Comune di Napoli mostra un valore simile a quello delle altre grandi città, come si vede nella precedente tabella 1.2, ma, in realtà, valori numerici simili possono essere determinati da condizioni e dati di base differenti, legati alle realtà locali.

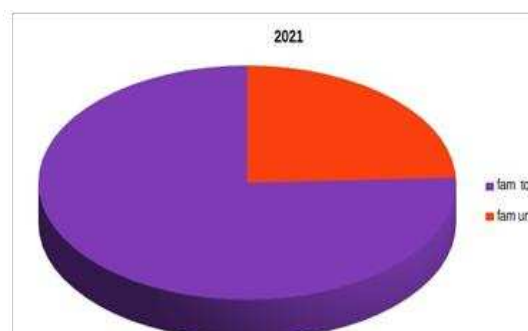
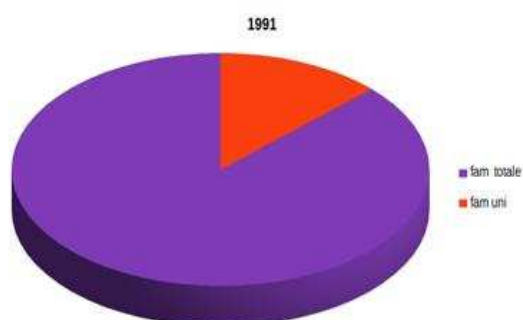
Elemento fondamentale nell'analisi della composizione sociale è anche la composizione dei nuclei familiari, da rilevare nel numero dei componenti e da specificare nel caso di unipersonale, individuando per ciascuna tipologia familiare specifiche esigenze da soddisfare con adeguate attrezzature di quartiere. La famiglia media conta 2,5 componenti, valore che risulta in linea con la progressiva riduzione della popolazione negli ultimi trent'anni e che, comunque, resta più alto sia del valore nazionale, sia di quello espresso dalle grandi città.

| Componenti medi per famiglia – Confronto grandi città italiane | | | | | |
|--|------------|------------|------------|------------|----------------|
| Grandi città | 1991 | 2001 | 2011 | 2021 | 2001/2021 |
| Torino | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 2,1 | -5,45% |
| Genova | 2,4 | 2,2 | 2,0 | 1,9 | -12,73% |
| Milano | 2,3 | 2,1 | 2,0 | 1,9 | -11,43% |
| Venezia | 2,6 | 2,3 | 2,1 | 2,0 | -13,91% |
| Bologna | 2,3 | 2,1 | 1,9 | 1,8 | -12,38% |
| Firenze | 2,4 | 2,2 | 2,1 | 1,9 | -12,27% |
| Roma | 2,7 | 2,4 | 2,2 | 2,0 | -15,42% |
| Napoli | 3,4 | 3,0 | 2,7 | 2,5 | -18,33% |
| Bari | 3,1 | 2,8 | 2,5 | 2,3 | -18,93% |
| Reggio Calabria | 3,1 | 2,8 | 2,6 | 2,3 | -18,57% |
| Palermo | 3,2 | 2,9 | 2,7 | 2,4 | -17,24% |
| Cagliari | 3,2 | 2,8 | 2,4 | 1,9 | -31,07% |
| Totale grandi città | 2,8 | 2,5 | 2,3 | 2,1 | -16,21% |
| Italia | 2,8 | 2,6 | 2,4 | 2,2 | -13,85% |

tab. 1.3 Numero medio componenti familiari

Fonte: ISTAT

Al progressivo ridimensionamento della famiglia media concorre, contemporaneamente, l'estendersi del numero di nuclei costituiti da singoli - nel linguaggio Istat denominati "famiglie unipersonali". A Napoli, i singoli incidono a scala cittadina per il 32,2% rispetto al numero totale di famiglie, valore che, disaggregato nei quartieri, rivela una mappa nella quale la corona periferica (Scampia, Pianura, Barra, Ponticelli) presenta la più bassa incidenza dei singoli, mentre le famiglie unipersonali risultano più numerose nei quartieri, cosiddetti residenziali, con famiglie mediamente già più piccole, quali Chiaia, Posillipo o Vomero. Inoltre, è interessante rilevare che questa struttura della popolazione - famiglie piccole e molti singoli - caratterizza anche i quartieri del settore centrale della città storica (Pendino, Porto, San Giuseppe e San Lorenzo e, come tendenza, anche Montecalvario e Mercato), presumibilmente dovuta a un processo d'invecchiamento della loro popolazione, più che come conseguenza di uno sviluppo socio-economico.



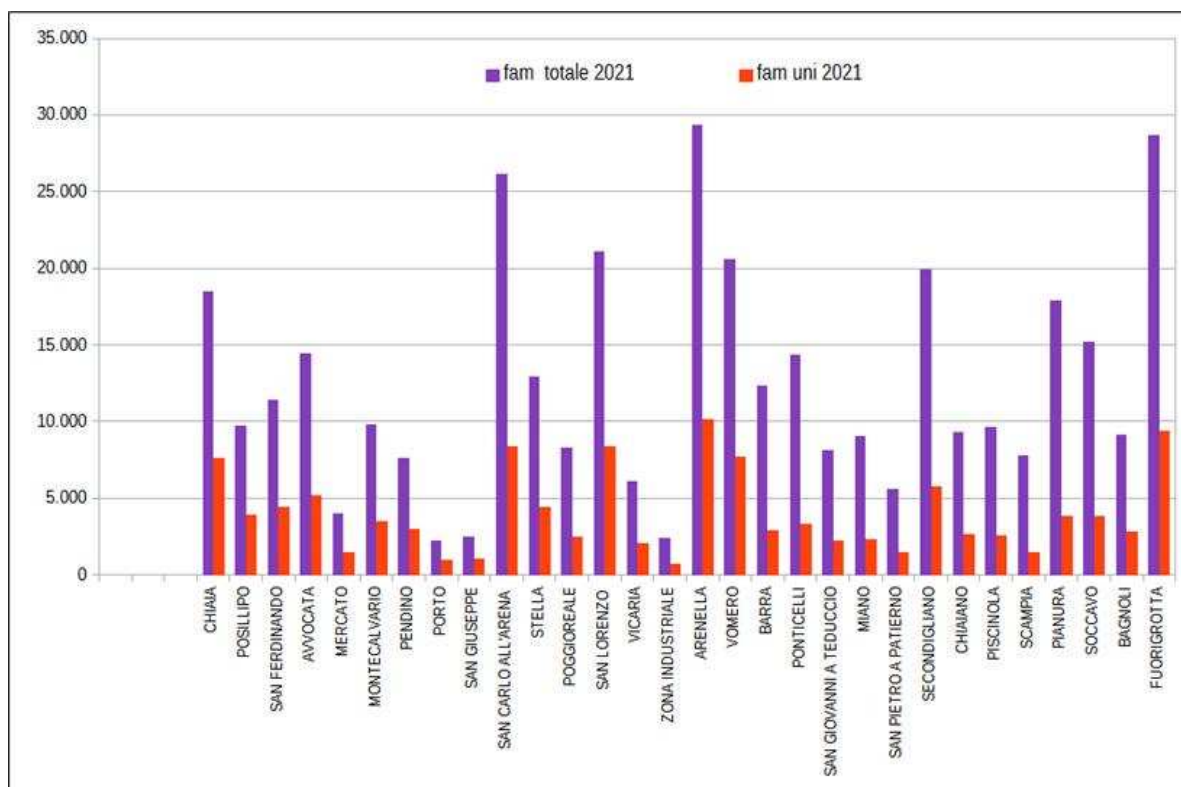
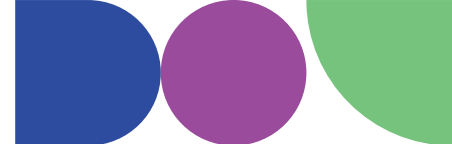


fig. 1.6 Incidenza famiglie unipersonali sul territorio cittadino

Fonte: ISTAT 2021

Un ulteriore elemento caratterizzante il profilo socio-demografico cittadino è la presenza di stranieri in percentuale rispetto agli abitanti. Come già accennato, la decrescita generale non si mostra compensata dall'incremento degli stranieri sulla popolazione complessiva della città.

| Presenza stranieri – Confronto grandi città italiane | |
|--|---------------|
| Grandi città | 2021 |
| Torino | 14,68% |
| Genova | 10,31% |
| Milano | 18,78% |
| Venezia | 15,15% |
| Bologna | 15,09% |
| Firenze | 14,83% |
| Roma | 12,32% |
| Napoli | 5,80% |
| Bari | 4,04% |
| Reggio Calabria | 6,46% |
| Palermo | 3,84% |
| Cagliari | 5,72% |
| Totale grandi città | 10,58% |
| Italia | 8,52% |

tab. 1.4 Confronto presenza stranieri nelle medie/grandi città

Fonte: ISTAT

Infatti, a Napoli l'incidenza degli stranieri, sebbene significativamente aumentata rispetto ai precedenti censimenti, raggiungeva nel periodo fino al 2011 un valore pari a 3,27% e nel 2021 al 5,80%, valore decisamente inferiore a quello riferito all'insieme delle grandi città (8,52%), come confrontabile nella precedente tabella 1.4.

È interessante notare che, all'incirca per metà, la popolazione straniera si è storicamente concentrata fino al 2011 nel settore centrale della città storica (il 49,9%), per il resto fra la cintura periferica e i quartieri residenziali, mentre

ad oggi anche per questa categoria è in atto un parziale processo di espulsione verso le altre parti della città per l'intensificarsi del fenomeno di over tourism.

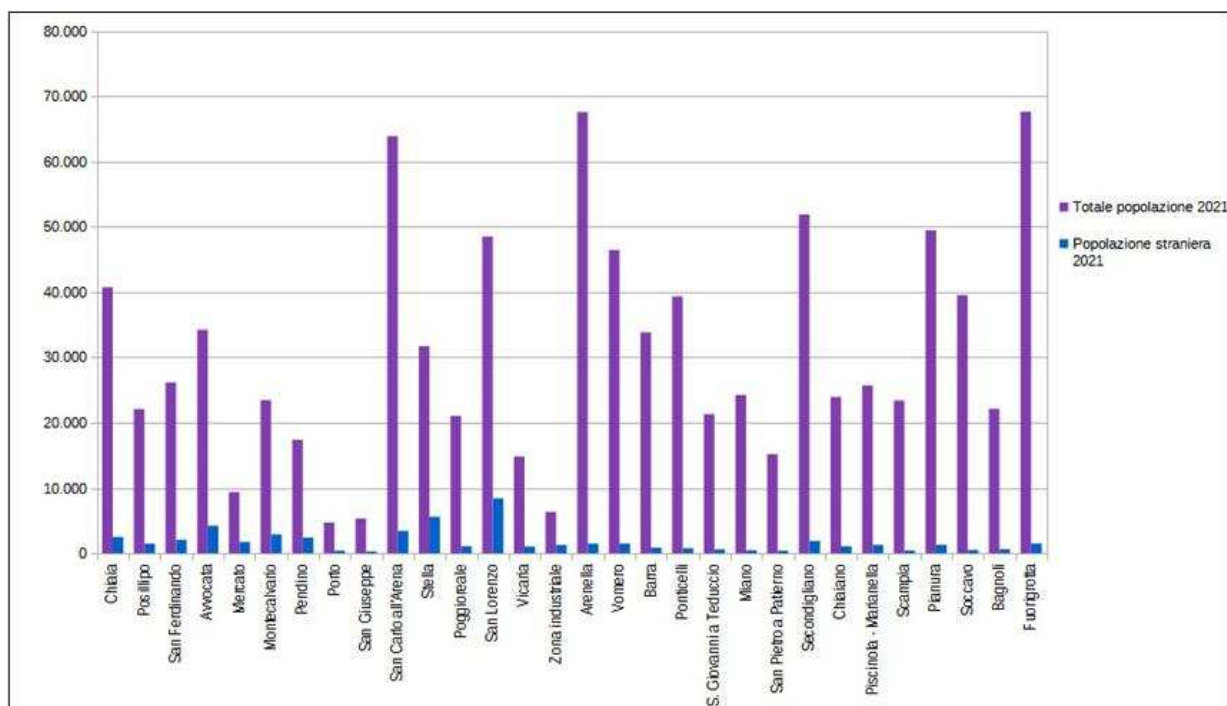


fig. 1.7 Popolazione straniera residente per quartiere

Fonte: ISTAT

Nell'ambito cittadino, leggendo i dati dei singoli quartieri, risulta un costante aumento della presenza di stranieri nei quattro censimenti fino al 2021, con una forte accelerazione dell'aumento del loro numero di circa il 567% rispetto all'intervallo 1991/2021.

Secondo quanto riportato dal Servizio Anagrafe del Comune di Napoli si contano ad oggi 72.950 migranti residenti sul territorio comunale, di cui 37.507 uomini e 35.443 donne nel 2025.

Nel 2023 sono stati registrati dal Servizio Welfare 66.548 residenti, di cui 32.910 di sesso maschile e 33.638 di sesso femminile, evidenziando un complessivo incremento del 9,6% dal 2023 al 2025.

Una parte degli stranieri presenti sul territorio cittadino risulta ancora senza fissa dimora.

La maggior parte risulta proveniente da paesi extra europei, arrivando a circa 160 nazionalità differenti su tutto il territorio cittadino.

La presenza degli stranieri si inserisce in un quadro più ampio di fabbisogno di servizi per l'inclusione, l'integrazione, l'inserimento lavorativo, nonché l'offerta di alloggi a prezzi controllati. Negli ultimi anni è cresciuta la consapevolezza del forte legame fra il disagio sociale e le difficoltà delle persone e delle famiglie, non solo straniere, di poter vivere in una casa dignitosa. Le Linee guida politiche europee 2024-2029 sottolineano come debba essere affrontata con urgenza la crisi abitativa che colpisce molte famiglie e giovani, fornendo risposta ad un notevole e crescente fabbisogno di investimenti nell'edilizia sociale e a prezzi accessibili.

Dalla fine della crisi finanziaria, la domanda di alloggi è aumentata, mentre l'offerta di nuove abitazioni e di case ristrutturate non è cresciuta con lo stesso ritmo. Ciò ha determinato significativi aumenti sia dei prezzi delle abitazioni, sia degli affitti, senza corrispondenti aumenti tra i salari e il costo degli alloggi. Questa evoluzione disomogenea ha creato un divario sempre più ampio tra la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili e le capacità economiche delle famiglie. In particolare per la fascia di residenti stranieri va contrastato il conseguente fenomeno di sovraffollamento in abitazioni in fitto o l'utilizzo di soluzioni abitative non rispondenti a requisiti minimi igienico-sanitari, in pessime condizioni manutentive.



L'analisi del contesto socio demografico può essere, ancora, approfondito con il confronto rispetto alla situazione economica della popolazione in rapporto al tasso di occupazione, distribuito sul territorio cittadino come rappresentato nel seguente cartogramma.

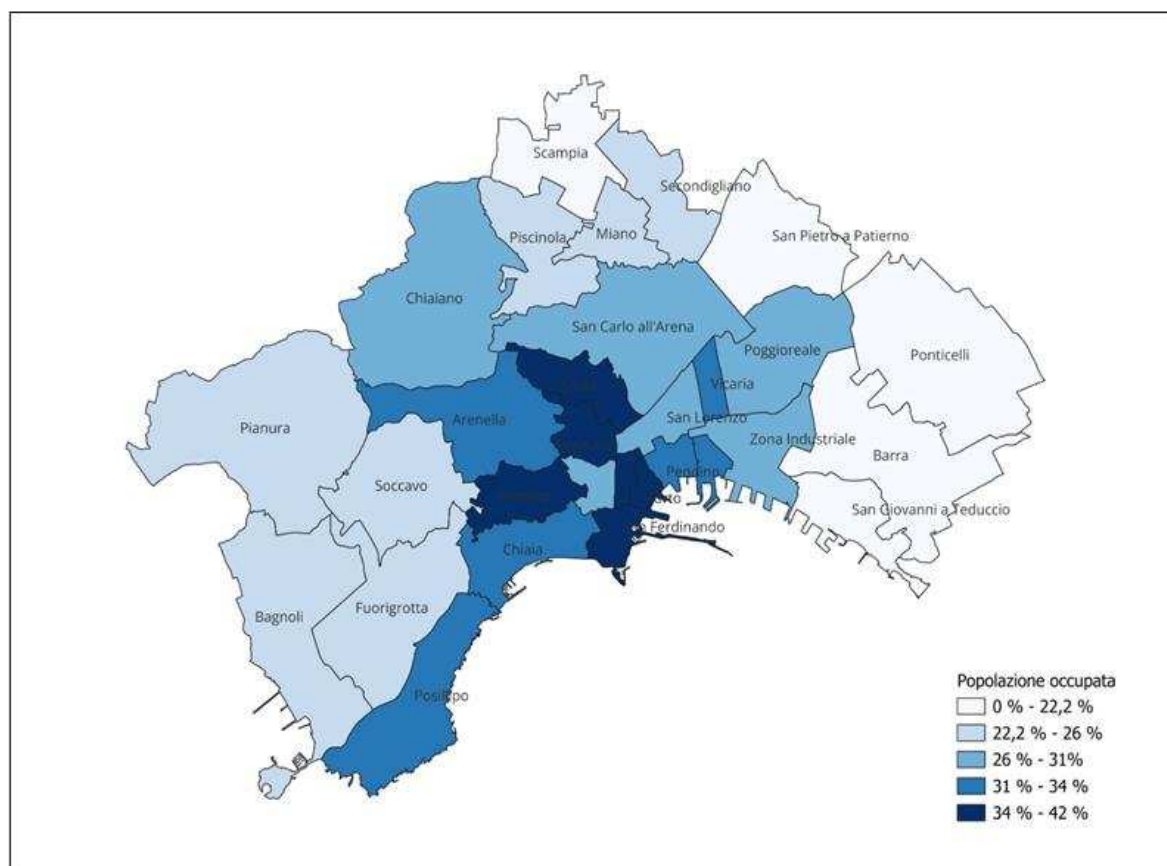


fig. 1.8 Distribuzione occupati/abitanti di quartiere

Fonte: Istat 2021

Un particolare fattore di analisi socio-economica, con dati aggiornati a tutto il 2024, è costituito dall'andamento numerico per quartiere delle domande accolte per l'Assegno di Inclusione, beneficio economico per sostenere famiglie residenti in difficoltà economica e sociale, a decorrere dal 1° gennaio 2024, istituito, ai sensi dell'art.1, comma 1, del Decreto-Legge n. 48 del 2023, quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro. I requisiti di disagio necessari a ottenere il beneficio nel Comune di Napoli sono un ISEE inferiore a 10.140 euro, un reddito familiare sotto i 6.500 euro moltiplicato per la scala di equivalenza e la presenza di determinate categorie di soggetti nel nucleo (minori, disabili, anziani con almeno 60 anni).

L'analisi condotta deve essere completata, infine, dalla sintesi di tutti i suddetti indicatori sociali elementari, che potranno essere approfonditi e adeguati nel tempo, determinando un valore unico di riferimento per ogni quartiere, come indice sintetico rispetto al quale analizzare il fabbisogno di specifiche tipologie di servizio adeguate al contesto, cui orientare il necessario intervento della programmazione pubblica. Tali indici sintetici permetteranno di compiere scelte strategiche da parte dell'Amministrazione, sostenute da criteri oggettivi di valutazione, per orientare la realizzazione dell'azione pubblica e dei servizi.

L'indice di analisi socio-demografica composito, infatti, ottenuto combinando più indicatori in un'unica misura, è costruito sulla base di un modello teorico, metodologicamente riferito alla scientifica misurazione di concetti multidimensionali, che non possono essere catturati da un unico indicatore. Il fenomeno multidimensionale viene, quindi, semplificato attraverso l'indicizzazione facilitando la comprensione e la comunicazione dei profili socio-demografici, rendendo comparabile nel tempo e nello spazio unità statistiche diverse. La valutazione multicriteria del valore pubblico, in generale, costituisce un livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini, che deve orientare sia le decisioni politiche, sia il monitoraggio nel tempo dei risultati.

Patrimonio abitativo pubblico e privato (da PICQUA)¹

Panoramica generale sulle abitazioni²

Nel 2021 Napoli contava 438.924 abitazioni, con una predominanza di quelle occupate da almeno una persona residente 364.542 (83,05%), una cifra più alta rispetto ad altre città italiane e che indica una forte pressione sul mercato abitativo locale. Le abitazioni non occupate pari a 74.382 (16,95%) sono distribuite principalmente in aree periferiche o in edifici storici meno accessibili, sono inferiori della media nazionale del 27,17%.

| | Abitazioni occupate | Abitazioni non occupate | Totale abitazioni |
|---------------|---------------------|-------------------------|-------------------|
| Italia | 25.690.057 | 9.581.772 | 35.271.829 |
| | 72,83% | 27,17% | 100,00% |
| Napoli | 364.542 | 74.382 | 438.924 |
| | 83,05% | 16,95% | 100,00% |

Tabella 1.5 Stima delle abitazioni - censimento ISTAT (anno 2021)

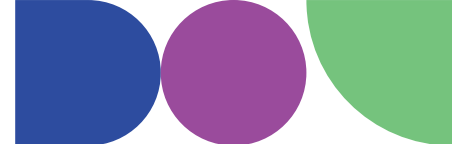
La maggior parte delle abitazioni occupate si trova nei quartieri centrali, dove vi è una domanda abitativa costante e la densità di popolazione è elevata, a causa della limitata disponibilità di spazio. Le aree periferiche, invece, presentano una maggiore disponibilità di abitazioni non occupate. In queste zone gli edifici sono spesso di edilizia popolare, con problemi di degrado e isolamento sociale.

La presenza a Napoli di abitazioni non occupate in percentuale minore rispetto al valore medio Italia, riflette la domanda abitativa costante della città e le difficoltà nel mantenere alloggi liberi per lunghi periodi. Le abitazioni non occupate (abitazioni vuote o occupate esclusivamente da persone non dimoranti abitualmente), includono ad esempio sia alloggi vuoti destinati ad affitti brevi sia abitazioni che necessitano di ristrutturazione.

Le abitazioni napoletane, infine, presentano una varietà in termini di dimensioni e dotazioni³:

| | Edifici residenziali | con un interno ³ | con due interni | con tre o più interni | Edifici non residenziali | TOTALE |
|---------------|----------------------|-----------------------------|-----------------|-----------------------|--------------------------|-----------|
| Italia | 35.181.31 | 6.507.908 | 5.149.894 | 23.523.509 | 90.518 | 35.271.82 |
| | 99,74% | 18,45% | 14,60% | 66,69% | 0,26% | 100,00% |
| Napoli | 438.729 | 2.236 | 2.546 | 433.947 | 195 | 438.924 |
| | 99,96% | 0,51% | 0,58% | 98,87% | 0,04% | 100,00% |

Tabella 1.6 Abitazioni occupate e non occupate per tipo di edificio - Censimento ISTAT (anno 2021)



Struttura e distribuzione del patrimonio abitativo ERP⁴

Il patrimonio abitativo destinato all'ERP, sulla base dei dati risultanti ad ottobre 2024 dall'"Anagrafe regionale del patrimonio abitativo e dell'utenza", è costituito da circa 110.000 unità abitative, di cui 64.560 di proprietà dell'Agenzia Campana per l'Edilizia Residenziale (ACER).

Nella città di Napoli si concentra circa il 40% dell'intero patrimonio campano di servizi abitativi pubblici, per un totale di 42.148 unità abitative, di cui 16.994 alloggi attivi di proprietà di ACER e 25.154 di proprietà del Comune di Napoli.

Il patrimonio ERP del Comune di Napoli è distribuito su vari quartieri, con una concentrazione maggiore nelle aree periferiche e suburbane, in particolare nella zona orientale della città, come Ponticelli e Barra, e nell'area settentrionale, come Secondigliano e Scampia.

Questa distribuzione evidenzia una concentrazione significativa in alcuni quartieri periferici e una presenza minima o quasi nulla in aree centrali o residenziali ad alto reddito.

Le principali aree di concentrazione sono:

- Municipalità 6 si posiziona al primo posto, con 8.626 alloggi ERP, il 34,3% del totale cittadino. I quartieri di questa area, in particolare Ponticelli (5.892 alloggi, 23,4% del totale cittadino), Barra (1.668) e San Giovanni a Teduccio (1.066), sono al centro di importanti interventi di edilizia pubblica, a testimonianza delle esigenze abitative di una popolazione storicamente a basso reddito.
- Municipalità 9, con 5.395 alloggi ERP (21,5% del totale), segue per rilevanza. In questa municipalità, i quartieri di Pianura (3.654 alloggi, 14,5% del totale cittadino) e Soccavo (1.741) concentrano gran parte dell'edilizia pubblica, rispondendo alle necessità delle famiglie nelle zone occidentali della città.
- Municipalità 8, con 4.815 alloggi ERP (19,1% del totale), è un'altra area di forte presenza dell'edilizia popolare. Tra i suoi quartieri, spiccano Scampia (2.232 alloggi, 8,9% del totale cittadino), un simbolo della pianificazione urbanistica degli anni '70, e Piscinola-Marianella (1.674 alloggi).
- Municipalità 7, che include Miano, San Pietro a Patierno e Secondigliano, conta 3.937 alloggi ERP (15,6% del totale). Questi quartieri, nella periferia settentrionale, sono tra le aree più densamente popolate della città.

Le Municipalità centrali e con pochi alloggi ERP come la Municipalità 1 (Chiaia, Posillipo, San Ferdinando) e la Municipalità 5 (Vomero e Arenella), contano rispettivamente solo 58 e 133 alloggi ERP (meno dell'1% ciascuna del totale cittadino). Questo riflette il profilo socioeconomico di queste aree, dove la presenza di edilizia popolare è storicamente limitata.

Anche la Municipalità 2 (Avvocata, Montecalvario, Pendino e Porto) ha un numero ridotto di alloggi ERP, con 80 unità (0,3% del totale). Sebbene questa zona sia storicamente popolare, la scarsa presenza di edilizia pubblica è attribuibile alla densità urbana e alla prevalenza di edilizia privata.

Nel panorama dell'attuale offerta abitativa di edilizia pubblica si ritiene rilevante dare evidenza ad alcuni degli interventi in atto, consistenti principalmente in sostituzione edilizia e riqualificazione del patrimonio esistente, promossi dall'Amministrazione comunale per riqualificare e incrementare il numero di alloggi sociali.

È, inoltre, opportuno evidenziare che gli interventi sui quali confluiscono attualmente gran parte delle risorse, hanno come obiettivo il superamento di condizioni di disagio abitativo derivanti da edilizia emergenziale post-terremoto, operando su manufatti costruiti con sistemi prefabbricati che hanno ormai ampiamente superato il proprio ciclo di vita di progetto, oppure su complessi residenziali per i quali, come è noto, l'occupazione avvenuta in seguito all'emergenza, ha generato condizioni sociali di degrado.

| Municipalità | Quartiere | Numero Alloggi | Percentuale sul totale |
|-------------------|------------------------------|----------------|------------------------|
| 1 | Chiaia | 49 | 0,2% |
| | Posillipo | 1 | 0,0% |
| | San Ferdinando | 8 | 0,0% |
| Totale M1 | | 58 | 0,2% |
| 2 | Avvocata | 38 | 0,2% |
| | Montecalvario | 14 | 0,1% |
| | Pendino | 13 | 0,1% |
| | Porto | 15 | 0,1% |
| Totale M2 | | 80 | 0,3% |
| 3 | San Carlo all'Arena | 371 | 1,5% |
| | Stella | 1 | 0,0% |
| Totale M3 | | 372 | 1,5% |
| 4 | Poggioreale-Zona Industriale | 1.266 | 5,0% |
| | San Lorenzo | 5 | 0,0% |
| Totale M4 | | 1.271 | 5,1% |
| 5 | Arenella | 132 | 0,5% |
| | Vomero | 1 | 0,0% |
| Totale M5 | | 133 | 0,5% |
| 6 | Barra | 1.668 | 6,6% |
| | Ponticelli | 5.892 | 23,4% |
| | San Giovanni a Teduccio | 1.066 | 4,2% |
| Totale M6 | | 8.626 | 34,3% |
| 7 | Miano | 981 | 3,9% |
| | San Pietro a Patierno | 1.451 | 5,8% |
| | Secondigliano | 1.505 | 6,0% |
| Totale M7 | | 3.937 | 15,6% |
| 8 | Chiaiano | 909 | 3,6% |
| | Piscinola-Marianella | 1.674 | 6,6% |
| | Scampia | 2.232 | 8,9% |
| Totale M8 | | 4.815 | 19,1% |
| 9 | Pianura | 3.654 | 14,5% |
| | Soccavo | 1.741 | 6,9% |
| Totale M9 | | 5.395 | 21,5% |
| 10 | Bagnoli | 114 | 0,5% |
| | Fuorigrotta | 294 | 1,2% |
| Totale M10 | | 408 | 1,6% |

Tabella 1.7 - Distribuzione degli alloggi ERP per Municipalità e per Quartieri



1.3 Mercato immobiliare e domanda abitativa

Il mercato immobiliare, nella sua accezione ampia di sistema interconnesso influenzato dalle dinamiche demografiche, sociali, politiche ed economiche di un dato territorio, rappresenta uno dei settori complessi dell'economia urbana che influenza direttamente la vita degli abitanti e il loro benessere.

Il mercato immobiliare della Provincia di Napoli si presenta come un *contesto dinamico e variegato, fortemente influenzato dalle peculiarità del capoluogo e dalle diverse vocazioni delle aree circostanti. Le analisi prodotte dai principali Osservatori Immobiliari (OMI, FIMAA) evidenziano un settore in continua evoluzione, spesso in controtendenza rispetto ai trend nazionali e, in alcuni casi, amplificandone gli effetti in determinate aree.*⁵

Negli ultimi anni, il comparto residenziale ha mostrato una notevole reattività, con una tendenza alla crescita del numero di transazioni (NTN), specialmente nei periodi di ripresa economica e post-pandemica. Uno studio condotto dal CRESME, a partire dai dati OMI del primo semestre 2024, stima che a Napoli nell'intero anno verranno compravendute 7.900 abitazioni, con un calo dello 0,8% rispetto al 2023, a fronte di una condizione stabile per gli altri comuni della provincia (13.262 abitazioni compravendute stimate).

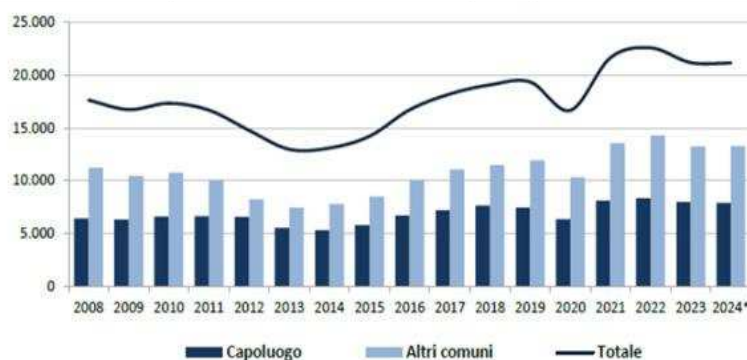
Tabella 1.7 Numero di compravendite di abitazioni - 2013-2024* a Napoli e provincia

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Capoluogo | 5.522 | 5.308 | 5.764 | 6.662 | 7.174 | 7.611 | 7.438 | 6.345 | 8.106 | 8.327 | 7.962 | 7.900 |
| Altri comuni | 7.455 | 7.792 | 8.465 | 10.070 | 11.052 | 11.482 | 11.929 | 10.332 | 13.568 | 14.280 | 13.245 | 13.262 |
| TOTALE | 12.977 | 13.101 | 14.229 | 16.732 | 18.226 | 19.093 | 19.367 | 16.677 | 21.674 | 22.607 | 21.207 | 21.162 |
| <i>Variazioni % su anno precedente</i> | | | | | | | | | | | | |
| Capoluogo | -15,7 | -3,9 | 8,6 | 15,6 | 7,7 | 6,1 | -2,3 | -14,7 | 27,8 | 2,7 | -4,4 | -0,8 |
| Altri comuni | -9,3 | 4,5 | 8,6 | 19,0 | 9,8 | 3,9 | 3,9 | -13,4 | 31,3 | 5,3 | -7,3 | 0,1 |
| TOTALE | -12,1 | 0,9 | 8,6 | 17,6 | 8,9 | 4,8 | 1,4 | -13,9 | 30,0 | 4,3 | -6,2 | -0,2 |

Fonte: elaborazione e stime CRESME su dati OMI - Agenzia delle Entrate

Il calo delle compravendite, registrato nell'ultimo rilevamento riferito al secondo semestre 2024, riporta invece un decremento maggiore rispetto a quello stimato dello 0,8% (+2%). Si tratta di un rallentamento dopo la forte crescita registrata nel 2021 e nel 2022 ma in ogni caso con livelli di compravendita alti e superiori a quelli del 2008.

fig. 1.9 Numero di compravendite di abitazioni - 2008-2024* a Napoli e negli altri comuni della Provincia



Fonte: elaborazione e stime CRESME su dati OMI - Agenzia delle Entrate
* 2024 stima CRESME su dati OMI-Agenzia delle Entrate - 1° SEMESTRE 2024

Lo studio condotto dal Cresme presenta un'analisi differenziata in base ad una suddivisione qualitativa delle aree così come individuate dall'OMI (area centrale di pregio, area semicentrale, area centrale di bassa qualità, periferia economica, periferia di pregio). L'analisi dei prezzi mostra le profonde differenze del mercato immobiliare a Napoli a seconda delle diverse aree qualitative della città: nel 2024 nelle aree centrali di pregio il prezzo medio al mq è 5.610 €, nelle aree centrali di bassa qualità di 1.320 €, nelle aree semicentrali di 3.180 €, nella periferia di pregio di 2.580 € e nella periferia economica di 940 €.

Tabella 1.8 I prezzi delle abitazioni

(euro al mq.)¹ - Prezzi medi ponderati sullo stock di abitazioni

| | Area centrale di pregio | | Area centrale di bassa qualità | | Semicentro | | Periferia di pregio | | Periferia economica | | SINTETICO | |
|------|-------------------------|---------------------|--------------------------------|---------------------|------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------|---------------------|
| | Val.ass. | var. % ² | Val.ass. | var. % ² | Val.ass. | var. % ² | Val.ass. | var. % ² | Val.ass. | var. % ² | Val.ass. | var. % ² |
| 2007 | 6.660 | 3,4 | 1.860 | 2,4 | 4.130 | -0,5 | 3.490 | 3,0 | 1.440 | 5,0 | 3.910 | 1,9 |
| 2008 | 6.580 | -4,5 | 1.690 | -12,2 | 3.860 | -9,6 | 3.190 | -11,7 | 1.490 | -0,3 | 3.750 | -7,1 |
| 2009 | 6.210 | -6,3 | 1.700 | -0,6 | 3.830 | -1,6 | 3.170 | -1,2 | 1.370 | -8,7 | 3.630 | -4,0 |
| 2018 | 5.370 | 0,5 | 1.320 | -0,4 | 3.100 | -0,1 | 2.510 | -1,0 | 990 | -1,2 | 2.990 | 0,0 |
| 2019 | 5.370 | -0,6 | 1.310 | -1,4 | 3.090 | -1,1 | 2.490 | -1,5 | 970 | -2,2 | 2.970 | -1,0 |
| 2020 | 5.180 | -3,4 | 1.250 | -4,2 | 2.960 | -3,9 | 2.380 | -4,3 | 920 | -4,9 | 2.860 | -3,8 |
| 2021 | 5.080 | -3,8 | 1.220 | -4,4 | 2.900 | -4,0 | 2.330 | -3,6 | 890 | -5,4 | 2.800 | -4,0 |
| 2022 | 5.280 | -4,5 | 1.260 | -5,1 | 3.010 | -4,7 | 2.430 | -4,4 | 910 | -6,2 | 2.900 | -4,7 |
| 2023 | 5.480 | -2,2 | 1.290 | -3,3 | 3.110 | -2,6 | 2.520 | -2,2 | 930 | -3,9 | 3.000 | -2,5 |
| 2024 | 5.610 | 1,3 | 1.320 | 0,6 | 3.180 | 1,2 | 2.580 | 1,3 | 940 | 0,5 | 3.070 | 1,2 |

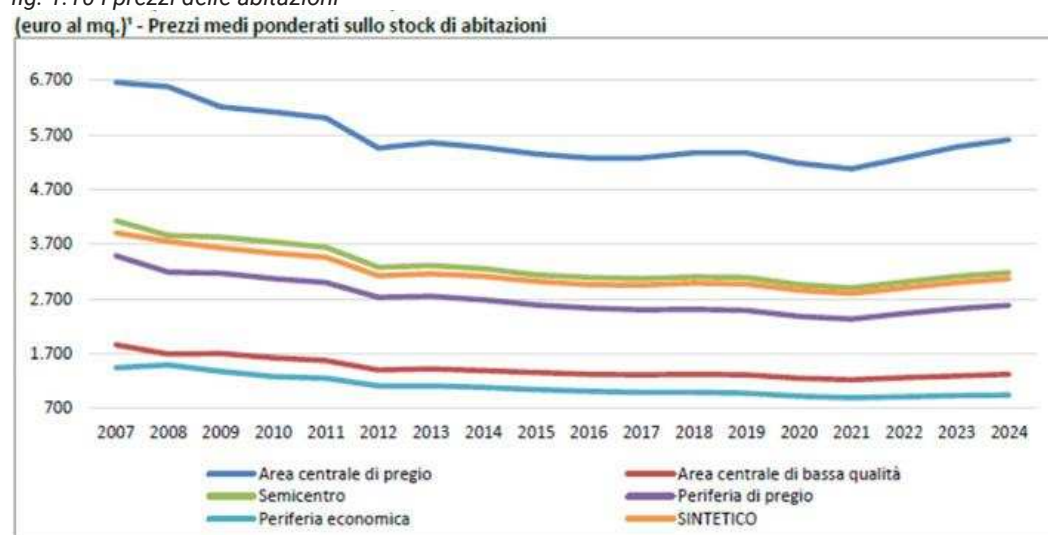
Fonte: elaborazione e stime CRESME - Osservatorio quotazioni immobiliari

1: Riferiti ad alloggi in stato manutentivo medio, di circa 90 mq, nei piani intermedi

2: Rispetto all'anno precedente. Calcolata su valori deflazionati

Si osserva come nel lungo periodo i prezzi delle case a Napoli siano comunque più bassi rispetto ai picchi toccati nel boom 2007-2008.

fig. 1.10 I prezzi delle abitazioni

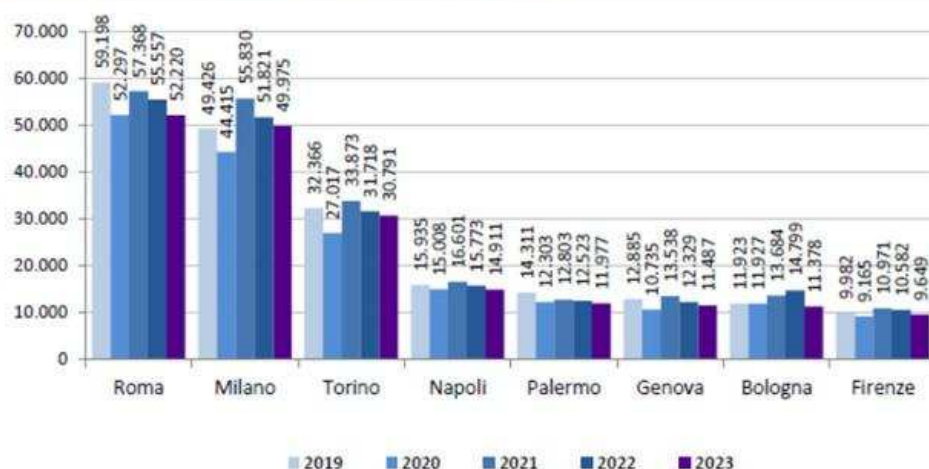


Fonte: elaborazione e stime CRESME - Osservatorio quotazioni immobiliari



L'analisi del mercato delle locazioni, a differenza di quello delle compravendite, non permette una completa affidabilità delle analisi relativamente alle variazioni del numero di contratti, dei prezzi e delle superfici. I confronti relativi alle superfici medie e ai prezzi medi, come lo stesso OMI segnala, non possono essere considerati reali indicatori di mercato, poiché di anno in anno può variare notevolmente la composizione delle abitazioni che vengono locare; può variare il livello delle finiture, la localizzazione (più centrale o più periferica), l'epoca di costruzione, il livello medio di piano, ecc. In sostanza, possono cambiare molte variabili che compongono il prezzo medio.⁶

fig. 1.11 Numero complessivo di contratti di locazione registrati annualmente nelle grandi città metropolitane - 2019-2023 - Abitazioni locare per intero con dati riscontrabili in catasto



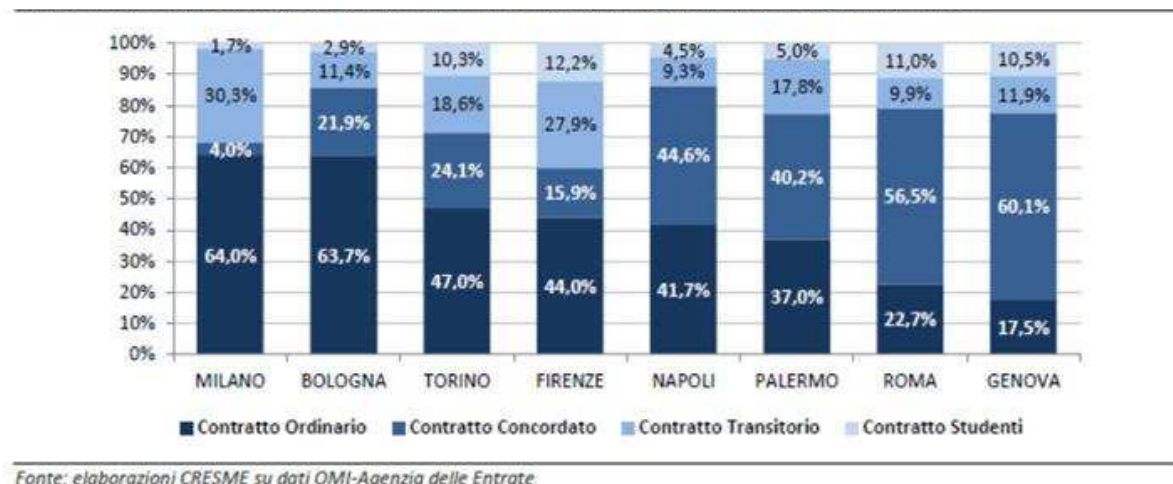
Fonte: elaborazioni CRESME su dati OMI-Agenzia delle Entrate

Lo studio citato sviluppa, inoltre, una analisi che opera un confronto tra la dinamica delle locazioni a Napoli e quella delle altre città metropolitane italiane. Napoli è la quarta città italiana per numero complessivo di contratti di locazione che nel 2023 sono stati 14.911, contro i 15.773 del 2022, con una flessione del +5,7%. Nel complesso delle otto grandi città metropolitane, come riportate nel precedente grafico, si contano nel 2023 oltre 192.000 registrazioni di contratti di abitazioni in affitto con un calo del +6,2% rispetto ai circa 205.000 contratti del 2022.

Tra i contratti registrati nel 2023 nel complesso delle grandi città, oltre 82.000 prevedono un contratto ordinario (tipicamente il contratto libero di 4 anni + 4) pari al 42,9% del totale (era il 44,4% nel 2022 e il 49,3% nel 2018); oltre 61.000 sono locare con contratto concordato (durata minima di 3 anni + 2) pari al 31,9% del totale nel 2023 (era il 32,6% nel 2022 e il 29,8% nel 2018); quasi 35.000 abitazioni sono locare con contratto transitorio pari al 18,1% del totale del 2023 (in crescita dal 16,4% del 2022 e dal 15,9% del 2018); poco meno di 14.000 abitazioni sono locare con contratto per studenti pari al 7,1% nel 2023 (in aumento dal 6,7% del 2022 e dal 5% del 2018).

La tipologia di contratto utilizzata varia in misura notevole nelle diverse città metropolitane. Napoli e Palermo, mostrano una sostanziale divisione del mercato della locazione tra contratti ordinari e contratti concordati; a Napoli la quota di ordinario ammonta al 41,7% nel 2023 (era 45,6% nel 2022) e il concordato a 44,6% (era 26,6% nel 2022), a Palermo l'ordinario si attesta al 37,0% nel 2023 (era 38,0% nel 2022) e il concordato a 40,2% (era 40,5% nel 2022); Genova, al contrario, vede ancora la prevalenza assoluta di contratti concordati (60,1% nel 2023, 59,3% nel 2022), così anche Roma (56,5% nel 2023, 58,1% nel 2022).

fig. 1.12 Quota delle tipologie di contratto di locazione nelle grandi città metropolitane - 2023



Milano si caratterizza per l'uso particolarmente elevato, anche se in netta riduzione rispetto al passato, del contratto ordinario (64,0% nel 2023, 67,6% nel 2022 e 73,0% nel 2018) come anche Bologna (63,7% nel 2023, 68,5% nel 2022 e 53,3% nel 2018), Torino (47,0% nel 2023, 44,7% nel 2022 e 44,5% nel 2018) e Firenze (44,0% nel 2023, 44,0% nel 2022 e 45,5 nel 2018).

Firenze mostra forti incidenze di contratti transitori (27,9% nel 2023, 25,1% nel 2022) e studenti (12,2% nel 2023, 12,1% nel 2022 contro il 10,4% nel 2017). I contratti transitori, oltre a Firenze, trovano largo utilizzo anche a Milano (30,3% nel 2023, 27,2% nel 2022 e 20,6% nel 2018). Napoli vede un valore molto basso per i contratti transitori, 9,3% il più basso tra le otto città in esame, e una percentuale di contratto "studenti" del 4,5%.

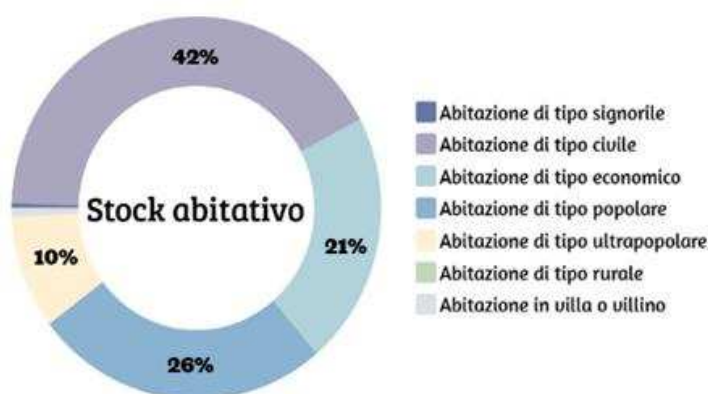
Dal 2019 il prezzo degli affitti nella media delle otto città analizzate è cresciuto del 18,6%. A Napoli il prezzo medio mensile per la locazione di una abitazione di 100 metri quadri, sulla base dei dati OMI nel 2023 è aumentato del 3,9% rispetto al 2022. Rispetto al 2019 la crescita è del 13,3%. Sono valori contenuti rispetto alla media delle città esaminate. Per livelli di prezzo della locazione Napoli si colloca al sesto posto tra le città esaminate.



Focus sul mercato immobiliare nella città di Napoli

Lo stock immobiliare residenziale nella città di Napoli conta nel 2023 circa 440 mila unità, di cui il 41,9% è costituito da abitazioni di tipo civile, poco più del venti per cento (21,4%) è rappresentato da abitazioni di tipo economico, mentre le abitazioni popolari e ultrapopolari raggiungono complessivamente il 35% con oltre 155 mila unità. La dimensione media delle abitazioni è di oltre 100 metri quadrati, con le abitazioni di tipo civile che si caratterizzano per una superficie media che raggiunge i 125 metri quadrati, mentre le abitazioni di tipo popolare e ultrapopolare hanno dimensioni medie più contenute, pari a circa 65 metri quadrati. Per quanto riguarda le abitazioni di tipo economico, la dimensione media è in linea con la media complessiva del capoluogo campano e si attesta sui 100 metri quadrati.⁷

Composizione dello stock residenziale per tipologia di abitazione nel 2023



Fonte: Scenari Immobiliari

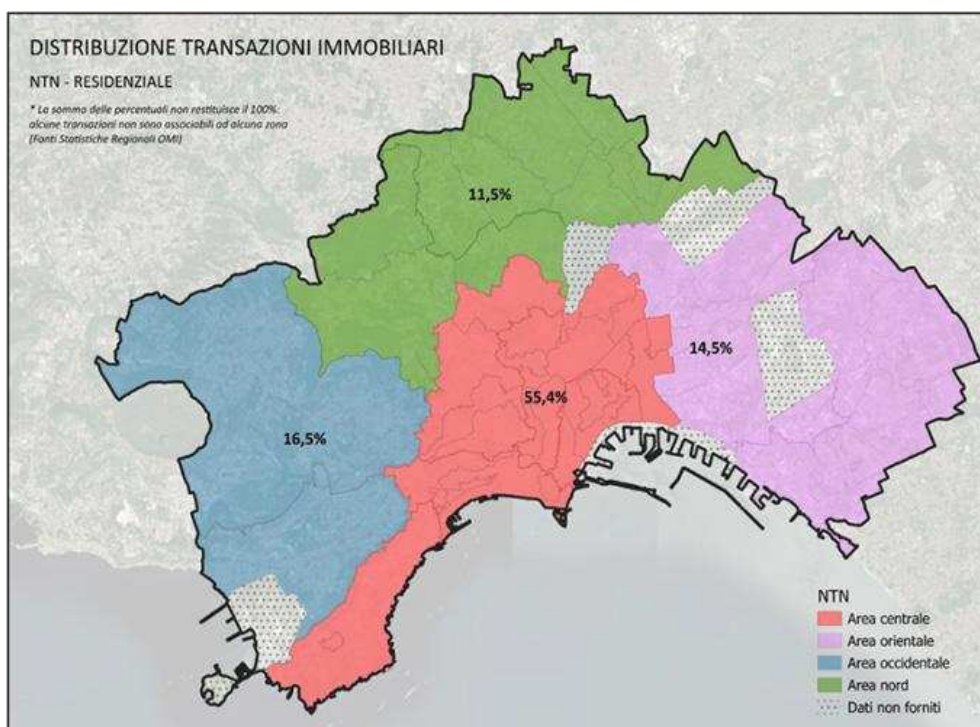
Il mercato immobiliare di Napoli ha attraversato nell'ultimo decennio un periodo di forte dinamismo, con quotazioni in crescita in quasi tutto il territorio comunale che riflettono il ritrovato appeal turistico internazionale della città. I dati provenienti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) ⁸evidenziano, infatti, nell'intervallo compreso tra il periodo pre-pandemico (Il semestre 2018) e l'ultima rilevazione disponibile (Il semestre 2024), una dinamica evolutiva del mercato cittadino in costante crescita relativamente alle quotazioni, con una lieve contrazione in corrispondenza della pandemia da Covid-19.

Con riferimento alle compravendite, invece, misurate dal Numero delle Transazioni Normalizzate (NTN), l'andamento nell'ultimo decennio risulta pressoché costante sia per l'intero territorio comunale che per le singole macro-unità territoriali che lo compongono. Tale trend è interrotto in maniera più significativa nel 2020 quando, per effetto dell'emergenza sanitaria, si assiste ad un decremento medio del ⁺15% per l'intero comune, che diventa più significativo discretizzando i dati per macroaree: in particolare, si assiste ad un decremento del numero di compravendite compreso tra il ⁺12% e il ⁺14% per le aree orientale, occidentale e centrale, che raggiunge il ⁺24% per l'area nord. Fatta eccezione per l'immediata ripresa post-pandemica, che registra una forte crescita nel biennio 2021-2022, il trend delle transazioni partenopeo conferma una fase di rallentamento, con livelli di compravendita che rimangono in ogni caso superiori a quelli del 2008. Negli anni più recenti (2023-2024) l'andamento dei volumi di compravendita rileva che l'unico incremento del numero di transazioni interessa l'area orientale, in controtendenza rispetto al trend negativo registrato per tutte le altre aree della città. Il dato, se confermato nel lungo periodo, potrebbe rilevare, sia pur in misura tendenziale, una iniziale dinamica centrifuga rispetto al nucleo storico della città, che potrebbe rappresentare un'inversione di tendenza rispetto alla storica dinamica residenziale centripeta che ha sempre caratterizzato il capoluogo partenopeo.

Appare significativo, tuttavia, come per ogni annualità analizzata oltre la metà delle transazioni (circa il 55%) interessi l'area centrale, la quale mostra, pertanto, una maggiore e costante vivacità del mercato immobiliare.

Anche nell'ultima rilevazione - Il semestre 2024 - il numero di transazioni normalizzate rilevate si attesta in un range compreso tra l'11% e il 17% nelle aree periferiche, confermando una concentrazione del 55% nell'area centrale (fig. 1.13), la quale in termini di stock edilizio accoglie, in una superficie piuttosto contenuta, quasi la metà (40%) dell'intero patrimonio immobiliare residenziale. All'interno dell'area centrale, il maggiore numero di transazioni interessa, in prevalenza, la zona storica coincidente con i quartieri immediatamente a ridosso del Centro antico e, in misura minore, l'area dei decumani.

Fig. 1.13 - Distribuzione territoriale delle transazioni normalizzate (NTN) a Napoli nel 2024



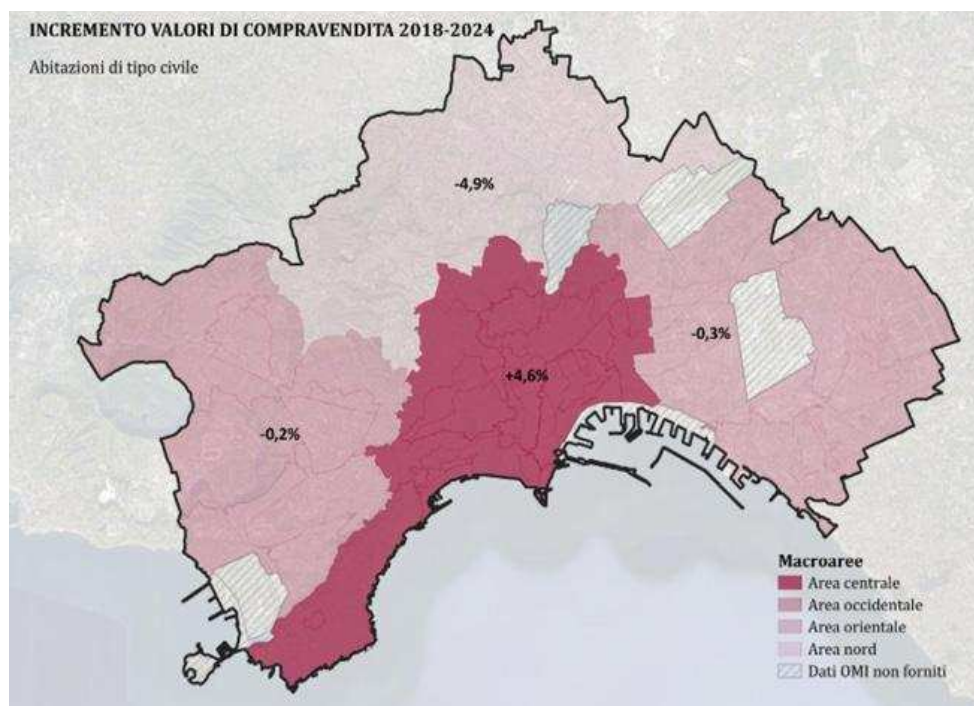
Fonte: elaborazione grafica su dati OMI – Agenzia delle Entrate

Altro elemento significativo nell'analisi del mercato immobiliare è rappresentato dal trend delle quotazioni di compravendita e locazione, quali indicatori economici in grado di rilevare eventuali meccanismi di trasformazione urbana e di capacità dello stock edilizio di produrre reddito o attrarre investimenti. Il mercato immobiliare partenopeo, infatti, vede dinamiche differenziate tra il settore delle compravendite e quello delle locazioni.

L'analisi dei prezzi delle abitazioni a Napoli rivela una notevole disomogeneità territoriale: i prezzi di compravendita medi al metro quadro (€/mq) variano sensibilmente a seconda dell'area, con valori rilevanti nell'area centrale (oltre €/mq 3.000), seguita dall'area occidentale (oltre €/mq 2.000) ed infine le aree orientale e settentrionale (con valori compresi tra €/mq 1.600-1.800). Nel dettaglio l'analisi dei valori immobiliari per le quotazioni di compravendita, così come evidenziato nella figura 1.14, nel periodo 2018-2024 mostra incrementi positivi solo nell'area centrale (+4,6%), mentre si registrano dei decrementi nelle aree periferiche, in particolare nell'area nord (+4,9%).



Fig. 1.14 – Incremento dei valori di compravendita tra il 2018 e il 2024 nell'intero Comune

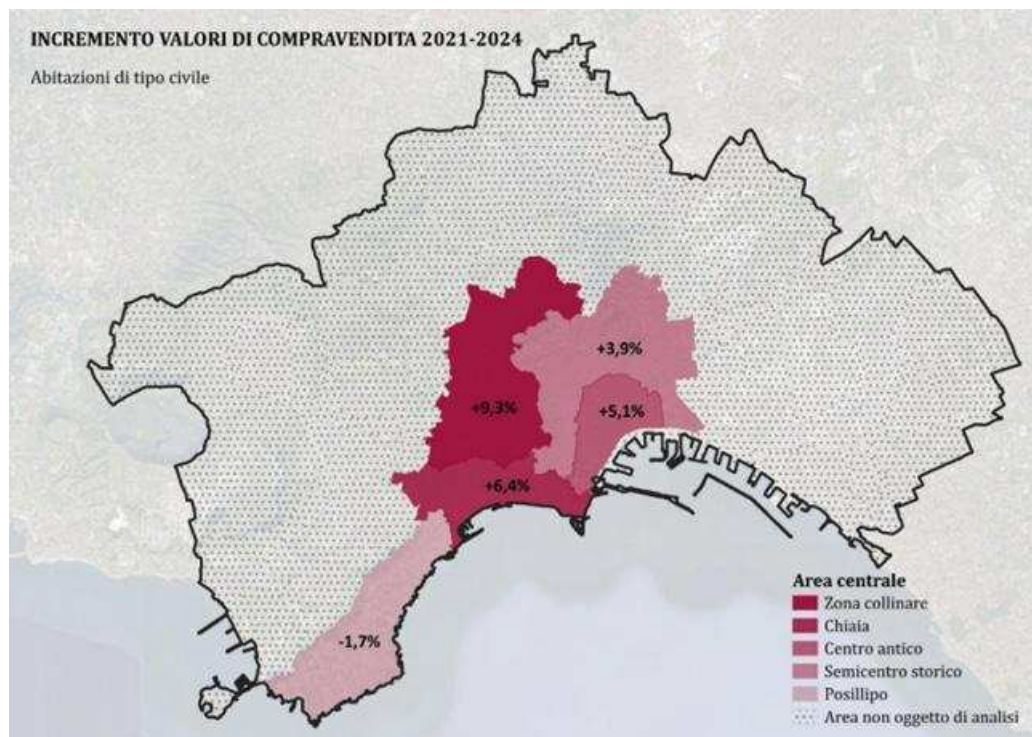


Fonte: elaborazione grafica su dati OMI – Agenzia delle Entrate

Nello specifico, il trend di crescita registrato nell'area centrale relativo ai valori di compravendita è confermato in maniera differenziata nelle diverse zone che la compongono (fig. 1.14). Gli incrementi maggiori si registrano nella Zona collinare (+9,3%), a Chiaia (+6,4%) e nel Centro antico (+5,1%) mentre il Semicentro storico presenta incrementi di poco inferiori a quelli medi dell'area centrale nel suo complesso. L'unica zona in lieve decremento è quella di Posillipo (+1,7%).

Nelle rimanenti macroaree si rileva una generale decrescita dei valori di compravendita che, se analizzata a livello delle relative zone, rileva un andamento piuttosto altalenante. Nello specifico i sobborghi delle aree occidentale e orientale mostrano un trend negativo nell'intervallo 2018-2024 (+2,6%) rispetto alle relative periferie che evidenziano una leggera crescita (+1,8%). L'area nord presenta una situazione speculare con andamento leggermente crescente per i sobborghi (+1,2%) contrapposto ad un significativo decremento della periferia (+9,4%).

Fig. 1.15 - Incremento dei valori di compravendita tra il 2018 e il 2024 nell'Area Centrale

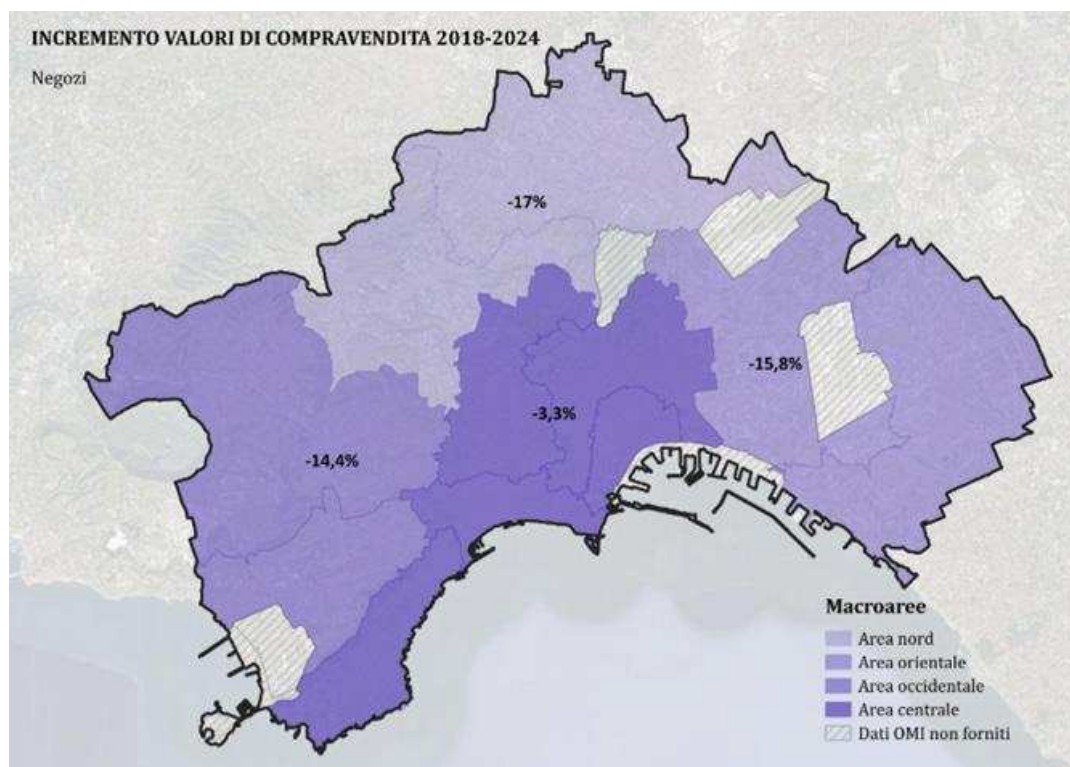


Fonte: elaborazione grafica su dati OMI – Agenzia delle Entrate

Il mercato della compravendita degli immobili con destinazione d'uso commerciale registra una marcata flessione tra il 2018 e il 2021, più significativa nelle aree periferiche (+16%) e molto più contenuta nell'Area centrale (+3,3%) con un rallentamento del trend discendente nel periodo 2021-2024 soprattutto nell'Area centrale in cui le quotazioni, a partire dal 2021, mostrano un andamento in crescita, in particolare nell'ultimo anno.



Fig. 1.16 -Incremento dei valori di compravendita dei negozi tra il 2018 e il 2024 nell'intero Comune



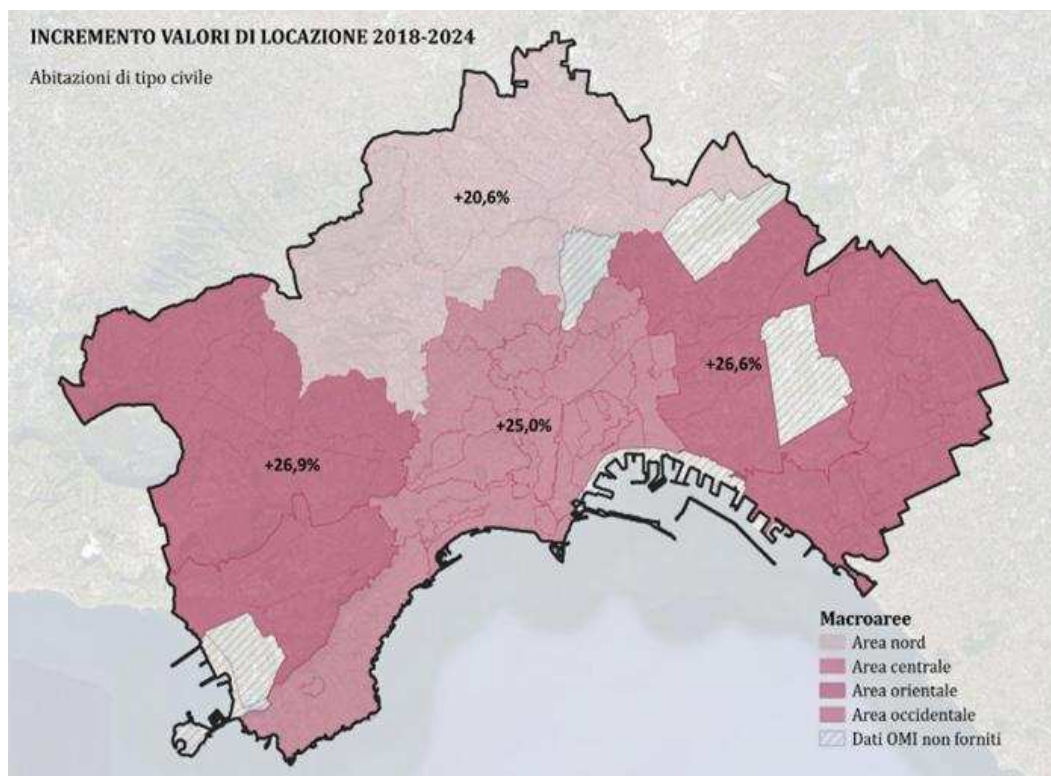
Fonte: elaborazione grafica su dati OMI – Agenzia delle Entrate

Mercato delle locazioni

I valori al metro quadro di locazione registrano una ripresa di maggiore rilievo rispetto a quella delle compravendite già a partire dal 2018, con incrementi pressoché omogenei nell'area centrale (+25,0%) rispetto a quelle periferiche (area occidentale +26,9%; area orientale +26,6%; area nord +20,6%) nell'intervallo 2018-2024.

Discretizzando i dati per annualità, l'Area centrale, sebbene abbia registrato un incremento dei valori di locazione più contenuto rispetto alle altre zone della città nell'intervallo pre-pandemico, ha subito negli ultimi anni un'accelerazione significativa del trend di crescita mostrando le possibili proiezioni di sviluppo che, con ogni verosimiglianza, potrebbero condurre ad un ulteriore marcato innalzamento dei prezzi nel medio e lungo termine delle locazioni. Difatti, si passa da un incremento del +3,6% nell'intervallo 2018-2021 al +20,6% nel periodo successivo 2021-2024. Diversamente, le aree periferiche vedono una dinamica dei valori di locazione in crescita nell'intervallo 2018-2021, con un incremento compreso tra il 3% e il 10%, e intorno al +17% nell'intervallo post pandemico (2021-2024).

Fig. 1.17 - Incremento dei valori di locazione dei negozi tra il 2018 e il 2024 nell'intero Comune

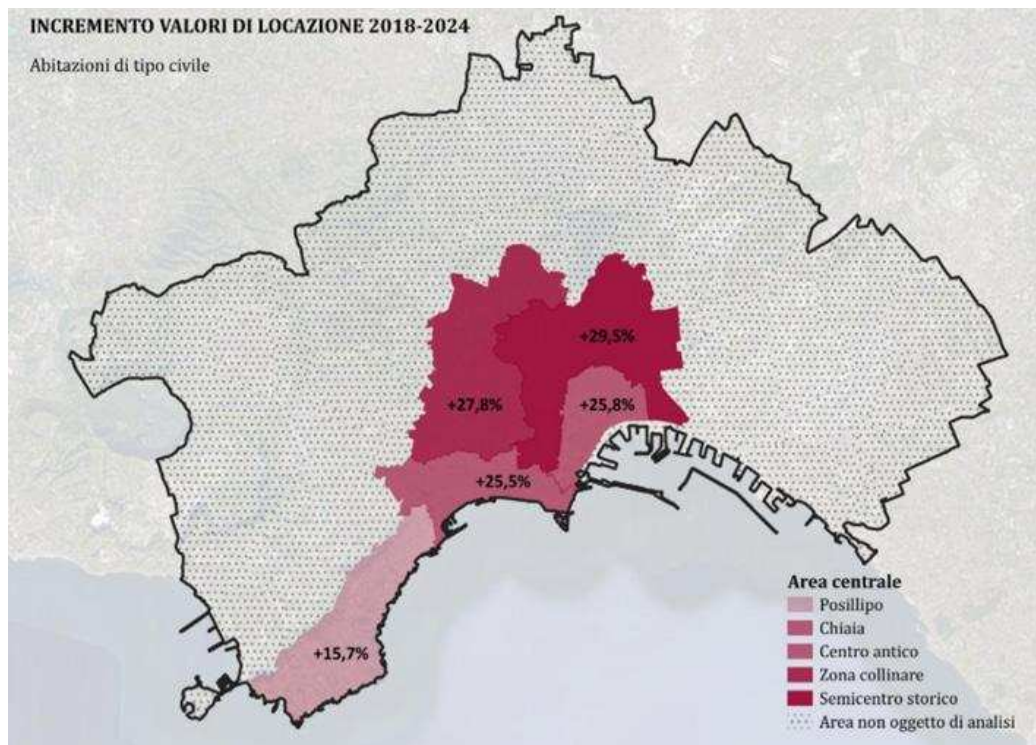


Scendendo alla scala delle singole zone, così come definite dall'OMI, il Semicentro storico, nella sua posizione a ridosso del Centro Antico, presenta nell'intervallo di riferimento l'incremento maggiore dei canoni di locazione (+29,5%), così come la Zona collinare (+27,8%), il Centro antico (+25,8%) e Chiaia (+25,5%) che mostrano incrementi significativi superiori a quelli medi dell'Area centrale nel suo complesso. La zona di Posillipo è l'unica ad attestarsi su un incremento più basso di circa dieci punti percentuali (+15,7%).

Per quanto riguarda le altre macroaree (area nord, area orientale e area occidentale) i valori di locazione nel periodo di riferimento (2018-2024) si attestano in un range di crescita compreso tra il 25% e il 30% sia per i sobborghi che per le periferie ad eccezione della periferia nord che cresce di circa 10 punti percentuali in meno (+14,8%).

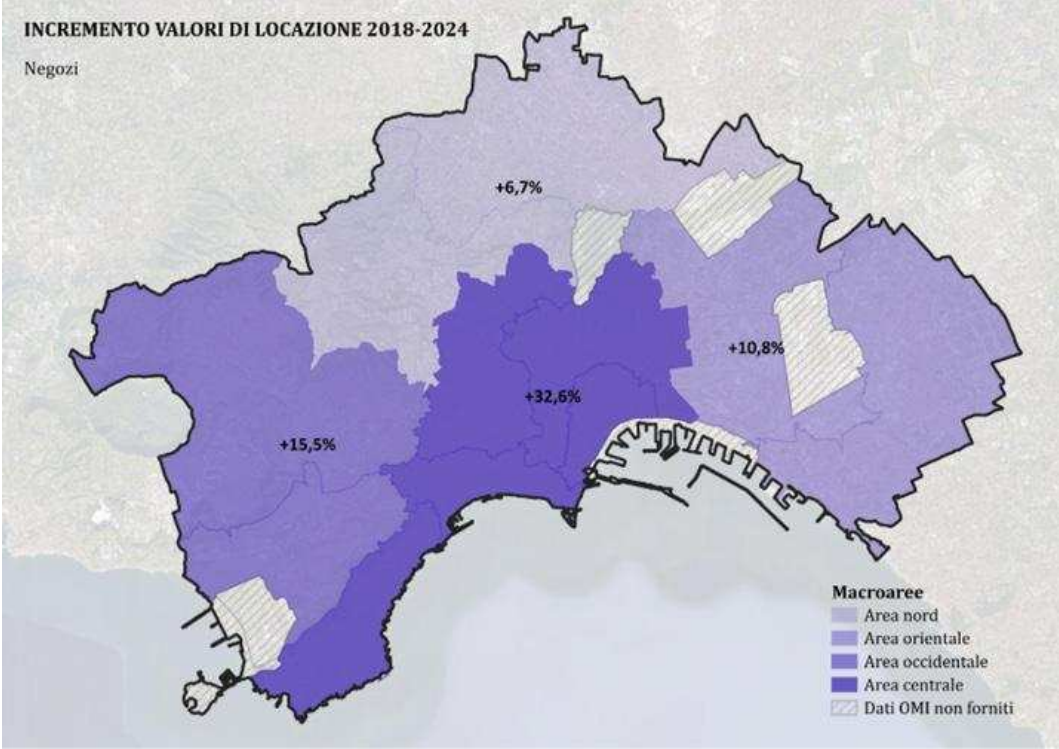


Fig. 1.18 - Incremento dei valori di locazione tra il 2018 e il 2024 nell'Area Centrale



Con riferimento agli immobili a destinazione commerciale, il mercato delle locazioni, contrariamente a quanto rilevato per quello delle compravendite, mostra un incremento complessivo dei canoni in tutte le aree della città e, in prevalenza, nell'Area centrale ($\uparrow 32,6\%$), con valori superiori alla media per la zona Chiaia ($\uparrow 37,5\%$) e prossimi alla media per il Centro storico e la Zona collinare. Nel complesso, dunque, l'Area centrale registra i prezzi di compravendita e locazione per i locali commerciali in assoluto più elevati (sostanzialmente doppi rispetto alle aree periferiche).

Fig. 1.18 - Incremento dei valori di locazione tra il 2018 e il 2024 nell'intero Comune





Riflessioni conclusive

Il mercato immobiliare nel Comune di Napoli ha registrato negli ultimi anni un aumento dei valori di compravendita in ambito residenziale e un significativo incremento dei prezzi di locazione, sia in ambito residenziale che commerciale, diversamente dalla quantità delle transazioni che ha mostrato, nel complesso, una certa stabilità.

L'analisi dei volumi di compravendita sembra delineare una tendenza alla polarizzazione che individua nell'area centrale, già fortemente caratterizzata da un'elevata tensione abitativa, l'area di maggiore interesse per le dinamiche insediative. La dinamicità del mercato rilevata dall'analisi delle quotazioni immobiliari mostra, negli anni 2018-2024, una certa omogeneità nei trend di decrescita delle macroaree periferiche, rispetto all'area centrale che è l'unica a mostrare valori positivi nell'ambito delle quotazioni di compravendita. In riferimento invece ai canoni di locazione si registra un generale trend positivo che coinvolge sia l'area centrale che le macroaree periferiche, con un accentuato incremento per il Semicentro storico, la Zona collinare e il Centro antico, che si attestano al di sopra della media.

Nel settore commerciale, al progressivo calo dei valori di compravendita segue, a partire dal 2021, un arresto del trend discendente ed una relativa stabilizzazione del mercato. Diversamente, i canoni di locazione commerciale, mostrano una progressiva ripresa a partire dal 2018, registrando un disallineamento rispetto al trend delle quotazioni di compravendita.

La divergenza temporale di ripresa dei mercati che si riscontra nell'analisi condotta in parallelo, sia nel settore residenziale che in quello commerciale, può essere interpretata in funzione dei diversi tempi con cui il mercato delle compravendite risponde alle variazioni dei contesti abitativi, sociali ed economici, rispetto a quello degli affitti.

Nell'ambito dell'*Area centrale*, in particolare nelle zone del *Centro antico* e del *Semicentro storico*, si assiste alla maggiore valorizzazione economico-immobiliare nell'arco temporale analizzato: l'incremento maggiore si registra nel nucleo centrale della città e nei quartieri in cui risulta vantaggioso investire ottenendo differenziali significativi. In particolare, il mercato immobiliare della compravendita nel settore residenziale appare quanto mai vivace nell'area dei decumani, ma anche nelle aree immediatamente a ridosso del *Centro Antico* mentre l'area dei *Quartieri Spagnoli* registra un mercato in crescita nel settore commerciale, probabilmente trainato dal proliferare delle attività turistico-ricettive nell'area e alla conseguente conversione dei servizi di vicinato per la residenza permanente in esercizi commerciali con finalità turistica (esercizi di food and beverage) oltre a rappresentare un impoverimento del tessuto socio-economico, determina una ulteriore marginalizzazione della residenzialità stabile nel centro storico.

Anche il mercato delle locazioni residenziali, nel complesso, continua a mostrare un trend ascendente, ma con un ritmo più sostenuto rispetto agli anni precedenti, riflettendo in modo più marcato la dinamica già evidenziata dai valori di compravendita. Gli incrementi più significativi dei canoni si registrano infatti nelle aree centrali, lì dove vi è motivo di ritenere che il mercato delle locazioni a lungo termine possa essere fortemente condizionato dal regime concorrenziale generato dagli elevati introiti derivanti dagli affitti a breve termine. Tuttavia, lo studio effettuato non mostra una correlazione diretta tra i dati riscontrati e gli effetti della crescente pressione turistica a Napoli. Ciò che emerge è che *il mercato della locazione di abitazioni è intenso laddove la quota di alloggi offerti in locazione breve è alta, con i due mercati che sembrano convivere insieme, pur rispondendo a esigenze diverse.*⁹

⁹ Osservatorio del Mercato Immobiliare, *Quaderni dell'Osservatorio – Appunti di Economia immobiliare*, p. 57, 2025.

1.4 Il partenariato pubblico-privato nei processi di rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana, per lungo tempo considerata una semplice estensione operativa di categorie tradizionali quali il *riuso*, la *riqualificazione* e il *recupero edilizio e urbanistico*, si sta progressivamente affermando come un ambito dotato di autonoma consistenza sistematica all'interno delle politiche pubbliche di governo del territorio. Essa costituisce oggi una funzione amministrativa complessa, capace di intercettare una pluralità di interessi pubblici – ambientali, sociali, energetici, culturali, economici – che travalicano la dimensione strettamente urbanistica.

Tale emancipazione concettuale deriva dal fatto che la rigenerazione non può più essere interpretata come un mero intervento di riorganizzazione delle forme urbane o di razionalizzazione delle destinazioni d'uso, secondo la logica "classica" dell'urbanistica prescrittiva. Al contrario, essa si configura come una **politica intersettoriale di coesione territoriale**, in cui il territorio non rappresenta soltanto lo spazio geometrico delle trasformazioni fisiche, bensì il luogo di convergenza di interessi pubblici stratificati: la qualità ambientale, la resilienza climatica, la mobilità sostenibile, l'inclusione socio-culturale, l'efficientamento energetico, il contrasto alle disuguaglianze e la rivitalizzazione economico-produttiva.

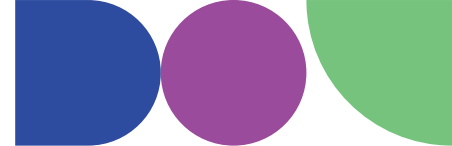
In questo quadro, l'Amministrazione pubblica è chiamata a svolgere un ruolo di **pianificazione adattiva** e di **mediazione degli interessi**, bilanciando esigenze non sempre convergenti. Se, da un lato, le politiche ambientali orientano verso modelli di sviluppo sostenibile e di contenimento del consumo di suolo, dall'altro lato emerge l'urgenza di rispondere ai bisogni sociali ed economici delle comunità urbane, soprattutto nelle periferie e nei contesti che soffrono fenomeni di marginalità socio-economica, spopolamento e carenza di servizi. Le recenti politiche nazionali ed europee – in particolare nell'ambito delle strategie per le aree interne e degli investimenti del PNRR – valorizzano infatti la rigenerazione come dispositivo per ricostruire la coesione territoriale e generare nuova capacità attrattiva.

In tale contesto multidimensionale, il **Partenariato Pubblico-Privato (PPP)**, combinando risorse pubbliche e private in un quadro di governance condivisa e orientata alla sostenibilità, assume una centralità pressoché strutturale, non rappresentando più un semplice strumento finanziario-amministrativo, bensì un elemento "costitutivo" dell'azione rigenerativa per almeno tre ordini di ragioni:

1. **Onerosità e complessità degli interventi:** le operazioni di rigenerazione implicano spesso interventi materiali e immateriali di ampia portata, con costi non sostenibili dalla sola finanza pubblica, soprattutto in un contesto di progressiva contrazione delle risorse e di rigidità dei bilanci locali.
2. **Effetto leva sugli investimenti privati:** le trasformazioni urbane, specie quando inserite in strategie integrate e in contesti ad alta potenzialità, possono risultare particolarmente attrattive per i capitali privati, generando così un effetto moltiplicatore che amplifica l'impatto dell'iniziativa pubblica.
3. **Scarsità della risorsa suolo:** l'impossibilità di espandere ulteriormente la città costruita aumenta il valore strategico dei progetti di recupero e trasformazione dell'esistente, rendendoli appetibili per operatori economici in grado di coniugare interesse privato e ritorno pubblico.

A livello europeo sono state individuate due forme di PPP: il partenariato contrattuale e il partenariato istituzionalizzato. Il partenariato contrattuale, basato su legami contrattuali o convenzionali tra i soggetti partecipanti alle operazioni, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati ad un privato. In questo contesto uno dei modelli più conosciuti è il modello concessorio: il privato fornisce un servizio alla collettività, in luogo, ma sotto il controllo, del soggetto pubblico. Il partenariato istituzionalizzato implica l'esistenza di una struttura societaria detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. Negli Stati membri le autorità pubbliche ricorrono a questa categoria, in particolare, per la gestione di servizi pubblici a livello locale (servizi di approvvigionamento idrico o per la raccolta dei rifiuti). La creazione di un PPP istituzionalizzato può avvenire sia attraverso la creazione di una società detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, sia tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (privatizzazione).

Tale distinzione è stata recepita anche nell'attuale **Codice dei contratti pubblici** (D.lgs. n. 36/2023) in cui l'istituto del partenariato pubblico-privato è stato oggetto di rilevanti novità, soprattutto in termini di semplificazione e maggiore chiarezza. A differenza del Codice previgente, il Nuovo Codice definisce il PPP "un'operazione



economica” caratterizzata dalle condizioni di cui agli artt. 174 e ss. definendolo non più un “contratto”, bensì “un’operazione economica”.

Ai sensi dell’art. 174 comma 3, *il Partenariato Pubblico-Privato contrattuale comprende le figure della concessione, anche nelle forme della finanza di progetto, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela.*

- *la concessione;*
- *la finanza di progetto;*
- *la locazione finanziaria;*
- *il contratto di disponibilità;*
- *gli altri tipi contrattuali che le Pubbliche Amministrazioni possono concludere con i privati, purché rispettino i requisiti indicati dal comma 1 dell’art. 174 e intendano realizzare un interesse meritevole di tutela.*

Nei progetti di rigenerazione urbana rivestono grande importanza, oltre agli strumenti contrattuali, i meccanismi finanziari e di gestione del rischio, necessari per garantire la sostenibilità di interventi complessi e di lunga durata. L’utilizzo di fondi infrastrutturali e obbligazioni verdi consente di attrarre capitali istituzionali e di assicurare una gestione stabile su attività/risorse come edilizia residenziale sociale (ERS), residenze per senior, coliving e spazi di prossimità. In questo quadro, il Comune mantiene un ruolo decisivo sia nella scelta delle Società di Gestione del Risparmio (SGR) sia nella definizione di regolamenti orientati all’impatto, con vincoli d’uso, standard energetici e controllo su canoni e quote ERS. Anche l’inserimento dell’ente negli *advisory board* contribuisce ad allineare le strategie finanziarie con gli obiettivi urbanistici.

Al fine di garantire la sostenibilità e assicurare la conformità alle normative ambientali, urbanistiche e di sicurezza degli interventi di rigenerazione urbana realizzati in PPP, il Comune prevede specifiche clausole contrattuali per la gestione dei rischi ambientali, normativi e finanziari. Tali clausole prevedono indagini preliminari, ripartizione degli oneri di bonifica, responsabilità per danni ambientali, meccanismi di riequilibrio economico in caso di modifiche legislative e obblighi assicurativi specifici. A ciò si aggiungono obiettivi di sostenibilità misurabili, con eventuali penali e polizze assicurative. Gli strumenti finanziari di mitigazione del rischio includono fondi di garanzia, fidejussioni, performance ed environmental bond, finanziamenti verdi e risorse europee, oltre a meccanismi di revisione prezzi in caso di nuove prescrizioni. Le convenzioni prevedono infine la possibilità di adeguare nel tempo le clausole in coerenza con l’evoluzione normativa e con gli obiettivi di sostenibilità.

Il controllo avviene attraverso report periodici e tramite un Comitato di monitoraggio composto da rappresentanti pubblici, partner privati ed esperti che verificano la conformità, aggiornano gli strumenti contrattuali e assicurano l’integrazione delle eventuali novità legislative senza compromettere la continuità dei progetti.

Il **Comune di Napoli**, attraverso lo strumento del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) e nel pieno rispetto della LR 13/2022 e della LR 5/2024, ha promosso la valorizzazione del patrimonio, la realizzazione di servizi di interesse collettivo e la rigenerazione urbana, integrando risorse pubbliche e private all’interno di un sistema di *governance* condivisa, orientato alla sostenibilità e alla creazione di valore per la comunità. Alla base delle diverse forme di accordo, e quale fondamento della loro legittimazione, si pone il principio dell’interesse pubblico. In questa prospettiva, il piano guarda a forme di accordo e a leve finanziarie diversificate e coordinate allo scopo non solo di incrementare le risorse necessarie a produrre vantaggi collettivi (ad esempio l’edilizia sociale), ma anche di attivare i fattori abilitanti del settore privato a condizioni che privilegino l’interesse pubblico senza compromettere la sostenibilità economica e la remunerazione dei capitali investiti. In tale quadro, rimane centrale il ruolo dell’amministrazione comunale come regolatore e *policy maker* chiamata a definire parametri di riferimento che consentano di evitare rendimenti prossimi a logiche speculative, garantendo al contempo un equilibrio tra funzione sociale e sostenibilità degli investimenti.

La promozione di alcuni interventi potrà avvenire, tra gli altri strumenti disponibili, attraverso diverse tipologie contrattuali, differenziate per obiettivi, orizzonte temporale e modalità di distribuzione dei rischi.

La **concessione di valorizzazione** consente riattivare patrimoni pubblici sottoutilizzati, senza rinunciare al controllo

sulla loro destinazione finale, garantendo il mantenimento di funzioni sociali, abitative e servizi di prossimità. Consiste nell'affidamento a un operatore economico degli oneri della progettazione, riqualificazione, gestione e valorizzazione di un bene o compendio pubblico, con finalità d'interesse generale e rischio operativo a carico del concessionario. Al termine della concessione, il bene rientra nella piena disponibilità dell'amministrazione pubblica.

L'amministrazione individua beni e aree potenzialmente valorizzabili e predispone una convenzione-tipo che definisce le percentuali minime di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), gli standard energetici (NZEB) e ambientali, i servizi di quartiere e gli indicatori di qualità dell'abitare.

La **joint venture pubblico-privata** è una società di scopo a capitale misto, nella quale il Comune e un partner industriale co-investono e co-governano processi di trasformazione complessi, condividendo rischi e rendimenti secondo patti predefiniti. Questo strumento consente di co-progettare interventi multifunzionali e articolati in più fasi garantendo una partecipazione attiva dell'ente pubblico nelle scelte strategiche e mantenendo una governance orientata all'interesse collettivo. La joint venture permette inoltre di gestire nel tempo mix funzionali differenziati (ERS, senior living/coliving, spazi produttivi, servizi di prossimità), assicurando coerenza con gli obiettivi sociali, ambientali ed eco-nomici dell'amministrazione.

Il **contratto di rigenerazione urbana** è un accordo attuativo integrato che definisce il mix d'uso, le quote ERS, gli standard ambientali e il cronoprogramma degli interventi, includendo obblighi prestazionali e garanzie sulla qualità dell'abitare. Tale strumento risulta particolarmente efficace quando la trasformazione coinvolge una pluralità di elementi – residenza, servizi, verde, mobilità – e richiede una visione integrata e coerente con le strategie di sviluppo urbano.

Permette l'integrazione tra spazio pubblico, residenza, servizi di prossimità, verde e mobilità sostenibile attraverso meccanismi premiali (come riduzioni degli oneri o incrementi volumetrici) legati alle percentuali di ERS in locazione e al raggiungimento di specifici target energetici.

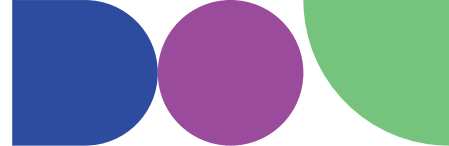
Il Comune assume un ruolo di coordinamento definendo il mix funzionale, gli standard energetici e di accessibilità, le milestone operative e il piano di gestione post-opera, mentre il percorso partecipativo consente di ancorare gli interventi a esiti monitorabili, in termini di qualità dello spazio pubblico, inclusività, risparmio energetico e accessibilità.

La rigenerazione urbana, tuttavia, non si esaurisce nelle dinamiche del partenariato tradizionale ma si connette sempre più spesso alle logiche del **partenariato sociale**, soprattutto attraverso esperienze di **microgenerazione urbana**. Queste forme di collaborazione, fondate sulla cittadinanza attiva, sul volontariato civico e sul coinvolgimento degli enti del terzo settore, danno vita a processi di cura, gestione e valorizzazione condivisa di beni comuni, spazi pubblici, aree demaniali e luoghi simbolici della comunità.

In tali casi, il Comune opera mediante *patti di collaborazione e accordi di cittadinanza*, attribuendo alle comunità organizzate un ruolo non meramente consultivo, ma pienamente co-progettuale e co-gestionale. Questi strumenti, pur più "leggeri" rispetto ai PPP in senso stretto, contribuiscono a consolidare una governance partecipata dei territori, accrescendo il capitale sociale e favorendo processi di innovazione civica.

In questa direzione si è mosso il Comune di Napoli; l'amministrazione comunale, consapevole della complessità del contesto metropolitano e della fragilità storica di alcuni suoi assetti, ha infatti avviato un percorso che non si limita a intervenire sui luoghi, ma tenta di **ricomporre i processi** che li rendono vivi: governance, relazioni sociali, investimenti, modelli di gestione e produzione culturale, superando la logica tradizionale del "comune erogatore" in favore di una concezione policentrica della responsabilità urbana. Il Comune di Napoli adotta, dunque, una sorta di urbanistica relazionale, fondata sulla costruzione di tavoli, cabine di regia, gruppi di lavoro misti e reti di attori capaci di condividere non solo problemi, ma anche visioni e strumenti. In questo senso, la coprogettazione e la coprogrammazione si configurano non come semplici modalità operative, ma come vere e proprie infrastrutture sociali attraverso cui interpretare la città come un bene comune complesso.

L'esempio di **Piazza Garibaldi** è emblematico, non tanto per la natura del luogo – una piazza attraversata da flussi turistici, criticità sociali e funzioni commerciali – quanto per l'approccio inaugurato con il progetto "Bella Piazza". Qui la rigenerazione non è ridotta a interventi architettonici o di decoro, ma diventa un ecosistema plurale in cui cooperano terzo settore, grandi e piccoli imprenditori, università, fondazioni e persino soggetti informali. Tale



pluralità produce un ambiente urbano in cui manutenzione, mediazione sociale, cultura, sport e servizi diventano tasselli di un'unica operazione: restituire alla piazza una funzione pubblica realmente inclusiva.

La dimensione del partenariato pubblico-privato (PPP) assume un ruolo non meramente finanziario, ma strategico. L'intervento sull'**Ippodromo di Agnano** mostra come la collaborazione con operatori privati possa generare investimenti consistenti, purché il Comune orienti il progetto alla tutela degli interessi pubblici preminenti: tutela degli animali, valorizzazione del patrimonio, occupazione e accessibilità. Da questa esperienza emerge una sfida cruciale: la necessità di dotare la macchina amministrativa di competenze nuove, capaci di interfacciarsi con investitori, gestire contratti complessi, leggere indicatori economici e al tempo stesso salvaguardare beni comuni.

In conclusione, la rigenerazione urbana si configura come un **campo di politiche pubbliche ad alta complessità**, in cui la dimensione tecnica dell'urbanistica si integra con quella economica, sociale e culturale. Essa richiede una visione sistemica, strumenti finanziari adeguati, modelli avanzati di cooperazione istituzionale e, soprattutto, una capacità amministrativa orientata alla co-progettazione con il settore privato e con la cittadinanza attiva. È proprio questa natura policentrica e relazionale che rende la rigenerazione urbana una delle sfide più significative del governo del territorio contemporaneo.

1.5 La recente metamorfosi industriale di Napoli e della sua area metropolitana

La trasformazione industriale recente

Alla metà degli anni Novanta del secolo scorso, Napoli conservava ancora i tratti di una città industriale. Non li aveva perduti, nonostante l'incessante processo di erosione della base produttiva avesse già da tempo profondamente mutato il paesaggio economico. Come altre città di mare, aveva consolidato nei secoli una radicata vocazione mercantile e, come in altre grandi aree metropolitane, le attività manifatturiere, e perfino la grande produzione industriale, avevano convissuto a lungo con gli spazi residenziali.

L'eredità del passato era ancora evidente sia nel quadrante orientale sia nell'area occidentale benché, per ragioni differenti, già dai primi anni Sessanta la città avesse assistito a un primo strappo nel percorso di deindustrializzazione. E, quando i colpi delle crisi economiche degli anni Settanta e Ottanta e gli squilibri della finanza pubblica misero in ginocchio il modello tradizionale della grande impresa a partecipazione statale, Napoli aveva già visto sfilacciarsi la trama della manifattura lungo il fronte costiero. Il vantaggio competitivo della città era inesorabilmente svanito. Il baricentro si era spostato da tempo verso il retroterra, a nord come a est. Molte imprese dell'area orientale avevano trasferito le attività produttive non più sostenibili per ragioni ambientali o di spazio all'interno del perimetro urbano, nelle aree di sviluppo industriale, incoraggiate dalla disponibilità di suoli e dall'accessibilità agli assi autostradali. Altre vi si erano insediate, attratte dagli incentivi garantiti dalle politiche pubbliche a sostegno degli investimenti nel Mezzogiorno, che si sarebbero bruscamente interrotte nel 1993, quando gli sforzi necessari a guadagnare l'ingresso del Paese nell'area euro segnarono il tramonto della lunga stagione dell'intervento straordinario.

Nell'arco di un decennio, fra il 1985 e il 1995, sulla già vacillante struttura industriale della città si era abbattuta una sequenza di eventi che, con differente intensità, avrebbero avuto un ruolo decisivo nel separare l'idea di industria dalla dimensione urbana: il disastro causato dall'incendio dei depositi Agip di Vigliena (1985); la chiusura degli impianti a caldo dell'Italsider di Bagnoli, la fabbrica-simbolo della città (1990); il trasferimento della direzione generale da Napoli a Roma dell'Alenia, nata dalla fusione di Aeritalia e Selenia (1990), e la dismissione a pezzi della Sme, il maggior gruppo agroalimentare e della distribuzione a capitale pubblico in Italia (1993-1996); la decisione del Ministero del Tesoro di cedere il Banco di Napoli (1997). Si aprì una lunga stagione di incertezza per la città, costretta a registrare la perdita definitiva dei suoi principali centri decisionali e la dispersione di un ricchissimo e sedimentato patrimonio di competenze manageriali. Cominciò in quegli anni la grande migrazione intellettuale.

Il destino industriale dell'area metropolitana rimase a lungo aggrappato a tre principali poli di produzione, ciascuno con un'impresa-guida impegnata a percorrere sentieri sempre più tortuosi. Lo stabilimento automobilistico di Pomigliano d'Arco della Fiat; il polo aerospaziale di Alenia, tra Pomigliano e Nola; la produzione ferroviaria di Ansaldo Trasporti, a San Giovanni a Teduccio. Ciascuno dei tre poli attingeva da una fitta rete di fornitori della componentistica, collocati tra l'area orientale di Napoli e i primi comuni della cintura metropolitana e, insieme, assorbivano i due terzi degli addetti alla manifattura in città. Era l'ultima frontiera industriale, dominata dalla metalmeccanica e dall'industria dei mezzi di trasporto. Molte di queste aziende a loro volta mantenevano in vita fonderie, officine e piccoli stabilimenti per la lavorazione dei metalli, in una configurazione spaziale singolare in cui piccole imprese radicate nel perimetro urbano si ponevano al servizio di grandi impianti di produzione, mostrando un particolare carattere di integrazione della catena del valore tra la città e il suo retroterra.

La fragilità dell'industria napoletana traspariva da una serie di criticità. In primo luogo, le grandi imprese, in città come nell'area metropolitana, coincidevano di fatto con impianti produttivi, senza essere dotate di centri di ricerca & sviluppo oppure di unità direzionali. Erano grandi fabbriche senza capacità decisionali, e quindi le più vulnerabili davanti ai rischi di delocalizzazione produttiva. In secondo luogo, il paesaggio industriale era dominato da imprese di fornitura, quasi sempre di piccole dimensioni e a controllo familiare, fortemente dipendenti dall'andamento della domanda dei principali, a volte unici, committenti. Accadeva non solo per l'industria meccanica, ma anche per l'abbigliamento e l'alimentare. Vi era infine un'altra singolarità per la città, resistente al passare del tempo: la sopravvivenza nel suo centro storico di micro-attività manifatturiere, in particolare nella filiera della moda (abbigliamento, borse, scarpe, guanti), poste quasi sempre ai margini delle catene del valore.

Il primo decennio del nuovo secolo non aveva segnato cambi di tendenza. L'industria napoletana restava in una condizione di sofferenza, piombata in una profonda crisi di identità. Centri direzionali di grandi imprese dismessi



o allontanati dalla città; la più grande banca locale privatizzata e venduta; la sua fabbrica più iconica chiusa per sempre; le due aree produttive, a ovest come a est, bloccate dall'incertezza. Intanto, però, il centro storico aveva perduto la sua anima manifatturiera, tenuta artificialmente in vita solo dai meccanismi opachi dell'economia informale. Le imprese più innovative avevano lasciato la città o nascevano già lontane dal perimetro urbano, per cercare ospitalità in quelle aree industriali ormai anch'esse corrose dai segni del tempo e non più in grado di offrire ai nuovi investimenti standard elevati e condizioni di contesto adeguate.

Uno dei principali elementi di differenziazione da altre grandi città italiane, afflitte anch'esse dal processo di deindustrializzazione, era che al drastico ridimensionamento della base produttiva Napoli e la sua area metropolitana non aveva corrisposto un rafforzamento di attività industriali innovative. La città non aveva maturato una chiara specializzazione produttiva. In altre parole, il "vuoto" che progressivamente si estendeva per effetto dei processi di disinvestimento e dal naturale processo di estinzione dell'industria a forte impatto ambientale non era stato "riempito" da nuove attività ad alta intensità di conoscenza. Ciò accadeva non solo per la perdurante assenza di imprese nei settori emergenti, poste lungo la frontiera tecnologica; ma anche per le aziende nei settori più tradizionali, come la moda o l'alimentare, non in grado di ricollocarsi nella fascia alta del mercato o di svolgere attività a maggior contenuto di innovazione.

Alla fine degli anni Dieci, il lento processo di erosione della base produttiva di Napoli è proseguito senza interruzioni. L'ingresso della Cina nel WTO nel 2002 aveva scardinato i meccanismi protettivi che avevano a lungo difeso in Italia la manifattura leggera. Per l'industria napoletana, dove era ampia la presenza di settori tradizionali, con imprese inadeguate per taglia e cultura manageriale a fronteggiare il cambiamento di scenario, l'impatto è stato dirimpente.

Le imprese della moda si sono svuotate di attività produttive e i pochi stabilimenti trasformati in piattaforme logistiche dove movimentare prodotti realizzati altrove; per i contoterzisti, il quadro è diventato drammatico, con la chiusura di decine e decine di imprese ai margini delle catene del valore.

Nel 2004, l'ingresso nella UE di paesi dell'Europa orientale, favoriti dagli effetti di cambio e da regimi fiscali più vantaggiosi, e gli accordi commerciali con la Turchia, hanno indebolito la rete della componentistica nell'automotive e messo all'angolo i pochi produttori superstiti nel settore degli elettrodomestici.

Nei settori-guida dell'economia napoletana, operavano imprese troppo fragili per spostarsi nelle attività a maggior valore aggiunto attraverso investimenti in innovazione e in marketing; troppo piccole per riposizionarsi nelle catene globali della fornitura e della distribuzione organizzata; troppo impreparate per guardare con fiducia ai mercati internazionali, quando la domanda domestica si è affievolita fino a diventare asfittica. Solo poche, in un processo feroce di selezione naturale, sono riuscite a risalire posizioni nella filiera produttiva o ad affacciarsi nei segmenti di mercato a maggior profittabilità. Solo poche hanno avuto la forza, il coraggio e la capacità di investire in innovazione di prodotto, in comunicazione, nel branding, così da non restare intrappolate nelle sabbie mobili della competizione basata sul prezzo.

Fra il 2008 e il 2017, il valore aggiunto nell'industria in Campania è calato del 25%, la produttività è crollata. La lunga stagione di crisi non ha solo cancellato le imprese inefficienti, ma ha aggredito una porzione sana del tessuto produttivo, non in grado per le dimensioni e per l'ostilità del contesto di fronteggiare e resistere nel tempo a fasi recessive ripetute. La reazione di molti imprenditori è stata quella di rinunciare a svolgere attività produttive per tornare a una dimensione puramente commerciale: nell'economia napoletana si sono moltiplicate le *hollow corporation*, aziende-marchio, con produzioni esternalizzate che mantenevano il controllo solo delle fasi distributive. A controbilanciare il "vuoto" industriale, si è registrata un'espansione senza misura delle attività di servizio "povere", a bassa intensità di conoscenza e senza forza attrattiva per le nuove generazioni dotate di livelli elevati di formazione. A Napoli, la "terziarizzazione" è andata ben oltre i limiti "naturali" consentiti e, non giovandosi della pressione selettiva di una domanda sofisticata da parte di imprese industriali, non è stata quasi mai in grado di migliorare l'offerta o di rinnovarsi nelle capacità tecnologiche, finendo per rallentare ancor di più la ripresa economica.

Mentre in altre aree urbane del Paese, la permanenza di una base industriale che, se perdeva di consistenza numerica acquistava però spazio nei settori emergenti dell'alta tecnologia, determinava l'ascesa e il rafforzamento di un'offerta innovativa di servizi avanzati alle imprese, a Napoli il fenomeno assumeva in larga misura i caratteri della mercantilizazione, dove la vera risorsa critica diventavano le competenze relazionali e le abilità negoziali, e del lavoro a bassa intensità di conoscenza (distribuzione, ristorazione, trasporti, turismo). Non è un caso che nel

2024, a scorrere le graduatorie delle principali società con sede nel comune di Napoli, ordinate per fatturato, alle spalle dell'unica grande impresa industriale superstite, Hitachi Rail I (che nel 2015 ha acquisito Ansaldo), risalti la presenza massiccia di imprese nel campo della distribuzione commerciale e dei trasporti.

Chi è riuscito a resistere alle ondate di crisi però ha cambiato pelle. Imprese della filiera aerospaziale sono riuscite a svincolarsi dalla dipendenza da un unico cliente per acquisire commesse all'estero e stabilire relazioni dirette con i grandi player, a volte consolidando la presenza in segmenti di nicchia, dagli aerei leggeri ai carrelli per atterraggio, agli arredi per aeromobili. Aziende della meccanica, risvegliate dalle turbolenze del mercato, si sono affrancate dai vecchi modelli organizzativi e hanno cominciato a irrobustire le relazioni con le università e i centri di ricerca, fino a farle diventare stabili, anche attraverso la partecipazione a progetti europei. Molte imprese, in particolare nei settori più tradizionali, dall'alimentare alla moda, hanno esplorato con maggior convinzione e attraverso un investimento deciso in competenze manageriali i mercati internazionali, rafforzando l'identità di marca e la capacità di operare con un proprio brand. Sono cresciute, in certi casi fino ad assumere dimensioni competitive e a costruire piattaforme logistiche di assoluto rilievo imprese di distribuzione, dai campi più tradizionali, come l'alimentare e l'abbigliamento, fino a quelli più innovativi, dalla componentistica per l'industria aerospaziale ai prodotti farmaceutici. Cominciano finalmente ad emergere imprese di servizi a maggior contenuto tecnologico, dall'energia al software.

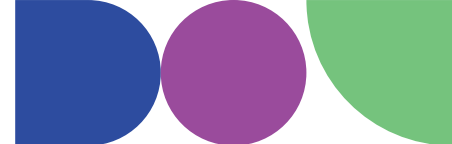
La metamorfosi industriale si può "leggere" agevolmente attraverso l'analisi delle esportazioni della città metropolitana nell'ultimo quarto di secolo. È una dimensione-chiave per comprendere come, in anni di crisi e di contrazione della domanda interna, l'ultima frontiera dell'industria napoletana sia stata in grado di sopravvivere. Nell'arco di poco più di vent'anni, dal 2001 al 2024, il flusso di esportazioni dalla città metropolitana di Napoli è quasi triplicato, con un'accelerazione significativa negli ultimi anni. Ebbene, nel 2001, la metà dell'export napoletano era ancora riconducibile al segmento dei mezzi di trasporto, alimentato dagli stabilimenti di Alenia, Fiat, Ansaldo e Fincantieri. A distanza di quasi un quarto di secolo, nel 2024, la quota sul totale di questa porzione della manifattura è precipitata al 13,6%. Si è dimezzata la quota dell'altro settore trainante dell'economia napoletana, la filiera della moda – con le produzioni di abbigliamento, borse e scarpe – scivolata al 5,8% del 2024. A guadagnare spazio, l'industria alimentare che ha visto la sua incidenza sul flusso di export quasi triplicare vent'anni dopo, per poi attestarsi al 12,7% e, soprattutto, l'industria farmaceutica, balzata al 52,6%, per effetto tanto dell'espansione produttiva degli stabilimenti di Novartis a Torre Annunziata quanto della vivacità di un drappello di imprese a capitale locale che opera nel campo del trading farmaceutico. Il contributo di altri settori rimane marginale: in calo di quota gli imballaggi in carta, la chimica, i prodotti in gomma e in plastica, gli elettrodomestici, la meccanica. È tornata a scendere, dopo aver mostrato segni di risveglio, l'elettronica, che vanta una quota di appena il 2% dell'export napoletano.

Altro segnale incoraggiante giunge dal mondo delle startup innovative e degli spin-off da ricerca, in decisa espansione negli ultimi anni, alcune già con una configurazione di *born-global*. In modo analogo, dalle Academy insediate nel polo della Federico II è attendibile nei prossimi anni un flusso di nuova imprenditorialità che potrebbe attecchire in un'area industriale ripensata integralmente e dedicata alle nuove tecnologie e alla manifattura leggera. Uno spazio che potrebbe riaccogliere i segmenti *knowledge-intensive* delle imprese ancora localizzate nelle aree industriali – dalla ricerca & sviluppo al design di nuovi prodotti, dal marketing alla comunicazione – e attrarre nuovi investimenti, favoriti dalla prossimità ai poli di ricerca di Napoli orientale, dagli accessi alle grandi vie di comunicazione (il porto, la ferrovia, l'aeroporto), dalla presenza di un tessuto di imprese ancora vivo e proiettato con fiducia verso il futuro.

I dati della trasformazione

Guardando in modo retrospettivo e attraverso i dati il processo di trasformazione del paesaggio industriale di Napoli dai primi anni Novanta in avanti, se ne può osservare l'andamento graduale, con improvvise accelerazioni e strappi. Benché a volte il tracciato sia stato turbato da eventi traumatici che ne hanno punteggiato la traiettoria evolutiva, in larga misura l'economia della città ha attraversato negli ultimi trent'anni un percorso carsico, con movimenti quasi invisibili, non per questo però senza conseguenze.

Per quasi un secolo, la città ha provato a incarnare il destino di una grande città industriale. In una posizione strategica favorevole, al centro del Mediterraneo, disponendo di uno dei principali porti per i traffici marittimi, con alle estremità della costa le due maggiori aree destinate alla produzione manifatturiera. Nei trent'anni precedenti,



dal sorgere delle aree industriali nell'intorno metropolitano, aveva trasferito attività produttive fuori dal perimetro urbano, con un saldo comunque negativo, sia in termini di imprese sia, soprattutto, in termini di occupati. La fase espansiva si era interrotta già dai primi anni Settanta, quando l'occupazione industriale nella provincia di Napoli aveva sfiorato i 150 mila addetti (erano poco di più di 130 mila nel 1951), con una quota pari al 44% degli occupati (il 38% in città). Era cominciata allora la discesa rapida della manifattura, accompagnata da una crescita tumultuosa dei servizi, fortemente sovradimensionata considerando il ritardo di sviluppo dell'area. Alla delocalizzazione si affiancava dunque il processo di deindustrializzazione, segnato da una rapida contrazione nel numero degli addetti alle attività manifatturiere, superiore alla media nazionale.

Un altro dato interessante da registrare è il dimagrimento delle imprese manifatturiere soprattutto per effetto della forte compressione occupazionale e della crisi economica, oltre a rivelare il ricorso massiccio al lavoro irregolare. Con il ridimensionamento e la dismissione delle grandi imprese pubbliche, ad abitare il paesaggio industriale rimasero imprese di piccola e piccolissima taglia. In altre aree del Paese, invece, cominciava a infittirsi quella trama di imprese di medie dimensioni, nella fascia alta della produzione industriale, fortemente orientate ai mercati internazionali. Quel Quarto capitalismo che sarebbe stato determinante negli anni Dieci del nuovo Millennio a tenere sopra la linea di galleggiamento la disastrosa nave dell'economia italiana, nella tempesta perfetta innescata dall'avvento dell'euro e dall'ingresso della Cina nel Wto e aggravata dalla crisi finanziaria del 2007-2008. È da segnalare, tuttavia, l'inversione di tendenza degli ultimi anni, con le dimensioni medie delle imprese industriali tornate a superare la soglia dei cinque addetti per unità locale (5,3).

L'ultimo quarto di secolo testimonia anche il declino definitivo della manifattura urbana in pieno centro storico. Ancora nel 2001, nei quartieri della Municipalità 2 (Mercato, Pendino, Avvocata, Montecalvario, Porto, San Giuseppe), erano censite quasi mille imprese, pari al 16,1% del totale. Aggiungendo le altre due municipalità del centro città, la terza (San Carlo all'Arena e Stella) e i due quartieri centrali della quarta (San Lorenzo e Vicaria, tenendo dunque fuori Poggioreale e Zona Industriale), la quota dei quartieri centrali in termini di unità locali superava il 34%. All'area orientale (i due quartieri restanti della Municipalità 4 e i tre quartieri della Municipalità 6, San Giovanni a Teduccio, Barra e Ponticelli) era invece riconducibile il 18% del totale. Le posizioni si invertivano osservando invece le quote per addetti, per effetto delle piccole e piccolissime dimensioni delle imprese del centro storico, operanti in settori tradizionali e in condizioni ancora ai limiti della sostenibilità ambientale: il 25% degli addetti ad attività manifatturiere lavorava nel centro storico; il 35,4% nell'area orientale. In particolare, le piccole e piccolissime dimensioni delle imprese della filiera della moda, ne rivelavano la posizione gregaria nelle catene del valore e la condizione di fragilità: poche sarebbero riuscite a resistere al radicale mutamento di scenario dei primi anni del nuovo secolo. L'analisi delle unità locali manifatturiere nei quartieri della città rivela la natura eterogenea del tessuto industriale: alle dimensioni significativamente superiori alla media dell'area orientale (20,6 addetti a San Pietro a Patierno) si contrapponevano le microimprese del centro storico (2,2 addetti medi a San Lorenzo). Dieci anni dopo, dal centro storico erano scomparse quasi 500 imprese (-23,5%). Ma a soffrire ancora di più sotto il profilo occupazionale era l'area orientale, da dove erano svaniti oltre 5.200 addetti (-53,2%), mentre nel centro storico il taglio sfiorava "soltanto" il 18%. Il processo di deindustrializzazione si mostra ancora più vistoso guardando le dimensioni medie: in nessun quartiere più si supera la soglia critica dei 10 addetti: nell'area orientale le dimensioni medie di fatto quasi si dimezzano: da 9,2 del 2001 a 5,2 del 2011. E mentre l'impresa di medie dimensioni abbandonava Napoli, in modo paradossale, nel centro storico le dimensioni medie delle unità locali superstiti non sempre si assottigliavano. La manifattura provava a resistere in modo emblematico, nel più piccolo quartiere di Napoli per superficie, San Giuseppe (0,43 kmq), nel 2011 si contano ancora 163 unità locali che danno lavoro (secondo i dati ufficiali del Censimento, quindi il numero andrebbe almeno raddoppiato) a 585 addetti.

Tabella 1.9 | L'evoluzione delle attività manifatturiere a Napoli (2001-2011-2022)

| Anno | Numero unità locali attività manifatturiere | Addetti medi attività manifatturiere | Dimensioni medie | Unità locali sul totale del Comune | Addetti sul totale del Comune |
|------|---|--------------------------------------|------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| 2001 | 5.925 | 27.771 | 4,7 | 8,6% | 8,5% |
| 2011 | 4.459 | 20.591 | 4,6 | 6,0% | 6,5% |
| 2022 | 3.791 | 20.174 | 5,3 | 4,6% | 7,6% |

Nel 2022, ultimo anno per il quale si dispone dei dati Istat dell'Archivio delle imprese ASIA a livello comunale, si registrano all'interno del perimetro urbano poco meno di 3.800 imprese (il 15% in meno dal dato del 2011) con un'occupazione di circa 20 mila unità (in sostanziale tenuta rispetto a dieci anni prima). Due dati offrono elementi di conforto: il leggero aumento delle dimensioni medie – da 4,6 a 5,3 addetti – e la crescita nella quota di addetti manifatturieri sul totale degli occupati: dal 6,5% al 7,6%. Benché la variazione sia poco più di un punto percentuale, ciò non è irrilevante in una città che ha perduto in quei dieci anni oltre 50 mila addetti totali (dai 318 mila del 2011 ai 265 mila del 2022) e segna comunque l'inversione di una tendenza che proseguiva da oltre cinquant'anni.

L'analisi per settore rivela la bassa specializzazione settoriale di Napoli, con cinque attività industriali che superano la soglia del 10% di quota sul totale degli addetti manifatturieri (**tabella 1.10**). Il primo, per incidenza di occupati, è la fabbricazione di prodotti in metallo (15,2% del totale degli addetti, che sale al 16,3% aggiungendo la metallurgia): il settore si contraddistingue per la presenza massiccia di imprese che realizzano elementi per l'industria delle costruzioni (appartengono alla categoria anche i piccoli laboratori che realizzano porte e finestre in metallo) e svolgono lavorazioni non particolarmente complesse, come il trattamento e il rivestimento dei metalli o lavori di meccanica generale. Anche il secondo posto è occupato da un settore a medio-bassa tecnologia, come la riparazione, manutenzione e installazione di macchine che assorbe il 14,1% dell'occupazione manifatturiera. A seguire, due settori a bassa tecnologia, quali la fabbricazione di articoli in pelle (borse, calzature) e le produzioni alimentari (dove spicca la produzione di prodotti da forno), e infine la fabbricazione di apparecchiature elettriche, il primo a medio-alta intensità tecnologica.

Tabella 1.10 | Unità locali e addetti medi alle attività manifatturiere nel Comune di Napoli per i principali settori (numero addetti > 1.000)

| Settore | Numero unità locali | Addetti medi | Dimensioni medie | Quota % unità locali sul totale | Quota % addetti sul totale |
|---|---------------------|---------------|------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Fabbricazione di prodotti in metallo | 506 | 3.071 | 6,1 | 13,3 | 15,2 |
| Riparazione, manutenzione, installazione macchine | 463 | 2.847 | 6,2 | 12,2 | 14,1 |
| Fabbricazione di articoli in pelle | 301 | 2.252 | 7,5 | 7,9 | 11,2 |
| Produzione di prodotti alimentari | 585 | 2.193 | 5,3 | 15,4 | 10,9 |
| Fabbricazione di apparecchiature elettriche | 80 | 2.170 | 27,1 | 2,1 | 10,8 |
| Fabbricazione di altri mezzi di trasporto | 72 | 1.190 | 16,5 | 1,9 | 5,9 |
| Fabbricazione di articoli di abbigliamento | 318 | 1.001 | 3,2 | 8,4 | 5,0 |
| Totale attività manifatturiere | 3.791 | 20.174 | 5,3 | 100,0 | 100,0 |

Osservando il complesso delle attività manifatturiere, si può notare come oltre il 75% degli addetti alle attività manifatturiere a Napoli è occupato in settori a bassa o medio-bassa tecnologia (**tabella 1.11**). La presenza di attività ad alta intensità tecnologica è assolutamente marginale: l'1,6% degli addetti è occupato in imprese della filiera aerospaziale; l'1,4% nell'elettronica, con una quota significativa nel segmento delle apparecchiature per telecomunicazioni; lo 0,9% nella farmaceutica.

Per alcuni dei settori a maggiore rappresentatività, la rarefatta presenza di imprese con più di 10 addetti conferma il diffuso gap dimensionale: solo l'8% per le produzioni alimentari; l'11,3% per le apparecchiature elettriche; il 13,8% per la riparazione, la manutenzione e l'installazione di macchine; il 14,2% per la metallurgia. Solo il segmento dei prodotti in pelle si stacca rispetto alla media cittadina, con quasi un quarto delle 242 unità locali con almeno 10 addetti medi (19,6%).

Dimensioni medie delle unità locali superiori ai 10 addetti medi si registrano soltanto in una dozzina di micro-segmenti, la maggior parte dei quali è riconducibile ai settori dell'auto (57,1 addetti nella fabbricazione di autoveicoli, 15 addetti nella componentistica), del ferrotranviario (37,3 addetti), dell'aerospaziale (18,9 addetti). Il segmento industriale con la dimensione media superiore è quello della fabbricazione di altre apparecchiature elettriche (71,6 addetti).

**Tabella 1.11** | Distribuzione dei settori manifatturieri per intensità tecnologica

| Intensità tecnologica dei settori manifatturieri | Quota % di addetti |
|--|--------------------|
| Bassa | 36,5 |
| Medio-bassa | 39,3 |
| Medio-alta | 20,4 |
| Alta | 3,8 |
| Totale | 100,0 |

Nel 2022, il settore dei servizi (considerando solo le imprese e dunque al netto dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, stimati in circa 85 mila) incide in città per l'88,8% delle unità locali e l'84,5% dell'occupazione. È un'area dominante dell'economia urbana con oltre 73 mila imprese e 224 mila addetti. Presenta un'altissima varietà, dai servizi ad alto contenuto di conoscenza (il software, la ricerca & sviluppo) alle attività del piccolo dettaglio tradizionale e ai servizi alle persone. Ordinando i segmenti per numero di addetti, è evidente la forte presenza del commercio, delle attività professionali, dei servizi di trasporto e di logistica, del turismo e della ristorazione. (**tabella 1.12**).

Tabella 1.12 | Unità locali e addetti medi nelle attività di servizi nel Comune di Napoli per i principali settori (numero addetti > 10.000)

| Settore | Numero unità locali | Addetti medi | Dimensioni medie | Quota % unità locali sul totale | Quota % addetti sul totale |
|---|---------------------|----------------|------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Distribuzione commerciale | 23.849 | 53.650 | 2,2 | 32,7 | 23,9 |
| Servizi di trasporto e logistica | 2.632 | 31.439 | 11,9 | 3,6 | 14,0 |
| Servizi alle imprese | 2.823 | 28.734 | 10,2 | 3,9 | 12,8 |
| Attività professionali, scientifiche e tecniche | 17.653 | 26.897 | 1,5 | 24,2 | 12,0 |
| Servizi di alloggio e ristorazione | 5.758 | 23.464 | 4,1 | 7,9 | 10,5 |
| Servizi di informazione e di comunicazione | 2.600 | 17.441 | 6,7 | 3,6 | 7,8 |
| Sanità e assistenza sociale | 5.642 | 14.406 | 2,6 | 7,7 | 6,4 |
| Totale attività di servizi | 73.010 | 224.028 | 3,1 | 100,0 | 100,0 |

Che sia una terziarizzazione debole lo si comprende meglio guardando alla distribuzione delle attività per intensità di conoscenza (**tabella 1.13**) nonché alle dimensioni medie delle imprese che superano i 50 addetti per unità locale. Ciò accade solo in una manciata di casi: nel trasporto ferroviario di passeggeri (214 addetti medi per unità), nelle telecomunicazioni fisse (134), nelle agenzie di lavoro interinale (99), nei servizi ospedalieri privati (53), nel trasporto aereo di passeggeri (52). Quando invece si sposta il focus di analisi sui servizi ad alta intensità di conoscenza, decisivi nelle aree metropolitane per stimolarne i processi di crescita, rafforzarne la competitività, potenziare l'attrazione di talenti, lo scenario diventa poco confortante per l'altissima frammentazione: 2,4 addetti per le imprese di ricerca e sviluppo; 2,3 per la consulenza aziendale; 1,8 per le agenzie di comunicazione e di ricerca di mercato; 1,4 per la revisione contabile e la consulenza fiscale così come per gli studi di architettura e ingegneria, ma anche per le attività di design; 1,3 per gli studi legali. Le imprese di servizi con più di 10 addetti in città nei quattro segmenti più rilevanti per occupazione sono molto poche, a porre ancora una volta in evidenza la polverizzazione del settore: l'1% nelle attività professionali, il 3% nel commercio; il 9% in alberghiero e ristorazione; il 17% nei trasporti e logistica.

Tabella 1.13 | Distribuzione dei settori dei servizi per intensità di conoscenza

| Intensità di conoscenza dei settori dei servizi | Quota % di addetti |
|---|--------------------|
| Bassa (commercio, turismo, etc.) | 47,3 |
| Medio-bassa (servizi socio-culturali) | 11,9 |
| Media (servizi finanziari) | 3,6 |
| Medio-alta (servizi per il mercato) | 27,8 |
| Alta (servizi tecnologici) | 9,4 |
| Totale | 100,0 |

Un'analisi di confronto con le altre grandi città italiane mostra con chiarezza la "insostenibile leggerezza" dell'industria in città (**tabella 1.14**). Misurandone l'intensità di presenza con l'indice del numero di addetti manifatturieri per mille abitanti, Napoli si colloca nelle posizioni di coda della classifica, con 22 addetti ogni mille abitanti. Per quota di addetti sul totale (7,6%), sopravanza Milano (che però in valore assoluto ne ha quasi il triplo) e appaia Firenze, ma si pone dietro Torino, Genova e Bologna. Occorre osservare che pur considerando la Città metropolitana, dove è superiore il contributo del settore industriale alle attività produttive (la quota di addetti sul totale quasi raddoppia, salendo al 14,6%), il recupero è lieve in termini di addetti per 1.000 abitanti, che salgono a 32,8.

Tabella 1.14 | Confronto tra Napoli e altri comuni capoluogo sull'intensità manifatturiera

| Comune capoluogo | Addetti alle attività manifatturiere per 1.000 abitanti | Quota % di addetti alle attività manifatturiere sul totale addetti | Dimensioni medie delle unità locali per le attività manifatturiere | Quota % di addetti nei settori science-based |
|------------------|---|--|--|--|
| Napoli | 22,0 | 7,6 | 5,3 | 3,9 |
| Milano | 41,0 | 5,7 | 6,3 | 13,0 |
| Torino | 50,2 | 12,5 | 8,6 | 7,2 |
| Genova | 42,8 | 11,2 | 9,2 | 13,9 |
| Bologna | 36,6 | 8,6 | 9,1 | 5,1 |
| Firenze | 32,3 | 7,6 | 5,3 | 9,2 |
| Bari | 21,3 | 6,0 | 5,7 | 3,0 |
| Palermo | 12,8 | 5,7 | 4,0 | 3,2 |



Al di là delle due altre città meridionali di confronto (Bari e Palermo) e mantenendo una posizione di parità con Firenze, le dimensioni medie delle imprese manifatturiere a Napoli superano di poco la soglia dei 5 addetti per unità locale contro valori superiori per Genova, Bologna, Torino, Milano. Anche in questo caso, pur estendendo il raggio di analisi alla Città metropolitana, Napoli recupera poco (6,9 addetti per unità locale), superando solo il comune di Milano (che però qualora il confronto si allargasse alla Città metropolitana potrebbe vantare una dimensione media delle imprese manifatturiere pari a 9,3 addetti per unità locale). Inoltre, se si restringe l'analisi alle unità locali con almeno 10 addetti, la quota sfiora appena l'11% per Napoli, con sole 416 imprese che superano questa soglia dimensionale (dando lavoro in compenso al 64,6% degli occupati manifatturieri della città).

In termini di occupazione manifatturiera, a Napoli è riconducibile poco più del 20% del totale di addetti che operano nell'intera Città metropolitana. L'analisi dei settori dove per quota il comune capoluogo sopravanza la città metropolitana conferma il gap tecnologico delle imprese presenti: la maggiore specializzazione territoriale (limitando l'analisi ai settori con almeno il 5% di addetti sul totale) si riscontra nell'ordine per le apparecchiature elettriche (nel comune di Napoli, il 59,1% degli addetti sul totale della Città metropolitana), la riparazione, manutenzione e installazione di macchine e apparecchiature (34,8%), i prodotti in metallo (26,3%), i prodotti in cuoio e pelle (22,8%). In altre parole, il vantaggio comparato di Napoli città nei confronti della Città metropolitana si esprime in un settore a medio-alta tecnologia, due settori a medio-bassa tecnologia, un settore a bassa tecnologia.

In particolare, il focus sui settori ad alta intensità tecnologica – riconducibili alla farmaceutica, all'elettronica e all'aerospaziale – penalizza ancor di più Napoli, con una quota pari al 3,9% degli addetti della manifattura contro il 13,9% di Genova, il 13% di Milano, il 9,2% di Firenze, il 7,2% di Torino, il 5,1% di Bologna. Approfondendo i dati, emergono le competenze distintive di Genova e Bologna nell'elettronica, di Milano e Firenze nel farmaceutico, di Torino nell'aerospaziale. Lo scenario cambia solo per l'aerospazio se lo sguardo si allarga alla Città metropolitana, con una quota dei settori *science-based* che si attesta all'8,6%, sommando gli occupati di aerospazio (6,6%), elettronica (1,0%) e farmaceutico (1,0%).

Il confronto con gli altri grandi capoluoghi italiani mostra con ancora maggiore evidenza non solo il ritardo tecnologico della città, ma anche la bassa specializzazione industriale e gli effetti del mancato riposizionamento dei settori tradizionali nella fascia alta del mercato. A fronte del 16,3% in termini di addetti sul totale degli occupati manifatturieri che Napoli vanta per la metallurgia e i prodotti in metallo, Milano si distacca per la moda (12,1%), Torino per i mezzi di trasporto (44,3%), Genova per l'alimentare (10,2%) e i mezzi di trasporto (10,3%), Bologna per i mezzi di trasporto (24,5%) e la meccanica (22,1%), Firenze per le borse e le scarpe (17,9%), nonché la meccanica (13,4%). Anche le altre due città del Mezzogiorno adoperate per il benchmark presentano un maggior grado di specializzazione relativa, con una rilevanza per entrambe del settore alimentare (il 18% a Bari e addirittura il 33,1% a Palermo) e, per il capoluogo pugliese, anche della meccanica.

1.6 Surriscaldamento urbano e dinamiche idrauliche critiche

Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici (CMCC)

ANALISI DEL RISCHIO 2021- I cambiamenti climatici in sei città italiane - NAPOLI

Estratto relativo agli impatti climatici e alla valutazione del rischio

Napoli e gli IMPATTI connessi ai cambiamenti climatici

Gli impatti dei cambiamenti climatici sulla scala urbana per la città di Napoli

Il report *Analisi del rischio: i cambiamenti climatici in Italia* ha evidenziato come tutte le aree costiere italiane saranno caratterizzate da un aumento di temperatura nell'arco temporale 2021-2050 rispetto al periodo di riferimento 1981-2010 e che tale aumento equivale a 1.3°C nelle aree del Mediterraneo Centrale e Occidentale (Spano et al. 2020). In questo contesto si colloca la città di Napoli, con i suoi 948.850 abitanti, classificata come l'area urbana italiana con la più alta densità di abitanti per km² (ISTAT 2020).

Anche per questo, Napoli si colloca fra i comuni italiani con la più alta percentuale di superficie artificiale rispetto ai confini amministrativi, pari al 63% (SNPA 2020). Questi aspetti rendono il comune di Napoli particolarmente vulnerabile alle conseguenze derivanti dagli impatti del cambiamento climatico.

A Napoli, la variazione 2018 della precipitazione media nei capoluoghi di regione rispetto al valore climatico 1971-2000 è stata di circa -549.7 mm. E, dal 2010 ad oggi, si sono verificati 12 eventi classificati come calamitosi, di cui la maggior parte legati agli allagamenti da piogge intense e agli episodi di trombe d'aria, creando così danni ingenti e interruzioni alle infrastrutture (Legambiente 2020). Per far fronte a questi rischi, già riscontrabili, la città di Napoli sta intraprendendo alcune misure utili per agire preventivamente.

Nel 2009 infatti, Napoli ha aderito formalmente al Patto dei Sindaci, impegnandosi così ad attuare le politiche energetiche fissate dalla Comunità Europea (Comune di Napoli 2019). Inoltre, nel corso degli ultimi anni sono stati redatti diversi studi volti a valutare la capacità del sistema urbano di adattarsi agli impatti del cambiamento climatico, simulando scenari di riduzione della vulnerabilità attraverso l'applicazione di soluzioni di progettazione adattiva (D'Ambrosio & Di Martino, 2016).

Gli eventi di temperatura estrema e lo stress da calore per la cittadinanza

Napoli è la città italiana più densamente popolata e presenta una grande varietà di paesaggi, risultato di una crescita incontrollata della popolazione e dell'edilizia. Infatti, le diverse zone della città sono caratterizzate dalla presenza di aree eterogenee con diverse caratteristiche socio-economiche, morfologiche e storiche (Aprea et al. 2019). Secondo l'ISTAT, le anomalie di temperatura massima riscontrate nella città nel 2018 rispetto al periodo di riferimento 1971-2000 sono state in diminuzione, per un valore pari a -0.9 °C. In contrasto, gli stessi dati hanno però riportato come il numero di notti tropicali – nonostante la riduzione di anomalie di temperatura massima – sia aumentato notevolmente, con un incremento pari a +37 giorni nel corso della stagione estiva 2018, rispetto alla media del periodo di riferimento (ISTAT 2020).

La città di Napoli è interessata da una pronunciata isola di calore legata alla densa distribuzione delle aree edificabili, alla presenza di strade strette, piccoli parchi e profondi canyon e ad una particolare architettura che limita la libera circolazione dell'aria (Fortelli et al. 2016; Di Cristo et al. 2007). Le analisi di Fortelli et al. (2016) hanno evidenziato con chiarezza l'eccesso termico nel centro storico di Napoli (area di San Marcellino) rispetto ad un'area più vicina al mare (area di Bacoli), proprio a causa della peculiarità del sito (Fortelli et al. 2016). Grazie al progetto METROPOLIS, è stata sviluppata una mappa tematica (vedi figura sotto) relativa alla vulnerabilità del sistema urbano alle ondate di calore, tenendo conto del pericolo climatico osservato e futuro, degli edifici residenziali, della quantità di spazi aperti disponibili e, infine, del numero di residenti nelle diverse zone della Città (D'Ambrosio & Di Martino, 2016).

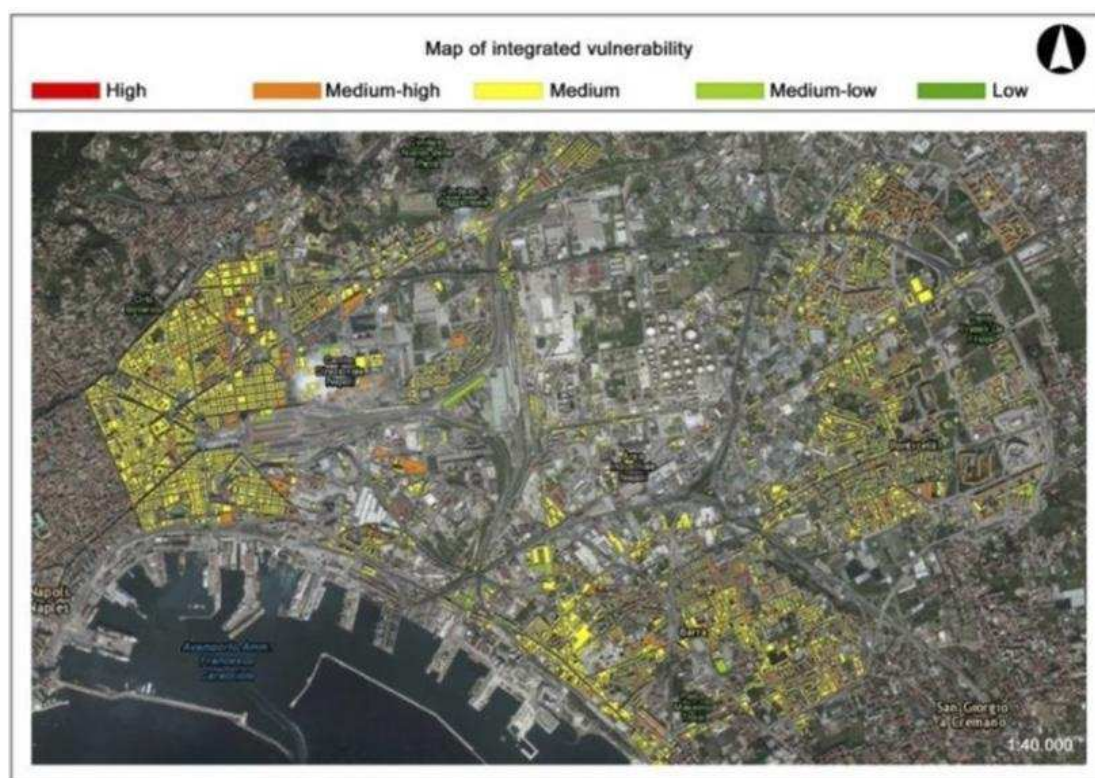


Fig 1.19 - Mappa di vulnerabilità integrata relativa alla zona est della Città di Napoli (D'Ambrosio & Di Martino, 2016).

Il punto di partenza per un'adeguata valutazione del rischio per la popolazione è l'identificazione e la distribuzione dell'intensità delle UHI (vedi figura seguente), determinate dalle caratteristiche dell'ambiente costruito. L'analisi di questo fenomeno è utile per comprendere appieno la distribuzione dei pericoli climatici derivanti dal verificarsi di eventi estremi di temperatura – sul periodo storico e futuro.

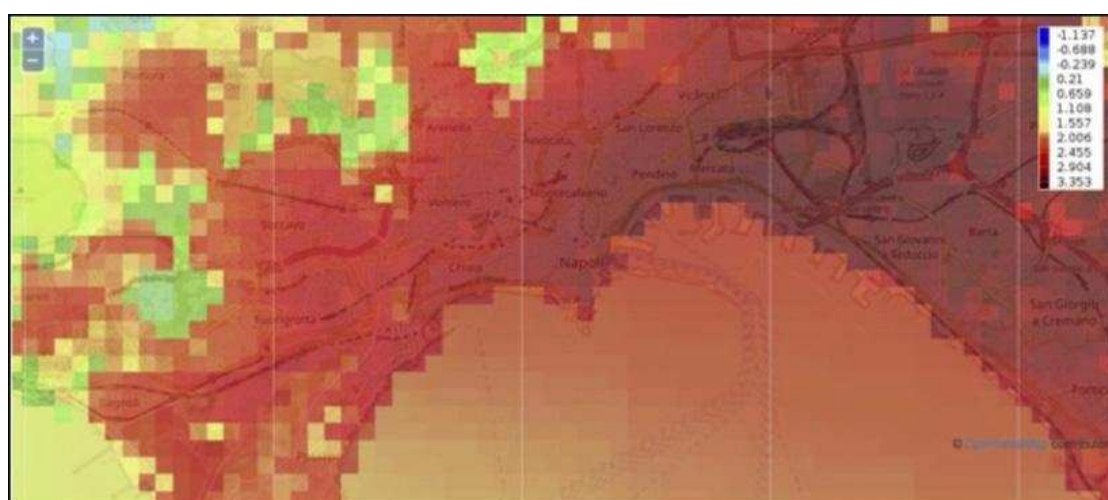
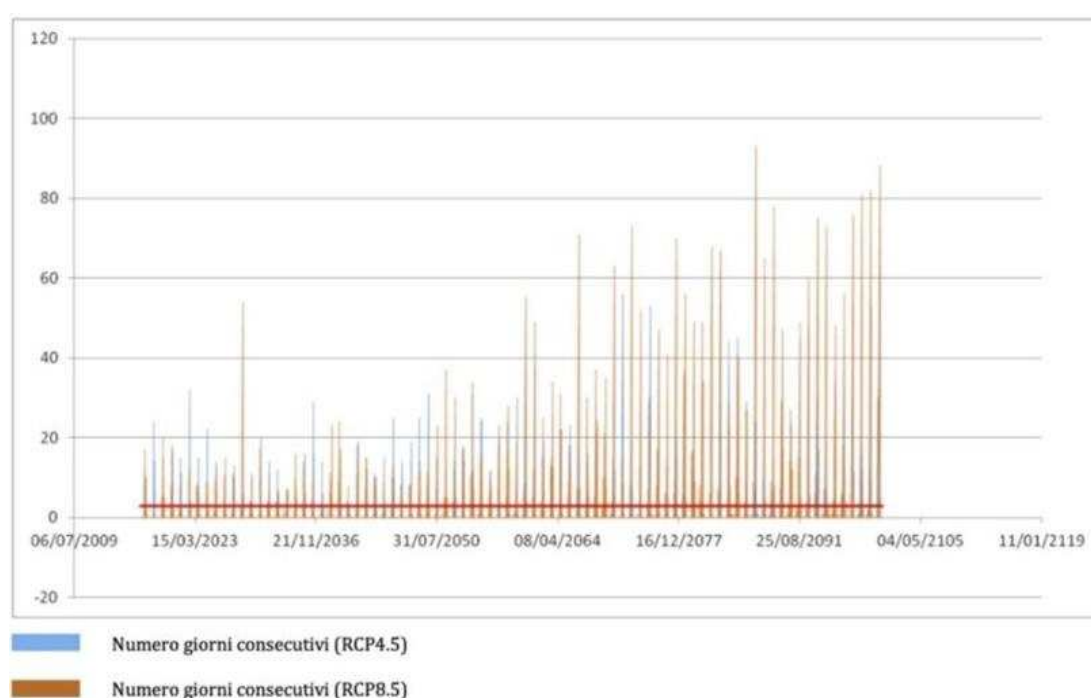


Fig. 1.20 - Distribuzione dell'intensità delle isole di calore all'interno della Città di Napoli (VITO, 2016) - https://www.urbanclimate.eu/services/eu_cities/

In questo contesto, Morabito et al. (2015), analizzando i livelli di rischio notturno legati al caldo per gli anziani all'interno delle città italiane costiere più popolate, durante le estati 2001-2013, ha sottolineato come Napoli sia la città con la maggiore area di copertura per il livello di rischio classificato come "molto alto" (15,7%) (Morabito et al. 2015). Questo mette in luce come la città sia già particolarmente vulnerabile agli eventi estremi, come le ondate di calore e/o le UHI.

Grazie alla disponibilità di proiezioni ad alta risoluzione nel tempo delle temperature massime e minime giornaliere e dell'umidità per la città di Napoli^[1] (Bucchignani et al. 2015; Zollo et al. 2015), è stato possibile determinare l'andamento del numero di giorni consecutivi in ondata di calore sino al 2100 (vedi figura qui di seguito).

^[1] I dati sono stati opportunamente trattati con tecniche di correzione dell'errore sistematico presenti nel modello climatico (Mercogliano et al., 2016; Villani et al; 2015).



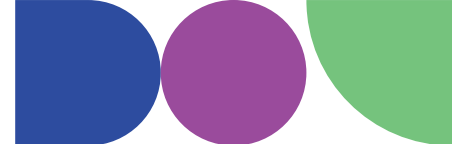
Andamento del numero di giorni consecutivi in presenza di ondata di calore dal 2017 al 2100 in base ai risultati delle previsioni. La barra orizzontale in rosso indica la soglia di 3 giorni consecutivi (D'Ambrosio & Di Martino, 2016)

Nella figura qui sopra emerge come i picchi di ondate di calore, secondo lo scenario RCP 4.5 (in azzurro), superino i 50 giorni consecutivi, mentre per lo scenario RCP 8.5 (in rosso) questi ultimi superino i 90 giorni.

La tabella che segue illustra più dettagliatamente i valori di durata delle ondate di calore secondo gli scenari di hazard individuati per i due modelli previsionali.

| RCP 4.5 | | RCP 8.5 | |
|----------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------|
| Data di fine (mese / anno) | Durata (giorni) | Data di fine (mese / anno) | Durata (giorni) |
| 07/2020 | 8 | 08/2019 | 10 |
| 08/2049 | 31 | 08/2049 | 55 |
| 09/2081 | 60 | 09/2081 | 93 |

Tabella 1.15 - Variazione della durata massima del numero di ondate di calore secondo i due scenari RCPs per la Città di Napoli (D'Ambrosio & Di Martino, 2016).



Tale incremento nel numero delle ondate di calore è direttamente correlato all'aumento dello stress termico per la popolazione di Napoli, comportando così un maggior numero di ospedalizzazioni nei periodi estivi a causa del discomfort termico percepito in città, così come un maggior numero atteso di mortalità giornaliera per stress da calore (WHO 2018). Come però indicato in precedenza, è necessario che le valutazioni derivanti da tali pericoli climatici siano "pesate" tenendo in considerazione sia l'ambiente costruito sia la distribuzione del campione esposto.

A tal proposito, sono state sviluppate (i) una mappa tematica di hazard per gli edifici residenziali secondo i modelli di previsione RCP 4.5 (31 giorni) e RCP 8.5 (55 giorni), riportate nella parte sinistra della figura che segue, e (ii) una carta tematica relativa alla distribuzione della popolazione sugli edifici residenziali in base ai volumi (parte destra della figura), così da fornire più dettagliatamente l'andamento del rischio da ondate di calore nel tempo per la popolazione di Napoli (D'Ambrosio & Di Martino, 2016).

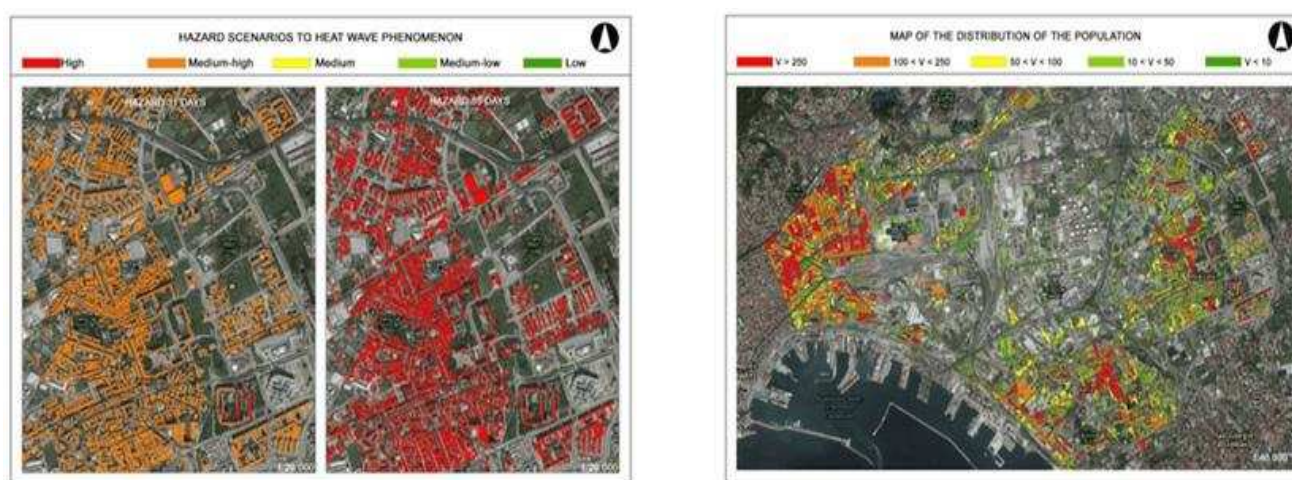


Fig 1.21 - Immagine a sinistra: Mappa tematica di hazard per gli edifici residenziali secondo RCP4.5 e RCP8.5.

Immagine a destra: carta tematica della distribuzione della popolazione sugli edifici residenziali in base ai volumi.

Gli impatti degli eventi di precipitazione estrema

La gestione del reticolo idrografico e dei rischi ad esso connessi è demandata al Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico e al Piano di Gestione del Rischio Alluvioni del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale, entrambi di livello sovracomunale. All'interno di tali strumenti normativi, e in ottemperanza alla Direttiva Alluvioni 2007/60/CE, il territorio della Città di Napoli ricade in una molteplicità di zone omogenee, delimitate a Nord dal bacino dei Regi Lagni (superficie complessiva di circa 1400 km²) e a Sud dal bacino del Sarno (400 km²), mentre il territorio comunale è interessato da incisioni minori quali i bacini afferenti il Lago Patria, l'alveo dei Camaldoli e l'alveo di Volla.

La Città di Napoli non presenta dunque un reticolo idrografico superficiale, bensì una complessa e articolata rete fognaria in larga parte sotterranea che colloca le sue origini in epoca antica e che è stata soggetta a progressivi interventi di ampliamento e aggiornamento. Tale stratificazione, accompagnata dalla complessa orografia del territorio, con un'altitudine massima di quasi 500 m a.s.l. e importanti pendenze, rende la gestione del drenaggio delle acque piovane e la manutenzione della rete da sempre un problema particolarmente avvertito. I principali problemi di allagamento, ascrivibili dunque al fenomeno di *pluvial flooding*, sono legati da un lato alla difficoltosa captazione delle acque piovane superficiali anche in presenza di eventi di pioggia di media frequenza, dall'altro alla insufficiente capacità e conseguente esondazione della rete di drenaggio in occasione di eventi di pioggia con elevato periodo di ritorno. In entrambi i casi, gli impatti del *pluvial flooding* sono esacerbati dall'elevato grado di impermeabilizzazione del suolo, e, in concausa con l'alta densità dell'ambiente costruito, sono spesso associati ad impatti secondari quali voragini in sede stradale e instabilizzazione di edifici, per effetto di perdite della rete di drenaggio, infiltrazione di acque piovane dalla superficie e conseguente erosione del sottosuolo. C'è dunque da aspettarsi che tali rischi possano ulteriormente aggravarsi come conseguenza del cambiamento climatico.

L'immagine che segue mostra i risultati di uno studio condotto da Padulano et al. (2019) in termini di aggiornamento delle curve di Intensità – Durata – Frequenza della pioggia. Tale studio, che prende in considerazione un insieme di proiezioni climatiche di precipitazione derivanti da diciannove modelli regionali compresi nell'iniziativa Euro-CORDEX, prevede per l'orizzonte futuro 2071-2100 un aumento della frequenza degli eventi estremi di pioggia, particolarmente marcato sotto lo scenario di concentrazione IPCC più gravoso in termini di concentrazione in atmosfera dei gas climalteranti. Sotto tale scenario, ad esempio, un'intensità di pioggia oraria che ad oggi si verifica in media una volta ogni 10 anni potrebbe verificarsi, in futuro, una volta ogni 4; allo stesso modo, una pioggia oraria associata attualmente ad un periodo di ritorno di 200 anni potrebbe verificarsi, secondo tale studio, addirittura una volta ogni 33 anni in futuro.

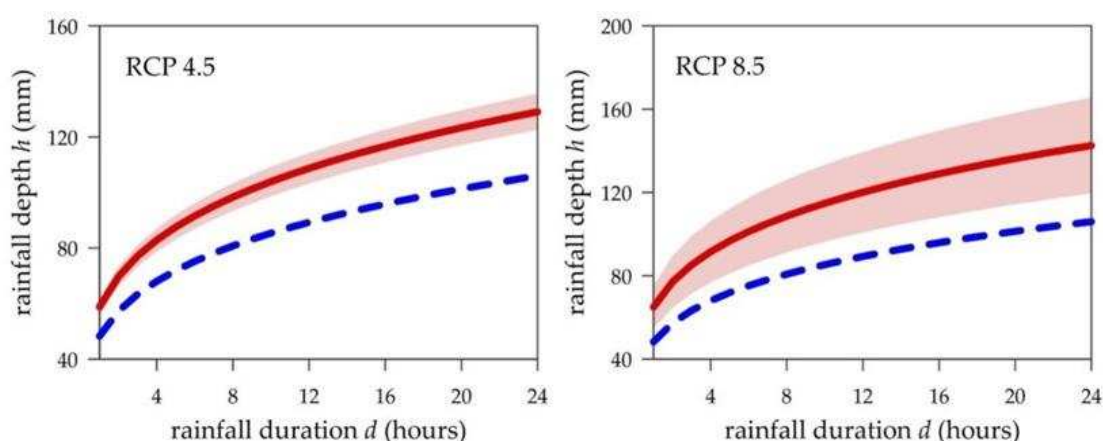


Fig 1.22 - Relazione tra altezza di pioggia e durata (tempo di ritorno pari a 10 anni) secondo il clima attuale (in blu, con riferimento alla stazione "Napoli Servizio Idrografico") e per l'orizzonte temporale futuro 2071-2100 sotto RCP 4.5 e RCP 8.5. Sono in particolare evidenziate la curva media di ensemble (linea continua) e la variabilità (area campita) (tratto da Padulano et al., 2020, con riferimento alla metodologia proposta da Padulano et al., 2019)

Le due immagini che seguono mostrano, invece, i risultati della modellazione dell'allagamento di due diverse aree della Città di Napoli, ovvero l'area dell'Ospedale del Mare, nella parte orientale (Padulano et al., 2020), e l'area dello Stadio D. A. Maradona, nella parte occidentale (Mercogliano et al., 2020).

In entrambi i casi l'analisi è stata condotta mediante il software CADDIES Caflood (Guidolin et al., 2016) utilizzando, come dato di input, una pioggia oraria associata, nel clima odierno, a un tempo di ritorno variabile tra 2 e 10 anni per il primo, pari a 200 anni per il secondo caso studio.

Tali studi restituiscono valori di tirante idrico superficiale e di velocità del deflusso che sono particolarmente adatti per produrre indicatori e mappe di pericolosità e rischio, sia in termini generali, sia per settori specifici quali la viabilità stradale e dei mezzi pubblici di trasporto, la circolazione pedonale, l'edificato.

Per quanto concerne il caso studio dello Stadio D. A. Maradona, analisi sugli impatti delle precipitazioni sono stati condotti anche da De Paola et al. (2018) con riferimento ai deflussi del sistema fognario in condizione di piena. Napoli e la sua VALUTAZIONE DEL RISCHIO da cambiamenti climatici

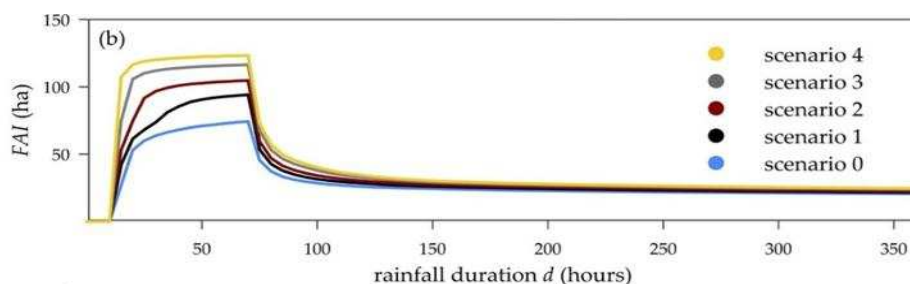


Fig. 1.22 - Andamento dell'area allagata per cinque scenari di pioggia oraria costante caratterizzati da un periodo di ritorno rispettivamente di 2, 2.7, 3.6, 6 e 10 anni per il caso studio Ospedale del Mare (Padulano et al., 2020)

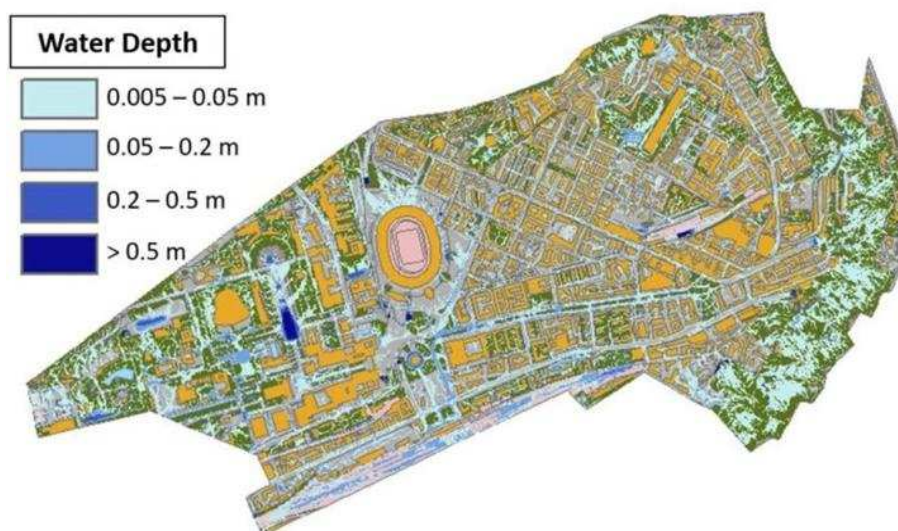
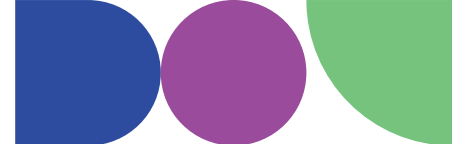


Fig. 1.23 - Mappa di allagamento per il caso studio Stadio D. A. Maradona per una pioggia oraria costante corrispondente a un tempo di ritorno di 200 anni secondo il clima attuale (Mercogliano et al., 2020)

La tabella che segue riporta la variazione percentuale attesa, per effetto dei cambiamenti climatici, nella portata giornaliera massima annuale corrispondente a diversi tempi di ritorno e per diversi orizzonti futuri, rispetto al periodo di riferimento 2071-2100, per tre diversi scenari RCP. Tale informazione è fornita dal servizio Copernicus C3S nell'ambito del dataset grigliato *Water Quantity Indicators for Europe*, con risoluzione spaziale pari a 5 km, ed è il risultato dell'applicazione di un ensemble di modelli climatici Euro-CORDEX e di un ensemble di modelli idrologici (<https://cds.climate.copernicus.eu/cdsapp#!/dataset/sis-water-quantity-swicca>).

I valori nella tabella, ottenuti come media spaziale sul territorio comunale, mostrano una notevole variabilità a parità di scenario di concentrazione. Nello scenario RCP 2.6 l'incremento atteso di portata si fa via via più critico spostandosi nel tempo, con valori comunque molto simili tra loro a breve e medio termine.

Nello scenario RCP 4.5, le maggiori criticità sono attese sul medio periodo, con incrementi inferiori previsti a breve termine e lievemente superiori (ma comunque inferiori rispetto al medio periodo) attesi a lungo termine. Nello scenario RCP 8.5, gli incrementi attesi di portata si fanno via via meno critici spostandosi nel tempo.

A parità di orizzonte temporale, le criticità aumentano spostandosi dallo scenario RCP 2.6 a RCP 4.5 e RCP 8.5 per quanto concerne il breve periodo; a medio termine, le maggiori criticità sono attese sotto RCP 4.5, con valori solo di poco inferiori sotto RCP 8.5. A lungo termine, gli scenari RCP 2.6 e RCP 8.5 sono tra loro analoghi, seppure con una leggera variabilità in funzione del tempo di ritorno, mentre criticità nettamente inferiori sono attese per lo scenario RCP 4.5. Infine, i valori in tabella mostrano che le variazioni in portata estrema presentano un'intensità crescente con il tempo di ritorno per la maggioranza degli scenari, mentre tale trend si inverte sul lungo periodo per gli scenari RCP 4.5 e RCP 8.5, e per il medio termine sotto lo scenario RCP 2.6. La variabilità rispetto al tempo di ritorno è comunque estremamente contenuta.

| Scenario | RCP 2.6 | | | RCP 4.5 | | | RCP 8.5 | | |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2011-2040 | 2041-2070 | 2070-2100 | 2011-2040 | 2041-2070 | 2070-2100 | 2011-2040 | 2041-2070 | 2070-2100 |
| Orizzonte Temporale | | | | | | | | | |
| T=2 anni | 18.00 | 20.00 | 26.00 | 20.50 | 34.50 | 22.00 | 22.25 | 25.50 | 30.75 |
| T=5 anni | 18.00 | 19.50 | 29.00 | 22.25 | 36.00 | 17.50 | 32.75 | 29.25 | 30.50 |
| T=10 anni | 17.75 | 19.25 | 29.75 | 22.75 | 36.75 | 15.50 | 36.75 | 31.00 | 30.00 |
| T=50 anni | 18.00 | 19.00 | 31.25 | 23.75 | 37.75 | 13.50 | 42.25 | 33.00 | 30.00 |
| T=100 anni | 17.50 | 19.00 | 31.75 | 24.00 | 37.75 | 12.75 | 44.00 | 33.75 | 29.75 |

Tabella 1.6 - Variazione percentuale della portata giornaliera massima annuale per vari periodi di ritorno T e per diversi orizzonti temporali futuri rispetto al periodo di riferimento 1971-2000. I valori sono ottenuti considerando l'ensemble mean, e sono mediati tra diversi modelli idrologici disponibili.

La figura qui di seguito, infine, mostra il cambiamento percentuale atteso, per effetto dei cambiamenti climatici, nella portata giornaliera massima annuale corrispondente ad un periodo di ritorno di 100 anni per l'orizzonte futuro 2071-2100 e per tre diversi scenari RCP. L'immagine permette di apprezzare una non elevata variabilità spaziale della variazione attesa di portata estrema all'interno del territorio della Città Metropolitana nonché del Comune, con variazioni anche leggermente negative attese localmente, e massimi che attingono valori superiori a +150%, ma anche superiori appena al di fuori del territorio in esame.

Minori, ma comunque rilevanti se si considera che il territorio della Città Metropolitana è interessato da oltre 200 km di litorale costiero, sono infine gli impatti degli eventi di mareggiata, sui quali è attualmente poco investigato l'effetto del cambiamento climatico, nonché gli scenari di aumento del livello del mare.

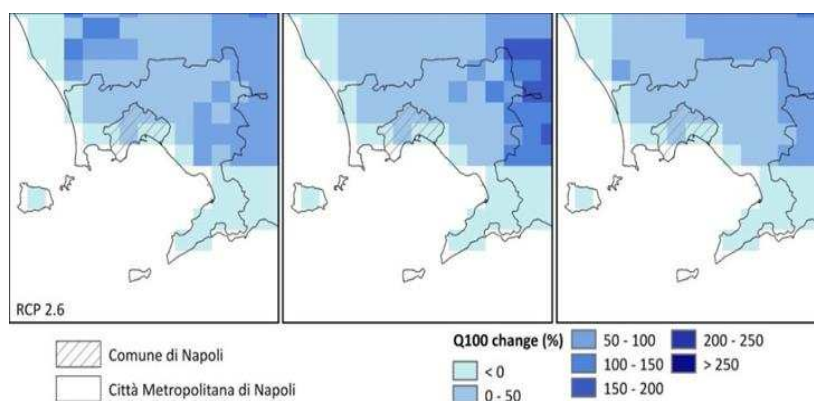


Fig. 1.24 - Cambiamento percentuale atteso per l'orizzonte futuro 2071-2100, rispetto al periodo di riferimento 1971-2000, fornito dal dataset Water Quantity Indicators for Europe.

Napoli e gli IMPATTI connessi ai CAMBIAMENTI CLIMATICI

Paola Mercogliano, Roberta Padulano, Marta Ellena

Tutti gli autori sono afferenti o affiliati alla Fondazione CMCC – Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici



Napoli e la sua VALUTAZIONE DEL RISCHIO da cambiamenti climatici

Quadro normativo e procedurale di riferimento

Il Comune di Napoli ha aderito al Patto dei Sindaci con delibera di Consiglio Comunale del 6 maggio 2009 e nel 2012 ha elaborato ed adottato il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile per la città. Il piano è stato aggiornato nel 2017 e definisce azioni e politiche energetiche con l'obiettivo di ridurre del 25% le emissioni entro il 2020. Il 24 maggio 2019 con Delibera di Giunta Comunale n. 244 il Comune ha approvato la Dichiarazione simbolica di Stato di emergenza climatica e ambientale. A seguire, con deliberazione n. 466 del 22 dicembre 2020, si sono avviate le procedure necessarie all'adesione al Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia con la conseguente successiva definizione del Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC).

La valutazione dei rischi e delle vulnerabilità del territorio indotti dai cambiamenti climatici è stata completata dal Centro studi PLINIVS, afferente al Centro interdipartimentale di ricerca Laboratorio di Urbanistica e di Pianificazione Territoriale "Raffaele d'Ambrosio" (L.U.P.T.) dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, nell'ambito del progetto Horizon 2020 CLARITY *Integrated Climate Adaptation Service Tools for Improving Resilience Measure Efficiency*. Il progetto CLARITY,¹⁰ coordinato dall'Austrian Institute of Technology, vede coinvolti il Comune di Napoli ed altri 17 partner nazionali e internazionali nello sviluppo di servizi climatici e analisi di impatto a supporto dell'integrazione di misure di adattamento nella programmazione di interventi di riqualificazione sul territorio.

Nell'ambito del progetto stesso, il Centro studi PLINIVS-LUPT ha pubblicato una relazione tecnica sulla metodologia utilizzata nella valutazione dei rischi nell'ottobre 2020. I risultati della valutazione dei rischi della città di Napoli sono stati considerati nella redazione del documento Preliminare di Piano Urbanistico Comunale (PUC), che prevede un focus specifico sull'adattamento climatico: la bozza del report degli scenari di cambiamento climatico e le analisi sviluppate dal progetto CLARITY sono annesse al PUC come allegato.

Identificazione dei rischi

L'analisi del pericolo climatico – condotta dal progetto CLARITY ed inserita nel PUC – e della variabilità climatica storica e futura degli ultimi vent'anni rispetto al periodo di riferimento storico 1971-2001 e le proiezioni climatiche al 2100 hanno permesso di identificare quali rischi principali per la città di Napoli le ondate di calore e gli allagamenti urbani. I dati mostrano episodi più frequenti di ondate di calore e un'alternanza marcata tra periodi di siccità ed eventi di precipitazioni estreme concentrate in poche ore, che possono determinare inondazioni superficiali. L'analisi della variabilità climatica storica si basa su indicatori di temperatura massima e minima e valori annuali di precipitazione cumulata registrati da stazioni meteorologiche locali (stazione meteorologica Capodichino) rispetto ai periodi di riferimento storici del 1971-2001.

Le proiezioni future sono state elaborate con riferimento agli scenari di emissione RCP 8.5 e RCP 4.5 effettuando processi di *downscaling* dei modelli climatici globali (GCM) e regionali (RCM) di EURO-CORDEX¹¹. In riferimento alle ondate di calore sono stati considerati il numero medio annuo di giorni estivi, giorni caldi e notti tropicali derivate con modello MUKLIMO_3 a una risoluzione di 250m sulla base degli scenari storici climatici regionali EURO-CORDEX per il periodo 1971-2000. Le proiezioni del periodo (2011-2040, 2041-2070, 2071-2100) calcolano il numero di eventi attesi in termini di ondate di calore delle durate di 3, 6 e 9 giorni e di eventi estremi di precipitazione superiori ai 30mm/gg di pioggia a partire dalle serie storiche di riferimento del 1971-2011.

Ulteriori analisi sulle temperature stagionali sono state effettuate con dati estratti dalla banca¹² dati pubblica del progetto CLARITY, utilizzando indicatori quali il numero medio di giorni estivi in cui la temperatura minima giornaliera è inferiore al 10° percentile in una finestra di cinque giorni e il numero di giorni in cui la temperatura massima giornaliera è superiore al 75esimo percentile durante i mesi aprile-settembre degli anni 1971-2000.

Dall'analisi dei dati si evince che eventi di ondate di calore simili a quelli registrati (36°C per 6 giorni consecutivi) aumenteranno di frequenza e intensità nei prossimi trent'anni, fino ad arrivare a oltre 9 giorni consecutivi con temperature superiori ai 38°C.

10 CLARITY Integrated Climate Adaptation Service Tools for Improving Resilience Measure Efficiency; <https://clarity-h2020.eu/>

11 <https://www.euro-cordex.net/index.php/en>

12 <https://zenodo.org/communities/clarity/?page=1&size=20>

L'analisi degli eventi estremi di precipitazione e le loro proiezioni si basano su indicatori giornalieri assimilati a concentrazioni inferiori di 6 ore. I valori storici del periodo 1971-2011 si basano su dati registrati da stazioni meteorologiche locali, mentre le loro proiezioni sono state elaborate con riferimento agli scenari di emissione RCP 4.5 e RCP 8.5 nell'ambito del Progetto CLARITY. I risultati grafici, i quali rappresentano il numero di eventi attesi in cui i mm/gg superano la soglia minima osservata di 30mm/gg dei recenti nubifragi, mostrano che eventi simili a quelli registrati negli ultimi anni aumenteranno significativamente in termini di frequenza e intensità nei prossimi trent'anni, fino a raggiungere, nella seconda metà del secolo, livelli di intensità che non si sono ancora verificati (100 mm/giorno).

Analisi dei rischi

L'analisi della variabilità climatica e degli scenari attesi di cambiamento climatico hanno consentito di individuare i livelli attesi del pericolo relativo ai fenomeni di ondate di calore e di allagamento superficiale. Per l'analisi del rischio, le osservazioni e le proiezioni climatiche vengono combinati con i dati di morfologia urbana e di copertura del suolo. Allo scopo di raccogliere e sistematizzare questi dati, il Comune di Napoli in collaborazione con PLINIVS-LUPT ha creato un geodatabase e una carta dell'uso del suolo ottenuta da immagini satellitari ad alta risoluzione.¹³ Il database, oltre ai dati geometrici e morfologici di spazi aperti, include anche elementi essenziali non presenti nelle cartografie ordinarie, quali la presenza di alberi e le caratteristiche di albedo, emissività e *run-off* delle diverse superfici urbane, e dati demografici censuari (popolazione).

Ondate di calore: per la valutazione del rischio di ondate di calore si è considerato l'indicatore di Temperatura Media Radiante (Tmrt) come rappresentativo del comfort percepito dalle persone. La Tmrt è stata ricavata da dati sulla temperatura dell'aria (acquisiti dai dati elaborati dalle proiezioni climatiche), temperatura dell'aria, temperatura superficiale, morfologia urbana e caratteristiche superficiali di edifici e spazi aperti (ottenute tramite le informazioni presenti nel citato geodatabase), mentre non considera come parametro l'azione del vento. I dati sulla temperatura superficiale sono stati elaborati rispetto alla situazione di ondata di calore con modelli ENVI-MET e SOLWEIG. Utilizzando poi le informazioni di satellite Landsat del progetto Metropolis è stata effettuata una calibrazione della temperatura superficiale in riferimento alla giornata del 19 luglio 2015, in cui si è verificata un'ondata di calore di 3 giorni con temperature massime di 36-37°C, e tra il 28-31 luglio 2020, durante un'ondata di calore di 5 giorni con temperature massime di 34-35°C.

Ulteriori simulazioni sono state sviluppate utilizzando l'indicatore l'Indice Climatico Termico Universale (UTCI) in relazione alle condizioni di discomfort percepite e gli impatti attesi sulla salute, tra cui l'incremento della mortalità. È stata sviluppata una scala di discomfort rispetto a 5 classi di danno, calibrata in riferimento alla popolazione più vulnerabile (bambini sotto i 15 anni e adulti sopra i 65) per fascia climatica.

Alluvioni fluviali: Il territorio della città di Napoli ricade nel Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale, nell'ambito del quale l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale si occupa della mappatura delle Aree a Potenziale Rischio Significativo (APSFR) e dell'elaborazione delle aree a pericolosità e rischio ai sensi della Direttiva Alluvioni (Dir. 2007/60/CE). La gestione del rischio idraulico è demandata al Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico e al Piano di Gestione del Rischio Alluvioni del Distretto, entrambi di livello sovracomunale. La città di Napoli è interessata da alluvioni di origine pluviale, provocate direttamente dalle acque di pioggia per ruscellamento superficiale e/o ristagno a seguito di eventi meteorici intensi.

Alluvioni dovute a precipitazioni intense: la stima del rischio di alluvioni urbane dovute a precipitazioni intense è stata condotta basandosi su indicatori quali l'altezza e la velocità dell'acqua piovana non assorbita dai sistemi di smaltimento. Il modello di valutazione sviluppato nell'ambito progetto CLARITY valuta la capacità di assorbimento delle superfici urbane in base all'indice di deflusso superficiale (*run-off*) e alla morfologia del territorio e restituisce come risultato la stima dei tiranti idraulici e delle velocità di scorrimento in tutti i bacini idrografici sul territorio comunale. Il modello è stato calibrato effettuando un confronto dei risultati ottenuti con i dati geolocalizzati delle chiamate di emergenza registrate durante eventi di allagamento. Tramite l'integrazione dei parametri citati (orografia, bacini idrografici, canali di deflusso superficiale, coefficiente di *run-off*, chiamate di emergenza) si è assegnato un coefficiente di rischio e si sono individuate aree con maggiore probabilità di allagamento in caso di eventi di precipitazioni intense.

¹³ dati Pleiades 2018



La mappa di rischio è stata validata dal Comune di Napoli¹⁴, a seguito di un'analisi comparativa con i documenti ufficiali del rischio di allagamento pubblicati dall'Autorità di Bacino.

La stima degli impatti attesi rispetto ai due scenari RCP già citati dei fenomeni di allagamento sul costruito, quali l'interruzione delle reti viarie o i danni alle proprietà o attività produttive, è stata effettuata anche in termini economici considerando il costo (€/m²) per la riparazione del danno strutturale e, nel caso di edifici, le perdite dovute al danno del contenuto presente al piano terra e nei locali sotterranei in relazione al livello dell'acqua.

Valutazione dei rischi

I risultati della valutazione dei rischi confluiscono in una cartografia in ambiente GIS dell'intero territorio comunale con risoluzione 250m, che consente di pianificare azioni mirate in base ai rischi climatici identificati nelle diverse aree della città (ad esempio, deimpermeabilizzazione, forestazione urbana, uso del suolo e infrastrutture verdi).

In particolare, le analisi in dettaglio di ciascuna cella della griglia consentono di apprezzare aspetti di morfologia urbana o di uso del suolo legati a valori più alti di Tmrt e specifiche condizioni microclimatiche, mentre le carte di simulazione del deflusso superficiale sono utili alla pianificazione urbana e all'identificazione di misure di adattamento a livello locale.

Il profilo climatico dell'area di Napoli e la valutazione climatica è alla base di progetti di pianificazione del Comune di Napoli in corso su tre livelli: 1. A livello strategico, con il Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima di Napoli (SECAP); 2. A livello di pianificazione urbana con il documento di aggiornamento del Piano regolatore di Napoli (PUC); 3. A livello della pianificazione di quartiere con il Piano di rigenerazione urbana di Ponticelli (PRU). Nel 2020 il Dipartimento Tecnico del Comune di Napoli ha definito il framework e l'utilizzo degli output del progetto nelle strategie di pianificazione urbana.

Comunicazione dei rischi

Sia il documento di valutazione dei rischi climatici, allegato al PUC, che la metodologia utilizzata per la valutazione dei rischi sono pubblici e rintracciabili sul sito web del Comune. Le attività condotte nel progetto CLARITY, inclusa la valutazione dei rischi climatici, prevedono la partecipazione e co-progettazione con diversi stakeholder tecnici (servizi comunali, aziende e settore pubblico), ma non la partecipazione diretta dei cittadini. Tuttavia, dopo la validazione da parte dei rappresentanti delle istituzioni municipali, i risultati del progetto sono stati presentati in *workshop* e *infoday* locali con l'obiettivo di comunicare i risultati del progetto CLARITY e veicolare l'interesse verso i cambiamenti climatici ad una azione collettiva. L'accesso ai dati e simulazioni climatiche è pubblico attraverso una piattaforma informatica (*CLARITY CSIS – Climate Services Information System*¹⁵) che permette l'elaborazione di report customizzati in base alle necessità degli utenti finali. La piattaforma fornisce due livelli di dettaglio: il primo elabora simulazioni semplificate a partire dagli open data disponibili, il secondo sviluppa simulazioni accurate a partire da dati di alta risoluzione disponibili da database nazionali, regionali e locali. Le analisi e le mappe sono articolate in sezioni quali hazard, esposizione, valutazione, analisi della vulnerabilità, valutazione del rischio e impatto e integrazione di misure di adattamento. Inoltre, i risultati della valutazione dei rischi sono inseriti in un booklet finalizzato alla divulgazione delle attività a supporto del PAESC e destinato al pubblico.

Capacità di valutazione dei rischi

La Città dispone attualmente di modeste capacità tecniche interne dedicate all'elaborazione della valutazione dei rischi e alle attività ad essa connesse.

Tuttavia, consapevole dell'importanza di tali analisi quale necessaria base per la definizione di piani e strategie efficaci a livello locale, ha saputo coinvolgere esperti esterni attraverso la stipula di convenzioni con l'Università

14 <http://www.difesa-suolo.regione.campania.it/content/view/130/110/>

15 <https://github.com/clarify-h2020/>; <https://clarify-h2020.eu/sites/clarify-h2020.eu/files/public/content-files/deliverables/CLARITY%20>

[D1.3_CLARITY_CSIS_v1_v1.0.pdf](#)

Federico II di Napoli e il Centro PLINIVS e mediante la partecipazione a progetti finanziati a livello europeo.

In questo modo il Comune ha potuto disporre di finanziamenti e di studi approfonditi che ha successivamente riconosciuto a livello istituzionale, includendoli nei piani e nelle strategie locali. Inoltre, il coinvolgimento in progetti europei da parte del Comune è stato considerato un'importante opportunità per sviluppare le proprie capacità tecniche e amministrative.

La valutazione dei rischi climatici è stata integrata nel PAESC e nel PUC, sottolineando un approccio interistituzionale e intersettoriale.



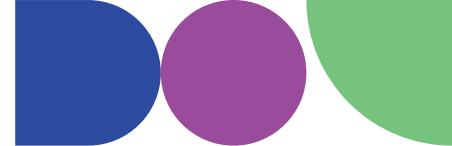
Fig. 1.25 - Posizionamento della città di Napoli in riferimento agli indici rappresentativi delle sezioni analizzate nel presente studio.

Napoli e la sua VALUTAZIONE DEL RISCHIO da cambiamenti climatici

Veronica Casartelli(*), Letizia Monteleone(*), Jaroslav Mysiak(*), Elisa Lamesso

Tutti gli autori sono afferenti o affiliati alla Fondazione CMCC – Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici eventuali ulteriori afferenze sono indicate insieme ai nomi degli autori

(*) Università Ca' Foscari Venezia



1.7 Qualità ecosistemica dell'agricoltura urbana e periurbana

Per un inquadramento fisiografico e agroforestale di scala metropolitana

Le terre e il mosaico degli usi agroforestali della città di Napoli devono essere compresi innanzitutto rispetto al più ampio scenario di area vasta. La cartografia di analisi in fig. 1 mostra la collocazione del territorio del Comune di Napoli nel contesto dei grandi sistemi di terre di scala metropolitana.

È evidente il ruolo di cerniera della città di Napoli tra i due complessi vulcanici attivi: se una porzione rilevante del territorio cittadino rientra pienamente nel sistema delle colline vulcaniche flegree, le aree più orientali, segnano invece, con l'inizio del Miglio d'Oro, il passaggio alle terre e ai paesaggi del sistema vesuviano.

C'è poi il rapporto fondamentale con le pianure, con i versanti dell'Archicaldera che degradano dai Camaldoli verso l'orizzonte aperto della Piana campana a nord, così come a oriente con il corridoio alluvionale del Sebeto.

Risulta quindi evidente come i sistemi fisiografici sui quali riposa la città – ma lo stesso può dirsi delle componenti urbanizzate - siano parte, nella loro diversità, di ambiti più vasti, leggibili e governabili a scala metropolitana.

La stessa operazione deve essere fatta con il mosaico di usi agroforestali (Fig. 2). Come per gli aspetti fisiografici, sono evidenti gli aspetti di continuità, soprattutto per quanto riguarda il patrimonio rurale collinare, che è parte a tutti gli effetti, con le sue straordinarie qualità ecologiche e paesaggistiche, del più ampio sistema agroforestale delle colline vulcaniche flegree.

Le aree rurali di pianura presenti in città, a maggior grado di frammentazione/interclusione rispetto alla matrice urbana dominante, devono invece essere messe in rapporto con le aree simili presenti nei comuni confinanti, alla ricerca di una continuità funzionale e paesaggistica indispensabile ai fini di una loro tutela attiva.

La cartografia di maggior dettaglio in Fig. 3 consente di apprezzare la distribuzione del patrimonio agroforestale nei 30 quartieri della città di Napoli, e i rapporti di continuità/integrazione delle aree rurali con quelle presenti nei diversi comuni che con la città confinano.

Risulta evidente la necessità di operare a molteplici livelli, collegando da un lato la strategia e la disciplina del PUC con una programmazione analoga di scala più ampia, sviluppando quindi, quartiere per quartiere, progetti di tutela e gestione attiva che tengano conto della continuità degli elementi morfologici e delle matrici rurali, al di là dei fittizi confini amministrativi.

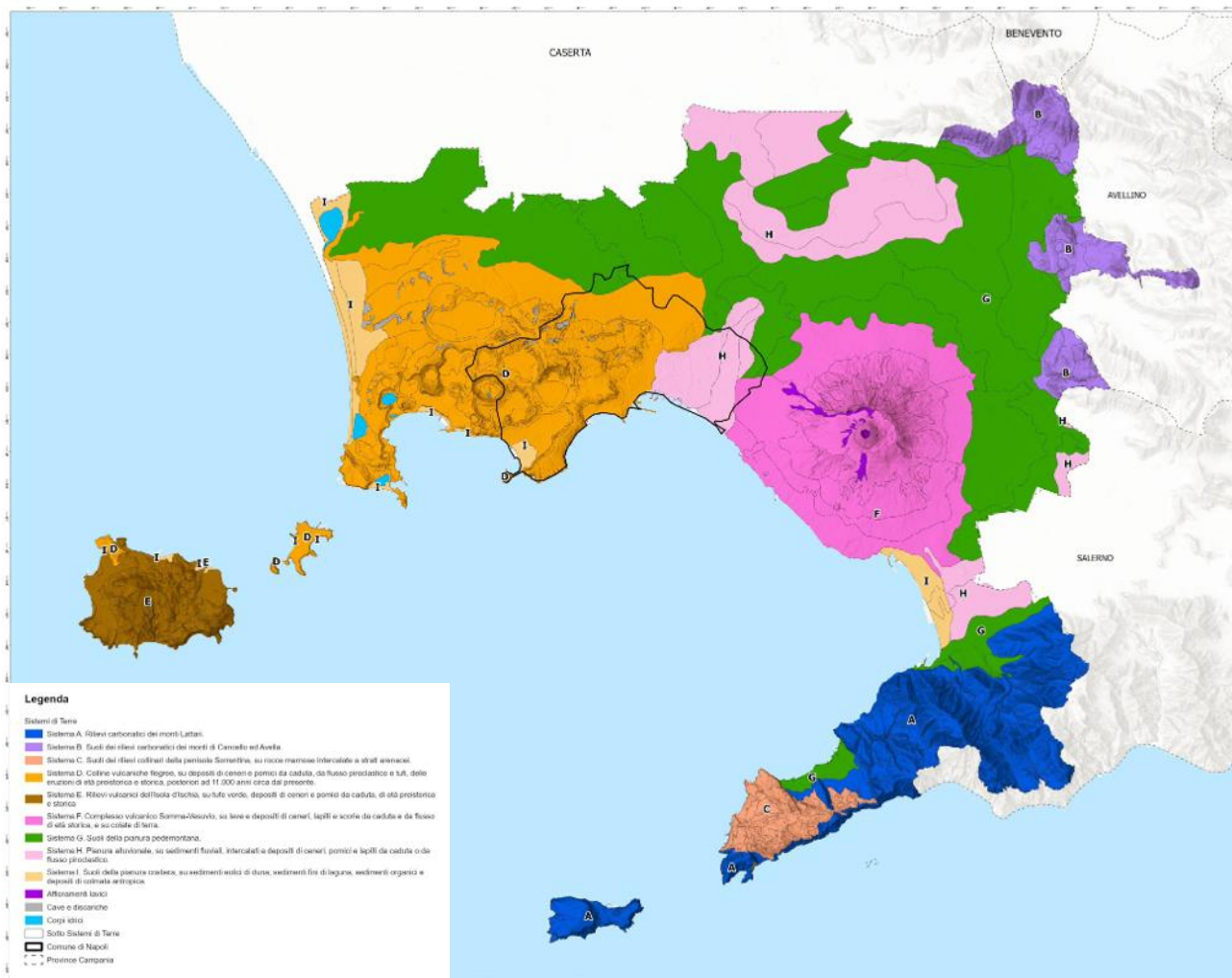


Fig. 1.26 La collocazione del territorio cittadino rispetto ai sistemi e alle unità di terre di scala metropolitana

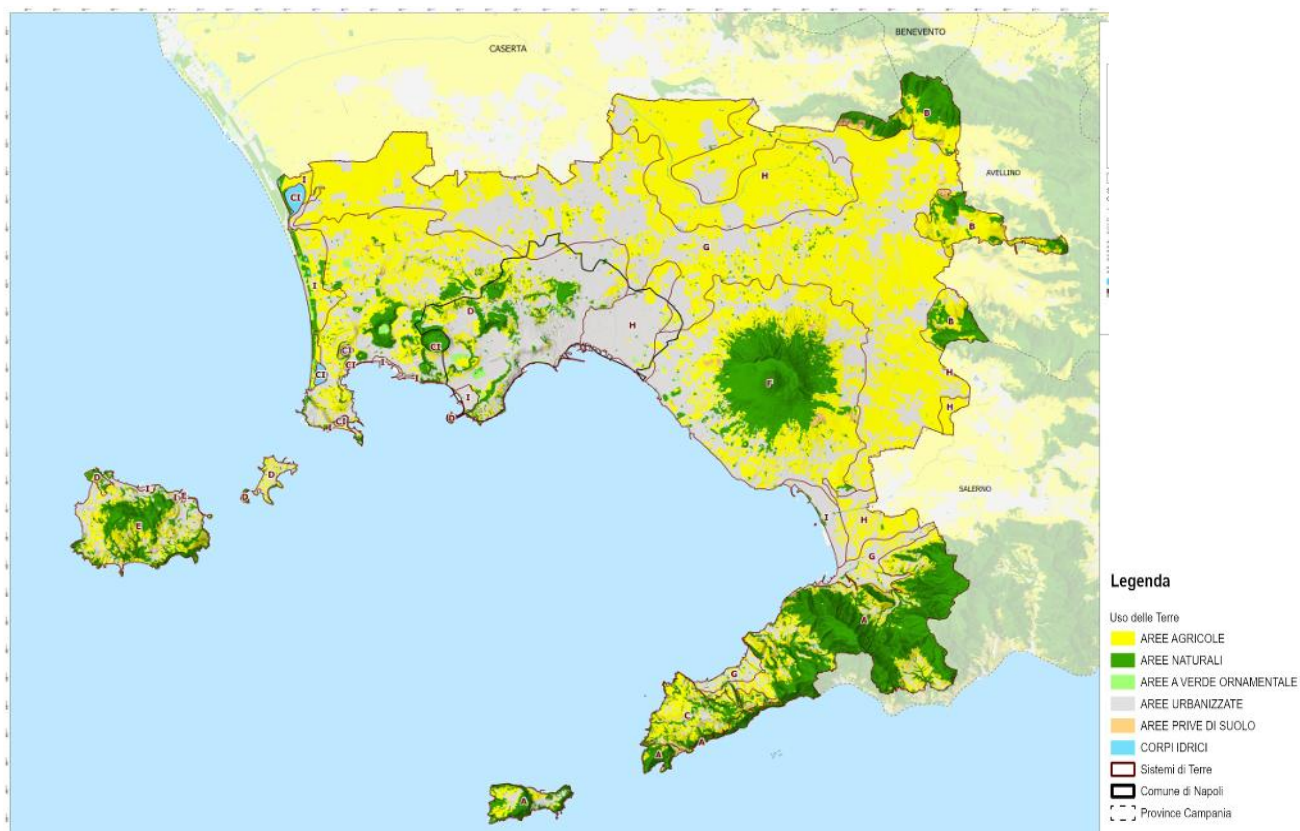
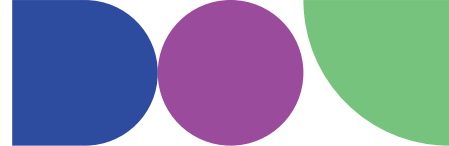


Fig. 1.27 Inquadramento del territorio comunale rispetto all'articolazione del territorio rurale e dei sistemi fisiografici a scala metropolitana

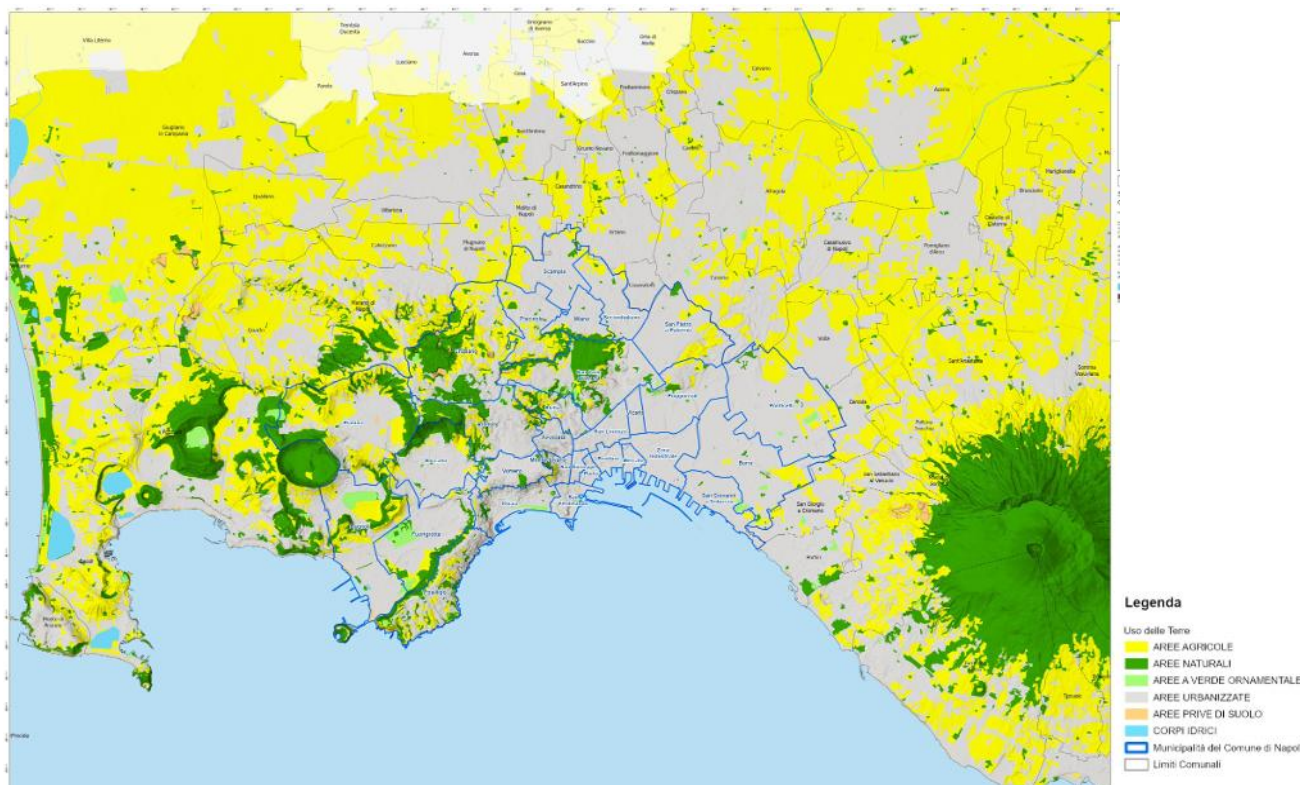


Fig. 1.28 Analisi della distribuzione del territorio rurale nei 30 quartieri della città di Napoli e dei rapporti di integrazione/continuità con comuni confinanti.

Le analisi e le strategie del nuovo piano urbanistico per il territorio rurale di Napoli

Lo stato dei suoli della città: la struttura e lo stato di salute del mosaico di ecosistemi agricoli, forestali, seminaturali ancora presenti nel territorio del comune di Napoli. Un capitale naturale di straordinario valore e importanza: l'infrastruttura verde dalla quale dipendono le possibilità di mitigare il clima nelle diverse parti della città, di contrastare efficacemente il global change, di garantire il ciclo idrologico, di prevenire i rischi ambientali (rischio idrogeologico, incendi), di preservare l'integrità e la bellezza dei paesaggi, di incrementare la biodiversità e la qualità urbana.

L'agricoltura e la forestazione urbana rappresentano anche filiere rilevanti per l'economia complessiva della città, in grado di contribuire agli equilibri occupazionali e produttivi – si pensi solo all'importanza crescente della vitivinicoltura di qualità in ambito urbano – e, in definitiva, alla reputazione e al brand della città di Napoli. Le filiere corte dell'agricoltura urbana di qualità acquistano poi sempre più importanza con l'affermarsi di nuovi stili di vita e di alimentazione.

Il territorio rurale di Napoli nel suo complesso presenta inoltre il carattere di un'importante eredità: il suolo fertilissimo portato alla luce dagli archeologi in pieno centro storico, nel cantiere della stazione Toledo della nuova metropolitana, con le sue minute assolcature, è la testimonianza di attività agricole risalenti a quattromilacinquecento anni fa, agli albori della Campania felix. Gli ordinamenti colturali e le tecniche agronomiche ancora oggi utilizzate nella gestione degli orti arborati e vitati collinari, sono in perfetta continuità con i saperi e le tecniche dei coloni greci giunti in queste terre settecento anni prima della nascita di Cristo. La gestione delle selve castanili è stata mirabilmente impostata in epoca romana, mentre i sistemi di ciglionamenti dei versanti agricoli collinari sono il frutto dell'opera secolare di sistemazione idraulico-agraria di età angioina, un lavoro proseguito fino ai primi decenni del '900. Insomma, ci troviamo in presenza di un capitale naturale di eccezionale profondità storica, di monumenti viventi che costituiscono nel loro insieme un esteso, ramificato ecomuseo cittadino, un centro storico verde, diffuso, non costituito da mattoni ma da strutture vegetali delicate e complesse fatte di foglie, fusti, radici.

Il nuovo PUC della città di Napoli è l'occasione obbligata per fare il punto su tutte queste cose. La comprensione del capitale naturale, del sistema rurale cittadino si basa su un'analisi cartografica di estremo dettaglio, di scala particellare¹⁶, realizzata combinando tecniche di intelligenza artificiale e *machine learning*, con il lavoro tradizionale di fotointerpretazione, e le necessarie attività di rilevamento e controllo di campo.

Un lavoro interpretativo e di analisi del mosaico agro-forestale comunale, in stretta continuità con quello svolto dall'amministrazione trent'anni fa, con il supporto della Facoltà di Agraria, per la formazione del Piano regolatore generale, dalla Variante di salvaguardia approvata nel 1998 fino al PRG del 2004. La disponibilità di due inventari territoriali confrontabili, realizzati a distanza di un trentennio, conferisce carattere dinamico all'indagine, con la possibilità di valutare i cambiamenti quali-quantitativi e geografici intervenuti nei diversi usi agroforestali ed urbani.

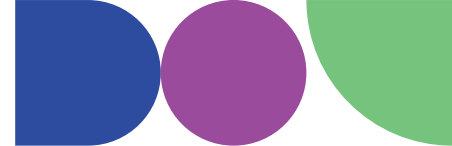
Il mosaico agroforestale della città di Napoli

In accordo con la metodologia e la nomenclatura di recente introdotte dal Regolamento 3/2025 di attuazione della legge urbanistica regionale, il territorio rurale del comune di Napoli – inteso come insieme delle aree ad uso agricolo, pascolativo, forestale e naturale - ricopre attualmente una superficie complessiva di 3.337 ettari, pari al 28,4% del territorio comunale.

Le aree agricole nel comune di Napoli hanno una superficie complessiva di 2.085 ettari, pari al 17,8% del territorio comunale. Le aree naturali, in larga prevalenza costituite da boschi, hanno una superficie complessiva di 1.252 ettari, pari al 10,6% del territorio comunale.

Le indagini per la formazione del nuovo PUC evidenziano come il capitale naturale pregiato del quale la città ancora dispone, costituisca di fatto un quartiere verde, reticolato e diffuso, che è di gran lunga il più esteso della città. Una infrastruttura pedologica e vegetazionale che sostiene inaspettatamente una biodiversità urbana di notevolissimo valore, e dalla quale dipende la fornitura dei servizi ecosistemici essenziali che determinano la qualità di vita e la sicurezza dei cittadini.

¹⁶ L'unità minima cartografata è di 25 mq



Ripartire dall'agricoltura urbana

Il capitale di agricoltura urbana del quale la città ancora dispone riveste un valore relevantissimo, sotto tutti i profili: produttivo, ambientale, paesaggistico, sociale e culturale.

L'importanza del piano urbanistico per il governo, la gestione sostenibile, la tutela di questo capitale è assolutamente decisiva. L'agricoltura urbana è un fenomeno complesso, che presenta caratteri specifici rispetto al settore primario "ordinario". Basti dire che la superficie agricola rilevata da ISTAT nel territorio comunale in occasione dell'ultimo censimento generale dell'agricoltura effettuato nel 2020 è di soli 918 ettari, appena il 44% della superficie agricola identificata dalla cartografia realizzata per il nuovo PUC.

La differenza notevole non è frutto di errore, quanto piuttosto di differenze metodologiche. La superficie agricola che ISTAT ha rilevato nel 2020 è quella delle aziende agricole gestite da agricoltori che rispondono a un profilo professionale definito, e comunque dotate di fascicolo aziendale. Si tratta di aziende professionali che fanno ricorso agli aiuti della PAC, la politica agricola comune dell'Unione europea.

Manca all'appello il segmento predominante dell'agricoltura urbana, costituito da micro e nano-aziende condotte da soggetti che sfuggono alla definizione di imprenditore agricolo professionale, che producono per il consumo di prossimità e l'autoapprovvigionamento. Pur svolgendo un'opera fondamentale di cura, manutenzione e presidio, queste aziende non sono in grado di accedere agli aiuti comunitari e non sono quindi dotate di fascicolo aziendale.

L'insieme di queste realtà aziendali "atipiche" costituisce il segmento prevalente a scala territoriale: esse costituiscono nel loro insieme il 57% della superficie agricola comunale, con spiccate caratteristiche di multifunzionalità. Queste aziende agricole sfuggono per i motivi avanti descritti ai rilevamenti ufficiali di settore, costituendo una sorta di territorio rurale nascosto, invisibile, non oggetto di specifiche politiche pubbliche di sostegno e di compensazione dei servizi essenziali che esso garantisce alla collettività.

Si comprende l'importanza del Piano urbanistico comunale ai fini del riconoscimento di questa importante realtà, e della definizione di politiche specifiche per l'agricoltura urbana, per favorire gli aspetti di aggregazione e certificazione dell'offerta, la promozione di canali dedicati di distribuzione e vendita, la formazione e il rafforzamento delle competenze, l'affidamento agli agricoltori urbani, in sinergia con l'amministrazione, mediante apposite convenzioni, di compiti di cura e gestione attiva delle aree del territorio rurale comunale abbandonate o sotto-utilizzate, con le modalità previste dall'art. 15 del decreto legislativo 228/2001 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo".

La strategia sinteticamente delineata che il Puc intende perseguire appare l'unica in grado di sostenere attivamente l'agricoltura urbana come componente essenziale e irrinunciabile dell'identità cittadina, contrastando attivamente le dinamiche di declino e contrazione dell'ultimo trentennio.

Una foresta urbana in espansione

Si è detto di come la superficie agricola comunale sia diminuita nel corso dell'ultimo trentennio, a causa soprattutto della forestazione spontanea dei coltivi abbandonati.

L'espansione delle aree boscate in città è uno dei processi inattesi e sorprendenti che il nuovo Puc è chiamato a governare. La superficie delle aree boscate era di 841 ettari nel 1997, quella attuale è di 1.151 ettari, con un incremento di 310 ettari (+36,9%). Le aree boscate coprono attualmente circa il 10% del territorio comunale.

Al patrimonio forestale storico costituito dai cedui castanili, le leccete borboniche, i lembi collinari di querce caducifoglie, la macchia mediterranea delle falesie costiere, si è aggiunto nel trentennio una dotazione importante di boschi di neoformazione di latifoglie decidue, robinia, ailanto che hanno rapidamente colonizzato gli ex coltivi abbandonati, le praterie dei versanti collinari, ma anche aree verdi di pertinenza della rete infrastrutturale e dello spazio urbanizzato, si pensi ad esempio alla vasta area di pertinenza dei viadotti dello svincolo "Vomero" della tangenziale.

I nuovi boschi, figli dell'abbandono, hanno notevolmente incrementato il capitale forestale della città: un bosco urbano reticolare e diffuso, che costituisce all'attualità un'infrastruttura verde di fondamentale importanza per l'equilibrio climatico e idrogeologico, la prevenzione dei rischi, l'immagazzinamento della CO₂, la ricreazione e la

vita all'aria aperta, la biodiversità, la qualità complessiva dell'ambiente urbano e dei paesaggi.

Per garantire tutte queste cose è assolutamente necessario che l'evoluzione dei boschi di neoformazione sia attentamente governata e guidata, e che il patrimonio di boschi storici sia oggetto di una meticolosa, diffusa e programmata gestione attiva, in chiave multifunzionale, secondo quanto previsto dalla Strategia forestale nazionale e dal Piano forestale generale della Campania.

La convinzione di fondo è che il "governo dell'abbandono" costituisca, prima ancora dei nuovi eventuali impianti, la più importante forma di forestazione che i poteri pubblici sono chiamati a promuovere e assicurare.

Il governo del patrimonio forestale urbano richiede una competenza e organizzazione specifica in seno all'amministrazione, con la necessità di definire una programmazione settoriale dedicata, nella forma di un Piano di gestione forestale unitario e coerente del complessivo patrimonio forestale comunale – di proprietà pubblica e privata - che stabilisca in ottica multifunzionale (produttiva, ambientale, paesaggistica) le strategie, gli obiettivi, gli strumenti per il governo, la gestione e il monitoraggio dei boschi cittadini. Si tratta di un investimento assolutamente necessario, anche ai fini della costruzione di una filiera forestale di scala urbana con potenzialità occupazionali, professionali, sociali rilevanti.

Gli ecosistemi verdi di servizio

Oltre alle aree agricole, forestali, naturali, c'è un'altra voce importante che contribuisce a definire l'infrastruttura ecologica della città. Si tratta del capitale ingente di aree verdi a servizio del territorio urbanizzato – gli spazi a verde pubblico, i giardini privati, le aree verdi di pertinenza dello spazio edificato e della rete infrastrutturale. Per quanto si tratti il più delle volte di ecosistemi "tecnici", queste aree comprendono suoli urbani e comunità vegetali che contribuiscono in maniera determinante alla permeabilità del mosaico urbano, al condizionamento climatico, alla biodiversità e all'assorbimento del carbonio, oltre che all'identità e memoria dei luoghi, al valore dei paesaggi urbani, alla qualità di vita dei cittadini.

La superficie complessiva interessata da queste diverse tipologie di aree verdi è di circa 1.460 ettari, pari al 12,5% del territorio comunale. Si tratta, così come avviene per lo spazio agroforestale – di una rete complessa produttrice di servizi ecosistemici essenziali, che innerva capillarmente lo spazio urbanizzato.

Compito del nuovo PUC è quello di censire capillarmente questo capitale, promuovendo e garantendo attivamente la tutela e la gestione accurata delle diverse tipologie di aree verdi di pertinenza dello spazio urbanizzato, con riferimento allo stato di salute dei suoli e delle coperture vegetali (componenti erbacee, arbustive, arboree), agli aspetti estetico-percettivi, alla qualità dei paesaggi urbani.

Dentro i confini, e oltre

Il percorso conoscitivo e valutativo del territorio rurale cittadino e della rete di aree verdi di pertinenza del territorio urbanizzato, che l'amministrazione sta compiendo per la formazione del nuovo PUC, deve avere un approccio necessariamente multi-scalare.

Dopo aver delineato la struttura e le dinamiche di scala comunale del territorio rurale nelle sue diverse componenti (agricola, forestale, seminaturale, verde pertinenziale), l'analisi del Puc deve quindi approfondirsi:

- a. a scala sub-comunale, con riferimento ai diversi paesaggi e sistemi di terre nei quali si articola il territorio cittadino;
- b. sempre a scala sub-comunale, con riferimento alle partizioni amministrative rappresentate in primo luogo dai 30 quartieri della città di Napoli;
- c. a scala sovracomunale, inquadrando necessariamente le valutazioni e le strategie di scala urbana nel contesto di area vasta costituito dalla città metropolitana nel suo complesso.

L'obiettivo che il punto a) si propone è allo stesso tempo conoscitivo e pratico: la contestualizzazione delle aree agricole e forestali nei diversi paesaggi fisiografici presenti nel territorio comunale è assolutamente necessaria



per una corretta caratterizzazione pedologica, climatica, agronomica, socio-economica di ciascuna di esse. La tutela e la gestione attiva degli orti arborati e vitati ad elevata complessità strutturale dei versanti collinari nell'area nord-occidentale della città, richiede approcci e interventi differenti da quelli richiesti per gli orti alluvionali ad elevata produttività della piana del Sebeto dell'area orientale, e così via.

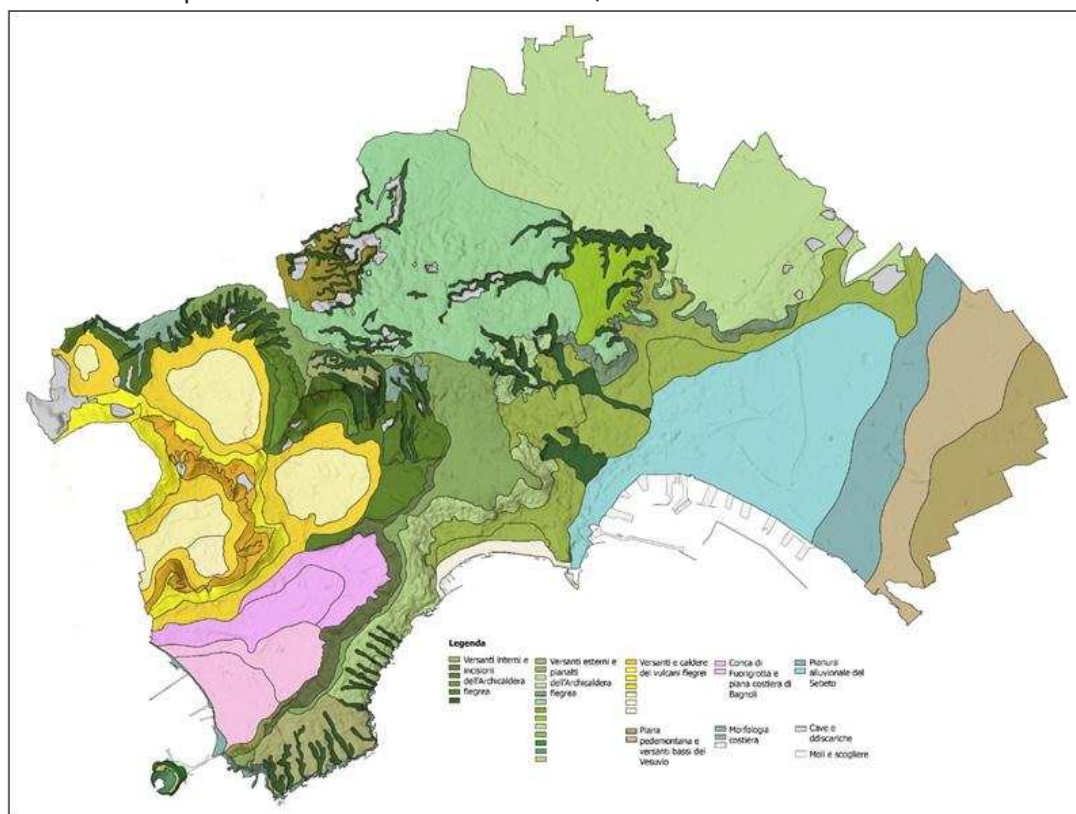


Fig. 1.29 - I paesaggi e i sistemi di terre del territorio cittadino

L'analisi per partizioni amministrative – i 30 quartieri della città – è necessaria per la definizione di bilanci più accurati dei servizi ecosistemici prodotti dal territorio rurale a favore delle comunità locali, consentendo la definizione delle dotazioni territoriali specifiche e delle strategie appropriate di intervento.

Infine, la contestualizzazione di area vasta degli obiettivi di tutela, promozione e gestione sostenibile del territorio rurale che il Puc è chiamato a definire, è assolutamente necessaria se si intende assicurarne l'efficacia, tenuto conto del fatto che i diversi paesaggi rurali nei quali si articola il territorio comunale di Napoli rappresentano segmenti parziali di sistemi fisiografici e paesaggistici che si sviluppano più ampiamente a scala metropolitana, e come tali devono essere costantemente considerati.

La strategia per il Parco metropolitano delle Colline di Napoli

Una porzione rilevante del territorio rurale del comune di Napoli ricade nel perimetro del Parco metropolitano delle Colline di Napoli.

Più specificatamente, ricadono all'interno del Parco:

- 647 ettari di aree boscate, pari al 56,0% della superficie forestale comunale complessiva;
- 856 ettari di aree agricole, pari al 40% della superficie agricola comunale complessiva.

L'istituzione del Parco delle colline con legge regionale 17/2003 ha rappresentato un passaggio istituzionale, nonché un momento di cooperazione istituzionale di grande rilevanza nel percorso di pianificazione intrapreso dall'amministrazione comunale con la Variante di salvaguardia, culminato poi con la variante generale al PRG. Un percorso che aveva come obiettivo dichiarato di lungo respiro la tutela attiva e la gestione sostenibile in chiave multifunzionale del territorio rurale della città di Napoli.

Risulta evidente come la definizione e implementazione delle strategie previste a riguardo dal nuovo piano urbanistico comunale non possa prescindere da un necessario coordinamento con l'Ente Parco.

In questa chiave, i contenuti del nuovo piano urbanistico possono proficuamente costituire un'anticipazione del nucleo programmatico, operativo e disciplinare del futuro piano del parco, chiamato a superare la normativa di salvaguardia tuttora vigente.

Infine, gli obiettivi definiti al punto c) del paragrafo precedente, comportano la necessità di considerare:

- da un lato, il Parco delle colline come parte del rilevante sistema di aree protette di scala metropolitana comprendente il Parco regionale dei Campi Flegrei, il Parco nazionale del Vesuvio e il Parco regionale dei Monti Lattari;
- dall'altro, le opportunità di un'estensione verso l'esterno dell'attuale perimetro del Parco metropolitano delle colline di Napoli, allo scopo di comprendere, nell'ottica di continuità territoriale, ecologica e paesaggistica avanti richiamata, porzioni significative e rappresentative dei territori rurali di comuni che confinano col capoluogo.

Gli ambiti del territorio rurale della città di Napoli

L'osservazione della carta dell'uso agricolo e forestale delle terre evidenzia come l'ingente patrimonio di aree rurali che la città inaspettatamente conserva, non si distribuisca nel territorio cittadino secondo criteri di casualità, né tantomeno di uniformità. Piuttosto, le cospicue aree rurali superstiti si aggregano seguendo le morfologie e i sistemi di terre, marcando con nettezza in tal modo i molteplici e variegati paesaggi urbani: i rilievi collinari, le caldere, le diverse tipologie di versanti, le pianure, le morfologie costiere. La complessa eco-geografia del patrimonio rurale della città deve essere adeguatamente compresa ai fini della conservazione e della gestione attiva sostenibile dello straordinario capitale agronomico, forestale, naturalistico, paesaggistico, ecosistemico del quale Napoli ancora dispone; un patrimonio che deve essere concepito come una determinante fondamentale della qualità complessiva, della sicurezza, sostenibilità e abitabilità del sistema urbano, nonché come risorsa fondamentale per l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la mitigazione dei rischi. Per ricostruire questa geografia fisica ed ecologica, la tavola in scala di dettaglio dell'**uso agricolo e forestale** è stata interpretata congiuntamente ad un'altra fondamentale cartografia di analisi, la **carta dei sistemi di terre**, che evidenzia la struttura fisiografica di base del territorio cittadino, le caratteristiche delle terre e dei suoli, sarebbe a dire la dimensione nascosta degli ecosistemi: la risorsa di base sulla quale le comunità agroforestali vivono e si evolvono, così come modificata nel corso dei secoli dall'azione umana con le opere di modellamento, sistemazione, ciglionamento, regimazione.

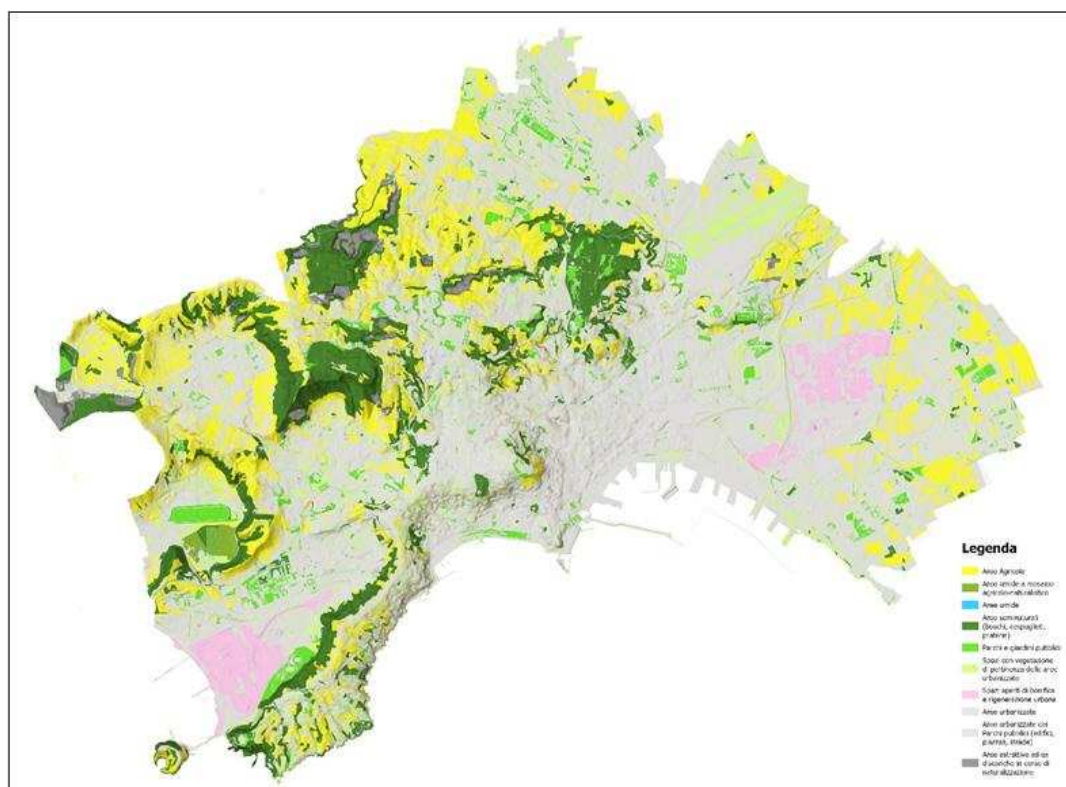


Fig. 1.30 - L'uso agricolo e forestale

Questo lavoro di analisi ha condotto all'identificazione nel territorio cittadino di 20 diversi ambiti del territorio rurale, che si indentificano con le morfologie principali che modellano i paesaggi cittadini, da occidente ad oriente, da sud a nord: il rilievo prominente della collina dei Camaldoli, i rilievi collinari minori, le diverse conche e caldere flegree, la piana costiera di Bagnoli, i versanti lunghi dell'archicaldera che si connettono con la Piana campana, la pianura alluvionale del Sebeto, la pianura pedemontana vesuviana. I 20 ambiti si articolano poi in 48 sub-ambiti, che costituiscono gli elementi agro-eco-morfologici elementari che compongono il mosaico rurale d'insieme.

Gli **ambiti del territorio rurale** hanno una superficie complessiva di 5.473 ettari, pari al 46,3% del territorio comunale. Le aree rurali all'interno degli ambiti del territorio rurale hanno una superficie di 3.136 ettari, pari al 93,9% della superficie complessiva delle aree rurali nel comune di Napoli. Le aree urbanizzate all'interno degli ambiti del territorio rurale hanno una superficie di 2.337 ettari, pari al 25,6% delle aree urbanizzate presenti nel territorio comunale. All'interno degli ambiti del territorio rurale è pure localizzata una porzione rilevante del patrimonio cittadino di aree a verde pubblico, parchi, giardini (circa 160 ettari, pari al 36% della superficie complessiva).

Gli ambiti del territorio rurale, e i sub-ambiti che li compongono, corrispondono a paesaggi agroforestali differenziati, ciascuno con una precisa identità e riconoscibilità storica e paesaggistica: oltre che ecosistemi complessi, sono i luoghi della città che noi riconosciamo con immediatezza nella nostra vita quotidiana, gli elementi della nostra geografia mentale – quartiere per quartiere - rispetto alla quale ci orientiamo e percorriamo la città, con le salite, le discese, le aperture e le chiusure dello sguardo.

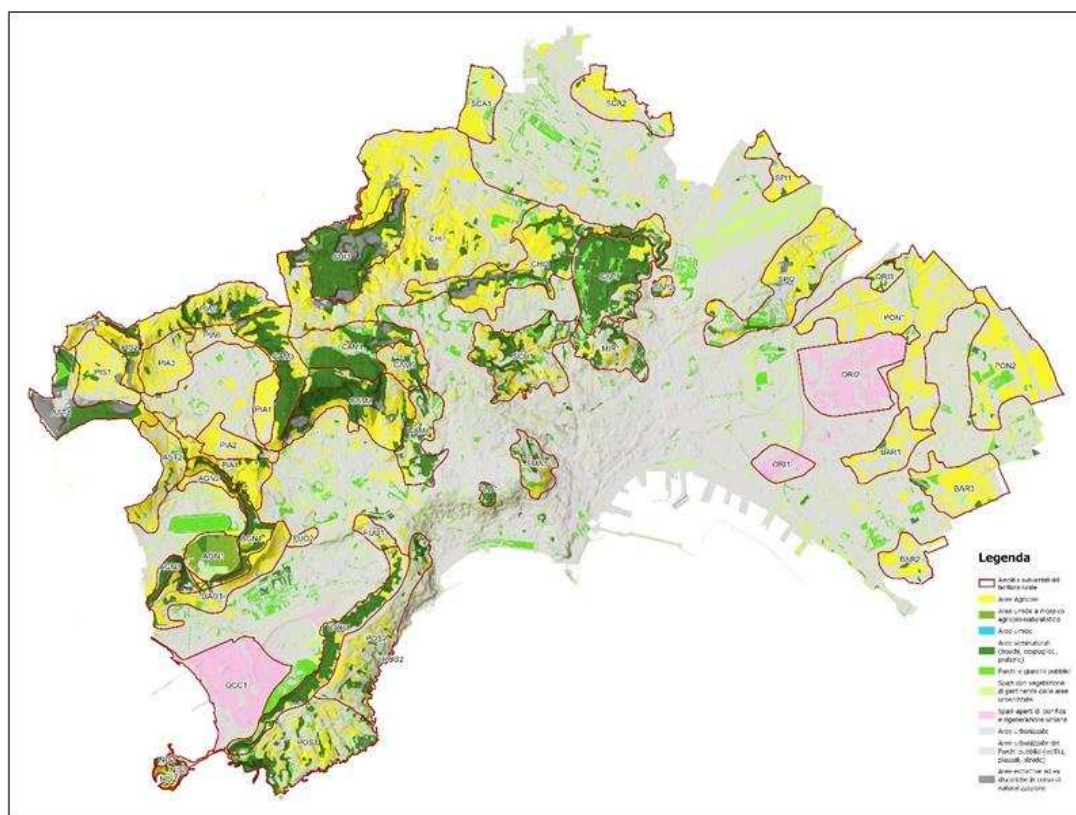


Fig. 1.31 - Gli ambiti del territorio rurale

In questa fase della formazione del nuovo PUC, l'identificazione degli ambiti e sub-ambiti del territorio rurale costituisce un'operazione propedeutica preliminare ai fini dell'applicazione del regolamento di attuazione della legge urbanistica regionale, che richiede ai comuni di identificare e distinguere il territorio urbanizzato e il territorio rurale, differenziando all'interno di essi le diverse tipologie (città storica, città consolidata, città di margine, per il territorio urbanizzato; territorio rurale aperto, territorio rurale intercluso, territorio rurale periurbano, territorio rurale naturale, per quello rurale).

La restante parte del territorio cittadino comprende i tessuti urbani consolidati e continui, che hanno una superficie complessiva di 5.849 ettari, pari al 49,5% del territorio comunale. La carta in scala di dettaglio dell'uso agricolo e forestale delle terre evidenzia la presenza, seppur residuale, anche all'interno della città consolidata, di aree rurali intercluse (199 ettari), come anche di una complessa rete di spazi verdi, costituita in primo luogo dai parchi e giardini pubblici (285 ettari), e dagli spazi con vegetazione, di pertinenza del tessuto urbanizzato e della rete infrastrutturale (732 ettari). Insomma, anche la città più densa conserva un capitale prezioso di spazi aperti, vegetati, non impermeabilizzati, per complessivi 1.216 ettari, pari al 21% della superficie della città consolidata, nei quali i suoli urbani e le strutture vegetali sono in grado di esercitare, in presenza di una gestione adeguata, funzioni idrologiche, ecosistemiche e di regolazione climatica di fondamentale importanza per la qualità urbana e le condizioni di vita degli abitanti.

Un capitolo programmatico fondamentale riguarda infine la costruzione dei nuovi paesaggi, suoli ed ecosistemi negli spazi di bonifica e rigenerazione urbana. A cominciare dalle cave e dalle discariche dismesse, che hanno una superficie complessiva di 148 ettari, localizzati pressoché interamente negli ambiti del territorio rurale; passando poi al capitale relevantissimo di ex aree industriali a occidente e ad oriente della città, la cui superficie complessiva è di 328 ettari.

Risulta evidente come anche nella programmazione di questo lavoro epocale, la carta degli ambiti del territorio rurale fornisca un contributo importante, indicando punti di riferimento e direttrici per una ricostruzione e ricomposizione coerente di nuovi ecosistemi, all'interno del mosaico ecologico complessivo della città di Napoli.



1.8 Una politica energetica innovativa per ripensare la qualità dell'abitare e la dimensione comunitaria della città

La strategia energetica urbana di Napoli si fonda su un quadro conoscitivo multidimensionale, che analizza in profondità i sistemi ambientale, dell'abitare, economico, energetico e della mobilità, su scala urbana, di quartiere e microzonale. Questo approccio consente di affrontare i temi della **transizione ecologica** e della **riduzione della povertà energetica** attraverso una mappatura delle criticità e delle potenzialità, e tramite l'analisi delle cause strutturali e delle interconnessioni tra i diversi sistemi territoriali. L'obiettivo è orientare le scelte strategiche verso soluzioni efficaci, replicabili e territorialmente mirate, in coerenza con gli obiettivi di neutralità climatica, inclusione energetica e resilienza urbana.

Nel percorso amministrativo già intrapreso dall'amministrazione comunale, in continuità al PAESC, la strategia energetica urbana qui proposta si sposta verso una visione urbanistica che valorizza la pianificazione territoriale come leva per la transizione ecologica. In questo senso, la strategia si configura come strumento aggiuntivo e di rafforzamento del PAESC, ponendo maggiore attenzione all'integrazione tra politiche energetiche, assetto urbano e inclusione sociale.

Particolare rilievo è attribuito alla dimensione territoriale e di pianificazione urbana, considerati elementi essenziali per indirizzare le azioni dell'amministrazione e supportarne l'efficacia e la tracciabilità. La strategia rappresenta uno strumento operativo per integrare la strategia energetica nel processo di pianificazione urbanistica e garantire la coerenza con le politiche ambientali europee e nazionali.

Approccio metodologico

La strategia energetica urbana di Napoli si configura come un processo integrato e multiscale, articolato in quattro fasi complementari: la costruzione del quadro conoscitivo, la definizione delle misure prioritarie e degli scenari di decarbonizzazione, l'identificazione dei cluster energetici e l'analisi di applicabilità. Queste fasi costituiscono la base della struttura metodologica riportata in Figure 1.

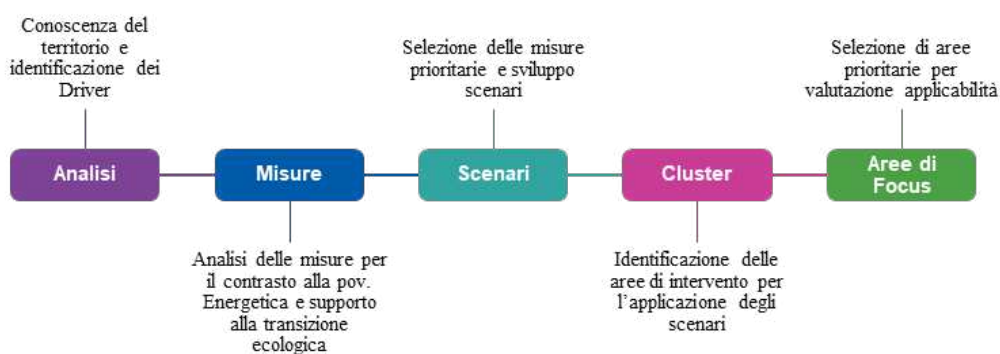


Fig. 1.32 - Struttura metodologica

Il quadro conoscitivo restituisce una lettura multidimensionale del territorio urbano e periurbano, fondata sull'**analisi** di cinque sistemi territoriali – ambientale, dell'abitare, economico, energetico e della mobilità – indagati su scala urbana, di quartiere e microzonale mediante l'adozione di una griglia regolare (250x250 m), utile a garantire coerenza e comparabilità spaziale.

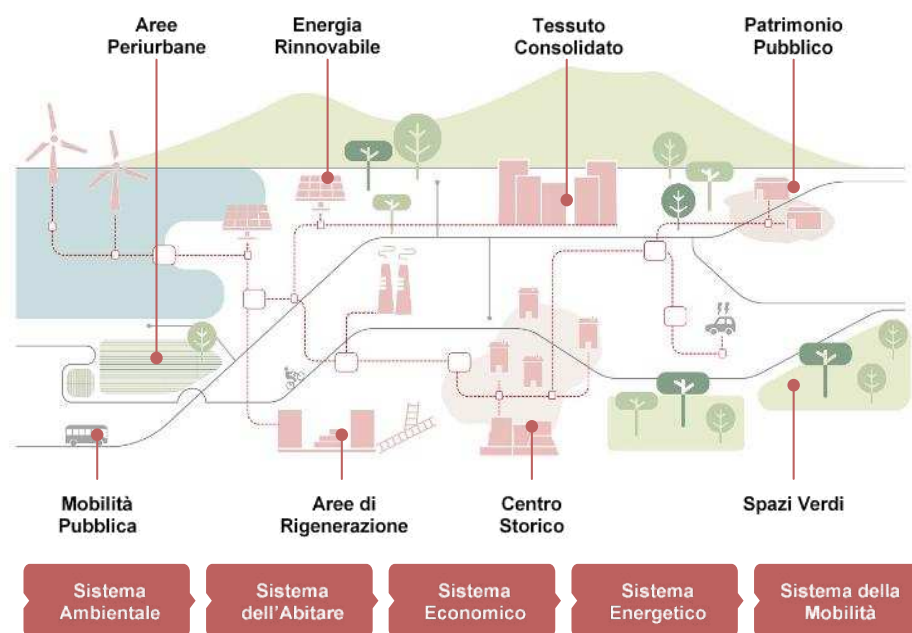


Fig. 1.33 - Rappresentazione schematica dei sistemi territoriali urbani

Il **sistema ambientale** evidenzia una polarizzazione tra aree collinari e periurbane, caratterizzate da elevata permeabilità e presenza di spazi naturali, e quartieri centrali, dove si concentrano criticità legate allo stress termico, alla bassa permeabilità del suolo e alla qualità dell'aria. Le analisi climatiche basate su Tmrt e UTCI identificano zone ad alta vulnerabilità bioclimatica, mentre la presenza di vincoli idrogeologici e geologici delinea i limiti fisici alla trasformabilità urbana.

Il **sistema dell'abitare** restituisce una mappa della densità insediativa e della distribuzione delle attrezzature urbane e sportive, evidenziando forti disomogeneità tra quartieri. La concentrazione di edilizia residenziale pubblica in aree come Ponticelli, Pianura e Secondigliano consente di individuare ambiti prioritari per interventi di retrofit energetico e inclusione sociale. La povertà energetica è analizzata attraverso un indice composito che incrocia reddito medio pro capite, consumi energetici, dipendenza strutturale e disoccupazione, con una metodologia di interpolazione spaziale che consente di visualizzare le aree più vulnerabili.

Il **sistema economico** mette in luce una struttura produttiva frammentata, con circa 80.000 imprese attive e un PIL comunale pari a 28,4 miliardi di euro. La distribuzione del reddito evidenzia forti disuguaglianze territoriali, con quartieri come Chiaia e Posillipo che presentano redditi medi quattro volte superiori rispetto a Forcella. L'edificato industriale attivo e dismesso è concentrato nella zona orientale, mentre l'agricoltura urbana, seppur frammentata, rappresenta una risorsa strategica per l'integrazione di soluzioni agrivoltaiche. Le grandi superfici commerciali, distribuite in modo eterogeneo, costituiscono poli energivori e potenziali nodi per la generazione distribuita.

Il **sistema energetico** è analizzato attraverso la ricostruzione storica e settoriale dei consumi, la mappatura delle reti e il potenziale di produzione rinnovabile. I consumi totali ammontano a circa 4 TWh/anno, con una netta predominanza dell'elettricità e del gas naturale (escludendo la mobilità privata). I settori residenziale e terziario privato risultano i più energivori. Le fonti rinnovabili sono ancora marginali, ma le analisi condotte evidenziano un elevato potenziale solare termico e fotovoltaico su tetti e spazi aperti. Un'analisi preliminare della distribuzione delle cabine primarie e delle reti elettriche e del gas è stata sviluppata per analizzare le caratteristiche dei sistemi esistenti e la loro copertura territoriale, quali elementi cardine delle politiche energetiche per la transizione.

Il **sistema della mobilità** è studiato come leva strategica per la riduzione dei consumi e delle emissioni. La rete di trasporto pubblico è estesa, con 1.358 fermate bus e 36 fermate metropolitane, ma presenta forti squilibri di accessibilità, soprattutto nelle aree periferiche. La distribuzione dei parcheggi e delle colonnine di ricarica evidenzia potenzialità per l'elettrificazione e l'intermodalità. L'analisi dell'accessibilità pedonale alle fermate consente di individuare ambiti prioritari per interventi di mobilità sostenibile, nonché opportunità di valorizzare a livello energetico la rete metropolitana.

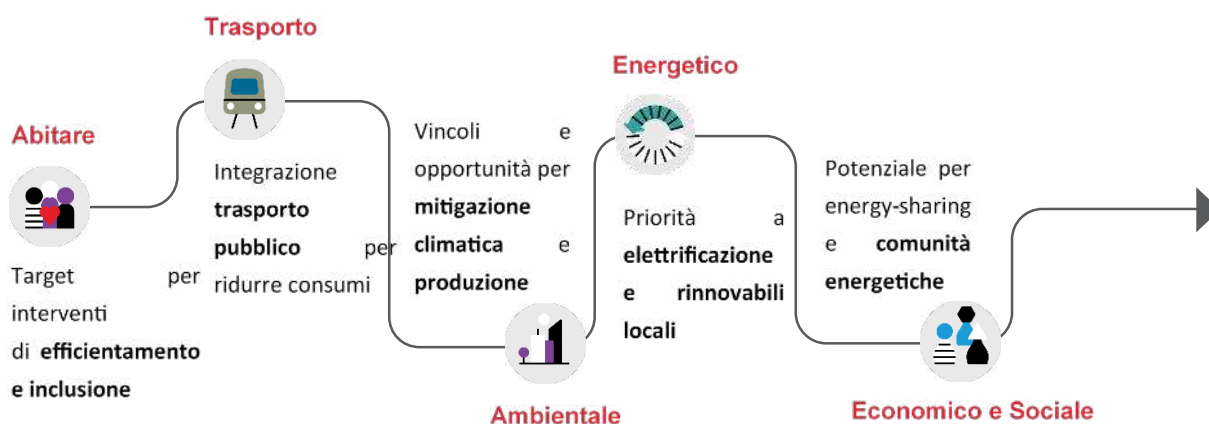
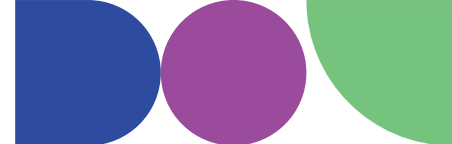


Fig. 1.33 - Key Takeaways dall'analisi dei sistemi territoriali

A valle dello studio dei sistemi territoriali, è stato possibile identificare dei **cluster energetici**, definiti come **zone omogenee in termini di criticità e/o potenzialità**.

Il sistema ambientale riporta le zone di criticità legate allo stress termico e all'assenza di aree permeabili.

Il sistema della mobilità evidenzia le opportunità legate alla prossimità con l'infrastruttura pubblica e il possibile sfruttamento della stessa per il recupero del calore residuo.

Il sistema economico rappresenta un'opportunità per la produzione fotovoltaica distribuita sugli edifici produttivi e per il recupero del calore dagli impianti industriali.

Il sistema dell'abitare segnala le criticità legate alla povertà energetica, indicando le zone in cui misure di retrofit energetico e redistribuzione dell'energia avrebbero maggiore impatto.

Il sistema energetico, infine, individua le aree di massima producibilità fotovoltaica e solare termica, sia su tetti che su spazi aperti, nonché l'opportunità di definire strumenti di governance a supporto della generazione termica decarbonizzata a scala di quartiere con un impatto scalabile al contesto urbano.

La fase operativa seleziona misure strategiche, valutandone l'applicabilità nei quattro ambiti urbani:

- patrimonio pubblico,
- tessuto consolidato,
- aree periurbane e
- ambiti di trasformazione.

Una volta definite le misure più appropriate, queste sono state ricondotte ai cinque sistemi territoriali, al fine di valutarne l'applicabilità e il grado di intercettazione delle criticità e opportunità territoriali.

Le misure prioritarie includono **comunità energetiche, microgrid locali, retrofit energetico, utilizzo di pompe di calore, nature based solutions, recupero di calore da infrastrutture e produzione distribuita da fonti rinnovabili**.

A partire da queste misure, sono stati definiti e confrontati diversi scenari di progressiva applicazione delle politiche energetiche, dal business-as-usual – basato sui trend attuali, fino allo scenario di decarbonizzazione al 2050, che mostra il maggiore potenziale di riduzione delle emissioni e dei consumi, con impatti sinergici su ambiente, società ed economia.

Le proiezioni al 2050 evidenziano una traiettoria di decarbonizzazione significativa, con riduzioni progressive dei consumi di combustibili fossili e delle emissioni di CO₂.

La sovrapposizione dei cluster derivanti dai cinque sistemi consente di individuare le aree urbane in cui si

concentrano simultaneamente criticità e opportunità. Queste zone rappresentano i punti di maggiore leva per interventi integrati, in cui le misure di decarbonizzazione possono generare impatti ambientali, sociali ed economici sinergici. La convergenza tra vulnerabilità climatica e sociale, povertà energetica, potenziale rinnovabile e accessibilità infrastrutturale definisce le priorità territoriali per l'attuazione della strategia.

Il progetto, sviluppato in collaborazione con il Comune di Napoli, si propone di guidare la redazione del Piano Urbanistico Comunale attraverso una visione energetica sostenibile e inclusiva, valorizzando il patrimonio pubblico, le aree agricole e periurbane, le zone di rigenerazione urbana e il tessuto consolidato. L'iniziativa promuove una politica energetica pubblica orientata alla transizione ecologica e alla lotta contro la povertà energetica, ottimizzando le aree di opportunità e definendo strumenti e incentivi per la pianificazione e la regolazione. L'approccio integrato adottato considera le dimensioni ambientali e sociali, coinvolgendo non solo l'amministrazione comunale ma anche il più ampio ecosistema locale, composto da investitori, fondi, grandi aziende energetiche e proprietari di asset, chiamati a contribuire alla riduzione della domanda energetica. Attraverso l'integrazione di competenze in pianificazione urbana, progettazione, sostenibilità e decarbonizzazione, il progetto ambisce a diventare un modello replicabile per la pianificazione energetica urbana in un contesto climatico in rapida evoluzione.



Capitolo 2

2. Lo stato della strumentazione urbanistica comunale vigente

2.1 Le principali variazioni del PRG dal 2004 al 2025

La disamina delle principali variazioni intervenute alla strumentazione urbanistica vigente, costituita come noto dalle due varianti al PRG del 1972, ovvero la Variante per la zona occidentale, approvata nel 1998, e la Variante generale, approvata nel 2004, costituisce un utile approfondimento per comprendere le criticità dei meccanismi di attuazione della pianificazione urbanistica e entro quali limiti tali meccanismi abbiano consentito di rendere concrete le previsioni di piano.

Variazioni alla strumentazione urbanistica che, in via del tutto generale, possono essere distinte in tre categorie principali, ovvero le varianti o procedimenti di modifica di tipo ordinario, quelle derivanti da norme sopravvenute che hanno in molti casi limitato la possibilità di attuazione delle previsioni originarie, le variazioni intervenute per la realizzazione di interventi in variante urbanistica o in deroga.

Tale approfondimento, in ogni caso, non può comunque essere sganciato da un quadro, seppur sintetico e orientato, dello stato di attuazione della strumentazione vigente che verrà sinteticamente delineato nel successivo paragrafo.

L'attuazione delle previsioni urbanistiche vigenti avviene prevalentemente mediante interventi diretti e mediante interventi indiretti, ovvero mediante il ricorso alla pianificazione attuativa, in alcune parti della città, diversamente dal Piano Regolatore del 1972 che limitava l'intervento diretto a una trascurabile percentuale di casi e subordinava gli interventi all'approvazione di piani urbanistici attuativi.

Nella vigente strumentazione, la modalità diretta corrisponde, di norma, agli interventi di conservazione, relativi al patrimonio storico e ambientale e di trasformazione locale nei tessuti più recenti, riservando quella indiretta prevalentemente agli interventi di trasformazione che riguardano gli insediamenti realizzati nel secondo dopoguerra e, soprattutto, le aree industriali dismesse e in dismissione e in parte residuale al recupero di parti della città storica e consolidata.

Non solo ma nei luoghi in cui la trasformazione urbanistica non mette in discussione lo schema infrastrutturale fondamentale e nelle aree di riqualificazione ambientale è stata prevista una diversa procedura con l'intento di invertire la successione delle fasi, rendendo immediatamente possibile l'attuazione degli interventi consentiti dalla normativa di zona e considerando il piano urbanistico attuativo come l'atto conclusivo del processo di pianificazione, al quale spetta il compito di riconnettere e valorizzare il complesso delle realizzazioni che intanto hanno avuto luogo.

Nella parte di territorio disciplinata dalla Variante generale, in particolare, gli interventi diretti rappresentano la modalità attuativa ordinaria del piano, mentre il ricorso alla pianificazione urbanistica attuativa assume, di norma, carattere sussidiario rispetto all'intervento diretto ed è riservato quasi esclusivamente alle parti di territorio rientranti negli ambiti.

L'utilizzo degli ambiti, dal punto di vista normativo, presenta però differenze rilevanti tra la Variante generale e la Variante per la zona occidentale.

Gli ambiti assumono nella Variante per la zona occidentale carattere ordinario e il relativo mosaico copre la totalità del territorio interessato. Di conseguenza, e diversamente da quanto accade per la Variante generale, gli ambiti non definiscono, quindi, i confini delle aree sottoposte a pianificazione attuativa. Ciò ha reso molto più difficoltoso e, per certi versi, incerto il modello attuativo della Variante occidentale rispetto a quello della Variante generale con un conseguente disallineamento della normativa urbanistica e delle conseguenti procedure.

Come anticipato, le modifiche alla strumentazione urbanistica possono, in via del tutto generale, essere distinte in tre categorie principali:

- varianti o procedimenti di modifica di tipo ordinario;
- variazioni derivanti da norme sopravvenute che hanno in molti casi limitato la possibilità di attuazione delle previsioni originarie;
- variazioni intervenute per la realizzazione di interventi in variante urbanistica.

Relativamente alle varianti o procedimenti di modifica di tipo ordinario sono annoverabili:

- la variante urbanistica per il frazionamento in centro storico, approvata con delibera di Consiglio Comunale n. 24 del 20/04/2017 che ha modificato le modalità di frazionamento in centro storico svincolando la divisione della prima maglia di ingresso alle abitazioni dall'obbligo di seguire le murature portanti;
 - la variante urbanistica per la valorizzazione di alcuni immobili di proprietà comunale, Deposito ANM Posillipo, Deposito ANM Garittono, Galleria Principe di Napoli, Palazzo Cavalcanti, edificio per abitazioni in via Egziaca, per i quali è stata approvata l'operazione di conferimento al fondo Comparto Napoli del Fondo i3 - Sviluppo Italia gestito da Invimit. La variante ha modificato la previsione di attrezzatura di quartiere per Deposito ANM Posillipo, Deposito ANM Garittono, Galleria Principe di Napoli, Palazzo Cavalcanti, ha inserito il Garittono tra le attrezzature come parcheggio e ha registrato alcuni interventi in variante urbanistica che hanno prodotto standard relativamente ai quartieri interessati. La variante è stata adottata con Delibera di Giunta n. 466 del 4/11/2024 ed è stata approvata con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 174 dell'11 dicembre 2025;
 - l'approvazione del Piano di Rischio Aeroportuale (PRA), approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 5 del 19/02/2018, che pur costituendo un piano di settore e quindi non costituendo in senso tecnico stretto una variante urbanistica, ha comunque imposto limitazioni alla disciplina vigente e ha introdotto una norma di salvaguardia per le curve di isorischio;
 - diverse modifiche alla disciplina tipologica intervenute attraverso i procedimenti di riclassificazione ai sensi dell'art. 63 della Variante generale, tra cui:
 - delibera di Consiglio n. 23 del 30/03/2006, per l'immobile in via Michele Guadagno n.38/52 – in art.111 (unità edilizia speciale otto-novocentesca originaria o di ristrutturazione a struttura modulare), immobile in via Domenico di Gravina n.7 in art.125 (ruderi e sedimi risultanti da demolizioni), immobile in via Tito Angelini n.13 in art.125 (ruderi e sedimi risultanti da demolizioni), immobile in via Lavinaio nn. 44-45 ed al Vico Salaiolo al Lavinaio nn. 21-22-23 in art.124 (unità edilizia di recente formazione);
 - delibera di Consiglio n. 28 del 06/10/2010, per l'immobile in via Ponte della Maddalena – in art.125 (ruderi e sedimi risultanti da demolizioni) e per l'immobile in via Pedamentina a San Martino nn.42-49– in art.125 (ruderi e sedimi risultanti da demolizioni) "rettificato in relazione ai confini";
 - delibera di Consiglio n. 34 del 30/06/2017. per l'immobile in via Cisterna dell'olio 44 – in art.64 (unità edilizia di base preottocentesca originaria o di ristrutturazione a corte);
 - delibera di Consiglio n. 37 del 30/12/2020 per immobili in via Nicolini 47, in art.111 (unità edilizia speciale originaria o di ristrutturazione a struttura modulare) e art.124 (unità edilizia di recente formazione);
 - delibera di Consiglio n.21 del 19/06/2024 per il complesso immobiliare ricompreso tra via Piazzola al Trivio, via Pasquale Turiello, via Ferdinando Manlio e Cupa Lutrec, in art. 124 (unità edilizia di recente formazione) e in art.112 (unità edilizia speciale otto-novocentesca a struttura modulare complessa).
- Come detto, la seconda categoria di variazioni riguarda le norme sopravvenute che hanno reso in parte non più attuabili le previsioni di piano. Tra queste, le più rilevanti riguardano:
- all'art. 33 del DL 133/2014 che ha previsto nell'area del SIN di Bagnoli-Coroglio l'insediamento del Commissario Straordinario di Governo sottraendo la potestà di pianificazione al Comune e assoggettando la disciplina dell'area al Programma di Risanamento Ambientale e di Rigenerazione Urbana (PRARU), il cui stralcio urbanistico inizialmente approvato con Dpr del 06/08/2019 è stato successivamente modificato con il decreto commissariale n. 4 del 04/05/2023;
 - la ridefinizione della zona rossa del Vesuvio avvenuta 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” che ha esteso a una porzione dell’area orientale la zona rossa 1 a cui si è estesa la normativa della Legge regionale n. 21 del 10/12/2003, riguardante le norme urbanistiche per i comuni rientranti nelle zone a rischio vulcanico dell’area vesuviana con le limitazioni in essa previste;

- l’individuazione dell’area di intervento bradisismica nell’area occidentale della città a cui, con la Legge regionale n. 23 del 10/12/2024 “Norme urbanistiche per la prevenzione del rischio bradisismico nell’area dei Campi Flegrei”, sono state estese le limitazioni previste dalla Lr n. 21 del 10/12/2003;

- la riforma della Lr 16/2004 operata dalla Lr 29 aprile 2024, n. 5 “Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 recante Norme sul Governo del territorio” e dal Regolamento regionale 6 ottobre 2025, n. 3 “Regolamento di attuazione dell’articolo 43-bis della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16” di cui si approfondiranno i contenuti nel capitolo 3.

Va ancora sottolineato che in materia normativa dal 2004, anno dall’approvazione della Variante generale, il Dpr 380/2001 è stato più volte modificato e integrato, si pensi ad esempio all’evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia o alle destinazioni d’uso urbanisticamente rilevanti, determinando la necessità di un riallineamento tra i contenuti normativi del piano e il Testo unico.

L’ultima categoria riguarda le variazioni intervenute per la realizzazione di interventi in variante urbanistica o in deroga, pubblici o di interesse pubblico.

Tra questi poche variazioni hanno riguardato procedure che hanno modificato la vigente disciplina urbanistica in vista di futuri interventi, mentre numerose variazioni sono intervenute per l’approvazione di interventi in variante urbanistica o in deroga.

Tra i primi si segnalano:

- Accordo di programma per la realizzazione della stazione e deposito Linea 6 della metropolitana e di un campus universitario, promosso dall’Università degli Studi di Napoli “Parthenope”, nel complesso immobiliare ex Arsenale militare di via Campegna 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, ratificato con la delibera di Consiglio n. 7 del 21/02/2025;

- Accordo di programma per la realizzazione del “Nodo Intermodale Complesso di Napoli Garibaldi-Porta Est e la Rigenerazione Urbana delle aree ferroviarie” sottoscritto in data 11/09/2023 tra il Comune di Napoli, la Regione Campania, EAV srl, FS Sistemi Urbani srl e RFI spa, ratificato con la delibera di Consiglio n. 68 del 28/09/2023.

Tali interventi hanno modificato la disciplina urbanistica di ambiti di ristrutturazione urbanistica per renderli più aderenti alle nuove necessità di sviluppo urbanistico e dei trasporti e per il coordinamento di interventi complessi che vedono coinvolti più attori pubblici.

Come detto, la categoria di variazioni intervenute più numerosa riguarda l’approvazione di interventi pubblici o di interesse pubblico non conformi alla disciplina vigente.

Tali interventi sono stati numerosi, proposti da diversi attori pubblici (ACER, Regione Campania, Agenzia del Demanio, ASL, Città Metropolitana, ecc.) e hanno seguito diverse procedure (accordi di programma, opere di interesse statale, permessi di costruire in deroga, ecc.), pertanto appare utile soffermarsi su alcuni più significativi e sulle loro caratteristiche principali.

Molto spesso, negli interventi pubblici o di interesse pubblico, i profili di variante hanno riguardato gli aspetti procedurali dell’attuazione come ad esempio la mancanza del piano attuativo (ad esempio la Cittadella della sicurezza nella ex Boscariello promosso dal Demanio, accordi di programma per il rione San Francesco promosso da ACER, Mind Village a San Giovanni promosso dall’Università Federico II) o la modifica della tipologia di attrezzatura (es. permessi di costruire in deroga per il Fatebenefratelli), in casi minori la difformità alla disciplina tipologica (es. Accordo di programma Incurabili promosso dalla ASL, OIS Palazzo Fondi promosso dal Demanio, ISS Petriccione promosso dalla Città Metropolitana, OIS Complesso di San Nicola da Tolentino promosso dall’Università Suor Orsola Benincasa) o dalla destinazione d’uso consentita (es. permessi di costruire in deroga per Palazzo Penne proposto dalla Regione).

In altri casi, non numerosi, la variazione alla disciplina urbanistica è stata più profonda proponendo una rivisitazione complessiva degli obiettivi e delle destinazioni previste dal piano. Tra questi esempi può citarsi il caso dell'opera di interesse statale del potenziamento dei servizi veterinari al Frullone promosso dall'ASL e il caso di Scampia.

Il progetto di rigenerazione dell'edilizia residenziale pubblica "ReStart Scampia" si inserisce nell'ambito delle previsioni disattese del PRG che, a distanza di circa 20 anni, vedono una mancata attuazione dei processi di rigenerazione urbana auspicati dalla normativa in diverse parti del territorio. Tra questi, le prescrizioni individuate per l'ambito delle *Vele di Scampia che prevedevano la formazione di un insediamento per la produzione di beni e servizi, comprensivo di una nuova sede universitaria*, in conformità con la sottozona Db, che di fatto non hanno visto una effettiva attuazione. Le ragioni da ricercare sono diverse: in primo luogo, la previsione di destinazioni d'uso troppo rigide, che non hanno saputo accogliere le istanze sociali emerse negli anni e dare una risposta alla crescente emergenza abitativa, fortemente rivendicata dagli abitanti delle Vele; in secondo luogo, il venir meno dell'interesse da parte di attori istituzionali, come l'università, anche e per effetto del mancato avvio dei processi di rigenerazione auspicati, che ha reso quelle previsioni non più attuali. Tali aspetti, uniti alla difficoltà di intercettare interessi privati in processi di rigenerazione urbana considerati poco sostenibili e alla scarsità di risorse pubbliche da investire, hanno determinato di fatto un congelamento dello stato dei luoghi con inevitabile degrado urbano, ambientale e sociale. In questa congiuntura, i fondi stanziati dal PNRR hanno rappresentato un'occasione di rinnovamento e rigenerazione dei contesti urbani, mobilitando risorse pubbliche mai viste prima per quantità e qualità degli esiti attesi. *L'“atterraggio” di questi finanziamenti non ha, però, sempre trovato una pianificazione urbanistica adeguata¹⁷* ad accoglierli. È il caso, per l'appunto, del progetto di rigenerazione dell'ERP "ReStart Scampia", in corso di realizzazione, reso possibile grazie al ricorso ad una variante urbanistica, approvata con DCC n. 69 del 28.09.2023, che prende atto del rilevante interesse pubblico dell'intervento, consistente nella realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e attrezzature (parco di quartiere, orti sociali, scuole e centro civico), e ne favorisce la sua attuazione.

Un aspetto di sicuro interesse riguarda le variazioni di minore rilievo alla vigente disciplina urbanistica introdotte dalla L. 147/2013 (art.1 commi 303, 304, 305), successivamente sostituita dal D. Lgs. 38/2021 (artt.4, 12, etc.). Tale legge prevede un meccanismo incentivante consistente nel permettere ai privati promotori di inserire nelle proposte una quota di funzioni non attinenti alle destinazioni d'uso sportive, comunque non residenziali, che possano mettere in equilibrio il piano di fattibilità economica-finanziaria dell'operazione. Tali funzioni, anche in variante rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, possono assumere vario carattere (commerciale, terziario, ecc.), ma devono risultare sempre in quota minoritaria rispetto all'obiettivo prioritario di fornire ai cittadini un servizio di pubblico interesse dedicato allo sport. In caso di beni pubblici, è necessaria, comunque, l'individuazione di una associazione o società sportiva senza fini di lucro cui sia demandata la gestione e la qualificazione dell'impianto sportivo comunale. Il promotore acquisisce un diritto di prelazione, ma la procedura si svolge, comunque, secondo modalità di evidenza pubblica, attraverso la semplificazione delle procedure amministrative con provvedimento finale che sostituisce ogni autorizzazione o permesso comunque denominato necessario alla realizzazione dell'opera e determina la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza.

Gli interventi proposti sono stati diversi e hanno interessato immobili sia pubblici che privati di diverse consistenze, includendo sia la riqualificazione di immobili esistenti sia nuove realizzazioni. Tra i più significativi si possono citare la Nuova Arena per sport ed eventi a Napoli denominata "AreNapoli" (procedimento in corso), il Centro sportivo integrato in via delle Repubbliche Marinare con annessa struttura a destinazione commerciale su suolo privato (in corso), il campo comunale di calcio via Nuova Dietro la Vigna, il Centro sportivo ex Country Club in via Guantai ad Orsolone (procedimento attualmente sospeso), l'Impianto sportivo via Giurleo, il Campo sportivo comunale di S.Pietro a Patierno, l'impianto sportivo "Ottorino Barassi" a Secondigliano, l'impianto sportivo via Walt Disney (Ponticelli) in corso; la realizzazione di un Complesso sportivo con attività commerciale in Via Adriano (in corso).

¹⁷ Documento di indirizzi "Per una Città Giusta, Vivibile, Sostenibile e Attrattiva", Assessorato all'Urbanistica, Comune di Napoli, 2024



2.2 Le principali criticità e le priorità della riforma del PRG vigente

Premessa

Come ampiamente sviluppato nel cap. 2.1) La manovra urbanistica e il Documento d'Indirizzi approvato nel giugno 2024, il Documento di indirizzi *"Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva"* approvato con la Delibera di Giunta n. 93 del 21/03/2024 e successiva Delibera di Consiglio Comunale n. 20 del 19/06/2024 apre una stagione di revisione e innovazione degli strumenti urbanistici vigenti, in stretta relazione ad una nuova visione della città e delle sue reali domande attuali.

Si tratta di un contesto di profondo cambiamento dell'azione pubblica, rappresentato dalla politica economica europea della transizione ecologica, da inquadrare in un ampio percorso di transizione nel quale questione ambientale, processi di impoverimento ed emarginazione sociale, inadeguatezza e insostenibilità dei cicli produttivi ed energetici, sommovimenti prodotti dalle reti digitali debbono trarre in considerazione cambiamenti non rinviabili.

Rispetto a tali problematiche non sempre la pianificazione urbanistica vigente è riuscita a dare risposte adeguate. Infatti il PRG di Napoli – che pure aveva intuito in anticipo la centralità di un percorso di rigenerazione della città esistente a consumo di suolo zero, di una necessità ineludibile di trasformazione green delle due grandi aree industriali ad ovest e ad est, di valorizzazione del patrimonio storico e di riqualificazione di quello delle periferie pubbliche e abusive – non è riuscito a dispiegare appieno le sue potenzialità.

Le ragioni di questa difficoltà del PRG ad attuare le previsioni sono sicuramente ascrivibili a problemi connessi ad un'inadeguata governance (non solo comunale) di processi complessi di natura multi-attoriale, ad una contrazione degli investimenti privati conseguenti alla grande crisi economica apertasi nel 2008, ad una storica difficoltà di spesa da parte della pubblica amministrazione e alla cronica insicurezza generata dalle interferenze di poteri criminali. Ma è evidente che il PRG presenti rigidità normative disincentivanti e, più in generale, non contiene una dimensione strategica e operativa in grado di esprimere obiettivi condivisi e praticabili, esiti attesi, potenzialità di integrazione ambientale, infrastrutturale e funzionale nello spazio fisico e sociale dei contesti urbani e territoriali della trasformazione.

In questa prospettiva, come già precisato nei capitoli precedenti, la manovra urbanistica della nostra Amministrazione è stata concepita come un processo a diverse velocità, anticipato da una variante normativa al PRG con l'obiettivo di risolvere, nel breve termine, le principali incongruenze regolative che, alla prova del tempo, si sono rese manifeste e che di fatto ostacolano l'andamento operativo del piano rispetto alle domande e alle istanze attuali di trasformazione urbana.

Le varianti normative al PRG approvate nel corso del 2025 – pur facendo riferimento a uno strumento, il PRG, superato dall'attuale Legge Urbanistica Regionale n. 16 del 2004, che introduce il PUC come strumento a due velocità, dotato cioè di una componente strutturale e di una componente operativa – hanno delineato un nuovo set di norme che sarà coerentemente assorbito dall'impianto regolativo del nuovo PUC.

Si sintetizzano le principali criticità del PRG vigente, in parte affrontate con le suddette varianti normative, che possono essere riferite alle seguenti grandi tematiche:

- a) la pianificazione urbanistica attuativa;
- b) la disciplina delle attrezzature;
- c) la città storica e consolidata.

a) La pianificazione urbanistica attuativa;

Rappresenta un dispositivo cruciale ai fini dell'operatività del piano poiché è costituita dalle 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.

Dopo oltre vent'anni di implementazione, abbiamo numerosi elementi per valutarne esiti e limiti, rilevando che 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 profondo processo di revisione, avviato con l'approvazione del "Documento Strategico e del Rapporto Preliminare Ambientale di Valutazione Ambientale Strategica integrata alla Valutazione d'incidenza del preliminare della variante alla vigente disciplina urbanistica finalizzata alla revisione delle regole e delle modalità di attuazione della pianificazione urbanistica attuativa".

Dall'analisi del territorio ricadente nei perimetri degli ambiti, sia della Variante generale che della Variante occidentale, si evidenzia che esso 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.

In merito alla superficie totale delle aree assoggettate a PUA ricadenti in ambito, la parte 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 con maggiore potenzialità di trasformazione. È di tutta evidenza l'importanza dell'area orientale del territorio comunale, non solo dal punto di vista quantitativo: infatti è in particolare negli ambiti orientali che il meccanismo della attuazione tramite intervento indiretto non ha prodotto l'azione propulsiva desiderata.

Stato di attuazione

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 sono determinati come "*attuati*" i procedimenti che sono riusciti a raggiungere gli obiettivi di ambito attraverso l'applicazione della disciplina, quindi quelli approvati dalla Giunta.

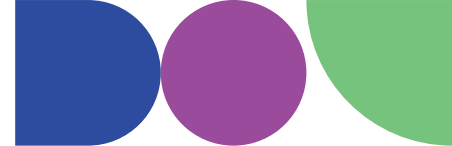
Da quanto sopra specificato si rileva ulteriormente che non tutti i citati 29 procedimenti hanno proseguito nel loro iter realizzativo/attuativo. Infatti, complessivamente, solo 13 di questi, risultano, allo stato, in corso di realizzazione o realizzati, quindi nelle fasi conseguenti alla sottoscrizione della convenzione.

Complessivamente si può quindi facilmente rilevare che l'incidenza maggiore di criticità non è nella fase di approvazione 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.

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, 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.

Rispetto a quanto già accennato in merito ai PUA effettivamente attuati, si rileva che l'incidenza media dei PUA attuati in ambiti di trasformazione è del 11,3%, mentre nell'area orientale l'attuazione delle aree assoggettate a PUA scende al 10,6%.

Altra considerazione rilevante è che la maggior parte degli interventi "*attuati*" (PUA, interventi diretti alternativi al PUA, AdP) sono di iniziativa e proprietà pubbliche.



Criticità riscontrate

A fronte della scarsa implementazione della pianificazione urbanistica attuativa prescritta dagli ambiti del variante al Prg 2004, 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. carenze 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 consorziarsi o il disinteresse/impossibilità da parte di un singolo all'acquisizione di più aree da proprietari diversi.

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.

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.

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

L'inadeguatezza del mix funzionale riguarda principalmente gli ambiti del Prg 2004 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 principalmente gli ambiti di trasformazione. Ma non solo, basti pensare all'area 1 del Centro Direzionale che l'ambito 10 blocca sulle destinazioni d'uso originariamente previste.

Carenze 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, oltre alla presenza di infrastrutture ferroviarie e reti (elettrorodotti, 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, interessando interamente ambiti di trasformazione.

Il quadro delle criticità evidenzia una maggiore concentrazione nella zona orientale in corrispondenza delle aree industriali dismesse. Tale circostanza è evidentemente legata alla bassa attuazione rilevata sulle medesime aree ricadenti negli ambiti di trasformazione e di riqualificazione, la cui 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 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.

b) La disciplina delle attrezzature;

La disciplina urbanistica vigente nel Comune di Napoli ha previsto, già nella sua formazione, il cosiddetto equilibrio del "soddisfamento degli standard urbanistici", a partire dal dimensionamento delle attrezzature nei vari quartieri rispetto alla popolazione residente, ai dati relativi alla crescita demografica prevista e alle dotazioni di immobili pubblici già esistenti, nonché rispetto al deficit relativo al fabbisogno pregresso. Il dimensionamento degli standard è stato uno degli obiettivi principali della Variante Generale al Prg 2004, all'interno di un più generale programma di riqualificazione dell'intero territorio cittadino, dove il reperimento delle attrezzature di quartiere rappresenta un punto focale dello sviluppo urbano.

Il vigente Piano Regolatore Generale del Comune di Napoli, nella sua articolazione in Variante Generale (2004) e Variante Occidentale (1998), presenta un impianto complesso che ha consentito di garantire un inquadramento dell'offerta di servizi pubblici ai cittadini, pur rinviando a due differenti regimi normativi. La Variante Generale, infatti, grazie al coinvolgimento dei privati nella realizzazione di attrezzature ad uso pubblico, valevoli come standard urbanistici di quartiere, ha garantito un'attuazione progressiva, anche oltre il termine di applicabilità dell'istituto dell'esproprio, introducendo un vincolo conformativo per gli immobili, anche privati, individuati come attrezzature dall'Amministrazione. La Variante Occidentale, invece, ha esaurito molto prima i suoi indirizzi, in quanto la realizzazione delle attrezzature, nella parte di territorio oggetto della relativa disciplina, era stata demandata ad una tipologia di attuazione caratterizzata dal solo strumento dell'esproprio, che non prevedeva la collaborazione pubblico-privato.

Tuttavia, l'evoluzione del quadro socio-demografico, economico e normativo, unita alla naturale obsolescenza degli strumenti di pianificazione, ha progressivamente evidenziato numerose criticità in merito all'attuazione delle previsioni relative alle attrezzature pubbliche e di uso pubblico su tutto il territorio cittadino e la normativa urbanistica vigente non è riuscita a dare una risposta compiuta alle mutate esigenze in termini di domanda implicita sociale, da soddisfare secondo categorie innovative di standard, di istanze ecologico-ambientali, di criteri prestazionali per la realizzazione di attrezzature effettivamente accessibili per i cittadini, di riduzione del consumo di suolo a favore dell'implementazione di processi di rigenerazione urbana, o, ancora, dei modi di produzione, trasformazione, riuso e gestione delle attrezzature esistenti, con riferimento sia a nuove pratiche virtuose di utilizzo degli standard urbanistici, sia tramite la produzione di "nuovi standard" di iniziativa pubblica, privata, collettiva.

Le criticità principali emergono su più livelli: normativo-procedurale, gestionale, territoriale e socio-economico.

Dal punto di vista normativo e procedurale, la principale difficoltà deriva dall'assenza, nel PRG vigente, di un sistema di norme in grado di garantire un adeguamento alle reali esigenze in evoluzione nel tempo, tra la fase di pianificazione e quella di attuazione. Le norme tecniche di attuazione, concepite oltre vent'anni fa, sono risultate poco flessibili e incapaci di adattarsi alla complessità dei processi contemporanei di evoluzione socio-economica e demografica.

Inoltre, la mancanza di strumenti di programmazione ha comportato l'assenza di una scala di priorità per gli interventi, con la conseguente frammentazione delle risorse e la difficoltà di indirizzare gli investimenti, anche privati, verso le aree più carenti di servizi.

La complessità della procedura, rilevata come criticità attuativa per le attrezzature di quartiere ex art. 56 della Variante Generale, è stata affrontata recentemente dalla variante urbanistica finalizzata alla revisione della



disciplina delle attrezzature “Ridisegnare la cittadinanza”, di cui alla deliberazione di Giunta Comunale n. 439 del 25.09.2025, che prevede, tra l’altro, un censimento su tutta l’area cittadina, con aggiornamento e snellimento del procedimento attuativo, a favore di una possibile immediata maggiore flessibilità delle categorie degli standard proposti, e l’estensione del regime di vincolo conformativo per le aree individuate a standard su tutto il territorio cittadino, in vista della successiva sistematizzazione nel PSU e successivi piani operativi.

Sul piano *amministrativo e gestionale*, si conferma la collaborazione tra il pubblico e il privato, cercando di ottimizzare una corretta allocazione di risorse, rischi e incentivi, anche urbanistici, per la realizzabilità di interventi socialmente equi, che possano creare le condizioni per rendere effettivamente sostenibili la trasformazione urbana e la rigenerazione del territorio. Il controllo dell’Amministrazione pubblica resta, comunque, un elemento fondamentale, sia nel momento iniziale di individuazione delle reali esigenze sociali e delle conseguenti categorie di interventi a farsi, necessari a coprire un deficit nelle dotazioni di quartiere, sia nel controllo successivo in merito all’effettivo utilizzo delle attrezzature pubbliche o ad uso pubblico realizzate. Tuttavia nel percorso dall’approvazione alla realizzazione di interventi ad uso pubblico, che possano soddisfare lo standard urbanistico ai sensi del DI 1444/68, esiste un patto da costruire e potenziare di collaborazione tra pubblico e privato, che può essere accompagnato ed incentivato da specifiche previsioni normative aggiornate e incentivi urbanistici per i proponenti, per orientare le scelte progettuali e superare disomogeneità di dotazioni territoriali, con quartieri densamente popolati e carenti di servizi pubblici, a fronte di altre aree sovradimensionate nel bilancio nominale degli standard, ma con attrezzature in stato di abbandono o sottoutilizzate, spesso per le difficoltà amministrative dei servizi a gestione completamente pubblica, garantendo una gestione privata nel tempo per servizi ad uso pubblico.

Dal punto di *vista territoriale*, le attrezzature di quartiere previste dal piano vigente presentano un grado di attuazione disomogeneo. Alcune aree risultano ancora oggi prive delle dotazioni minime di legge, mentre in altre la localizzazione delle attrezzature non risponde più ai bisogni attuali della popolazione, con una distribuzione dei servizi pubblici e ad uso pubblico, che riflette un modello urbano ormai superato, fondato sull’idea di un nucleo familiare numeroso e stabile e di una popolazione in crescita costante.

Questo meccanismo determina un oggettivo sovradimensionamento della previsione normativa relativa al fabbisogno di alcune categorie di attrezzature a sfavore delle reali emergenti necessità, influenzando sulla qualità dei servizi di prossimità e dello spazio pubblico che la città offre ai suoi “utilizzatori”, non solo residenti.

L’invecchiamento della popolazione, l’aumento delle famiglie monopersonali e le nuove forme di povertà urbana richiedono una revisione profonda delle categorie di standard urbanistico, con un passaggio da un approccio puramente quantitativo a uno qualitativo, alla reale domanda sociale. In tale contesto, le attrezzature devono essere reinterpretate non solo come spazi funzionali (scuole, verde, parcheggi, attrezzature collettive), ma anche come strumenti di coesione, di inclusione e di resilienza urbana promuovendo mix funzionali specifici per ogni territorio al fine di potenziare l’offerta integrata di servizi.

Le innovazioni introdotte dalla Lr n. 5 del 29/04/2024 alla LR 16/2004 e dal successivo Regolamento di attuazione dell’art. 43 bis della suddetta legge, concorrono al superamento delle suddette criticità precisando che “La pianificazione urbanistica, sia a livello di PSU sia a livello di PO, al fine di garantire la sostenibilità urbanistica, individua le dotazioni territoriali urbanistiche, pubbliche e di interesse pubblico, in termini di aree e singole attrezzature. Le dotazioni territoriali urbanistiche sono i servizi ecosistemici, le infrastrutture verdi, le attrezzature per lo sport e per l’istruzione, i parcheggi, i servizi rispondenti a funzioni collettive e di interesse comune, tra cui studentati, residenze assistenziali per anziani, strutture semiresidenziali e residenziali per persone con disabilità e sanitarie, spazi sociali e culturali” e ad essa contribuiscono “*I servizi alla collettività, di uso pubblico, di uso temporaneo e riservati a categorie di persone svantaggiate sono assimilati alle dotazioni territoriali di cui all’articolo 31, comma 1 della legge 16/2004 e pertanto non determinano aggravio degli standards di cui al DM.1444/1968. Detti servizi, in particolare, dovranno essere convenzionati, rivolti a popolazione non stabilmente insediata e riservati in favore di soggetti meritevoli o meno abbienti, secondo lo schema di convenzione stabilito dal RUE.*”

Dal punto di vista ambientale risultano ancora grandi criticità, in relazione alle nuove sfide legate alla transizione ecologica, alla qualità del verde urbano e alla resilienza climatica, che richiedono un ripensamento complessivo del concetto di spazio pubblico. Molti spazi pubblici risultano impermeabilizzati, privi di connessioni ecologiche e scarsamente fruibili. È necessario introdurre standard qualitativi e prestazionali, che integrino funzioni ambientali, energetiche e sociali, promuovendo ad esempio la creazione di orti urbani, parchi energetici, spazi multifunzionali

di comunità e luoghi di welfare di prossimità. L'esperienza delle associazioni di cittadini e delle forme di gestione condivisa dei beni comuni dimostra che la partecipazione attiva può costituire una risorsa importante per la cura e la gestione delle attrezzature, purché sostenuta da una cornice normativa chiara e da un'effettiva collaborazione istituzionale.

Da ultimo occorre evidenziare specifiche ulteriori criticità riguardanti l'azione a matrice completamente pubblica di potenziamento dei servizi, come la condizione attuale del *patrimonio edilizio pubblico* e la qualità delle infrastrutture esistenti. Molte scuole, centri sportivi e spazi collettivi versano in condizioni manutentive precarie o risultano parzialmente inutilizzati. Il calo della popolazione scolastica ha determinato, in numerosi casi, la chiusura di plessi e la disponibilità di immobili dismessi, che potrebbero essere rifunzionalizzati a fini sociali. Tuttavia, l'assenza di un coordinamento per il riuso delle attrezzature dismesse tra i diversi settori dell'amministrazione (urbanistica, patrimonio, scuola, welfare) hanno rallentato tali processi. In altre situazioni, gli immobili pubblici destinati a servizi risultano localizzati in contesti urbanisticamente inadatti o in aree di difficile accessibilità, riducendo la loro efficacia e capacità di attrazione. La carenza di un sistema di monitoraggio e di valutazione dell'effettivo utilizzo delle attrezzature pubbliche rappresenta un'ulteriore debolezza del quadro attuativo complessivo.

Sotto il profilo *economico*, le difficoltà di attuazione, anche per l'azione del tutto pubblica, derivano principalmente dalla mancanza di modelli di sostenibilità finanziaria adeguati. La realizzazione di attrezzature pubbliche, specialmente in aree complesse, comporta costi elevati di acquisizione, urbanizzazione e gestione. In assenza di strumenti di cofinanziamento o di meccanismi di compensazione, gli interventi rimangono, quindi, spesso privi di copertura economica.

La recente normativa regionale (L.R. 5/2024) apre anche in questi casi nuove possibilità, favorendo la flessibilità nell'utilizzo degli standard e la promozione di forme di partenariato pubblico-privato, utilizzando strumenti che necessitano, comunque, di adeguata evidenza pubblica. Una programmazione integrata delle risorse porterà a superare anche la scarsa sinergia tra i fondi nazionali e comunitari (come PNRR e fondi POR), che ha contribuito a limitare l'efficacia degli interventi, impedendo una reale rigenerazione urbana.

In conclusione, le criticità per l'attuazione delle attrezzature di quartiere nel vigente PRG di Napoli riflettono un insieme di fattori strutturali e di contesto: norme datate, mancanza di programmazione, difficoltà economiche e cambiamenti sociali profondi. Appare necessario superare tali limiti, promuovendo un modello più flessibile e integrato di pianificazione delle dotazioni territoriali. Solo attraverso una strategia che unisca rigenerazione urbana, partecipazione, sostenibilità e innovazione sarà possibile restituire ai quartieri napoletani servizi pubblici realmente accessibili, inclusivi e capaci di rispondere ai bisogni di una città che cambia.

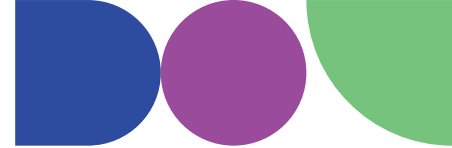
c) interventi nella città storica e consolidata.

Per quanto concerne la città storica, come è noto, per il vigente Prg 2004 occorre fare riferimento alla disciplina tipologica di cui alla Parte II delle norme di attuazione che regola gli interventi nella zona A - Insediamenti di interesse storico non ricadenti in ulteriori sottozone, in quanto il piano opera la classificazione degli edifici e degli spazi liberi 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. Esso si fonda altresì sul principio della corrispondenza tra tipologie classificate per ciascuna unità edilizia, interventi consentiti e utilizzazioni compatibili (Cfr. art. 63, comma 2).

Grazie alla normativa tipologica, la città storica è oggi disciplinata da norme che, pur prevedendo l'attuazione diretta, assicurano la conservazione delle tipologie originarie.

Va tuttavia segnalato che la criticità connessa ai numerosi aggiornamenti della normativa in materia edilizia, tra i quali la recente Legge 105/2024 contenente misure di semplificazione della materia che ha modificato l'articolo 23 ter del Testo Unico DPR 380/2001 con le quali si è inteso agevolare i mutamenti di destinazione d'uso. Ciò ha determinato la necessità di aggiornare le dizioni delle utilizzazioni compatibili della disciplina tipologica al fine di definire con maggiore precisione gli usi ammissibili. Occorre inoltre ampliare tali usi per moltiplicare le occasioni di riqualificazione del patrimonio edilizio sempre nel rispetto dei valori da preservare che sono connessi alla conservazione della tipologia originaria.

Soprattutto in riferimento alle *tipologie speciali*, alcuni interventi andranno rivisti al fine di fornire maggiore



flessibilità negli usi ammissibili e favorire in tal modo il restauro e il riuso dei complessi edilizi così classificati, spesso di rilevanti dimensioni e in dismissione a causa del cessare delle attività che risultavano attive all'epoca della redazione del vigente strumento urbanistico. In questi casi, essi costituiscono delle vere e proprie opportunità per innescare processi di rigenerazione urbana e di riqualificazione di ampie porzioni della città storica che la strumentazione urbanistica deve favorire e incanalare in modalità compatibili con il rispetto dei caratteri storici e tipologici dei manufatti e degli spazi aperti.

Di contro, la norma tipologica ha in qualche modo sottovalutato il ruolo dello spazio pubblico e delle diversità tipologiche che lo caratterizzano, individuando in maniera diffusa gli spazi stradali, le piazze, le connessioni nell'unica indistinta classe tipologica dell'art. 123, indipendentemente dal loro ruolo e dall'epoca di formazione.

Per rispondere alle criticità rilevate su alcune tipologie del centro storico, dall'approvazione del Prg 2004 l'Amministrazione ha promosso più procedimenti di variante finalizzati a migliorare la flessibilità di attuazione e ampliare le possibilità dei privati di intervento nel rispetto della tutela dei caratteri morfo-tipologici dei fabbricati.

La prima criticità rilevata nel corso della gestione del Piano ha riguardato le condizioni per poter procedere al frazionamento immobiliare, esigenza particolarmente ricorrente negli edifici d'epoca presenti in centro storico derivante dalla presenza di superfici rilevanti caratterizzanti le unità abitative rispetto all'attuale dimensione dei nuclei familiari.

In particolare, con deliberazione di CC n. 24/2017 il primo procedimento si è concluso con l'approvazione della Variante per il frazionamento nel centro storico relativa all'aggiunta del comma 2 all'art. 22 - "frazionamento", e alla conseguente integrazione degli artt. 64-69-73-79-83-86-92-99 delle norme di attuazione del Prg, così disponendo *"2. Ai fini del frazionamento in zona A, fermo restando quanto a tal fine specificamente previsto - con esclusione dell'art. 70 - negli artt. da 64 a 101, sono consentite, per la sola maglia interessata dalla realizzazione degli accessi a più unità abitative risultanti dal frazionamento, suddivisioni non coincidenti con i muri della maglia strutturale purché non si producano interruzioni delle volte, non si introducano ripartizioni degli archi e di ogni altro elemento strutturale architettonico e decorativo, ancorché leggibile quale residuo di assetti precedenti propri dell'unità edilizia interessata. La maglia è quella dell'ambiente in cui si realizza la separazione degli ingressi, anche ove non fosse il primo ambiente a partire dalle parti comuni. Il frazionamento può essere effettuato una sola volta partendo dalla tipologia originaria del manufatto. Tale condizione deve essere riportata in un atto unilaterale d'obbligo che dovrà essere trascritto nei pubblici registri a cura e spese del proprietario e trasmesso allo Sportello unico edilizia privata"*.

Tale variante, consentendo - nel rispetto delle condizioni soprariportate - il frazionamento non solo sulla maglia portante ma anche sull'area di ingresso degli immobili è finalizzata alla prevenzione di interventi incongrui al loro interno derivanti da una rigidità eccessiva della norma pregressa favorendo il mantenimento del capitale umano che vi risiede.

La seconda criticità rilevata riguarda gli interventi consentiti nelle aree ruderali presenti in centro storico come disciplinati dall'art. 125 delle norme di attuazione della variante generale al Prg *"ruderari e sedimi derivanti da demolizione"*.

Tale disciplina urbanistica prevede per alcune aree ruderali la destinazione ad attrezzature pubbliche ai fini del soddisfacimento dello standard di quartiere (come da tav. 8 - Specificazioni) e per le altre le destinazioni originarie, oltre che un'ampia gamma di funzioni, quali residenziale e terziario. Tuttavia, trascorsi cinque anni dalla data di vigenza del PRG, le aree non cantierate hanno assunto anch'esse destinazione ad attrezzature da standard. La conseguenza è che negli ultimi anni la situazione delle aree ruderali è rimasta pressoché stabile con il mantenimento delle condizioni di degrado delle medesime.

In considerazione della criticità emersa, nel 2009 è stata formulata una proposta di variante in forma di rapporto tecnico.

L'obiettivo di interesse pubblico evidenziato nella proposta era quindi, quello di far fronte allo stato di degrado degli immobili e alle relative precarie condizioni igienico-sanitarie, rispondendo anche all'obiettivo più generale del miglioramento dell'offerta abitativa.

Appariva infatti opportuno, proprio allo scopo di intensificare gli interventi e far fronte allo stato di abbandono delle aree, consentire all'iniziativa privata l'intera gamma di destinazioni ammesse dal PRG al comma 3 dell'art. 125 che comprendono, a seconda della originaria destinazione del rudere, o attrezzature convenzionate o edilizia

residenziale sociale. La proposta di variante è stata quindi limitata alla modifica dei termini e delle modalità di intervento per i “ruderi e sedimi di demolizione”, finalizzandoli alla realizzazione di *housing sociale* per una parte consistente dei ruderi oggetto di recupero, al fine di contribuire all’obiettivo generale del miglioramento dell’offerta abitativa.

La proposta non si è però concretizzata in una variante urbanistica e pertanto le criticità rilevate attualmente permangono.

Un’ulteriore criticità rilevata nella gestione degli interventi in centro storico ha riguardato inoltre gli interventi realizzabili negli edifici di recente formazione (art. 125 delle NTA) presenti nei tessuti edilizi del centro storico e derivanti da sostituzioni edilizie ovvero da densificazione del tessuto edilizio preesistente avvenute a partire dal secondo dopoguerra.

Se da un lato la disciplina tipologica, con le sue criticità, ha costituito in ogni caso un efficace strumento di governo e tutela dell’intervento, soprattutto privato, in centro storico, non può non rilevarsi come tale aspetto, di contro, ne costituisca un limite. Di contro l’esperienza acquisita dall’Amministrazione in questi anni, in particolare nell’ambito del Grande Progetto Unesco, ha fatto emergere la necessità di disporre di strumenti in grado di coordinare gli interventi pubblici, integrare lo spazio pubblico nei processi di rigenerazione degli immobili storici, innovare le modalità di gestione di ciò che viene recuperato.

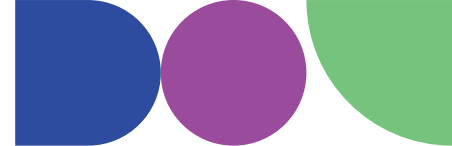
La recente deliberazione di Giunta Comunale n. 292 del 26.6.2025 di approvazione del “*documento strategico per il preliminare alla variante alla disciplina urbanistica per la salvaguardia dell’offerta abitativa del centro storico di indirizzi per il PUC, la successiva deliberazione GC n. 637 del 19.12.2025 di adozione della Variante*”, relativa alla priorità urgente, da non poter rinviare quindi all’approvazione del redigendo PUC, riconducibile all’interazione di due aspetti critici rilevanti emersi negli ultimi anni e mesi che richiedono risposte rapide:

- a. la velocità e intensità delle dinamiche di crescita delle strutture ricettive extralberghiere, che producono nel centro storico della città squilibri consistenti nelle forme di accesso alla casa, specie per la popolazione dipendente dal mercato degli affitti; con il rischio di innescare “processi profondi di sostituzione sociale, compresa quella riconducibile alla progressiva scomparsa della popolazione studentesca” e l’impoverimento della ricchezza e mixité socio-abitativa, con un’offerta sempre più esigua ed esclusiva;
- b. l’introduzione di nuove norme legislative nazionali in materia di ‘semplificazione’ dei cambiamenti di destinazione d’uso degli immobili che, se non opportunamente limitate, non consentono di governare i fenomeni di squilibrio prima richiamati.

Si tratta cioè di due aspetti che esprimono domande diverse, tra loro oggettivamente convergenti per le ricadute che possono produrre

Si è determinata, pertanto, la necessità di introdurre con urgenza con la suddetta deliberazione n. 292/2025 limitazioni ai mutamenti di destinazione d’uso, sia orizzontali che verticali, altrimenti indiscriminatamente consentiti dalla normativa statale al fine di tutelare la complessità sociale e funzionale che ha sempre caratterizzato il centro storico di Napoli e di ricercare equilibri sostenibili tra l’offerta ricettiva, alternativa e non, e quella abitativa. La proposta normativa della variante fissa, quindi, contestualmente sia le sottocategorie della categoria di cui all’art. 21 comma 1 lettera a) delle norme di attuazione della Variante generale, tra cui quella delle abitazioni assimilate a strutture ricettive alberghiere, sia il parametro della ‘soglia minima di residenzialità’ per regolamentare eventuali limitazioni nel cambiamento di destinazione d’uso orizzontale e, nel contempo, conferma le limitazioni al cambio di destinazione d’uso urbanisticamente rilevante, già previste dalla disciplina tipologica di cui alla parte II delle Norme d’attuazione. Il combinato disposto di tali norme consente di garantire un’adeguata salvaguardia del Centro Storico dall’introduzione di funzioni incongrue con le caratteristiche tipo-morfologiche del suo patrimonio edilizio, garantendo quindi il raggiungimento di uno degli obiettivi posti a base del Documento d’indirizzi per la redazione del PUC approvato dal Consiglio Comunale nel giugno 2024, in particolare all’OS4 ‘Patrimonializzare la Città storica’ – LS3.

Nella città consolidata, una criticità riguarda la “storicità” degli insediamenti che, nati nell’immediato dopoguerra e negli anni Cinquanta, si avvicinano ai settanta anni della verifica di interesse culturale. I quartieri pianificati del dopoguerra, prevalentemente pubblici, erano stati individuati dalla Variante generale come “edilizia d’impianto”, sottozona Ba, per la quale “*Le trasformazioni fisiche ammissibili perseguono l’obiettivo della valorizzazione*



dell'impianto urbanistico e dei singoli edifici. Sono ammessi interventi di ristrutturazione edilizia, senza sostituzione. Gli interventi di sostituzione, secondo il progetto originario, sono ammessi al solo fine di migliorare la dotazione di attrezzature pubbliche".

Se da un lato la norma ammette la demolizione e ricostruzione secondo il progetto originario al solo fine di migliorare le dotazioni di attrezzature a fronte di complessi edilizi in cui la sicurezza strutturale è oggi una rilevante criticità e di una domanda inevasa di residenze anche di carattere sociale e popolare, la stessa norma consente interventi anche rilevanti su edifici per i quali in alcuni casi la qualità compositiva è elemento da tutelare.

Tale circostanza impone una riflessione più complessiva sulle modalità di intervento e sulle scelte da compiere. Riflessione che, in ogni caso, va estesa alla tutela dell'architettura contemporanea in città, per la quale devono essere praticate opportune forme di riconoscimento e calibrate idonee modalità di intervento.

Sempre nella città consolidata e di margine, si impongono alcuni temi di riflessione:

- la prima riguarda l'esito della pianificazione urbanistica attuativa relativa alla regola della ristrutturazione urbanistica in sottozona Bb con lotto minimo di 5.000 mq, indipendentemente da dove essa viene applicata. Gli esiti di tale possibilità offerta ai privati proponenti si sono rivelati assai modesti, avvicinandosi a volte più a progetti edilizi che a interventi urbanistici capaci di innescare processi di riqualificazione urbana effettivi, soprattutto nei casi di monetizzazione di quote rilevanti di standard in cessione;
- la seconda è relativa alla mancata delocalizzazione degli impianti petroliferi prevista dalla Variante generale, con la conseguenza che il nuovo piano dovrà necessariamente mantenere l'obiettivo della delocalizzazione delle attività incompatibili con lo sviluppo dell'area orientale, gestendo però in maniera efficace la transizione;
- l'ultima riguarda la gestione efficace della presenza dell'aeroporto nelle more della sua futura delocalizzazione.

Capitolo 3

3. Il percorso del piano urbanistico comunale

3.1 La manovra urbanistica e il Documento d'Indirizzi approvato nel giugno 2024

Il Documento di indirizzi *“Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva”* (di seguito Documento), approvato con la Delibera di Giunta n. 93 del 21/03/2024 e successiva Delibera di Consiglio Comunale n. 20 del 19/06/2024, apre una stagione di revisione e innovazione degli strumenti urbanistici vigenti, in stretta relazione ad una nuova visione della città e delle sue reali domande attuali.

Il quadro socio-economico profondamente mutato nel corso degli anni impone scelte strategiche nuove, adeguate a nuove fragilità prodotte dal sovrapporsi di diversi fabbisogni da analizzare, generati in relazione a vari livelli di “rischio” a cui l'intero sistema è sottoposto, dai cambiamenti climatici, con i fenomeni quali isole di calore e allagamento, all'inclusione sociale, con l'esigenza di tutela del welfare urbano, o al recupero di immobili dismessi e/o sottoutilizzati da convertire a nuove centralità di servizi per i cittadini.

Le condizioni che rendono effettivamente fattibile la trasformazione urbana e la rigenerazione del territorio derivano anche dalla collaborazione tra il pubblico e il privato, con una corretta allocazione di risorse, rischi e incentivi, anche urbanistici, per la realizzabilità di interventi sostenibili e socialmente equi.

Il testo delinea la visione strategica e operativa per il nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC) di Napoli, affrontando le sfide urbane contemporanee e proponendo soluzioni integrate per una città più equa, sostenibile e attrattiva, anticipando, come vedremo, molte delle innovazioni introdotte dalla L.R. n. 5 del 29/04/2024 e dal successivo Regolamento di attuazione dell'art. 43 bis della suddetta legge. Il Documento infatti si colloca in una fase di transizione tra la precedente formulazione della L.R. 16/2004 e del Regolamento n. 5/2011 e la riforma sostanziale avvenuta con la L.R. n. 5/2024, non solo proponendo un'articolazione del piano contenente indicazioni di carattere “strutturale” e una solida impostazione “strategica”, ma anche ponendo al centro della definizione del Documento di indirizzi tematiche che nella nuova Legge assumeranno centralità (nuove attrezzature, non consumo di suolo, infrastrutture verdi e blu, mitigazione dei rischi e resilienza ai cambiamenti climatici, ecc.).

Il Documento parte da un'analisi sintetica dello stato attuale dei problemi e dei risultati dell'attuazione del Prg, identificando alcuni problemi strategici su cui intervenire:

- Cambiamento climatico e crisi energetica: Napoli è vulnerabile a rischi naturali (vulcanici, sismici, bradisismici) e necessita di una transizione ecologica;
- Carenze infrastrutturali: deficit nei collegamenti tra porto, ferrovia, trasporto pubblico e reti digitali;
- Emergenza abitativa e nuove povertà: crescente disuguaglianza sociale e difficoltà di accesso alla casa;
- Crisi del lavoro: deindustrializzazione e precarizzazione del lavoro;
- Consumo e degrado della città storica: tra iperturistificazione e abbandono.

Di contro, il Documento individua le risorse e le opportunità su cui la città può fare leva per affrontare tali criticità, ovvero:

- Attrattività internazionale: crescita del turismo e interesse degli investitori;
- Ruolo geopolitico nel Mediterraneo: ponte tra Europa, Africa e Medio Oriente;
- Il mare come spazio pubblico: da risorsa marginale a elemento centrale;
- Reti ecologiche e rurali: per una giustizia ambientale e alimentare;
- Attivismo civico e economia civile: esperienze locali di rigenerazione;
- Industrie creative e innovazione digitale: università e musei come motori di sviluppo;
- Centro storico come laboratorio di mixité: resistenza alla gentrificazione.



Il Documento individua cinque obiettivi strategici (OS), con relativi Lineamenti Strategici (LS) da porre alla base del PUC:

- OS1 *attrezzare la città della transizione ecologica per contrastare il cambiamento climatico e convivere con i rischi;*
- OS2 *raggiungere una città delle reti e dei flussi accessibile a tutti;*
- OS3 *riabitare la città pubblica per produrre qualità urbana e coesione sociale;*
- OS4 *patrimonializzare la città storica;*
- OS5 *valorizzare la città della creatività, dello sport e dei turismi.*

Il Documento individua, inoltre, i Progetti-Guida (PG) che rappresentano ambiti territoriali prioritari in cui si concretizzano gli Obiettivi Strategici (OS) del piano. Non sono semplici interventi, ma narrazioni urbane complesse che integrano politiche, programmi e azioni progettuali in modo coordinato. I PG hanno carattere non vincolante ma orientativo e sono finalizzati a:

- spazializzare gli Obiettivi Strategici in contesti urbani specifici;
- Integrare e coordinare interventi pubblici e privati;
- orientare gli investimenti europei, nazionali e regionali;
- attivare governance multilivello e tavoli di concertazione tra enti e attori locali;
- massimizzare le ricadute urbanistiche, ecologiche, sociali ed economiche.

Il Documento fornisce una prima elencazione non esaustiva di sei PG:

- *PG1 - Verso Oriente*
- *PG2 - Fra Terra e mare*
- *PG3 - La corona verde della rigenerazione periurbana*
- *PG4 - Frammenti di cambiamento lungo le nuove metropolitane*
- *PG5 - La direttrice del benessere e del tempo libero*
- *PG6 - Il quartiere della cultura*

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 produzione della variante, nel breve periodo, va di pari passo con la revisione in chiave strategica del preliminare di PUC, che era stato adottato dall'amministrazione precedente.

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.

Il Documento prefigurava una manovra urbanistica *“come un processo a diverse velocità, anticipato da una variante normativa al PRG che risolva, nel breve termine, le principali incongruenze regolative che, alla prova del tempo, si sono rese manifeste e che di fatto ostacolano l'andamento operativo del piano rispetto alle domande e alle istanze attuali di trasformazione urbana. La produzione della variante, nel breve periodo, va di pari passo con la revisione in chiave strategica del preliminare di PUC che era stato adottato dall'amministrazione precedente. La variante normativa – pur facendo riferimento a uno strumento, il PRG, superato dall'attuale Legge Urbanistica Regionale n. 16 del 2004, che introduce il PUC come strumento a due velocità, dotato cioè di una componente strutturale e di una componente operativa – delinea un nuovo set di norme che sarà coerentemente assorbito dall'impianto regolativo del nuovo PUC”*.

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.

Assumendo questa visione strategica come riferimento, e sulla base della ricognizione di occasioni di trasformazione (puntuali o di processo), che sono già state esplicitate nei primi due anni di mandato, la riforma di questi tre campi di applicazione dell'attuale disciplina urbanistica costituisce il primo passo per accompagnare e governare processi già in atto.

Dall'approvazione del Documento da parte del Consiglio Comunale sono state portate avanti quattro proposte di variante alla vigente disciplina urbanistica:

- Deliberazione di Giunta Comunale n. 407 del 03.10.2024 di Approvazione del "Documento Strategico del preliminare della variante alla vigente disciplina urbanistica finalizzata alla valorizzazione degli immobili di proprietà comunale - Deposito ANM Posillipo, Galleria Principe di Napoli, Palazzo Cavalcanti, deposito ANM Garitone - per i quali con delibera di Consiglio Comunale n. 97 del 30/11/2023 è stata approvata l'operazione di conferimento al Fondo Comparto "Napoli" del Fondo i3-Sviluppo Italia gestito da Invimit Sgr S.p.A.", successivamente adottata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 466 del 4.11.2024 e per la quale con delibera di Giunta Comunale n. 10 del 16.1.2025, si è preso atto dell'assenza di osservazioni
- Deliberazione di Giunta Comunale n. 292 del 26.6.2025 di approvazione del "documento strategico per il preliminare alla variante alla disciplina urbanistica per la salvaguardia dell'offerta abitativa del centro storico di indirizzi per il PUC" la successiva deliberazione GC n. 637 del 19.12.2025 di adozione della Variante;
- Deliberazione di Giunta Comunale n. 369 del 31.7.2025 di approvazione del "Documento Strategico e del Rapporto Preliminare Ambientale di Valutazione Ambientale Strategica integrata alla Valutazione d'incidenza del preliminare della variante alla vigente disciplina urbanistica finalizzata alla revisione delle regole e delle modalità di attuazione della pianificazione urbanistica attuativa";
- Deliberazione di Giunta Comunale n. 439 del 25.09.2025 avente ad oggetto "Approvazione del Documento Strategico e del Rapporto Preliminare Ambientale di Valutazione Ambientale Strategica del preliminare della variante urbanistica finalizzata alla revisione della disciplina delle attrezzature "Ridisegnare la cittadinanza", ai sensi degli artt. 2, 3 e 6 del Regolamento di attuazione per il governo del territorio della Regione Campania n. 5 del 04/08/2011".

3.2 I 'Tavoli' di consultazione come avvio di un ampio processo partecipativo

Sulla base del Documento approvato con la delibera di Consiglio Comunale n. 20 del 19/06/2024, l'Amministrazione ha avviato un percorso di partecipazione e consultazione pubblica in vista della redazione del nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC) e delle varianti alla normativa del PRG vigente.

Tra giugno e settembre 2024 è stato sviluppato un primo percorso articolato in 7 tavoli tematici con oltre 100 partecipanti da istituzioni, università, associazioni, cooperative e imprese. Il coordinamento delle attività è stato svolto dalla società Ascolto Attivo Srl ed ha previsto incontri di discussione pubblica e la successiva restituzione dei risultati alla Commissione Urbanistica Consiliare. Durante gli incontri sono stati raccolti, oltre ai contributi forniti mediante gli interventi dei partecipanti anche 17 contributi proposti da stakeholder. Per ogni incontro è stato prodotto un dossier che unitamente al report finale di sintesi sono stati pubblicati sul sito web del Comune di Napoli.

Ai tavoli hanno partecipato rappresentanti di Enti (Agenzia del Demanio, Cassa Depositi e Prestiti, Regione Campania) e Università (Federico II, Suor Orsola Benincasa, Parthenope, Vanvitelli), associazioni (Legambiente, Libera, WWF, Slow Food), professionisti, Ordini professionali, sindacati, cooperative sociali.

I temi affrontati nelle discussioni sono stati:



1. Principi guida del Piano: flessibilità, concretezza, partecipazione, rapidità.
2. Governance: collaborazione tra pubblico, privato e terzo settore; innovazione amministrativa.
3. Rigenerazione urbana: valorizzazione del patrimonio pubblico, edilizia sociale, beni confiscati, mixité funzionale.
4. Centro Storico: contrasto all'overtourism, diritto all'abitare, rilancio dell'artigianato.
5. Servizi e attrezzature pubbliche: risposta ai nuovi bisogni, verde come infrastruttura ecosistemica, comunità energetiche.
6. Trasporti: mobilità sostenibile, intermodalità, accessibilità metropolitana.
7. Mare e città: trasformare Napoli da città "sul" mare a città "di" mare, accesso pubblico, distretto del mare.

Numerose e diversificate sono state le proposte emerse nei tavoli tematici che, tra l'altro, hanno riguardato la casa e le soglie minime di residenzialità, regole per affitti brevi, leva fiscale, l'energia rinnovabile come elemento di innovazione della pianificazione e la necessità di sostegno alle Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali (CERS), la necessità di pervenire ad una conoscenza del territorio di dettaglio sul patrimonio pubblico, accessi al mare, consumo di suolo, il ruolo dei finanziamenti nei processi di rigenerazione urbana e il ruolo della valutazione nel misurare la "remunerabilità sociale" degli interventi, il ruolo centrale della partecipazione stessa nella definizione delle scelte di piano.

Il report finale restituisce un quadro sintetico ma efficace del lavoro svolto, rappresentando una base di ascolto e proposta per costruire un piano condiviso, inclusivo e orientato alla sostenibilità, alla giustizia sociale e alla valorizzazione del territorio.

Lo sviluppo del lavoro svolto sul PUC e sulle varianti è stato oggetto dell'incontro pubblico "Oltre l'emergenza abitativa: il nuovo Piano urbanistico del comune di Napoli" tenutosi all'Albergo dei Poveri il 19/06/2025 alla presenza del Sindaco, Vicesindaco, Presidente Commissione Urbanistica Consiliare, Assessore al Governo del Territorio della Regione Campania.

L'incontro, a oltre un anno dall'approvazione in Consiglio Comunale del documento di indirizzi per il nuovo Piano Urbanistico Comunale, è stato finalizzato a fare il punto sullo stato di avanzamento della pianificazione urbanistica a Napoli e rilanciare, a partire dall'esperienza di piano in corso in città, un'agenda di temi e politiche urbane con una portata che va al di là dello specifico contesto napoletano.

Nel corso dell'iniziativa sono stati illustrati i risultati del lavoro svolto, i dati raccolti ed elaborati su varie questioni, le varianti urbanistiche e l'agenda di lavoro per i prossimi mesi. Durante l'incontro si è svolta anche una tavola rotonda nazionale su temi di interesse generale, con relatori rappresentativi di varie esperienze e campi di interesse nel panorama italiano, quali:

- *Emergenza abitativa e diritto alla casa;*
- *Nuovi mercati del lavoro e industria green;*
- *Rigenerazione urbana;*
- *Transizione energetica e comunità energetiche;*
- *Agricoltura urbana e politiche della ruralità.*

Infine, va ricordato che sono state svolte riunioni di Commissione Urbanistica relative alle tre varianti delineate dal Documento di indirizzi del giugno 2024, aperte a rappresentanti di associazioni e stakeholder.

Il processo partecipativo e di ascolto continuerà seguendo l'evoluzione della procedura delle varianti e del PUC.

3.3 Il Preliminare di PUC nella nuova Legge urbanistica regionale n. 5/2024

Come anticipato nel primo paragrafo, nel corso del 2024 la Regione Campania ha profondamente innovato la legge urbanistica 16/2004, dapprima mediante la Legge Regionale 29 aprile 2024, n. 5 “Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 recante Norme sul Governo del territorio” e poi con modifiche meno rilevanti attraverso l’art. 33 della Legge regionale 25 luglio 2024, n. 13 Disposizioni di adeguamento normativo¹⁸ e poi con la Legge Regionale 22 luglio 2025, n. 13 “Misure per il riordino e l’adeguamento della legislazione”¹⁹.

La riforma della previgente normativa è stata completata con la pubblicazione, sul BURC n. 71 del 08/10/2025, del Regolamento regionale della Campania 6 ottobre 2025, n. 3 “Regolamento di attuazione dell’articolo 43-bis della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16”. Il nuovo Regolamento sostituisce il precedente Regolamento di attuazione per il governo del territorio n. 5/2011, apportando numerose e sostanziali modifiche alla disciplina previgente.

Inoltre all’art. 23 del citato “Regolamento di attuazione dell’articolo 43-bis della Legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16” è previsto che “Dalla data di entrata in vigore del presente regolamento è abrogato il regolamento regionale 4 agosto 2011, n. 5 (Regolamento di attuazione per il governo del territorio)”, prevedendo all’art. 22 (Regime transitorio) che “*Gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, adottati e non ancora approvati alla data del 31 dicembre 2025, e le varianti dei PUC vigenti alla data di entrata in vigore del presente regolamento, possono concludere il procedimento di formazione secondo le disposizioni di cui alla disciplina previgente*”.

Ne è derivata, pertanto, la necessità di adeguare il precedente “preliminare” di PUC non soltanto ai nuovi indirizzi forniti dal Consiglio Comunale, ma anche alle recenti previsioni normative in materia di pianificazione.

Ma alla base della necessità di adeguamento del preliminare non vi sono solo ragioni normative legate alla riforma regionale.

La crisi bradisismica dell’area flegrea ha poi portato all’emanazione della Legge regionale n. 10 dicembre 2024, n. 23 “Norme urbanistiche per la prevenzione del rischio bradisismico nell’area dei Campi Flegrei” che ha sostanzialmente esteso all’area di intervento bradisismico le tutele della legge regionale per l’area vesuviana n. 21 del 10.12.2003. Tale circostanza impone non soltanto l’adeguamento delle previsioni urbanistiche in termini di localizzazione delle residenze, ma anche di tener conto nel quadro dei rischi naturali del fenomeno bradisismico e dei suoi rilevanti impatti potenziali sul territorio.

Va poi rilevato che dal 2020 al 2025 sono intervenute diverse modifiche nella pianificazione urbanistica vigente anche rilevanti, basti pensare agli Accordi di Programma per Napoli Porta Est, Incurabili, Deposito Linea 6 e Stazione Campegna.

¹⁸ Art. 33 (Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16)

1. Alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul Governo del territorio), come modificata dalla legge regionale 29 aprile 2024, n. 5, sono apportate le seguenti modifiche:

a) alla lettera c), del comma 1, dell’articolo 2, la parola “tutela,” è soppressa;
 b) al comma 1 dell’articolo 2-quater, le parole “in ambiente urbano” sono soppresse;
 c) l’alinea del comma 2 dell’articolo 23 è sostituito dal seguente: “Il PSU, nel rispetto della pianificazione paesaggistica e delle previsioni del decreto legislativo 42/2004, in coerenza con le disposizioni del PTR, del PTM o del PTCP.”;
 d) al comma 1 dell’articolo 31, dopo le parole “residenze assistenziali per anziani” sono aggiunte le seguenti: “, strutture semiresidenziali e residenziali per persone con disabilità”;
 e) al comma 1 dell’articolo 33-ter, dopo la parola “attua” sono aggiunte le seguenti: “nel rispetto della pianificazione paesaggistica e delle previsioni del decreto legislativo 42/2004”.

¹⁹ Art. 1 (Modifica dei termini in materia di pianificazione urbanistica)

1. Al fine di uniformare progressivamente l’applicazione della disciplina regionale in materia di governo del territorio da parte degli enti locali e assicurare la coerenza del sistema di pianificazione, sono modificate le seguenti disposizioni:

a) alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul Governo del territorio):
 1) al comma 2 dell’articolo 44, le parole “31 dicembre 2024” e le parole “30 giugno 2025” sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: “31 dicembre 2025” e “30 giugno 2026”.
 2) al comma 3 dell’articolo 44, le parole “30 giugno 2025” sono sostituite con le seguenti: “30 giugno 2026”;
 3) il comma 3 dell’articolo 45 è sostituito dal seguente:
 “3. Fino alla data del 31 dicembre 2025 è facoltà dei Comuni adottare il proprio strumento urbanistico secondo la disciplina previgente alla intervenuta legge regionale 29 aprile 2024, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 recante Norme sul Governo del territorio), incluse le procedure previste dal regolamento regionale 4 agosto 2011, n. 5 (Regolamento di attuazione per il governo del territorio).”
 b) al comma 4 dell’articolo 3-ter del regolamento regionale 5/2011, le parole “alla data del 31 dicembre 2024 non hanno adottato il PUC” sono sostituite con le seguenti: “non hanno adottato il PUC alla data indicata dall’articolo 44, comma 2, della legge regionale 16/2004.”.



Inoltre, nel corso di questi anni diversi piani attuativi sono stati approvati (ex Collegio Ciano, Gran Paradiso, via Campano, via Repubbliche Marinare, Redaelli, ecc.), per diverse attrezzature a uso pubblico è stata approvata la fattibilità urbanistica.

Anche lo “stralcio urbanistico” del Programma di Risanamento Ambientale e di Rigenerazione Urbana (PRARU), inizialmente approvato con Dpr del 6/08/2019 e stato successivamente modificato con il decreto commissariale n. 4 del 04/05/2023.

Sulla base di tali evidenze risulta, in ogni caso, necessario procedere all'aggiornamento del “quadro conoscitivo” del preliminare del 2020.

Come detto, le novità più rilevanti riguardano la riforma della Legge regionale 16/2004 e il “Regolamento di attuazione dell'articolo 43-bis della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16”, di cui di seguito si sintetizzano le principali, tra cui la nuova forma del piano comunale, alcuni concetti base introdotti dalla riforma della Legge urbanistica regionale e alcuni specifici contenuti innovativi del PSU:

- a) Forma e contenuto del Piano Urbanistico Comunale;
- b) Incentivi per la “rigenerazione urbana”;
- c) Territorio Urbanizzato e Rurale;
- d) La Sostenibilità Urbanistica;
- e) Le nuove attrezzature;
- f) Contenimento del consumo di suolo, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e riduzione dei rischi naturali e antropici;
- g) Le modalità di attuazione della pianificazione comunale;
- h) Il nuovo Regolamento Urbanistico Edilizio.

a) Forma e contenuto del Piano Urbanistico Comunale

Forma e contenuto dei piani urbanistici comunali vengono ridefiniti in relazione al rinnovato art. 22 (*Strumenti urbanistici comunali*) della Lr 16/2004 smi che individua lo strumento urbanistico generale del Comune nel “Piano Urbanistico Comunale (PUC) che stabilisce, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 2, le regole per l'uso del suolo e le trasformazioni urbanistiche e edilizie dell'intero territorio comunale, anche mediante disposizioni a contenuto conformativo”. Il PUC si articola in Piano Strutturale Urbanistico (PSU) e nel Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE).

L'art. 14 comma 3 lettera d) del Regolamento precisa che *“i piani urbanistici comunali (PUC) sono articolati nel Piano Strutturale Urbanistico (PSU), attraverso il quale si definiscono gli obiettivi e l'articolazione sul territorio comunale delle previsioni e delle misure di carattere strategico e strutturale, e nel Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) che ha funzione regolativa, ed essi sono approvati contestualmente”*.

In questo paragrafo si porrà attenzione al PSU, dedicando al RUE un paragrafo specifico.

Il PSU ha efficacia a tempo indeterminato e *“definisce il quadro strutturale delle “invarianti” del territorio. Le componenti strutturali dei piani individuano le linee fondamentali dell'assetto a lungo termine del territorio, nella considerazione dei valori naturali, ambientali e dei connessi rischi naturali ed antropici, dei beni e dei valori storico-culturali da tutelare e valorizzare, delle caratteristiche sociali e produttive, dell'articolazione del sistema abitativo e dei servizi alle persone, alle famiglie e alle imprese, dello stato delle reti infrastrutturali, dei sistemi di mobilità e delle reti ecologiche e naturalistiche”*.

Ma il PSU contiene anche *“indicazioni strategiche che definiscono anche i tempi di attuazione, fornisce indicazioni per la rigenerazione urbana e territoriale anche attraverso regole perequative, compensative ed incentivanti, definisce la dimensione strutturale della sostenibilità urbano ambientale e prevede l'attuazione attraverso un processo basato*

su monitoraggio e valutazione. Il PSU applica il metodo della esplorazione progettuale per la valutazione e l'indirizzo delle trasformazioni della città, che si concretizza con progetti singoli o urbani anche mediante il ricorso a concorsi di progettazione e la partecipazione pubblica alle linee fondamentali dei processi decisionali".

L'art. 23 (Strumenti urbanistici comunali) della Lr 16/2004 fornisce una declaratoria generale dei contenuti del PSU come segue:

a) individua gli obiettivi da perseguire nel governo del territorio comunale e gli indirizzi per l'attuazione degli stessi, definendo i criteri e le strategie territoriali di rigenerazione urbana e territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio, contrasto del consumo di suolo, mitigazione dei rischi naturali e antropici, ordinato assetto degli insediamenti, anche mediante la trasformazione dello stato dei luoghi, ricomposizione degli ecosistemi;

b) definisce le parti del territorio urbanizzato e rurale di cui all'articolo 2 bis della presente legge, equiparandole alle zone territoriali omogenee di cui all'articolo 2 del decreto ministeriale 1444/1968. In sede di elaborazione del PSU i comuni possono classificare parte dei suddetti territori secondo una loro funzione prevalente, raccordando le eventuali previsioni di interventi di trasformazione con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico-ambientali, agro-silvo-pastorali e storico-culturali, nonché i criteri per la valutazione degli effetti ambientali degli interventi stessi;

e) indica le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili definite in riferimento all'articolo 2 bis, garantendo la tutela e la valorizzazione dei centri storici nonché lo sviluppo sostenibile del territorio comunale;

e bis) definisce gli interventi necessari all'attuazione della strategia prevista all'articolo 2 ter;

f) promuove l'architettura contemporanea e la qualità dell'edilizia pubblica e privata, anche attraverso il ricorso a concorsi di progettazione, così come previsto dalla legge regionale 11 novembre 2019, n. 19 (Legge per la promozione della qualità dell'architettura);

g) disciplina i sistemi di mobilità di beni e persone;

h) tutela e valorizza il paesaggio agrario attraverso la classificazione dei terreni agricoli, anche vietando l'utilizzazione ai fini edilizi delle aree agricole fatti salvi gli interventi realizzati dai coltivatori diretti o dagli imprenditori agricoli;

i) assicura la piena compatibilità delle previsioni in esso contenute rispetto all'assetto geologico, geomorfologico, sismico e idrogeologico del territorio comunale, così come risultante da apposite indagini di settore preliminari alla redazione del piano.

2 bis. Il PSU indica le destinazioni d'uso, gli interventi ammissibili, gli indici e i parametri relativi alla densità insediativa, turistica, produttiva ai fini della collocazione delle dotazioni territoriali e urbanistiche in un'ottica di sostenibilità urbanistica, in coerenza con le finalità, gli obiettivi e le disposizioni della presente legge.

2 ter. Il PSU, in coerenza con le disposizioni di cui al presente articolo, determina i fabbisogni pregressi non soddisfatti in termini di dotazioni ecologiche, attrezzature di cui al decreto ministeriale 1444/1968 e servizi di interesse collettivo, quali attività di interesse pubblico svolte in regime di convenzione, nonché le potenzialità insediative, attraverso processi di riuso, rigenerazione e densificazione all'interno del territorio urbanizzato. Nel caso in cui si renda necessaria, in fase di redazione del PSU, la previsione di nuovi insediamenti residenziali che determinano nuovi consumi di suolo, in aggiunta agli incrementi abitativi determinati dagli incentivi volumetrici, di cui al comma 9 septies, il Comune promuove una Conferenza di co-pianificazione con la partecipazione della Regione Campania e degli enti territoriali interessati, con la finalità di stabilire le nuove potenzialità insediative.

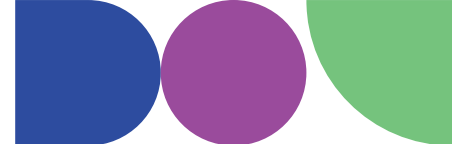
3. Il PSU individua la perimetrazione degli insediamenti, al fine di:

a) realizzare un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;

b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesaggistico-ambientale ed idrogeologico;

c) realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano degli insediamenti.

Un ultimo aspetto da evidenziare riguarda la possibilità per il PSU di subordinare l'attuazione degli interventi di recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti alla redazione di appositi PUA, denominati piani di recupero degli insediamenti abusivi. In ogni caso, restano esclusi da tale perimetrazione gli immobili privi di legittimità



edilizia e/o urbanistica o non suscettibili di sanatoria.

b) Gli incentivi per la "rigenerazione urbana"

Un aspetto significativo della riforma della Lr 16/2004 riguarda la possibilità per il PUC di prevedere *"obiettivi di qualità da perseguire e i requisiti richiesti per ogni tipologia e ambito di intervento, disciplinando le corrispondenti forme di premialità, volumetrica o di superficie, attribuibili una sola volta, la riduzione degli oneri concessori e le diverse modalità di corresponsione degli stessi, in proporzione al grado di incentivazione, anche attraverso l'utilizzo dei concorsi di progettazione"* (art. 23 comma 9 ter).

La pianificazione urbanistica, al fine di perseguire la rigenerazione urbana di cui all'articolo 2 e al comma 9.ter, *"è attuata anche attraverso l'incentivazione urbanistica che ha come obiettivo il miglioramento della qualità architettonica e urbana nell'edilizia privata tramite la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, la scelta di soluzioni architettoniche e spaziali che si propongono nelle forme della contemporaneità, coniugando l'eredità della storia dei luoghi con la cultura e l'innovazione tecnologica, con interventi a elevate prestazioni in campo energetico-ambientale e paesaggistico come fissate dal Piano, il ricorso all'utilizzo di fonti rinnovabili e l'eventuale promozione della bioedilizia, dell'uso di materiali ecosostenibili e di miglioramento sismico"*.

I Comuni, in sede di formazione e redazione del PSU, individuano le aree nelle quali non è possibile applicare gli incentivi di cui ai commi 9 ter e 9 quater. Tali incentivi restano esclusi per gli edifici ricompresi in zone in cui non sono soddisfatti gli standard urbanistici.

Per accedere agli incentivi gli interventi di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, previsti rispettivamente dalle lettere d) ed e) del comma 1 dell'articolo 3 del dpr 380/2001, *"si conformano agli obiettivi di qualità energetica, sismica e ambientale"*.

In tali interventi *"l'incentivazione può prevedere un incremento volumetrico per l'edilizia residenziale esistente, fino a un massimo del venti per cento, per operazioni di ristrutturazione edilizia senza demolizione e ricostruzione, e del trentacinque per cento, per interventi di demolizione e ricostruzione. Eventuali incrementi volumetrici già precedentemente concessi in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, concorrono a determinare il limite massimo di premialità di cui al presente comma"*.

Gli interventi che beneficiano degli incrementi volumetrici del trentacinque per cento devono garantire *"le dotazioni territoriali urbanistiche di cui all'articolo 31 e al decreto ministeriale 1444/1968 o la loro monetizzazione, qualora l'acquisizione di tali aree non sia ritenuta opportuna dal Comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione e in comprovata mancanza di spazi adeguati e in ogni caso nei limiti previsti dal RUE"*.

Una ulteriore possibilità di incentivazione riguarda gli immobili dismessi e in particolare gli interventi di sostituzione edilizia, anche con demolizione e ricostruzione, a parità di volumetria esistente con mutamento di destinazioni d'uso, per i quali *"Ulteriori eventuali fabbisogni di dotazioni territoriali sono calcolati nel rispetto delle quantità di standard previste dal decreto ministeriale 1444/1968. La ricostruzione della volumetria esistente è consentita sempre che tali destinazioni siano compatibili o complementari con le destinazioni dei territori, così come individuati alla lettera b) del comma 2, in cui tali complessi ricadono. Nell'ipotesi di cambio di destinazioni d'uso in residenziale, al fine di favorire lo sviluppo dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), almeno il trenta per cento della volumetria lorda complessiva residenziale deve essere destinata all'ERS in vendita o locazione. Se l'intervento di sostituzione edilizia riguarda immobili già adibiti a complessi industriali, produttivi o commerciali dismessi o ad attività manifatturiere industriali, di allevamento intensivo, artigianali e di grande distribuzione commerciale, le attività di produzione o di distribuzione già svolte nell'immobile assoggettato a sostituzione edilizia devono essere cessate e, quindi, non produrre reddito da almeno tre anni antecedenti alla data di presentazione dell'istanza di sostituzione edilizia"*.

c) Territorio Urbanizzato e Rurale

Una rilevante novità riguarda l'articolazione del territorio comunale in urbanizzato e rurale (commi 2 e 3 e ai commi 4 e 5 dell'articolo 2 bis della Lr 16/2004) che il PSU deve operare sulla base di analisi territoriali relative alle morfologie insediative, usi e delle coperture del suolo, dotazioni infrastrutturali, composizione particellare delle aree, usi agroforestali. Il Regolamento fornisce elementi di dettaglio cartografici per la perimetrazione.

Il territorio urbanizzato è costituito dalle aree, in tutto o in parte edificate, destinate, anche in forma mista, all'uso residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, servizi, attività turistico-ricettive, attrezzature pubbliche e di uso pubblico, verde urbano, impianti tecnologici.

Il territorio urbanizzato contiene la città consolidata, formata da insediamenti con destinazioni d'uso funzionali anche miste (residenziale, produttivo, per servizi e attrezzature), caratterizzati da continuità morfologica, armature infrastrutturali definite, densità edilizia e varietà degli usi. Essa comprende la città storica (formata dall'insieme degli insediamenti di valore storico, urbanistico, architettonico, artistico, ambientale o paesaggistico, comprendenti sia lotti edificati sia spazi ineditati, il cui impianto urbanistico è antecedente al 1945. Le aree ricadenti nella città storica possono contenere anche edifici realizzati successivamente a tale data. Nella perimetrazione della città storica sono incluse anche le aree circostanti che possano considerarsi parte integrante degli agglomerati stessi, legati da specifici rapporti di pertinenzialità e di continuità tipo-morfologica), e la città di margine. Quest'ultima è formata dalle aree del territorio che non presentano le caratteristiche di cui ai precedenti punti ed è caratterizzata da fenomeni di diffusione insediativa, tessuti edificati discontinui ed eterogenei, presenza di aree dismesse o sottoutilizzate.

Il territorio urbanizzato include, inoltre, le aree inedificate, interamente o parzialmente intercluse, nelle quali: a) non ricorrono le condizioni definite per definirle "territorio rurale intercluso"; b) risultano acquisiti titoli abilitativi edilizi per nuove costruzioni; c) risultano approvati piani urbanistici attuativi o pianificazioni di dettaglio, comunque denominati; d) sono previste, da piani e programmi pubblici e di interesse pubblico, opere di urbanizzazione primaria e secondaria necessarie alla realizzazione delle dotazioni territoriali di cui all'articolo 31 della legge regionale n. 16/2004.

Il territorio rurale è costituito da aree destinate ad attività agricole, forestali e pascolative, ancorché incolte e ruderali, comprese le aree agricole interne al perimetro del territorio urbanizzato e le aree naturali. Il territorio rurale è composto da:

- a. territorio rurale intercluso è costituito da aree naturali o agricole incluse in tutto o in parte nel territorio urbanizzato. In esse deve essere attivo o cessato da meno di otto anni l'uso agricolo, forestale o pascolativo (dimensione minima 2.500 mq);
- b. territorio rurale periurbano, composto dalle aree poste in contiguità al territorio urbanizzato connotate dalla permanenza di usi agro-silvo pastorali, insieme a fenomeni di dispersione insediativa a bassa densità, frammentazione particellare, frammistione con gli usi industriali e tecnologici, anche se in compresenza di grandi infrastrutture a rete e impianti tecnologici e produttivi, con fenomeni di sottoutilizzo e di abbandono;
- c. territorio rurale aperto, costituito dall'insieme delle aree destinate alle attività agricole, forestali e pascolative, comprese le aree incolte o ruderali non rientranti nelle categorie di cui alle precedenti lettere a) e b);
- d. territorio naturale, caratterizzato da un livello di antropizzazione basso o estremamente limitato, con presenza prevalente di habitat ed ecosistemi a naturalità media o elevata. Esso può essere riconosciuto sia in aree aperte, sia in ambito periurbano, come anche all'interno del territorio urbanizzato.

Sono inclusi nel territorio rurale, anche in ambito periurbano, gli insediamenti sparsi o discontinui e le relative pertinenze, qualora non ricompresi nel territorio urbanizzato. Fanno parte degli insediamenti sparsi e discontinui i nuclei urbanizzati e gli edifici isolati rappresentati nella cartografia IGM del 1954-56, soggetti a conservazione in virtù del loro valore storico-testimoniale e architettonico.

d) La Sostenibilità Urbanistica

La "sostenibilità urbanistica" è introdotta dalla riforma della Lr 16/2004 come un punto di vista trasversale rispetto a diversi contenuti del PSU che *"indica le destinazioni d'uso, gli interventi ammissibili, gli indici e i parametri relativi alla densità insediativa, turistica, produttiva ai fini della collocazione delle dotazioni territoriali e urbanistiche in un'ottica di sostenibilità urbanistica, in coerenza con le finalità, gli obiettivi e le disposizioni della presente legge"*.

In particolare, a scala urbana, il concetto è richiamato in relazione alle "dotazioni territoriali" (art. 31), in quanto strumento principale per la sua attuazione, e ai contenuti del RUE, per l'individuazione dei livelli di sostenibilità



urbanistica (art. 28 comma 5).

Il Regolamento definisce la “sostenibilità urbanistica” (art. 5) come *“la coerenza degli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale e urbanistica con la struttura fisica, insediativa, ecologica, sociale e infrastrutturale del territorio con l’obiettivo di contribuire a tutelare gli interessi fondamentali della collettività e assicurare l’elevata qualità della vita degli individui”*.

In particolare alla *“determinazione della sostenibilità urbanistica concorrono tutte le dotazioni territoriali e urbanistiche, costituite da: infrastrutture verdi, attrezzature di cui al Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, servizi ecosistemici erogati alla collettività”* e ad essa contribuiscono *“anche la qualità paesaggistica e architettonica, con particolare attenzione al significato e valore simbolico dei luoghi di rappresentazione delle comunità, al carattere storico, culturale ed ecologico dei luoghi, quale valore identitario delle comunità locali”*.

Va evidenziato che il comma 13 dell’art. 5 del Regolamento precisa che *“Gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale e urbanistica devono dimostrare l’aderenza delle proprie scelte ai criteri di cui ai commi precedenti, dandone evidenza specifica negli elaborati di piano”*.

Appare dunque utile ricordare che il comma 2 dell’art. 31 precisa che, fatti salvi gli obiettivi più tradizionali di sostenibilità ambientale e il contrasto al consumo di suolo, la “sostenibilità urbanistica” viene perseguita mediante una serie di previsioni tra le quali si evidenziano *“il corretto dimensionamento dei servizi e delle attrezzature per le persone, le famiglie e le imprese effettivamente insediate e del carico urbanistico futuro”, la corretta “localizzazione” di insediamenti e servizi “in funzione della morfologia fisica e sociale del territorio urbanizzato”, la risposta alle “esigenze abitative con particolare riferimento alle categorie più fragili della popolazione, in un’ottica di diversificazione sociale”, la disponibilità e l’accesso a spazi pubblici e naturali, a parchi e giardini pubblici, la realizzazione di “un’efficiente rete infrastrutturale e una dotazione di servizi per la mobilità sostenibile di tutte le classi di età e condizioni psico-fisiche”, la disponibilità di “adeguati servizi ecosistemici e di infrastrutture verdi quali parti integranti delle dotazioni territoriali e urbanistiche”, la disponibilità delle dotazioni ecologiche necessarie a garantire il benessere degli abitanti e il rispetto della biodiversità.*

Rientrano ancora nella “Sostenibilità ambientale” la necessità di garantire, per i Comuni ad alta tensione abitativa ovvero interessati da elevati flussi turistici, la vivibilità urbana, un’adeguata offerta di edilizia residenziale pubblica e sociale e di regolamentare le locazioni brevi del patrimonio edilizio privato secondo la disciplina prevista all’interno del RUE, il sostegno e la promozione della residenzialità e dei servizi essenziali mediante la messa in disponibilità del patrimonio edilizio pubblico dismesso o inutilizzato, la verifica delle condizioni geologiche e geomorfologiche e sismiche del territorio, al fine di mitigare i rischi naturali, tutelare le risorse ambientali e promuovere un uso consapevole e resiliente del suolo.

e) Le nuove attrezzature

La riforma della Lr 16/2004 ha posto le basi per alcune innovazioni nella materia degli standard urbanistici, in stretta connessione con la “sostenibilità urbanistica”.

L’art. 31, riferito alle “dotazioni territoriali urbanistiche” prevede che al fine di garantire la sostenibilità urbanistica, sia nel PSU che nei PO, vadano individuate *“le dotazioni territoriali urbanistiche, pubbliche e di interesse pubblico, in termini di aree e singole attrezzature. Le dotazioni territoriali urbanistiche sono i servizi ecosistemici, le infrastrutture verdi, le attrezzature per lo sport e per l’istruzione, i parcheggi, i servizi rispondenti a funzioni collettive e di interesse comune, tra cui studentati, residenze assistenziali per anziani, strutture semiresidenziali e residenziali per persone con disabilità e sanitarie, spazi sociali e culturali”*. La dimensione tradizionale dello standard del DI 1444/1968 si amplia, dunque, incorporando nuove esigenze e nuovi fabbisogni.

L’art. 5 comma 3 rafforza tale impostazione stabilendo che *“Alla determinazione della sostenibilità urbanistica concorrono tutte le dotazioni territoriali e urbanistiche, costituite da: infrastrutture verdi, attrezzature di cui al Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, servizi ecosistemici erogati alla collettività”*.

Operativamente, da un lato viene riconosciuta la possibilità del vincolo conformativo per la realizzazione delle attrezzature su iniziativa privata²⁰, dall’altro viene sancita la flessibilità tra le categorie in quanto (commi 3 e 4

²⁰ Comma 10, Il Comune può concedere ai privati la realizzazione delle attrezzature pubbliche in forma convenzionata, per assicurare la realiz-

dell'art. 31 della Lr) *“La riserva minima delle aree destinate ad attrezzature e servizi per gli insediamenti residenziali, stabilita dall'articolo 3 del decreto ministeriale 1444/1968, pari a 18 mq per abitante, elevata a 20 mq nei comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti, è obbligatoria solo per il valore complessivo. Resta fermo l'obbligo alla quota dei 9 mq per abitante di verde da poter utilizzare come verde pubblico attrezzato, parchi gioco per bambini, impianti sportivi, orti urbani. 4. I comuni includono negli strumenti urbanistici le previsioni necessarie per la realizzazione di attrezzature religiose così come definite nel RUE”.*

Residua la possibilità della monetizzazione delle aree da standard come indicato dai commi 7, 8 e 9:

“7. In alternativa al reperimento delle aree o immobili da destinare a dotazioni territoriali urbanistiche, il Comune, in presenza di un interesse pubblico adeguatamente motivato, può procedere alla loro monetizzazione.

8. La monetizzazione di cui al comma 7 può essere eventualmente scomputata in via prioritaria, su indicazione specifica dell'Amministrazione comunale, attraverso la realizzazione diretta della manutenzione o della gestione delle attrezzature esistenti e, in subordine, delle altre opere pubbliche.

9. L'importo derivante dalla monetizzazione di cui al comma 7, in ogni caso, è obbligatoriamente destinato alla realizzazione, manutenzione o potenziamento delle dotazioni territoriali urbanistiche anche in ambiti territoriali diversi secondo la ricognizione del comma 11”.

Infine, vengono affermati due principi di cui il primo è relativo alla periodica ricognizione quinquennale delle aree destinate a dotazioni territoriali (comma 11), mentre il secondo è relativo al perseguimento, nella individuazione, realizzazione e gestione delle dotazioni territoriali urbanistiche di *“obiettivi prestazionali di accessibilità, di qualità architettonica e dello spazio aperto, di minimizzazione dell'utilizzo di suolo e delle impermeabilizzazioni, di tendenza all'invarianza idraulica, di sostenibilità urbanistica, energetica e ambientale”* (comma 2).

In relazione a quest'ultimo principio, il Regolamento precisa che (comma 10 art. 5) *“La realizzazione di nuove dotazioni territoriali e urbane, nonché l'adeguamento di quelle esistenti, deve essere orientata alla minimizzazione dell'impatto sulle risorse territoriali, privilegiando soluzioni che massimizzino la permeabilità dei suoli, incrementino la copertura vegetale e concorrano alla disponibilità di infrastrutture verdi interconnesse”.*

Il Regolamento introduce, comma 5 dell'art. 5) alcune specifiche per i servizi alla collettività e gli studentati. In particolare, *“I servizi alla collettività, di uso pubblico, di uso temporaneo e riservati a categorie di persone svantaggiate sono assimilati alle dotazioni territoriali di cui all'articolo 31, comma 1 della legge 16/2004 e pertanto non determinano aggravio degli standards di cui al DM.1444/1968. Detti servizi, in particolare, dovranno essere convenzionati, rivolti a popolazione non stabilmente insediata e riservati in favore di soggetti meritevoli o meno abbienti, secondo lo schema di convenzione stabilito dal RUE”.*

Relativamente agli studentati il Regolamento (comma 6 dell'art. 5) prevede che l'offerta di ospitalità studentesca temporanea possa essere classificata come servizio collettivo *“qualora la struttura sia gestita da un soggetto pubblico oppure da un soggetto privato in convenzione con l'Ente regionale per il diritto allo studio, sia dotata di servizi comuni, alcuni dei quali accessibili anche alla collettività esterna, in giorni e orari stabiliti nella convenzione e almeno il 30 per cento dei posti alloggio disponibili sia riservato a studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi, inseriti nelle graduatorie regionali”.*

Il Regolamento chiarisce anche la definizione di *“dotazioni ecologiche”* come *“la complessiva disponibilità per la popolazione dell'insieme di servizi ecosistemici e di infrastrutture verdi”, garantite mediante misure urbanistiche finalizzate alla realizzazione di “corridoi ecologici, aree naturali o semi-naturali, nonché di altri dispositivi ambientali”.*

Va evidenziato, infine, che l'art. 5 del Regolamento al comma 8 definisce le *“infrastrutture verdi”* *“come elementi strutturali della città e del territorio, costituenti un sistema di spazi naturali e semi-naturali, interconnessi e multifunzionali. Esse sono tutelate, progettate e gestite al fine di assicurare la fornitura di servizi ecosistemici, quali: il miglioramento della qualità dell'aria e dell'acqua, la regolazione e il riuso delle acque meteoriche, il mantenimento della biodiversità, la mitigazione del microclima urbano, la disponibilità di spazi per la socialità, la mobilità dolce, la salute e il benessere psicofisico. Le infrastrutture verdi possono comprendere, in via esemplificativa e non esaustiva: boschi, fiumi, litorali marini e lacustri, fasce verdi lungo le infrastrutture e i corsi d'acqua anche artificializzati, parchi attrezzati o non attrezzati, giardini, orti, aree agricole residue, tetti verdi e sistemi di verde pensile”.*



f) Contenimento del consumo di suolo, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e riduzione dei rischi naturali e antropici

La nuova versione della Lr 16/2004 individua dall'art. 2 ter al 2 sexies alcune definizioni e afferma alcuni principi da porre alla base dell'attività di pianificazione.

L'art. 2 ter (Contrasto al consumo di suolo) afferma che *"il consumo di suolo è definito dall'incremento del territorio interessato da interventi di edificazione, impermeabilizzazione, copertura artificiale, scavo o rimozione tali da comprometterne le funzioni ecosistemiche e le potenzialità produttive agricole"*.

Il contrasto al consumo di suolo si persegue mediante la *"limitazione degli usi trasformativi dei suoli agricoli nell'ambito del territorio rurale di cui al comma 5 dell'articolo 2 bis"* e *"interventi di de-impermeabilizzazione e rinaturalizzazione di suoli urbanizzati"*.

A tal fine il comma 3 precisa che interventi di densificazione e riconfigurazione sono consentiti nel territorio urbanizzato con esclusione della città storica, mentre nel territorio rurale sono consentiti nuovi interventi purché strettamente funzionali alle esigenze di conduzione di una azienda agricola e, solo in via straordinaria, sono consentiti interventi per opere pubbliche e di pubblica utilità, solo *"a condizione che sia preliminarmente verificata l'impossibilità di riutilizzare aree già urbanizzate o impermeabilizzate con copertura artificiale, o interessate da scavi di particolare estensione e comunque all'interno di un assetto complessivo tale da assicurare il minor impatto e consumo di suolo possibile e per non incrementare la diffusione degli insediamenti e la frammentazione degli ecosistemi"*.

L'art 2 quater è dedicato al *"contrasto agli effetti indotti dai cambiamenti climatici"* per i quali i piani *"indicano espressamente, ciascuno alla propria scala, la strategia eco-sistemica per contrastare gli effetti indotti dai cambiamenti climatici, mitigarne le cause e produrre effetti di adattamento"*.

La strategia di contrasto ai cambiamenti climatici, da dettagliare in sede di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) mediante l'esplicitazione di un insieme di indicatori, definiti durante la fase di predisposizione dei piani, *"si definisce prioritariamente mediante interventi di:*

- a) riconfigurazione insediativa, mirata alle parti urbane caotiche e densamente edificate, con scarsi valori ambientali ed aree impermeabili;*
- b) adattamento energetico e qualificazione del patrimonio edilizio, anche mediante sostituzioni edilizie;*
- c) infrastrutturazione verde con incremento, qualificazione e messa in rete dei servizi ecosistemici prodotti dalle superfici permeabili e dal patrimonio vegetale urbano, con particolare riferimento alla copertura arborea; realizzazione e potenziamento dei sistemi di drenaggio sostenibile, fitodepurazione e accumulo delle acque, in particolare meteoriche, finalizzati al loro riutilizzo per finalità di irrigazione, raffrescamento, igiene urbana e sicurezza antincendio"*.

L'art. 2 sexies introduce *"l'Osservatorio sul consumo di suolo, sui cambiamenti climatici e sui rischi naturali e artificiali"* di istituzione regionale al quale periodicamente i Comuni sono tenuti a fornire (art. 4 comma 2 del Regolamento) entro sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento una cartografia riportante gli interventi edilizi, urbanistici e infrastrutturali in corso di realizzazione e approvati di cui all'articolo 15, comma 4, lettere b), c) e d) del Regolamento, ovvero gli interventi nel territorio urbanizzato nelle aree *"aree inedificate, interamente o parzialmente intercluse, nelle quali: (...) b) risultano acquisiti titoli abilitativi edilizi per nuove costruzioni; c) risultano approvati piani urbanistici attuativi o pianificazioni di dettaglio, comunque denominati; d) sono previste, da piani e programmi pubblici e di interesse pubblico, opere di urbanizzazione primaria e secondaria necessarie alla realizzazione delle dotazioni territoriali di cui all'articolo 31 della legge regionale n. 16/2004"*. Ai sensi del Regolamento *"Tale cartografia costituisce parte integrante del quadro conoscitivo comunale e base per la valutazione di eventuali nuovi fabbisogni di trasformazione di suolo permeabile nelle previsioni urbanistiche, in coerenza con il principio di contenimento del consumo di suolo"*.

Il Regolamento enfatizza il ruolo degli strumenti di pianificazione nel perseguire quanto disposto dalla medesima legge in materia di contrasto al consumo di suolo, di mitigazione e adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici.

In particolare, i piani, al fine di ridurre l'esposizione ai rischi naturali e antropici, si conformano alle strategie di messa in sicurezza dei territori secondo quanto previsto dall'articolo 2 quinquies della legge regionale n. 16/2004 recependo le perimetrazioni e le classificazioni di rischio idraulico, geologico, sismico e vulcanico dei piani settoriali e le indicazioni e i vincoli derivanti da opere programmate o pianificate.

I piani devono prevedere misure di prevenzione e manutenzione territoriale e riconfigurazione o delocalizzazione di insediamenti in aree ad alto rischio non mitigabile, prevedendo:

- a) la conservazione dei suoli permeabili;
- b) il riuso delle aree già edificate o impermeabilizzate;
- c) la de-sigillazione e l'impianto vegetazionale;
- d) i modelli insediativi compatti e multifunzionali;
- e) l'incremento della biodiversità;
- f) la resilienza ecosistemica, la decontaminazione dei suoli inquinanti e il contenimento dell'erosione del suolo anche attraverso opportune misure di incentivo.

Gli strumenti urbanistici nelle aree interessate da rischio bradisismico, sismico, vulcanico recepiscono la disciplina di settore dei Piani di Protezione civile concorrendo attivamente, in via prioritaria, mediante:

- a) l'individuazione di specifiche aree e/o edifici, prioritariamente di proprietà pubblica, del territorio urbanizzato e rurale, anche dismessi o sottoutilizzati, di idonea estensione e prossimi alle vie di fuga, da utilizzare, mediante specifiche convenzioni per le attività di prima accoglienza, come uso temporaneo compatibile con le destinazioni di piano, riconoscendo i proprietari e/o i gestori quali operatori di protezione civile senza che sorgano diritti edificatori. Nei suddetti immobili gli interventi ammissibili sono realizzati con tecniche e soluzioni reversibili definite nella convenzione;
- b) il potenziamento e l'adeguamento delle vie di fuga;
- c) l'individuazione di apposite misure di monitoraggio della vulnerabilità del patrimonio edilizio delle aree maggiormente interessate dai fenomeni di rischio.

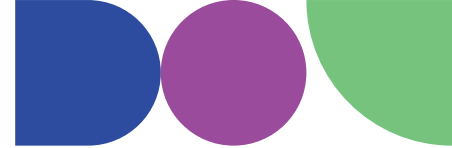
Tra le misure indicate per l'adattamento e la mitigazione agli effetti dei cambiamenti climatici figurano:

- a) infrastrutture verdi e blu (parchi urbani, corridoi ecologici e fasce boscate);
- b) coperture vegetali (tetti verdi, pareti verticali e inerbimento degli spazi aperti);
- c) gestione sostenibile delle acque meteoriche secondo il principio di invarianza idraulica;
- d) materiali ad alta riflettanza e tecniche di climatizzazione passiva per il contenimento delle isole di calore in ambito urbano; e) utilizzo di specie vegetali a basso fabbisogno idrico;
- f) adeguamento delle reti tecnologiche e di servizio pubbliche e private.

Le trasformazioni urbane devono tendere al miglioramento delle prestazioni energetiche e ambientali attraverso il recupero prioritario dell'edificato esistente.

Al fine di perseguire l'incremento della biodiversità e della resilienza ecosistemica, gli strumenti urbanistici prevedono programmi per l'incremento dell'infrastruttura verde urbana e la sua connessione con la Rete Ecologica Regionale anche mediante interventi di rinaturalizzazione, di incremento della vegetazione e forestazione urbana.

Va poi evidenziata la possibilità fornita dalla Lr 16/2004 per incentivare la delocalizzazione di edifici posti in aree ad alto rischio idrogeologico o esposte a rischio sismico o vulcanico. Si prevede che il PUC individui le aree con gli edifici da delocalizzare e quelle di possibile destinazione, determinando specifici incentivi edilizi-urbanistici, nel rispetto dei limiti inderogabili e delle prescrizioni del DI 1444/1968. L'incentivazione può prevedere un incremento volumetrico per l'edilizia residenziale fino a un massimo del cinquanta per cento. L'incentivo volumetrico può essere consentito solo per la delocalizzazione dell'intero edificio e non per parti di esso e, in ogni caso, non



è applicabile agli edifici abusivi. Lo strumento urbanistico comunale prevede per le aree rese libere a seguito della delocalizzazione, acquisite al patrimonio comunale, la destinazione d'uso a verde agricolo o attrezzato o in ogni caso una destinazione compatibile con il rischio idrogeologico. Detti interventi sono realizzati mediante la sottoscrizione di un'apposita convenzione con l'amministrazione comunale, ovvero direttamente se l'area di sedime non risulta variata per oltre il venti per cento di quella precedentemente occupata.

g) Le modalità di attuazione della pianificazione comunale

L'art. 26 della Lr 16/2004 smi prevede che la pianificazione comunale sia attuata mediante interventi diretti, mediante piani urbanistici attuativi (PUA) o permesso di costruire convenzionato, di cui all'articolo 28 bis del Dpr 380/2001 smi. Tali interventi, di natura pubblica o privata, dovranno ovviamente risultare conformi al PSU e al RUE. Il permesso di costruire convenzionato potrà essere utilizzato "quando le esigenze di urbanizzazione possono essere soddisfatte con una procedura semplificata e secondo quanto specificato nel RUE". Lo stesso art. 26 definisce la procedura di approvazione dei PUA che non evidenzia sostanziali differenze rispetto a quella precedente del Regolamento n. 5/2011.

Più rilevante è l'introduzione del "Programma Operativo", di cui all'art. 33 ter della rinnovata Lr 16/2004, "strumento con natura urbanistica, finanziaria e gestionale, per le finalità di rigenerazione urbana e territoriale di cui all'articolo 1, attua nel rispetto della pianificazione paesaggistica e delle previsioni del decreto legislativo 42/2004 le azioni di riqualificazione edilizia e urbana e le nuove urbanizzazioni che si rendono necessarie per un complesso d'interventi indirizzati a obiettivi realizzabili nel breve periodo all'interno di quadri strategici di sviluppo sostenibile, in particolare attraverso il recupero, la ristrutturazione urbanistica ed edilizia e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, delle dotazioni urbanistiche, nonché per sostenere progetti legati alle nuove reti tecnologiche, con particolare riferimento ai trasporti, alle reti verdi e blu e al consumo energetico". Il PO è di iniziativa pubblica (Comuni singoli o associati), privata (singoli o riuniti in consorzio) o mista (soggetti pubblici e privati riuniti in accordo di partenariato).

Anche la dimensione territoriale è estremamente variabile in quanto il PO "può riguardare sia ambiti specifici di uno o più comuni contermini, comprendendo anche più aree non contigue ma connesse funzionalmente, sia l'intero territorio di un Comune o di più Comuni". Inoltre può prevedere gli incentivi urbanistici di cui all'articolo 23 della Lr 16/2004 e qualora non sia conforme al PSU, pur coerente con le strategie, gli obiettivi e le azioni, la sua approvazione è di competenza del Consiglio Comunale.

Il PO, per la parte di territorio comunale interessato, sostituisce gli atti di programmazione degli interventi e del programma pluriennale di attuazione disciplinato dall'articolo 13 della Legge 10/1977 e si coordina con il bilancio pluriennale comunale e, in relazione al contenuto, può avere valore e portata di piano particolareggiato e di piano o programma di settore a scala comunale, definiti da normativa nazionale o regionale.

Tale strumento ha durata quinquennale e alla scadenza, se non prorogato per i successivi cinque anni, le previsioni non attuate e le relative eventuali norme tecniche di attuazione decadono.

L'approvazione del PO comporta dichiarazione di pubblica utilità degli interventi previsti. Per gli interventi che beneficiano degli incrementi volumetrici devono essere garantite le dotazioni territoriali urbanistiche di cui alla presente legge e al DI 1444/1968 o, in alternativa, la loro monetizzazione nei limiti previsti dal RUE.

Nel caso in cui per l'attuazione del PO "si renda necessaria l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree aventi anche usi diversi, a compensazione dei relativi maggiori oneri, che devono essere adeguatamente documentati ai fini della sostenibilità economico-finanziaria degli interventi, è consentito un ulteriore incremento volumetrico fino al massimo del quindici per cento".

Il Regolamento disciplina il PO all'art. 18 fornendo alcune precisazioni:

- in caso di interventi caratterizzati da particolare complessità, il Comune può attivare, anche non contestualmente all'approvazione del PUC, uno o più Programmi Operativi, di cui agli articoli 33 bis, 33 ter e 33 quater della legge regionale 16/2004;
- i PO possono riguardare un ambito intercomunale, l'intero Comune o una parte del territorio comunale, anche

costituita da più aree non contigue ma connesse strategicamente e funzionalmente;

- nel territorio rurale il ricorso ai PO è ammesso nel rispetto di quanto previsto dal comma 15 dell'articolo 17;
- nel caso di conformità del PO al PSU si applica la disciplina prevista per i PUA;
- nel caso di non conformità si applica la procedura per le varianti (art. 9);
- i criteri per l'individuazione degli ambiti da destinare a PO sono previsti dal RUE.

h) Il nuovo Regolamento Urbanistico Edilizio

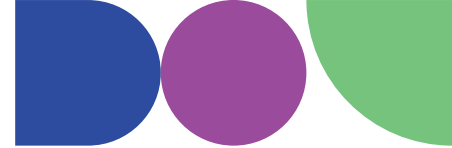
Il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) forma, assieme al PSU, il Piano Urbanistico Comunale (art. 22 comma 2 Lr 16/2004 smi) ed è approvato obbligatoriamente assieme al PSU (art. 28 comma 1).

Il Regolamento all'art. 20 specifica il procedimento di approvazione del RUE ribadendo la contestualità di approvazione da parte del Consiglio Comunale con il PSU. Anche la procedura di deposito e pubblicazione avviene contestualmente al PSU. Il RUE "deve essere periodicamente aggiornato alle normative emanate dopo la sua approvazione, con particolare riguardo alla sostenibilità ambientale ed urbanistica degli interventi e alla prevenzione dai rischi naturali e antropici". Tale strumento assume connotati innovativi rispetto alla normativa previgente in quanto si compone di due parti distinte di cui la prima fornisce le "disposizioni urbanistiche e norme tecniche di attuazione del PSU", mentre la seconda assolve alla parte relativa al "Regolamento Edilizio Tipo (RET) regionale elaborato ai sensi dell'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 20 ottobre 2016 sul RET" (art. 28 comma 2 della Lr 16/2004 smi).

Il RUE assume, quindi, una doppia valenza assolvendo da un lato alla necessità di fornire le norme di attuazione del PSU, dall'altro fornendo le indicazioni tipiche di un regolamento edilizio. Il Regolamento fornisce lo schema tipo del RUE.

Risulta quindi utile soffermarsi sui contenuti più innovativi del RUE che derivano dalla riforma della Lr 16/2004 e dal nuovo Regolamento, tralasciando quelli più tradizionali legati alla disciplina di zona, definizione dei parametri, modalità di attuazione degli interventi, ecc.

- il RUE definisce le modalità operativa dell'incentivazione urbanistica finalizzata alla "rigenerazione urbana" definendo gli obiettivi di qualità da perseguire e i requisiti richiesti per ogni tipologia e ambito di intervento, disciplinando le corrispondenti forme di premialità, volumetrica o di superficie, attribuibili una sola volta, la riduzione degli oneri concessori e le diverse modalità di corresponsione degli stessi, in proporzione al grado di incentivazione, anche attraverso l'utilizzo dei concorsi di progettazione. Il RUE definisce inoltre gli obiettivi di qualità energetica, sismica e ambientale a cui gli interventi si devono conformare, nonché i criteri per la definizione e l'applicazione degli incentivi volumetrici e di superficie. Il RUE disciplina inoltre "eventuali ulteriori premialità non volumetriche a compensazione dell'impegno assunto dal privato di realizzare una quota di alloggi di edilizia residenziale sociale ulteriore rispetto a quella dovuta, ovvero ulteriori opere pubbliche aventi finalità sociali";
- Il RUE definisce le modalità di attuazione degli interventi finalizzati al recupero e alla conservazione del patrimonio edilizio esistente e degli edifici in stato di degrado o comunque da riqualificare, al riuso di immobili o complessi edilizi dismessi e a interventi di nuova edificazione in ambito consolidato nonché dei ruderi;
- Il RUE individua e definisce le modalità di attuazione degli interventi complessi che richiedono la definizione di un progetto urbanistico coinvolgendo uno o più lotti;
- in riferimento alla introduzione del "permesso di costruire convenzionato" a pieno titolo tra gli strumenti di attuazione del PSU, il RUE ne definisce le modalità operative, ovvero non soltanto lo schema di convenzione ma anche i casi in cui tale strumento può essere attivato (art. 26 comma 1);
- Al RUE spetta la definizione della dotazione minima delle aree per attrezzature e servizi per gli insediamenti residenziali e, relativamente agli interventi convenzionati, il RUE riporta gli schemi di convenzione da utilizzare. In particolare il Regolamento si sofferma sui "servizi alla collettività", di uso pubblico, di uso temporaneo e riservati a categorie di persone svantaggiate, rivolti a popolazione non stabilmente insediata e riservati in favore di soggetti



meritevoli o meno abbienti (comma 5 art. 5) e sugli interventi per la “sostenibilità urbanistica” finalizzati al “soddisfacimento delle esigenze abitative con particolare riferimento alle categorie più fragili della popolazione, in un’ottica di diversificazione sociale” e al “sostegno e la promozione della residenzialità e dei servizi essenziali nei comuni in declino demografico, attraverso la messa in disponibilità del patrimonio edilizio pubblico dismesso o inutilizzato”, per i quali il RUE definisce le condizioni di esclusione, totale o parziale, dai costi di costruzione da versare al Comune, dagli oneri di urbanizzazione e da quelli derivanti dall’assolvimento delle previsioni del DM 1444/1968 in materia di standard urbanistici (art. 5 comma 12). Sempre in tema di attrezzature, il RUE definisce le “attrezzature religiose” e le modalità di attuazione (art. 31 comma 4);

- analogamente il RUE definisce le modalità operative delle monetizzazioni (art. 23 comma 9 novies, art. 33 ter comma 8);
- il RUE può prevedere i casi per consentire l’uso temporaneo di immobili e aree, nonché la durata massima dell’uso temporaneo (fornendone anche il relativo schema di convenzione);
- il RUE può prevedere misure, per i Comuni ad alta tensione abitativa ovvero interessati da elevati flussi turistici, per la vivibilità urbana, l’adeguata offerta di edilizia residenziale pubblica e sociale e per regolamentare le locazioni brevi del patrimonio edilizio privato (art. 5 comma 2 lettera i);
- il RUE definisce i criteri, nelle diverse parti del territorio, per la individuazione sia dei livelli di sostenibilità urbanistica sia della densità edilizia, sia della qualità e della salubrità degli spazi pubblici. Il RUE può, per qualsiasi intervento che faccia riferimento ad una pluralità di edifici, stabilire altezze massime anche in deroga all’articolo 8 del decreto ministeriale 1444/1968, nel rispetto dell’articolo 2 bis del Dpr 380/2001;
- con riferimento ai PO, il RUE definisce i criteri per l’individuazione degli ambiti in cui la trasformazione è subordinata a tale strumento o è possibile applicare tali strumenti (art. 18 comma 5);
- Il RUE definisce le modalità per la realizzazione delle opere di efficientamento energetico, di miglioramento sismico e degli spazi ad uso collettivo;
- Il RUE individua i criteri per l’individuazione delle aree a rischio idraulico, idrogeologico, sismico e vulcanico, anche in previsione delle eventuali delocalizzazioni di cui all’articolo 23, comma 9 octies.
- relativamente ai PUA, il RUE definisce le modalità per la realizzazione degli interventi e i contenuti di tali piani, i criteri per l’individuazione dei relativi ambiti di riferimento e le modalità attuative della relativa convenzione, anche qui si desume fornendone lo schema di convenzione, e da un punto di vista delle procedure, infine, il RUE può prevedere maggiori termini per la valutazione delle osservazioni ai fini dell’approvazione dei PUA (art. 19 comma 4).
- Il RUE stabilisce “le modalità di definizione dei diritti edificatori nel caso di perequazione urbanistica (art. 32 comma 3);
- Il RUE determina la distanza per il vincolo di pertinenzialità dei parcheggi (art. 43 ter comma 1).

3.4 Conferme e innovazioni del nuovo Preliminare di PUC

Nel 2020 con la delibera di Giunta n. 12 del 17/01/2020, il Comune pervenne ad una prima elaborazione del “preliminare” di Piano Urbanistico Comunale. Tale preliminare fu poi successivamente sottoposto ai Soggetti Competenti in materia Ambientale (SCA) nel luglio dello stesso anno.

Successivamente, come visto nel primo paragrafo, l’Amministrazione subentrante ha lavorato per una revisione degli indirizzi posti alla base della redazione del PUC e conseguentemente degli obiettivi e strategie del preliminare approvato e con la delibera di Giunta Comunale n. 93 del 21/03/2024 ha proposto al Consiglio il Documento “Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva” contenente gli indirizzi per la redazione del PUC, poi approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 20 del 19/06/2024.

Successivamente, come visto nel primo paragrafo, gli uffici hanno portato avanti le varianti urbanistiche alla vigente disciplina. Il richiamo a tali varianti appare necessario in quanto esse anticipano, seppure in forma meno

ampia, alcune tematiche che, come vedremo caratterizzano il preliminare di PUC.

Anche la nuova disciplina regolamentare regionale prevede il “preliminare di PUC”, art. 14 comma 5), ovvero un *“documento preliminare, la cui elaborazione costituisce un atto prodromico per i piani stessi”*.

Al successivo comma 6 dell’art. 14 il regolamento fornisce una rinnovata definizione dei contenuti di tale strumento che *“individua i principali scenari di sviluppo e le principali linee d’azione interattive dedicate alla sostenibilità urbanistica e ambientale, alla rigenerazione e al miglioramento delle caratteristiche dei tessuti urbani del territorio con riguardo alla capacità di risposta agli effetti indotti dai cambiamenti climatici, alla messa in sicurezza dai rischi naturali ed antropici, agli interventi di densificazione e riconfigurazione anche dei servizi e delle infrastrutturazioni in funzione delle peculiarità comunali e degli andamenti demografici e produttivi stimati sulla base dell’analisi dei dati statistici e dello stato effettivo del patrimonio edilizio comunale pubblico e privato”*.

In altri termini, il preliminare affronta seppure in maniera sintetica i principali temi d’innovazione della disciplina regolamentare come la sostenibilità urbanistica, la rigenerazione, gli impatti del cambiamento climatico, i rischi, transizione energetica, ecc.

Il tutto supportato da un quadro conoscitivo abbastanza approfondito da consentire di delineare scenari di riferimento demografici e di sviluppo socio economico e supportare le principali strategie da mettere in campo.

Il preliminare di PUC è, infatti, *“composto da un quadro conoscitivo, da un quadro strategico che, unitamente al rapporto ambientale, sono approvati secondo quanto stabilito dallo Statuto Comunale e posti a base del successivo processo di pianificazione”* (art. 14 comma 6 del Regolamento).

In riferimento alle innovazioni normative introdotte, nonché alle variazioni significative intervenute richiamate nel precedente paragrafo, è dunque risultato indispensabile promuovere una rivisitazione complessiva del preliminare del 2020.

Tale rivisitazione per essere in linea con le innovazioni normative introdotte e con gli obiettivi strategici prefigurati sinteticamente dal Consiglio nel 2024 ha richiesto l’apporto di numerose competenze specialistiche che hanno messo a disposizione dell’ufficio le loro competenze e esperienze in particolare in quelle materie o definizioni “nuove” che il regolamento definisce come centrali nell’elaborazione del PUC²¹.

Energia, cambiamenti climatici, nuovi servizi, nuove modalità di lettura del territorio (ad esempio urbano/rurale) hanno reso necessario, dunque, l’attivazione di collaborazioni con esperti e Enti operanti nei diversi settori a maggiore innovazione.

Il preliminare di PUC presenta, dunque, conferme rispetto alla precedente pianificazione e anche rispetto al precedente preliminare. Tra queste appare opportuno citarne alcune di maggiore rilievo che costituiscono capisaldi della pianificazione:

- tutela della città storica mediante l’impiego della disciplina tipologica che verrà aggiornata e laddove possibile semplificata;
- vincolo conformativo delle attrezzature di scala urbana e territoriale con innovazioni tecniche e della tipologia, in continuità con la variante in corso “Ridisegnare la cittadinanza”;
- tutela e valorizzazione delle aree dei parchi territoriali e dell’agricoltura.

Le tematiche innovative rispetto alla precedente formulazione introdotte nel preliminare attengono in parte alle modifiche normative e in parte agli avanzamenti conseguiti nelle varianti urbanistiche per le quali è stato approvato il Documento Strategico:

- 21- affidamento alla società ARUP ITALIA Srl del servizio di “Consulenza per una strategia energetica urbana sostenibile e inclusiva”;
- affidamento alla società Risorsa Srl dei “servizi tecnici relativi all’attività tecnico-scientifico specialistica per gli aspetti relativi alla strategia per il territorio rurale e alla ridefinizione della relativa disciplina urbanistica”;
- affidamento al Dipartimento di Architettura dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II” del servizio specialistico di “Supporto alla elaborazione di analisi, mappe, cartografie e report analitici, per la redazione di varianti alla vigente strumentazione urbanistica comunale e per la redazione del Piano Urbanistico Comunale”;
- affidamento alla società IN.CO.SE.T Srl del servizio tecnico “attività tecnico-scientifica per la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) integrata con la VINCA, ai sensi del D. Lgs. 152/2006 e smi e della Lr 16 2004 e smi per le varianti al vigente piano regolatore generale su tematiche specifiche individuate dall’Amministrazione quali anticipazioni dei temi del Piano Urbanistico Comunale (PUC)”.



- dimensione strategica e non solo normativa del PSU, basata su un chiaro e articolato sistema di obiettivi e lineamenti strategici;
- nuova definizione del territorio in urbano/rurale e attenzione agli aspetti paesaggistici e di consumo di suolo;
- il tema della casa come momento centrale della definizione complessiva del piano, i nuovi bisogni abitativi e le nuove possibili soluzioni;
- norme per l'incremento della resilienza degli insediamenti ai cambiamenti climatici, nuove attrezzature e nuova politica dei servizi collettivi con l'introduzione richiesta dalla norma delle "infrastrutture verdi e blu" e dei "servizi ecosistemici";
- politiche e incentivi per la rigenerazione urbana nelle aree di ristrutturazione urbanistica e semplificazione delle modalità di attuazione secondo logiche di distribuzione strategica in base agli obiettivi di piano da perseguire;
- introduzione laddove necessario di meccanismi perequativi finalizzati alla riconfigurazione di particolari ambiti urbani per il raggiungimento di specifici obiettivi strategici;
- politiche per la transizione ecologica, la incentivazione delle energie alternative e la mitigazione dei rischi naturali e antropici;
- nuove norme per il sostegno delle attività agricole e normative di conservazione e sviluppo delle aree agricole dell'area orientale;
- nuove politiche per la città storica finalizzate alla gestione degli interventi e alla promozione di pratiche d'intervento a carattere innovativo;
- nuova attenzione per gli interventi ammissibili e le modalità di intervento sul moderno e il contemporaneo;
- i progetti-guida come *"esplorazione progettuale per la valutazione e l'indirizzo delle trasformazioni della città, che si concretizza con progetti singoli o urbani"*.

3.5 Il percorso procedurale del Preliminare di PUC

Alla luce delle recenti innovazioni normative, appare utile sintetizzare il percorso procedurale del PUC i cui principali riferimenti sono forniti dagli artt. 2, 6 e 12 del Regolamento.

La prima fase di avvio del processo di pianificazione ha come elaborato centrale il *"preliminare di piano composto dal quadro conoscitivo, da indicazioni strutturali del piano e da un documento strategico"*. I contenuti previsti dalla norma per il "preliminare" sono stati già affrontati nel precedente paragrafo.

Contestualmente al "preliminare" l'Amministrazione *"predispone il rapporto preliminare (RP)" e "lo trasmette ai soggetti competenti in materia ambientale (SCA) da essa individuati"* (art. 2 comma 4 del Regolamento).

La fase di adozione del piano prevede che *"Prima dell'adozione del Piano l'amministrazione procedente accerta la conformità alle leggi e regolamenti cogenti e agli eventuali strumenti urbanistici e territoriali sovra ordinati di livello superiore". Il PSU è redatto sulla base del preliminare ed è adottato dalla Giunta, salvo diversa previsione dello Statuto. Inoltre sulla base del rapporto preliminare e degli esiti delle consultazioni con gli SCA, l'amministrazione procedente "redige il rapporto ambientale che costituisce parte integrante del piano da adottare in Giunta"* (comma 5 dell'art. 2).

Dall'adozione del piano si applicano le norme di salvaguardia previste all'articolo 10 della legge regionale 16/2004.

La fase successiva all'adozione prevede la pubblicazione del piano sul bollettino ufficiale della Regione Campania (BURC), sul proprio sito istituzionale e all'albo pretorio nel caso di enti locali, depositandolo, altresì, presso l'ufficio competente. In questa fase, il rapporto ambientale, integrato nel piano adottato dalla Giunta è pubblicato secondo le modalità indicate nel medesimo articolo.

Durante la fase di deposito decorrente dalla pubblicazione si svolgono le osservazioni (art. 12), da espletarsi entro sessanta giorni. A partire da detto termine, entro centoventi giorni, a pena di decadenza l'Amministrazione valuta

e recepisce le osservazioni eventualmente ricevute.

Successivamente l'Amministrazione trasmette il piano *"integrato con le osservazioni e il rapporto ambientale, alle amministrazioni competenti per l'acquisizione dei pareri, dei nulla osta, delle autorizzazioni e di ogni altro atto endoprocedimentale obbligatorio"*.

In questa fase, ai sensi dell'art. 6 comma 6 del Regolamento, l'Amministrazione procedente *"può indire la conferenza di servizi semplificata con le procedure di cui all'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 cui partecipano unicamente le amministrazioni competenti. Si considera acquisito, in ogni caso, l'assenso delle amministrazioni, che non si sono espresse nel termine di conclusione della conferenza di servizi, di quelle assenti o che hanno espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni non pertinenti. In caso di dissenso o non completo assenso, le amministrazioni intervenute non possono limitarsi ad una mera espressione di contrarietà al piano, ma devono indicare puntualmente le misure e le prescrizioni necessarie per superare gli elementi di contrasto. Nell'ambito della conferenza di servizi per i piani di area vasta e per i piani urbanistici di livello comunale, la Regione, le Province e la Città metropolitana, ciascuna per la propria competenza, al fine di coordinare l'attività pianificatoria, nel rispetto dei criteri procedurali di cui ai periodi che precedono dichiarano formalmente la coerenza alle strategie, agli obiettivi e alle macroazioni a scala sovracomunale individuate nei loro relativi piani"*.

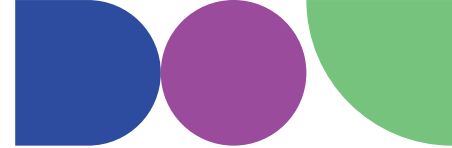
Il comma 10 precisa che *"La dichiarazione di coerenza di cui al comma 6 ha natura obbligatoria non vincolante. Le amministrazioni procedenti devono motivare, con proprio parere, il dissenso avverso la non coerenza espressa dall'ente preposto al suddetto parere"*.

Inoltre, qualora non si ricorra alla conferenza di servizi *"i pareri dei soggetti competenti per l'esame dei piani di area vasta e dei piani di livello comunale vanno trasmessi in uno con la richiesta del parere conclusivo riservato agli organismi sovraordinati"* (comma 8) e *"gli enti competenti esprimono il proprio parere nel termine di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, oltre il quale lo stesso si ritiene favorevolmente acquisito"* (comma 9).

Nella fase di approvazione il piano adottato, corredato sia della decisione motivata di conclusione della conferenza, comprensiva dei pareri obbligatori, sia del parere di cui all'art. 15 del D.Lgs. 152/2006, nonché delle osservazioni di cui al comma 5, è trasmesso al competente organo consiliare che, entro sessanta giorni dal ricevimento degli atti a pena di decadenza del piano adottato, lo approva o lo restituisce alla Giunta per la relativa rielaborazione.

Il parere di cui all'art. 15 del Dlgs 152/2006 è espresso dagli enti di cui al comma 4 bis dell'articolo 47 della legge regionale 16/2004, ovvero alla lettera c) dal Comune in quanto *"autorità competente per la VAS e la VinCA dei piani e programmi comunali e loro varianti"*. Ai sensi del comma 9 dell'art. 2 del Regolamento, acquisito tale parere il procedimento di Valutazione Ambientale Strategica *"prosegue e si conclude, per quanto riguarda la VAS integrata con la VIncA, secondo le disposizioni degli articoli 10, 16, 17 e 18 del decreto legislativo 152/2006"*.

Il piano approvato dal Consiglio è pubblicato nel BURC e sul sito web istituzionale dell'amministrazione procedente ed è efficace dal giorno successivo alla sua pubblicazione nel BURC (commi 12 e 13 dell'art. 6).



Capitolo 4

4. La dimensione metropolitana e regionale del PUC di Napoli

4.1 Un respiro ampio, oltre i confini comunali della città capoluogo - Accordo di collaborazione ex art. 15 della legge n. 241/1990 con la Città Metropolitana di Napoli

L'elaborazione del nuovo Piano Urbanistico Comunale di Napoli pone, quale presupposto imprescindibile, la definizione del ruolo che la città intende assumere all'interno del più ampio contesto metropolitano. Tale posizionamento assume una valenza strategica non solo per l'evoluzione urbana di Napoli, ma per lo sviluppo complessivo del più ampio contesto metropolitano, che supera i tre milioni di abitanti e presenta una densità di circa 2.700 abitanti per chilometro quadrato, configurandosi di fatto come un continuum insediativo che si estende ben oltre i confini amministrativi della città capoluogo.

In quest'ottica, la definizione del ruolo metropolitano della città deve necessariamente fondarsi su una lettura integrata del contesto demografico, sociale, ambientale e produttivo dell'area metropolitana all'interno del quale si contestualizzano le previsioni di piano, cercando di anticiparne le tendenze e sfruttando le possibili sinergie a scala territoriale con i fenomeni in atto.

Ai fini della caratterizzazione del contesto sociale e demografico risulta utile fare riferimento al rapporto "BES – Città Metropolitana di Napoli (2020)" che rientra nel progetto nazionale sul Benessere Equo e Sostenibile (BES), promosso da ISTAT, UPI, ANCI e Regioni, che fornisce una fotografia multidimensionale della qualità della vita nei territori provinciali e metropolitani. L'edizione 2020 coinvolge 31 enti (Province e Città Metropolitane) e comprende indicatori su 11 dimensioni del benessere.

L'esame degli indicatori contenuti nel rapporto BES consente di ricostruire un quadro di sintesi delle principali condizioni socio-demografiche, economiche e ambientali dell'area metropolitana di Napoli, assumendo come termini di confronto la Regione Campania e il contesto nazionale.

L'analisi multiscalare contenuta nel rapporto, mette in evidenza come l'area metropolitana di Napoli presenti uno dei più elevati livelli di densità insediativa del Paese, parametro che incide significativamente sulla pressione ambientale, sulla dotazione dei servizi e sulla qualità complessiva della vita quotidiana.

La differenza tra l'Area Metropolitana di Napoli e i livelli regionali e nazionali risulta evidente a partire dagli indicatori sanitari. L'aspettativa di vita si colloca su valori analoghi a quelli regionali, ma significativamente inferiori rispetto al dato nazionale, attestandosi intorno agli 81 anni. Contestualmente, la mortalità per incidenti stradali registra livelli contenuti, mentre la mortalità per tumori risulta sensibilmente superiore alla media italiana, delineando una criticità sanitaria riconducibile anche a fattori ambientali che interessano l'intero territorio metropolitano.

Un divario rilevante si osserva nel campo dell'istruzione e della formazione, dove l'incidenza dei giovani che non studiano né lavorano (NEET) risulta superiore alla media nazionale, evidenziando fragilità nei percorsi educativi e occupazionali delle fasce giovanili. Analogamente, la popolazione adulta mostra livelli di istruzione inferiori ai valori medi nazionali, sia in termini di diplomati sia di laureati, delineando una struttura formativa complessivamente più debole.

L'analisi del mercato del lavoro rappresenta uno degli aspetti più critici del profilo territoriale. Gli indicatori relativi all'occupazione evidenziano, nell'Area Metropolitana di Napoli, una partecipazione al lavoro particolarmente debole, con un tasso di mancata partecipazione più che doppio rispetto al valore medio nazionale. Tale fragilità riguarda l'intera area vasta e assume una particolare intensità per le fasce giovanili e per le donne, per le quali le condizioni di accesso e permanenza nel mercato del lavoro risultano significativamente sfavorevoli. La disoccupazione giovanile supera il 45%, collocandosi tra i valori più elevati a livello nazionale. Anche gli indicatori economici confermano tale fragilità, con redditi pro-capite e pensioni mediamente inferiori alla media nazionale e una significativa incidenza di sofferenze bancarie e sfratti, a testimonianza della presenza di ampie fasce di popolazione in condizioni economiche vulnerabili. L'unico dato relativamente favorevole riguarda il divario retributivo di genere, più contenuto rispetto alla media nazionale, ma attribuibile principalmente ai più bassi livelli

salariali complessivi e non a migliori condizioni occupazionali per le donne.

Sul fronte dell'innovazione e della ricerca, la capacità di brevettazione dell'area metropolitana e regionale risulta nettamente inferiore alla media nazionale, confermando una limitata propensione alla ricerca e allo sviluppo tecnologico. La specializzazione produttiva nei settori ad alta conoscenza si colloca di poco al di sotto dei valori italiani, ma tale risultato non compensa la forte criticità relativa alla mobilità dei laureati, che risulta significativamente più bassa rispetto al dato nazionale, indicando una scarsa capacità del sistema territoriale di attrarre e trattenere capitale umano altamente qualificato. La distanza dai valori nazionali si riduce solo in relazione alla presenza di addetti nelle imprese culturali, settore nel quale l'area metropolitana mostra livelli sostanzialmente in linea con il quadro nazionale, confermando il ruolo potenziale del comparto culturale all'interno dell'economia della conoscenza.

La qualità dei servizi mette in evidenza criticità diffuse, in particolare nei servizi per la prima infanzia, la cui scarsa disponibilità limita la partecipazione femminile al mercato del lavoro, mentre i servizi di pubblica utilità e la mobilità urbana mostrano livelli inferiori agli standard nazionali, con un'offerta di trasporto pubblico nel capoluogo sensibilmente inferiore alla media italiana e contributi significativi alla congestione urbana.

Dal punto di vista ambientale, l'Area Metropolitana di Napoli presenta una situazione complessa: la qualità dell'aria risulta critica, in linea con i livelli regionali ma inferiore a quelli medi nazionali, mentre l'alta densità insediativa accentua le pressioni sul territorio. La disponibilità di verde urbano è limitata, incidendo negativamente sul benessere dei residenti, e sebbene il consumo domestico di risorse energetiche e idriche mostri indicatori più favorevoli rispetto alla media nazionale, la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili rimane significativamente inferiore ai valori medi del Paese.

L'area metropolitana dispone di un rilevante patrimonio culturale e paesaggistico, con parchi, ville, giardini storici e aree verdi riconosciuti di interesse pubblico, la cui estensione è allineata ai valori regionali e nazionali. L'attrattività culturale dell'area è elevata, come dimostrano i flussi di visitatori negli istituti di antichità e arte, significativamente superiori alla media nazionale. Anche la presenza di aziende agrituristiche contribuisce alla tutela del paesaggio e alla valorizzazione delle produzioni tipiche locali, mentre le aree di interesse naturalistico risultano diffuse e comparabili con la media nazionale, sebbene alcuni indicatori regionali mostrino valori più elevati.

In sintesi, rispetto al contesto regionale e nazionale, l'Area Metropolitana di Napoli evidenzia vulnerabilità strutturali nei settori della salute, dell'istruzione, del mercato del lavoro e della sostenibilità ambientale. Pur registrando alcune eccellenze, come il patrimonio culturale e la concentrazione di servizi nel capoluogo, le differenze rispetto alla media regionale e nazionale confermano squilibri significativi, collocando l'area metropolitana in una condizione di forte polarizzazione con concentrazione di fragilità socioeconomiche e ambientali, la cui mitigazione richiede interventi mirati a livello strategico e di pianificazione territoriale.

In questa prospettiva più ampia, si rende necessario procedere all'esame degli ulteriori profili rilevanti ai fini della definizione del ruolo metropolitano della città e del necessario coordinamento tra il PUC e gli strumenti di pianificazione sovraordinata, oggetto di analisi nei paragrafi successivi, con riferimento ai temi propri della pianificazione di area vasta: mobilità, rischi, ambiente e dotazioni verdi, nonché assetti di protezione civile.

Nel contesto metropolitano attuale, i temi dei rischi e della protezione civile assumono un rilievo crescente, mentre i nuovi sviluppi del sistema di trasporto su ferro rappresentano opportunità strategiche da cogliere attraverso adeguate azioni di piano, in grado di attivare processi di riqualificazione urbana. In tale prospettiva, anche il rapporto tra la città e il sistema portuale, così come la coesistenza funzionale tra la città e l'infrastruttura aeroportuale, rivestono un'importanza strategica. Occorre inoltre evidenziare che il rinnovo dello strumento urbanistico comunale si colloca in un quadro di pianificazione in fase di ridefinizione, come dimostrano l'elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale e il processo, ancora in corso, di pianificazione della Città Metropolitana. In tale contesto in evoluzione si inseriscono anche la recente riforma della legge urbanistica regionale e l'emanazione del nuovo regolamento urbanistico che hanno introdotto nuove forme di piano, nuovi apparati concettuali e nuovi obiettivi da perseguire alle diverse scale territoriali.

Un'ulteriore questione riguarda la coerenza interna alla pianificazione urbanistica comunale. La Variante generale del 2004 evidenziava già allora la necessità di affrontare alcune questioni centrali per la città su una scala almeno metropolitana, se non più ampia.



Tale impostazione era già chiaramente espressa negli Indirizzi del 1994 ed è stata successivamente ripresa nella Relazione della Variante generale, nella quale si puntualizza che “E’ bene dire subito che i contenuti dell’azione comunale, essendo riferiti al solo territorio del capoluogo, saranno inevitabilmente circoscritti e limitati. Il territorio del Comune di Napoli è, infatti, solo una porzione molto piccola della conurbazione che si dilata al di là dei limiti provinciali, verso Caserta e Salerno. Ed è del tutto evidente che molti dei più importanti problemi dell’area (si pensi, per fare un esempio, al sistema dei trasporti o alla politica abitativa) si possono risolvere solo in un quadro sovracomunale». Tale affermazione conserva ancora oggi piena validità.

Tra le problematiche che richiedono un inquadramento sovralocale, la questione della “casa” emerge come elemento di primaria importanza. A fronte di un fabbisogno stimato tra i 50.000 e i 67.000 alloggi (200 – 270 mila stanze), la Variante generale quantificava una capacità insediativa aggiuntiva di poco superiore a 13.000 vani, pari a circa il 6,5% del fabbisogno (7,5% includendo anche i vani previsti dalla Variante occidentale). Nella stessa Relazione si evidenziava che: “La scelta di escludere interventi di espansione edilizia e di assumere indici medio-bassi di edificazione nelle aree di riconversione, non consente di ottenere risultati più favorevoli, in termini di incremento del patrimonio edilizio. Da queste considerazioni non si può trarre la seguente conclusione: il disagio abitativo di Napoli non può trovare soluzione nei confini cittadini e richiede pertanto un’adeguata pianificazione a scala sovracomunale. Solo se si riuscirà a predisporre rapidamente un piano casa a livello metropolitano, coordinato in primo luogo con la riforma della mobilità su ferro, sarà possibile evitare che la comprensibile ricerca di soluzioni individuali alimenti ulteriormente l’attuale meccanismo selvaggio di urbanizzazione in aree esterne al comune che producono, da un lato consumo sproporzionato delle residue aree libere e dall’altro un aumento della congestione e della pressione automobilistica verso il centro cittadino”.

Da un lato la riforma del PRG avviata con le diverse varianti e, in particolare, con quella relativa alla pianificazione attuativa, può costituire un primo tentativo di riequilibrio rispetto alle precedenti previsioni di riconversione, caratterizzate da indici medio bassi e da una limitata presenza di funzioni residenziali nei mix funzionali definiti dalla Variante generale, nonché dall’esigenza di assicurare la disponibilità degli standard urbanistici necessari, dall’altro lato, è evidente come la questione della casa stia assumendo una centralità crescente, non solo a livello nazionale ma anche europeo, e come gli strumenti idonei ad affrontarla, pur senza poterla risolvere integralmente, richiedano un ruolo determinante della regia e dell’azione pubblica.

La questione del disagio abitativo non rappresenta, tuttavia, l’unico ambito che richiede soluzioni da ricercare oltre il perimetro comunale. La localizzazione dei depositi petroliferi nell’area orientale impone infatti valutazioni e scelte da assumere a una scala propriamente regionale; allo stesso modo, la questione dell’aeroporto di Capodichino, per il quale la Variante generale prevede la delocalizzazione, ritenendone l’attuale collocazione incompatibile, per ragioni ambientali e di sicurezza, con il tessuto urbano circostante, costituisce un ulteriore esempio di tematica che non può essere affrontata esclusivamente entro i confini amministrativi del Comune.

Per entrambi gli ambiti (il distretto petrolifero dell’area orientale e lo scalo aeroportuale) è oggi necessario individuare soluzioni che, nel primo caso, incentivino i processi di concentrazione localizzativa attualmente in corso che potrebbero rendere disponibili alla rigenerazione urbana ampie porzioni di suolo, oltre quelle già in fase di bonifica della Kuwait, Kupit ed ENI, nel secondo è indispensabile definire le condizioni di compatibilità tra lo scalo aeroportuale e il contesto urbano circostante. In entrambi i casi, si tratta non di rinunciare alle trasformazioni auspicate, ma di definire regole urbanistiche che favoriscano la transizione verso assetti territoriali più coerenti e sostenibili, nonché di stabilire condizioni operative che rispondano alle esigenze della città reale.

In ogni caso, le soluzioni ai problemi urbanistici più rilevanti non possono essere ricercate soltanto all’esterno del territorio comunale ma, per quanto possibile, richiedono anche interventi interni, in un contesto nel quale i margini della città sono ormai sfrangiati e frammentati e si perdono in un tessuto insediativo continuo, caratterizzato dalla compresenza di aree agricole, zone rurali, nuove costruzioni e infrastrutture. Troppo spesso la città capoluogo ha spinto ai propri margini le funzioni più scomode e continua in parte a farlo, come se ancora potesse esistere un margine tra dentro e fuori la città. Al contrario, la dualità tra centro e periferia risulta ormai superata e la scala metropolitana impone un cambio di prospettiva, riconoscendo nelle aree comunemente definite periferiche delle potenziali nuove centralità territoriali.

Il lavoro sulle aree di margine e sulle aree di transizione tra i nuclei storici ancora riconoscibili costituisce pertanto una delle principali sfide della pianificazione urbanistica, nella consapevolezza che il sistema ambientale progettare e governare non coincide più con il solo perimetro cittadino, ma si estende necessariamente alla scala

territoriale.

In questa prospettiva, si delineano nuove traiettorie operative che saranno approfondite nei successivi obiettivi strategici. Esse riguardano, tra l'altro, l'elaborazione di regole urbanistiche finalizzate alla mitigazione del disagio abitativo mediante interventi di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio esistente; l'individuazione di nuovi sistemi ecologici di rango metropolitano, tra cui la direttrice nord-sud del parco a vocazione agricola dell'area orientale; lo sviluppo delle aree che già ospitano poli di ricerca e innovazione, come San Giovanni; nonché la promozione di processi di riconversione produttiva innovativi ed ecologicamente sostenibili. L'attuazione coordinata di tali indirizzi potrà determinare la capacità del Comune di Napoli di assumere un ruolo propulsivo nei processi di sviluppo e di rigenerazione sociale e ambientale dell'intero contesto metropolitano.

Accordo di collaborazione ex art. 15 della legge n. 241/1990 per la condivisione di temi strategici inerenti la redazione del Puc e delle varianti alla vigente disciplina urbanistica del Comune di Napoli.

L'art. 15 della L. n. 241/1990 stabilisce che le Amministrazioni Pubbliche possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune e che per tali accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'art. 11, commi 2 e 3, della medesima legge. Ciò premesso, con Accordo di collaborazione la Città Metropolitana di Napoli e il Comune di Napoli hanno concordato di procedere alla condivisione di temi strategici inerenti la pianificazione urbanistica e territoriale attraverso l'armonizzazione degli strumenti di pianificazione in corso di redazione presso il Comune di Napoli e la Città Metropolitana d'intesa con la Regione Campania, in collaborazione e nel rispetto delle rispettive finalità e competenze, la condivisione dei temi strategici di pianificazione urbanistica. Infatti la redazione del Piano Urbanistico Comunale, in uno con le varianti urbanistiche in corso di adozione, rende opportuna la condivisione, fin dalle prime fasi della redazione, con la Città Metropolitana di Napoli di temi, contenuti e scelte strategiche al fine non soltanto del loro corretto inquadramento alla scala metropolitana, ma anche al fine di ricercare opportune sinergie tra il PTM e il PUC e le varianti, strumenti attualmente in corso di adozione.

La sottoscrizione dell'Accordo è finalizzata in particolare a condividere i seguenti temi:

- la transizione ecologica al fine della promozione di un nuovo metabolismo urbano per i cicli dell'energia, delle acque e dei rifiuti, capaci di attivare forme di economia circolare e modalità gestionali cooperative e socialmente inclusive, e le reti verdi e blu al fine di ridurre progressivamente la pervasività dei rischi, contrastare condizioni di fragilità e al contempo massimizzare la biodiversità e la produzione di servizi ecosistemici (rif. OS1 del Documento di indirizzi per la redazione del Puc);
- le reti della mobilità al fine della promozione di una rete infrastrutturale multimodale e fortemente interconnessa, capace di dare risposte integrate alle molteplici domande di mobilità fast e slow e di accessibilità diffusa di una importante città di mare collocata in un contesto metropolitano vasto e complesso (rif. OS2 del Documento di indirizzi per la redazione del Puc);
- la revisione delle previsioni urbanistiche relative all'istruzione superiore, al fine di armonizzare la programmazione metropolitana con la disciplina urbanistica comunale (rif. OS3 del Documento di indirizzi per la redazione del Puc);
- il dimensionamento residenziale e le nuove forme dell'abitare che costituiscono aspetti di base da condividere al fine della redazione del Puc e delle varianti e incidono in maniera trasversale sui diversi obiettivi strategici individuati dal Documento di indirizzi.

La Città Metropolitana di Napoli, nell'ambito delle proprie specifiche funzioni, ai fini dell'espletamento delle attività volte alla realizzazione dell'Accordo si è impegnata a condividere dati e informazioni a carattere territoriale inerenti le attività dell'Accordo e a fornire ogni utile contributo alla coerenza del Piano Urbanistico Comunale alle strategie, agli obiettivi e alle azioni del PTM ed ai Piani sovracomunali di competenza della Città Metropolitana, in linea con le strategie contenute nei documenti di programmazione dell'Ente.



4.2 Il Piano territoriale Regionale della Regione Campania (PTR)

Il Piano Territoriale Regionale della Regione Campania è stato approvato con legge regionale n. 13/2008. Il Piano ha come obiettivo quello di assicurare uno sviluppo armonico della regione, attraverso un sistema di governo del territorio basato sul coordinamento dei diversi livelli decisionali e l'integrazione con la programmazione sociale ed economica regionale.

In tal senso il PTR, oltre al patrimonio di risorse ambientali e storico-culturali del territorio, definisce le strategie di sviluppo locale e detta le linee guida e gli indirizzi per la pianificazione territoriale e paesaggistica in Campania.

Le finalità degli obiettivi perseguiti dal Piano ed il conseguente repertorio di strumenti da esso posti in campo ai fini del loro conseguimento danno per loro stessi conto del livello di scala rispetto al quale il PTR si sviluppa.

Il Piano regionale persegue gli obiettivi generali stabiliti dalla Legge regionale 16/2004 per la promozione dello sviluppo sostenibile e per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio ed individua gli obiettivi di assetto e le linee principali di organizzazione del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione; i sistemi infrastrutturali e le attrezzature di rilevanza sovraregionale e regionale, nonché gli impianti e gli interventi pubblici dichiarati di rilevanza regionale; gli indirizzi e i criteri per la elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e per la cooperazione istituzionale. Il Piano Territoriale Regionale si presenta quale documento strategico d'inquadramento, d'indirizzo e di promozione di azioni integrate, articolato in 5 Quadri territoriali di riferimento (q.t.r.) utili ad attivare una pianificazione d'area vasta concertata. L'obiettivo è di contribuire all'eco-sviluppo, secondo una visione che attribuisce al territorio il compito di mediare cognitivamente ed operativamente tra la materia della pianificazione territoriale (comprensiva delle componenti di natura paesistico-ambientale) e quella della promozione e della programmazione dello sviluppo. In tal senso, gli indirizzi strategici proposti dal PTR costituiscono tanto un riferimento per la pianificazione territoriale della Regione (piani di settore), delle Province e dei Comuni, quanto un riferimento per politiche integrate di sviluppo, che coinvolgono più complessivamente l'azione degli Enti Locali.

Il PTR intende costruire un modello integrato di gestione del territorio, basato sull'esaltazione delle risorse endogene e sul principio di sostenibilità. Il PTR individua le risorse ambientali e storico-culturali del territorio regionale e definisce le strategie di sviluppo locale, dettando indirizzi per la pianificazione territoriale e paesaggistica.

Gli obiettivi del PTR sono molteplici e va considerato che si definiscono e vengono perseguiti a scala regionale, ad un livello sovra-ordinato, dunque rispetto alla Variante. Relativamente agli aspetti ambientali emerge il tema della rete ecologica regionale e in particolare quello della tutela e risanamento ambientale e del paesaggio.

Tra gli indirizzi strategici sviluppati dal Piano relativamente al tema della Rete Ecologica Regionale come riferimento per le politiche di sviluppo dei Sistemi Territoriali di Sviluppo della Campania, ricorre quello relativo alla tutela, manutenzione, risanamento dell'ambiente, restauro della natura, del paesaggio e dei siti culturali e questi stabiliscono una connessione forte tra le ragioni di conservazione e le ragioni di sviluppo, prendendosi cura del territorio e della sua identità, e costruendo intorno a tali azioni nuovi e forti sistemi di attività economiche, che possono costituire in alcuni casi l'asse portante, l'idea forte di una *nuova politica di "sviluppo sostenibile"*.

Tale strategia diviene un vero e proprio modello competitivo di sviluppo e governo sostenibile che persegue il miglioramento e la qualità ambientale del territorio nel suo complesso, investe le esigenze di fruizione sociale e valorizzazione culturale del patrimonio ambientale ed attiva un processo di sviluppo economico, che basandosi sul principio della conservazione delle risorse, è capace di durare e rinnovarsi nel tempo.

Di seguito si riportano gli obiettivi principali del PTR:

1. Rete Ecologica Regionale (RER): - Riconoscere l'importanza della risorsa naturale come un valore sociale non separabile da altri; - Ricercare "forme di recupero e tutela" di territorio degradato e/o vulnerabile; - Superare la contrapposizione fra natura e artificio, collegando la tutela delle risorse naturali non rinnovabili a quella delle risorse culturali attraverso il recupero e la riqualificazione; - Evitare fenomeni di frammentazione che costituiscono uno dei principali fattori di degrado non solo del paesaggio ecologico ma anche del paesaggio visivo, che perde leggibilità e riconoscibilità; - Integrare diverse tipologie connettive (urbane, locali, regionali) coinvolgendo tutti gli spazi territoriali ancora suscettibili di ruoli biologici come aree protette, acque superficiali, altri siti; - Superare la separazione ideologica fra paesaggio visivo e paesaggio ecologico; - Incentivare l'agricoltura per contribuire alla conservazione, alla tutela e alla valorizzazione dei paesaggi e dell'ambiente, favorendo la salvaguardia della

biodiversità vegetazionale e faunistica; - Garantire la conservazione e il potenziamento dell'identità dei paesaggi, dai territori ad alta naturalità e dei STS campani conservando e potenziando il livello di biodiversità; - Promuovere ed incentivare un uso razionale delle risorse, per rendere il territorio protagonista delle politiche di sviluppo locale; - Superare gli insediamenti "monofunzionali"; - Contrapporre alle politiche delle emergenze la programmazione degli interventi; Contribuire alla crescita socio-economica garantendo, nel contempo la conservazione della biodiversità; - Valorizzare il paesaggio ed il patrimonio culturale, anche attraverso il recupero e l'implementazione della naturalità del territorio, con l'eliminazione dei detrattori ambientali; - Per le aree marginali: frenare l'esodo delle aree naturali aumentare e/o mantenere i livelli occupazionali, migliorare il livello dei servizi alle popolazioni; - Tutelare il patrimonio ambientale, naturalistico e artistico presente nelle aree interne; salvaguardare e valorizzare il patrimonio l'identità culturale dei singoli ambiti territoriali; - Ricercare e privilegiare tipologie connettive e strutturali finalizzate alla sicurezza e alla legalità del territorio.

2. Rete del rischio ambientale: - Perseguire la migrazione del rischio ambientale ed una corretta destinazione d'uso del territorio, identificando le potenziali situazioni di rischio al fine di prevenire il verificarsi o di ridurre l'impatto; - Quantificare il rischio ambientale per una pianificazione consapevole, in modo da confrontare lo stato e l'evoluzione del sistema ambientale con un prefissato obiettivo di riferimento; - Evitare che gli interventi derivanti da sorgenti di rischio naturali, che hanno una concausa negli interventi antropici, determinino perdite umane e mantengano in livelli accettabili i danni economici.

3. Rete delle interconnessioni: - Garantire l'accessibilità per le persone e le merci all'interno del territorio regionale, con livelli di servizio differenziati in relazione alle esigenze socio- economiche delle singole aree; - Perseguire il riequilibrio modale nel trasporto urbano realizzando infrastrutture per il trasporto rapido di massa e nel trasporto interurbano, definendo itinerari e nodi di interscambio su ferro e strada; - Ridurre la congestione nelle aree urbane e metropolitane e promuovere la riqualificazione delle aree urbane periferiche e delle aree dismesse; - Riqualificare la fascia costiera mediante l'offerta servizi di trasporto adeguati per accompagnare lo sviluppo economico; - Migliorare l'interconnessione dei Sistemi Territoriali di Sviluppo con quelli nazionali ed internazionali; - Rendere accessibili le aree marginali, i Sistemi Economici Sub-provinciali per il sostegno allo sviluppo territoriale equilibrato e policentrico, in un'ottica di rete pluriconnessa; - Garantire l'accessibilità dei servizi a scala regionale attraverso una rete trasportistica di migliore qualità, anche alle persone con ridotta capacità motoria; - Assicurare lo sviluppo sostenibile del trasporto, riducendo consumi energetici, emissioni inquinanti ed altri impatti sull'ambiente; - Assicurare al sistema elevata potenzialità ed affidabilità e bassa vulnerabilità, in maniera particolare nelle aree a rischio, aumentando la sicurezza e riducendo l'incidentalità, in particolare sulla rete stradale; - Garantire maggiore qualità ai servizi di trasporto collettivo; - Garantire l'accesso ai servizi di trasporto alle fasce sociali deboli; - Valorizzare la mobilità debole al fine di incentivare una mobilità alternativa efficiente e decongestionante, capillare, ecologica e collegata ai percorsi turistici; - Promuovere una efficiente offerta di servizi, con il miglioramento della qualità generale e la riduzione dei costi, puntando sulla capacità delle infrastrutture di creare valore, ossia di contribuire ad assicurare servizi di trasporto adeguati per favorire lo sviluppo economico; - Valorizzare approdi e porti, attuando una strategia mirata alla diversificazione turistica o commerciale.

4. Obiettivi Comuni: - Limitare lo sprawl insediativo; - Promuovere una configurazione policentrica integrata; - Promuovere una mobilità reticolare intermodale; - Identificare quale pattern di riferimento le "reti ecologiche/corridoi infrastrutturali".

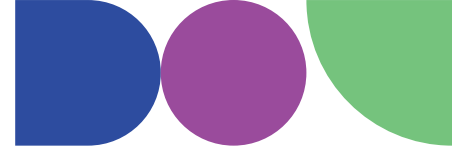
5. Interconnessione: - Potenziare l'interconnessione attraverso il miglioramento dell'accessibilità attuale;

- Migliorare l'interconnessione attraverso la realizzazione di nuove infrastrutture.

6. Difesa e recupero della "diversità" territoriale: - Perseguire la difesa della biodiversità; - Valorizzare e sviluppare i territori marginali; - Riqualificare la costa; - Valorizzare il patrimonio culturale ed il paesaggio; - Recuperare le aree dismesse e in via di dismissione.

7. Governo del rischio ambientale: - Tutelare il territorio dal rischio vulcanico; - Tutelare il territorio dal rischio sismico; Tutelare il territorio dal rischio idrogeologico; - Tutelare il territorio dal rischio di incidenti rilevanti; - Tutelare il territorio dal rischio connesso alle attività estrattive; - Tutelare il territorio dal rischio rifiuti.

8. Assetto policentrico ed equilibrato: - Rafforzare il policentrismo; - Riqualificare e mettere a norma la città; - Localizzare in maniera efficace e coerente le attrezzature ed i servizi regionali.



9. Attività produttive per lo sviluppo economico: - Promuovere le attività industriali ed artigianali; - Promuovere le attività produttive per lo sviluppo turistico;

10. Campi Flegrei: - Promuovere la riqualificazione urbanistica ambientale degli ambiti industriali dismessi creando una nuova area urbana di funzioni integrate, portualità e parco (area Bagnoli); - Potenziare le attività di recupero e valorizzazione dei centri storici e del sistema delle aree archeologiche insieme con le politiche di risanamento e valorizzazione dei laghi e del territorio naturale agricolo; - Incrementare e migliorare le infrastrutture ferroviarie, limitando la frammentazione ecologica, in un'ottica di interconnessione della rete; - Promuovere lo sviluppo di un sistema locale di portualità che contribuisca all'aumento dell'offerta turistica; - Riqualificare il tessuto insediativo valorizzando il patrimonio storico, archeologico ed ambientale; - Promuovere un'azione di monitoraggio e bonifica delle aree interessate da discariche abusive e scorie contaminate; - Perseguire quale priorità la mitigazione del rischio vulcanico, sismico e bradisismico limitando future espansioni insediative residenziali e aumento demografico.

11. Indirizzi per le intese intercomunali e buone pratiche di pianificazione: - Conferire carattere di competitività ai sistemi territoriali di sviluppo, così che possano costituire ambiti adeguati per sostenere l'impegno dell'innovazione economica, sociale ed amministrativa; - Attuare la perequazione urbanistica (come strumento alternativo all'esproprio) che attraverso l'istituto del comparto urbanistico consenta di coinvolgere i privati nell'attuazione dei piani, eliminando al contempo le maggiori disparità di trattamento tra i proprietari fondiari; - Attuare la compensazione ambientale e del potenziale ecologico ambientale, in modo da collegare ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento qualitativo delle tre risorse ambientali (aria, acqua e suolo); - Diffondere la conoscenza e la promozione del sistema produttivo locale, favorendo le dinamiche di crescita del territorio e promuovendo partenariati economico-sociali su base locale per sostenere l'incremento dell'occupazione.

12. Linee guida per il paesaggio: - Valorizzare i processi di programmazione per lo sviluppo in atto, assecondando la tendenza all'aggregazione sovracomunale dei comuni; - Costituire la rete ecologica e promuovere la difesa della biodiversità; - Valorizzare e sviluppare i territori marginali; - Riqualificare e salvaguardare i contesti paesistici di eccellenza; - Valorizzare il patrimonio culturale ed il paesaggio; - Recuperare le aree dismesse ed in via di dismissione.

4.3 Il Piano Paesaggistico Regionale

Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) della Campania è uno degli strumenti principali per governare le trasformazioni del territorio con criteri di tutela e valorizzazione paesaggistica. Partendo dal Preliminare approvato nel 2019 nel 2025 è stato adottato, come adeguato al Regolamento in materia di governo del territorio, n. 3, pubblicato sul BURC 71 del 8/10/25, ed è partita la progressiva approvazione delle *sezioni funzionali locali*, la più rilevante delle quali, nell'ultimo biennio, è quella dedicata all'Isola d'Ischia e successivamente quella avente ad oggetto la Preliminare adozione della proposta di "Piano Paesaggistico Regionale".

Il percorso è cominciato con la Delibera di Giunta Regionale n. 560 del 12 novembre 2019, che ha formalmente approvato il Preliminare del PPR. Quel documento preliminare ha messo a sistema un primo quadro conoscitivo esteso – componenti naturali e antropiche, carte interpretative, individuazione degli ambiti paesaggistici e primo inventario dei beni ai sensi dell'art. 136 del Codice dei beni culturali – e ha definito gli indirizzi strategici e i criteri generali cui dovevano uniformarsi le successive fasi di redazione del Piano. Tale approccio preliminare è stato utile per avviare il confronto tecnico con il Ministero della Cultura, le Soprintendenze e gli altri soggetti istituzionali coinvolti.

A valle del Preliminare, la Regione ha attivato un articolato processo partecipativo denominato "*Paesaggi in formazione*", con incontri, workshop e pubblicazione di materiali conoscitivi volti a raccogliere contributi di enti locali, associazioni, mondo accademico e cittadini. Questo percorso ha permeato la redazione del Piano, offrendo elementi utili per la definizione degli ambiti paesaggistici, delle priorità di tutela e delle modalità di gestione delle trasformazioni. L'esperienza partecipativa ha inoltre contribuito a chiarire criticità locali e a orientare le scelte tecniche sulle modalità di "vestizione" dei vincoli.

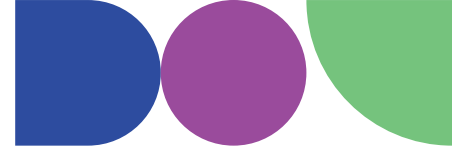
Nel corso del 2024 è stata formalizzata l'adozione di specifiche sezioni funzionali del PPR. Per l'Isola d'Ischia, in particolare, la Regione ha adottato la relativa Sezione Funzionale con Delibera n. 751 del 21 dicembre 2024 (adozione), dando così avvio alle fasi tecniche di pubblicazione, raccolta delle osservazioni e valutazioni ambientali collegate (rapporto ambientale e Valutazione di incidenza). Con Delibera di Giunta Regionale n. 745 del 22 ottobre 2025 (pubblicata sul BURC n. 77 del 30 ottobre 2025) la Regione ha approvato la sezione funzionale dell'Isola d'Ischia, corredandola degli elaborati cartografici, delle direttive di tutela e del relativo rapporto ambientale.

Nello stesso BURC veniva pubblicata la Deliberazione della Giunta Regionale 746 del 22 ottobre 2025 con cui la Regione ha inteso formalizzare la presa d'atto e una preliminare adozione della proposta di Piano Paesaggistico Regionale (PPR). Infatti, dopo la deliberazione n. 620 del 22 novembre 2022 che aveva approvato la documentazione relativa alla ricognizione delle "dichiarazioni di notevole interesse pubblico" di cui all'art. 136 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, riconoscendone l'efficacia cogente in materia di tutela, il Comitato Tecnico nel 2025 ha completato l'attività di validazione delle perimetrazioni dei beni paesaggistici tutelati per legge (art. 142 del Codice) avviando con il Decreto Dirigenziale n. 1 del 13 gennaio 2026 pubblicato sul BURC n. 3 del 19 gennaio 2026 la fase partecipativa attraverso il procedimento delle osservazioni pubbliche che prevede il coinvolgimento degli enti locali, delle istituzioni e dei cittadini, fase attualmente in essere e che avrà durata complessiva di 120 giorni.

Dal punto di vista tecnico e sostanziale, l'evoluzione dal Preliminare al documento adottato per la sezione funzionale consiste nell'integrazione della mappa degli elementi di valore paesaggistico e individuato ambiti e beni sottoposti a tutela, di cui al Preliminare, con le prescrizioni puntuali che saranno riportate nelle diverse sezioni funzionali, quali gli obiettivi di qualità paesaggistica, i criteri per la compatibilità degli interventi, le categorie di intervento consentite o subordinate a procedure specifiche, nonché le carte interpretative che guidano la pianificazione locale. In altre parole, la Regione procederà per step a convertire i "vincoli nudi" del preliminare in un quadro normativo operativo, corredato da cartografie e schemi attuativi.

Un elemento esemplificativo dell'approccio adottato è la forte integrazione con gli strumenti di valutazione ambientale: la sezione funzionale dell'Isola d'Ischia, come primo esempio, è stata accompagnata da un rapporto ambientale integrato con la *Valutazione di Incidenza*, che esamina gli impatti sulle componenti naturali sensibili e orienta la definizione di prescrizioni mitigative e misure compensative. Questo livello di approfondimento sottolinea la natura vincolistica e al contempo operativa delle scelte paesaggistiche adottate.

L'approccio metodologico è orientato a due linee di azione parallele e complementari.



La prima è la *tutela prescrittiva*, ossia tradurre le perimetrazioni e i valori individuati in norme e vincoli cui attenersi, con particolare attenzione ai beni culturali e alle aree di pregio naturale.

La seconda è la *valorizzazione operativa*, ossia affiancare alla tutela misure che favoriscano la qualità del paesaggio attraverso indicazioni per la pianificazione comunale, per gli interventi pubblici e per le possibilità di sviluppo compatibile (ad esempio criteri per il riuso, per interventi infrastrutturali sostenibili, per pratiche agricole e per il turismo compatibile).

La criticità del PPR può individuarsi nella sua caratteristica di essere un processo “per fasi”. Infatti può generare temporanee eterogeneità nella disciplina a causa dell’approvazione differita delle diverse sezioni funzionali isolate ma anche per la necessaria attenzione nella armonizzazione con i piani urbanistici comunali e con gli strumenti di gestione dei beni ambientali (parchi, aree protette, ecc.). Inoltre, in merito alla formulazione dei vincoli, una ulteriore criticità risiede nel delicato equilibrio tra tutela (spesso urgente nelle aree costiere e montane) e necessità socio-economiche locali: per questo motivo la qualità dell’istruttoria delle osservazioni e la capacità regionale di motivare controdeduzioni tecniche saranno decisive per la legittimità e la praticabilità delle regole di piano.

Il PPR regionale continuerà a completarsi oltre che con l’adozione delle sezioni funzionali su altri ambiti territoriali identitari, anche con l’integrazione coerente degli elaborati cartografici e con la definizione di linee guida interpretative condivise con i Comuni. Pertanto risulta fondamentale che la Regione tenga attivo un confronto partecipativo, come “Paesaggi in formazione”, iniziativa che attraverso un ricco programma di incontri e workshop ha lo scopo di informare la comunità sull’elaborazione PPR, anche nelle fasi attuative, così da garantire che il PPR non sia solo uno strumento prescrittivo, ma uno strumento operativo di governo del territorio capace di orientare investimenti pubblici e privati verso pratiche compatibili con la qualità paesaggistica.

Da quanto detto il PPR quindi, restituendo *un quadro complesso e unitario del paesaggio regionale*, costruito attraverso un approccio olistico che integra analisi fisiche, ecologiche, storiche e insediative. si presenta come uno strumento tecnico-amministrativo capace non solo di tutelare i beni paesaggistici, ma anche di orientare le politiche territoriali verso un modello di *sviluppo sostenibile*, fondato sulla *qualità dei luoghi* e sul *recupero dell’identità culturale dei paesaggi*. La sua struttura, articolata in *sistemi, ambiti e obiettivi di qualità*, permette di tradurre principi normativi generali in direttive operative per la pianificazione regionale, di area vasta e comunale.

Ovviamente il PPR assume come fondamento primario delle trasformazioni territoriali la tutela attiva del paesaggio: alla protezione dei beni vincolati si aggiungono gli indirizzi per riqualificare tessuti compromessi, per recuperare aree degradate, per contenere il consumo di suolo e per integrare natura e città. Per tale combinato obiettivo, l’intero territorio regionale è stato “letto” secondo *sistemi strutturali* (fisico, naturalistico, rurale, storico-culturale e insediativo) e attraverso un *catalogo puntuale dei beni tutelati*, elaborato con strumenti GIS, cartografie interpretative e matrici di sintesi. Ne deriva un *dispositivo conoscitivo* che riconosce valori ecologici, estetici, culturali e identitari, dal quale vengono individuati *obiettivi e direttive* differenziati per ciascun ambito di paesaggio, diventando anche un quadro di riferimento per la *programmazione socio-economica*, avendo effetti sul recupero del patrimonio edilizio, sul miglioramento dei centri urbani, sul governo delle dinamiche insediative e sulla salvaguardia dei sistemi agricoli e naturali, soprattutto nelle aree periurbane oggi maggiormente esposte alle pressioni urbanizzative.

All’interno di questo impianto, il PPR assume una rilevanza specifica per la città di Napoli, che rappresenta uno dei nodi più complessi della regione in termini di densità insediativa, fragilità territoriale, patrimonio storico-culturale e rapporto tra città costruita e sistemi naturali.

Napoli, in quanto *sistema paesaggistico complesso*, è un insieme integrato di elementi naturali (colli, litorale, sistemi vulcanici), tessuti storici, infrastrutture, aree rurali residue e quartieri di margine. Il Piano invita a superare la tradizionale separazione tra parti urbane e ambienti naturali, riconoscendo che proprio il rapporto tra questi sistemi costituisce l’identità paesaggistica della città. Per Napoli ciò significa inserire nelle politiche urbanistiche una maggiore attenzione alla struttura geomorfologica (costoni tufacei, conoide vulcanica, sistema collinare), ai fronti visuali e alle relazioni percettive tra mare e collina.

Il PPR fornisce anche indirizzi per limitare ulteriori espansioni insediative e favorire il *contenimento del consumo di suolo* con il recupero dei vuoti urbani, delle aree dismesse e dei quartieri periferici. Per Napoli, dove l’urbanizzazione diffusa e la frammentazione delle aree agricole e naturali periurbane costituiscono una criticità storica, tali indirizzi si traducono nella promozione di interventi di riuso, densificazione intelligente e rigenerazione.

Nel PPR le *reti ecologiche* e le *infrastrutture verdi* vengono ritenute dispositivi fondamentali al fine della vivibilità urbana, della mitigazione dei rischi e della ricucitura dei territori degradati.

Per il territorio comunale di Napoli, caratterizzata dalla presenza del Parco Metropolitano delle Colline, delle aree vulcaniche, delle fasce costiere e dei corridoi verdi residuali, il PPR costituisce il *quadro operativo* per riconnettere tali sistemi, valorizzarli e integrarli nelle scelte urbanistiche: dalle politiche del verde ai progetti di mobilità dolce, fino alla gestione dei versanti e alla prevenzione del rischio idrogeologico.

Riguardo alla *tutela e valorizzazione del patrimonio storico e archeologico*, il Piano insiste sulla necessità di preservare le “invarianti storiche” e i paesaggi culturali stratificati. Napoli, con il suo patrimonio archeologico diffuso, il suo centro storico UNESCO e il sistema di colline terrazzate, può trovare nel PPR il supporto per strategie di riqualificazione del centro antico e dei quartieri storici, orientate alla sostenibilità e alla riduzione delle pressioni turistiche e immobiliari.

Le direttive del Piano, in merito alla *gestione dei rischi naturali* e alla integrità fisica e sicurezza degli insediamenti, assumono per Napoli un valore determinante per il rischio sismico, idrogeologico, vulcanico e costiero che devono essere considerati in modo sistemico negli strumenti urbanistici, favorendo interventi di mitigazione ambientale.

Circa il *Miglioramento della qualità paesaggistica degli spazi pubblici*, il riferimento ai valori estetico-visivi e alla percezione dei luoghi fornisce criteri per la riqualificazione degli spazi urbani di Napoli: waterfront, parchi urbani, belvedere collinari, assi panoramici e sequenze visuali devono essere valorizzati come elementi portanti della qualità urbana, con una particolare attenzione all'accessibilità e alla fruizione collettiva.

4.4 PSM, PTM e PUMS della Città Metropolitana

Il Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli (PSM)

Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli ImmagiNA. Napoli Metropoli 2020-2022”, approvato con Deliberazione Sindacale n. 72 del 12.06.2020, e successivamente aggiornato per il triennio 2023-2026.

Tale piano, primo strumento di pianificazione strategica generale dell'Ente, si configura come uno strumento di governo territoriale di medio periodo, volto a orientare lo sviluppo sostenibile e integrato dell'area metropolitana, promuovendo politiche coordinate tra i diversi livelli istituzionali e le comunità locali. Il suo percorso di formazione ha avuto inizio con l'approvazione (Delibera del Consiglio Metropolitano n. 184 del 27 novembre 2018) delle Linee di indirizzo per la predisposizione del Piano Strategico Triennale.

L'impianto strategico complessivo del Piano si fonda su un obiettivo di fondo: migliorare la qualità della vita e del benessere dei cittadini, attraverso azioni che incidano in modo sinergico sulle dimensioni economiche, sociali, ambientali e relazionali del territorio. In questa prospettiva, il Piano si propone di:

- tutelare e valorizzare il patrimonio naturale, paesaggistico e artistico;
- favorire il risanamento ambientale e urbano;
- promuovere le eccellenze territoriali e le vocazioni locali;
- potenziare le reti di comunicazione e l'efficienza dei servizi pubblici;
- rafforzare la coesione sociale e l'integrazione tra le comunità;
- incrementare la capacità attrattiva e la connettività dell'area metropolitana a livello nazionale e internazionale.

Le Linee di indirizzo individuano due principali direttrici di intervento, una relativa allo Sviluppo economico e sociale del territorio e l'altra all' Incremento della qualità della vita e tutela dell'ambiente, articolate ciascuna in 3 assi tematiche con specifiche azioni operative.

Tra quelle dello *Sviluppo economico e sociale* troviamo:



Asse A1 – La cultura come leva di sviluppo

La cultura viene intesa come motore di crescita economica e coesione, attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, quale bene comune e attrattore turistico. In tale ambito sono previste azioni quali:

- interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale;
- manutenzione straordinaria e potenziamento della rete viaria esistente, nonché realizzazione di nuove infrastrutture stradali;
- sviluppo di reti di mobilità sostenibile;
- miglioramento e integrazione del sistema di trasporto pubblico locale.

Asse A2 – Scuole come presidi di legalità e inclusione

La scuola è considerata un luogo strategico per la formazione civica e la costruzione della coesione sociale. L'obiettivo è rafforzarne il ruolo di spazio sicuro e inclusivo, capace di promuovere l'integrazione multietnica e la legalità. Sono previste, a tal fine, azioni quali:

- manutenzione straordinaria del patrimonio di edilizia scolastica esistente;
- costruzione di nuovi edifici scolastici;
- realizzazione di impianti sportivi e spazi ricreativi anche a servizio delle scuole;
- promozione di progetti di inclusione sociale e di educazione alla legalità.

Asse A3 – Autostrade digitali e innovazione amministrativa

Questo asse mira a potenziare le infrastrutture digitali e a favorire l'innovazione nei processi amministrativi, incentivando la gestione associata dei servizi, la semplificazione burocratica e l'apertura dei dati pubblici. Le azioni previste comprendono:

- implementazione di servizi di e-government;
- promozione dei principi dell'open government e dell'open data;
- sostegno a forme di sviluppo economico e sociale legate alla digitalizzazione e all'innovazione tecnologica.

Invece rispetto all'*Incremento della qualità della vita e tutela dell'ambiente* troviamo:

Asse B1 – Consumo di suolo zero

L'obiettivo è pianificare l'uso del territorio metropolitano in modo sostenibile, garantendo la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse ambientali. In tale quadro si collocano i due strumenti fondamentali: il Piano Territoriale Metropolitano (PTM) e il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS).

Asse B2 – Città vivibili e resilienti

Si intende promuovere un modello di città capace di adattarsi ai cambiamenti climatici e di gestire in modo efficiente le risorse, rinnovando i sistemi di smaltimento dei rifiuti e migliorando la qualità ambientale complessiva. Le linee d'intervento prevedono:

- azioni per la qualità dell'aria e il progetto Ossigeno Bene Comune (O.B.C.);
- programmi di efficientamento energetico degli edifici pubblici e privati;
- creazione e valorizzazione di aree verdi e parchi urbani;
- adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria in un'ottica di tutela ambientale e miglioramento della gestione dei rifiuti urbani.

Asse B3 – Città sicure e tutela del territorio

Quest'asse affronta il tema della sicurezza territoriale, con interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e di protezione delle aree costiere e degli abitati. Le principali azioni comprendono:

- opere di difesa e salvaguardia delle coste;
- potenziamento delle misure di Protezione Civile.

Rispetto ai citati strumenti del PTM e PUMS, l'approvazione del PTM e del PUMS è specificamente contemplata tra le azioni del Piano Strategico in riferimento alla direttrice b) "Incremento della qualità della vita tramite la salvaguardia dell'ambiente", Asse b.1 "Consumo di suolo Zero" Azione b.1.1 "Approvazione del Piano Territoriale Metropolitan e Piano Urbano della Mobilità Sostenibile".

Il Piano Territoriale Metropolitan è per sua natura strettamente legato al Piano Strategico (PSM), in quanto ha la funzione di sviluppare gli specifici aspetti territoriali dell'area metropolitana in coerenza con i contenuti del Piano Strategico. È coerente con gli indirizzi del PSM (di cui agli articoli 31, 32, 33 e 34 dello Statuto della Città Metropolitana di Napoli) e con la programmazione, attivata con il primo Piano Strategico (Immagine 2019 – 2021) e aggiornata con il secondo Piano Strategico 2023 – 2025, approvato con delibera di Consiglio Metropolitan n. 8 del 27.03.2024, con il quale si è introdotto il perseguimento, nel PSM, degli obiettivi nazionali del PNRR.

Le zone omogenee

La Città Metropolitana di Napoli, nel suo ambito, si struttura, al fine di favorire il governo del territorio, in 5 zone omogenee identificate sulla base di caratteri identitari e ragioni storiche, di contesti geomorfologici, naturalistici e paesaggistici, di relazioni funzionali e quadri economico-sociali, nelle quali vengono suddivisi per appartenenza i 92 Comuni.

Nel processo di pianificazione strategica le zone omogenee si presentano come occasioni in cui far emergere griglie di convergenza effettiva tra i territori, le cui delimitazioni organizzano al proprio interno comuni che esprimono elementi di convergenza e affinità, sia di ordine strutturale (caratteristiche economico-produttive comuni e inter-connessioni logistiche e viarie, in relazione agli assi prevalenti di comunicazione), sia di ordine sovra-strutturale (caratteristiche socio-culturali comuni e relazioni storiche e di appartenenza). Sulla base delle Linee guida per l'identificazione delle Zone Omogenee, approvate nel 2019, sono state individuate 5 diverse zone omogenee con popolazione di almeno 400.000 abitanti, con i seguenti criteri di perimetrazione:

- contiguità ed omogeneità;
- equilibrio geo-morfologico e paesaggistiche;
- ottimizzazione rispetto alle funzioni strutturali e di carattere socio-economico.

Napoli rientra nella zona omogenea 1, non solo per lo specifico carattere della inter-modalità (tra sistema portuale - aereo-portuale - ferroviario) e del contesto strategico di prossimità, ossia nel comparto europeo-mediterraneo, ma anche per la specificità consolidata dalla sua lunga storia che dal centro storico (patrimonio mondiale UNESCO), attraverso una vasta stratificazione sia sociale e produttiva (area ex Bagnoli, area ex Nato, area Napoli est, che sta riprendendo identità dopo la desertificazione industriale degli anni 80 e 90) che culturale, che necessitano di una politica di riqualificazione produttiva e del riconoscimento dell'identità turistica.



Piano Territoriale Metropolitan (PTM)

Il Piano Territoriale Metropolitan (PTM) è lo strumento di pianificazione territoriale introdotto con l'articolo 2 della L.R. 2 agosto 2018, n. 26 (che aggiunge l'articolo 18 bis alla L.R. 22.12.2004, n. 16, "Norme sul governo del territorio") e modificato con L.R. n. 5 del 29/04/2024. Tale Piano, come indicato nel citato articolo, assicura le funzioni di pianificazione generale (assegnate, dall'articolo 1, comma 44, lettera b), della Legge 07.04.2014, n. 56) e ha funzione di coordinamento e pianificazione territoriale generale.

Con Deliberazione sindacale n. 60 del 13 marzo 2026 il Sindaco metropolitano ha approvato la *"Presenza d'atto del Progetto di PTM oggetto dell'Intesa Istituzione con la Conferenza permanente di Pianificazione ai sensi della L.R.n.13/2008 e Proposta al Consiglio Metropolitan di adozione del Piano Territoriale Metropolitan (PTM) con il relativo Rapporto Ambientale integrato con Valutazione di Incidenza e Sintesi non Tecnica"*.

La Deliberazione 60/2026 è stata pertanto preceduta dalla sottoscrizione in data 10 marzo 2026 tra Regione Campania e Città Metropolitana di Napoli dell'Intesa Istituzionale in Conferenza permanente di Pianificazione (ex art. 5 L.R. n. 13/2008) sul progetto di *Piano Territoriale Metropolitan (PTM)*.

Il *PTM*, in coerenza con il quadro definito dagli accordi internazionali e dalle numerose Carte sull'Ambiente, è improntato al principio dell'uso sostenibile dei suoli e dell'equità territoriale, attraverso il contenimento del consumo di suolo e il miglioramento dei servizi ecosistemici; l'eco-efficienza e l'efficienza energetica degli insediamenti; la sicurezza del territorio, con particolare attenzione al rischio naturale (legato ai fenomeni bradisismico e vulcanico), al rischio antropico e al sistema delle acque; il contrasto ai cambiamenti climatici.

Il *PTM* è concepito come piano agile volto alla concretezza delle sue disposizioni e dei suoi effetti, con capacità di incidere sulle politiche territoriali sia nel breve periodo, il primo triennio di applicazione, corrispondente all'orizzonte della *componente operativa*, sia nel medio e lungo periodo attraverso la sua *componente strutturale*.

Le disposizioni strutturali del *PTM* hanno efficacia sull'intero territorio della Città Metropolitana di Napoli, invece le disposizioni operative hanno efficacia sull'intero territorio della Città Metropolitana di Napoli, ovvero su parti di esso.

La Città Metropolitana di Napoli attua le disposizioni del *PTM* attraverso gli atti e gli strumenti previsti dalla legislazione vigente di fonte statale, regionale e statutaria.

Le previsioni del *PTM* sono recepite ed attuate dai Comuni attraverso la redazione degli strumenti di pianificazione urbanistica di propria competenza. A tal fine gli strumenti di pianificazione comunale si adeguano alle disposizioni del presente *PTM* secondo i tempi e le modalità stabilite dalla legge regionale vigente.

Come già detto, ai sensi della legislazione vigente, il *PTM* è costituito dalla componente strutturale e dalla componente operativo-programmatica.

La **componente strutturale** definisce *"la conformazione delle zone selezionate a tempo indeterminato"* e pertanto, recepisce dalla pianificazione sovraordinata, le aree di tutela dei beni culturali e paesaggistici, le aree a rischio idraulico, idrogeologico e di erosione costiera, le politiche di adattamento e mitigazione del rischio previste dalla Regione, le norme relative alle aree naturali protette e in aggiunta individua le aree protette o di pregio da tutelare, i beni culturali identitari, storici e artistici da valorizzare, il sistema delle infrastrutture di comunicazione materiale e immateriale da mantenere in efficiente esercizio, le grandi attrezzature d'interesse metropolitano da curare e sviluppare.

La componente strutturale confluisce nella *"Carta unica del territorio"*, a seguito della ricognizione dei vincoli, alla quale devono attenersi i comuni in sede di redazione dei Piani Urbanistici Comunali (PUC).

Le disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato sono tese ad individuare le trasformazioni a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico culturali, dell'esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell'articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità. Tale componente stabilisce le invarianti che devono regolare nel lungo periodo la gestione e lo sviluppo del territorio metropolitano.

La **componente operativo-programmatica**, di durata triennale, stabilisce le azioni territoriali di interesse metropolitano da attuarsi prioritariamente da parte della Città Metropolitana e costituisce quadro operativo di

riferimento di area vasta per i Comuni. Le disposizioni programmatiche sono volte pertanto a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati.

Al termine del primo triennio di attuazione del *PTM*, la componente programmatica viene aggiornata confermando eventualmente le previsioni del triennio precedente e può essere modificata o integrata con nuove proposte progettuali anche in raccordo con il Piano Strategico Metropolitano.

Gli obiettivi del PTM

Gli obiettivi del *PTM* vanno inquadrati nello scenario della programmazione e pianificazione, rispetto alle quali devono svolgere una duplice funzione: da un lato sinergica e coerente con politiche territoriali di scala regionale e nazionale e di forte coerenza con gli obiettivi e gli impegni di sostenibilità alla scala nazionale ed europea, per favorire la transizione ecologica e le nuove politiche ambientali ed energetiche, ma anche alla scala globale con riferimento alle sfide dei cambiamenti climatici in atto; dall'altro una funzione propulsiva rispetto alle politiche nazionali e regionali, esercitando attivamente quel ruolo trainante nelle dinamiche territoriali e di sviluppo che caratterizza i fenomeni metropolitani a livello nazionale ed europeo, ruolo confermato da una lunga tradizione di studi sulle aree metropolitane in tutto il mondo.

La dimensione metropolitana deve dunque svolgere sia un ruolo di partecipazione al raggiungimento degli obiettivi di scala regionale, nazionale ed europea, sia un ruolo funzionale al raggiungimento di obiettivi precisi di scala metropolitana, che vanno dai temi dello sviluppo economico e dell'innovazione, alla sicurezza ambientale, alla qualità della vita degli abitanti, al riequilibrio dei cicli ecosistemici, alla valorizzazione dell'immenso patrimonio culturale stratificatosi fin dal mondo antico, a un uso sostenibile delle risorse non rinnovabili.

Nel territorio della Città Metropolitana di Napoli abbiamo una particolare intensità dei fenomeni che caratterizzano l'economia, l'ambiente e la società.

Il principio è vero tanto in positivo, riguardo alla capacità d'innovazione, alla concentrazione del valore aggiunto, alla creatività artistica e culturale, tanto in termini critici, riguardo alle disfunzioni territoriali, al sovrasfruttamento delle risorse naturali, alla congestione dei sistemi di mobilità, agli intensi cicli di materiali in entrata e in uscita, acqua, merci, rifiuti, etc, ciò che con un termine desunto dalla biologia è stato definito "*metabolismo*" urbano e territoriale.

Anche l'idea della concentrazione urbana e metropolitana come fonte di opportunità ha luci e ombre: la forte emigrazione di giovani laureati e la bassa partecipazione delle donne alle attività economiche rivelano una condizione di difficoltà, che si riflette sulle prospettive delle giovani generazioni ma anche sul peso delle incombenze familiari e sulle difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro delle donne.

La Città Metropolitana di Napoli assume una particolare importanza sovralocale sia per le dimensioni demografiche, sia perché collocata in una Regione di "convergenza" (cioè in una regione il cui reddito medio è inferiore ai due terzi del reddito medio dell'Unione Europea), sia perché inserita in una più vasta macroregione (il Mezzogiorno) che, con le vicine regioni della Calabria e della Puglia, comprende in gran parte altri territori inseriti nell'obiettivo di "convergenza". Per questo motivo si è parlato a lungo della "Questione Napoletana" come di uno dei compiti fondamentali del Paese, ovvero come di una delle questioni che devono essere affrontate anche a livello nazionale.

Con riguardo agli aspetti più squisitamente territoriali non vi è dubbio che il territorio metropolitano è caratterizzato da una straordinaria ricchezza ambientale, che ne ha fatto fin dall'antichità luogo privilegiato di insediamento, con una straordinaria mescolanza in epoca antica tra popolazioni italiche, greche, etrusche e, in generale di origine Mediterranea e, successivamente, dal Medioevo all'età moderna, di popolazioni e culture legate alle grandi dinastie europee.

Alla ricchezza ambientale, il succedersi storico e l'intreccio di civiltà mediterranee ed europee con le comunità locali, ha sovrapposto una estrema ricchezza di produzioni artistiche e culturali che, insieme alla prima, costituiscono un patrimonio materiale e immateriale unico, paragonabile per importanza, come testimonianza della civiltà umana, solo a pochi altri luoghi in Europa e nel Mondo.



Tutta questa straordinaria ricchezza è però fragile, per la presenza di caratteristiche ambientali intrinseche (la sismicità, la presenza di dinamiche geomorfologiche attive), e di rischi derivanti da una gestione del territorio frutto delle spinte insediative o speculative e non di una sapiente e avveduta gestione e pianificazione del territorio.

Si deve dire, in sintesi, che il territorio è caratterizzato da un ricchissimo patrimonio culturale e ambientale e da una altrettanto elevata condizione di criticità e di rischio: fragilità e bellezza è il binomio che caratterizza vasti ambiti della Città Metropolitana di Napoli.

La stratificazione territoriale dei valori e delle criticità appare spesso talmente intensa e complessa da scoraggiare facili ottimismo e ha generato - nella difficoltà di governare e pianificare questa complessità - un insieme di comportamenti problematici, dalla trasformazione spontanea (talvolta consapevolmente abusiva e speculativa, talvolta dettata da insopprimibili necessità sociali), alla difficoltà di conciliare gli stessi fenomeni con una dimensione istituzionale, di cui è espressione anche la pianificazione urbana e territoriale, con l'effetto di divaricare la dimensione istituzionale e la dimensione sociale delle dinamiche metropolitane.

Di fronte a queste difficoltà una prima esigenza è quella di definire con chiarezza le invarianti strutturali (territoriali, ambientali e infrastrutturali) non negoziabili, perché su di esse si basa l'imperativo di perseguire da oggi, e lasciare in eredità per il futuro alle prossime generazioni, un territorio vivibile, sicuro e bello.

Allo stesso tempo, è necessario definire gli spazi di autonomia delle comunità locali, affinché nel rispetto degli obiettivi generali e delle componenti territoriali su cui si struttura il territorio, possa esercitarsi il diritto di intraprendere, di migliorare la propria condizione di vita.

L'importanza di disporre di un quadro chiaro di invarianti strutturali non negoziabili e di spazi di libertà vitali per l'espressione delle energie migliori delle comunità locali, costituisce un obiettivo a sé, da affiancare ai più ricorrenti obiettivi legati ai temi della sostenibilità applicata alla gestione delle risorse non rinnovabili, legate all'ambiente, al paesaggio e al patrimonio culturale in genere, ai temi della sicurezza del territorio, a quello delle infrastrutture necessarie per lo sviluppo delle attività economiche e per migliorare la qualità della vita della popolazione metropolitana di residenti, lavoratori pendolari, turisti e visitatori.

Alla luce di queste considerazioni e del contesto delle strategie sovralocali, dalla dimensione regionale e nazionale a quella europea e internazionale, la redazione del Piano Territoriale Metropolitanano fa riferimento ai seguenti **obiettivi generali**:

1. Conservare, arricchire e migliorare il patrimonio culturale e paesaggistico;
2. Ripristinare la funzionalità degli ecosistemi attraverso il recupero degli ambienti degradati e il potenziamento delle connessioni ecologiche;
3. Valorizzare in chiave sociale e turistica il paesaggio e le risorse ambientali e culturali, materiali e immateriali, da quelle riconosciute a livello internazionale (Patrimonio UNESCO e Itinerari Culturali del Consiglio d'Europa), a quelle riconosciute a livello nazionale o regionale, fino alle risorse che costituiscono un patrimonio identitario per le comunità locali;
4. Migliorare la sicurezza e resilienza degli insediamenti anche in relazione alle previsioni dei piani di protezione civile;
5. Garantire un sistema infrastrutturale e per la mobilità sostenibile sotto il profilo ambientale, economico e sociale per supportare lo sviluppo economico, migliorare la qualità della vita, promuovere l'inclusione sociale;
6. Tutelare la risorsa suolo e le aree agricole strategiche;
7. Tutelare e migliorare il paesaggio e la qualità degli spazi aperti urbani e periurbani;
8. Migliorare gli equilibri energetici a livello locale e metropolitano in termini di efficienza e di utilizzo di energie rinnovabili e migliorare la funzionalità ed efficienza della gestione dei servizi e dei cicli ambientali essenziali per un corretto funzionamento del "metabolismo metropolitano";
9. Valorizzare, attraverso una strategia integrata, il ruolo mediterraneo della Città Metropolitana di Napoli, della storia, della cultura e dell'identità marittima delle comunità locali e delle filiere economiche legate al mare, dalla

logistica al turismo;

10. Mettere a disposizione delle comunità locali, delle istituzioni e degli operatori economici e sociali un quadro certo di regole e invarianti condivise;

11. Promuovere un policentrismo solidale che coniughi il potenziamento di poli decentrati (con specifiche caratterizzazioni ambientali, culturali, sociali ed economiche e con la risposta ai bisogni delle diverse comunità metropolitane) con il miglioramento complessivo della qualità della vita, dell'attrattività e della competitività territoriale alla scala metropolitana;

12. Incrementare la partecipazione dei livelli istituzionali sovralocali, con cui perseguire una politica di accordi e intese, e delle amministrazioni e comunità locali, facendo particolare attenzione alle giovani generazioni, alla componente femminile e alle componenti anziane della popolazione, alle associazioni e alle imprese.

Questi 12 obiettivi sono in correlazione a **4 Assi Strategici Territoriali**:

Asse Strategico Territoriale A - obiettivi 1, 2, 3, 6

Conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, naturale, culturale e paesistico, in modo da rafforzare i valori identitari, l'attrattività e l'abitabilità del territorio metropolitano ponendo particolare attenzione sullo stretto legame che lega la qualità dei luoghi al consumo di suolo.

Asse Strategico Territoriale B - obiettivi 5, 9

Sviluppo, riorganizzazione e qualificazione della mobilità e dei trasporti in chiave intermodale in coerenza con le linee di sviluppo e valorizzazione economica e culturale del territorio e con la vocazione marittima e mediterranea dell'area metropolitana di Napoli e potenziamento delle infrastrutture digitali, per armonizzare l'accessibilità del territorio metropolitano anche valutando la coerenza ed integrazione con i programmi regionali di mobilità e trasporti e con il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS).

Asse Strategico Territoriale C - obiettivi 10, 11, 12

Riequilibrio funzionale dell'assetto del territorio attraverso politiche intercomunali, in previsione della ripartizione della Città Metropolitana in Zone Omogenee ai sensi dell'art. 4 dello Statuto. Tali zone saranno identificate dalla Città Metropolitana sulla base di caratteri identitari e ragioni storiche, di contesti geomorfologici, naturalistici e paesaggistici, di relazioni funzionali, economico – sociali che ne giustifichino la comune appartenenza. Per promuovere il Policentrismo, nelle more della costituzione delle Zone Omogenee, l'organizzazione dei sistemi infrastrutturali e dei servizi a scala sovracomunale potrà essere svolta in coordinamento ed in accordo con i Comuni interessati.

Asse Strategico Territoriale D - obiettivi 4,7, 8

Sicurezza del territorio e qualità degli insediamenti attraverso l'alleggerimento della pressione dei territori urbanizzati a rischio, favorendo la qualificazione e l'eco-efficienza degli insediamenti e delle aree urbane per migliorare, anche a vasta scala, la qualità e quindi la vivibilità, la sicurezza, gli equilibri ambientali e l'attrattività del territorio.

Strategie Territoriali del PTM

Per il perseguimento degli obiettivi generali il *PTM* individua le Strategie Territoriali Metropolitane (STM) al fine di orientare le politiche territoriali sovracomunali e locali verso la risoluzione dei principali squilibri ambientali, economici e sociali che caratterizzano la condizione attuale della comunità metropolitana e le aspettative future delle nuove generazioni in coerenza con le strategie nazionali e dell'Unione Europea e con l'Agenda 2030 della Organizzazione delle Nazioni Unite.



Le 10 Strategie Territoriali del PTM vengono precisate nell'art. 24 del NTA:

- potenziare le connessioni e reti ecologiche e l'infrastruttura verde del territorio
- metropolitano
- promuovere la rigenerazione urbana e territoriale
- promuovere lo sviluppo economico sostenibile
- contrastare il consumo di suolo e di aree agricole
- valorizzare il patrimonio culturale ed incrementare le reti di fruizione del territorio
- promuovere il policentrismo e il riequilibrio territoriale
- potenziare l'efficienza e l'ecocompatibilità del sistema produttivo attraverso l'attrazione di
- investimenti
- garantire la sicurezza del territorio
- perseguire l'adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici
- potenziare l'accessibilità e promuovere la mobilità sostenibile.

Le Zone omogenee

Il *PTM* (art. 5.bis NTA), in riferimento agli *assi strategici* di cui all'articolo 3, comma 2, ed ai sensi dell'art.18 bis, comma 2 bis della L.R. n. 16/2004 e ss.mm. e ii., individua nel proprio territorio di competenza le *Zone Omogenee*, quali ambiti territoriali sovracomunali, intermedi tra quello metropolitano e comunale, individuati per tematiche o situazioni territoriali omogenee, nei quali sviluppare interventi o azioni di coordinamento coerenti con i contenuti del *PTM*.

Tali zone sono state individuate a partire dall'analisi del Piano Territoriale Regionale (PTR) di cui alla legge regionale n. 13/2008, nonché del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) redigendo della Regione Campania.

Le zone omogenee riconoscono le profondità geomorfologiche, ambientali, economiche e sociali dei diversi ambiti – Campi Flegrei-Ischia e Procida, Giuglianese, Napoli Nord, Napoli, Napoli Nord est, Nolano, Vesuviano interno, Vesuviano costiero, Sarnese, Penisola sorrentina e Capri - e sono funzionali a favorire le scelte localizzative di portata sovracomunale dei servizi metropolitani ed i Comuni sono coinvolti, anche mediante accordi di cui all'art.6 delle stesse NTA, nelle scelte programmatiche ai fini dell'individuazione e localizzazione degli stessi a scala metropolitana.

Come indicato nella Relazione "Articolazione del territorio metropolitano in Zone Omogenee": le Zone Omogenee sono finalizzate a favorire il governo del territorio garantendo una regia politico-amministrativa capace di dare risposte ai 92 Comuni dell'area metropolitana.

Per ciascuna Zona Omogenea il PTM delinea il quadro strategico di indirizzo in cui sono spazializzate le strategie territoriali e le azioni per il raggiungimento degli obiettivi.

Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) della Città Metropolitana di Napoli

Il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) della Città Metropolitana di Napoli, che include il Biciplan di cui alla legge 2/2018, è stato approvato dal Consiglio Metropolitan con Deliberazione del Consiglio metropolitan n.200 del 27 dicembre 2023.

Esso è un documento di programmazione con una prospettiva di dieci anni, la cui finalità principale è migliorare la qualità della vita nelle città, rispondendo in modo più efficace ai bisogni di mobilità delle persone. Non ha quindi come obiettivo una migliore regolamentazione e ottimizzazione del traffico, quanto invece immagina e simula un nuovo modo di spostarsi, più sostenibile e capace di integrare diversi mezzi di trasporto. Il PUMS della Città Metropolitana di Napoli si inserisce in un quadro più grande, composto da piani e strategie che agiscono a livello regionale, nazionale ed europeo. Tutti questi livelli devono dialogare tra loro, per evitare interventi isolati e favorire una visione coerente nel tempo.

Partendo dalle indicazioni dell'Unione Europea e dalle normative nazionali, che invitano a costruire sistemi di mobilità attenti all'ambiente, efficienti e partecipati, spostando l'attenzione, ed è questo l'aspetto innovativo del PUMS, dalle auto, quale dato fisico finora unico elemento di misura, alle persone, le cui aspettative vengono intese come elementi morali, permettendo ai cittadini di partecipare ai processi decisionali e mettendo al centro le loro esigenze.

In questa logica, a livello metropolitan, nel 2020 è stato firmato un protocollo d'intesa con il Comune di Napoli, che permette ai due enti di *coordinare i propri piani della mobilità* secondo le specificità dei diversi territori: la città capoluogo da un lato e l'intera area metropolitana dall'altro. Tale accordo garantisce sia l'allineamento delle strategie di mobilità alle differenti scale territoriali che la coerenza tra gli interventi metropolitan e le azioni di dettaglio demandate al Comune, al fine della costruzione di un sistema integrato di trasporto, modulato tra rete principale e servizi locali. In tale ottica, molte misure previste dal PUMS metropolitan trovano nel territorio comunale la loro concreta attuazione operativa, con livelli di approfondimento specifici rispetto alle esigenze del capoluogo.

Il Piano metropolitan contribuisce inoltre al raggiungimento degli obiettivi fissati dalle grandi strategie europee, come il *Green New Deal* e la *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente*, che invitano le città a diventare più verdi, più interconnesse e più vicine ai bisogni dei cittadini. Inoltre è chiamato a essere coerente con gli strumenti nazionali dedicati alla *transizione energetica* e alla *riduzione delle emissioni*, oltre che con gli interventi previsti dal *PNRR*, che rappresentano una importante occasione di investimento. Un tema centrale, accanto alla sostenibilità ambientale, è quello della *sicurezza stradale*: il Piano aderisce infatti alla *Vision Zero europea*, che mira a eliminare completamente le vittime della strada entro il 2050.

Il PUMS metropolitan include, come detto, il *Biciplan* di cui alla legge 2/2018, strumento di pianificazione strategica di medio-lungo termine con il quale si affrontano le problematiche relative sia alle infrastrutture che ai servizi della mobilità e si individuano, in un'ottica di sostenibilità, le azioni finalizzate a migliorare la qualità della vita negli ambiti urbani proponendo interventi progettuali di connessione a scala metropolitana e il potenziamento delle infrastrutture esistenti nonché le azioni necessarie a promuovere ed intensificare l'uso della bicicletta come mezzo di trasporto sia per le esigenze quotidiane che per le attività turistiche e ricreative.

Per tutto questo, il PUMS propone un modo diverso di pensare lo spazio urbano. La strada non è più vista come un luogo dominato dalle auto, ma come uno spazio pubblico da condividere, accessibile a tutti e capace di migliorare la qualità della vita di chi lo attraversa. Per costruire un piano coerente e credibile, è stato necessario partire da un'analisi approfondita delle politiche già esistenti e degli scenari di sviluppo, sia locali che sovralocali. Solo così è stato possibile delineare una strategia integrata per una mobilità più sostenibile e consapevole su tutto il territorio metropolitan.

Il PUMS della Città Metropolitana di Napoli contiene 4 focus specifici sui temi della mobilità ciclistica, mobilità delle persone con disabilità, merci e logistica sostenibile e il Piano di bacino del trasporto pubblico.

Con specifico riferimento alle previsioni e agli indirizzi rivolti al *Comune di Napoli*, quale nodo centrale della mobilità metropolitana, vengono individuati i seguenti obiettivi.

Miglioramento della rete in merito all'efficienza dei collegamenti nord-sud ed est-ovest e all'accessibilità alle principali polarità attrattive (centro storico, poli universitari, ospedali, porto e aeroporto).



Per il *Potenziamento del Trasporto Pubblico Locale*, individuando il Comune di Napoli come baricentro del sistema di trasporto pubblico metropolitano, il PUMS prevede il rafforzamento delle infrastrutture ferroviarie e metropolitane (Linee 1, 2, 6, rete EAV e FS), il miglioramento dell'intermodalità tra servizi ferroviari, funicolari, autobus urbani e *low-emission mobility* e l'*incremento dell'efficienza* e della capacità del *trasporto pubblico locale* (TPL) urbano, attraverso interventi infrastrutturali e innovazioni gestionali. Inoltre, a scala metropolitana, si prevedono interventi prioritari di integrazione intermodale e connessione con l'area metropolitana, quali il *potenziamento dei principali hub* (Stazione Centrale e Garibaldi, porto, aeroporto di Capodichino), lo sviluppo di *servizi intermodali* e dell'*integrazione tariffaria* e la realizzazione di *reti ciclabili* e *percorsi di connessione* verso le municipalità periferiche e i comuni confinanti.

Ma ovviamente il PUMS promuove, relativamente ai veicoli privati, una regolamentazione della mobilità (anche della micromobilità elettrica e dello sharing mobility) con conseguente significativa riduzione della congestione sulla viabilità comunale, attraverso l'estensione delle *ZTL* e delle *aree pedonali*, ma anche interventi di *traffic calming* e *riqualificazione urbana* come la creazione di corridoi verdi (percorsi pedonali continui e sicuri) e assi prioritari riservati al trasporto pubblico.

Il Comune di Napoli è classificato come *area sensibile per la sicurezza stradale*. Rispetto alla citata strategia europea della *Vision Zero 2050*, il PUMS metropolitano prevede interventi sistematici di *moderazione della velocità*, negli incroci e nei tratti a maggiore incidentalità (riorganizzazione dello spazio viario secondo i principi del "Safe System").

4.5 PRP e DPSS dell'Autorità di Sistema Portuale (ADSP) del Mar Tirreno Centrale

La **L 84/1994** del 28 gennaio recante il "*Riordino della legislazione in materia portuale*" ha rappresentato un passaggio decisivo nella modernizzazione della normativa portuale italiana. Ha introdotto il Piano Regolatore Portuale come strumento indispensabile per governare l'evoluzione dei porti, superando l'impostazione ormai rigida e statica del Codice della Navigazione. Con questa riforma delineò una nuova visione del porto, non più concepito semplicemente come infrastruttura tecnica, ma come nodo dinamico al centro di processi economici, imprenditoriali e urbani.

In seguito all'entrata in vigore del **DL 169/2016** è stata riorganizzata, razionalizzata e semplificata la disciplina riguardante le Autorità portuali di cui alla L. 84/1994. Sono state istituite 15 (poi 16) Autorità di Sistema Portuale (AdSP) al posto delle precedenti 24 autorità portuali che raggruppano più porti e a cui viene affidato un ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema porti della propria area. La nuova organizzazione ha conferito alle Autorità una dimensione territoriale prima quasi del tutto assente intendendo il porto come nodo logistico strategico di un territorio vasto. La nuova legge introduce un nuovo strumento di pianificazione: il Piano Regolatore di Sistema Portuale (PRdSP), che innova profondamente le modalità della pianificazione portuale, articolato in due livelli: il **Documento di programmazione strategica di sistema** (DPSS) e i **Piani Regolatori Portuali** (PRP) dei singoli porti.

L'art. 6 comma I lettera b) del DL 169/2016 ha disposto che "*il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, su proposta del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ... predisporre apposite linee guida per la redazione dei piani regolatori di sistema portuale, delle varianti stralcio e degli adeguamenti tecnico funzionali*". A tal fine è stata istituita una specifica Commissione presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che al termine dei lavori ha prodotto un documento tecnico, di riferimento per definire i contenuti e gli aspetti ambientali e procedurali della pianificazione portuale.

Successivamente, con il **DL 232/2017** (Disposizioni integrative e Correttive al DL 169/2016), è stato definito più chiaramente il ruolo del *Documento di Pianificazione Strategica di Sistema* (DPSS) che deve risultare coerente con il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Il decreto ha inoltre sancito la differenziazione tra le aree funzionali delle attività portuali, pianificate dalle AdSP, e le aree di interazione porto - città, la cui pianificazione rimane in capo ai Comuni.

Una distinzione concettuale e di metodo che sottende tuttavia la richiesta di definire il porto come un'area autonoma, di rilevanza nazionale, da trattare con modalità specifiche.

Al nuovo Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) fu affidato il compito di definire gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione, nonché di individuare gli ambiti portuali e i loro collegamenti viari e ferroviari con l'esterno.

Per ciò che concerne i meccanismi decisionali, le citate riforme degli anni 2016 e 2017 avevano previsto:

- a. per il nuovo Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS): l'adozione da parte del Comitato di gestione della AdSP, a seguito di parere dei comuni interessati e approvazione della Regione e dell'intesa con il Ministero delle infrastrutture;
- b. per i piani regolatori dei porti ricompresi nella circoscrizione della AdSP: l'adozione da parte del Comitato di gestione, a seguito di intesa con i comuni interessati (limitatamente alla coerenza con la pianificazione urbanistica delle aree di interazioni porto-città) e l'approvazione della Regione.

Il **DI 121/2021** ha riformato nel profondo la pianificazione portuale agendo con semplificazioni che toccano direttamente l'articolo 5 della L. 84/1994, in relazione ai contenuti e ai procedimenti di approvazione tanto del DPSS quanto dei PRP. Il provvedimento conferma il ruolo strategico del DPSS, promosso e adottato dall'Autorità Portuale e approvato dal Ministero delle Infrastrutture che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità. La Regione quindi non approva più i piani portuali, ma conserva un ruolo solo consultivo.

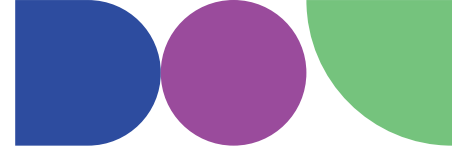
L'approvazione del PRdSP resta di competenza della Regione interessata (presso la quale ha sede l'AdSP) sia pur d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e (nel caso di AdSP interregionale) con l'altra Regione, con procedure per la composizione di eventuali dissensi.

Alla luce della **sentenza della Corte Costituzionale** n. 6/2023, l'attuale quadro normativo può essere riassunto nei seguenti punti essenziali:

1. le Autorità di sistema portuale redigono un **Documento di Programmazione Strategica di Sistema** (DPSS), coerente con il Piano generale dei trasporti e della logistica e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali, nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica;
2. nei singoli porti amministrati dalle Autorità di sistema portuale l'ambito e l'assetto delle aree portuali e retroportuali, individuati e delimitati nel DPSS, sono disegnati e specificati nel **Piano Regolatore Portuale** (PRP), che individua analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate nonché i beni sottoposti al vincolo preordinato all'esproprio nel rispetto del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327; Da notare la modifica da Pianificazione a Programmazione che ne altera oggettivamente, il contenuto.
3. i PRP sono redatti in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del DPSS, nonché in conformità alle *Linee guida* emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. I PRP specificano gli obiettivi, le previsioni, gli elementi, i contenuti e le strategie di ciascuno scalo marittimo, delineando anche l'assetto complessivo delle opere di grande infrastrutturazione;
4. il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza.

Autorità del Sistema Portuale di Mar Tirreno Centrale

Il DPSS del sistema portuale del Mar Tirreno Centrale è stato adottato con la delibera del Comitato di Gestione n. 80/2021 e successivamente approvato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) con Decreto n.251/2022. Il DPSS definisce gli obiettivi di sviluppo del Sistema Portuale dei porti Napoli, Salerno e Castellammare in una strategia di lungo periodo coerente con il Piano Nazionale dei Trasporti e della Logistica e con gli orientamenti europei. Il documento individua dieci obiettivi strategici e ventotto azioni, costruendo un percorso di pianificazione flessibile e partecipato, fondato sull'analisi delle criticità e dei fabbisogni esistenti, sul monitoraggio costante delle dinamiche portuali e degli effetti dello strumento di pianificazione



Il Piano Regolatore Portuale Vigente di Napoli

Il Piano Regolatore Portuale attualmente vigente per il porto di Napoli è stato approvato con Decreto del Ministro Segretario di Stato per i LL.PP. **DM 2478/1958**. A seguito dell'istituzione del Consorzio Autonomo del Porto di Napoli di cui alla L. n. 46/1974 sono state predisposte quattro varianti al suddetto Piano (DM 4816/1976, DM 2388/1976, DM 1643/1979 e DM 3409/1982).

Tale piano risentiva fortemente del processo di industrializzazione della costa verificatosi negli anni '50 del secolo scorso, prevedendo ampliamenti significativi soprattutto sul lato orientale, in coerenza con la presenza di siti industriali come la centrale termoelettrica e lo stabilimento Cirio, in area demaniale lungo la fascia costiera ad oriente del pontile Vigliena, fatto che ha sancito la natura industriale della zona urbana retrostante. La soluzione progettuale approvata dal Genio Civile prevedeva quattro nuove darsene con le seguenti destinazioni:

- traffico combustibili per impianti termoelettrici della SME (prima darsena a Levante della darsena Petroli);
- commerciale (seconda e terza darsena);
- traffico petroli (quarta darsena, divisa in due da un pontile per l'accosto di grandi petroliere).

Nuovi PRP redatti in base all'art.5 della Legge n.84/1994

Successivamente all'istituzione delle Autorità Portuali con Legge 84/1994 sono stati elaborati due nuovi PRP – nel 2000 e nel 2012. Entrambi sono stati adottati e sottoposti a intesa con il Comune di Napoli, ma non hanno mai concluso l'iter di approvazione e non sono quindi divenuti strumenti urbanistici vigenti.

Il PRP del 2012 è stato modificato ed aggiornato in coerenza sia con le linee di indirizzo europee e nazionali che con quanto previsto dalle "Linee d'indirizzo per la promozione e la programmazione di misure urgenti allo sviluppo sostenibile del Porto di Napoli" e con le opere previste dal "Grande progetto logistica e porti: sistema integrato portuale di Napoli" ed è stato oggetto di procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) (data di avvio del procedimento 21/05/2013).

Il Piano regolatore del Porto di Napoli articola il territorio di riferimento in ambiti tenendo conto del fatto che la porzione occidentale del territorio portuale, corrisponde al "**porto storico**", posto in corrispondenza della città e ad essa permeabile, mentre la porzione orientale, ad est, consiste nel "**porto operativo**", chiuso alla città per ragioni di operatività e sicurezza interna. Questa suddivisione nasce dall'esigenza di valorizzare, da un lato, la componente più antica e urbana del porto e, dall'altro, di potenziare le funzioni commerciali e industriali che caratterizzano la zona orientale.

L'**Ambito del Porto Storico**, dunque, investe per intero la parte più antica del Porto di Napoli, il porto storico per l'appunto, mentre gli Ambiti Area Cantieristica, Area Pontili ed Area Orientale costituiscono il porto operativo; ciascun ambito è caratterizzato da una differente propensione al cambiamento, minima nel caso del porto storico, massima nel caso del porto operativo. Il Piano Regolatore del Porto di Napoli propone l'assetto portuale di seguito rappresentato.

L'**Ambito Porto Storico**, che si estende dal Molo San Vincenzo alla Calata Granili, rappresenta la faccia più tradizionale e identificativa del porto e mantiene ancora oggi un rapporto diretto con la città. È destinato prevalentemente ai traffici passeggeri, crociere ed unità navali veloci, potrà accogliere attività e servizi compatibili con quelli urbani e, proprio per la sua vicinanza al tessuto urbano, presenta una minore propensione a cambiamenti radicali. L'obiettivo del Piano è quello di rafforzare questa vocazione, ripensando gli spazi a terra in modo da migliorare la continuità tra porto e città e rendere il fronte mare un'estensione naturale degli spazi urbani. Centrale, in questa parte del porto, è anche la valorizzazione delle strutture storiche, che costituiscono un patrimonio da recuperare e integrare nel nuovo assetto.

Spostandosi verso est si incontra l'inizio del porto operativo, un'area più dinamica e funzionale che risponde alle esigenze delle attività industriali, logistiche e commerciali.

L'**Ambito Area della Cantieristica**, compreso dal Molo Carmine alla Calata Marinella è destinato alla funzione cantieristica navale ed alle attività con essa connesse che il Piano intende consolidare e potenziare attraverso un

processo di concentrazione delle attività cantieristiche attualmente situate in altri ambiti, la predisposizione di nuovi accosti e l'incremento delle aree a terra dedicate.

L'**Ambito Area Pontili** si estende dal Pontile Vittorio Emanuele alla Calata Pollena e svolge un ruolo strategico nel sistema portuale grazie alla sua vicinanza ai principali collegamenti stradali e ferroviari. In questa zona, destinata alle funzioni commerciale (merci varie e passeggeri-merci) e ai servizi portuali, il Piano prevede un'importante riorganizzazione delle strutture esistenti, l'incremento del numero degli accosti e degli spazi a terra dedicati. Si tratta di un settore chiave per il traffico misto passeggeri-merci, destinato a crescere proprio grazie alla sua posizione favorevole rispetto alle reti di trasporto nazionali.

L'**Ambito Area Orientale**, compreso tra il Pontile Vigliena ed il Molo di Levante rappresenta il cuore dello sviluppo futuro del porto. Qui si concentrano le funzioni commerciali più rilevanti, come il traffico container e le rinfuse liquide, e proprio per questo il Piano prevede la delocalizzazione del terminal petroli, il tombamento della relativa darsena e l'ampliamento del terminal contenitori. L'obiettivo è rendere quest'area un grande polo logistico specializzato, capace di accogliere il traffico container oggi distribuito in altri ambiti del porto (Area Pontili, Molo Bausan) liberando spazi da destinare ad altra funzione (passeggeri-merci).

Un elemento trasversale che riguarda tutti gli ambiti è quello della mobilità interna ed esterna al porto. Nel porto storico è previsto un miglioramento dei percorsi pedonali, degli accessi carrabili e dei parcheggi, nell'ottica di una maggiore integrazione con la città. Per il porto operativo, invece, la sfida principale è quella di adeguare i collegamenti stradali e ferroviari al previsto aumento dei traffici. In quest'ottica, il Piano introduce anche la realizzazione di uno scalo ferroviario interno, fondamentale per garantire l'efficienza logistica e l'integrazione con le reti nazionali.

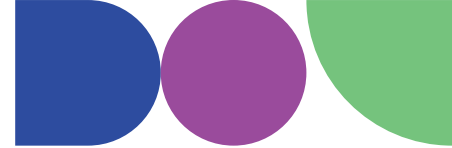
4.6 Pianificazione nazionale di emergenza dei Campi Flegrei e Piano Nazionale di Emergenza per il rischio vulcanico del Vesuvio

La gestione del rischio vulcanico nell'area metropolitana di Napoli si fonda su un sistema articolato di pianificazione che integra competenze statali, regionali e comunali. Tale sistema, costantemente aggiornato alla luce delle nuove conoscenze scientifiche e degli indirizzi operativi della Protezione Civile, assume un ruolo determinante nella definizione delle politiche urbanistiche dei territori coinvolti. La presenza, in un'area altamente urbanizzata, di due apparati vulcanici attivi – il Vesuvio e i Campi Flegrei – rende infatti necessaria una pianificazione preventiva che coniughi sicurezza, salvaguardia della popolazione e coerenza con gli strumenti urbanistici vigenti.

Pianificazione nazionale di emergenza dei Campi Flegrei

I Campi Flegrei sono costituiti da una vasta depressione o caldera di forma quasi circolare formatasi per effetto di grandi esplosive del passato. L'ultima eruzione si è verificata nel 1538 dopo circa 3000 anni di quiescenza. Da allora la caldera è quiescente ma è caratterizzata da fenomeni di bradisismo, attività fumarolica ed idrotermale. Il fenomeno di bradisismo consiste in fasi di abbassamento e di sollevamento del suolo: le fasi di abbassamento sono asismiche e con bassa velocità, quelle di sollevamento, molto veloci, possono essere accompagnate da un'intensa attività sismica locale. Studi specifici sull'attività delle caldere indicano che le crisi bradisismiche non necessariamente culminano in un'eruzione, come avvenuto negli anni '70 e '80. Tuttavia, in alcuni casi, questi prolungati fenomeni bradisismici possono precedere un'eruzione. In particolare l'ultima crisi è stata accompagnata da numerosi sciami sismici. La Protezione civile ha aggiornato il Piano nazionale d'emergenza, redatto nel **2001** per i Campi Flegrei, identificando un'area rossa, potenzialmente soggetta ai flussi piroclastici, da evacuare preventivamente nel caso di eruzione vulcanica. Il 19 agosto 2016 è uscito in Gazzetta Ufficiale il decreto contenente le *"Disposizioni per l'aggiornamento della pianificazione di emergenza per il rischio vulcanico dei Campi Flegrei"*, firmato dal Presidente del Consiglio dei ministri il **24 giugno 2016**. Questo provvedimento ufficializza la nuova zona **rossa**, cioè l'area da evacuare in via cautelativa in caso di eruzione e la zona gialla, cioè l'area esterna alla zona rossa, potenzialmente esposta a una significativa ricaduta di cenere vulcanica.

Entrambe le aree erano già state approvate con delibere della Giunta della Regione Campania, rispettivamente nel 2014 e nel 2015. La zona rossa e la zona gialla sono state individuate dal Dipartimento della protezione civile, in raccordo con la Regione Campania e gli Enti locali, sulla base delle indicazioni fornite dalla comunità



scientifico. Il punto di partenza per l'aggiornamento di queste aree è stato il rapporto finale elaborato dal "Gruppo di lavoro incaricato della definizione dello scenario di riferimento per il piano di emergenza dei Campi Flegrei per il rischio vulcanico", istituito nel 2009. Questo documento è stato sottoposto alla valutazione della Commissione Grandi Rischi – Settore Rischio Vulcanico che ne ha discusso in diverse sedute per fornire proprie indicazioni al Dipartimento.

La nuova zona **rossa** comprende l'area esposta all'invasione di flussi piroclastici, che consistono in una miscela di gas e materiale solido ad alta temperatura che si muove ad elevata velocità. Si tratta della fenomenologia vulcanica più pericolosa per la vita umana e per la quale l'unica misura di salvaguardia per la popolazione è l'evacuazione preventiva. La nuova area comprende per intero i comuni di Pozzuoli, Bacoli, Monte di Procida e Quarto e parte dei Comuni di Giugliano in Campania, Marano di Napoli e alcune municipalità di Napoli: per intero le municipalità 9 (quartieri Soccavo e Pianura); 10 (quartieri Bagnoli e Fuorigrotta) e alcune porzioni delle municipalità 1 (quartieri di San Ferdinando, Posillipo e Chiaia) 5 (quartieri di Arenella e Vomero) e 8 (quartiere di Chiaiano).

Nel provvedimento si invitano inoltre le componenti e le strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile a elaborare o aggiornare le rispettive pianificazioni di emergenza secondo le indicazioni del 2 febbraio 2015 che il Capo Dipartimento della protezione civile, d'intesa con la Regione Campania e sentita la Conferenza Unificata, ha emanato per il Vesuvio, fatti salvi i dovuti adattamenti al territorio. La definizione della zona gialla si basa su recenti studi e simulazioni della distribuzione a terra di ceneri vulcaniche e tiene conto delle statistiche storiche del vento in quota. In particolare, sulla base delle mappe di probabilità ottenute, sono state individuate le aree dove l'accumulo di ceneri è in grado di causare il collasso di tetti con resistenza medio-bassa.

La zona **gialla** comprende 6 Comuni e 24 quartieri del Comune di Napoli. I comuni sono: Villaricca, Calvizzano, Marano di Napoli, Mugnano di Napoli, Melito di Napoli, Casavatore. I quartieri Comune di Napoli sono Arenella, Avvocata, Barra, Chiaia, Chiaiano, Mercato, Miano, Montecalvario, Pendino, Piscinola, Poggioreale, Porto, San Carlo all'Arena, San Ferdinando, San Giovanni a Teduccio, San Giuseppe, San Lorenzo, San Pietro a Patierno, Scampia, Secondigliano, Stella, Vicaria, Vomero, Zona Industriale. La ricaduta delle ceneri vulcaniche può produrre, a livello locale, sia effetti sulla salute dell'uomo, sia impattare significativamente sulle attività quotidiane in ambiente rurale e nei centri abitati. Per contrastare tali effetti, anche i comuni esterni alla zona gialla dovranno provvedere ad aggiornare le proprie pianificazioni di emergenza individuando adeguate misure operative e di salvaguardia della popolazione. In particolare, queste dovranno essere redatte o aggiornate sulla base delle indicazioni operative che il Capo Dipartimento della protezione civile provvederà a emanare entro sei mesi dal 19 agosto 2016, data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

A seguito degli eventi sismici che si sono verificati nel 2023 e in risposta alla crisi bradisismica in atto, il Governo ha approvato il decreto-legge n. 140/2023, "*Misure urgenti di prevenzione del rischio sismico connesso al fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei*", successivamente convertito nella legge n. 183/2023.

Il decreto si prefigge lo scopo di definire misure urgenti per fronteggiare, anche mediante il ricorso a procedure semplificate e altre disposizioni di accelerazione, gli effetti dell'evoluzione del fenomeno bradisismico, in atto nell'area flegrea, nel territorio di alcuni Comuni o parti di Comuni della Città metropolitana di Napoli.

Le principali linee di attività definite dal provvedimento in cui sono impegnati il Dipartimento della protezione civile, la Regione Campania e i Centri di Competenza operando in stretto raccordo con i Comuni interessati e la città metropolitana di Napoli, sono:

- analisi della vulnerabilità delle zone edificate.
- elaborazione di un Piano speditivo di emergenza dedicato al bradisismo.
- definizione di un Piano di comunicazione alla popolazione.
- verifica della funzionalità delle infrastrutture di trasporto e degli altri servizi essenziali.

Con Decreto del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare del 26 febbraio 2024 è stato approvato un piano straordinario, coordinato dal Dipartimento, per l'**analisi della vulnerabilità sismica del patrimonio edilizio** e della pericolosità locale nelle zone edificate, attraverso un nuovo studio di microzonazione sismica. Le attività previste da tale Piano interessano la zona di intervento, individuata sulla base delle conoscenze dei fenomeni più

significativi che caratterizzano la crisi bradisismica: le deformazioni del suolo e la sismicità. Per questo, ai fini della sua perimetrazione, il Dipartimento ha avviato, in collaborazione con Regione Campania e con i Centri di Competenza che operano nell'area flegrea, un lavoro di analisi e approfondimento che ha portato all'individuazione delle zone maggiormente interessate, una zona di intervento e una zona di intervento ristretta (interna alla zona rossa), individuate nel Piano speditivo di emergenza per l'area del bradisismo.

Il **Piano speditivo di emergenza** per l'area del bradisismo (prevista dall'art. 4 del DL 140) elaborato dal Dipartimento della Protezione Civile, in raccordo con Regione Campania, Prefettura-UTG di Napoli e con gli enti e le amministrazioni territoriali interessati, definisce la strategia e le procedure operative per rispondere agli effetti del bradisismo nelle zone a rischio.

Per le caratteristiche di imprevedibilità che caratterizzano le fenomenologie connesse al bradisismo, a differenza della pianificazione per il rischio vulcanico ai Campi Flegrei, la strategia operativa del Piano speditivo non si può basare sulla variazione di livelli di allerta e fasi operative definite a priori ma su tre diversi scenari operativi definiti sulla base dei diversi impatti che il fenomeno sismico-deformativo produce su edifici e infrastrutture.

Sulla base di quanto previsto dal Piano speditivo, i Comuni della zona di intervento hanno il compito di aggiornare i propri Piani comunali di protezione civile con misure specifiche dedicate al bradisismo.

Inoltre, il decreto-legge prevede un **Piano di comunicazione alla popolazione**, coordinato dalla Regione Campania, per diffondere la conoscenza dei rischi e dei comportamenti corretti da adottare nelle aree interessate, con una attenzione particolare alle persone con disabilità.

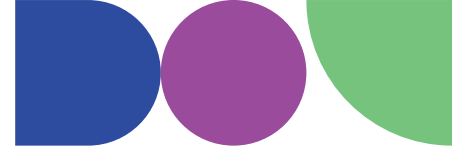
In particolare, il Piano si articola in macro-attività che prevedono: la realizzazione di campagne di comunicazione di sensibilizzazione e di servizio; il potenziamento e l'armonizzazione dei siti web istituzionali; lo sviluppo di una app regionale per il cittadino; l'organizzazione di incontri periodici con la popolazione e di iniziative rivolte agli istituti scolastici e alle Università delle aree interessate dal fenomeno bradisismico; la programmazione di iniziative culturali e promosse dal terzo settore; il supporto agli sportelli informativi dei comuni interessati; l'organizzazione di open day delle strutture pubbliche; la realizzazione di attività di formazione rivolta a giornalisti, volontari, dirigenti scolastici, dirigenti, funzionari e dipendenti pubblici, inclusi quelli dei comuni interessati; la progettazione, realizzazione e installazione di cartelli multilingua.

La verifica delle infrastrutture di trasporto e dei servizi essenziali. La Regione Campania coordina inoltre, in raccordo con i Comuni interessati, le attività di verifica e individuazione delle criticità da superare per assicurare la funzionalità delle infrastrutture di trasporto e degli altri servizi essenziali e per supportare l'aggiornamento della pianificazione per il bradisismo. Con Delibera della Giunta Regionale n.7 del 10 gennaio 2024 sono state approvate le "Misure urgenti per la verifica della funzionalità delle infrastrutture di trasporto e degli altri servizi essenziali".

Con Decreto del Capo del Dipartimento n.3236 del 30 ottobre 2025 vengono approvati i nuovi livelli di allerta per il vulcano Campi Flegrei e le prime indicazioni operative per ciascun livello.

Piano Nazionale di emergenza per il rischio vulcanico del Vesuvio

A causa dell'elevata urbanizzazione sviluppatasi alle sue falde, il **Vesuvio** è oggi uno dei vulcani a rischio più elevato al mondo. La sua ultima eruzione è avvenuta nel 1944 ed attualmente esso si trova in stato di quiescenza con possibilità di riprendere l'attività eruttiva in futuro in maniera non improvvisa, ma preceduta da una serie di fenomeni precursori identificabili con anticipo. Per fronteggiare l'evento è stato aggiornato nel 2012 dal Dipartimento della Protezione Civile il Piano nazionale d'emergenza per il Vesuvio, che suddivide l'area vesuviana in tre differenti zone sulla base del rischio calcolato (**rossa, gialla e blu**), individua tre livelli di allerta: attenzione, preallarme, allarme, ai quali corrispondono fasi operative successive. La zona rossa è l'area più vicina al vulcano, a maggior rischio di flussi piroclastici e caduta di materiale incandescente, per cui l'evacuazione preventiva è l'unica misura di salvaguardia possibile; l'area gialla è quella esterna alla zona rossa esposta alla significativa ricaduta di cenere vulcanica e di materiali piroclastici, per cui potrebbe essere necessario l'allontanamento temporaneo di persone vulnerabile.



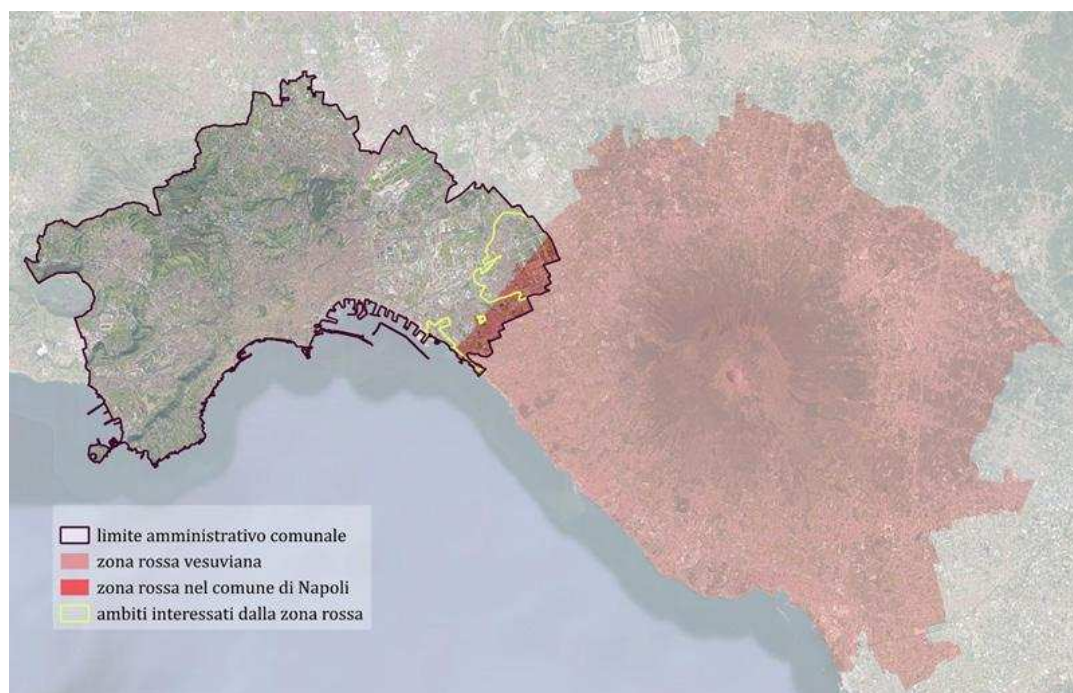
La nuova impostazione ha portato a distinguere due tipologie di zona rossa:

- zona rossa 1: area ad elevato rischio vulcanico per l'invasione di flussi piroclastici;
- zona rossa 2: area ad elevata probabilità di crolli delle coperture degli edifici per l'accumulo di depositi piroclastici (cenere vulcaniche e lapilli).

Con l'aggiornamento del Piano di Emergenza è stato prodotto il documento "Scenari eruttivi e livelli di allerta", in cui si evidenzia la necessità di ampliare la perimetrazione della zona rossa già prevista nel piano precedente, in quanto le simulazioni aggiornate indicavano un'estensione maggiore delle aree potenzialmente investite dai flussi piroclastici.

Nella prima versione di aggiornamento del Piano nazionale di emergenza, la scelta di assumere come riferimento i limiti amministrativi era dettata dalla necessità di integrare successivamente informazioni operative di dettaglio del territorio. Per questo, anche in un'ottica di condivisione e collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti nella pianificazione nazionale, è stato chiesto ai singoli Comuni della nuova "zona rossa" di proporre, d'intesa con la Regione Campania, confini diversi dai propri limiti amministrativi, nel caso in cui ritenessero di essere in grado di gestire evacuazioni parziali delle proprie comunità. Sono tre i comuni che hanno proposto delle ridelimitazioni: il Comune di Napoli, il Comune di Nola e Pomigliano d'Arco.

Le perimetrazioni proposte dai Comuni sono state recepite con la delibera del Consiglio Regionale n. 250 del 26/7/2013 e di seguito approvate definitivamente il 14 febbraio 2014 nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. La direttiva del 14 febbraio 2014 conferma la necessità per i Comuni coinvolti di adeguare gli strumenti urbanistici al nuovo quadro vincolistico e individua anche i gemellaggi tra i Comuni della zona rossa e le Regioni e le Province Autonome che accoglieranno la popolazione evacuata.



Il Piano di allontanamento è stato elaborato dalla Regione Campania l'obiettivo di realizzare l'evacuazione in **72 ore**, con partenza contemporanea e cadenzata da tutti i Comuni della zona rossa, nell'ipotesi cautelativa che l'allontanamento di tutti i suoi 670mila abitanti avvenga simultaneamente. Nel Piano sono individuate le aree di incontro ed è definita la strategia generale per il trasferimento della popolazione presso le Regioni e Province Autonome gemellate. Le Regioni e Province autonome gemellate devono redigere specifici Piani per il trasferimento della popolazione allontanata dalla Zona rossa e per l'accoglienza sul proprio territorio.

Nel territorio comunale di Napoli è presente solamente la zona rossa 1: costituisce l'estremo orientale del territorio urbano e interessa quartieri che presentano una densità edilizia significativa e un impianto urbanistico complesso. 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. Tale configurazione territoriale incide sulla mobilità, sulle vie di fuga e sulle dinamiche di intervento in caso di emergenza, rendendo particolarmente rilevante il coordinamento tra pianificazione urbanistica e pianificazione di protezione civile.

L'ampliamento della zona rossa ha comportato l'estensione dell'applicazione della **L.R. 21/2003**, riguardante le norme urbanistiche per i comuni rientranti nelle zone a rischio vulcanico dell'area vesuviana, anche alle nuove aree del Comune di Napoli ricomprese nel perimetro. Tale normativa introduce vincoli molto stringenti, che incidono direttamente sulle previsioni del vigente Piano regolatore, in particolare attraverso:

- **il divieto assoluto di incremento dell'edificazione residenziale**, sia tramite nuovi volumi che attraverso strumenti attuativi già previsti;
- l'obbligo, per i Comuni, di **adeguare gli strumenti urbanistici generali e attuativi**, prevedendo varianti che recepiscano i divieti e, ove necessario, la demolizione dei volumi incongrui per migliorare la funzionalità delle vie di fuga.

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 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 definendo:

- procedure di evacuazione e trasferimento della popolazione;
- aree di incontro e percorsi preferenziali;
- modalità operative da adottare nei diversi livelli di allerta;
- coordinamento con le Regioni gemellate che ospiteranno temporaneamente la popolazione.

Il piano assume particolare rilievo in considerazione delle trasformazioni urbanistiche necessarie nelle aree vincolate, fornendo un quadro di riferimento per la gestione delle criticità connesse all'impossibilità di attuare parte delle previsioni insediative del PRG.



Capitolo 5

5. Il ruolo centrale delle strategie, dei loro obiettivi e della loro operatività

5.1 I temi connotanti di Obiettivi e Lineamenti Strategici

Nell'ampio contesto di riferimento di scala regionale, nazionale e internazionale tratteggiato nell'Introduzione alla presente Relazione, il Preliminare di PUC è sostenuto da alcune strategie di fondo che ne informano gli indirizzi, le regole, i programmi e i progetti, evidenziando gli obiettivi prioritari di maggiore rilevanza che traggono spunto, sono alimentati e vengono individuati a partire da un complesso di situazioni e valutazioni riconducibili a: l'azione pubblica del Comune di Napoli negli ultimi anni; il Documento di Indirizzi approvato nel giugno 2024; il processo partecipativo e di consultazione attraverso una serie di 'Tavoli' tematici con gli stakeholder (cfr. precedente cap. 3); gli Scenari interpretativi di riferimento contenuti nel precedente cap. 1; il lavoro avviato di elaborazione delle Mappe Interpretative allegate ai successivi capitoli da 7 a 11. Su queste basi, il Preliminare di PUC definisce un quadro strutturato e gerarchizzato di strategie pertinenti e selettive, articolato in **Obiettivi Strategici, Lineamenti Strategici e Azioni Progettuali**, che costituisce la base per la definizione di progetti, politiche e programmi promossi dall'Amministrazione Comunale. Allo stesso tempo, costituirà uno dei riferimenti principali per la valutazione da parte dei soggetti competenti in materia ambientale e, più complessivamente, per un ulteriore confronto con l'insieme degli attori istituzionali, sociali ed economici della città.

La costruzione del **Quadro Strategico**, accompagnata dalla spazializzazione dei suoi Obiettivi, Lineamenti e Azioni nella **Visione d'assieme** e dalla definizione di **Progetti-Guida** relativi a specifici ambiti urbani a cui associare risorse pubbliche e private dedicate, punta a creare un quadro integrato capace di superare la frammentazione delle priorità e degli investimenti in un'ottica di complementarietà indispensabile per aumentarne l'efficacia. In tal senso, la leva finanziaria potrà continuare a supportare consapevolmente gli investimenti da attivare in futuro, sulla scia del PNRR e a partire dai Fondi Strutturali 2021-27 e 2028-34, inclusa l'Agenda Urbana; allo stesso tempo, la leva dell'asset collettivo socio-territoriale potrà attivare una molteplicità di investimenti e pratiche materiali e immateriali promosse dalle comunità insediate e dal tessuto imprenditoriale diffuso.

Il Quadro Strategico valorizza inoltre la sinergia tra la dimensione regolativa e quella strategica, ribadita sia nella Legge Urbanistica Regionale del 2004 che in quella del 2024. Le principali direttrici strategiche del PUC di Napoli vengono delineate facendo riferimento alla compresenza e interazione di diverse declinazioni del futuro della città, che sono contenute nell'Introduzione e negli Scenari interpretativi di riferimento (cfr. cap. 1): adattamento proattivo ai rischi e ai cambiamenti climatici; accessibilità diffusa e per tutti e mobilità urbana; politiche della casa e welfare urbano; lavoro e nuove economie sostenibili; rigenerazione urbana, qualità ambientale e mixité sociale. Sottesa a queste direttrici è l'esigenza di promuovere dinamiche di inclusione e capacitazione sociale ed economica e di sollecitare la crescita di attori imprenditoriali in grado di intercettare e sviluppare un cambiamento e rilancio dell'economia urbana nello scenario locale e globale. Tutto questo si colloca dentro un contesto storico, paesaggistico e culturale di riconosciuta identità nel Mediterraneo e sempre più nel Pianeta, a cui il nuovo PUC deve essere fortemente ancorato. Un contesto quindi che può fornire i fattori trainanti per realizzare uno specifico profilo di sviluppo e rigenerazione per il futuro di Napoli.

Le valutazioni sin qui espresse portano ad individuare i seguenti **5 Obiettivi Strategici (OS)**:

OS1 Attrezzare la città della transizione ecologica assumendo il paesaggio come infrastruttura strategica e identitaria;

OS2 Traguardare una città di reti della mobilità e digitali accessibili a tutti sostenibili e diffuse;

OS3 Rigenerare la città, dalla valorizzazione di aree e complessi storici alla trasformazione di grandi aree urbane dismesse;

OS4 Ripensare le politiche della casa come risposta all'emergenza abitativa;

OS5 Valorizzare la città del lavoro e delle nuove economie.

I **lineamenti strategici** rappresentano un quadro di riferimento, una direttrice d'azione che individua dove e come intervenire per innescare processi di rigenerazione urbana, ambientale e sociale, nell'ambito dei quali vengono definite le Azioni Progettuali (**AP**).

5.2 Il ruolo e l'articolazione delle Azioni Progettuali prioritarie

Le **Azioni Progettuali** (AP), come elencate e descritte nell'allegato 1, comprendono interventi puntuali, azioni sistemiche, politiche urbane e misure di governance dei processi. Una parte delle AP individuate - come precisate nell'allegato 1 - appartenenti a diversi Obiettivi Strategici (OS) e Lineamenti Strategici (LS), esprime intenzionalmente interventi che coesistono e interagiscono sul medesimo ambito – edificio, spazio aperto o infrastruttura – per consentire di leggere in filigrana la loro **stratificazione** che i progetti dovranno implementare in un necessario sincretismo di differenti sollecitazioni. In tal modo emergono la complessità socio-spaziale delle strategie e le interazioni che le caratterizzano. La gestione e attuazione del PUC, infatti – anche attraverso le valutazioni di priorità e fattibilità delle alternative progettuali e programmatiche – dovrà garantire la coerenza con gli obiettivi prestazionali e la loro eventuale integrazione nel tempo in relazione ai finanziamenti europei, nazionali e regionali disponibili, d'intesa con i promotori pubblici e/o privati.

Le AP definite per ciascuno degli LS relativi ai 5 OS vengono spazializzate nella **Visione strategica d'assieme** e nei **Progetti-Guida** (cfr. successivo cap. 12). Tali elaborati progettuali strategici del PUC prospettano differenti ma complementari modalità di rappresentazione incrementale delle modificazioni future del territorio napoletano e forniscono chiavi di lettura e profili dell'azione pubblica, delineando un **racconto multiscalare per temi e per luoghi** articolato nelle seguenti tipologie di interventi:

- interventi puntuali relativi a specifici OS o combinazioni di OS in luoghi eminenti configurabili come capisaldi architettonico-urbani, ambientali e infrastrutturali potenziali da salvaguardare/rifunzionalizzare o di nuovo impianto, nel quadro delle esigenze espresse dagli OS, LS e AP di riferimento;
- interventi coordinati di natura tematica o sistemica su infrastrutture, spazi aperti e complessi o edifici, spazialmente separati ma relativi a singole AP accompagnate da opportune politiche urbane e ambientali;
- progetti integrati e pluritematici in luoghi rilevanti della rigenerazione urbana nei quali prevedere una molteplicità di interventi prioritari nello spazio e nel tempo, riconducibili a diversi OS ed LS.

Come si evince dallo schema seguente, il Preliminare di PUC individua 166 Azioni Progettuali (AP) appartenenti a 41 Lineamenti Strategici (LS). In particolare, l'OS1 è articolato in 8 LS, l'OS2 in 6, l'OS3 in 10, l'OS4 in 8 e l'OS 5 in 7.



| | | | | |
|--|---|--|-----------|----|
| OS1 Attrezzare la città della transizione ecologica assumendo il paesaggio come infrastruttura strategica e identitaria | | | AP | |
| | LS1 | Recupero dei litorali costieri | 5 | 45 |
| | LS2 | Capacità di drenaggio urbano | 5 | |
| | LS3 | Potenziamento delle infrastrutture verdi | 9 | |
| | LS4 | Miglioramento della qualità dell'aria e il microclima urbano attraverso forestazioni e densificazioni vegetali | 4 | |
| | LS5 | Strategia Energetica Urbana - Incentivare la formazione di Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) | 5 | |
| | LS6 | Recupero di aree inquinate - SIN di Napoli Orientale | 4 | |
| | LS7 | Tutela e promozione in chiave multifunzionale dell'agricoltura urbana e periurbana | 8 | |
| LS8 | Dotazione di attrezzature urbane e territoriali sostenibili | 5 | | |
| OS2 Traguardare una città di reti della mobilità e digitali accessibili a tutti sostenibili e diffuse | LS1 | Potenziamento intermodalità costiera | 5 | 25 |
| | LS2 | Miglioramento del Trasporto pubblico locale | 3 | |
| | LS3 | Nodi e Poli di interscambio modale e nuove centralità | 2 | |
| | LS4 | Rete ciclopeditonale territoriale e di prossimità | 6 | |
| | LS5 | Sviluppo della rete viaria e sostenibilità | 4 | |
| | LS6 | Reti digitali | 2 | |
| | LS7 | Parcheggi | 3 | |
| OS3 Rigenerare la città, dalla valorizzazione di aree e complessi storici alla trasformazione di grandi aree urbane dismesse | LS1 | Riduzione del consumo di suolo e riuso dei vuoti urbani | 3 | 40 |
| | LS2 | Valorizzazione del patrimonio storico e identitario | 3 | |
| | LS3 | Riconversione sostenibile delle aree dismesse | 3 | |
| | LS4 | Riappropriarsi degli spazi pubblici privatizzati, abbandonati o scarsamente valorizzati | 3 | |
| | LS5 | Promozione di inclusione sociale e abitativa | 4 | |
| | LS6 | Rafforzamento della resilienza urbana e ambientale | 3 | |
| | LS7 | Sviluppo di nuove economie urbane: innovazione, cultura e green economy | 3 | |
| | LS8 | Coinvolgimento delle comunità nei processi di trasformazione | 3 | |
| | LS9 | Ambiti di tutela archeologica e storico-paesaggistica | 6 | |
| | LS10 | Valorizzare L'Architettura e L'Urbanistica Moderna e Contemporanea | 4 | |
| | LS11 | Promozione dei servizi attraverso il ricorso a strumenti contrattuali di partnership pubblico-privato | 5 | |
| OS4 Ripensare le politiche della casa come risposta all'emergenza abitativa | LS1 | Assumere la mixité sociale nella residenzialità | 3 | 27 |
| | LS2 | Puntare sulla manutenzione programmata degli alloggi ERP esistenti | 5 | |
| | LS3 | Recuperare il patrimonio pubblico immobiliare esistente | 4 | |
| | LS4 | Nuovi insediamenti di edilizia residenziale pubblica | 4 | |
| | LS5 | Riconfigurare la governance per innovare il quadro normativo e gestionale | 1 | |
| | LS6 | Sperimentare modelli innovativi di residenzialità sociale | 3 | |
| | LS7 | Riutilizzare a fini abitativi le attrezzature esistenti dismesse | 5 | |
| | LS8 | Contenere i processi di gentrification | 2 | |
| OS5 Valorizzare la città del lavoro e delle nuove economie | LS1 | Sostegno allo sviluppo produttivo sostenibile e alla ricerca | 4 | 29 |
| | LS2 | Creazione di spazi urbani spazi ibridi e flessibili | 4 | |
| | LS3 | Creazione di una infrastruttura produttiva innovativa | 3 | |
| | LS4 | Bonifica e recupero dei suoli inquinati | 5 | |
| | LS5 | Servizi per l'ecosistema dell'innovazione | 4 | |
| | LS6 | Napoli Est come area strategica per lo sviluppo di imprese innovative | 5 | |
| | LS7 | Produzione agricola e filiera del cibo | 4 | |

Capitolo 6

6. Attrezzare la città della transizione ecologica assumendo il paesaggio come infrastruttura strategica e identitaria (OS1)

6.1 Contenuti strategici dell'OS1

Adattamento ai cambiamenti climatici per convivere con i rischi attraverso una rete di infrastrutture verdi e blu di qualità paesaggistica e socio-ambientale.

L'Obiettivo Strategico fa riferimento alla capacità della città e delle sue comunità di adattarsi, auto-organizzarsi e rispondere in modo proattivo e consapevole alle condizioni di stress e cambiamento particolarmente numerose, estese e intense nel territorio napoletano come si evince dall'elaborato Quadro di sintesi dei rischi e gestione dell'emergenza predisposto dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" (DIARC) a supporto dell'OS1- connesse alla interazione di una molteplicità di **rischi di origine antropica e naturale**.

È chiara l'esigenza di suddividere tra rischi di origine antropica e quelli di origine naturale per mostrare chiaramente le vulnerabilità che derivano direttamente dall'attività umana dalle vulnerabilità che derivano dalle caratteristiche geo-morfologiche del territorio (vulcanesimo e sismicità) e che però vengono esacerbate dall'intensa e pervasiva attività antropica (rischio idraulico e da frana), particolarmente visibile in questa parte del territorio campano fortemente urbanizzato e infrastrutturato.

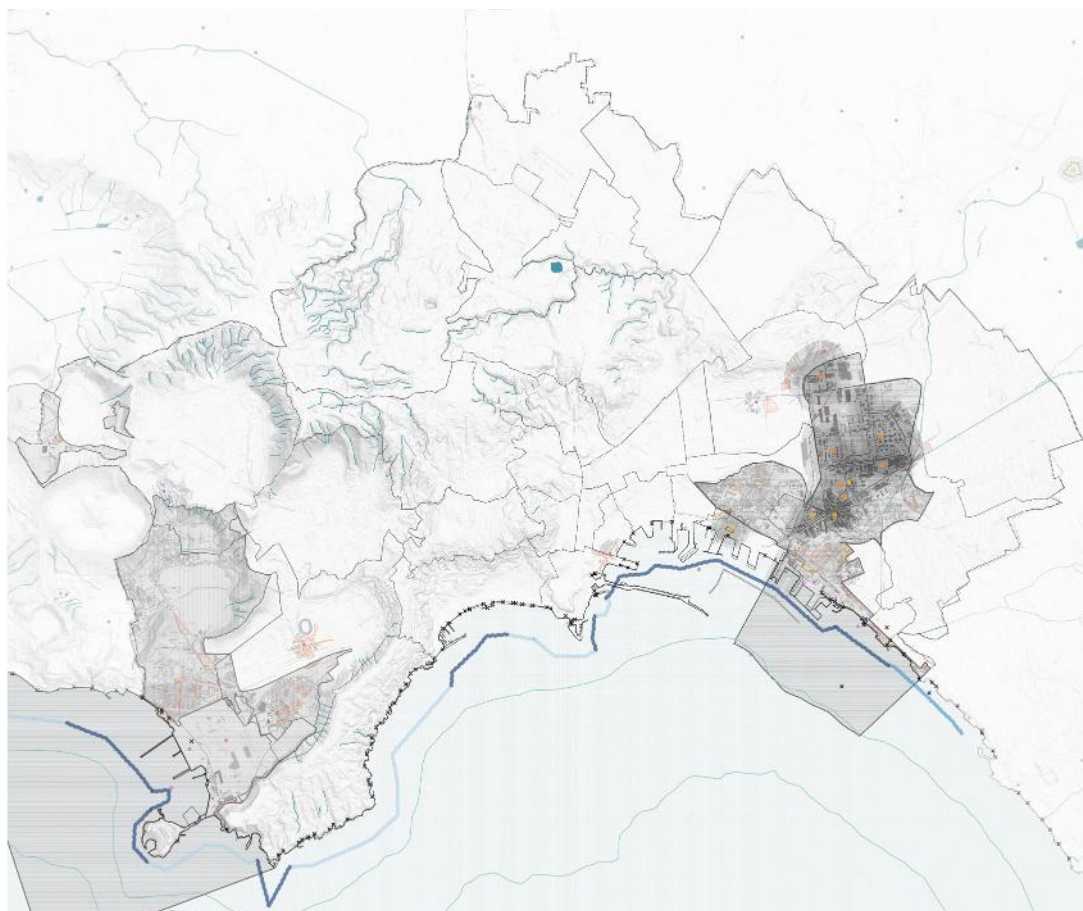


Fig. 6.1 – Rischi di natura antropica e principali elementi esposti (estratto dall'elaborato DIARC B.1.2a)

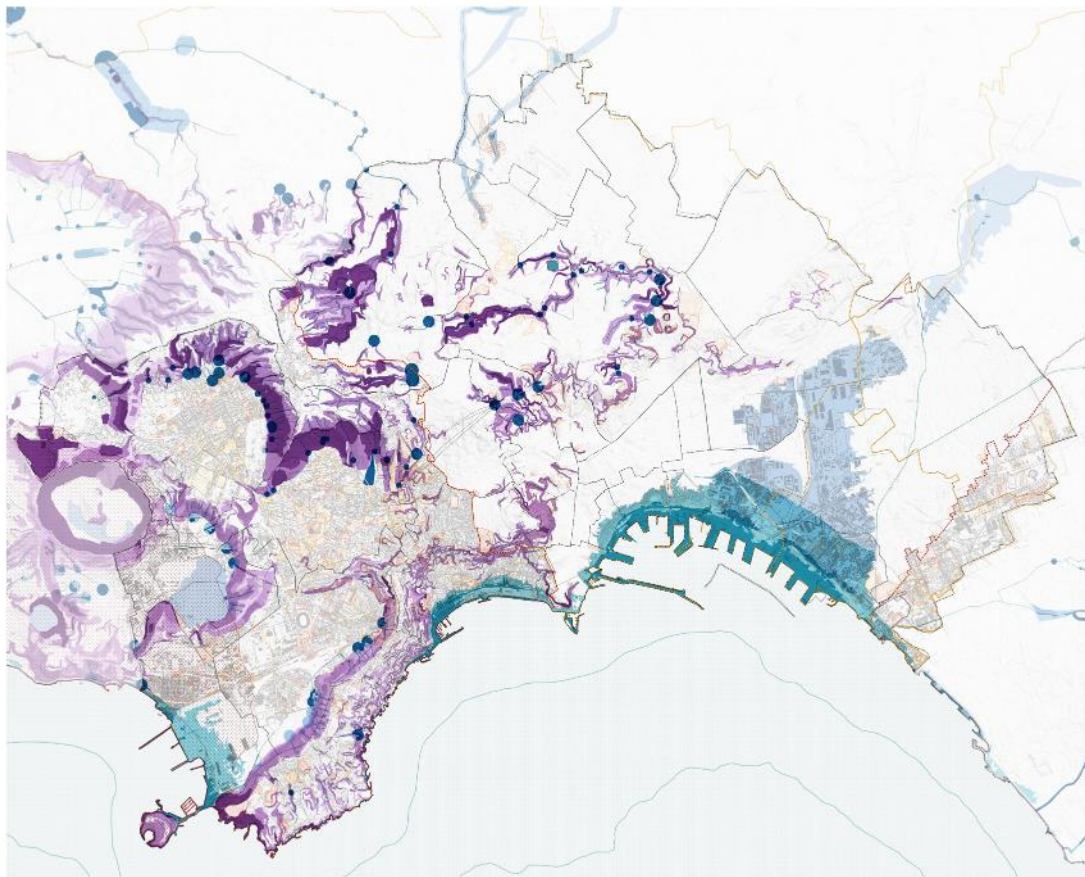
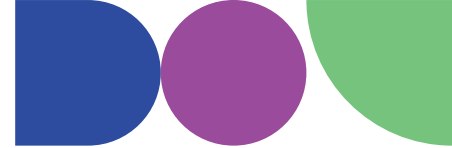


Fig. 6.2 – Rischi di origine naturale e principali elementi esposti (estratto dall'elaborato DIARC B.1.2b)

I rischi si sovrappongono e interagiscono tra loro, amplificandosi nel territorio comunale e metropolitano, ulteriormente esasperati dagli effetti pervasivi dei **cambiamenti climatici**, con accelerazioni critiche a livello planetario dal punto di vista ecologico-ambientale, economico e socio-abitativo.

“Eventi estremi come ondate di calore, precipitazioni intense, siccità, aumentano in intensità e frequenza a livello globale e sono inequivocabili le evidenze che attribuiscono queste variazioni alle attività umane, come riportato nel sesto rapporto di valutazione dell’intergovernamental panel on climate change. nel corso del ventunesimo secolo si supererà il riscaldamento globale di 1,5°C e 2°C se non si metteranno in atto importanti politiche di riduzione delle emissioni di CO2 e di altri gas serra. gli impatti degli estremi variano localmente e risultano amplificati in particolare negli ambienti urbani poiché caratterizzati da elevata fragilità, vulnerabilità ed esposizione. nelle città, infatti, si ritrova la massima concentrazione di popolazione e si erogano i servizi per la salute, la società, l’amministrazione e le attività produttive. inoltre, i centri urbani presentano un’elevata eterogeneità di caratteristiche morfologiche, demografiche e socioeconomiche. in quanto ambienti artificiali, la propensione al rischio e la resilienza sono determinate quindi sia da fattori climatici sia da fattori socioeconomici e istituzionali. se pensiamo al sistema urbano italiano, dove risiede oltre il 56% della popolazione, alle sue caratteristiche fisiche e strutturali per quantità e qualità del costruito, con elevata presenza di superfici impermeabili e limitate aree di carattere naturale, risulta chiaro che i nostri centri urbani sono dei veri hot-spot per le conseguenze del cambiamento climatico. questo comporta che fenomeni estremi come ondate di calore e precipitazioni intense possano produrre impatti la cui intensità è diversa che altrove, mettendo a serio rischio la salute e l’incolumità soprattutto delle categorie di popolazione più fragile” (Fondazione CMCC – Centro Euromediterraneo sui Cambiamenti Climatici, “Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in sei città italiane”, 2021)

La dimensione multi-rischi connota anche la città di Napoli, come evidenziato nella mappa di sintesi elaborata dal DIARC, nella quale vengono mostrati entrambe le tipologie di rischio unitamente ad altre due famiglie di dati molto rilevanti: gli Eventi e il Piano Metropolitano di Protezione Civile.

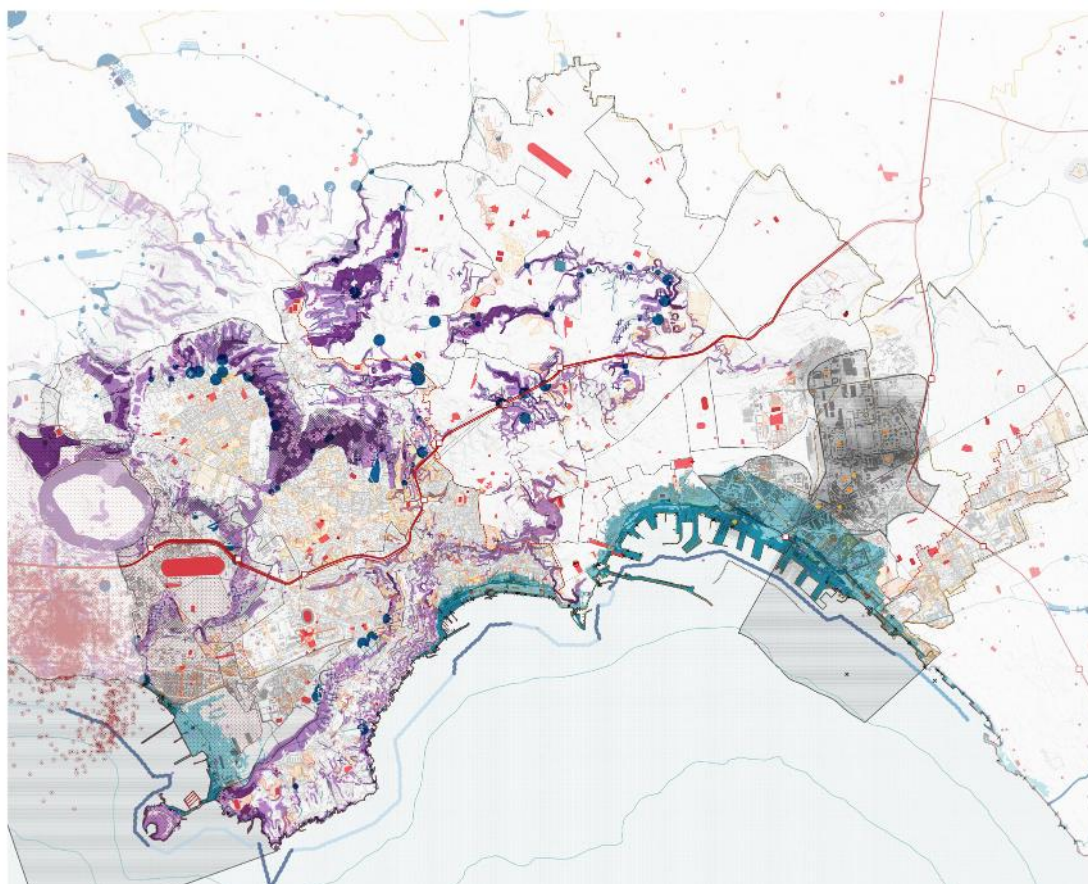


Fig. 6.3 – Quadro di sintesi dei rischi, esposizione e piano di emergenza (estratto dall'elaborato DIARC B.1.2b)

Si tratta di una specifica e peculiare condizione in rapporto a quella delle altre grandi città. Essa produce infatti una problematica sovrapposizione e interazione tra rilevanti rischi naturali (terremoti, vulcanismo, bradisismo e subsidenza) e quelli prodotti dalle attività antropiche (in primis il consumo di suolo e la conseguente impermeabilizzazione con ricadute soprattutto sulle dinamiche critiche di natura idrogeologica e idraulica e di surriscaldamento). Questi ultimi vengono esasperati dai cambiamenti climatici e dai principali rischi correlati, quali innalzamento del livello del mare, surriscaldamento del mare, eventi alluvionali estremi, tifoni costieri. Si tratta di un quadro complesso, aggravato dall'inquinamento delle falde acquifere e dei suoli, a partire dal SIN della Zona Orientale e Occidentale. L'infografica di seguito riportata sintetizza le principali ricadute e previsioni dei rischi connessi al consumo di suolo e alle ricadute sul clima (surriscaldamento urbano, precipitazioni intense), riprese dal Rapporto della Fondazione CMCC (Centro Euromediterraneo sui Cambiamenti Climatici) "Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in sei città italiane" (2021) con riferimento alla città di Napoli, a cui si rimanda (<https://www.cmcc.it/it/report-napoli>).

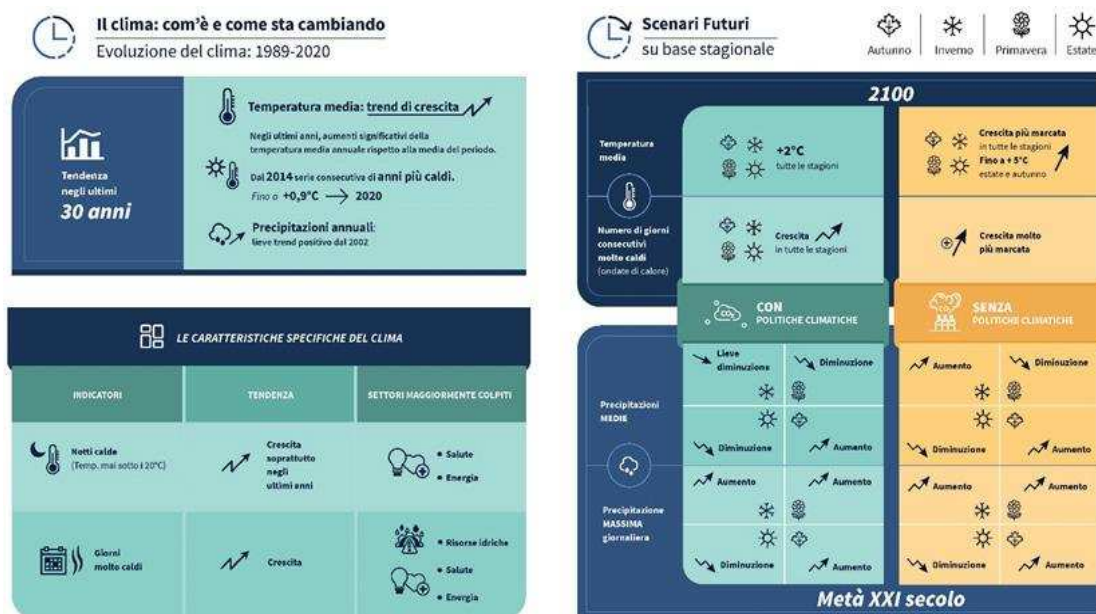
In particolare, il dato di maggiore criticità è quello relativo al surriscaldamento rilevabile attraverso il numero di notti tropicali che vede un incremento pari a +37 giorni nel corso della stagione estiva 2018 rispetto alla media del periodo di riferimento 1971-2000. Questo dato conferma la specificità della città di Napoli che è interessata da un pronunciato fenomeno di 'isole di calore' riconducibile alla densa distribuzione e configurazione morfologica dei tessuti edificati che limitano la libera circolazione dell'aria, con ricadute negative sulla ventilazione urbana.

Le analisi hanno evidenziato con chiarezza l'eccesso termico nella città storica e consolidata di Napoli rispetto ad aree più vicine al mare, proprio a causa della peculiarità del sito e del livello di impermeabilizzazione dei suoli. Allo stesso tempo, hanno evidenziato 'isole di calore' anche nella zona orientale e in quella occidentale della città a causa dell'assenza di infrastrutture verdi nelle ex aree industriali, confermando la necessità di un robusto processo di riurbanizzazione attraverso un'infrastrutturazione verde e blu capace di coinvolgere anche i quartieri di edilizia sociale per mitigare le fragilità socio-ambientali che li caratterizzano.

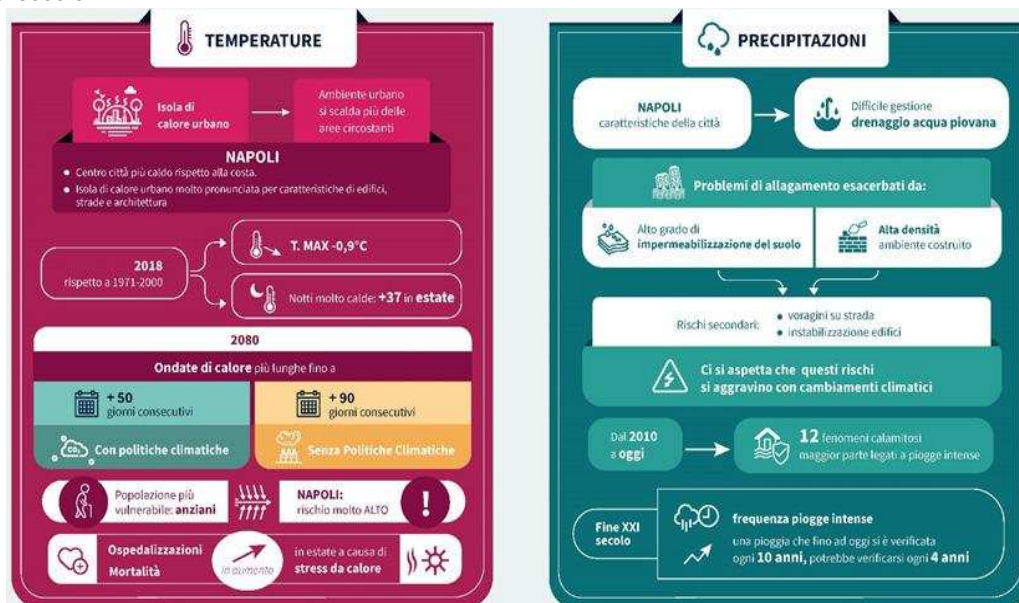


Questa domanda implicita è confermata nella mappa *Urban Heat Island (UHI)* e *Heat Waves (HW)* relativa alla vulnerabilità del sistema urbano alle ondate di calore, che tiene conto del pericolo climatico osservato e futuro, degli edifici residenziali, della quantità degli spazi aperti disponibili e, infine, del numero di residenti nelle diverse zone della città. Una dinamica quindi a cui fa da contrappunto quella delle acque – *pluvial flooding* e *run off*, precipitazioni estreme, innalzamento del livello del mare e dell'ingressione marina nei suoli costieri – confermando una dualità critica presente in tutte le città costiere che le mappe interpretative del Preliminare di PUC approfondiscono.

Fondazione CMCC – Centro Euromediterraneo sui Cambiamenti Climatici “Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in sei città italiane”, 2021 Estratti relativi al report sulla città di Napoli



Analisi del clima della città con simulazioni ad altissima risoluzione (2km) per il periodo 1989-2020 e proiezioni climatiche per metà e fine del secolo.



Analisi sintetica delle conoscenze più aggiornate sui principali impatti climatici che interessano la città, con riferimento a temperature e precipitazioni

L'adattamento proattivo ai rischi rappresenta dunque una necessità ineludibile, come indicato anche nei documenti e negli strumenti della programmazione europea - *Green Infrastructure* (2013), *Carta di Bologna per l'Ambiente* (2017), *Piano Europeo per l'ambiente (European Green Deal, 2019)*, *Biodiversity* (2020), *Next Generation EU* (2020), *Nature Restoration Law* (2024), *Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale (FESR)* e *Fondo Sociale Europeo plus (FSE+)* 2021-2027 - e traccia una rotta che si colloca nel più ampio scenario dei cambiamenti climatici.

In particolare, la previsione dei FESR e FSE+ 2021-2027, apre una prospettiva virtuosa in questo contesto per affermare una visione integrata delle **infrastrutture verdi e blu**, rendendo sinergici gli obiettivi di programmazione economica con quelli della pianificazione territoriale e urbanistica, strategica e operativa. **Un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio** è uno dei 5 obiettivi strategici posti a base della Programmazione del settennato 2021-2027 (e di quello precedente) che deve essere perseguito "attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi" (EU, Regolamento n.1060/2021).

Si tratta di una dimensione della prospettiva green integrata nel territorio urbano che affida alle infrastrutture ambientali la capacità di triangolare campi diversi dell'azione pubblica, favorendo la convergenza e la complementarità con altri canali finanziari pubblici e privati a tutte le scale, in una metamorfosi resiliente e incrementale della città. Questa condizione e le prospettive che lascia intravedere costituiscono un'occasione irrinunciabile per imprimere un'accelerazione significativa alle dotazioni ambientali di **servizi ecosistemici** in grado di ridurre i rischi e, allo stesso tempo, realizzare una rete diffusa e continua di spazi aperti pubblici e privati (suoli agricoli, riserve naturali, parchi, giardini e altre aree verdi permeabili e piantumate, aree interstiziali, piazze e strade con relative dotazioni, arenili, ecc.) ma anche interdetti all'uso antropico o di 'attesa' e ricarica ecologica, oppure destinati ad usi temporanei e reversibili.

Una condizione quindi che richiede azioni integrate per ridurre l'esposizione ai rischi e la vulnerabilità, senza compromettere le identità territoriali ma anzi rilanciandole e attualizzandole da un punto di vista paesaggistico e della coesione sociale. Si tratta di una strategia alla doppia scala, territoriale e locale, che fa leva principalmente sulla creazione di una rete di infrastrutture verdi e blu, a partire da quelle esistenti, capace di ridurre progressivamente la pervasività dei rischi, contrastare condizioni di fragilità e al contempo massimizzare la biodiversità e la produzione di servizi ecosistemici. Una strategia che va indirizzata principalmente al *desealing* dei suoli impermeabili, a nuovi sistemi di drenaggio urbano, all'incremento delle dotazioni vegetali e della mobilità sostenibile (cfr. Obiettivo Strategico 2). Ma deve anche essere orientata alla costruzione di un nuovo **metabolismo urbano** per i cicli dell'energia, delle acque, dei suoli e dei rifiuti, capaci di attivare forme di economia circolare e modalità gestionali cooperative e socialmente inclusive, in sinergia con gli Obiettivi Strategici 3 e 5.

Questo assortimento di spazi e comunità che li fruiscono e talvolta gestiscono, sollecita sia i numerosi **paesaggi** esistenti da salvaguardare e rigenerare, sia i nuovi paesaggi colonizzatori dei numerosi spazi aperti previsti dalla rigenerazione urbana di aree e impianti dismessi e di tessuti urbani critici. In questo senso, la 'transizione ecologica' non svolge solo un ruolo settoriale di mitigazione e contrasto dei rischi e di riorganizzazione di alcuni cicli del metabolismo urbano; ma anche di costruzione di un telaio incrementale della nuova città pubblica, come **progetto di suolo** dotato di elevate capacità performative dal punto di vista paesaggistico, ecologico-ambientale e sociale.

Le infrastrutture verdi e blu costituiscono inoltre una rete anti-fragile di luoghi vivibili del benessere psico-fisico; accessibili a tutti dal punto di vista pedonale e ciclabile nella continuità del territorio; socialmente riconosciuti e di valore identitario; gestiti sempre più spesso dalle comunità locali e dalla cittadinanza attiva attraverso strumenti pazzati intersoggettivi con attori pubblici e privati.

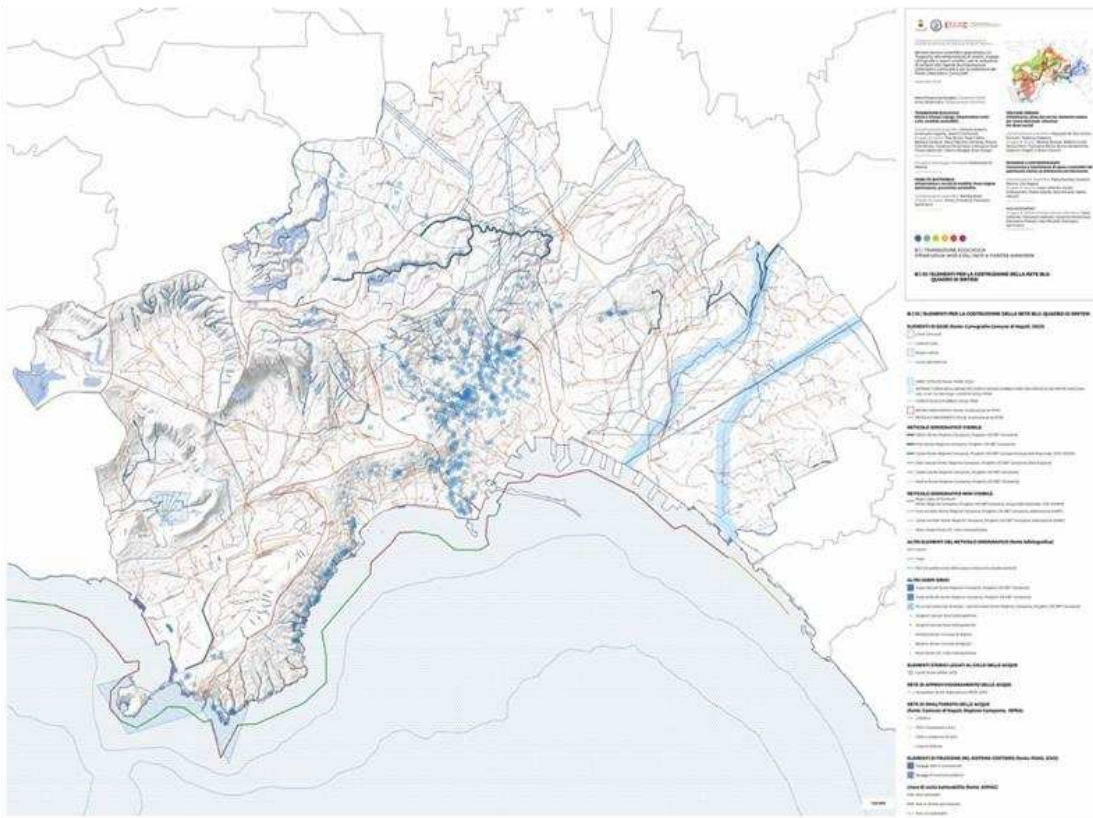
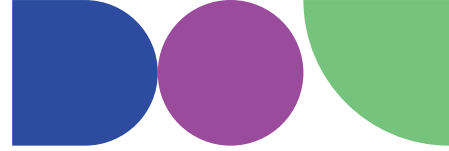


Fig. 6.4 - elementi per la costruzione della rete blu (estratto dall'elaborato DIARC B.1.10)

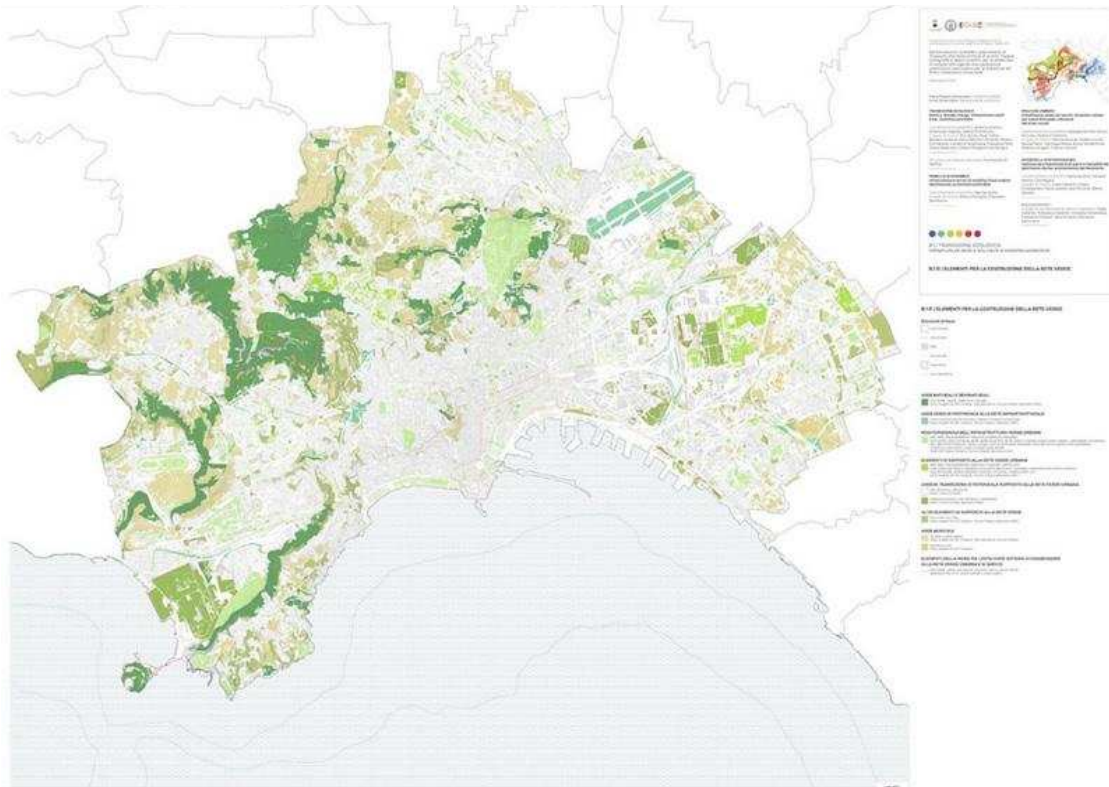


Fig. 6.5 - elementi per la costruzione della rete verde (estratto dall'elaborato DIARC B.1.11)

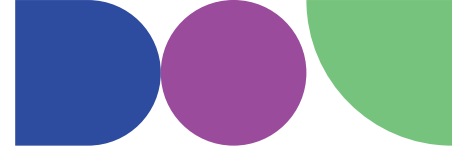
I contenuti principali dell'OS1 sono riassumibili nei seguenti:

- avviare azioni integrate per convivere con i rischi cumulativi generati da innalzamento del livello del mare, processi di erosione, subsidenza e ingressione marina lungo i litorali costieri di matrice naturale, compatibilmente con la riorganizzazione dell'economia del mare e la sua fruizione sostenibile;
- favorire interventi di infrastrutturazione verde e blu (forestazione urbana, desealing e rinaturazione, qualificazione paesaggistico-ambientale di infrastrutture lineari della mobilità, rain garden e water square, riorganizzazione del drenaggio urbano e delle reti di smaltimento delle acque, ecc.) anche per l'eliminazione delle 'isole di calore', la riduzione dell'inquinamento da gas climalteranti e la realizzazione di presidi territoriali di adattamento, mitigazione e contrasto al cambiamento climatico;
- attivare processi di bonifica delle acque di falda e dei suoli contaminati (anche attraverso politiche pubbliche di calmieramento dei costi), a partire dalle aree del SIN di Napoli Orientale e Occidentale, assieme alla concentrazione e successiva delocalizzazione definitiva di impianti e depositi di derivati del petrolio e del gas;
- promuovere pratiche e spazi di ruralità (orti urbani, agricoltura solidale) come rete diffusa di giustizia socio-ambientale (accoglienza, cooperazione e inclusione sociale) e promuovere l'innovazione delle pratiche agricole e l'adozione di sistemi agrivoltaici cui associare la riduzione di suoli impermeabili della produzione serricola.
- praticare politiche innovative e integrate capaci di individuare i luoghi di convergenza di azioni multiattoriali per l'attivazione di strumenti pattizi e partenariali tra il Comune di Napoli e soggetti pubblici, privati e del terzo settore (e altre forme di autorganizzazione e partecipazione) finalizzate a valorizzare le esperienze più qualificate di protagonismo sociale, ambientale e culturale della cittadinanza attiva nella gestione e riappropriazione degli spazi e nella condivisione delle scelte di rigenerazione.

Le Azioni Progettuali (AP) relative ai Lineamenti Strategici (LS) dell'OS1 sono promosse sia dal Comune e da altri Enti pubblici sia da soggetti privati attraverso interventi prevalentemente pubblici e privati di uso pubblico, avvalendosi di diverse tipologie di finanziamento:

- fondi pubblici europei, statali e regionali inseriti entro programmi d'intervento dedicati in tutto o in parte a tali AP;
- accordi partenariali tecnico-finanziari con soggetti pubblico-economici ed enti pubblici di gestione del patrimonio statale e del risparmio – come l'Agenzia del Demanio, Cassa Depositi e Prestiti e INVIMIT – che comprendono anche interventi riconducibili a tali AP entro programmi più ampi di rigenerazione urbana;
- finanziamenti privati per la realizzazione di opere pubbliche oggetto di monetizzazione attraverso capitoli dedicati del bilancio comunale oppure attraverso scomputo degli oneri di urbanizzazione su aree pubbliche o di uso pubblico;
- finanziamenti privati in aree private per opere di uso pubblico rispondenti agli obiettivi delle AP;
- finanziamenti privati di consorzi e associazioni di imprenditori agricoli per valorizzare e qualificare aree coltivate e incolte attraverso parchi agricoli biologici, accessibili a tutti per usi pubblici compatibili e sinergici con l'attività culturale;
- finanziamenti messi a disposizione da soggetti del Terzo Settore e altri della cittadinanza attiva per interventi di rigenerazione puntuale di suoli e immobili da destinare a usi temporanei in aree pubbliche e private non utilizzate, con progetti di qualità ecosistemica e paesaggistica.

L'OS1 sollecita 45 Azioni Progettuali (AP) afferenti a 8 Lineamenti Strategici (LS).



Di seguito uno schema degli elaborati di inquadramento predisposti dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e da Risorsa S.r.l., in relazione all'OS1 (attrezzare la città della transizione ecologica assumendo il paesaggio come infrastruttura strategica e identitaria).

| OS1 - ATTEZZARE LA CITTÀ DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA ASSUMENDO IL PAESAGGIO COME INFRASTRUTTURA STRATEGICA E IDENTITARIA | | |
|---|------------------|---|
| <i>Dipartimento di Architettura (DIARC) – Università Federico II</i> | | |
| B.1 Transizione ecologica – Rischi e climate change, infrastrutture verdi e blu | | |
| Codice | Tipologia | Denominazione elaborato |
| B.1.1 | Inquadramento | Reti multiscalarì delle infrastrutture blu e verdi e dei rischi |
| B.1.2 | Inquadramento | Quadro di sintesi dei rischi |
| <i>Risorsa Srl – consulenza agronomica</i> | | |
| QC.1.4 | Inquadramento | Struttura e continuità del territorio rurale nei Sistemi di Terre della Città Metropolitana (inquadramento metropolitano) |
| QC.1.6 | Inquadramento | Sistemi di terre Città Metropolitana (inquadramento metropolitano) |

6.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

OS1/LS1 Recupero dei Litorali costieri

Qualificare i litorali costieri di matrice naturale (arenili, complessi tufacei, scogliere, ecc.) per adattarli ai rischi di erosione costiera, subsidenza e innalzamento del livello del mare ed eventi temporaleschi estremi e improvvisi, con soluzioni nature based che garantiscano la fruizione pubblica.

Garantire un approccio integrato e multidisciplinare volto a garantire la tutela, la fruibilità e lo sviluppo sostenibile del litorale costiero, mediante una prima operazione di aggiornamento della mappatura di base del litorale costiero e di contrasto del dissesto idrogeologico e ai cambiamenti climatici attraverso tecniche di ingegneria naturalistica, di consolidamento del litorale costiero e di bonifica.

Potenziare la difesa idrogeologica della linea di costa, che nel territorio comunale di Napoli presenta tratti fortemente urbanizzati, infrastrutturati e soggetti a fenomeni di erosione e instabilità spesso con competenze plurime di intervento nell'ambito della mitigazione del rischio da mareggiate.

Prevedere misure specifiche per la tutela e la riqualificazione dei litorali, attraverso interventi di consolidamento, arretramento strategico, rinaturalizzazione e gestione integrata della fascia costiera, in coerenza con le direttive europee e i piani regionali di difesa della costa, con una governance di coordinamento tra le varie istituzioni competenti.

Successivamente, implementazione della valorizzazione del territorio costiero attraverso la progettazione di spazi pubblici accessibili e inclusivi, ispirati ai principi nature-based, connettendo in modo sostenibile il tessuto urbano ai nuovi punti di accesso marittimo, potenziando gli accosti portuali, integrandoli con la città e recuperando strutture storiche, contribuendo a rafforzare il legame tra ambiente urbano e marino, promuovendo la fruizione pubblica e la valorizzazione socio-culturale del litorale.

OS1/LS2 Capacità di drenaggio urbano

Riorganizzare il ciclo delle acque, il drenaggio urbano-territoriale e la rete dei sottoservizi, mettere in sicurezza i corsi d'acqua superficiali e i versanti collinari critici, incrementare la permeabilità dei suoli, al fine di contrastare il run off e il water flooding, garantire il ripascimento delle falde acquifere, contrastare i rischi idrogeologici e idraulici di fronte agli eventi temporaleschi estremi, prevedendo al contempo modalità di riciclo delle acque e

forme di fruizione pubblica compatibili.

Rafforzare la coerenza tra la pianificazione territoriale e la gestione del rischio idrogeologico, con particolare riferimento alla pericolosità idraulica. In tale contesto, si ritiene che sia prioritario procedere a una revisione approfondita delle aree di rischio individuate e mappate all'ex Autorità di Bacino – soprattutto quelle a pericolosità idraulica - contenute nel Piano di Assetto Idrogeologico (PAI), le cui attuali previsioni risultano, in diversi casi, approssimative e non coerenti con la realtà che esprime il territorio. In particolare, si propone di approfondire le aree soggette a rischio idraulico attraverso studi specifici volti a definire con minore approssimazione le aree soggette a colate rapide di fango e quelle interessate da deflusso concentrato di acque meteoriche, fenomeni ricorrenti in diversi quartieri collinari e periurbani della città.

Tali approfondimenti consentirebbero di individuare con maggiore precisione le aree effettivamente esposte a rischio, superando la logica delle perimetrazioni generiche e favorendo l'adozione di misure non strutturali di governo del territorio. Un ulteriore ambito di intervento riguarda la rete fognaria cittadina, in molte zone caratterizzata da infrastrutture vetuste, sottodimensionate o scarsamente mantenute.

Potenziare interventi strutturali di adeguamento e potenziamento della rete fognaria, da inserire nella programmazione triennale di misure strutturali di EIC, in coordinamento con la società ABC gestore del servizio idrico integrato. Tali interventi dovrebbero essere prioritari nelle aree a maggiore vulnerabilità idraulica, anche in funzione del cambiamento climatico e dell'aumento dell'intensità degli eventi meteorici estremi.

Chiarire le competenze e le responsabilità dei diversi livelli istituzionali nella gestione e manutenzione delle opere idrauliche e di difesa del suolo: Regione Campania, Città Metropolitana, Consorzi di Bonifica.

Convivere con il rischio, adottando un approccio realistico e integrato che affianchi alle misure strutturali anche quelle di protezione civile. Rafforzare il collegamento tra il PUC e il Piano Comunale di Protezione Civile, affinché le scelte urbanistiche siano coerenti con le strategie di gestione dell'emergenza, l'organizzazione dei soccorsi e la tutela della popolazione nelle aree a rischio.

Prevedere misure di prevenzione e manutenzione territoriale e riconfigurazione o delocalizzazione di insediamenti in aree ad alto rischio non mitigabile, garantendo:

- il riuso delle aree già edificate o impermeabilizzate;
- la de-sigillazione e l'impianto vegetazionale;
- i modelli insediativi compatti e multifunzionali.

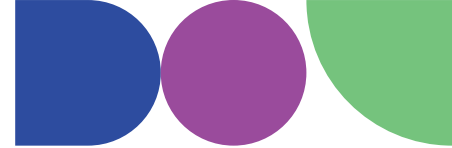
I fenomeni oggetto del presente LS sono quelli individuati nelle Mappe Interpretative del Preliminare di PUC.

OS1/LS3 Potenziamento delle infrastrutture verdi

Rigenerare e qualificare la rete degli spazi pubblici e privati, esistenti e di progetto (boschi, zone umide, versanti costieri e collinari colonizzati dalla macchia mediterranea, parchi, giardini, verde attrezzato, aree pertinenziali, ecc.), compresi quelli con suoli impermeabilizzati da desigillare e inquinati da bonificare, per migliorare le prestazioni ecosistemiche e l'adattamento all'alternanza di eventi meteorologici estremi (ondate di calore/temporali violenti e quindi siccità/alluvioni), con un approccio integrato che tenga conto degli aspetti vegetazionali, ecologici, paesaggistici e climatici. L'obiettivo è trasformare il verde urbano in una infrastruttura multifunzionale, capace di migliorare la qualità ambientale, sociale e culturale della città. Le "infrastrutture verdi e blu" (parchi urbani, corridoi ecologici e fasce boscate) come elementi strutturali della città e del territorio, costituenti un sistema di spazi naturali e semi-naturali, interconnessi e multifunzionali, sono tutelate, progettate e gestite al fine di assicurare la fornitura di servizi ecosistemiche.

Questa rete verde, che include anche aree da bonificare e suoli contaminati, deve diventare un sistema continuo e connesso, capace di:

- **Mitigare gli effetti delle isole di calore** attraverso nuove piantumazioni arboree e arbustive, coperture vegetali (tetti verdi, pareti verticali e inerbimento degli spazi aperti)



- **Gestire le acque meteoriche** con sistemi di stoccaggio e drenaggio naturale, anche per mantenere gli spazi verdi pubblici.
- **Produrre energia da fonti rinnovabili**, contribuendo all'autosostentamento energetico.
- **Favorire la biodiversità**, restituendo spazio alla flora e alla fauna urbana.
- **Garantire salute e benessere psicofisico dei cittadini** attraverso l'accessibilità ad aree naturali e la disponibilità di spazi per la socialità.
- **Potenziare resilienza ecosistemica, la decontaminazione dei suoli inquinanti e il contenimento dell'erosione del suolo**, anche attraverso opportune misure di incentivo.

Il verde urbano assume il ruolo di risorsa ambientale, ma anche spazio sociale, culturale ed economico, luogo di incontro, di esposizione artistica e artigianale, attrattore turistico, valorizzando l'identità di Napoli come città ricca di patrimonio storico e bellezze naturali.

La visione proposta non si limita a interventi puntuali, ma mira alla creazione di un ecosistema urbano organico, dove il verde diventa protagonista della rigenerazione urbanistica.

La ricomposizione della rete del verde urbano (green urban network) prevede la realizzazione di corridoi ecologici, che connettano le colline al mare attraverso una rete continua di spazi vegetati e sistemi idrici, valorizzando le caratteristiche geomorfologiche del territorio. Oltre alle azioni progettuali di carattere operativo, è necessario promuovere adeguate forme di programmazione e gestione delle infrastrutture verdi e blu, anche attraverso programmi operativi che coinvolgano le istituzioni, comunali e sovracomunali, e la cittadinanza, in particolare gli imprenditori e il terzo settore.

Le istituzioni saranno coinvolte per la programmazione di interventi condivisi, coerenti ed orientati alla realizzazione delle strategie suddette. L'azione sociale, d'altra parte, potrà interessare l'utilizzo dello spazio verde, rigenerato da parte delle comunità, attraverso una cura ai fini di una economia circolare, riutilizzando gli scarti della manutenzione del verde per la produzione di compost, utilizzando gli spazi interstiziali come orti urbani, per la produzione a "km zero" e per autoconsumo.

Il Comune svilupperà normative e regolamenti atti a introdurre condizioni orientate alla realizzazione di tetti e facciate verdi, al recupero delle aree incolte, alla desigillazione delle aree pavimentate, alla forestazione urbana e alla realizzazione di sistemi di accumulo idrico, per i privati che promuovono interventi edilizi o di ristrutturazione urbanistica, in modo da integrare le iniziative pubbliche di rigenerazione con l'attività dei privati, anche garantendo incentivi urbanistici ai soggetti che, nell'ambito della realizzazione di attrezzature pubbliche, aderiscano alla realizzazione degli obiettivi del PUC. Le relative Azioni Progettuali (vedi Allegato OS1 – LS3 - AP) mirano a rendere la città resiliente, verde e sostenibile, capace di affrontare le sfide climatiche e ambientali, migliorare la qualità della vita e promuovere una nuova cultura urbana, dove lo spazio pubblico diventa protagonista della rigenerazione ambientale, sociale ed energetica.

OS1/LS4 Miglioramento della qualità dell'aria e il microclima urbano attraverso forestazioni e densificazioni vegetali diffuse su aree pubbliche e private per eliminare le isole di calore, (ex dizione "favorire processi di ossigenazione e ventilazione naturale terra mare, catturare polveri sottili e gas climalteranti, garantire adeguate condizioni di benessere e salute della popolazione e degli ecosistemi, in sinergia con politiche di mobilità sostenibile").

Garantire che le trasformazioni dell'ambiente costruito e delle sue infrastrutture chiave (uso del suolo, energia, trasporti) contribuiscano al miglioramento della qualità dell'aria e del microclima urbano, perseguendo simultaneamente l'adattamento agli impatti di eventi estremi e la mitigazione dei cambiamenti climatici attraverso la riduzione dei gas climalteranti, tramite azioni che abbiano natura multiscale e differenti orizzonti temporali, con un approccio integrato che combina misure di adattamento climatico, di mitigazione delle emissioni e di giustizia socio-economica e ambientale, finalizzate a garantire:

- **il miglioramento della qualità dell'aria**, mediante la riduzione delle emissioni di gas climalteranti con interventi integrati sui settori chiave energia, trasporti, edifici, e il potenziamento delle capacità attuali di stoccaggio delle

infrastrutture verdi e blu, con particolare riferimento alle aree collinari, al sistema dei parchi urbani, alle nuove “foreste urbane” e agli ecosistemi costieri e marini;

- **il miglioramento del microclima urbano**, attraverso adeguate azioni di pianificazione a breve, medio e lungo termine, agendo sulle temperature superficiali di edifici e spazi aperti, mediante un incremento delle superfici evapotraspiranti e di quelle riflettenti, così da ottenere un miglioramento delle condizioni di stress termico percepito e la riduzione dell'isola di calore urbano (UHI).

- l'aumento di aree verdi e permeabili e la loro equa distribuzione localizzativa sul territorio comunale, in quanto non più intese solo come dotazioni urbanistiche bensì come elementi di una **rete ecologica** in grado di incrementare la biodiversità e garantire molteplici servizi ecosistemici e benefici climatico-ambientali.

Alla macroscale cittadina risulta essenziale implementare infrastrutture verdi e blu che siano in grado di rafforzare il potenziale di adattamento climatico legato alle condizioni geografiche e geomorfologiche cittadine, riconnettendo le colline al mare attraverso reti di spazi vegetati da pianificare e progettare a diverse scale di intervento e aventi caratteristiche dimensionali e tipologiche appropriate al contesto territoriale di riferimento, in sintonia con le strategie europee su Green Infrastructure (2013) e Biodiversity (2020) e con il Next Generation EU (2020).

La «colonna vertebrale» delle infrastrutture verdi è costituita dalle **foreste urbane**, definibili come una rete o un sistema che include le foreste, i gruppi di alberi, le alberature stradali, i singoli alberi che si trovano in aree urbane e periurbane, in parchi e giardini ma anche nelle zone abbandonate (FAO Guidelines on urban e peri-urban forestry, 2016). Gli interventi di forestazione urbana e periurbana contribuiscono a rafforzare la struttura e le connessioni della rete ecologica, intesa come sistema continuo di collegamento tra le aree naturali, agricole, parchi urbani e periurbani. Essi riguardano sia l'implementazione del patrimonio arboreo ed arbustivo nei parchi e nelle aree pubbliche e private, comprese le sedi stradali, sia interventi di piantumazione e/o densificazione vegetativa da condurre anche in aree marginali e vuoti urbani (ex cave, aree dismesse, spazi industriali abbandonati).

Negli interventi di forestazione urbana, a diversa scala, si dovrà contemplare l'adozione sistematica di Nature-based solution (NBS), che garantiscono non solo il mero incremento delle dotazioni vegetali, ma anche la produzione di **ossigeno e stoccaggio di carbonio, nonché la cattura di polveri sottili**.

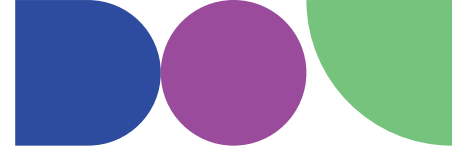
Il miglioramento della qualità dell'aria e del microclima urbano dovrà essere perseguito anche attraverso un approccio più sostenibile alla mobilità urbana, prevedendo la razionalizzazione e la riqualificazione delle infrastrutture di trasporto esistenti, che andranno integrate con un sistema appropriato di mobilità ciclo-pedonale. La realizzazione di un sistema di **mobilità dolce** dovrà necessariamente essere integrata con le infrastrutture verdi e blu in modo da concorrere alla creazione di un sistema ecologico e sociale organico: l'integrazione dei percorsi di mobilità dolce negli interventi di forestazione urbana (greenways, viali alberati, percorsi ciclabili nei parchi) contribuirà a promuovere una valida alternativa all'utilizzo dell'automobile per spostamenti medio-brevi. Al fine di incentivare la mobilità pedonale, dovrà altresì essere valorizzato il diffuso sistema dei collegamenti verticali cittadini (gradonate, scale e rampe), anche in termini di sicurezza climatica perseguibile mediante la predisposizione di appositi “rifugi climatici”. Il contrasto agli effetti indotti dai cambiamenti climatici verrà dettagliato in varie scale d'intervento, con una appropriata strategia eco-sistemica per contrastare gli effetti stessi, mitigarne le cause e produrre effetti di adattamento.

La strategia di contrasto ai cambiamenti climatici, da dettagliare in sede di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) mediante l'esplicitazione di un insieme di indicatori, definiti durante la fase di predisposizione dei piani, “si definisce prioritariamente mediante interventi di:

a) riconfigurazione insediativa, mirata alle parti urbane caotiche e densamente edificate, con scarsi valori ambientali ed aree impermeabili;

b) infrastrutturazione verde con incremento, qualificazione e messa in rete dei servizi ecosistemici, prodotti dalle superfici permeabili e dal patrimonio vegetale urbano, con particolare riferimento alla copertura arborea, favorendo l'utilizzo di specie vegetali a basso fabbisogno idrico;

c) diffusione di materiali ad alta riflettanza e tecniche di climatizzazione passiva per il contenimento delle isole di calore in ambito urbano;



d) realizzazione e potenziamento dei sistemi di drenaggio sostenibile, fitodepurazione e accumulo delle acque, in particolare meteoriche, finalizzati al loro riutilizzo per finalità di irrigazione, raffrescamento, igiene urbana e sicurezza antincendio,

OS1/LS5 Strategia Energetica Urbana - Incentivare la formazione di Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), solidali e di vantaggio pubblico-privato, entro processi di qualificazione edilizia e ri-generazione urbana, individuando in maniera prioritaria aree/contesti che, per caratteristiche morfo-logiche, funzionali e distributive, si prestano a questo obiettivo.

Le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) sono individuate come strumenti chiave per la transizione, in grado di generare benefici ambientali, sociali ed economici, soprattutto nei quartieri ad alta densità di edilizia residenziale pubblica. Le azioni progettuali prevedono la promozione di CER di quartiere, solidali e industriali, la semplificazione degli iter autorizzativi, il supporto tecnico-amministrativo, l'accesso a eventuali finanziamenti e la progettazione integrata di microgrid e sistemi di accumulo nei processi di rigenerazione urbana. Particolare attenzione è rivolta all'integrazione delle CER nei masterplan di nuove aree e nei contesti ERP, dove la governance pubblica facilita la gestione condivisa e la riduzione della povertà energetica. L'attivazione delle CER, insieme alla riqualificazione edilizia e alla mobilità elettrica, costituisce una delle leve più efficaci per la decarbonizzazione e la coesione sociale.

La Strategia Energetica Urbana del Comune di Napoli si basa su un quadro conoscitivo integrato e multidimensionale, finalizzato alla comprensione sistemica delle dinamiche che governano l'ambiente urbano. Tale quadro analitico prende in considerazione i sistemi **ambientale, abitativo, economico-produttivo, energetico e della mobilità**, articolandosi su differenti scale di osservazione – urbana, di quartiere e microzonale – al fine di restituire una lettura coerente e multilivello del territorio. L'approccio metodologico adottato consente di affrontare con efficacia le sfide poste dalla transizione ecologica e dalla riduzione della povertà energetica, mediante una mappatura puntuale delle criticità, delle vulnerabilità e delle potenzialità energetico-ambientali, nonché attraverso l'individuazione delle cause strutturali e delle interrelazioni tra i diversi sottosistemi territoriali.

L'obiettivo strategico principale consiste nell'orientare le politiche energetiche e urbane verso soluzioni tecnicamente solide, territorialmente mirate e socialmente inclusive, capaci di contribuire al raggiungimento della neutralità climatica, della resilienza urbana e dell'equità energetica. Un approccio integrato alla pianificazione, in cui la dimensione energetica diventa parte costitutiva delle politiche di assetto del territorio, della rigenerazione urbana e della coesione sociale.

In continuità con il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC) e con le politiche ambientali pregresse, la pianificazione territoriale diventa leva operativa per la transizione ecologica, verso una maggiore integrazione tra pianificazione energetica, gestione del patrimonio edilizio, infrastrutture urbane e strumenti di inclusione sociale, verso un coordinamento tra pianificazione strategica, programmazione settoriale e gestione operativa, per garantire l'efficacia, la misurabilità e la tracciabilità delle azioni introdotte. La Strategia Energetica Urbana diventa, quindi, uno strumento operativo di governance territoriale volto a integrare la dimensione energetica nei processi di pianificazione urbanistica comunale, favorendo la coerenza con le politiche europee e nazionali in materia di sostenibilità, decarbonizzazione e adattamento climatico.

Il quadro conoscitivo fondato sull'**analisi dei cinque sistemi territoriali – ambientale, dell'abitare, economico, energetico e della mobilità** - ha restituito una lettura multidimensionale del territorio urbano e periurbano, indagato sia a scala urbana che di quartiere e microzonale mediante l'adozione di una griglia regolare (250x250 m), utile a garantire coerenza e comparabilità spaziale; tramite questa analisi sono stati identificati dei **cluster energetici**, definiti come **zone omogenee** in termini di criticità e/o potenzialità (vedi Allegato OS1 - LS4 - AP)

Le misure prioritarie di applicazione includono comunità energetiche, microgrid locali, retrofit energetico, utilizzo di pompe di calore, nature based solutions, recupero di calore da infrastrutture e produzione distribuita da fonti rinnovabili.

La **Strategia Energetica Urbana** si propone come un dispositivo di pianificazione avanzata capace di connettere la dimensione ambientale con quella socioeconomica, promuovendo un modello di sviluppo urbano basato su efficienza energetica, innovazione tecnologica e inclusione, in linea con gli obiettivi della transizione verde e

della neutralità climatica al 2050 in cui le aree principali di applicazione sono il patrimonio pubblico, il tessuto consolidato, le aree periurbane e gli ambiti di trasformazione.

OS1/LS6 Recupero di aree inquinate - SIN di Napoli Orientale

Rigenerare l'ambito urbano del SIN di Napoli Orientale – contestualmente alla progressiva delocalizzazione dei grandi impianti di stoccaggio dei combustibili fossili a Rischio di Incidente Rilevante (RIR) – attraverso un programma integrato di bonifica delle acque di falda e dei suoli contaminati, realizzazione di un nuovo drenaggio delle acque superficiali e di falda, costruzione di una rete diffusa di infrastrutture verdi e blu (a partire dal Parco e dal Canale del Nuovo Sebeto), sviluppo di forme diversificate di produzione energetica alternativa (fotovoltaica, geotermica, micro-eolica, da biogas) in linea con i principi della transizione energetica e in continuità con il Preliminare di PUA dell'Ambito 13 (approvato con DGC n.252 del 05/03/2009).

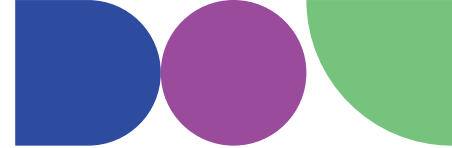
La strategia energetica urbana di Napoli si fonda su un quadro conoscitivo solido che analizza la transizione ecologica non solo attraverso la mappatura delle criticità, ma anche tramite la comprensione delle interdipendenze tra sistemi ambientali, abitativi, economici, energetici e della mobilità. L'analisi evidenzia la forte dipendenza dai combustibili fossili (3,8 milioni di MWh consumati, di cui quasi il 70% elettricità e il 30% gas naturale) e la marginalità delle fonti rinnovabili. Le azioni progettuali prioritarie includono la promozione di produzione energetica alternativa (fotovoltaico, agrivoltaico, reti distrettuali a bassa entalpia), l'efficientamento del patrimonio edilizio pubblico e privato, l'elettrificazione dei consumi e la digitalizzazione dei sistemi di monitoraggio. In particolare, l'installazione di sistemi a pompe di calore, impianti fotovoltaici su tetti pubblici e privati e lo sviluppo di reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento nelle aree di rigenerazione rappresentano leve concrete per la decarbonizzazione e la resilienza.

OS1/LS7 Tutela e promozione in chiave multifunzionale dell'agricoltura urbana e periurbana

Qualificare gli spazi dell'agricoltura urbana e periurbana e le aree forestali, come serbatoi diffusi per la produzione di servizi ecosistemici, ambiti preziosi di riferimento per l'economia circolare della filiera territorializzata del cibo, occasioni di sviluppo aziendale multifunzionale differenziato, nei diversi contesti della città e nei nuovi parchi previsti.

La strategia che il Puc intende perseguire consiste nel sostenere attivamente l'agricoltura urbana e periurbana come componente essenziale e irrinunciabile dell'identità cittadina, contrastando attivamente le dinamiche di declino e contrazione dell'ultimo trentennio. Nel periodo 1992-2024 si è infatti assistito a una progressiva riduzione delle aree agricole nel territorio comunale dovuta a fenomeni contrapposti: nuova urbanizzazione da un lato e forestazione spontanea dovuta all'abbandono dei coltivi dall'altro. Ciò nonostante il capitale di agricoltura urbana del quale la città ancora dispone rimane comunque rilevantissimo, sotto vari profili: produttivo, ambientale, paesaggistico, sociale e culturale. Emerge quindi la necessità di **rafforzare in chiave multifunzionale le politiche di sostegno all'agricoltura** quale presidio strategico per la tutela del suolo, del paesaggio e della qualità ambientale con una visione territoriale dell'agricoltura, attraverso una lettura sistemica delle dinamiche territoriali e degli elementi che compongono il paesaggio, una visione complessiva ed unitaria verso i luoghi e le dinamiche di crescita, sociale ed economica, che li contraddistinguono.

Nella realtà imprenditoriale del settore agricolo napoletano frequentemente ai coltivatori professionisti si affianca un segmento rilevante dell'agricoltura urbana costituito da micro e nano-aziende condotte da soggetti che producono per il consumo di prossimità e l'autoapprovvigionamento e che comunque svolgono un'opera fondamentale di cura, manutenzione e presidio del territorio. Si tratta di piccole realtà aziendali che sfuggendo ai censimenti ufficiali, non hanno accesso agli aiuti della PAC né sono oggetto di politiche pubbliche di sostegno. Si comprende quindi l'importanza del piano urbanistico per il governo, la gestione sostenibile e la tutela di questo capitale ai fini del riconoscimento di questa importante realtà e della definizione di politiche specifiche per l'agricoltura urbana: politiche specifiche che devono avere come valori fondanti la qualificazione degli spazi dell'agricoltura urbana e periurbana, serbatoi diffusi per la produzione di servizi ecosistemici e ambiti preziosi di riferimento per l'economia circolare della filiera territorializzata del cibo, occasioni di sviluppo aziendale multifunzionale differenziato nei



diversi contesti della città (Ponticelli, Chiaiano, Vomero-S. Elmo, Pianura-Camaldoli, Posillipo, ecc.).

Un aspetto rilevante di tali politiche, da sviluppare nelle azioni progettuali, è quello del rapporto convenzionale tra gli imprenditori agricoli e le pubbliche amministrazioni, già avviato nella variante al Prg approvata nel 2004 ma che deve essere ulteriormente sviluppato nel Puc, anche con le modalità previste dall'art. 15 del decreto legislativo 228/2001 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo", al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio.

Accanto alla difesa dell'attività agricola assume particolare rilievo la tutela e la valorizzazione ambientale-paesaggistica nei confronti delle aree degradate che necessitano una riqualificazione, ovvero del patrimonio costituito da nuclei e insediamenti isolati di carattere rurale e da emergenze storico-architettoniche. La fascia collinare della città era adibita un tempo alla coltivazione agricola e all'allevamento del bestiame e costituiva il "serbatoio" produttivo della Napoli "città di mare"; a testimonianza di ciò abbiamo la presenza di numerosi insediamenti, i casali agricoli, che costituiscono oggi gli elementi portanti della struttura del Parco. Tra i casali 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 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 con usi accessori funzionali all'attività agricola sia quali beni culturali atti, oggi più che mai, ad assicurare la sussistenza di quei caratteri identitari degli insediamenti suburbani e del paesaggio collinare napoletano.

Trasformazioni importanti apportate al territorio collinare derivano poi dall'attività estrattiva a cielo aperto. L'area collinare del Parco Metropolitan delle Colline di Napoli poggia su un basamento di tufo giallo napoletano utilizzato ai fini estrattivi ed è per questo che all'interno dell'area collinare - soprattutto nella la Selva di Chiaiano - ritroviamo un gran numero di cave a cielo aperto (cosiddette a fossa), la maggior parte ormai dismesse. In queste aree il PUC intende intervenire con la previsione di realizzazione di attrezzature per il tempo libero e lo sport e, previa ricostituzione dello strato di terreno attivo, delle attività agricole.

Molte aree agricole sono caratterizzate da usi e attività che risultano essere inadeguati e non congruenti con il carattere paesaggistico, ecologico-ambientale e storico dei paesaggi collinari. Le misure sono finalizzate al ripristino e alla valorizzazione delle caratteristiche del paesaggio collinare attraverso il recupero dei terreni incolti, il ripristino delle pratiche agricole tradizionali, il reinserimento di elementi storici e il coinvolgimento delle comunità locali. I benefici conseguenti sono la conservazione della biodiversità e degli ecosistemi collinari, la tutela del patrimonio storico e culturale rurale, il rilancio economico attraverso l'agricoltura di qualità e le filiere corte, la riduzione del rischio idrogeologico attraverso la manutenzione del suolo e delle strutture tradizionali.

Altre aree periurbane degli ambiti collinari (Parco Metropolitan delle Colline e Posillipo) e aree urbane (Ponticelli, Vomero/S. Elmo, Pianura) sono soggette a progetti di riconversione delle parti del territorio già assoggettate ad attività culturali e temporaneamente abbandonate o delle aree scoperte residuali. Gli interventi previsti mirano alla tutela e valorizzazione delle risorse suolo e acqua finalizzate alla produzione di servizi ecosistemici mediante il potenziamento dell'attività agricola, elemento principale di riferimento per le politiche economiche e di sostenibilità.

Per ottenere una corretta utilizzazione di questi luoghi è necessario normare la fruizione ricreativa, culturale, sociale ed educativa del territorio da parte degli abitanti e che la fruibilità sia pubblica e integrata ma allo stesso tempo attenta alle caratteristiche e alla capacità di accoglienza di ciascuna area, in particolare per quelle ad elevato valore naturalistico. Per quanto sopra descritto, la fruizione del territorio rurale deve prevedere la possibilità di effettuare interventi di ristrutturazione sugli edifici rurali storici con lo scopo di riutilizzarli per funzioni ricreative e agrituristiche.

OS1/LS8 Dotazione di attrezzature urbane e territoriali sostenibili

La sostenibilità ambientale-ecologica, costituisce parte essenziale della sostenibilità urbanistica, economica e sociale, di rafforzamento della resilienza urbana, di contrasto al consumo di suolo e di incremento del suolo permeabile, anche ai fini della prevenzione degli effetti indotti dai cambiamenti climatici, per promuovere processi di sviluppo sostenibile delle comunità insediate, per una migliore qualità di vita delle persone, interessando fattori importanti come salute e vivibilità, da garantire anche alle generazioni future. In tale ottica la realizzazione di spazi pubblici, individuati come attrezzature di quartiere da standard urbanistico, nonché la dotazione territoriale di dimensione spaziale più vasta, verso la ricomposizione degli ecosistemi, devono garantire un adeguamento di tipo non solo quantitativo, ma anche prestazionale-qualitativo e funzionale. La strategia di contrasto agli effetti indotti dai cambiamenti climatici con l'incremento degli standard ecologici delle attrezzature è dettagliata mediante l'esplicitazione di un insieme di indicatori, definiti durante la fase di predisposizione dei piani e dei programmi, rispetto ai quali condurre, in fase di attuazione, un'attività di monitoraggio e controllo. Per la effettiva attuazione di tali previsioni l'Amministrazione deve attivare un sistema di collaborazione pubblico-privato per una completa fattibilità degli interventi, con forme di partecipazione attiva delle comunità e dei privati proprietari dei suoli, potenziando la realizzazione della rete degli spazi pubblici, delle infrastrutture urbane sostenibili e delle dotazioni urbane funzionali alla resa dei servizi ecosistemici.



Di seguito uno schema degli elaborati predisposti dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, da Risorsa S.r.l. e dall'Ufficio di Piano, in relazione all'OS1 (attrezzare la città della transizione ecologica assumendo il paesaggio come infrastruttura strategica e identitaria).

| OS1 - ATTEZZARE LA CITTÀ DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA ASSUMENDO IL PAESAGGIO COME INFRASTRUTTURA STRATEGICA E IDENTITARIA | | | | | | | | | |
|---|--|------------------------------|-----|-----|-----|-----|--|--|--|
| Codice | Denominazione elaborato | Lineamenti strategici | | | | | | | |
| <i>Elaborati Dipartimento di Architettura (DIARC)</i> | | | | | | | | | |
| B.1 Transizione ecologica – Rischi e climate change, infrastrutture verdi e blu | | | | | | | | | |
| <i>Rischi, esposizione e gestione dell'emergenza</i> | | | | | | | | | |
| B.1.2 | Quadro di sintesi dei rischi, esposizione e gestione dell'emergenza | LS1 | | | | | | | |
| B.1.2a | Rischi di origine antropica | | | | | | | | |
| B.1.2b | Rischi di origine naturale | | | | | | | | |
| B.1.2c | Elementi esposti | | | | | | | | |
| <i>Vulnerabilità delle aree urbane-costiere</i> | | | | | | | | | |
| B.1.5 | Vulnerabilità delle aree costiere al coastal flooding | LS2 | | | | | | | |
| <i>Tipologia e permeabilità dei suoli</i> | | | | | | | | | |
| B.1.3 | Disponibilità delle superfici permeabili | LS2 | | | | | | | |
| B.1.4 | Copertura delle superfici permeabili | | | | | | | | |
| <i>Microclima urbano e popolazione esposta agli impatti delle Urban Heat Island</i> | | | | | | | | | |
| B.1.6 | Urban Heat Island (UHI) e Urban Cool Areas (UCA) | LS4 | | | | | | | |
| B.1.7 | Copertura delle Urban Heat Island (UHI) e popolazione esposta | | | | | | | | |
| <i>Criticità e valori ecosistemici delle infrastrutture verdi</i> | | | | | | | | | |
| B.1.8 | Urban Green Responsiveness (UGR) | LS3 | LS4 | LS8 | | | | | |
| B.1.9 | Copertura delle aree incolte potenzialmente convertibili in infrastrutture verdi | LS1 | | | LS5 | LS6 | | | |
| <i>Verso una rete delle infrastrutture verdi e blu</i> | | | | | | | | | |
| B.1.10 | Elementi per la costruzione della rete blu: quadro di sintesi | | | | | | | | |
| B.1.10a | Schema bacini idrografici e reticolo idrografico ricavati da DTM | | | | | | | | |
| B.1.10b | Schema reticolo idrografico visibile e non visibile | | | | | | | | |
| B.1.10c | Schema cavità, pozzi, sorgenti, fontane e beverini | | | | | | | | |
| B.1.10d | Infrastrutture del ciclo integrato delle acque | | | | | | | | |
| B.1.11 | Elementi per la costruzione della rete verde | LS2 | LS3 | LS4 | LS5 | | | | |
| B.3 Welfare urbano – Cittadinanza, servizi, dotazioni urbane per nuove domande, riduzione dei divari sociali | | | | | | | | | |
| B.3.7 | Continuità ecologiche | LS3 | LS8 | | | | | | |
| B.3.9 | Dotazioni di attrezzature pubbliche DM 1444/1968 | LS8 | | | | | | | |
| B.3.9c | Indice sintetico per gli spazi pubblici | | | | | | | | |
| B.3.12 | Visione strategica per le attrezzature all'istruzione: quadro di sintesi | LS8 | | | | | | | |
| B.3.12a | Le scuole coriandolo | | | | | | | | |
| B.3.12b | Le scuole taschino | | | | | | | | |
| B.3.12c | Le scuole rifugio-parco | | | | | | | | |
| <i>Elaborati Risorsa srl (consulenza agronomica)</i> | | | | | | | | | |
| QC.1.1 | Carta dell'uso agricolo e forestale | LS3 | | | LS4 | LS7 | | | |
| QC.1.2 | Carta dei paesaggi e delle unità di terre del territorio cittadino | | | | | | | | |
| QC.1.3 | Carta degli ambiti del territorio rurale | | | | | | | | |
| QC.1.5 | Struttura e continuità del territorio rurale nei Sistemi di Terre della Città Metropolitana (inquadramento comunale) | | | | | | | | |
| QC.1.7 | Sistemi di terre Città Metropolitana (inquadramento comunale) | | | | | | | | |

Capitolo 7

7. Traguardare una città di reti della mobilità e digitali accessibili a tutti e diffuse (OS2)

Trasporto Rapido di Massa, reti TPL su ferro (metro, tram) e gomma (bus elettrici, BRT) Mobilità ciclopedonale, intermodalità per coniugare lentezza e velocità in modo sostenibile negli ecosistemi socio-ambientali della vastità territoriale e della prossimità.

7.1 Contenuti strategici dell'OS2

Questo Obiettivo Strategico deve coniugare l'ineludibile necessità di sviluppare una rete multimodale e multiscalare con la complessità spaziale e socio-economica della città, in un quadro di strategie europee, nazionali, regionali e metropolitane orientate da un'urgente e indifferibile domanda di sostenibilità ambientale e sociale. Non sfugge infatti che la costruzione di questa rete è fortemente condizionata da alcuni connotati urbani e ambientali che rendono particolarmente complesso il raggiungimento di questo obiettivo attraverso una strumentazione urbanistica, strategica e programmatica di livello esclusivamente comunale.

Occorre guardare a Napoli nella sua dimensione di Città Metropolitana ed è per questo che il PUMS del Comune di Napoli nell'aggiornamento 2025 è stato informato delle scelte contenute nel PUMS della Città Metropolitana di Napoli, approvato dal Consiglio metropolitano nel dicembre 2023 e, del resto, redatto in sinergia.

Tra i temi importanti, di impatto significativo sul Comune di Napoli, è la pressione del traffico veicolare su gomma dai comuni da Nord-Ovest a Nord-Est della città; il PUMS, al riguardo, propone di dotare il territorio di sistemi di Trasporto Rapido di Massa che connettano trasversalmente questi comuni con le esistenti stazioni della rete su ferro in ingresso a Napoli.

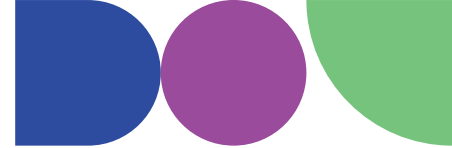
- La peculiare densità abitativa della città che, nonostante il calo demografico dell'ultimo decennio (circa 49.000 abitanti in meno tra il 2011 e il 2024, pari a una diminuzione del 5% rispetto ai 960.340 del 2011), registra un valore pari a 7.772 ab/kmq a fronte di quello metropolitano pari a 2.500 ab/kmq. Ma il valore cresce notevolmente se si escludono dalla superficie territoriale comunale il Parco agricolo delle Colline (che da solo ne occupa circa il 19%) e le due grandi zone industriali a ovest e a est (pari a un ulteriore 9%, per un totale di circa il 28%), escludendo i quai la densità abitativa sale a oltre 10.802 ab/kmq.

- A questa densità se ne accompagna un'altra – che condiziona in modo rilevante le dinamiche della mobilità – costituita dall'elevata e pressoché esclusiva concentrazione di centralità terziarie e quaternarie nel centro storico e nelle sue immediate contiguità, generando domande di accessibilità prevalentemente risolte attraverso l'uso dell'auto privata, soprattutto da parte dei pendolari provenienti da altri comuni dell'area metropolitana e di quella regionale. Lo scenario descritto è già, però, in evoluzione positiva grazie alle azioni intraprese e/o di brevissima programmazione. L'implementazione della rete di ferro, con l'apertura di nuove stazioni, la messa in esercizio di nuovi treni, il miglioramento della connessione intermodale ha già invertito la tendenza. La programmazione dei prossimi step - nuove stazioni, nuovi treni e quindi corse più frequenti, orari prolungati, ammodernamento tecnologico, connessione tra i grandi hub Porto-Aeroporto-Alta Velocità, connessione ed implementazione delle linee di trasporto regionale su ferro, ecc. - punta a invertire totalmente questo scenario. Basti pensare che la sola linea 1 della Metropolitana di Napoli (che collega l'hub porto, con hub stazione centrale, con hub periferici e parcheggi di interscambio e già nel 2026 collegherà l'hub aeroporto) nel 2024 con 44,5 milioni di passeggeri ha registrato una crescita di passeggeri/anno pari al 50% rispetto al 2022. I dati sono del Consorzio UNICO Campania.

- Questa condizione si scontra con alcune criticità strutturali:

- una morfologia del suolo notoriamente complessa, in cui mare ed emergenze collinari che cingono l'area centrale hanno reso difficoltosa e inadeguata la struttura viaria lungo le direttrici dell'accessibilità radiale;

- una conformazione del tessuto urbano caratterizzata, sia nelle aree storiche sia in ampi settori dell'espansione urbana novecentesca, da una rete viaria sottodimensionata anche sotto il profilo delle sezioni stradali, rappresentando quindi un vincolo oggettivo all'introduzione di corsie dedicate e non promiscue per il trasporto pubblico e la ciclabilità;



- una configurazione complessiva quindi della struttura viaria dell'area urbana centrale tipica di molte città di mare, in cui cioè si determina una dimensione anulare 'imperfetta' che mescola e comprime, lungo la direttrice costiera, i flussi di scorrimento tangenziale e quelli radiali di ingresso al centro-città, determinando condizioni di elevata congestione del traffico su gomma, compreso quello generato dal porto con la sua sottile linearità che si protende fino a S. Giovanni a Teduccio.

Con specifico riferimento a quest'ultimo aspetto, le stime (al 2020) fornite dal PUMS del Comune di Napoli sintetizzano efficacemente la distribuzione dei flussi nel territorio comunale. In particolare, la quota modale relativa al trasporto privato, per l'ora di punta del mattino, si attesta di poco sotto il 40% per gli spostamenti interni al comune, superando invece il 60% nel caso degli spostamenti di scambio e attraversamento provenienti e/o diretti all'esterno del territorio comunale.

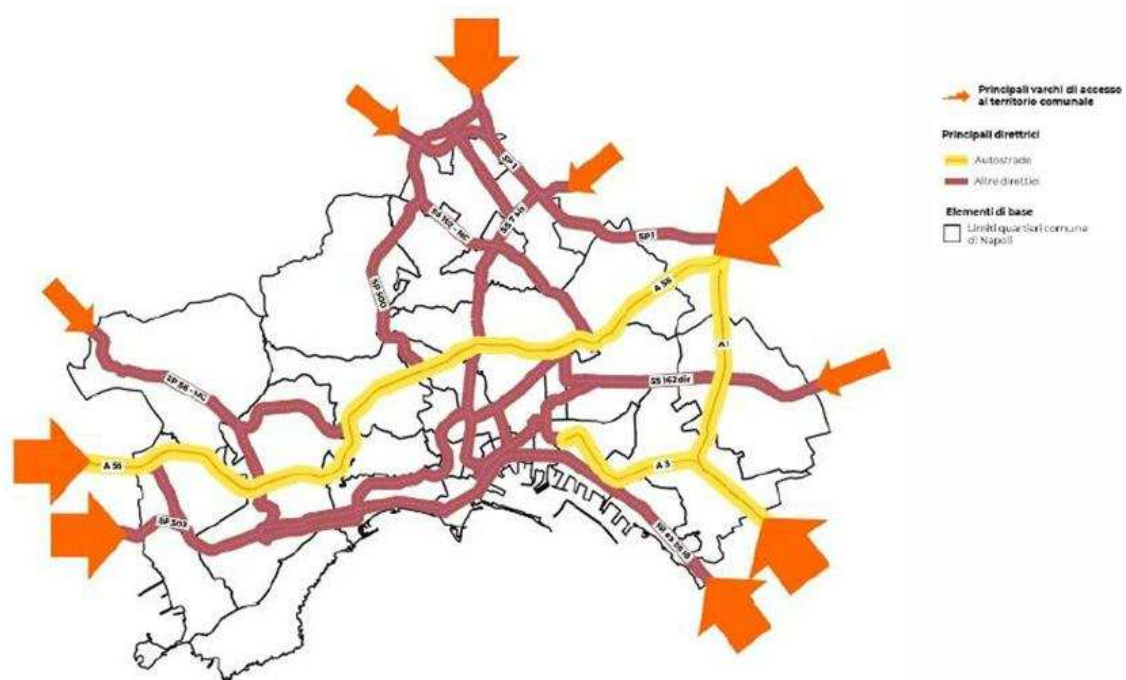


Fig. 7.1 - Assi di penetrazione e principali direttrici del trasporto su gomma privato (elaborato)

L'Obiettivo Strategico 2 punta quindi alla costruzione di una rete infrastrutturale multimodale e fortemente interconnessa, capace di dare risposte integrate alle molteplici domande di mobilità *fast* e *slow* e di accessibilità diffusa di una importante città di mare collocata in un contesto metropolitano vasto e complesso.

Esigenze che tendono a configurare una crescente isotropia territoriale capace di adattarsi alle specificità dei luoghi e delle loro differenti esigenze socio-ambientali e culturali, dei modi e dei tempi dell'accessibilità: da quella internazionale e nazionale delle merci e dei diversi 'turismi' a quella dei *city users* riconducibili al variegato pendolarismo indotto da una rilevante concentrazione di funzioni, fino alla capillarità di un territorio abitato che genera flussi multi-scalari, dalla prossimità di ciascuna microcittà alle traiettorie infinite e a profondità variabile del lavoro e del tempo libero.

Si tratta di una intersezione, non facile da gestire, tra domande diverse e potenzialmente conflittuali che devono comunque ricercare i necessari livelli di integrazione e convivenza:

- il completamento/potenziamento delle linee metropolitane Linee 1 e 6 gestite da ANM, Linea 2 regionale di RFI e i nodi-stazione esistenti e di progetto e il rafforzamento delle intermodalità con la mobilità sostenibile (soprattutto interventi PNRR) a cui occorre aggiungere la Linea 10 Napoli - Afragola appaltata nel 2025;
- il potenziamento delle prestazioni ferroviarie delle ulteriori reti metropolitane (Circumvesuviana, Circumflegrea e Cumana) in termini di frequenza e qualità del materiale rotabile per incentivarne l'utilizzo e ridurre i flussi veicolari fin dalla loro origine;

- lo sviluppo del sistema BRT e dei sistemi ettometrici (*people mover* a fune o su monorotaia, scale mobili, ascensori, ecc.), nonché del trasporto su ferro leggero e a fune (tram e funicolari), tutti a emissioni nulle 'allo scarico', al fine di rafforzare l'efficacia e la sostenibilità del TPL;
- il completamento dell'entrata in esercizio del parco bus elettrici finanziati dal PNRR con particolare attenzione alle linee circolanti nel centro città;
- la realizzazione di un sistema di mobilità slow centrato sul potenziamento della rete ciclopedonale in sinergia con le infrastrutture verdi e blu strettamente legati anche all'interscambio con le stazioni della metro e delle sedi università in coerenza con gli obiettivi PNRR.
- lo sviluppo e la razionalizzazione del traffico commerciale, industriale, crocieristico e diportistico, con le azioni previste dal DPSS dell'Autorità di Sistema portuale;
- il superamento delle criticità ferroviarie dell'ultimo miglio' di accesso al porto, per un'efficace connessione con i corridoi TEN-T e con le strutture interportuali regionali.

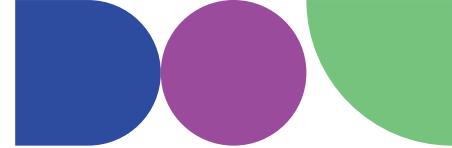
Una rete dunque capace di contribuire al miglioramento dell'abitabilità della città e della sua qualità ambientale, riducendo drasticamente la produzione di gas climalteranti e polveri sottili generata dal traffico privato su gomma anche per riappropriarsi degli spazi aperti della città pubblica. Ma anche capace di generare e attrarre investimenti e competenze in settori di qualità e *green* della produzione agricola e manifatturiera 'leggera', di un terziario e di un quaternario innovativi e creativi.

Un contributo essenziale per l'abbassamento dell'inquinamento dell'area in ambito urbano sarà realizzato con la definitiva immissione dei bus elettrici acquisiti nell'ambito del PNRR che sostituiranno completamente il parco bus di ANM. Immissione iniziata nel luglio 2025 e da concludersi entro giugno 2026 compresa la conversione dei depositi bus di ANM all'elettrico.

In questo quadro, l'implementazione del Trasporto Rapido di Massa (più stazioni, più treni più performanti, maggiore frequenza, maggiore capienza) accanto all'interscambio con la mobilità sostenibile rappresenta oggi una delle principali leve per migliorare la qualità della vita in città e promuovere un modello di sviluppo urbano più equo, efficiente e salutare.

Nel caso di Napoli, l'implementazione del Trasporto Rapido di Massa rappresenta una questione strategica prioritaria e al tempo stesso sfidante, anche considerato il contesto urbano denso e storicamente consolidato che rende difficilmente praticabili (oltre che inappropriati) gli interventi di potenziamento della rete stradale. Questa componente potrebbe essere efficacemente incentivata anche attraverso un sistema strutturato di parcheggi di interscambio, localizzati in prossimità dei principali nodi ferroviari e metropolitani. Questi dispositivi, se adeguatamente dimensionati e connessi con la rete del trasporto pubblico su ferro, possono svolgere una funzione di 'filtro urbano', consentendo di ridurre significativamente il numero di veicoli privati che raggiungono il centro cittadino, nonostante le politiche auspicabili di riduzione ab origine delle auto private provenienti dall'esterno del territorio comunale, come prima richiamato. L'obiettivo è quello di favorire la transizione modale dall'auto privata al trasporto collettivo già nelle fasi periferiche dello spostamento, riducendo la pressione veicolare sui principali assi di penetrazione urbana e migliorando, al contempo, la qualità dell'aria e la vivibilità degli spazi pubblici. I parcheggi di interscambio diventano così elementi chiave di una strategia di accessibilità sostenibile, integrati con una rete su ferro già estesa e capillare, che costituisce l'ossatura del trasporto collettivo urbano e suburbano, da potenziare ulteriormente con i progetti di sviluppo programmati.

L'Obiettivo Strategico 2 (OS2) fa proprie le previsioni del PUMS del Comune di Napoli che riconosce nell'implementazione del TRM una delle leve prioritarie di intervento, prevedendo la realizzazione di nuovi parcheggi di interscambio e la riqualificazione funzionale di quelli esistenti, oggi spesso sottoutilizzati, con un ampliamento dell'offerta di sosta di interscambio nelle aree ritenute strategiche nei pressi delle principali stazioni ferroviarie e metropolitane. Questi nodi di interscambio non solo agevolano l'utilizzo del trasporto pubblico, ma svolgono un ruolo regolatore della domanda di mobilità privata, fungendo da infrastrutture di contenimento del traffico urbano e da catalizzatori per l'integrazione dei diversi sistemi di mobilità sostenibile. Inoltre, il PUMS e l'OS2 li configurano anche come veri e propri poli multifunzionali, localizzati in punti chiave della città e lungo i principali assi di accesso dal territorio metropolitano. In questi nodi, concepiti come cerniere di mobilità integrata, si intende offrire agli utenti pendolari, in particolare a coloro che ogni giorno si spostano dai comuni limitrofi verso il capoluogo,



la possibilità di lasciare il proprio veicolo in aree di sosta dedicate, gratuite o a tariffa agevolata, e proseguire il viaggio mediante mezzi rapidi e sostenibili, principalmente su ferro. Tali nodi/poli, situati prevalentemente lungo il margine urbano, sono progettati come luoghi di convergenza di diverse modalità di trasporto, sia pubbliche che private. Ospitano infrastrutture per la sosta, linee metropolitane e ferroviarie, collegamenti BRT, servizi di *sharing mobility* e stazioni di ricarica per veicoli elettrici, oltre a funzioni complementari come piccoli esercizi commerciali, culturali, di intrattenimento, ecc. in ragione delle domande del territorio in cui si collocano. Questa configurazione contribuisce a creare spazi urbani vivi e sicuri, in grado di supportare la transizione verso una mobilità più efficiente e a basse o nulle emissioni.

Parallelamente, l'OS2 e il PUMS mirano a potenziare l'offerta per la mobilità dolce, creando percorsi omogenei e facilmente individuabili, in sede autonoma rispetto alla viabilità veicolare per renderli più sicuri e più godibili. In questo contesto, va considerato che è in corso di redazione il Biciplan di Napoli che, a partire anche dai 35 km di piste ciclabili in corso di realizzazione (PNRR) entro il 2026, si sviluppa con un forte ancoraggio all'asse costiero, che costituisce non solo un'importante direttrice per i collegamenti interni, ma riveste anche un ruolo strategico a livello regionale, nazionale (Bicitalia) ed europeo (Eurovelo). Gli itinerari sono concepiti con l'obiettivo di collegare i quartieri periferici e i principali poli attrattori: nodi di interscambio, aeroporti, stazioni ferroviarie e metropolitane, università, aree verdi.

Il redigendo Biciplan terrà anche conto della maggiore disponibilità nei nuovi treni (in gestione ad ANM, EAV e RFI) via via entrati in esercizio, o che stanno per esserlo, degli scomparti dedicati ai viaggiatori con bici al seguito.

La rete ciclabile garantisce, inoltre, il collegamento con i comuni limitrofi, creando le condizioni per sviluppi futuri su scala provinciale e regionale. Questa prospettiva mira a soddisfare le esigenze di una mobilità urbana sostenibile e dolce, fornendo alla città un sistema integrato di percorsi ciclabili e zone 30. Particolare attenzione è rivolta alla continuità con le infrastrutture già esistenti: i tratti mancanti da ricucire e la rete complessiva da ampliare per servire l'intero territorio comunale. In questo senso, i percorsi devono essere interconnessi con altre modalità di trasporto e con strutture e servizi dedicati alla mobilità sostenibile, contribuendo allo sviluppo di un programma complessivo di moderazione del traffico veicolare e alla promozione di spostamenti più sicuri, efficienti e rispettosi dell'ambiente urbano.

L'integrazione di percorsi ciclabili, *people mover* e altre modalità della mobilità sostenibile con il trasporto pubblico rappresenta una leva strategica per garantire la sostenibilità anche degli spostamenti di primo (dall'origine al terminale di trasporto) e ultimo miglio (dal terminale di trasporto alla destinazione), soprattutto interni al Comune, limitando il ricorso all'auto privata per viaggi molto brevi. Il target che il PUMS di Napoli assume come riferimento per il nuovo riparto modale di medio lungo periodo, vede un aumento della quota di mobilità dolce al 28-32% (media +6%).

La ‘transizione elettrica’ del parco veicolare automobilistico privato supporta le politiche di mobilità sopra descritte. Il PUMS infatti prevede oltre 2000 infrastrutture di ricarica, da distribuirsi nei parcheggi in struttura di pertinenza ANM e che si aggiungono alle 120 unità già installate. Ciò assume una rilevanza ancora maggiore se si pensa che, anche nella mobilità condivisa, si fanno spazio per lo più veicoli elettrici o ibridi (bici, monopattini, auto e scooter).

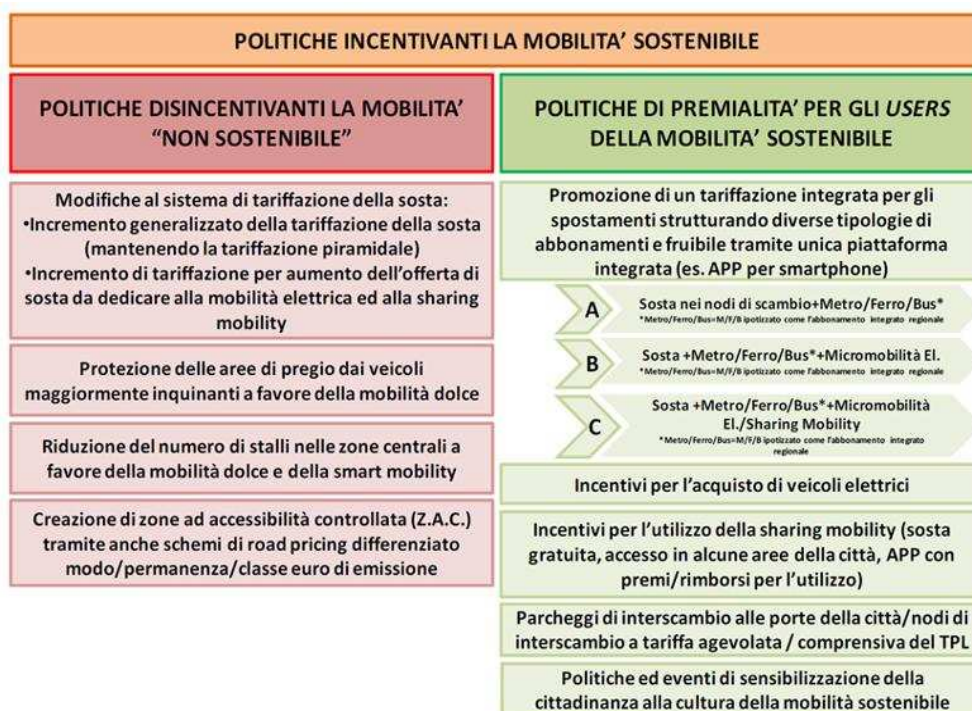
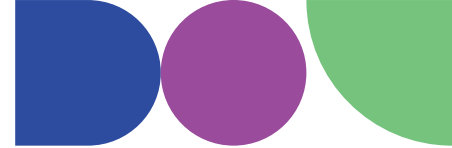


Fig. 7.4: Politiche incentivanti la mobilità sostenibile (fonte: PUMS Comune di Napoli, 2025)

Infine, l'OS2 fa propria anche la scelta prospettata dal PUMS di servizi e pratiche che ricadono nella cosiddetta *smart mobility*, e l'azione sinergica della stessa con la mobilità sostenibile, in un quadro di potenziamento reciproco. Infatti, l'evoluzione dei sistemi ITS (*Intelligent Transport Systems*), insieme allo sviluppo delle piattaforme MaaS (*Mobility as a Service*) e delle tecnologie di monitoraggio del traffico, costituisce un pilastro essenziale per una mobilità urbana più sostenibile, efficiente e integrata. Nel contesto napoletano, l'introduzione e il potenziamento di tali sistemi costituiscono strumenti operativi centrali per la gestione intelligente della mobilità urbana. Il Comune di Napoli individua tali soluzioni come leve prioritarie per coordinare in tempo reale la circolazione, il trasporto pubblico e i servizi di mobilità alternativa, migliorando l'efficienza complessiva della rete. Attraverso gli ITS, la città punta a ottimizzare la regolazione dei flussi veicolari, la gestione dei parcheggi, la priorità semaforica per i mezzi pubblici e il controllo della sosta. Le piattaforme MaaS, integrate con i servizi digitali di trasporto e con le applicazioni di infomobilità già attive, possono offrire ai cittadini un accesso unificato a tutte le modalità di spostamento – dal trasporto su ferro ai sistemi di sharing e micromobilità – favorendo scelte di viaggio più consapevoli ed efficienti. Il sistema di monitoraggio continuo dei dati di traffico e della domanda di mobilità rappresenta inoltre una base conoscitiva fondamentale per la pianificazione e la valutazione degli interventi, consentendo al Comune di indirizzare le politiche di mobilità in modo dinamico e basato su evidenze reali. In prospettiva, l'integrazione tra tecnologia, infrastrutture e servizi digitali è finalizzata a consolidare un modello di mobilità più connesso, efficiente e orientato alla qualità urbana per il Comune di Napoli.

L'OS2 sollecita 25 Azioni Progettuali (AP) afferenti a 7 Lineamenti Strategici (LS).



Di seguito uno schema degli elaborati di inquadramento predisposti dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, in relazione all'OS2 (traguardare una città di reti della mobilità e digitali accessibili a tutti e diffuse).

OS2 – TRAGUARDARE UNA CITTÀ DI RETI DELLA MOBILITÀ E DIGITALI ACCESSIBILI A TUTTI SOSTENIBILI E DIFFUSE

B.1 Transizione ecologica – Rischi e climate change, infrastrutture verdi e blu

| <i>Codice</i> | <i>Tipologia</i> | <i>Denominazione elaborato</i> |
|---------------|------------------|--|
| B.2.1 | Inquadramento | Reti multiscalari della mobilità: infrastrutture e servizi |

7.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

OS2/LS1 Potenziamento intermodalità costiera

Potenziare e qualificare il porto di Napoli come grande hub infrastrutturale di livello internazionale, nazionale e regionale (per il traffico merci e crocieristico delle grandi navi; commerciale e turistico nel Mediterraneo con le "autostrade del mare"; turistico e pendolare nel Golfo con traghetti e aliscafi; diportistico anche dei grandi yacht) e definire i progetti e le modalità di gestione delle "aree di interazione porto-città", di cui al D.Lgs 232/2017 e s.m.i., così come individuate nel DPSS dell'Autorità di Sistema Portuale, a partire dal porto storico e dal Molo S. Vincenzo nonché dall'area di interazione di porto-città di San Giovanni.

OS2/LS2 Miglioramento del Trasporto Pubblico Locale

Completare, potenziare e qualificare la rete multimodale del TPL (Ferrovie regionali e metropolitane, Metropolitane urbane, Tram, Funicolari e Funivie, Autobus elettrici, Filobus e BRT, Sistemi ettometrici come scale mobili e ascensori) per garantire una progressiva riduzione delle auto a favore della mobilità pedonale e ciclabile, consentire una riappropriazione degli spazi stradali destinandoli, in parte o *in toto* ove possibile, a infrastrutture verdi e migliorare conseguentemente la qualità ecosistemica e paesaggistica della città, contribuendo in modo significativo alla riduzione dei gas climalteranti e delle polveri sottili. La dimensione sistemica di questo Lineamento Strategico si basa sull'interazione di alcune azioni prioritarie di seguito dettagliate:

OS2/LS3 Nodi e Poli di interscambio modale e nuove centralità

Concepire i nodi di interscambio non più come semplici terminali di trasporto, ma come luoghi urbani integrati e multifunzionali, che fungano da cerniera tra reti di trasporto e tessuto urbano, dotati di parcheggi di interscambio modale localizzati in corrispondenza delle principali direttrici di accesso e connessi ai sistemi di trasporto pubblico, con funzioni strategiche di filtro per i flussi veicolari provenienti dall'esterno del territorio comunale per favorire l'adozione della modalità Park & Ride.

OS2/LS4 Rete ciclopedonale territoriale e di prossimità

Consolidare e ampliare la varietà delle forme della rete ciclopedonale, valorizzando le sinergie sia con le connessioni ciclabili di livello regionale, nazionale ed europeo sia la prossimità dei quartieri.

OS2/LS5 Sviluppo della rete viaria e sostenibilità

Prevedere politiche per la sostenibilità economica, sociale ed energetico-ambientale della mobilità, la riduzione

del traffico privato su gomma, attraverso forme di incentivazione della mobilità sostenibile e la transizione elettrica, tariffe eque, limitazione/interdizione di accessi, incremento degli spazi pubblici per pedoni e ciclisti. Qualificare altresì le prestazioni trasportistiche ed ecologico-ambientali della rete viaria, sia di livello urbano-territoriale che locale e intercomunale, per consolidare le gerarchie della città dal punto di vista della mobilità e della struttura urbanistica, nel primo caso, e per migliorare l'integrazione spaziale e funzionale con i Comuni contigui.

OS2/LS6 Reti digitali

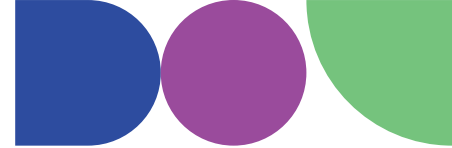
Potenziare le reti digitali per innalzare l'attrattività urbana e l'accessibilità ai servizi telematici, per stimolare nuove imprenditorialità e supportare la creazione di 'isole digitali' nelle centralità locali e nei servizi di prossimità in tutte le Microcittà di Napoli.

OS2/LS7 Parcheggi

Tema rilevante è quello legato alla risoluzione della congestione del traffico veicolare, attraverso la previsione di una rete di parcheggi pubblici e privati con lo scopo di ridurre e regolamentare l'afflusso dei veicoli nel centro cittadino e limitare la sosta su strada. Come si può leggere nel Documento Unico di Programmazione 2025 - 2027 (Sezione Operativa), considerando che l'attuale Programma urbano parcheggi è stato generato in conformità a vincoli e presupposti (urbanistici, trasportistici e ambientali) che sono mutati nel corso degli anni, il servizio competente procederà all'aggiornamento dello stesso, privilegiando i parcheggi di scambio, in coerenza con le nuove strategie di potenziamento del trasporto pubblico, con l'introduzione e la regolamentazione di ZTL e l'aumento delle aree pedonalizzate. Attraverso il PUP, che sarà sviluppato come piano settoriale del PUMS, saranno definite le azioni da compiere nei prossimi anni, individuando priorità e quantificando le risorse necessarie, in coerenza con le strategie di pianificazione integrata trasporti-urbanistica.

Restano da inserire nel PUP aree comunali impegnate dalle approvazioni di proposte avanzate al Sindaco in qualità di Commissario Straordinario, come aggiornamento già indicato nella Delibera di Giunta Comunale n. 56 del 02/02/2012.

È avviata la rivalutazione delle arterie di accesso alla città, anche a seguito del PUMS, che necessitano di ulteriori e nuovi servizi. Nel centro storico si sovrappongono diversi livelli di criticità, dalle difficoltà realizzative, viste le preesistenze storiche, la tutela paesaggistica, nonché i necessari costi per occupazione di suolo pubblico, che hanno impedito un ampio sviluppo e partecipazione da parte di promotori privati. Le difficoltà di attuazione in zona A hanno coinvolto anche altri livelli amministrativi, tra cui la Soprintendenza, portando ad incrementare in centro storico soluzioni alternative e più sostenibili, come garantito dai collegamenti su ferro, che riescono in parte a sopperire alla domanda di servizi. I quartieri più serviti restano quelli con maggiore ritorno economico, come il Vomero o con ampi spazi pubblici. Nelle aree più complesse è necessario il sostegno dell'azione pubblica, anche attraverso la ricerca di nuovi finanziamenti e soluzioni sostenibili.



Di seguito uno schema degli elaborati predisposti dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II in relazione all'OS2 (raguardare una città di reti della mobilità e digitali accessibili a tutti e diffuse).

| OS2 – TRAGUARDARE UNA CITTÀ DI RETI DELLA MOBILITÀ E DIGITALI ACCESSIBILI A TUTTI SOSTENIBILI E DIFFUSE | | | | | | |
|---|---|------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| Codice | Denominazione elaborato | Lineamenti strategici | | | | |
| B.2 Mobilità sostenibile – Infrastrutture e servizi di mobilità, flussi origine-destinazione, prossimità sostenibile | | | | | | |
| <i>Infrastrutture e servizi di mobilità</i> | | | | | | |
| B.2.2 | Quadro esistente e programmatico | LS1 | LS2 | LS3 | LS4 | LS5 |
| B.2.3 | Quadro programmatico e priorità di intervento | LS1 | LS2 | | LS4 | LS5 |
| <i>Flussi origine-destinazione</i> | | | | | | |
| B.2.4 | Struttura e intensità dei flussi attratti (linee di desiderio) | | | | | |
| B.2.4a | Centro Direzionale | LS2 | | LS5 | | |
| B.2.4b | Santa Lucia | | | | | |
| B.2.4c | Zona Ospedaliera | | | | | |
| B.2.4d | Bagnoli | | | | | |
| <i>Prossimità sostenibile alle attrezzature urbane</i> | | | | | | |
| B.2.5 | Prossimità sostenibile di primo e ultimo miglio | | | | | |
| B.2.5a | Prossimità pedonale di primo e ultimo miglio: rete ferro esistente | | | | | |
| B.2.5b | Prossimità ciclabile di primo e ultimo miglio: rete ferro esistente | | | | | |
| B.2.5c | Prossimità pedonale di primo e ultimo miglio: rete ferro esistente e programmatica | LS2 | | LS4 | | |
| B.2.5d | Prossimità ciclabile di primo e ultimo miglio: rete ferro esistente e programmatica | | | | | |
| B.2.5e | B.2.5e Prossimità pedonale di primo e ultimo miglio: rete ferro (esistente e programmatica) e servizio BRT | | | | | |
| B.2.5f | B.2.5f Prossimità ciclabile di primo e ultimo miglio: rete ferro (esistente e programmatica) e servizio BRT | | | | | |
| B.3 Welfare urbano – Cittadinanza, servizi, dotazioni urbane per nuove domande, riduzione dei divari sociali | | | | | | |
| <i>Spazio pubblico, beni comuni e usi civici</i> | | | | | | |
| B.3.9 | Dotazioni di attrezzature pubbliche DM 1444/1968 | | | | | |
| B.3.9d | Indice sintetico per i parcheggi | LS7 | | | | |

Capitolo 8

8. Rigenerare la città, dalla valorizzazione di aree e complessi storici alla trasformazione di grandi aree urbane dismesse (OS3)

8.1 Contenuti strategici dell'OS3

La rigenerazione urbana rappresenta una delle sfide più significative per le città contemporanee. Nella fase attuale che attraversano le città europee, caratterizzata da profonde trasformazioni economiche, sociali e ambientali, la necessità di ripensare gli spazi urbani che hanno perduto funzioni originarie e che versano spesso in condizioni di obsolescenza e sottoutilizzo, mobilità piani di lavoro e materiali urbani molto diversi, dai brownfield lasciati indietro dalla produzione industriale ai complessi della città storica in stato di abbandono da restituire a una funzione vitale e condivisa.

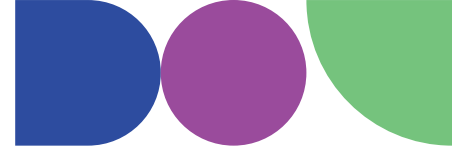
In questa varietà di occasioni – cui larga parte delle regioni italiane, in attesa di una legge quadro nazionale, ha dedicato notevoli avanzamenti legislativi – si colloca l'opportunità del Pubblico di intraprendere percorsi di recupero di asset (pubblici e privati) aperti a logiche di mercato e nello stesso tempo attenti a non assecondare derive speculative. Al di là delle retoriche, la rigenerazione urbana – per come viene interpretata in questo piano urbanistico – apre la strada a interessi di mercato caratterizzati da una forte vocazione all'inclusione sociale, che ne rappresenta il valore aggiunto accanto a più tradizionali logiche di investimento in asset che sono spesso di grande pregio e collocati in aree urbane centrali. Anche quando la rigenerazione viene praticata con capitali pubblici e con chiare finalità sociali (come nel caso dei piani di rigenerazione dell'edilizia residenziale pubblica finanziati col PNRR), l'accento sulla dimensione economica degli interventi (dagli aspetti gestionali alle attività imprenditoriali innovative e all'economia circolare) resta sempre un fattore significativo, specie se si vogliono garantire effetti continuativi nel tempo in termini di promozione sociale e di capacità gestionali e manutentive di insediamenti la cui qualità urbana complessiva il pubblico non riesce altrimenti a garantire.

Con questa attitudine, rigenerare una città come Napoli significa guardare a diversi processi di urbanizzazione che hanno in larga parte eroso la funzione storica di situazioni urbane molto diverse, dalla smobilitazione del manifatturiero di base nei quartieri a est della città ai processi di sostituzione di popolazioni nei quartieri della città storica per effetto dell'overtourism. Guardiamo dunque al recupero di aree e complessi storici, ma anche di aree e immobili dismessi – ex siti industriali, infrastrutture obsolete, spazi marginali – come occasione di restituzione alla collettività di nuovi usi, funzioni e significati dello spazio della vita quotidiana e nell'esperienza complessiva della città.

Questo processo implica una visione integrata, capace di coniugare sostenibilità ambientale ed energetica, inclusione sociale e memoria dei luoghi. Dalla conservazione alla trasformazione, la rigenerazione urbana si configura quindi come un atto di cura verso la città, orientato a costruire spazi più equi, vivibili e coerenti con le esigenze delle comunità senza trascurare la sostenibilità economico-finanziaria a medio-lungo termine degli interventi.

Nel concreto, la rigenerazione assume forme diverse: restauro e riattivazione di complessi storici per usi culturali, sociali o produttivi; trasformazione di brownfield in quartieri misti a elevata qualità ambientale; interventi sul patrimonio edilizio per l'efficienza energetica e l'adeguamento funzionale, la lista può essere molto lunga. Questi processi richiedono una governance integrata (pubblico, privato, terzo settore), strumenti urbanistici flessibili e un'attenzione costante alla memoria dei luoghi e alle istanze delle comunità, affinché la trasformazione mantenga caratteri di inclusione e di opportunità specie per i gruppi più vulnerabili.

Sul piano del mercato, l'Italia sta vivendo una fase di forte impulso grazie ai finanziamenti nazionali e comunitari mobilitati negli ultimi anni: il PNRR e misure collegate hanno destinato risorse significative a progetti di rigenerazione urbana e piani urbani integrati, con un'ampia quota di interventi rivolti anche al Mezzogiorno e migliaia di bandi attivati a livello locale. Per i Comuni sono stati stimati programmi per oltre 11 miliardi di euro, di cui una quota rilevante proveniente dal PNRR, che hanno accelerato la pipeline di progetti sul territorio.



A livello europeo la rigenerazione è vista come leva strategica per affrontare sfide condivise – crisi abitativa, decarbonizzazione, transizione energetica e rinaturalizzazione degli ambiti urbani – e rappresenta un'opportunità per attrarre capitale privato orientato a investimenti a lungo termine con criteri ESG. Al tempo stesso, il contesto macroeconomico attuale (tassi d'interesse più alti, aspettative di inflazione) ha introdotto prudenza tra gli investitori immobiliari, che tuttavia continuano a guardare con interesse ai progetti di riqualificazione residenziale e mixed-use ben indirizzati.

Infine, le sfide operative restano rilevanti: garantire la fattibilità finanziaria dei progetti, armonizzare strumenti normativi e urbanistici, coinvolgere comunità locali e tutelare qualità architettonica e ambientale. La rigenerazione efficace richiede dunque non solo risorse, ma capacità progettuali e processi partecipativi che mettano insieme pubblico, mercato e società civile per trasformare spazi obsoleti in città più resilienti, inclusive e sostenibili.

Nel contesto della Regione Campania, la normativa regionale ha recepito e rafforzato questi orientamenti con una serie di strumenti e modifiche normative volte a promuovere la rigenerazione urbana, a contenere il consumo di suolo e a semplificare le procedure. In particolare:

Con la Legge Regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio) è stato introdotto, fra gli obiettivi della pianificazione, il perseguimento della rigenerazione territoriale e urbana, della sostenibilità ambientale, economica e sociale, del rafforzamento della resilienza urbana e del contrasto al consumo di suolo.

La Legge Regionale 5/2024, insieme al regolamento attuativo (es. Regolamento 3/2025) ha ridefinito gli strumenti urbanistici della Regione Campania, introducendo criteri operativi per attuare gli interventi di rigenerazione, delineando procedure semplificate, e aggiornando gli schemi del Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale.

Con la delibera di Giunta regionale n. 314 del 21 giugno 2022 è stata approvata la proposta di Disegno di Legge "Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente" che chiarisce procedure, titoli edilizi e orienta la rigenerazione urbana e il recupero del patrimonio esistente a beneficio del riuso e della qualità urbana.

Inoltre, sono stati emanati avvisi regionali per il finanziamento di programmi di rigenerazione urbana: ad esempio, il decreto dirigenziale n. 105 del 24 aprile 2025 ha attivato un avviso di circa 20 milioni di euro per il recupero di immobili ERP, dismessi e beni confiscati, con una specifica riserva per "casa giovani" nei capoluoghi di provincia.

Questa cornice normativa consente di riconoscere come la rigenerazione urbana non sia semplicemente un tema progettuale o edilizio, ma un canone strategico di sviluppo territoriale che coniuga valorizzazione del patrimonio, sostenibilità, riduzione del consumo di suolo e innovazione urbana. Pertanto, rigenerare la città significa non solo recuperare aree e complessi storici, ma intervenire su grandi aree urbane dismesse con una visione integrata, che combina risorse, strumenti normativi, partenariati e visione di lungo periodo.

Infine, le sfide operative restano rilevanti: garantire la fattibilità finanziaria dei progetti, armonizzare strumenti normativi e urbanistici (anche a livello comunale), coinvolgere comunità locali e tutelare qualità architettonica e ambientale. La rigenerazione efficace richiede dunque non solo risorse, ma capacità progettuali e processi partecipativi che mettano insieme pubblico, mercato e società civile per trasformare spazi obsoleti in città più resilienti, inclusive e sostenibili.

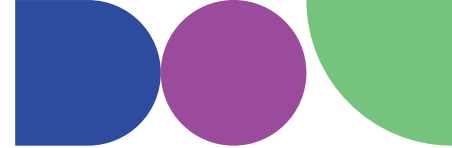
La capacità del piano urbanistico di individuare aree, tessuti e contesti nei quali utilmente applicare, in maniera selettiva e mirata, gli strumenti e le opportunità offerte dalla cornice normativa della rigenerazione è la sfida principale per innescare processi che siano, da un lato, occasioni di inclusione sociale e di nuove economie, dall'altro espressione di un'idea di città e uno stile di vita che finora Napoli ha difficilmente incontrato. Ci sono ancora luoghi della città, in posizioni centrali e strategiche dal punto di vista dell'accessibilità a funzioni superiori e sistemi di trasporto multimodale, in cui le condizioni spaziali e sociali (bassa densità, presenza diffusa di opifici e capannoni dismessi, edilizia di scarsa qualità, frammentazione proprietaria, aree intercluse abbandonate) si presentano particolarmente idonee a questo tipo di occasioni, aprendo la strada a quartieri moderni e multifunzionali dove si abita, lavora, trascorre il tempo libero ed è possibile attivare pratiche di cittadinanza attiva.

Per quanto riguarda il Centro Storico di Napoli, il modello normativo esistente della classificazione tipologica garantisce un equilibrio efficace tra tutela del patrimonio storico-architettonico e possibilità di intervento per la fruizione e la vita urbana. Per questo motivo, in un'ottica di conservazione attiva che tuteli l'identità del centro storico e ne potenzi gli strumenti di attuazione per renderli più efficaci, l'obiettivo che si vuole promuovere è quello

di preservare l'**impianto normativo attuale**, intervenendo esclusivamente con misure circoscritte e mirate che ne migliorino l'applicazione pratica senza alterarne i principi fondamentali.

Occorre, inoltre, includere, nell'ambito della Città Storica, quartieri abitativi novecenteschi, insediamenti ed edifici specialistici e singoli capisaldi architettonici isolati relativi al Moderno e al Contemporaneo, sviluppando programmi e progetti di valorizzazione architettonica, sociale e funzionale coerenti con le diverse specificità del patrimonio interessato e in grado di costruire relazioni fertili con i tessuti contigui per processi più ampi di rigenerazione urbana e, a partire dall'analisi delle caratteristiche dei quartieri abitativi novecenteschi attualmente inclusi in *zona A - Città Storica*, valutare l'inserimento nell'ambito della Città storica, di quartieri abitativi novecenteschi con caratteristiche di interesse, attualmente classificati come *Sottozona Ba - Edilizia d'impianto*.

L'OS3 sollecita 40 Azioni Progettuali (AP) afferenti a 11 Lineamenti Strategici (LS) rappresentati nella tabella che segue e descritti nel successivo paragrafo.



Di seguito uno schema degli elaborati di inquadramento predisposti dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, in relazione all'OS3 (rigenerare la città, dalla valorizzazione di aree e complessi storici alla trasformazione di grandi aree urbane dismesse).

| OS3 – RIGENERARE LA CITTÀ, DALLA VALORIZZAZIONE DI AREE E COMPLESSI STORICI ALLA TRASFORMAZIONE DI GRANDI AREE URBANE DISMESSE | | |
|---|------------------|--|
| B.4 Il moderno e il contemporaneo – Conoscenza e trasmissione del patrimonio storico-architettonico del Novecento | | |
| Codice | Tipologia | Denominazione elaborato |
| B.3.1 | Inquadramento | Filiere multiscalari del welfare urbano e territoriale |
| B.4.1 | Inquadramento | Il sistema policentrico del territorio storico |

8.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

OS3/LS1 Riduzione del consumo di suolo e riuso dei vuoti urbani

Promuovere una crescita urbana a saldo zero, orientando gli interventi di trasformazione verso la rigenerazione del costruito e il riuso delle aree dismesse, evitando nuove espansioni.

Il nuovo Regolamento di governo del territorio all'art. 3 introduce il "contrasto al consumo di suolo" tra le finalità degli strumenti urbanistici come già previsto dagli articoli 2 ter, 2 quater e 2 quinquies della legge regionale n. 16/2004 smi. In particolare viene specificato che gli strumenti di pianificazione prevedono di norma: a) la conservazione dei suoli permeabili; b) il riuso delle aree già edificate o impermeabilizzate; c) la de-sigillazione e l'impianto vegetazionale; d) i modelli insediativi compatti e multifunzionali; e) l'incremento della biodiversità; f) la resilienza ecosistemica, la decontaminazione dei suoli inquinanti e il contenimento dell'erosione del suolo anche attraverso opportune misure di incentivo. In tal senso l'azione di rigenerazione dell'esistente appare determinante per sostenere il contrasto al consumo di suolo e allo stesso tempo garantire la possibilità di trasformazione della città da rigenerare e la dotazione di servizi.

OS3/LS2 Valorizzazione del patrimonio storico e identitario

Favorire il riuso adattivo del patrimonio storico e dei complessi architettonici di pregio, preservandone la memoria materiale e culturale attraverso nuove funzioni pubbliche, creative o produttive.

Trasformare i grandi edifici specialistici in disuso in centri culturali multifunzionali, con spazi dedicati alla formazione, alla memoria storica e ai servizi per cittadini e turisti. Si tratta di riconvertire complessi in disuso in centri polivalenti dotati di infrastrutture e servizi integrati, che possono comprendere spazi espositivi destinati alla valorizzazione dell'artigianato locale, mediante l'inserimento di botteghe artigiane, e unità abitative temporanee, funzionali all'ospitalità di operatori del settore e alla promozione di residenze. Possibili funzioni da prevedere includono: musei tematici, mediateca, Centro Studi, l'archivio storico aperto al pubblico, botteghe artigiane, laboratori, residenze per studenti e anziani con terrazze verdi e impianti sostenibili, Scuola internazionale di Alta Formazione.

Rigenerare e valorizzare dal punto di vista sociale gli immobili attraverso il riutilizzo degli spazi, esprimendo potenzialità intrinseche del luogo e delle comunità insediate, non solo alla scala di quartiere, ma mirando a rendere il complesso un attrattore per tutta la città, con attività sociali e di accoglienza, di sportelli, sportive e di svago, di arte e spettacolo, e ancora attività culturali e museali, aree per eventi esterni, aree ad uso pubblico e aree verdi attrezzate.

I centri storici non sono più percepiti come spazi cristallizzati ma come organismi dinamici, capaci di accogliere

nuove funzioni e garantire accessibilità, vitalità e inclusione. In questa prospettiva, la pianificazione urbana si configura come rete di interventi coordinati da una programmazione unitaria, in cui azioni di restauro, rifunzionalizzazione e valorizzazione convergono verso obiettivi comuni, evitando sovrapposizioni e dispersioni.

OS3/LS3 Riconversione sostenibile delle aree dismesse, trasformando le aree dismesse o in condizioni di dissesto/degrado (industriali e infrastrutturali) in poli multifunzionali e sostenibili, destinati a funzioni miste (abitativo, produttivo, culturale, servizi urbani) Recuperare ex siti industriali dismessi, infrastrutture obsolete, spazi marginali – come occasione di restituzione alla collettività di nuovi usi, funzioni e significati dello spazio della vita quotidiana e nell'esperienza complessiva della città. Ripensare gli spazi urbani che hanno perduto funzioni originarie e che versano spesso in condizioni di obsolescenza e sottoutilizzo, come i brownfield lasciati indietro dalla produzione industriale o le ex discariche, per trasformarli in quartieri misti a elevata qualità ambientale.

OS3/LS4 Riappropriarsi degli spazi pubblici privatizzati, abbandonati o scarsamente valorizzati

Riappropriazione diffusa e reticolare degli spazi pubblici privatizzati, abbandonati o scarsamente valorizzati, compresi quelli ipogei e i numerosi edifici in disuso, per rafforzare l'identità e la riconoscibilità del mosaico di quartieri della città storica, in particolare, e le loro relazioni spaziali e sociali.

Valorizzare spazi e percorsi attraverso interventi mirati al miglioramento della sicurezza e dell'accessibilità, alla riqualificazione della viabilità e della pavimentazione urbana, la rigenerazione degli spazi pubblici, l'introduzione di arredi urbani, il rifacimento dei marciapiedi, l'eliminazione delle barriere architettoniche, il miglioramento della sicurezza e dell'accessibilità pedonale con la creazione di percorsi pedonali continui e accessibili, a riqualificazione delle piazze con la creazione di spazi verdi conviviali, al fine di valorizzare eventuali percorsi di visita dei quartieri, quali poli culturali e attrattori.

Interventi ad impatto sociale significativo, anche sull'occupazione, in ambiti urbani densamente abitati ma con poche attrezzature pubbliche o di uso pubblico, dove la richiesta di spazi e attrezzature di pubblica utilità è alta e si registrano situazioni di grave disagio sociale ed economico.

Incentivazione di forme associazionistiche di cittadinanza attiva che svolgano un ruolo centrale nella riappropriazione e gestione di importanti luoghi urbani, sollecitando la riappropriazione diffusa di spazi pubblici privatizzati e abbandonati.

OS3/LS5 Promozione di inclusione sociale e abitativa, sostenendo politiche integrate dell'abitare che uniscano rigenerazione edilizia, servizi di prossimità e spazi di socialità, attività economiche e com-merciali.

OS3/LS6 Rafforzamento della resilienza urbana e ambientale, integrando la pianificazione climatica nella rigenerazione del costruito, favorendo efficienza e risparmio energetico del costruito e degli spazi non edificati.

OS3/LS7 Sviluppo di nuove economie urbane: innovazione, cultura e green economy, orientando le politiche urbane verso la diversificazione economica, sostenendo start-up, imprese culturali e creative, e attività legate alla transizione ecologica e all'economia circolare.

OS3/LS8 Coinvolgimento delle comunità nei processi di trasformazione, adottando metodi partecipativi strutturati (laboratori di quartiere, urban center, consulte civiche) per costruire visioni condivise di trasformazione.



OS3/LS9 Ambiti di tutela archeologica e storico-paesaggistica

Fondamento della normativa del Centro Storico di Napoli per il vigente Prg 2004 è stato il metodo della classificazione tipologica che, attraverso un lavoro di analisi puntuale, ha visto consolidato il tessuto storico della Città come oggi lo vediamo, quale combinato di edilizia pre-ottocentesca, d'impianto, originaria, e di edilizia otto-novecentesca, evoluzione coerente del tessuto preesistente. Nell'insieme, il suo carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale ha imposto un approccio di tutela e valorizzazione distinto per ogni tipologia individuata. Ognuna di queste è attualmente riconoscibile attraverso la ripetizione di elementi comuni attinenti in particolare alla fisicità del singolo edificio: la dimensione, l'impianto strutturale e distributivo, la composizione del prospetto e i materiali utilizzati, come sintesi della cultura edilizia di un luogo e di un'epoca. Non solo, si è portato alla luce anche quelli che sono invece caratteri distintivi, singolari, unici di alcuni complessi che, come tali, vengono definiti speciali. Il Prg 2004 si fonda altresì sul principio della corrispondenza tra tipologie classificate per ciascuna unità edilizia, interventi consentiti e utilizzazioni compatibili (Cfr. art. 63, comma 2). Grazie alla normativa tipologica, la città storica è disciplinata da norme che, pur prevedendo l'attuazione diretta, assicurano la conservazione delle tipologie originarie.

Il vigente Prg 2004 pertanto riserva i piani attuativi solo alle parti del territorio del centro storico 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.

Questo ha permesso di definire misure volte alla tutela e alla conversazione di questi elementi caratterizzanti e identitari, senza escludere usi compatibili che garantiscano una giusta vivibilità della città. Inoltre, la lettura tipologica del tessuto storico ha messo in luce la complessità dell'evoluzione storica e la stratificazione dei tessuti edilizi, una consapevolezza che passa anche attraverso il riconoscimento della presenza archeologica non come fenomeno puntuale e circoscrittibile, ma come uno strato presente nelle aree più antiche della città. In questo senso, il riconoscimento dell'esistenza di un'archeologia urbana come patrimonio identitario vede queste aree riconosciute come luoghi da tutelare e valorizzare, dove non solo è possibile mettere in luce singoli reperti di rilevanza archeologica, ma dove è possibile riconoscerne l'impianto antico di cui questo fa parte.

In sintesi fino ad oggi l'attuazione del piano è stata intesa come la possibilità d'intervenire mediante intervento diretto, come previsto e disciplinato dalle norme della tipologia edilizia, ma anche come l'obbligo di intervenire congiuntamente, nelle aree di particolare rilevanza storica-archeologica-paesaggistica, attraverso l'attuazione d'interventi coordinati da soggetti istituzionali che mirano a preservare non soltanto il carattere del singolo edificio, ma a riqualificarne e preservarne i caratteri del contesto storico di questo fa parte.

Quello che si evince da questa analisi è che il modello normativo esistente garantisce un equilibrio efficace tra tutela del patrimonio storico-architettonico e possibilità di intervento per la fruizione e la vita urbana. Per questo motivo, in un'ottica di conservazione attiva che tuteli l'identità del centro storico e ne potenzi gli strumenti di attuazione per renderli più efficaci, l'obiettivo che si vuole promuovere è quello di preservare l'impianto normativo attuale, intervenendo esclusivamente con misure circoscritte e mirate che ne migliorino l'applicazione pratica senza alterarne i principi fondamentali. In sintesi fino ad oggi l'attuazione del piano è stata intesa come la possibilità d'intervenire mediante intervento diretto, come previsto e disciplinato dalle norme della tipologia edilizia, ma anche come l'obbligo di intervenire congiuntamente, nelle aree di particolare rilevanza storica-archeologica-paesaggistica, attraverso l'attuazione d'interventi coordinati da soggetti istituzionali che mirano a preservare non soltanto il carattere del singolo edificio, ma a riqualificarne e preservarne i caratteri del contesto storico di questo fa parte.

Per lo stesso motivo è necessario intervenire sulla disciplina degli Ambiti in centro storico e sulla disciplina dell'art. 58 relativa alle Aree di Interesse Archeologico, al fine di semplificarne il funzionamento.

Va, inoltre, ripensata la disciplina relativa all'Art. 125 (Ruderi e sedimenti risultanti da demolizioni) al fine di restituire queste aree alla vita sociale dei quartieri in cui sono localizzate, consentendo una micro-rigenerazione diffusa, oltre alla ricostruzione filologica.

La rigenerazione urbana è anche l'obiettivo di nuovi progetti urbanistici basati sull'acquisizione di una mappatura delle aree archeologiche localizzate in periferia.

Nell'ambito delle parti del territorio del centro storico dove prevedere interventi di ristrutturazione urbanistica si valuterà, inoltre, la possibilità di consentire l'intervento diretto su complessi residenziali pubblici esistenti.

OS3/LS10 Valorizzare L'Architettura e L'Urbanistica Moderna e contemporanea.

Includere, nell'ambito della Città Storica, quartieri abitativi novecenteschi attraverso *il riconoscimento del patrimonio dell'architettura del XX secolo, con particolare attenzione ad architetture e siti di interesse storico riconoscibile ma non ancora pienamente riconosciuto dalla storiografia e dalla cultura del progetto, come gli interventi di edilizia residenziale pubblica o la vasta produzione architettonica del Secondo '900, all'interno della quale si collocano episodi di rilievo troppo recenti per essere sottoposti a tutela.*²²

A partire dall'analisi delle caratteristiche dei quartieri abitativi novecenteschi attualmente inclusi in zona A - Città Storica, sarebbe opportuno definire i criteri per l'inserimento di quartieri abitativi novecenteschi attualmente classificati in zona B - Agglomerati urbani di recente formazione e relative sottozone (artt. 31-33 del Prg), nell'ambito della Città storica, con particolare riferimento a quelli realizzati fino al 1956 in virtù del vincolo dei 70 anni dall'esecuzione, di cui all'art. 12 del Dlgs 42/04 smi. Strumento di lavoro è l'Atlante dei Tessuti Novecenteschi Pianificati allegato alla presente Relazione (Allegato 2), e relative schede di dettaglio (Allegato 3).

Particolare attenzione meritano i tessuti novecenteschi attualmente classificati come Sottozona Ba – Edilizia d'impianto, di cui all'art. 32 del Prg: "complessi residenziali progettati da esponenti di spicco della cultura architettonica del dopoguerra come Carlo Cocchia, Luigi Cosenza e Carlo Aymonino. Tali complessi rientrano nella definizione di quartieri d'autore e, pertanto, sono considerati risorse rinnovabili da tutelare attraverso una visione sostenibile degli interventi."²³

Analogamente risulta necessario definire i criteri per ampliare il grado di tutela di alcuni quartieri abitativi novecenteschi attualmente classificati come zona Bb – Espansione recente della Variante Generale e Nb – Agglomerati di recente formazione della Variante Occidentale, post bellici (o iniziati nei primi anni '40 e terminati nel dopoguerra), in quanto connotati da progetti unitari e documentati di iniziativa pubblica, anche in virtù del vincolo dei 70 anni dall'esecuzione di cui all'art. 12 del Dlgs 42/04 smi.

Inoltre, appare oggi necessario riconoscere la specificità di tessuti edilizi di espansione recente pianificata che va dagli strumenti attuativi della L. 167/62, alla Ricostruzione post-terremoto della L. 219/81 con i Piani Straordinari di Edilizia Residenziale, anche in funzione della più recente storiografia e mettere a punto dispositivi atti a supportare il processo decisionale per l'approvazione dei progetti che intervengono su architetture e siti significativi ma non vincolati.

Alla tutela normativa dell'esistente deve affiancarsi lo sviluppo di programmi e progetti di valorizzazione coerenti con le diverse specificità del patrimonio interessato e in grado di costruire relazioni fertili con i tessuti contigui, per processi più ampi di rigenerazione urbana, con riferimento in particolare ai tessuti Pianificati a partire dalla L. 167/62, al fine di realizzare nuovi insediamenti improntati all'efficienza energetica, con spazi destinati a verde ed agricoltura urbana, servizi di prossimità. L'obiettivo principale è di migliorare non solo l'aspetto fisico del quartiere, ma anche garantire agli abitanti una casa dignitosa e un ambiente più vivibile, ovvero migliorare la qualità dell'abitare e promuovere la sicurezza e l'accessibilità.

L'attenzione alla sostenibilità e alla valorizzazione degli spazi aperti emerge, infatti, come elemento cruciale. La fase di progettazione dovrà coinvolgere competenze agronomiche e paesaggistiche per integrare la rigenerazione urbana con la valorizzazione del territorio.

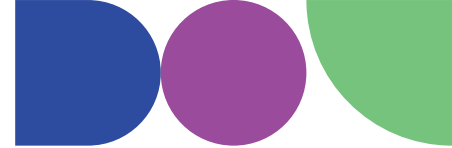
Tra le principali sfide da affrontare vi sono le criticità urbane e sociali che affliggono le periferie della città. Un'altra sfida consiste nell'affrontare i cambiamenti climatici e promuovere la gestione sostenibile delle risorse. Per far fronte a questo problema, è necessario prevedere progetti di edifici residenziali "a dimensione umana", dotati di soluzioni eco-sostenibili per ridurre l'impatto ambientale e mitigare i cambiamenti climatici.

Inoltre, risulta essenziale contrastare le difficoltà sociali ed economiche presenti nei quartieri periferici.

²² DiARC, *Studi a supporto dell'elaborazione del Preliminare del redigendo Piano Urbanistico Comunale PUC di Napoli.*

L'Architettura e l'Urbanistica del XX secolo: il Patrimonio come risorsa per la città.

²³ *Periferia dentro la città. La rigenerazione urbana di Barra*, tesi di laurea a.a. 2016-2017.



Per affrontare queste sfide, è necessario creare spazi e attività comunitarie, e promuovere l'integrazione e la partecipazione del Terzo settore e dei residenti stessi.

La partecipazione della comunità è fondamentale per garantire che il progetto rifletta le esigenze locali, contribuendo così a creare un ambiente abitativo soddisfacente per tutti.

Valorizzare gli spazi aperti come risorse multifunzionali per migliorare la qualità della vita e la resilienza ambientale del quartiere è al centro della strategia, in linea gli obiettivi della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, dimostrando un impegno tangibile verso una gestione responsabile delle risorse ambientali.

Infine, appare quanto mai urgente affrontare la questione della tutela e della valorizzazione dell'architettura moderna e contemporanea e sviluppare programmi e progetti di valorizzazione di edifici specialistici e singoli capisaldi architettonici isolati relativi al Moderno e al Contemporaneo o insediamenti che non rientrano nella tipologia del "Rione" (Allegato 4). Tra questi è necessario valutare edifici come quelli "esemplari sorti nella zona occidentale, come quelli in viale Augusto e in via Consalvo, che detengono oramai un valore di testimonianza tale da poter essere annoverati nel patrimonio del Novecento da tutelare".²⁴

Particolarmente vulnerabili sono le opere di proprietà pubblica (o "appartenenti a persone giuridiche private senza scopo di lucro") realizzate dopo il 1955 e non difese dal termine temporale dei 70 anni per l'apposizione del vincolo di tutela (art.12 D.lgs 42/2004) e i manufatti che, pur esibendo intrinseche qualità architettoniche (spaziali, espressive, compositive) o taluni aspetti di interesse storico da un punto di vista strutturale, tecnologico o impiantistico sono stati progettati da autori non ancora pienamente riconosciuti dalla critica, o del tutto assenti nella letteratura specialistica, o sottoposti esclusivamente a diritto d'autore, che tutela il progettista ma non l'opera.²⁵

L'Art. 61 (*Manufatti di architettura moderna e contemporanea di interesse documentale nonché dei siti delle attività di monumentale collocazione*) dell'attuale Prg ha definito, al comma 1, *Manufatti di architettura moderna di interesse documentale quelli a carattere residenziale o destinati ad altri usi, identificabili come episodi singolari della produzione moderna, anche in base al valore testimoniale riconosciuto dalla letteratura specialistica, e come tale da assoggettare alla conservazione dei propri caratteri distintivi (...)*

L'art. 61 prevedeva al comma 2 che: *2. Al fine del progressivo riconoscimento del patrimonio edilizio moderno quale elemento concorrente al processo di formazione del tessuto edilizio consolidato, è prevista, con deliberazione del Consiglio Comunale, l'individuazione di manufatti architettonici di interesse documentale da sottoporre a disciplina di conservazione, a prescindere dalla disciplina di zona in cui essi ricadono. Al fine del progressivo riconoscimento dei siti delle attività di storica collocazione è prevista, con deliberazione comunale, l'individuazione degli immobili per i quali la destinazione d'uso resta vincolata fino a dismissione dell'attività medesima.*

Si ritiene che tale previsione, allo stato disattesa, vada perseguita mediante idonei dispositivi da definire.

Per l'individuazione di criteri e parametri per attribuire ad interventi di edilizia pubblica o manufatti lo status di opera da tutelare si vedano le *Linee-guida per la definizione di azioni mirate al riconoscimento di opere e manufatti del Novecento come patrimonio storico-architettonico*.²⁶

OS3/LS11 Promozione dei servizi attraverso il ricorso a strumenti contrattuali di partnership pubblico-privato

L'Amministrazione pubblica è chiamata a svolgere un ruolo di pianificazione adattiva e di mediazione degli interessi, bilanciando esigenze non sempre convergenti. Se, da un lato, le politiche ambientali orientano verso modelli di sviluppo sostenibile e di contenimento del consumo di suolo, dall'altro lato emerge l'urgenza di rispondere ai bisogni sociali ed economici delle comunità urbane, soprattutto nelle periferie e nei contesti che soffrono

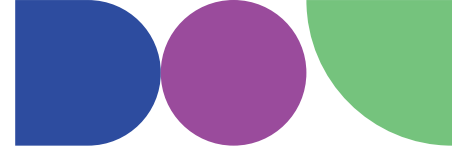
²⁴ Carolina De Falco, *L'INA Casa a Bagnoli, Agnano e Canzanella e gli interventi della Filo Speciale: ripartire dalla Storia per la salvaguardia ambientale*, in La Baia Di Napoli, a cura di Aldo Aveta, Bianca Gioia Marino, Raffaele Amore, Volume I, 2017.

²⁵ DiARC, *Studi a supporto dell'elaborazione del Preliminare del redigendo Piano Urbanistico Comunale PUC di Napoli. L'Architettura e l'Urbanistica del XX secolo: il Patrimonio come risorsa per la città*, p. 206.

²⁶ DiARC, *Studi a supporto dell'elaborazione del Preliminare del redigendo Piano Urbanistico Comunale PUC di Napoli. L'Architettura e l'Urbanistica del XX secolo: il Patrimonio come risorsa per la città*, p. 212.

fenomeni di marginalità socio-economica, spopolamento e carenza di servizi.

In tale contesto multidimensionale, il **Partenariato Pubblico-Privato** (PPP), combinando risorse pubbliche e private in un quadro di governance condivisa e orientata alla sostenibilità, assume una centralità pressoché strutturale, non rappresentando più un semplice strumento finanziario-amministrativo, bensì un elemento “costitutivo” dell’azione rigenerativa nel costituire nuovi strumenti per l’attuazione del welfare urbano. Il concetto di attrezzature da standard urbanistico viene ampliato a quello di dotazione territoriale, fulcro essenziale per la vivibilità anche dei nuovi nodi urbani. L’azione pubblica orienta le scelte relative alle tipologie di attrezzature da fornire ai cittadini, attraverso adeguate politiche incentivanti, senza rinunciare alla fondamentale prerogativa di orientamento e controllo dello sviluppo urbano e dell’iniziativa, anche privata, per la realizzazione dei servizi. Si promuove una ulteriore innovazione sociale per la produzione di servizi collaborativi. Al fine di ottimizzare o integrare l’offerta di servizi pubblici o di offrire risposta all’emersione di nuovi bisogni sociali, si favorisce il coinvolgimento diretto degli utenti finali dei servizi nel processo di progettazione, infrastrutturazione ed erogazione. La produzione di servizi collaborativi viene promossa per attivare processi generativi di beni comuni materiali e immateriali, promuovendo mix funzionali e sociali verso il prioritario obiettivo della coesione sociale, promuovendo altresì la creatività, le arti, la formazione e la sperimentazione artistica come uno degli strumenti fondamentali per la riqualificazione delle aree urbane o dei singoli beni, per la produzione di valore per il territorio e per lo sviluppo delle capacità, anche attraverso la valorizzazione temporanea di spazi e immobili di proprietà comunale in attesa di una destinazione d’uso definitiva valorizzandone la vocazione sociale, evitando in tal modo la creazione di vuoti urbani e luoghi di conflitto sociale.



Di seguito uno schema degli elaborati predisposti dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II in relazione all'OS3 (rigenerare la città, dalla valorizzazione di aree e complessi storici alla trasformazione di grandi aree urbane dismesse).

| OS3 - RIGENERARE LA CITTÀ, DALLA VALORIZZAZIONE DI AREE E COMPLESSI STORICI ALLA TRASFORMAZIONE DI GRANDI AREE URBANE DISMESSE | | |
|---|---|------------------------------|
| Codice | Denominazione elaborato | Lineamenti strategici |
| B.3 | <i>Welfare urbano – Cittadinanza, servizi, dotazioni urbane per nuove domande, riduzione dei divari sociali</i> | |
| B.3.10 | Dotazioni territoriali comma 5 art. 5 Regolamento 3/2025 | LS11 |
| B.10.1a | Indice sintetico per l'interesse comune aggiuntivo | |
| B.3.11 | Dotazioni ecologiche | LS11 |
| B.3.11a | Indice sintetico per i servizi ecosistemici - mobilità dolce | |
| B.3.11b | Indice sintetico per i servizi ecosistemici - socialità e benessere | |
| B.3.11c | Indice sintetico per i servizi ecosistemici – ambiente | |
| B.3.11d | Indice sintetico per le infrastrutture verdi e blu | |
| B.4 | <i>Il moderno e il contemporaneo – Conoscenza e trasmissione del patrimonio storico-architettonico del Novecento</i> | |
| | <i>L'architettura e l'urbanistica del XX secolo: il patrimonio come risorsa per la città</i> | LS10 |
| Parte I | L'architettura del XX secolo tra istanze di conservazione e vulnerabilità | |
| Allegati | Schede architettura del moderno e del contemporaneo a Napoli | |

Capitolo 9

9. Ripensare le politiche della casa come risposta all'emergenza abitativa (OS4)

9.1 Contenuti strategici dell'OS4

I problemi con i quali ci misuriamo

Le politiche abitative in Italia hanno subito negli ultimi decenni importanti cambiamenti nelle modalità di intervento e nei destinatari, dal momento che alle fasce tradizionalmente riconosciute come destinatarie delle politiche della casa, si sono aggiunte nuove e diversificate situazioni di disagio grave, temporaneo o stabile, che hanno coinvolto in misura crescente quote sempre più ampie di popolazione. La crisi economica ed occupazionale conseguente alla pandemia da Covid-19 ha inoltre determinato una recrudescenza della povertà abitativa, aggravando ulteriormente la condizione di disagio abitativo della popolazione cittadina.

In questo scenario è emerso in modo dirompente come l'abitare sia uno tra i diritti negati ad una parte sempre più significativa della nostra popolazione.

Inoltre oggi i processi di gentrificazione urbana che trasformano interi quartieri con conseguente cambiamento della composizione sociale, colpiscono, oltre ai ceti sociali meno abbienti, una sempre più ampia fetta di popolazione a reddito medio-basso e le fasce sociali "fragili" (anziani, studenti, single, coppie giovani, immigrati) che si scontrano con difficoltà notevoli di accesso alla casa, in particolare al mercato degli affitti.

La crescente diffusione degli *affitti brevi*, che interessa gran parte delle città italiane ed europee ad attrazione turistica, rappresenta un importante catalizzatore dei processi di *gentrification* e un elemento di sovraccarico del contesto urbano, come dimostrato da un'ampia letteratura accademica e studi di settore sulla turisticizzazione dei centri storici.

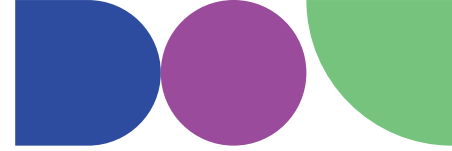
Emergenza casa, un diritto che l'Europa non può più ignorare

In un incontro di qualche giorno tra il presidente del consiglio d'Europa António Costa e una rappresentanza di sindaci europei, molte voci autorevoli hanno ribadito l'assoluta urgenza di una politica della casa che – dal livello europeo – formi un'azione coordinata ed efficace fino alla scala dei comuni, che notoriamente costituiscono il fronte sul quale l'emergenza abitativa colpisce con maggior forza (è qui che le persone sentono ogni giorno gli effetti della scarsità di alloggi accessibili, della pressione sul mercato degli affitti e della marginalizzazione sociale). Finanziare edilizia sociale, rigenerare il patrimonio pubblico esistente, creare condizioni amministrative e di mercato convenienti alla tenuta di partnership pubblico-private per l'affordable housing sono stati i temi a più riprese sollevati in questo come in molti altri meeting che si sono avuti negli ultimi anni su questo tema.

Alcune condizioni strutturali che riguardano la crisi nel nostro paese vanno richiamate, per dare un quadro dell'entità del problema e delle prospettive di trattamento.

Da anni l'OCSE pubblica i dati sulla quota di housing sociale (un mix di edilizia residenziale pubblica e soluzioni pubblico-private di contenimento dei prezzi) rapportata alla totalità dello stock residenziale esistente nei diversi paesi dell'Unione. E questi dati mostrano una relativa stabilità nel tempo, segno che molto poco si è fatto finora per modificare lo stato delle cose: dalle quote storicamente elevate dei Paesi Bassi (circa il 34%), Austria (24%) e Danimarca (20%), a quelle medie di paesi come la Francia (intorno al 15%), la Finlandia (10%) e l'Irlanda (12%) si arriva ai paesi, come l'Italia, la Germania, la Spagna e i paesi dell'Europa orientale in cui le quote oscillano da molto tempo tra il 2 e il 4% dello stock totale.

In questa ultima fascia rientrano condizioni storiche e socioeconomiche molto diverse. Nel nostro paese, ad esempio, i dati (ISTAT / Censis) mostrano come la percentuale di famiglie proprietarie di casa si aggiri attorno al 70,8% dell'intera popolazione, un dato consistente e stabile a partire dagli anni '60. Com'è noto, da allora parecchie



generazioni di governi nazionali hanno contato su questo dato come la prova tangibile che il problema casa, in Italia, non fosse una priorità. Oggi sappiamo che non è così: la struttura delle famiglie si è profondamente modificata a fronte di uno stabile calo demografico; la mancata risposta in termini di un'offerta consistente di casa pubblica o affordable è alla base di un aumento esponenziale delle disuguaglianze di accesso alla casa, a loro volta legate a processi di impoverimento della classe media e alla recrudescenza strutturale della povertà reddituale certificata; l'insorgere di un nuovo ciclo economico legato al turismo, in molte città italiane, ha prodotto una valorizzazione eccessiva della rendita nelle aree centrali con conseguenti processi di espulsione di popolazioni dipendenti dal mercato degli affitti. Solo per citare alcune delle cause della emergenza attuale.

Proviamo a ragionare in maniera schematica, usando valori "segnalatici". Partiamo dal fatto che la media stimata dall'OCSE di dotazione di housing sociale rispetto allo stock residenziale complessivo è dell'8% (e in Italia siamo al di sotto del 4%). Attualmente lo stock residenziale totale in Italia ammonta a oltre 35 milioni di appartamenti, la quota di ERP (il 4%) ammonta a 1,4 milioni, in condizioni spesso degradate sul piano funzionale ed energeticamente inefficienti. È chiaro che la distribuzione di questo stock è altamente diversificata, per regioni, aree e centri urbani diversi. Ad ogni modo, per avviare un percorso che – come obiettivo tendenziale – assumesse il pareggio della media europea bisognerebbe costruire/rigenerare/recuperare circa 2,8 milioni di appartamenti (inclusa la quota di 1,4 ml già esistente), variamente collocati nella costellazione del social housing, dall'ERP all'edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata, housing first, etc.

Un ordine di grandezza simile è già circolato in alcuni contesti istituzionali, non ultima l'iniziativa di maggio scorso a Bruxelles sull'Housing Action Plan cui hanno partecipato diversi sindaci italiani. È utile in questa fase intravedere i contorni di una politica di tale respiro, per attribuire il giusto peso alle iniziative più recenti – sia europee che nazionali – che correttamente tracciano un percorso graduale di trattamento del problema. La rimodulazione del PNRR, con uno stanziamento cospicuo sul tema casa previsto dal governo nazionale, è certamente un segnale incoraggiante in questa direzione.

Più in generale, una politica integrata della casa deve collocarsi in uno scenario politico di relativa efficienza e stabilità, che guardi alla giustizia distributiva come stella polare della sua missione e si componga di una serie di misure integrate. Sono indispensabili, in primo luogo, leve finanziarie diversificate e coordinate (fondi UE, mutui agevolati, partenariati pubblico-privati, coinvolgimento di fondi pensione e investitori istituzionali), allo scopo non solo di incrementare le risorse pubbliche necessarie a produrre edilizia sociale, ma anche di creare i fattori abilitanti del settore privato a condizioni che privilegino il pubblico interesse senza con questo compromettere la remunerazione dei capitali investiti. A questo proposito, resta fondamentale il ruolo dei regolatori e dei policy maker nel definire – a livello europeo e nazionale – le metriche di riferimento per chi beneficia di fondi pubblici per produrre edilizia sociale, in modo da non raggiungere tassi di rendimento prossimi a logiche speculative.

E ancora, una politica della casa necessita di politiche urbanistiche che accelerino permessi, ordinanze, acquisizione di aree e manufatti via esproprio, concessioni di medio-lungo periodo di suoli e proprietà pubbliche, misure di cantierizzazione rapida. E non va trascurata, ovviamente, una politica dei costi, che concorra alla riduzione dei costi medi di ristrutturazione/rigenerazione attraverso, ad esempio, il recupero di patrimonio esistente, la riqualificazione di edifici pubblici dismessi e il frazionamento di immobili di grandi dimensioni. Anche la densità, la tipologia e la localizzazione influenzano molto il costo unitario, ovviamente, e qui il richiamo a una politica urbanistica della casa, di cui si è detto prima, torna centrale.

L'elenco di questioni da trattare sarebbe molto lungo, qui solo alcune sono riportate per dare un'idea della magnitudo di una politica di questo tipo, che si estenderebbe gioco forza a progetti di integrazione sociale e di qualità della vita, alla produzione di servizi (trasporti, scuole) e alla valutazione dei costi finanziari del debito.

L'impegno necessario al trattamento dell'emergenza abitativa fa il paio con le valutazioni che la Commissione Europea sta facendo sul suo futuro economico, a partire dalla pubblicazione del Rapporto Draghi nel 2024. L'Unione Europea continua a ribadire che per rilanciare la sua economia vuole farlo in una prospettiva verde, digitale e di recupero del suo ruolo geopolitico: un incremento di 500 miliardi di euro all'anno è la soglia individuata per gli investimenti pubblici necessari al perseguimento di una tale prospettiva. L'Europa deve colmare un enorme gap di investimenti pubblici nei settori meglio attrezzati a migliorare la coesione territoriale, ovvero la casa, la rigenerazione urbana, il welfare territoriale e i servizi.

La casa, dopo decenni in cui è stata considerata alla stregua di altri beni di consumo o l'oggetto di politiche assistenziali, giunge finalmente nella conversazione pubblica a occupare il ruolo di infrastruttura sociale critica,

elemento essenziale di una politica complessa di rilancio socioeconomico che integra politiche sociali, politiche industriali ed energetiche e forme agevolate di accesso al credito. In questo movimento di ripresa, se ci sarà, non andranno sottostimati i processi di massiccia dislocazione abitativa in corso in tutte le città europee, nei quali restano intrappolate milioni di persone spesso sradicate da contesti di origine lontani dall'Europa.

Perché il ciclo economico legato alla casa possa ripartire, sarà decisiva la capacità della politica di leggere il cambiamento e di comprendere come e quanto siano cambiate le condizioni di bisogno che aspirano a questo diritto. E saper mettere insieme istanze così diverse sarà, al di là di tutte le difficoltà tecniche ed economiche, e delle cifre per ora assai contenute che circolano nei piani europei e nazionali, la sfida più grande.

Solo comprendendo i cambiamenti nei bisogni abitativi, leggendo le nuove vulnerabilità e favorendo l'integrazione sociale, sarà possibile far ripartire un ciclo virtuoso che riduca disuguaglianze, sostenga le città e restituisca dignità al diritto alla casa.

Di Laura Lieto, Vicesindaco e Assessore all'Urbanistica di Napoli

La multidimensionalità del “problema” abitativo

Nel corso della loro storia millenaria, le città hanno sempre fatto i conti con la povertà. Tuttavia, il rapporto tra città e povertà si presenta oggi in termini nuovi. Le città sono oggi, su scala mondiale, il luogo in cui tendono a concentrarsi i fenomeni di povertà estrema e di marginalità.

La povertà abitativa è una forma estrema di povertà e ha carattere multidimensionale in quanto coinvolge più sfere di vita. Essa, infatti, generalmente si accompagna ad altre forme di povertà (economica, occupazionale, culturale, educativa, etc.) particolarmente evidenti in contesti urbani complessi quale è l'area metropolitana di Napoli.

L'attuale fotografia della situazione abitativa nella città di Napoli, come emerge dal lavoro di elaborazione del Piano per la Qualità dell'Abitare, richiede quindi un ripensamento delle misure tradizionali di intervento, con un approccio pluridimensionale per la definizione di politiche d'intervento più mirate e capaci di graduare le risposte in funzione dei diversi bisogni della collettività sul problema casa, anche attraverso il coinvolgimento diretto delle organizzazioni sociali formali e informali, di altre Istituzioni pubbliche, degli Enti del Terzo Settore e dei “gruppi” di abitanti (comitati, cooperative, etc.).

È altresì necessario ampliare il campo di azione delle iniziative focalizzate sul tema “casa”, oltrepassando i confini della residenzialità per poter osservare tutte le componenti delle politiche abitative, ponendo al centro i bisogni degli abitanti: **dalla casa ai servizi che qualificano l'abitare nel comune di Napoli.**

Alla luce di quanto innanzi detto è evidente che la povertà abitativa è una delle principali sfide urbane che Napoli deve affrontare, e le sue connessioni con altre forme di povertà ne amplificano gli effetti. Per affrontare questa problematica in modo efficace, è necessario un approccio integrato che combini politiche abitative, sviluppo infrastrutturale, educazione e partecipazione comunitaria. Solo attraverso un impegno coordinato, integrato e collettivo sarà infatti possibile rompere il ciclo della povertà e garantire a tutti i cittadini di Napoli una vita dignitosa e piena di opportunità.

Processi di gentrificazione urbana

Nelle forme più patologiche di diffusione, il fenomeno dell'overtourism rischia di trasformare i quartieri “popolari” in zone ambite dai ceti agiati e dagli speculatori immobiliari, generando la perdita di quel mix sociale e funzionale che è alla base della vivibilità e sostenibilità di un territorio e che nelle sue forme più estreme si traduce in quartieri monoculturali, minando nel concreto la funzione sociale della casa e l'identità dei luoghi.

Partendo dalla consapevolezza dell'estrema fragilità che caratterizza il tessuto edilizio, sociale ed economico del centro storico di Napoli, appare evidente come l'incremento delle strutture ricettive extralberghiere possa



rappresentare uno dei fattori di squilibrio nelle forme di accesso alla casa e generare una progressiva e consistente perdita di residenzialità in alcune parti della città, in particolar modo nell'area centrale che oggi assorbe la quasi totalità dell'offerta di immobili ad uso turistico.

La preoccupante, ma non ancora patologica, situazione che caratterizza la città partenopea consente di mettere in campo politiche equilibrate di contenimento virtuoso del fenomeno e simultanea promozione di un turismo sostenibile. Questa finestra d'azione impone, però, un intervento tempestivo per evitare che le trasformazioni, alimentate dalle spinte speculative, acquisiscano carattere irreversibile, alla stregua di altre città italiane costrette, come Firenze e Venezia, in un quadro già patologico di diffusione, a bloccare l'avvio di nuove attività.

Strategie di intervento

Affrontare la povertà abitativa richiede, come detto, un approccio integrato che includa politiche pubbliche mirate a garantire l'accesso ad alloggi adeguati e a prezzi accessibili, nonché una adeguata dotazione di servizi per migliorare concretamente la qualità di vita degli abitanti di ogni quartiere. Seppure a Napoli, sono stati avviati negli ultimi anni significativi interventi finalizzati al recupero del patrimonio edilizio ERP esistente, le risorse disponibili risultano ancora largamente insufficienti rispetto all'entità del problema. Così come ancora inadeguata è la capacità di strutturare virtuose forme di partenariato pubblico-privato per realizzare nuovi modelli abitativi di edilizia sociale. È inoltre necessario puntare sull'incremento della "qualità dell'abitare", ovvero su azioni che possano concretamente migliorare le infrastrutture e la dotazione di servizi, a partire dalle aree più disagiate. Questo si ottiene attraverso il potenziamento del trasporto pubblico, la costruzione di servizi adeguati in risposta alle reali esigenze delle comunità locali (servizi socio-educativi, culturali, ricreativi, per la aggregazione, etc.), al fine di favorirne l'inclusione sociale e lo sviluppo socio-economico.

Bisognerà altresì agire attraverso azioni immateriali che possano accompagnare l'implementazione di modelli di vita alternativi e aderenti a sinergiche azioni di lotta alle povertà: investire nell'educazione è ad esempio un elemento chiave per ridurre le disparità generate dalla povertà abitativa, attraverso progetti di tutoraggio scolastico e programmi di formazione professionale che possano aiutare i giovani a superare le barriere poste dalle loro condizioni di partenza.

Così come lavorare per costruire insieme esempi concreti di vivere comunitario rappresenta un'opportunità fondamentale per rafforzare e radicare l'identità, sia individuale che collettiva. Vivere comunitario non significa infatti solo condividere uno spazio fisico, ma piuttosto costruire relazioni basate su valori comuni, rispetto reciproco e solidarietà. Bisogna quindi implementare iniziative volte alla costruzione di "comunità virtuose", attraverso un attento lavoro fondato su principi chiave quali cooperazione, inclusione e partecipazione, che possa concretamente dare risposta ai bisogni degli individui in esse presenti, nutrendo al contempo l'identità culturale e personale di chi vi partecipa. In tale prospettiva, progetti di co-housing, orti condivisi o iniziative culturali collettive hanno dimostrato in numerosi contesti territoriali come la collaborazione possa creare ambienti di vita armoniosi e sostenibili. In definitiva, costruire esempi virtuosi di vivere comunitario significa investire nel benessere collettivo e nella coesione sociale: questo non solo può contribuire a radicare l'identità individuale e comunitaria, ma per gettare le basi per una società più giusta, inclusiva e consapevole, in quanto può consentire di strutturare un modello di comunità che funziona come luogo di dialogo tra generazioni e culture diverse, quale laboratorio di innovazione sociale capace di arginare devianze sociali e derive individualistiche e disgreganti, restituendo così centralità alle relazioni umane ed accrescendo la fiducia tra abitanti e istituzioni.

Il lavoro di elaborazione e di attuazione del Piano Comunale per la Qualità dell'Abitare (PiCQuA – indirizzi operativi approvati con delibera di G.C. n.60 del 25/02/2025), in sinergia con il lavoro di elaborazione del Piano Urbanistico Comunale dovrà quindi agire seguendo alcuni **lineamenti strategici multilivello**, di seguito descritti, che possano attuarsi attraverso interventi e programmi operativi, da realizzare con differenti tempistiche, a breve, medio e lungo termine²⁷.

Inoltre, per salvaguardare il mix sociale e funzionale che è alla base della vivibilità e sostenibilità di un territorio, con **Deliberazione di Giunta Comunale n. 637 del 19/12/2025** è stata adottata, ai sensi degli artt. 6 e 9 del Regolamento della Regione Campania n. 3 del 06/10/2025, la "Variante urbanistica finalizzata alla salvaguardia

²⁷ Per una trattazione più estesa degli obiettivi strategici, lineamenti operativi ed azioni da implementare per dare sostanza alle politiche per l'abitare a Napoli, anche in risposta alla emergenza abitativa, si rinvia al Preliminare di Piano Comunale per la Qualità dell'Abitare.

dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23ter del Dpr 380/2001 smi".

L'OS4 sollecita 27 Azioni Progettuali (AP) afferenti a 8 Lineamenti Strategici (LS).

Di seguito uno schema degli elaborati di inquadramento predisposti dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, in relazione all'OS4 (ripensare le politiche della casa come risposta all'emergenza abitativa).

OS4 – RIPENSARE LE POLITICHE DELLA CASA COME RISPOSTA ALL'EMERGENZA ABITATIVA

| <i>Codice</i> | <i>Tipologia</i> | <i>Denominazione elaborato</i> |
|----------------------|-------------------------|--|
| B.4.1 | Inquadramento | Il sistema policentrico del territorio storico |



9.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

OS4/LS1 Assumere la mixité sociale nella residenzialità, prevedendo mix di edilizia residenziale per il libero mercato, sociale e popolare, con annessi servizi. La crescente emergenza abitativa nelle aree urbane, caratterizzata da carenza di alloggi accessibili, precarietà abitativa e gentrificazione, richiede politiche innovative capaci di rispondere alla complessità sociale. Un approccio cruciale è la promozione della mixité sociale, ovvero la convivenza di diverse categorie socioeconomiche all'interno degli stessi contesti abitativi. Questo principio, se integrato nelle strategie di rigenerazione urbana e nei progetti di nuova edilizia, può contribuire a creare quartieri inclusivi, vivibili e sostenibili. Le politiche tradizionali si sono infatti prevalentemente concentrate su soluzioni settoriali, come l'edilizia economica e popolare (ERP), che tendono a confinare le fasce più vulnerabili in aree marginalizzate, favorendo la segregazione sociale. Parallelamente, i progetti di edilizia per il libero mercato escludono le famiglie a reddito medio o basso. La mixité sociale si propone quindi come un'alternativa che mira a evitare la polarizzazione dei quartieri, combinando diverse tipologie abitative (edilizia sul mercato libero, edilizia residenziale sociale - ERS ed edilizia pubblica ERP) all'interno dello stesso tessuto urbano. Questo modello può favorire la convivenza di persone con differenti background 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 e sostenere il commercio locale. Così come un tessuto urbano diversificato incoraggia l'uso condiviso degli spazi pubblici, aumentando la qualità della vita e prevenendo il degrado.

Per attuare politiche abitative basate sulla mixité sociale, è necessario adottare un approccio integrato che contemperi esigenze economiche, sociali e ambientali, mettendo quindi in campo un impegno congiunto da parte di amministrazioni pubbliche, settore privato e società civile, agendo su diverse leve:

- distribuzione edilizia "equilibrata" - in ogni ambito territoriale di rigenerazione o nuova edificazione, è essenziale garantire una quota equilibrata di edilizia per il libero mercato, di edilizia sociale (ERS) e pubblica (ERP). Questo equilibrio deve essere regolamentato attraverso strumenti urbanistici e incentivi fiscali;
- attivazione di processi di pianificazione partecipata per coinvolgere cittadini, istituzioni e operatori privati nella definizione di obiettivi e strumenti di rigenerazione;
- attivazione di processi di progettazione inclusiva - gli spazi comuni dovranno essere progettati per favorire l'interazione sociale e la sicurezza, con un'attenzione particolare alla qualità degli spazi verdi, alle infrastrutture e ai servizi essenziali;
- implementazione dei sistemi di monitoraggio per valutare l'efficacia delle politiche e adattare ai cambiamenti demografici e socioeconomici.

OS4/LS2 Puntare sulla manutenzione programmata degli alloggi ERP esistenti, quale risposta al disagio abitativo.

La vetustà del patrimonio edilizio esistente e la scarsità di risorse economiche da indirizzare ad interventi di manutenzione pesante, efficientamento energetico, adeguamento sismico, rimozione amianto laddove presente, nonché di integrazione delle dotazioni necessarie per elevare la qualità dell'abitare, aggrava senza dubbio l'emergenza abitativa della città di Napoli.

Il mancato investimento nella manutenzione ha determinato situazioni di degrado che non solo compromettono la qualità della vita degli abitanti, ma rappresentano anche un rischio per la sicurezza e un costo crescente per la collettività.

In tale scenario, la manutenzione programmata degli alloggi si propone come una strategia efficace e sostenibile per affrontare il disagio abitativo: essa si basa su interventi pianificati e regolari per prevenire il degrado e garantire la funzionalità degli edifici nel tempo. Questa strategia supera l'approccio tradizionale, spesso reattivo, che interviene solo in caso di emergenze o danni evidenti. La manutenzione programmata consente quindi di prevenire il deterioramento degli edifici, riducendo la necessità di interventi straordinari, spesso più costosi e invasivi. Inoltre,

promuove un uso più efficiente delle risorse materiali ed energetiche, contribuendo a ridurre l'impatto ambientale. Gli interventi programmati risultano più economici nel lungo periodo, poiché evitano la necessità di ricostruzioni o riparazioni importanti. Inoltre, valorizzano il patrimonio immobiliare, mantenendo elevato il suo valore economico e sociale. Un edificio ben mantenuto garantisce infatti migliori condizioni di comfort, sicurezza e salubrità per gli abitanti, contribuendo alla riduzione delle disuguaglianze sociali. La manutenzione programmata genera altresì opportunità lavorative stabili nel settore edilizio, favorendo l'innovazione e la specializzazione professionale.

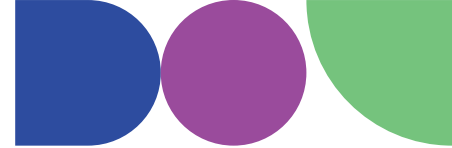
La manutenzione programmata degli alloggi ERP, in definitiva, è una risposta concreta e sostenibile al disagio abitativo. Garantire il mantenimento e la riqualificazione degli alloggi esistenti permette non solo di migliorare le condizioni di vita dei residenti, ma anche di prevenire ulteriori danni strutturali, ridurre i costi energetici e promuovere la sostenibilità ambientale. Attraverso un approccio integrato che unisce pianificazione, finanziamento e partecipazione attiva dei residenti, è possibile preservare il patrimonio abitativo pubblico e rispondere efficacemente alle sfide sociali ed economiche legate al disagio abitativo.

OS4/LS3 Recuperare il patrimonio pubblico immobiliare esistente quale risposta al disagio abitativo:

il recupero del patrimonio pubblico immobiliare esistente è una delle risposte più efficaci e sostenibili al disagio abitativo in contesti urbani. Molti edifici pubblici, una volta utilizzati per scopi istituzionali, sono oggi sottoutilizzati o addirittura abbandonati. Questi beni, spesso situati in zone strategiche delle città, rappresentano una risorsa preziosa per la riqualificazione urbana, la sostenibilità sociale e l'accoglienza abitativa. In un contesto di crescente difficoltà nell'accesso alla casa, soprattutto per i nuclei più vulnerabili, il recupero di immobili pubblici non solo consente di dare risposta alla domanda di alloggi, ma può anche stimolare la rigenerazione sociale ed economica delle aree interessate. Perseguire questo obiettivo consente al Comune:

- **l'ottimizzazione delle risorse pubbliche** - molti edifici pubblici sono attualmente inutilizzati o sottoutilizzati, e continuano a comportare costi di manutenzione e gestione. Recuperarli e destinarli ad abitazioni e connessi servizi sociali consente di riutilizzare risorse già esistenti anziché intraprendere costosi progetti di nuova costruzione. Questo approccio è anche più sostenibile dal punto di vista ambientale, evitando il consumo eccessivo di suolo e di risorse.
- **di affrontare la carenza di alloggi a basso costo** - le politiche abitative pubbliche spesso non riescono a soddisfare completamente la domanda di alloggi per le famiglie vulnerabili, giovani coppie e persone in difficoltà economica. Recuperare il patrimonio pubblico immobiliare offre un'opportunità concreta per aumentare l'offerta di alloggi sociali, temporanei o per emergenze abitative.
- **di promuovere la riqualificazione urbana** - il recupero di edifici pubblici abbandonati contribuisce alla riqualificazione delle aree urbane degradate, riducendo fenomeni di degrado e marginalizzazione. Rigenerando questi spazi, si favorisce l'integrazione e il rafforzamento della coesione sociale, dando nuovo valore alle aree più vulnerabili della città.
- **il miglioramento della qualità della vita nelle periferie:** recuperare edifici pubblici in zone periferiche o abbandonate può contribuire a ridurre le disparità territoriali e migliorare la qualità della vita di chi abita in queste aree. Nuovi alloggi e servizi sociali possono favorire la creazione di quartieri più vivibili e sostenibili.
- **la sostenibilità economica e ambientale:** il recupero e la ristrutturazione di edifici pubblici può includere interventi di efficienza energetica, riducendo così il consumo energetico e le emissioni di CO₂. In questo modo, si promuove un modello di sviluppo urbano più sostenibile e in linea con le sfide ambientali contemporanee.
- **prevenire fenomeni di speculazione immobiliare:** la disponibilità di edifici pubblici da recuperare, destinati all'abitare sociale, riduce la pressione speculativa sul mercato immobiliare, evitando che i terreni pubblici vengano privatizzati o sfruttati a fini esclusivamente speculativi. In questo modo, il patrimonio pubblico diventa uno strumento di equità sociale e solidarietà.

OS4/LS4 Nuovi insediamenti di edilizia residenziale pubblica nel territorio di corona dell'area metropolitana: la scarsità di suoli liberi a fini edificatori, accompagnata all'esigenza di rigenerare il territorio comunale di Napoli senza ulteriore consumo di suolo, induce necessariamente a verificare la possibilità di



programmare mirate realizzazione di nuova edilizia pubblica, declinata secondo il principio di mixité in precedenza esposto (OS4/LS1), nel territorio di corona alla città di Napoli, implementando politiche territoriali di riequilibrio del sistema insediativo, in accordo con la Città Metropolitana e la Regione Campania. Tale obiettivo è anche coerente con una ottimale allocazione del carico insediativo computato dalla Regione in fase di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale (PTR).

Questo approccio mira ad allargare la disponibilità di alloggi pubblici per i cittadini in difficoltà economica o sociale, creando nuove opportunità abitative in territori periferici o semi-periferici, ma anche a sviluppare una maggiore integrazione tra il centro e la periferia.

L'attuazione di questo obiettivo strategico necessita pertanto di attivare un tavolo di lavoro congiunto Comune - Città Metropolitana - Regione, nonché di individuare potenziali partner privati per incentivare forme di partenariato che possano consentire la realizzazione e la gestione degli interventi, ed il reperimento delle necessarie risorse economiche.

Tali interventi devono inoltre essere concepiti in un'ottica di sostenibilità, sia dal punto di vista ambientale che sociale, promuovendo l'efficienza energetica, il rispetto del paesaggio e l'integrazione delle nuove infrastrutture con i sistemi di trasporto esistenti. Inoltre, è fondamentale coinvolgere le comunità locali e gli stakeholder territoriali per garantire una pianificazione partecipata e condivisa.

L'attuazione di questo obiettivo potrà consentire di:

- **decongestionare il centro urbano e ridurre la pressione sul mercato immobiliare centrale** – le aree centrali napoletane sono caratterizzate da una alta densità abitativa, con una forte domanda di alloggi che non trova sempre risposte adeguate. Gli alti costi degli affitti e la scarsità di alloggi pubblici in queste aree spingono le persone in difficoltà verso zone periferiche o addirittura verso l'informalità abitativa. Spostando parte dell'edilizia residenziale pubblica nelle aree di corona, si potrà anche ridurre la pressione sui mercati immobiliari centrali e migliorando la qualità della vita dei residenti.
- **offrire soluzioni abitative periferiche con attenzione alla qualità e varietà dei servizi già presenti ed insediabili** - le aree di corona metropolitana (periferie o territori limitrofi alla città principale) spesso presentano spazi più ampi e costi di costruzione inferiori, ma potrebbero mancare di una rete di servizi adeguata. La realizzazione di nuovi insediamenti di edilizia sociale in queste aree consente di coniugare la sostenibilità abitativa (con costi più bassi) con una maggiore qualità della vita, favorendo la decentralizzazione di abitanti e attività economiche. Inoltre, queste aree dovranno essere oggetto di una riqualificazione infrastrutturale, migliorando i servizi pubblici e la qualità urbana.
- **favorire la sostenibilità e l'equità sociale** - l'espansione della residenza pubblica verso le aree di corona contribuisce a ridurre le disuguaglianze territoriali, promuovendo una maggiore equità sociale. L'idea è che la residenza pubblica non debba essere confinata solo nelle aree più emarginate, ma che venga distribuita equamente anche in zone intermedie, accessibili e ben collegate ai principali servizi urbani.
- **favorire la mobilità e l'integrazione con il sistema di trasporti urbani** - la creazione di nuovi insediamenti di edilizia sociale nelle aree metropolitane periferiche consente di progettare queste zone in modo che siano ben collegate al centro urbano e ad altri poli di interesse attraverso reti di trasporto pubblico efficaci, come ferrovie suburbane, metropolitane, tram e autobus. L'integrazione della mobilità è fondamentale per garantire che i residenti di queste nuove aree non siano esclusi dai servizi centrali (lavoro, istruzione, sanità) e possano spostarsi facilmente verso il cuore della città.
- **rigenerare aree periferiche con elevato potenziale di sviluppo** - le aree di corona sono spesso soggette a sottosviluppo o abbandono. Attraverso la realizzazione di nuovi insediamenti di edilizia sociale, si avrà la possibilità di rigenerare queste zone, attivando un ciclo virtuoso di sviluppo che coinvolge anche il settore privato, con la possibilità di valorizzare e riqualificare gli spazi urbani periferici. Ciò consentirà di migliorare non solo l'offerta abitativa, ma anche le infrastrutture e i servizi locali.

OS4/LS5 Riconfigurare la governance per innovare il quadro normativo e gestionale: per affrontare in modo efficace le politiche abitative è necessario ricomporre la filiera istituzionale a tutti i livelli territoriali, poiché l'attuale quadro normativo regionale e nazionale è in parte inadeguato. Serve innovare i modelli abitativi e ripensare l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), che deve evolvere da semplice "casa popolare" a nodo di una rete integrata di servizi, relazioni e partecipazione degli abitanti.

Le principali criticità individuate sono:

1. Frammentazione delle competenze

Le politiche abitative coinvolgono molti enti con funzioni sovrapposte, causando inefficienze, ritardi e difficoltà operative. È indispensabile un coordinamento più stretto.

2. Quadro normativo obsoleto

Le norme attuali non rispondono alle sfide contemporanee (sostenibilità, digitalizzazione, nuove fragilità sociali). Occorrono riforme nazionali e locali, anche in materia fiscale, per incentivare investimenti nel sociale, ridurre i costi dell'edilizia pubblica e contrastare fenomeni come gentrificazione e overtourism.

3. Ripensamento della gestione dell'ERP

Le vecchie aziende pubbliche devono evolversi verso modelli più innovativi, sostenibili e orientati alla dimensione sociale. Le agenzie sociali vanno integrate nella governance per promuovere inclusione, riqualificazione e partecipazione della comunità.

4. Semplificazione e trasparenza

Le procedure sono spesso troppo burocratiche. Digitalizzazione, maggiore trasparenza e coordinamento possono rendere più rapide ed eque le azioni pubbliche.

5. Approcci integrati e inclusivi

Il disagio abitativo richiede strategie multidimensionali che includano politiche sociali, culturali, educative e sanitarie. Solo una filiera istituzionale ricomposta può sostenere la creazione di comunità coese e resilienti.

OS4/LS6 Sperimentare modelli innovativi di residenzialità sociale: il sesto lineamento strategico si concentra sull'utilizzo di leve urbanistiche per stimolare e ottimizzare i processi di rigenerazione urbana, con un focus particolare sull'innovazione nella residenzialità sociale. Il modello proposto mira a rispondere alla crescente domanda di abitazioni a basso costo, in contesti sempre più inclusivi e sostenibili, che possano favorire la qualità della vita nelle aree urbane e periferiche. Questo obiettivo si inserisce in un contesto normativo che prevede l'utilizzo di strumenti urbanistici avanzati e la sperimentazione di nuove forme di abitare, in accordo con le leggi regionali sulla gestione del territorio e la rigenerazione urbana, in particolare nella Regione Campania.

Le politiche urbanistiche possono infatti notevolmente contribuire ad affrontare l'emergenza abitativa nelle aree urbane, tanto in relazione alle misure di riequilibrio del sistema insediativo che uno strumento urbanistico può delineare ed attuare, quanto attraverso specifiche leve urbanistiche introdotte nella legislazione nazionale (DPR n.380/01) e regionale di settore (LR 16/2004). Questi strumenti, se integrati in una visione strategica, permettono di incentivare la realizzazione di edilizia sociale, promuovere la rigenerazione urbana e attrarre investimenti privati.

Il Comune di Napoli è attualmente impegnato in un importante lavoro di revisione del vigente strumento urbanistico, anche in previsione della elaborazione del nuovo Piano Urbanistico Comunale, e questo rappresenta senz'altro una grande opportunità per coordinare analisi, studi, elaborazioni di soluzioni tecnico-operative.

L'adozione di leve urbanistiche per la rigenerazione urbana deve però essere accompagnata alla sperimentazione di modelli innovativi di residenzialità sociale per fornire una efficace risposta alla crescente domanda di abitazioni sostenibili, accessibili e inclusive. Sfruttando le potenzialità della legislazione nazionale e regionale, l'adozione di politiche integrate di riqualificazione edilizia, sostenibilità ambientale e partecipazione cittadina permetterà di realizzare quartieri resilienti, capaci di rispondere ai bisogni dei cittadini e di ridurre il degrado urbano, migliorando la qualità della vita delle comunità.



OS4/LS7 Riutilizzare a fini abitativi le attrezzature esistenti dismesse: questo lineamento strategico si realizza attraverso il riuso a fini abitativi delle attrezzature pubbliche (ad esempio edifici scolastici o ex mercati coperti) che, a causa dei cambiamenti demografici, risultano allo stato inutilizzati o sottoutilizzati, e possono invece essere riconvertiti a usi abitativi temporanei destinati a persone e nuclei vulnerabili.

Il riuso abitativo di ex scuole, uffici o altre strutture collettive consente di:

- aumentare l'offerta di alloggi sociali;
- ridurre il consumo di suolo e valorizzare patrimonio esistente;
- riqualificare aree urbane degradate o abbandonate;
- favorire uno sviluppo sostenibile basato su efficienza energetica e inclusione sociale.

Il lineamento strategico punta quindi a destinare gli immobili in disuso a forme abitative condivise e innovative, come:

- co-housing, basato su spazi comuni e gestione cooperativa;
- co-living, più flessibile e adatto a soggiorni temporanei;
- residenze temporanee per singoli e nuclei in transizione.

Questi modelli rispondono ai bisogni di giovani, famiglie fragili, anziani autosufficienti, studenti, lavoratori stagionali e persone in difficoltà temporanea, promuovendo:

- uso efficiente degli spazi;
- socialità e mutuo aiuto;
- sostenibilità economica ed energetica;
- autonomia progressiva degli abitanti.

I benefici attesi da tali iniziative impattano su più livelli:

- urbano: contrasto al degrado e rivitalizzazione di spazi pubblici;
- sociale: inclusione, solidarietà intergenerazionale, nuove reti comunitarie;
- economico: riduzione dei costi del patrimonio inutilizzato, nuove opportunità occupazionali;
- ambientale: riuso del costruito e sostenibilità energetica.

Gli interventi così potranno divenire veri e propri laboratori di innovazione sociale e abitativa, replicabili in altri contesti e fondati su cooperazione, flessibilità e solidarietà. Recuperare immobili pubblici non è quindi solo uno strumento per riqualificare edifici, ma soprattutto per rigenerare comunità, promuovere cittadinanza attiva e costruire un nuovo modello di welfare abitativo sostenibile e inclusivo. Perché queste sperimentazioni possano essere realmente efficaci, è necessario che il Comune si ponga come attore attivo e coordinatore di un processo complesso, che coinvolga diversi soggetti pubblici e privati: istituzioni, enti del terzo settore, cooperative, fondazioni, università, cittadini e potenziali beneficiari.

OS4/LS8 Contenere i processi di gentrificazione attraverso una pluralità di azioni volte a governare le attività ricettive extralberghiere (regolamentazione delle destinazioni abitative, contingentamento delle attività ricettive extralberghiere in specifiche parti della città storica, forme di controllo capillare sul rispetto delle norme nazionali in materia e di quelle edilizie comunali, ecc.).

Gli studi condotti per l'elaborazione del documento strategico propedeutico alla redazione di una variante di regolamentazione, hanno indagato la dinamica evolutiva del fenomeno a Napoli nel periodo compreso tra la diffusione delle piattaforme digitali per affitti brevi (2016) e il primo trimestre del 2025 e approfondito gli

aspetti demografici, del mercato immobiliare e dello stock edilizio quali indicatori complementari dell'intensità del fenomeno turistico e acceleratori dei processi di gentrificazione. L'approfondimento di questi tre temi ha evidenziato un possibile nesso causale tra la crescita degli affitti brevi e la crisi della funzione residenziale sia in termini di alloggi sottratti alle famiglie, sia di perdita di servizi di prossimità che di difficoltà di accesso al mercato residenziale da parte degli abitanti.

I dati emersi appaiono compatibili con un quadro in evoluzione che potrebbe portare, se non regolamentato, ad una situazione critica in termini di pressione turistica, al pari di città a forte attrazione turistica come Roma o Firenze. L'alto rendimento degli affitti brevi potrebbe continuare ad attrarre investimenti e portare ad una impennata dei valori di locazione, che allo stato attuale vedono già, nel periodo indagato, un incremento del 25% del canone per le abitazioni e del 33% per i negozi nell'area centrale con conseguente riduzione dell'offerta di alloggi a lungo termine (affitti ordinari).

L'aumento dei prezzi rende sempre più inaccessibile il centro storico alle fasce di popolazione a reddito medio-basso e agli studenti, espellendoli dal quartiere per ragioni economiche, con impatto diretto sulla crisi del diritto alla casa.

La dinamica demografica rafforza tale preoccupazione, in ragione della costante inflessione del numero di abitanti e della contrazione della struttura familiare, sempre più rappresentata da nuclei unipersonali con maggiori difficoltà di accesso al mercato degli affitti. Una popolazione residente stabile è cruciale per la vitalità di un quartiere e la sua sostituzione con una popolazione "fluttuante" ne mina l'identità. Lo spopolamento rappresenta, infatti, la perdita di quella massa critica di persone che anima e tutela il tessuto sociale e culturale del centro storico, ancor più in un contesto "popolare" dalle forti connotazioni identitarie.

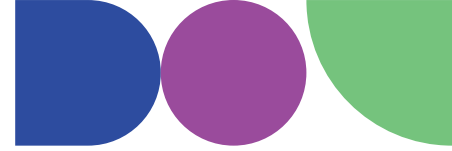
La consistenza dello stock edilizio nei quartieri dell'area centrale (che da sola accoglie circa il 40% delle unità immobiliari presenti in tutto il territorio comunale) rapportata agli immobili utilizzati per affitti brevi evidenzia che nei quartieri con maggiore concentrazione di attività turistiche, in termini assoluti, e in quelli dove la pressione turistica si presenta già significativamente elevata più di 1 abitazione su 5 risulta sottratta alla destinazione residenziale ordinaria ed è coinvolta in usi turistici. Se la porzione di stock abitativo destinata al turismo supera una certa soglia può verificarsi un deficit strutturale e irreversibile di alloggi per i residenti e la conversione degli immobili residenziali per funzioni turistiche mette a rischio anche la continuità e l'esistenza stessa dei servizi di prossimità (scuole, negozi di vicinato, servizi sanitari locali), che esistono solo se c'è una base di residenti sufficiente a sostenerli economicamente e il loro declino accelera ulteriormente l'abbandono del quartiere.

Il Piano Urbanistico Comunale, sulla scorta delle valutazioni fatte nell'ambito degli studi menzionati e alla luce della preoccupante dinamica di crescita del fenomeno, intende dettare indirizzi e strategie di lungo respiro finalizzate a garantire equilibri sostenibili tra l'offerta di residenza urbana (ordinaria) e quella di breve permanenza (turistica), anche attraverso il ricorso a strumenti flessibili, resilienti e adattivi, in grado di leggere e governare i processi rapidi di trasformazione in atto.

In continuità con quanto già delineato nel Documento di indirizzi (approvato con DCC n. 20 del 19.06.2024), data la pervasività dei fenomeni in atto e la loro rapidità si è reso necessario l'affidamento ad una Variante operativa delle strategie e degli indirizzi perseguiti dal PUC, in modo da fornire una risposta rapida ai processi di trasformazione in corso anticipando, mediante un meccanismo di regolamentazione, le politiche di sostenibilità urbana, sociale ed economica perseguite dallo strumento urbanistico.

A tal fine, con deliberazione di GC n. 637 del 19.12.2025 è stata adottata la Variante urbanistica finalizzata alla salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23ter del Dpr 380/2001 smi.

Nell'intento di salvaguardare la residenzialità nel centro storico, in ragione anche della sopraggiunta normativa nazionale (DL Salva Casa) sulla semplificazione dei cambi di destinazione d'uso, che, se non limitata da un apposito dispositivo di regolamentazione comunale, renderebbe impraticabile il governo delle dinamiche di crescita turistica, la manovra urbanistica affidata alla Variante introduce un meccanismo di regolamentazione che impone limitazioni all'utilizzo degli immobili di tipo residenziale per uso turistico per contenere gli impatti di una crescita incontrollata del fenomeno sul tessuto edilizio, urbano, sociale ed economico del centro storico. La manovra si pone in linea con l'obiettivo di sostenibilità urbanistica introdotto dal regolamento n. 3 del 06.10.2025 di attuazione della legge urbanistica regionale che prescrive "la necessità di garantire la vivibilità urbana,



un'adeguata offerta di edilizia residenziale pubblica e sociale e di regolamentare le locazioni brevi del patrimonio edilizio privato" da parte degli strumenti di pianificazione comunale.

Di seguito uno schema degli elaborati predisposti dall'Ufficio di Piano in relazione all'OS4 (ripensare le politiche della casa come risposta all'emergenza abitativa).

| OS4 - RIPENSARE LE POLITICHE DELLA CASA COME RISPOSTA ALL'EMERGENZA ABITATIVA | | | | |
|--|--|------------------------------|-----|-----|
| Codice | Denominazione elaborato | Lineamenti strategici | | |
| <i>Elaborati Ufficio di Piano</i> | | | | |
| UP.1 | Ricognizione dei tessuti pianificati novecenteschi | LS2 | LS3 | LS6 |

Capitolo 10

10. Valorizzare la città del lavoro e delle nuove economie (OS5)

10.1 Contenuti strategici dell'OS5

Il rafforzamento della base produttiva in città è un'opzione irrinunciabile. Per un'area metropolitana che sfiora i tre milioni di abitanti e una città che scivola sotto i 900 mila abitanti, la transizione verso un modello neo-industriale si configura come una scelta obbligata. Solo la presenza di imprese ad alta intensità di conoscenza, collegate alle catene globali del valore e proiettate verso i mercati internazionali, integrate con il mondo della ricerca e dell'alta formazione, potrà essere in grado di trattenere in città una porzione significativa delle nuove generazioni, di conservare e irrobustire il tessuto imprenditoriale già esistente, di attrarre nuovi investimenti, di moltiplicare occasioni di lavoro.

A differenza di molte città europee, solo negli ultimi anni Napoli si accinge a costruire un sistema urbano integrato tra ricerca, produzione avanzata e servizi alle imprese. Nonostante il ritardo accumulato rispetto ad altre realtà urbane, la città non può più rinunciare, in occasione del nuovo piano urbanistico comunale, ad affrontare il tema della produzione, dell'innovazione e del lavoro. Siamo in una fase del tutto diversa rispetto alla generazione della Variante occidentale del 1998 e della Variante generale del 2004, che allora affrontava la dismissione di uno dei più grandi poli siderurgici italiani dopo più di un secolo di attività, confrontandosi con questioni a quel tempo più impellenti, come la gestione pubblica di grandi riserve di aree urbane divenute ormai improduttive.

A oltre 30 anni dalla dismissione, a ovest e a est, dei grandi impianti industriali di base, è il momento di affrontare una nuova generazione di politiche industriali che sappia cogliere la sfida del New Green Deal e della transizione ecologica e dell'innovazione, guardando a un diverso modello di sviluppo socioeconomico non più affidato quasi esclusivamente, come storicamente è accaduto a Napoli nel corso del Novecento, a investimenti pubblici.

In passato non sono mancate idee e proposte che andassero in questa direzione, a ridosso dei processi di dismissione dell'industria di base già manifesti alla fine degli anni '70 (dai progetti di tecno-polo nell'area dell'Italsider al programma di delocalizzazione metropolitana degli atenei napoletani). Ma la dipendenza pressoché totale dagli investimenti pubblici acuita dalla crisi del dopo terremoto, insieme a programmi troppo spesso episodici e non coordinati di promozione formativa (e immobiliare) da parte degli atenei campani, non hanno favorito la formazione di una solida strategia a scala urbana.

Le iniziative della Federico II del polo delle Academy a san Giovanni a Teduccio e della scuola di medicina nel lotto M di Scampia rappresentano dei tracciatori molto importanti verso la costruzione di un modello integrato e sostenibile che tenga insieme innovazione tecnologica, luoghi di produzione ecologicamente compatibili e mercati locali del lavoro a medio-alta specializzazione. E tuttavia è mancata finora una riflessione urbanistica e un quadro di politiche urbane coerente e chiaramente orientato a un modello di sviluppo urbano di questo tipo.

Non va in questo senso trascurato il fatto che, come molte altre grandi regioni urbane che hanno affrontato tra anni '70 e '80 il declino dell'industria pesante e il ripensamento di intere partizioni territoriali altamente inquinante e pesantemente infrastrutturate, anche Napoli affronta la sua sfida nel rigenerare ampie porzioni del suo territorio lasciate indietro dalla dismissione. Se Bagnoli, come è noto, ha già imboccato una strada tracciata dal PRARU, è **prevalentemente a est** che si gioca la partita di un nuovo corso produttivo, grazie all'ampia disponibilità di proprietà per uso produttivo, sebbene in larga parte ricomprese nel SIN di Napoli Orientale.

Ma non è solo, ovviamente, una questione geografica, legata alla disponibilità di suolo, ma anche e soprattutto una questione di modello di sviluppo, che abbraccia aree fisiche (compreso il centro storico e le zone rurali a nord ovest) ma anche numerose aree di competenza, tradizioni e vocazioni produttive del territorio urbano che possono utilmente beneficiare e convergere in una infrastruttura della conoscenza e di relazioni multi-scalari che va rafforzata e infrastrutturata, a livello urbano e metropolitano.

Per le sue condizioni localizzative, l'area orientale di Napoli si mostra come la più indicata per ospitare questo processo, sostenuta da scelte urbanistiche che possano incoraggiare la nascita di un ecosistema aperto di



innovazione, progettato per accogliere le attività di manifattura leggera e di servizi avanzati realizzate da imprese sostenibili ecologicamente e compatibili con una città contemporanea, anzi favorite dalla prossimità con una dimensione urbana. È una strategia fondamentale per il futuro di Napoli, rimasta orfana per troppo tempo di politiche industriali in grado di ridisegnare un sentiero di sviluppo che tenesse insieme gli spazi liberati dalla vecchia industria pesante e la volontà di investire delle imprese, quasi sempre penalizzate da uno scenario non favorevole, talvolta perfino ostile.

In questa prospettiva, il Piano riconosce il ruolo strategico del **manifatturiero leggero**, dell'**artigianato di qualità** e delle **filieri agroalimentari innovative** come pilastri di un modello di sviluppo urbano fondato sull'innovazione, sulla sostenibilità e sulla valorizzazione delle competenze e delle risorse locali.

Tali settori rappresentano, in particolare per l'area orientale di Napoli, una leva fondamentale per la **rigenerazione economica e produttiva**, in coerenza con gli obiettivi di transizione ecologica e di rilancio dell'occupazione qualificata.

Il **manifatturiero leggero innovativo** comprende attività produttive ad alto contenuto tecnologico, a basso impatto ambientale e capaci di integrare design, ricerca e digitalizzazione dei processi. Rientrano in questa categoria le imprese attive nei settori della meccanica di precisione, della moda sostenibile, dei materiali riciclati, della stampa 3D e delle tecnologie verdi applicate alla produzione di beni e componenti.

Tali attività, grazie alla loro compatibilità con il contesto urbano, contribuiscono alla costruzione di una manifattura urbana diffusa, flessibile e innovativa.

L'**artigianato di qualità**, reinterpretato in chiave contemporanea, assume una funzione identitaria e culturale nel processo di rigenerazione territoriale. Il Piano promuove il recupero e la modernizzazione dei mestieri tradizionali – ceramica, lavorazioni del legno, metalli, tessuti, design e restauro – favorendo l'incontro tra saper fare locale e innovazione tecnologica, attraverso la creazione di laboratori condivisi, atelier e spazi per la formazione professionale e creativa.

Parallelamente, il Piano riconosce il valore strategico del cibo e dell'agricoltura sostenibile come componenti essenziali dell'economia verde e circolare.

L'area orientale di Napoli, grazie alla presenza di suoli in parte ancora destinabili a uso agricolo e alla prossimità con le infrastrutture logistiche e portuali, può ospitare nuove forme di agricoltura urbana e periurbana, con funzioni produttive, educative e ambientali.

Si promuovono quindi orti urbani e comunitari, gestiti in forma associata o cooperativa, finalizzati alla produzione locale di qualità; filiere corte agroalimentari, con mercati contadini e punti di distribuzione diretta che valorizzino i prodotti del territorio; imprese agroalimentari innovative, specializzate nella trasformazione sostenibile, nel packaging ecocompatibile e nella riduzione degli sprechi; la creazione di laboratori del cibo e spazi di sperimentazione dedicati alle tecnologie per la sicurezza alimentare, l'agricoltura di precisione e la nutrizione sostenibile.

Queste iniziative concorrono alla formazione di un distretto urbano del cibo e della manifattura sostenibile, dove si integrano produzione, ricerca, cultura e formazione, rafforzando la connessione tra territorio urbano e rurale.

Il Piano sostiene la costituzione di reti di imprese e di partenariati pubblico-privati per la valorizzazione delle filiere locali, la promozione di marchi territoriali di qualità e la diffusione di modelli di economia circolare.

Nel complesso, la strategia proposta mira a costruire un ecosistema produttivo policentrico e sostenibile, capace di coniugare innovazione tecnologica e tradizione, cultura materiale e sperimentazione, lavoro artigiano e impresa digitale, produzione industriale leggera e agricoltura urbana.

Un ecosistema aperto dell'innovazione come motore di sviluppo urbano sostenibile

[Verso un modello di città della conoscenza]

Il disegno urbanistico di Napoli orientale come ecosistema aperto di innovazione consente di sperimentare per la prima volta un modello di città della conoscenza. L'evoluzione delle economie contemporanee verso paradigmi *knowledge-based* impone una riflessione profonda sul ruolo che le città sono chiamate a svolgere quali incubatori di innovazione e produzione di conoscenza. Per Napoli, una città che ospita cinque università e decine di centri di ricerca pubblici e privati, centinaia di ricercatori e migliaia di studenti, è una sfida fondamentale per ridare slancio a un processo di rafforzamento della sua base produttiva.

Per ecosistema aperto dell'innovazione intendiamo un sistema territoriale integrato in cui imprese, centri di ricerca, università, startup e istituzioni collaborano per generare, trasferire e valorizzare nuova conoscenza.

Tale approccio si fonda sul riconoscimento che l'innovazione non costituisce un fenomeno isolato, bensì il risultato di complesse interazioni tra molteplici attori all'interno di spazi urbani caratterizzati da elevata densità relazionale e prossimità fisica. La pianificazione urbanistica è chiamata ad assumere quindi un ruolo strategico nel favorire e incoraggiare tali dinamiche attraverso scelte progettuali, funzionali e infrastrutturali coerenti con i principi della città della conoscenza.

La visione dell'area orientale di Napoli come ecosistema aperto dell'innovazione costituisce una priorità strategica per la competitività della città contemporanea. La pianificazione urbanistica assume un ruolo centrale nel creare le precondizioni territoriali per lo sviluppo di tali dinamiche, attraverso scelte che valorizzino la prossimità, la densità, il mix funzionale e la qualità degli spazi urbani.

L'integrazione tra funzioni innovative e tessuto residenziale rappresenta non una criticità da gestire, un nodo da sciogliere, bensì un'opportunità da valorizzare, un'occasione irripetibile per ridare slancio a Napoli e offrire percorsi di lavoro alle nuove generazioni, capace di generare economie di condivisione e contribuire alla costruzione di una città più inclusiva, sostenibile e dinamica. Tale approccio richiede il superamento di modelli pianificatori rigidi e monofunzionali, in favore di visioni integrate che riconoscano la complessità dei processi urbani contemporanei e la centralità della conoscenza quale risorsa strategica dello sviluppo economico e sociale.

Il concetto di ecosistema aperto dell'innovazione si radica nella letteratura economica relativa ai parchi scientifici, ai sistemi regionali di innovazione e ai distretti tecnologici, evolvendosi successivamente attraverso i contributi sulla triple *helix* e sulla *open innovation*.

La strategia di ecosistema aperto nell'area orientale si pone l'obiettivo di combinare differenti configurazioni morfologiche, tenendo conto della storia e del contesto di Napoli est così come dei fattori fondamentali per progettare in una dimensione di futuro le attività produttive della città.

[Verso una configurazione ibrida]

L'ecosistema aperto dell'innovazione nell'area orientale di Napoli sarà disegnato accogliendo gli elementi tipici:

- di un **innovation district**, un'area urbana compatta caratterizzata da elevata densità di attori dell'innovazione, mix funzionale, e qualità degli spazi pubblici, valorizzando i processi di rigenerazione di aree dismesse.
- di uno **science park**, inteso come complesso pianificato, localizzato in prossimità di università o centri di ricerca, caratterizzati da una prevalenza di funzioni R&D e dalla presenza di infrastrutture scientifiche condivise, beneficiando della presenza del polo di San Giovanni dell'Università Federico II e ipotizzando altri spazi campus-like da dedicare alla ricerca delle imprese;
- di un **cluster tecnologico**, facendo leva sulla presenza radicata di imprese che operano in determinati ambiti tecnologici o industriali (filiera aerospaziale, ICT, etc.), che già traggano vantaggio dalla prossimità con altri attori delle proprie filiere produttive (economie di agglomerazione) e delle relazioni di collaborazione con il mondo della ricerca e dell'alta formazione (Academy);
- di un **quartiere creativo**, orientando il progetto di ridisegno dell'area a una dimensione urbana contraddistinta dalla compresenza di attività creative, culturali e innovative, con casi significativi già presenti che si sono sviluppati in modo spontaneo in quartieri post-industriali dotati di un'identità forte (per esempio, il Nest a San



Giovanni a Teduccio).

In una prospettiva urbanistica, tale paradigma si esprime nella progettazione di ambienti urbani che favoriscano in primo luogo la prossimità cognitiva tra attori eterogenei, facilitando lo scambio di conoscenze sia tacite sia esplicite; l'accessibilità delle risorse materiali e immateriali necessarie ai processi innovativi; la permeabilità tra settori disciplinari, ambiti produttivi, domini tecnologici, promuovendo contaminazioni e *crossover*; la resilienza sistemica, garantita dalla varietà degli attori e dalla ridondanza delle relazioni; la serendipità dei processi innovativi, attraverso spazi condivisi e occasioni di incontro che possano stimolare interazioni informali e lo scambio di idee.

Nell'area orientale, la strategia a sostegno della creazione di un ecosistema di innovazione può beneficiare di una condizione di particolare vantaggio, ovvero la presenza di:

- (i) **istituzioni accademiche e di ricerca** (università, Academy, centri di ricerca pubblici e privati): costituiscono il nucleo generatore di conoscenza fondamentale e applicata, oltre a rappresentare il principale bacino di formazione del capitale umano qualificato;
- (ii) **imprese consolidate**: grandi, medie e piccole imprese, alcune operanti in settori ad alta intensità tecnologica, già dotate di capacità di sviluppo dell'innovazione e di competenze manageriali;
- (iii) **startup e scale-up**: organizzazioni emergenti caratterizzate da elevata propensione al rischio e capacità di sperimentazione di modelli innovativi, in grado di agire da acceleratori di discontinuità tecnologica e organizzativa;
- (iv) **strutture di intermediazione**: incubatori, acceleratori, fab-lab, spazi di coworking, che facilitano i processi di trasferimento tecnologico e supportano le fasi iniziali dello sviluppo imprenditoriale;
- (v) **investitori e istituzioni finanziarie**: banche, venture capital, private equity in grado di garantire le risorse finanziarie necessarie alla crescita delle iniziative innovative.

La creazione e il consolidamento nell'area orientale di un ecosistema dell'innovazione potrà rafforzare la capacità della città di attrarre e trattenere giovani ad elevata qualificazione. Per questi motivi, sarà fondamentale disegnare / orientare lo sviluppo dell'area in una prospettiva che guardi alla qualità dell'ambiente costruito e degli spazi pubblici; all'accessibilità dell'abitare; all'offerta culturale e alle attività per il tempo libero; alla diversità e all'inclusione sociale; all'apertura internazionale; alla sostenibilità ambientale e alla qualità del vivere quotidiano; alla qualità e all'efficienza dei sistemi di mobilità e di accessibilità all'area; alla presenza di comunità dinamiche e di reti sociali.

A sostegno dell'ecosistema aperto, la pianificazione urbanistica si orienterà verso strategie di *place-making* che potranno valorizzare o potenziare:

- la **qualità architettonica e urbana** sostenendo la realizzazione di edifici e spazi pubblici di elevato valore estetico e funzionale, capaci di generare identità e senso di appartenenza;
- il **mix funzionale** promuovendo la compresenza di funzioni lavorative, residenziali, ricreative e culturali secondo principi di uso multiplo del territorio che garantiscano vitalità urbana nell'arco dell'intera giornata;
- le **infrastrutture verdi**, integrando sistemi naturali che migliorino la qualità ambientale, offrano opportunità ricreative e contribuiscano alla mitigazione degli impatti climatici;
- gli **spazi pubblici**, progettando piazze, parchi, water front che fungano da luoghi di incontro, socializzazione e svago, rinforzando il tessuto relazionale della comunità.

[Verso un'integrazione funzionale]

In modo solo apparentemente paradossale, per l'area orientale si propone di tornare all'origine, quando non vi era una reale separazione funzionale tra aree produttive e residenziali. In passato, la convivenza tra luoghi della produzione e zone abitative è stata caratterizzata tuttavia da una condizione di promiscuità di funzioni e segnata dal deficit di servizi, trascinata in un'espansione disordinata e con infrastrutture inadeguate, non sostenibile per la natura delle attività industriali.

Ora, nello scenario di un ecosistema contemporaneo dell'innovazione, basato sulla produzione e lo scambio di conoscenza – dove a essere immateriali sono tanto le risorse quanto l'output del processo –, la prossimità e l'integrazione di aree destinate ad attività produttive, di spazi abitativi, di attività di alta formazione, di luoghi della cultura diventano fonti di vantaggio localizzativo e fattori di attrazione. In tale scenario, emerge la necessità di promuovere modelli insediativi caratterizzati da:

- **mixité funzionale:** l'integrazione tra spazi di lavoro, residenze, servizi e commercio genera esternalità positive in termini di vitalità urbana, di riduzione degli spostamenti, di creazione o rafforzamento del senso di comunità. Tale configurazione risponde, inoltre, alle esigenze di flessibilità proprie dei lavoratori della conoscenza, per i quali i confini tra vita professionale e personale risultano sempre più sfumati, e delle nuove generazioni, per le quali la conciliazione di tempi di vita e tempi di lavoro è un requisito fondamentale;
- **densità ottimale:** una densità abitativa e occupazionale appropriata costituisce prerequisito per la sostenibilità economica dei servizi urbani, l'efficienza dei sistemi di trasporto pubblico, e la generazione di quella massa critica necessaria agli incontri casuali e alle interazioni informali da cui scaturisce l'innovazione.

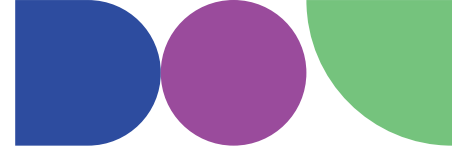
Una condizione di prossimità tra funzioni innovative e aree residenziali genera molteplici benefici per un ecosistema aperto dell'innovazione:

- **per i lavoratori della conoscenza:** riduzione dei tempi di spostamento casa-lavoro, possibilità di integrare vita professionale e personale, accesso a servizi qualificati in prossimità, condizioni elevate di qualità del vivere quotidiano;
- **per le comunità residenziali:** creazione di opportunità occupazionali, miglioramento dell'offerta di servizi commerciali e culturali, incremento della sicurezza urbana attraverso la presenza di persone negli spazi pubblici durante l'intera giornata, valorizzazione immobiliare, rafforzamento del senso di identità;
- **per le imprese e le organizzazioni di ricerca:** accesso facilitato a un bacino diversificato di competenze, possibilità di attivare collaborazioni formali e informali, radicamento territoriale e costruzione di relazioni di lungo periodo con il contesto locale;
- **per il sistema urbano nel suo complesso:** sviluppo di attività economiche ad alta intensità di conoscenza, crescita delle opportunità di lavoro qualificato, maggiore capacità di resistenza del sistema economico della città attraverso la diversificazione funzionale, decongestionamento delle aree centrali, ottimizzazione nell'uso del suolo, riduzione della pressione sui sistemi di trasporto, rafforzamento del capitale sociale territoriale.

[Fattori di competitività territoriale]

La capacità di un ecosistema urbano dell'innovazione di attrarre investimenti pubblici e privati dipenderà da una molteplicità di fattori che il piano si impegna a realizzare o favorire:

- **dotazione infrastrutturale:** presenza di infrastrutture digitali avanzate (fibra ottica, 5G), mobilità efficiente (trasporto pubblico, ciclabilità), spazi per l'innovazione (laboratori, centri di ricerca, incubatori);
- **qualità istituzionale:** efficienza amministrativa, stabilità della normativa comunale, supporto pubblico all'innovazione attraverso misure di sostegno e incentivi, bandi competitivi e servizi di accompagnamento;
- **massa critica scientifica e tecnologica:** concentrazione di competenze specialistiche, track record di eccellenza nella ricerca, presenza di reti collaborative;
- **vivacità dell'ecosistema imprenditoriale:** tasso di natalità di nuove imprese innovative, presenza di storie di successo con valore segnaletico, che fungano da modello e attrattore, disponibilità di servizi specializzati di consulenza e supporto;
- **brand territoriale:** reputazione internazionale della città come hub dell'innovazione, visibilità mediatica, partecipazione a reti e ranking globali;
- **programmi di attrattività internazionale:** iniziative mirate all'attrazione di headquarters aziendali, centri di ricerca internazionali, studenti e personale qualificato dall'estero;



- **real estate dedicato:** realizzazione di spazi immobiliari specializzati a condizioni economiche accessibili.

[Gestione delle esternalità e mediazione dei conflitti]

L'integrazione tra funzioni innovative e residenziali richiederà un'attenta gestione delle potenziali esternalità negative e dei conflitti d'uso:

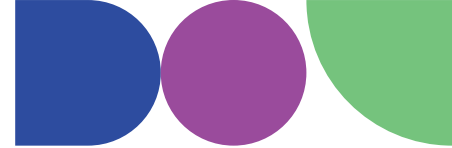
- mitigazione degli impatti ambientali: attraverso standard edilizi elevati, sistemi di mobilità sostenibile, e limitazione delle attività produttive a settori a basso impatto ambientale (terziario avanzato, ricerca, economia creativa).
- regolazione degli usi temporali: mediante normative che disciplinino gli orari di apertura e le modalità d'uso degli spazi, bilanciando le esigenze di flessibilità proprie dell'economia della conoscenza con il diritto alla quiete delle comunità residenziali.
- progettazione degli spazi di transizione: prevedendo zone filtro, spazi verdi e buffer acustici che mediano il rapporto tra funzioni diverse, trasformando potenziali conflitti in opportunità di integrazione.
- coinvolgimento delle comunità: attraverso processi partecipativi che includano i residenti nella definizione delle trasformazioni, garantendo l'accettabilità sociale degli interventi e la costruzione di visioni condivise.

L'OS5 sollecita 29 Azioni Progettuali (AP) afferenti a 7 Lineamenti Strategici (LS).

Di seguito uno schema degli elaborati di inquadramento predisposti dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, in relazione all'OS5 (valorizzare la città del lavoro e delle nuove economie).

OS5 – VALORIZZARE LA CITTÀ DEL LAVORO E DELLE NUOVE ECONOMIE

| <i>Codice</i> | <i>Tipologia</i> | <i>Denominazione elaborato</i> |
|----------------------|-------------------------|--|
| B.3.1 | Inquadramento | Filiere multiscalari del welfare urbano e territoriale |



10.2 Repertorio dei Lineamenti Strategici (LS)

OS5/LS1 Sostegno allo sviluppo produttivo sostenibile e alla ricerca

Il Piano promuove la creazione di poli produttivi e tecnologici integrati finalizzati a connettere il sistema della ricerca scientifica e dell'università con la rete delle imprese, in particolare quelle orientate all'innovazione, alla sostenibilità e alla transizione digitale.

Tali poli costituiscono una delle principali leve per la rigenerazione economica e ambientale di Napoli, favorendo, soprattutto in territori come l'area orientale, l'insediamento di attività compatibili e ad alto valore aggiunto.

L'esperienza di Science Park europei come Grenoble Presqu'île o Eindhoven High Tech Campus dimostra che la prossimità fisica tra laboratori di ricerca, startup, università e imprese rappresenta un fattore determinante per la nascita di ecosistemi dell'innovazione. In questi contesti, la condivisione di infrastrutture, conoscenze e servizi genera processi virtuosi di cooperazione e di trasferimento tecnologico, aumentando la competitività territoriale e favorendo la crescita di nuove filiere produttive sostenibili. In coerenza con tali modelli, il Piano individua e valorizza le aree idonee alla formazione di cluster tecnologici e produttivi capaci di integrare funzioni di ricerca, formazione e produzione avanzata.

OS5/LS2 Creazione di spazi urbani ibridi e flessibili

Seguendo l'esempio dei distretti rigenerati come **22@ Barcelona** e **MIND Milano Innovation District**, il Piano promuove la trasformazione delle aree industriali dismesse in spazi ibridi e flessibili, concepiti per accogliere funzioni produttive leggere, laboratori tecnologici e attività di ricerca e sviluppo in un contesto urbano rigenerato e sostenibile.

L'obiettivo è quello di superare la separazione tradizionale tra aree produttive e aree urbane, favorendo l'integrazione tra lavoro, innovazione e qualità della vita, secondo il modello della "**città produttiva contemporanea**". In tale visione, gli spazi un tempo occupati da grandi impianti industriali vengono reinterpretati come nuove centralità metropolitane, dove convivono produzione, formazione, servizi, cultura e residenza.

I nuovi insediamenti dovranno essere progettati secondo principi di flessibilità funzionale e sostenibilità ambientale, consentendo il riuso adattivo di edifici esistenti e la creazione di strutture modulari facilmente riconvertibili. In questi spazi troveranno posto:

- **attività produttive leggere e ad alta tecnologia**, coerenti con i criteri di compatibilità ambientale;
- **coworking e fab lab destinati a startup**, imprese creative e innovatori indipendenti;
- **laboratori artigianali e di design**, in cui la tradizione del saper fare si rinnova attraverso la sperimentazione digitale e la collaborazione con il mondo universitario;
- **centri di prototipazione rapida e trasferimento tecnologico**, a supporto delle piccole e medie imprese che intendono innovare prodotti e processi.

Il Piano prevede che tali spazi siano inseriti all'interno di un sistema urbano accessibile, con buone connessioni di trasporto pubblico, infrastrutture digitali avanzate e servizi di prossimità per lavoratori, studenti e residenti.

La rigenerazione degli edifici industriali sarà accompagnata da interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, con la creazione di spazi pubblici, verde urbano, piste ciclabili e aree di socialità, al fine di ricucire i tessuti urbani frammentati e restituire continuità al paesaggio della città orientale.

Attraverso questi interventi, il Piano intende favorire la nascita di ecosistemi produttivi urbani, in cui la contaminazione tra saperi, tecnologie e culture del lavoro generi innovazione e coesione sociale. Le nuove polarità produttive, specialmente nell'area orientale di Napoli, potranno così configurarsi come laboratori di transizione ecologica e digitale, capaci di attrarre talenti, investimenti e imprese sostenibili, restituendo alla città un ruolo centrale nel panorama dell'economia urbana mediterranea.

OS5/LS3 Creazione di una infrastruttura produttiva innovativa

Il Piano propone la creazione e il supporto di poli produttivi integrati dedicati alle imprese a basso impatto ambientale e ad alta innovazione tecnologica. In particolare, si intendono promuovere incentivare le manifatture digitali, laboratori artigianali avanzati e imprese del riciclo e del riuso; le filiere del green tech, dell'efficienza energetica e dei materiali sostenibili; le start-up e piccole imprese orientate alla produzione circolare e alla ricerca applicata; le imprese dedicate alla produzione di energie rinnovabili e alla innovazione tecnologica nei settori tradizionali (carburanti); le imprese nel settore della logistica leggera.

OS5/LS4 Bonifica e recupero dei suoli inquinati

La riqualificazione ambientale costituisce un prerequisito per il rilancio produttivo. Il Piano individua aree prioritarie di bonifica e messa in sicurezza permanente dei suoli, con l'obiettivo di favorire la restituzione di superfici oggi improduttive a usi industriali leggeri, tecnologici o a servizi collettivi. È prevista la collaborazione pubblico-privato per la gestione dei processi di bonifica e la valorizzazione successiva delle aree.

Il Piano riconosce le difficoltà economiche, tecniche e procedurali che le imprese devono affrontare per la bonifica dei propri suoli produttivi e prevede misure di accompagnamento e di incentivi per facilitarne la rigenerazione. In questo modo, il Piano si configura non solo come strumento di regolazione territoriale, ma anche come leva attiva per sostenere le imprese nella trasformazione dei propri siti produttivi in spazi moderni, sostenibili e pienamente integrati nel tessuto urbano.

OS5/LS5 Servizi per l'ecosistema dell'innovazione

In linea con i modelli europei di *Science Park*, il Piano include politiche per la qualità della vita e la formazione, come elementi strutturali dell'ecosistema.

L'obiettivo è creare un ambiente adatto a una comunità produttiva in cui si integrano conoscenza, creatività, lavoro e qualità urbana. Guardiamo a una città dove siano in aumento i centri di formazione tecnico-professionale legati alle nuove filiere produttive, vengano sempre più messi a disposizione spazi di coworking e incubazione per giovani imprenditori e ricercatori; siano sempre più diffusi i servizi di welfare urbano (nidi, mense, alloggi temporanei, assistenza sanitaria di prossimità), per garantire un ambiente di lavoro attrattivo e sostenibile.

OS5/LS6 Napoli Est come area strategica per lo sviluppo di imprese innovative e come spazio della transizione ecologica

L'area orientale di Napoli rappresenta un ambito strategico per la rigenerazione economica e ambientale della città. La sua localizzazione rispetto alla rete infrastrutturale, la presenza di ampie aree industriali dismesse e la vicinanza a poli universitari e di ricerca ne fanno il luogo elettivo per promuovere nuove imprese innovative, in particolare nel campo del manifatturiero leggero, della green economy e delle tecnologie per la transizione ecologica.

Il Piano Urbanistico comunale individua quest'area come laboratorio avanzato di sviluppo sostenibile, integrando politiche di bonifica ambientale, riqualificazione degli impianti produttivi, mobilità sostenibile e servizi per i lavoratori, un luogo in cui l'agricoltura ancora presente, l'artigianato e la manifattura innovativa si integrano per generare nuova occupazione, valore sociale e qualità urbana.

L'obiettivo è costruire un ecosistema urbano capace di attrarre investimenti, sostenere la competitività delle imprese e migliorare la qualità della vita, facendo dell'area orientale un motore di innovazione, occupazione e sostenibilità per l'intera città metropolitana.



OS5/LS7 Produzione agricola e filiera del cibo

Il Piano intende incentivare la sostenibilità e l'innovazione della produzione agricola nelle aree urbane e periurbane attraverso l'agricoltura di precisione e 4.0, l'incremento dell'agro-biodiversità e l'utilizzo di sistemi agrivoltaici finalizzati all'innalzamento del livello di reddito e al contrasto dell'abbandono agricolo, anche potenziando le attività agrituristiche e una filiera del cibo sostenibile e circolare (produzione, trasformazione, commercializzazione, consumo/ristorazione, riciclo degli scarti), nel quadro della valorizzazione delle diversità e specificità dei paesaggi agrari da tutelare.

L'agricoltura metropolitana si configura come un dispositivo di innovazione integrata, capace di generare occupazione qualificata, promuovere la transizione ecologica e restituire valore ai paesaggi agrari come parte integrante dell'identità produttiva della città, contribuendo non solo agli equilibri produttivi e occupazionali, ma anche alla definizione di un modello urbano fondato sulla sostenibilità, sulla qualità della vita e sulla valorizzazione delle risorse locali.

Le produzioni agricole di prossimità, in particolare quelle vitivinicole e orto-frutticole di qualità, svolgono un ruolo sempre più rilevante nella costruzione dell'immagine e del brand territoriale della città, rafforzando i legami tra paesaggio, cultura alimentare e innovazione.

In questo quadro, la linea strategica mira a promuovere una nuova stagione di agricoltura metropolitana, capace di coniugare tradizione e innovazione, rigenerazione ambientale e sviluppo economico, attraverso l'attivazione di politiche integrate che favoriscano la sostenibilità e la competitività del settore.

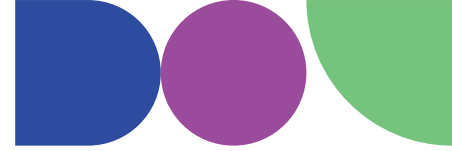
Si punta a incentivare la riconversione produttiva verso colture compatibili con le specificità pedoclimatiche locali, sostenendo l'introduzione di tecniche di agricoltura innovativa, l'utilizzo di sistemi agrivoltaici e l'aumento della biodiversità agraria come leve per contrastare l'abbandono dei suoli e rafforzare la resilienza ecologica dei paesaggi rurali. Parallelamente, si intende promuovere un sistema agrituristicamente diffuso e multifunzionale, in grado di valorizzare le risorse agricole, naturalistiche e culturali delle aree periurbane, creando nuove opportunità finalizzate all'innalzamento del livello di reddito e al contrasto dell'abbandono agricolo. Tale modello dovrà integrare ospitalità, ristorazione, vendita diretta, attività educative e ricreative e con l'obiettivo di costruire un'offerta territoriale sostenibile e destagionalizzata, capace di ampliare la fruizione del patrimonio rurale e paesaggistico metropolitano e di diffondere una cultura del turismo rurale responsabile.

Un ruolo centrale sarà attribuito alle piccole aziende agricole collinari, che costituiscono un patrimonio produttivo e paesaggistico di grande valore, ma che necessitano di interventi di qualificazione tecnologica e organizzativa per affrontare la transizione ecologica e digitale. Tali aziende diverranno laboratori di innovazione e sperimentazione, integrando le pratiche tradizionali con strumenti di gestione intelligente delle colture, sistemi di tracciabilità digitale, modelli cooperativi e reti di filiera corta, in sinergia con università, centri di ricerca e incubatori di impresa.

Il rafforzamento della filiera agroalimentare sostenibile e circolare rappresenta un ulteriore asse strategico di intervento, con l'obiettivo di promuovere una gestione efficiente delle risorse, il riciclo degli scarti agricoli, l'utilizzo di energie rinnovabili e la riduzione dell'impatto ambientale delle pratiche produttive, consolidando al contempo il legame tra comunità locali, cultura enogastronomica e sistemi produttivi. L'integrazione tra agricoltura, ricerca, innovazione tecnologica e servizi avanzati costituirà il motore di un nuovo modello economico fondato sulla cooperazione e sulla sostenibilità. Nel loro insieme, le azioni progettuali previste contribuiranno a consolidare il ruolo dell'agricoltura metropolitana come infrastruttura verde produttiva, capace di rigenerare i paesaggi, rafforzare la coesione territoriale e costruire un futuro urbano più sostenibile e inclusivo per la città.

Di seguito uno schema degli elaborati predisposti dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e dall'Ufficio di Piano in relazione all'OS5 (valorizzare la città del lavoro e delle nuove economie).

| OS5 – VALORIZZARE LA CITTÀ DEL LAVORO E DELLE NUOVE ECONOMIE | | |
|---|--|------------------------------|
| Codice | Denominazione elaborato | Lineamenti strategici |
| B.3 | <i>Welfare urbano – Cittadinanza, servizi, dotazioni urbane per nuove domande, riduzione dei divari sociali</i> | |
| <i>Ruolo urbano dell'Università e della ricerca</i> | | |
| B.3.8 | Ruolo urbano dell'università e dei centri di ricerca: quadro di sintesi | LS1 |
| B.3.8a | Sedi e attrezzature universitarie e dei centri di ricerca | |
| B.3.8b | Sedi studentati universitari | |
| B.3.8c | Prossimità pedonale alle sedi e alle attrezzature universitarie e dei centri di ricerca | |
| B.3.8d | Prossimità ciclabile alle sedi e alle attrezzature universitarie e dei centri di ricerca | |
| B.3.8e | Sedi e attrezzature universitarie e dei centri di ricerca nella rete degli spazi pubblici | |
| B.3.8f | Sedi e attrezzature universitarie e dei centri di ricerca tra centro e periferia | |
| <i>Elaborati Ufficio di Piano</i> | | |
| UP.2 | Ricognizione delle attività produttive nell'area orientale – Napoli est | LS6 |
| UP.3 | Aggiornamento iter bonifica dei suoli | |



Capitolo 11

11. Visioni strategiche

L'elaborazione di una visione strategica per la città di Napoli, da approfondire in sede di redazione del PUC e da presentare in forma schematica per questa fase preliminare, va sviluppata in coerenza con gli indirizzi della pianificazione sovraordinata, gli Obiettivi Strategici previsti dal Documento d'indirizzi, le relazioni urbane, ambientali, infrastrutturali e socio-economiche con l'area metropolitana, ed implementando e sintetizzando i contenuti analitico interpretativi sviluppati nei quattro grandi campi tematici individuati in coerenza con il nuovo regolamento regionale (B1 Transizione ecologica, B2 Welfare urbano, B3 Mobilità sostenibile ed B4 Il Moderno ed il contemporaneo).

Verso una rete per le infrastrutture blu e verdi. In questo schema si traccia un primo concept per avviare una riflessione finalizzata ad individuare i luoghi e le azioni prioritarie per traguardare una città della transizione ecologica, per contrastare il cambiamento climatico e convivere con i rischi, ed una dimensione di città rigenerata per qualificare l'ambiente urbano attraverso un approccio proattivo al contrasto al consumo di suolo.

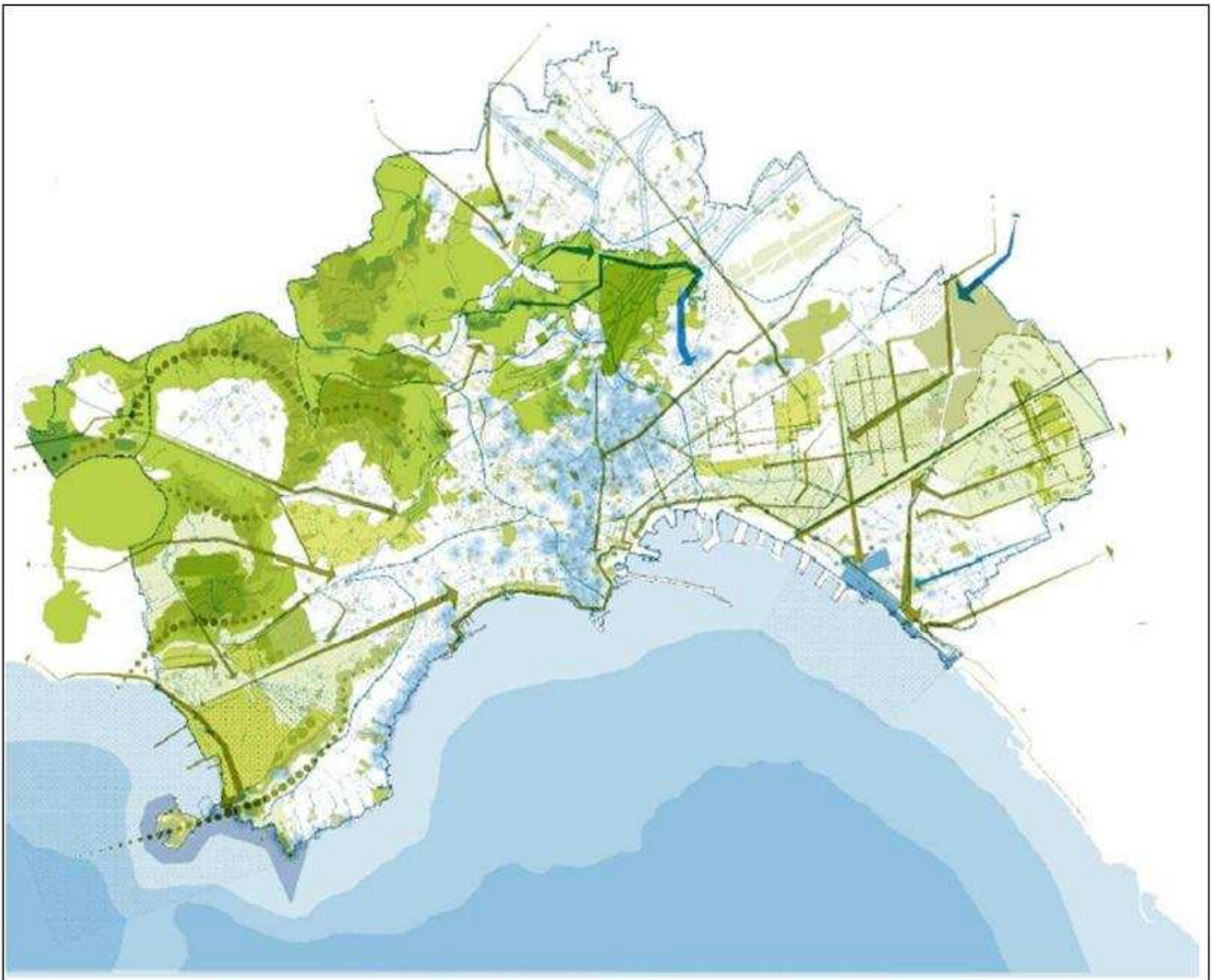
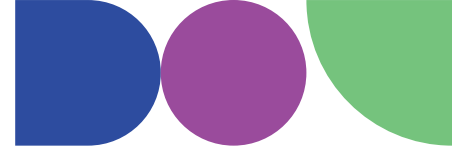


Fig. 11.1 - Verso una rete per le infrastrutture blu e verdi

Verso una politica policentrica dei servizi. In questo schema si traccia un primo concept per avviare una riflessione finalizzata ad individuare i luoghi e le azioni prioritarie per traggardare una città pubblica in cui si sviluppi una politica policentrica di servizi diffusi per produrre qualità urbana e coesione sociale; una città creativa in cui coesistano armonicamente economie tradizionali ed economie innovative, per uno sviluppo sostenibile.



Fig. 11.2 - Verso una politica policentrica dei servizi



Capitolo 12

12. I progetti-guida per l'operatività del PUC

12.1 I Progetti-Guida come strutture narrative della rigenerazione urbana e delle sue priorità

Il Documento di indirizzi “*Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva*” approvato con la Delibera di Giunta n. 93 del 21/03/2024 e successiva Delibera di Consiglio Comunale n. 20 del 19/06/2024 apre una stagione di revisione e innovazione degli strumenti urbanistici vigenti, in stretta relazione ad una nuova visione della città e delle sue reali domande attuali.

Il testo delinea la visione strategica e operativa per il nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC) di Napoli, affrontando le sfide urbane contemporanee e proponendo soluzioni integrate per una città più equa, sostenibile e attrattiva, anticipando, come vedremo, molte delle innovazioni introdotte dalla L.R. n. 5 del 29/04/2024 e dal successivo Regolamento di attuazione dell’art. 43 bis della suddetta legge. Il Documento, infatti, si colloca in una fase di transizione tra la precedente formulazione della L.R. 16/2004 e del Regolamento n. 5/2011 e la riforma sostanziale avvenuta con la L.R. n. 5/2024, non solo proponendo un’articolazione del piano contenente indicazioni di carattere “strutturale” e una solida impostazione “strategica”, ma anche ponendo al centro della definizione del Documento di indirizzi tematiche che nella nuova Legge assumeranno centralità (nuove attrezzature, non consumo di suolo, infrastrutture verdi e blu, mitigazione dei rischi e resilienza ai cambiamenti climatici, ecc.).

Il Documento parte da un’analisi sintetica dello stato attuale dei problemi e dei risultati dell’attuazione del Prg, identificando alcuni problemi strategici su cui intervenire:

- Cambiamento climatico e crisi energetica: Napoli è vulnerabile a rischi naturali (vulcanici, sismici, bradisismici) e necessita di una transizione ecologica;
- Carenze infrastrutturali: deficit nei collegamenti tra porto, ferrovia, trasporto pubblico e reti digitali;
- Emergenza abitativa e nuove povertà: crescente disuguaglianza sociale e difficoltà di accesso alla casa;
- Crisi del lavoro: deindustrializzazione e precarizzazione del lavoro;
- Consumo e degrado della città storica: tra iperturistificazione e abbandono.

Di contro, il Documento individua le risorse e le opportunità su cui la città può fare leva per affrontare tali criticità, ovvero:

- Attrattività internazionale: crescita del turismo e interesse degli investitori;
- Ruolo geopolitico nel Mediterraneo: ponte tra Europa, Africa e Medio Oriente;
- Il mare come spazio pubblico: da risorsa marginale a elemento centrale;
- Reti ecologiche e rurali: per una giustizia ambientale e alimentare;
- Attivismo civico e economia civile: esperienze locali di rigenerazione;
- Industrie creative e innovazione digitale: università e musei come motori di sviluppo;
- Centro storico come laboratorio di mixité: resistenza alla gentrificazione.

Il suddetto Documento individua, inoltre, i Progetti-Guida (PG), che rappresentano ambiti territoriali prioritari in cui si concretizzano gli Obiettivi Strategici (OS) del piano.

I Progetti-Guida costituiscono la modalità operativa per individuare gli interventi prioritari in funzione di alcune rilevanti narrazioni urbane per il futuro della città, da confrontare ed approfondire ulteriormente sia con le elaborazioni del Quadro Conoscitivo-Interpretativo, che attraverso una necessaria fase di partecipazione pubblica.

Non sono semplici interventi, ma *narrazioni urbane complesse* che integrano politiche, programmi e azioni progettuali in modo coordinato. I PG hanno carattere non vincolante ma orientativo e sono finalizzati a:

- spazializzare gli Obiettivi Strategici in contesti urbani specifici;
- Integrare e coordinare interventi pubblici e privati;
- orientare gli investimenti europei, nazionali e regionali;
- attivare governance multilivello e tavoli di concertazione tra enti e attori locali;
- massimizzare le ricadute urbanistiche, ecologiche, sociali ed economiche.

Il Documento fornisce una prima elencazione non esaustiva di sei PG:

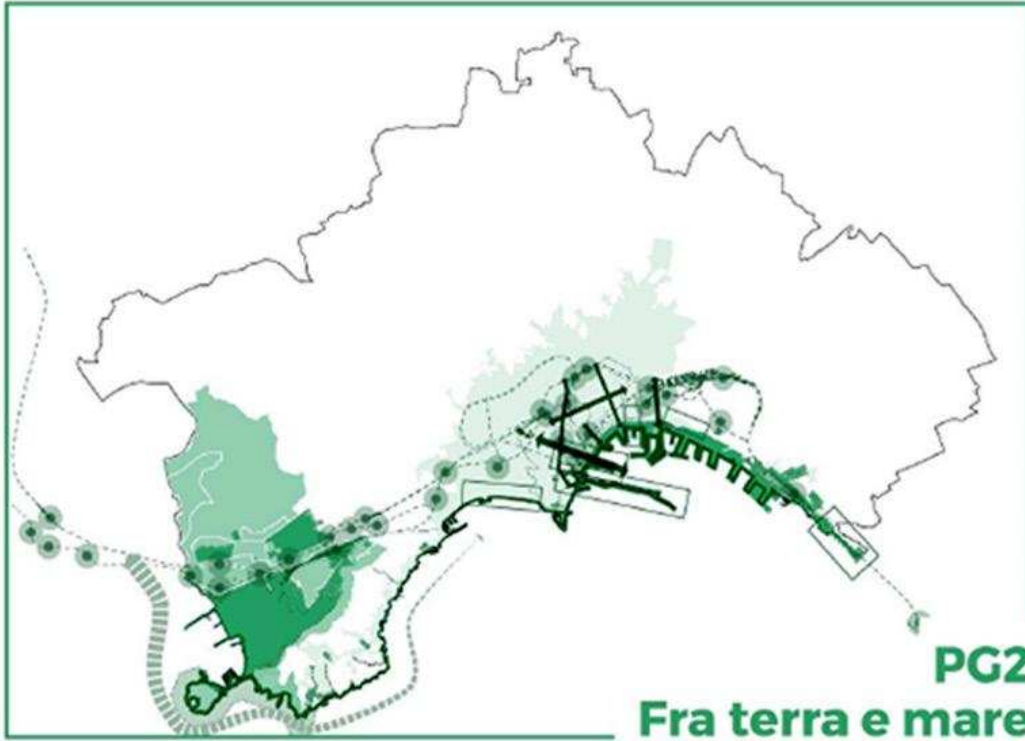
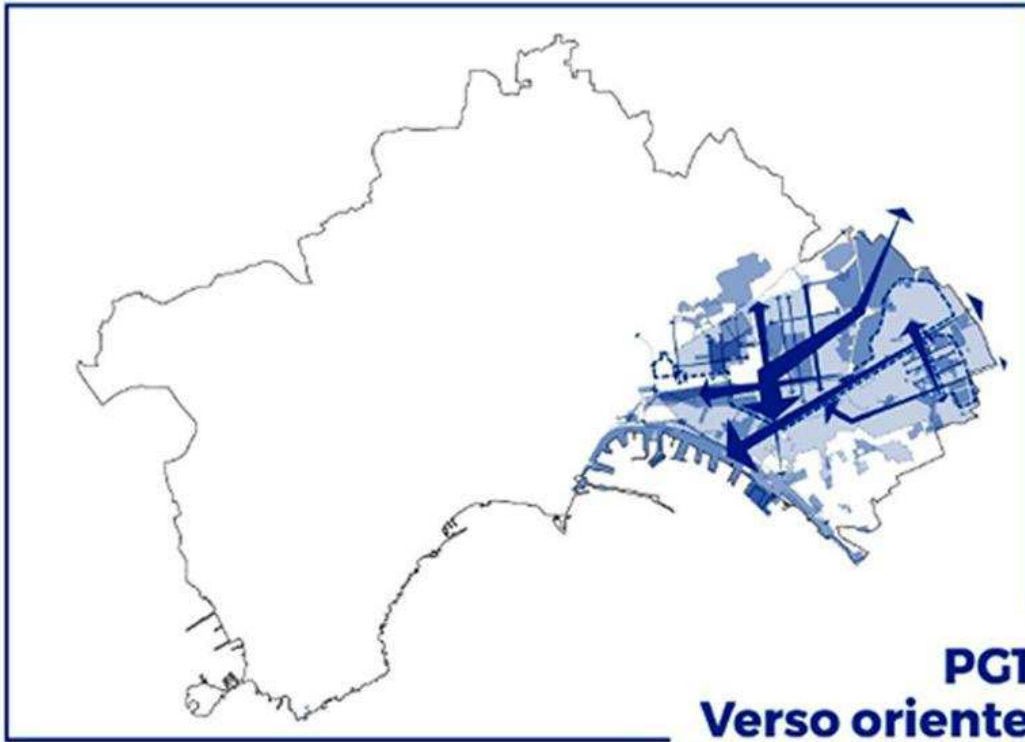
- PG1 - Verso Oriente
- PG2 - Fra Terra e mare
- PG3 - La corona verde della rigenerazione periurbana
- PG4 - Frammenti di cambiamento lungo le nuove metropolitane
- PG5 - La direttrice del benessere e del tempo libero
- PG6 - Il quartiere della cultura.

In tali ambiti strategico-operativi si concretizzano già, e si potranno ulteriormente concretizzare, nel tempo e per parti, gli interventi di trasformazione e gli interventi diffusi e puntuali ritenuti prioritari, dentro un sistema di relazioni infrastrutturali, spaziali, funzionali e simboliche, evitando così una prassi decisionale inefficace basata su liste frammentarie e disorganiche di opere.

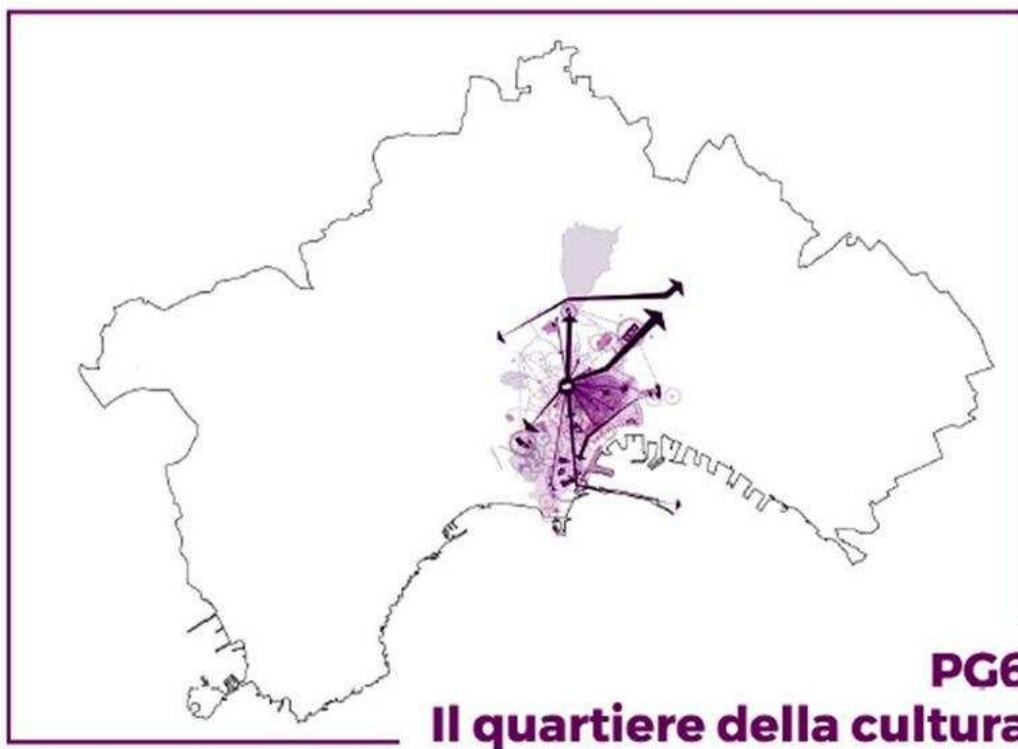
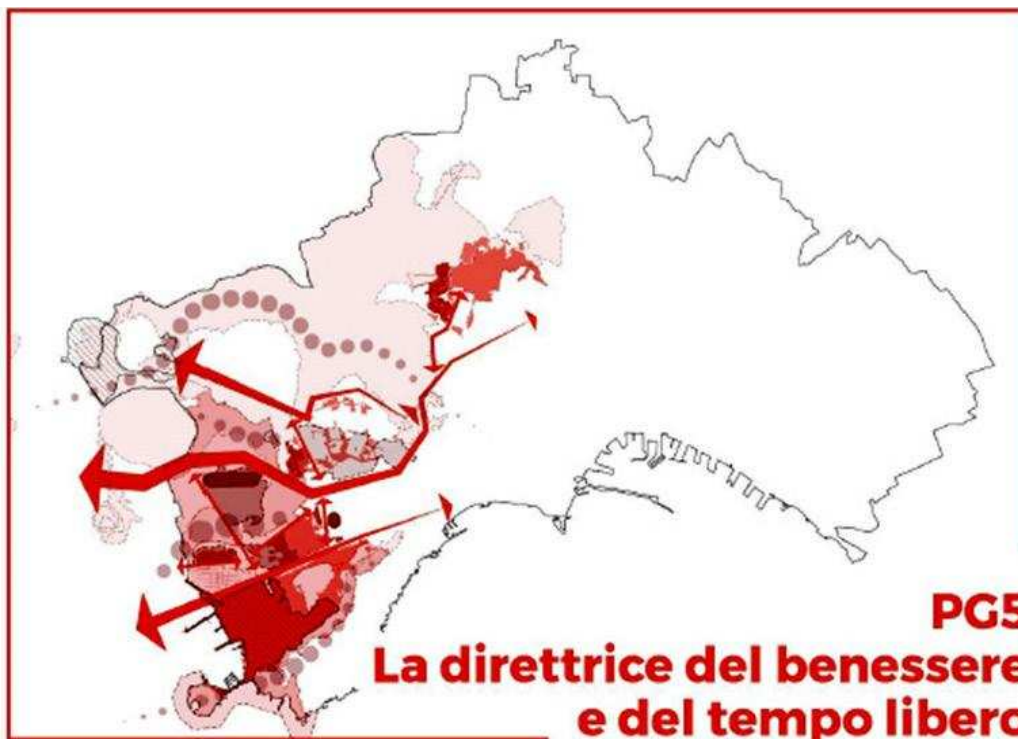
I Progetti Guida si configurano infatti come dispositivi in grado di ridisegnare in modo incrementale il territorio, attraversando la città lungo le reti ambientali e infrastrutturali, introiettando le molteplici progettualità in atto, intercettando le aree e i manufatti dismessi e/o abbandonati, proponendo una generazione di spazi multiformi e multifunzionali entro cui collocare un'offerta qualificata, aggiornata e dinamica di luoghi del welfare, passando da un'ottica di resistenza normativa al consumo di suolo ad una strategia di produzione di nuovo suolo. In questo senso, i Progetti Guida si configurano come strumenti di supporto alle decisioni finalizzate a programmare ed intercettare i finanziamenti necessari, anche promuovendo adeguati processi di governance sinergica e multilivello con altri soggetti pubblici, per dare concretezza agli obiettivi e alle strategie del PUC.

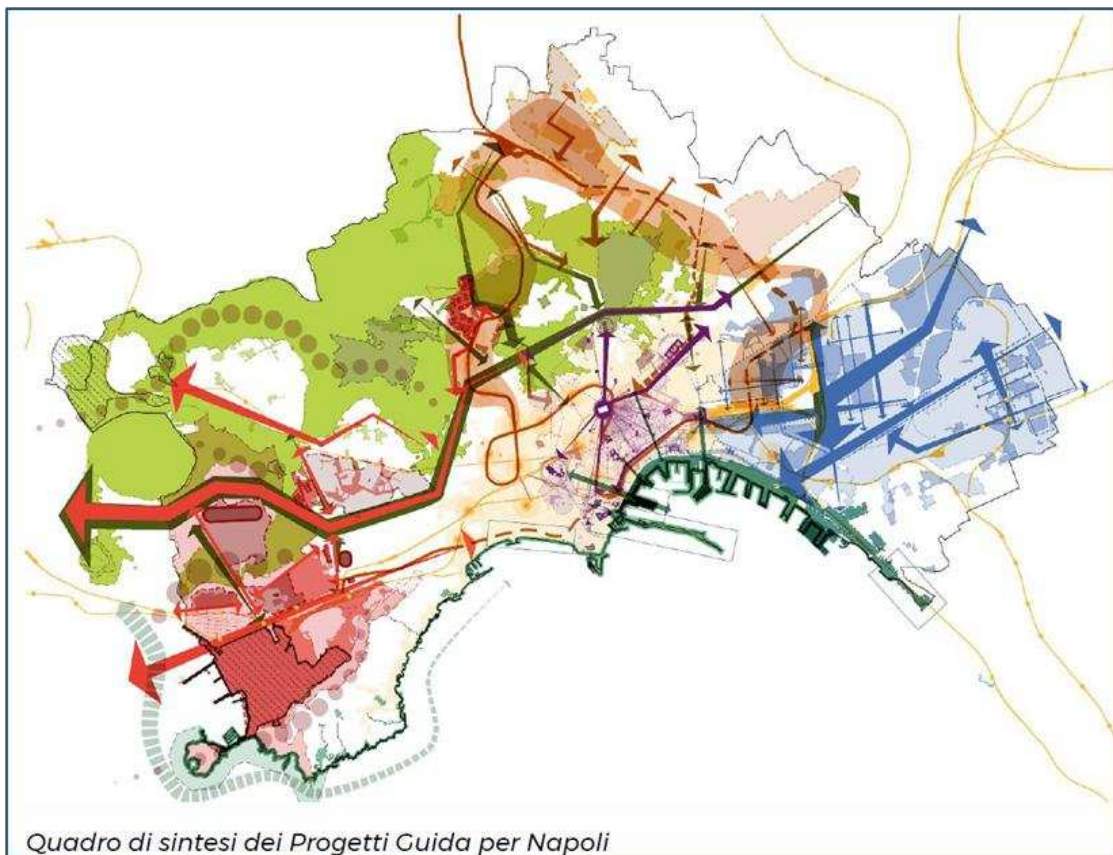
12.2 I Progetti-Guida: schemi strategici

In questa fase preliminare, i Progetti Guida vengono restituiti di seguito in una forma schematica caratterizzata dalla comunicazione essenziale e diretta, finalizzata anche a stimolare un dibattito pubblico e supportare i processi di pianificazione attorno ad alcuni temi ritenuti prioritari per la città.











Preliminare del Piano Urbanistico Comunale

