

Governance strategica intercomunale per una nuova offerta di servizi nell'area metropolitana di Napoli

Roberto Gerundo, Carla Eboli
Dipartimento di Ingegneria Civile, Università di Salerno
r.gerundo@unisa.it, ceboli@unisa.it

ABSTRACT

L'esperienza di pianificazione strategica intercomunale ha riguardato nove comuni dell'area metropolitana di Napoli, ricadenti all'interno del perimetro del Parco Nord. La perimetrazione del Parco, compresa nel *piano territoriale di coordinamento provinciale* (Ptcp) di Napoli, non nasce dal fatto che siano aree particolarmente pregiate e da salvaguardare ma in quanto essere essenzialmente aree di risulta, non trasformate e abbandonate, che risultano un bene da tutelare e valorizzare solo perché libere. Dallo studio condotto, si è visto che gli strumenti urbanistici dei comuni, i cui territori ricadono nel Parco, non riescono ad assicurare, in alcuni casi, il minimo normativo di standard perché il territorio risulta allo stato invaso dal costruito. Si è resa così necessaria una nuova regolamentazione dell'assetto urbanistico tale da poter rispondere alla domanda di standard, preservare e tutelare le aree agricole di pregio e, inoltre, gestire l'attuazione delle aree ricadenti nel perimetro del Parco, assimilabili ai cosiddetti *residui di piano*. Per l'attuazione di tali strategie si è reso utile ricorrere a forme di perequazione territoriale, che può essere trattata sia con riferimento alle sole aree ad esso interne sia considerando territori ad esso esterni, sebbene ricompresi nell'ambito dei nove comuni di riferimento.

PREMESSA

Il Ptcp di Napoli¹ annovera fra gli obiettivi fondamentali del suo programma la riqualificazione delle aree periferiche e degradate e il riequilibrio delle funzioni territoriali e urbane nella provincia e nell'area metropolitana di Napoli.

Gli assi strategici alla base del Ptcp sono individuabili nella "valorizzazione e riarticolazione del sistema urbano; conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, naturale, culturale e paesistico; sviluppo, riorganizzazione e qualificazione della mobilità e dei trasporti pubblici in chiave intermodale; rafforzamento dei sistemi locali territoriali".

Al fine di valorizzare, salvaguardare e conservare il patrimonio ambientale, il Ptcp prevede l'istituzione di quattro² parchi provinciali, tra cui il Parco Nord.

La riflessione qui riportata nasce dall'esperienza maturata durante la redazione dello studio di fattibilità³ per la sistemazione urbanistica delle aree del Parco Nord, attivato dalla Provincia di Napoli.

1. ANALISI URBANISTICA E AMBIENTALE

Inquadramento territoriale

I nove comuni dell'ambito di studio⁴ sono situati a nord di Napoli e coprono una superficie complessiva di 35,16 kmq. Confinano con realtà importanti come Giugliano in Campania e Afragola, rispettivamente a ovest e a est. A nord, troviamo alcuni comuni della Provincia di Caserta, mentre, a sud, c'è la città capoluogo della Regione Campania.

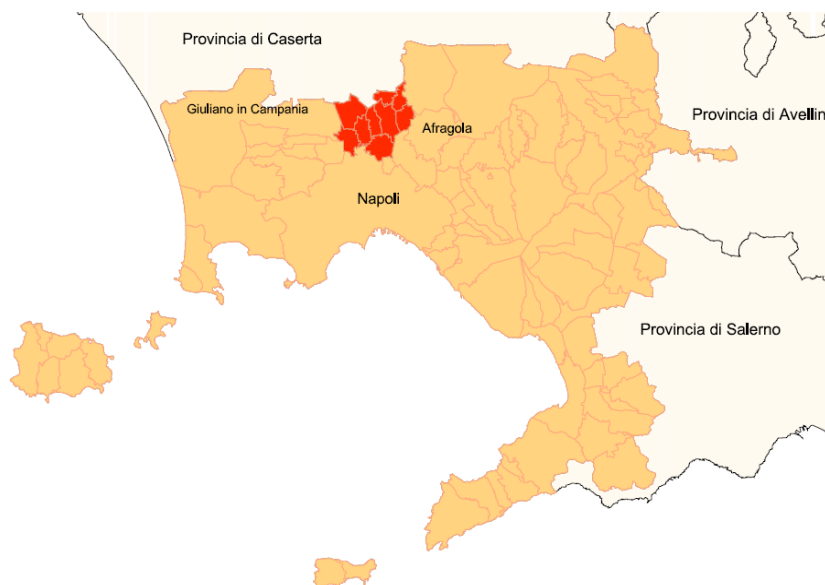


Figura 1 - Inquadramento territoriale dei nove comuni del Parco Nord

Il territorio dei comuni del Parco Nord è caratterizzato da un'intensa maglia di aree già trasformate e, a volte, trasfigurate da un'edilizia di bassa qualità, che lascia pochissimi spazi liberi, risultando una caotica espansione insediativa del capoluogo regionale.

Inoltre, vi è la presenza di un cospicuo numero di insediamenti industriali, tra cui anche uno di notevole dimensioni quale l'agglomerato industriale di Frattamaggiore e Arzano.



Figura 2 – Inquadramento infrastrutturale dei comuni ricadenti nel Parco Nord; popolazione al 2008 (Dati Istat)

Dal punto di vista infrastrutturale, l'area risulta attraversata da reti importanti come la ferrovia, la Ss 87 e l'Asse mediano.

Quest'ultimo squarcia il territorio portando con sé forme di degrado. Infatti, molte zone lungo la direttrice dell'Asse, dove sopraelevato, sono aree non solo residuali, ma di estremo abbandono ambientale e sociale.



Figura 3 - L'Asse mediano nel territorio

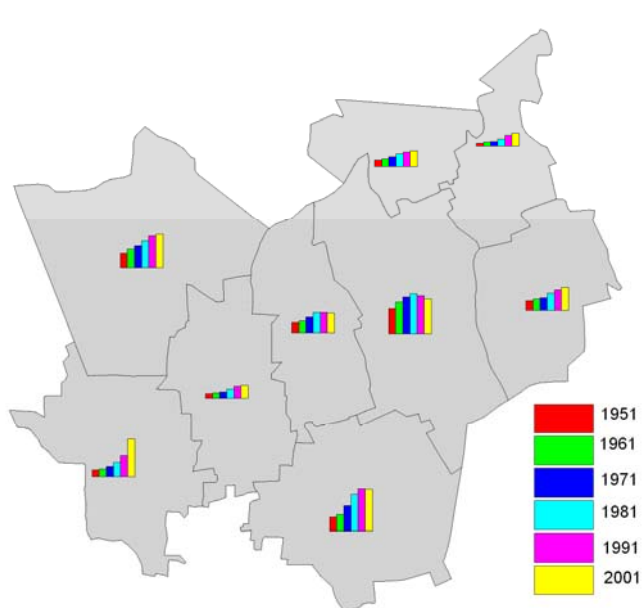
D'altra parte, le reti di collegamento hanno provveduto, indirettamente, a creare una sorta di contenimento dell'edificato, lasciando spazi di risulta lungo le fasce di rispetto e dando origine inconsapevolmente ad una sorta di rete ecologica.

L'evoluzione storica-urbanistica dell'edificato e della rete viaria

L'area di studio è costituita da nove comuni della Provincia di Napoli che, nel tempo, attraverso la crescita della popolazione e l'espansione urbana, si sono fisicamente saldati sino a formare un'unica area edificata, pur conservando tendenziale identità e autonomia⁵.

Lo studio elaborato segue un approccio sintetico qualitativo.

Si basa sull'analisi evolutiva della superficie insediata e della rete stradale, condotta attraverso la cartografia disponibile (IGM, CTR), incrociata con l'analisi evolutiva dei dati dei censimenti Istat. Il meccanismo di crescita urbana che si è verificato tra il 1956 e il 1990, è stato di tipo espansivo a detrimento degli spazi agricoli. Tra il 1990 e il 1998, tale meccanismo è stato sia di densificazione, con conseguente saturazione di alcuni tessuti, sia di espansione che ha portato alla loro saldatura. Tra il 1998 e il 2004 si assiste ancora ad un fenomeno di espansione, che porta la conurbazione partenopea ad una ipertrofia patologica.



*Figura 4 - Evoluzione della popolazione dal 1951 al 2001
(elaborazione dati censimento Istat)*

La strumentazione urbanistica e la sua interpretazione

Nell'ambito dello studio di fattibilità, in coerenza con gli obiettivi generali fissati dalla Provincia di Napoli, le analisi urbanistiche hanno evidenziato che i nove comuni interessati dal Parco Nord sono tutti, almeno, alla seconda generazione di strumenti urbanistici comunali, e molti di essi

stanno affrontando il nuovo percorso di pianificazione fissato dalla Lr 16/2004 della Campania.

Nonostante tale vivacità pianificatoria in atto, si è fatto comunque riferimento agli strumenti urbanistici comunali vigenti, anche se alcuni sono risultati essere molto datati (Frattaminore e Crispiano, 26 anni).

La mosaicatura dei piani urbanistici comunali vigenti⁶ evidenzia quali siano le aree trasformate e normativamente trasformabili, con l'attenzione focalizzata sulle aree a standard e ad attrezzature di livello generale, sia esistenti sia di progetto.

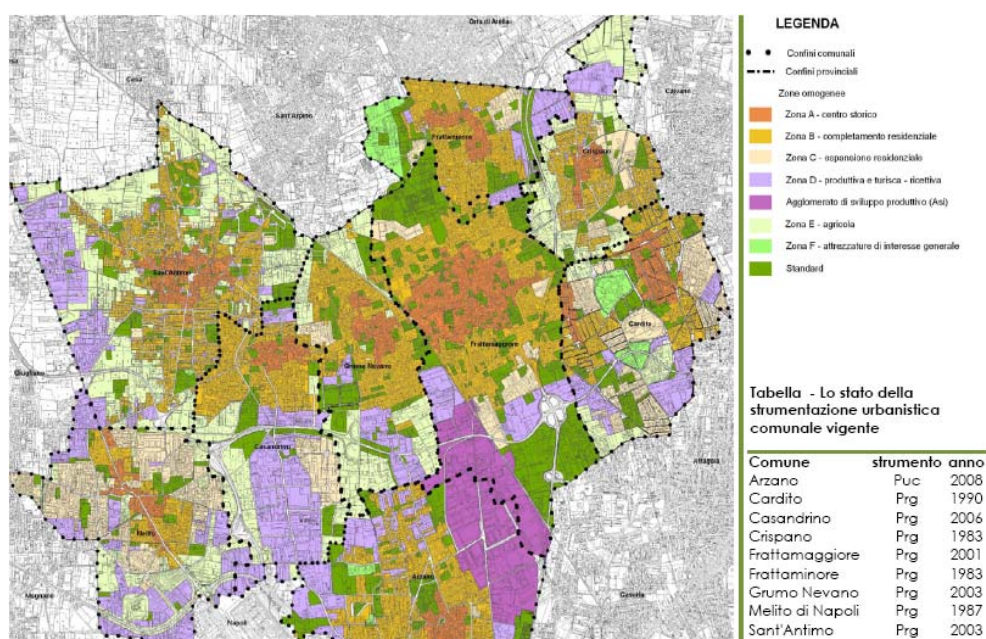


Figura 5 - Mosaico degli strumenti urbanistici comunali vigenti nei comuni ricadenti nel Parco Nord

In base ai dati Istat 2008, emerge come alcuni comuni risultino al di sotto delle dotazioni minime normative in rapporto alla popolazione attuale, il che conferma la vetustà della strumentazione vigente per molti di essi.

Per quanto concerne gli standard esistenti, in base alle informazioni acquisite⁷, risulta che alcune grandi aree destinate a standard siano state attuate parzialmente e altre, invece, siano inattuabili perché sono state trasformate in modo diverso dalle previsioni di piano.

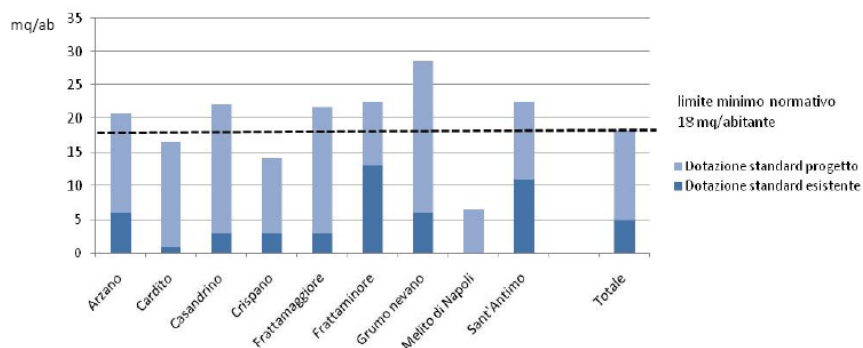


Figura 6 - Dotazione standard nei comuni ricadenti nel Parco Nord

Il grado di attuazione degli standard è stato classificato totalmente inattuato, mediamente attuate, totalmente attuate e inattuabili.

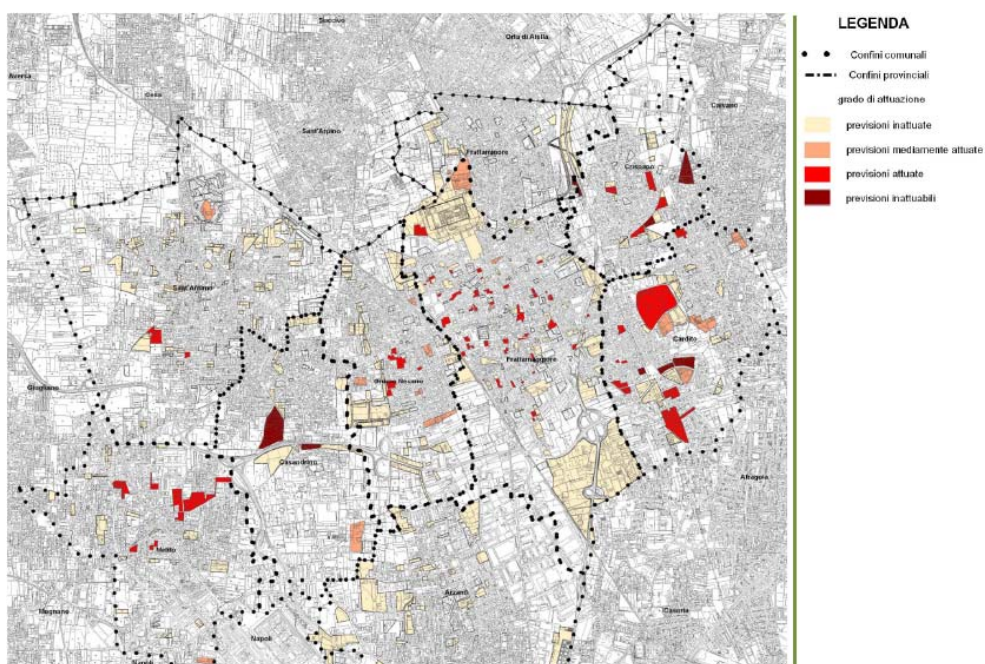


Figura 7 - Grado di attuazione delle attrezzature di progetto previste negli strumenti urbanistici dei comuni ricadenti nel parco Nord

Allo stato, tutti i comuni risultano avere una dotazione di standard attuati molto lontana, per difetto, dal limite 18 mq/abitante stabilita dal DI 1444/1968.

Dalla verifica risulta una carenza di standard per i comuni che hanno un piano vetusto, per cui occorre analizzare la situazione al 2018, tempo in cui anche gli strumenti approvati da poco avranno sortito i loro effetti.

Si è proiettata la popolazione secondo una regressione lineare utilizzando i dati Istat dal 1998 al 2008. Si nota come, dal 1991 al 2008, il comune che ha registrato un aumento significativo, in termini demografici, sia stato Melito di Napoli e che tale aumento si presuma debba continuare anche nel 2018, essendo una delle poche realtà a disporre di consistenti superfici ancora libere.

Seguono, in forma molto più moderata, per aumento della popolazione, i comuni di Casandrino, Crispano e Frattaminore.

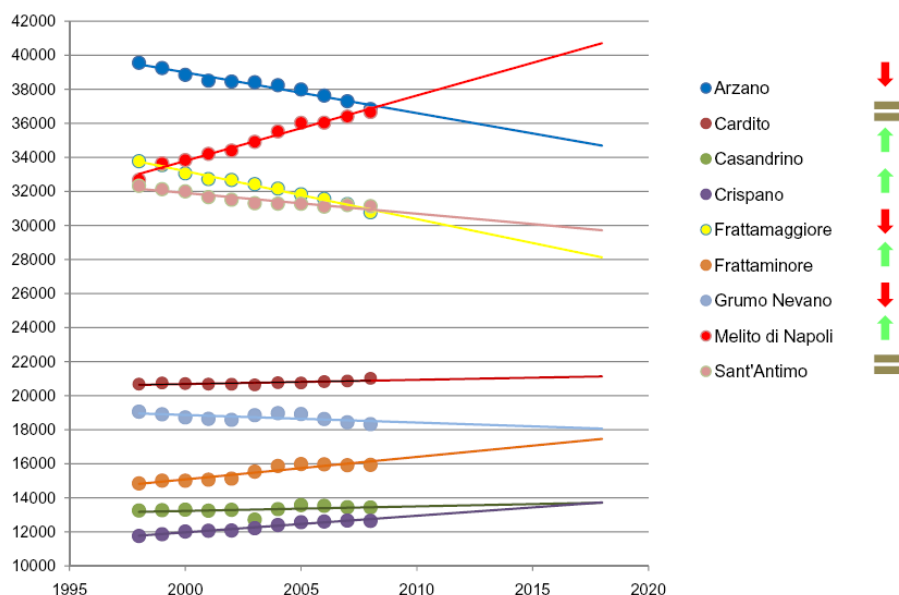


Figura 8 - Proiezione demografica al 2018 in termini di abitanti nei comuni ricadenti nel Parco Nord

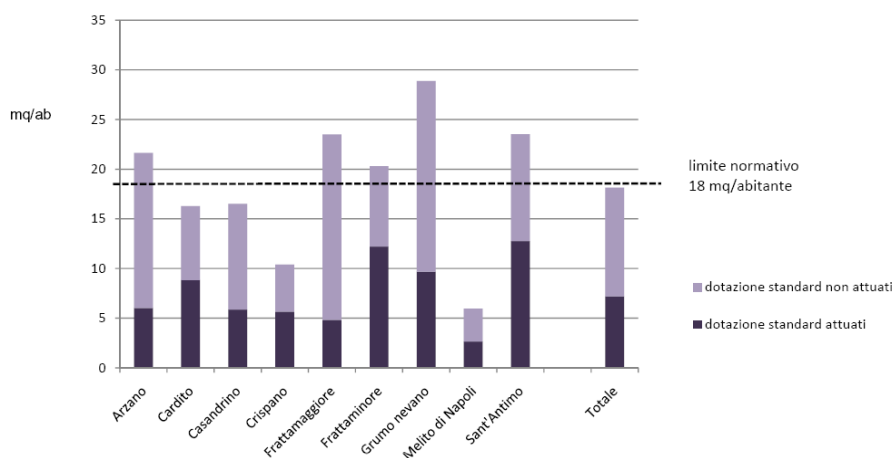


Figura 9 - Dotazione standard al 2018 nei comuni ricadenti nel Parco Nord

Gli esiti delle analisi urbanistiche confermano che le previsioni di aumento della popolazione, proiettata al 2018, vedono alcuni comuni in affanno rispetto alla nuova domanda di standard che dovranno provvedere a soddisfare.

Tale esigenza non risulta meramente normativa e formale ma essenziale e di primaria importanza per una collettività in crescita e per il raggiungimento di un' accettabile qualità di vita della stessa.

Si nota, tuttavia, dal mosaico dei piani comunali vigenti, che le aree agricole o normativamente evidenziate come tali, sono pochissime, in alcuni casi non esistono aree destinate all'agricoltura perché mancano gli spazi liberi.

D'altra parte, per i comuni aventi invece sul proprio territorio aree agricole, poche sono le incolte e, quindi, opportunamente trasformabili, mentre molte, invece, risultano coltivate e tra esse sono identificabili anche coltivazioni di pregio. Dal confronto dell'attuale uso del suolo con le previsioni urbanistiche, è evidente come molti dei suoli utilizzati per agricoltura non siano destinati a tale utilizzo.

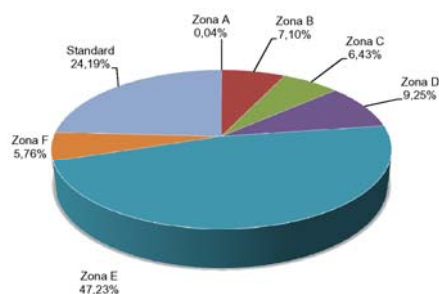


Figura 10-Le zone omogenee che ricadono nel perimetro

2. PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA

Lo studio di fattibilità si ispira al principio per cui ogni buon strumento di pianificazione e gestione del territorio deve provvedere sia al minor consumo possibile di suolo sia allo sviluppo socio-economico dell'area, determinando il cosiddetto sviluppo sostenibile⁸, nell'ottica del pensare globalmente, agire localmente⁹. Solo in sede di pianificazione territoriale si è in grado di far sì che il rapporto tra sviluppo economico, equità sociale, rispetto dell'ambiente, la cosiddetta regola dell'equilibrio delle tre E ecologia, equità, economia, riesca a trovare adeguata composizione. Tale regola è perseguibile ricorrendo alla perequazione territoriale. Nel caso specifico del Parco Nord, essa può essere trattata sia con riferimento alle sole aree ad esso interne sia considerando territori ad esso esterni, sebbene ricompresi nell'ambito dei nove comuni interessati.

Nel primo caso, operativamente più semplice, si tratta di salvaguardare la presenza degli orti urbani e periurbani attraverso la possibilità che sulle aree destinate ad attrezzature si possano sviluppare funzioni di uso pubblico ma a gestione privatistica, che consentano di dispiegare adeguati redditi che, a valle della idoneizzazione dei suoli, consenta il coinvolgimento dell'insieme della proprietà fondiaria. Nel secondo caso, operativamente più complesso, si tratta di salvaguardare gli stessi orti urbani e periurbani mediante il potenziale atterraggio dei diritti edificatori in zone esterne al Parco Nord, privilegiando le aree di proprietà comunale e, eventualmente, intervenendo in ambiti urbani particolarmente degradati.

La cooperazione pianificatoria e gestionale si può condurre attraverso accordi e compensazioni tra i comuni in relazione ai diversi ruoli ad essi assegnati. Gli accordi territoriali prevedono la condivisione e la specificazione delle politiche di crescita di attività produttive da localizzare nei soli ambiti sovracomunali di sviluppo; la costituzione di un fondo economico di compensazione finanziaria¹⁰, sulla base dei principi della perequazione, per riequilibrare, fra i comuni aderenti, la distribuzione di risorse derivanti da oneri di urbanizzazione e imposte fiscali; interventi infrastrutturali ambientali e di mobilità, perseguendo la realizzazione di aree ecologicamente attrezzate.

Note

¹ La proposta del Ptcp è stata approvata con Delibera di Giunta n. 1091 del 17.12.2007. Successivamente a seguito all'approvazione del disegno di legge regionale del 18.9.2008 di approvazione del Piano territoriale regionale (Ptr), il quale apportava modifiche alla Lr 16/2004 riguardanti le competenze urbanistiche e territoriali del Ptcp, quest'ultimo è stato modificato ed è stato riapprovato con Delibera di Giunta n. 747 dell'8.10.2008.

² Il Parco Nord; il Parco Litternum; il Parco dei Regi Lagni; il Parco Nolano.

³ Contratto del 4.2.2009 tra la Provincia di Napoli - Area Assetto del Territorio (coordinamento Direttore dr. Giustino Parisi; R.U.P. ing. Giuseppe Amore) e Raggruppamento temporaneo professionale (arch. Iolanda Giarletta - capogruppo; prof. ing. Paolo Faccio;

prof. ing. Roberto Gerundo). In particolare, per gli *Aspetti urbanistici e territoriali*: responsabile: prof. Ing. Roberto Gerundo; collaboratori: ing. Carla Eboli *phd*, arch. Luana Mattiello.

⁴ Comuni di Arzano, Casandrino, Cardito, Crispano, Frattamaggiore, Frattaminore, Grumo Nevano, Melito di Napoli, Sant' Antimo.

⁵ Tale forma di crescita è assimilabile a una conurbazione, agglomerazione con caratteri di autonomia policentrica.

⁶ La strumentazione urbanistica è stata fornita al gruppo di lavoro dello studio di fattibilità del Parco Nord, dagli uffici tecnici competenti in materia dei comuni in esame. Tali informazioni, cartacee o digitali, sono state incrociate con i dati elaborati dalla Provincia di Napoli nell'ambito del progetto Atlante Urbanistico.

⁷ Le informazioni sono state acquisite dai tecnici competenti dei comuni visitati, con sopralluoghi sul posto sia reali sia virtuali, questi ultimi effettuati attraverso l'ausilio di ortofoto e restituzioni 3d online (Google earth 3d, Maps live, ecc.).

⁸ Lo sviluppo sostenibile garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri. Definizione contenuta nel rapporto Brundtland del 1987 e poi ripresa dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU (World Commission on Environment and Development, WCED)

⁹ Legambiente.

¹⁰ Il fondo economico di compensazione è uno strumento finanziario della perequazione territoriale mediante cui avviene l'impiego dell'eventuale surplus di risorse, conseguente alla realizzazione del progetto di sviluppo produttivo realizzato in taluni contesti territoriali ed amministrativi, a favore di quei contesti in cui non si registra, per vari motivi, un analogo processo di sviluppo oppure dove i costi sostenuti nel perseguimento di un obiettivo condiviso superano i benefici attesi. Tale strumento ha tre caratteristiche fondamentali: coinvolge solo enti pubblici; l'adesione può essere sia di natura volontaria sia obbligatoria; è finalizzato alla cooperazione interistituzionale.