

Contributo INU Campania
per l'OSSERVATORIO sulla CITTA' METROPOLITANA
(Inu Campania – Acen – Aniai Campania - Anci Campania – Unione Industriali Napoli)

presidente: Francesco Domenico Moccia
coordinatrice: Emanuela Coppola

Componenti della Commissione

Valeria Aniello, Gilda Berruti, Mara D'Onofrio, Francesco Forte, Vincenzo Fusco, Carlo Gerundo,
Michele Grimaldi, Simone Guarnà, Giuseppe Guida, Veronica Izzo, Riziero Laurenza, Elena
Pagliuca, Maurizio Russo, Barbara Scalera, Felicia Sembrano, Marichela Sepe, Alessandro Sgobbo,
Valeria Vanella

INTRODUZIONE

All'avvio dell'attività della città metropolitana di Napoli, si presenta un insieme complesso di argomenti che incidono sulla sua pianificazione e che richiedono un ampio esame con il diretto contributo degli stakeholders. L'INU Campania ha appena iniziato una riflessione utilizzando studi e ricerche in cui erano impegnati i suoi soci e raccogliendoli in forma sintetica per offrire un primo contributo all'Osservatorio metropolitano, anche se niente affatto esaustivo.

Si è ritenuto importante svolgere collettivamente un primo esame delle maggiori emergenze sulle quali si possa incominciare a tratteggiare una strategia metropolitana e le sue ricadute territoriali. La riflessione a questo scopo condotta si è sintetizzata in 9 temi strategici cercando di sottolineare alcune particolarità napoletane insieme ad indirizzi che appaiono fertili per promuovere percorsi di sviluppo. Questi tratti individuati vanno presi come programmi di ricerca, allo scopo di approfondire le conoscenze necessarie a determinare, successivamente, piani d'azione, programmi sui quali l'INU dichiara la sua disponibilità ad impegnarsi.

In aggiunta, sono stati raccolti studi condotti da singoli soci i quali sono stati ritenuti pertinenti e rilevanti rispetto alla precedente elencazione.

Un punto centrale è certamente stabilire la collocazione di Napoli nel sistema urbano continentale per avere alcune delle coordinate di riferimento per comprendere il ruolo che dovrà svolgere ovvero quello verso il quale dovranno indirizzarlo le politiche della città metropolitana. Qui si ricordano appena alcuni documenti e ricerche essenziali come punto di partenza per i necessari approfondimenti.

Sebbene le risorse dei Fondi Strutturali potrebbero costituire un importante nucleo per finanziare le politiche metropolitane, dall'esplorazione del POR appare evidente come una chiara competenza in merito del nuovo ente non emerga sebbene il suo ruolo sarebbe decisivo per orientare tutti i più importanti processi di cambiamento prevedibili nell'area metropolitana.

I cambiamenti che più direttamente investono lo spazio fisico ed il territorio metropolitano trovano nella componente ambientale un riferimento essenziale. Strategie di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici, resilienza del sistema urbano, infrastrutture verdi e blu, uso intelligente delle tecnologie informatiche, funzionano da acceleratori del processo di rigenerazione urbana, indispensabile per la competitività del sistema. Per questi motivi registriamo una certa molteplicità di studi sull'argomento.

Il patrimonio infrastrutturale dei trasporti, tra i migliori lasciti delle precedenti politiche regionali, ha la grande potenzialità di formare l'ossatura per la riorganizzazione del territorio. Su questa ipotesi viene richiamato uno studio sulle relazioni tra trasporti ed uso del suolo dalle interessanti conclusioni.

Infine è parso anche utile esaminare quanto delle elaborazioni del PTCP potessero ancora servire ai fini della redazione del piano metropolitano, tenendo conto che fin d'allora non era sfuggita la natura metropolitana della provincia e non si era elusa la componente strategica, insieme a quella strutturale (a tutela dei beni naturali e culturali).

La città metropolitana di Napoli nella pianificazione europea

Emanuela Coppola

Delle 10 città metropolitane istituite nel 2014 dalla la Legge Delrio, Napoli è la terza per numero di abitanti (3.128.702 a settembre 2014), la più piccola per estensione territoriale (1.171 Km²) e quella in cui si registra la più alta densità demografica (2671 abitanti per km²).

Storicamente Napoli è stata sempre una metropoli europea e i suoi riconoscimenti come tale sono stati rinnovati soprattutto in occasione del 150° anno dell'Unità d'Italia:

- la prima città italiana ad essere elettrificata con un'illuminazione a gas (la terza in Europa dopo Londra e Parigi);
- nei trasporti la prima città a dotarsi: di una rete ferroviaria nell'Europa continentale (la tratta Napoli – Portici del 1839), della più grande flotta mercantile dopo quella Inglese (1860), della prima compagnia di navigazione a vapore del Mediterraneo (1836);
- come centro di ricerca la città di Napoli si è dotata: del primo osservatorio astronomico europeo (1819), del primo centro vulcanologico nel mondo (1841), del primo orto botanico italiano di concezione moderna (1807);
- nel settore industriale la città di Napoli registra la presenza (1840) di una fabbrica metalmeccanica con il maggior numero di operai e della più grande Industria Navale, quella di Castellammare di Stabia.

Funzioni e primati che nell'esposizione internazionale di Parigi del 1856 portarono a premiare Napoli come terzo paese del mondo per sviluppo industriale.

Funzioni e primati che il territorio della città metropolitana ha gradualmente perso e che oggi devono essere riconquistati per poter competere con città nord-europee che offrono un benessere economico ed una qualità della vita molto alti.

La raffigurazione geopolitica dell'Europa

A seguito della sottoscrizione del trattato di Maastricht nel 1992 e all'istituzione dell'Unione europea, si inizia a riflettere su una strategia europea comune nonché sulle politiche europee di programmazione della spesa comunitaria. Schemi spaziali e documenti di prospettiva territoriale iniziano a essere strumenti di orientamento strategico che agiscono direttamente sulle politiche regionali che ruotano attorno a tre principi generali fissati a Lipsia nel 1994 ovvero coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile e competitività equilibrata per il territorio europeo.

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (Ssse) del 1999 viene a rappresentare una nuova fase di cooperazione per il raggiungimento degli obiettivi d'armonizzazione territoriale necessari a completare il processo di coesione sociale ed economica dell'UE.

Il territorio diventa spazio relazionale: insieme di relazioni funzionali, sociali e gerarchiche (di potere) che si svolgono nello spazio fisico, ove conta non solo la geografia, ma anche la storia, la cultura, le caratteristiche identitarie delle popolazioni, le competenze e le vocazioni presenti, il sistema di relazioni interne e di rapporti con l'esterno (Dematteis, 1994).

Nonostante il documento abbia valore di solo indirizzo, esso ha orientato di fatto le politiche e i progetti nazionali e transnazionali e già all'indomani dell'approvazione del documento stesso, i ministri europei responsabili del territorio, ne hanno definito il "programma di applicazione" che si può così riassumere:

- incentivare l'uso degli orientamenti dello Ssse nei programmi finanziati dai Fondi Strutturali;
- correlare lo Ssse e i programmi di Interreg III;
- usare gli orientamenti dello Ssse nelle politiche nazionali di pianificazione territoriale;
- incentivare l'analisi degli impatti territoriali delle politiche comunitarie e degli assetti territoriali;

- incentivare la cooperazione nell'ambito delle politiche urbane;
- confermare la volontà di proseguire l'esperienza di costruzione dell'*European Spatial Planning Observatory Network* (Espo).

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio europeo(1) ha definito una raffigurazione geo-politica dell'Europa nella quale è delineata la forte centralità di un'area territoriale centrale, il cosiddetto pentagono, delimitato nei vertici dalle città di Londra, Parigi, Milano, Monaco, Amburgo(2).

Un'immagine di una "area dominante europea" si è consolidata nelle successive rappresentazioni dell'assetto del territorio europeo, pur nella varietà delle delimitazioni e delle configurazioni proposte. Altri noti studi, hanno rappresentato come elemento portante dell'assetto territoriale europeo, una dorsale centrale - impernata sull'asse renano - nota come "banana blu" (Brunet, 1989), e coincidente con un corridoio urbano di forma ricurva, che si estende da Manchester a Genova, centro principale dello sviluppo spaziale europeo e che vede coinvolte le regioni del bacino londinese, l'asse del Reno, e la parte occidentale della Pianura Padana.

Successivamente è lo studio *Espo* sulla classificazione dei sistemi urbani europei per importanza funzionale a proporre un interessante rilancio dei sistemi urbani "periferici" come alternativa al continuo accentramento di funzioni di rango elevato nel "Pentagono". Il principio di base proposto da questo studio è che solo sviluppando ulteriormente la struttura relativamente decentrata degli insediamenti è possibile valorizzare il potenziale economico di tutte le regioni europee.



Il pentagono europeo. Fonte: Espo, 2006.

Le *Functional Urban Areas* (Fua)(3) proposte dal Progetto Espo si basano sulla nozione di 'regione funzionale' e non su quella di regione 'amministrativa'. In Espo vengono presi in esame tutti i Fua che soddisfano due precisi requisiti (Espo, 2006):

- popolazione della *Fua* di oltre 50.000 abitanti;
- popolazione della *Fua* in cui si registra almeno lo 0,5% della popolazione nazionale e dove il nucleo urbano (agglomerato) supera i 15.000 abitanti (cioè, nei paesi meno popolati si è tenuto conto di *Fua* più piccole (4);

In base alla loro importanza funzionale le *Fua* sono state classificate in:

- aree europee di crescita metropolitana (*Metropolitan European Growth Area - MEGA*, quando l'*indicatore composito finale*, frutto della media aritmetica degli indicatori (5), ha un valore maggiore di 2,5);
- *Fua* transnazionali/nazionali (quando l'*indicatore composito finale* ha un valore tra 1,5 e 2,5);
- *Fua* regionali/locali (quando l'*indicatore composito finale* ha un valore inferiore a 1,5).

Dallo studio Espon relativo a circa 1.595 aree urbane funzionali europee si evidenziano le seguenti situazioni:

- una densa struttura urbana nella parte centrale dell'Europa che si estende dal Regno Unito fino agli stati dell'est (la Repubblica Ceca, la Polonia meridionale, la Slovacchia e l'Ungheria), e che comprende i Paesi Bassi, il Belgio, la Germania occidentale, la Francia settentrionale e l'Italia
- una parte più a nord e più a sud con paesi meno popolati e con sistemi urbani molto densi. Questo vale soprattutto per l'Irlanda, le zone settentrionali del Regno Unito, la Norvegia, la Svezia, la Finlandia, l'Estonia, la Lettonia e la Lituania, ma anche per alcune regioni della Spagna, della Grecia, della Bulgaria e della Romania.

In queste rappresentazioni l'area metropolitana di Napoli, che nello stesso schema Espon 2006 viene identificata come area europea di crescita metropolitana (Mega) potenziale, risulta decentrata e isolata rispetto alle rete funzionale ed economica dei paesi dell'Europa centrale.

In un'economia in via di globalizzazione in cui i territori competono tra loro in modo sempre più diretto, la coesione territoriale diventa ingrediente necessario a garantire lo sviluppo territoriale.

Per raggiungere tale obiettivo, tuttavia è *necessario migliorare il coordinamento delle politiche settoriali e di sviluppo aventi impatto territoriale ed integrare maggiormente i territori europei rafforzando la cooperazione e la creazione di reti fra di essi* (Fabbro 2004). Non vi è dubbio che il nostro paese registra un ritardo nel sostenere lo sviluppo delle aree metropolitane con una politica urbana nazionale di lungo respiro, a differenza degli altri stati membri (Moccia 2006).

Non so quanto sia giusto argomentare contro l'ossessione della competitività" sulla base del solo vantaggio comparato (Mazza 2000), sicuramente va coltivato lo scenario geopolitico.

La città metropolitana di Napoli *può acquisire un ruolo nella logistica mediterranea, porsi come elemento forte nell'articolarsi delle autostrade del mare, connettersi con il corridoio adriatico aperto ai balcani e al mediterraneo orientale* (Forte 2006). Certamente rappresenta il margine meridionale del sistema metropolitano europeo e deve trovare sinergie tanto con la città capitale che con la conurbazione barese.

Ma se la città metropolitana è un progetto di futuro, un racconto consapevole delle città nelle quali viviamo e di quelle dove vorremmo vivere (Viviani 2015) la città metropolitana di Napoli deve aspirare a riconquistare un ruolo di centralità nell'Europa meridionale.

Riferimenti bibliografici

Brunet R. (1989), *Les villes européennes: Rapport pour la DATAR*, Montpellier, Reclus

Cemat (1999), *Principi Guida e lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*

Dematteis G. (1994), "Possibilità e limiti dello sviluppo locale" in *Sviluppo locale*, n.1

Fabbro S. (2004), Tra reti e luoghi: le nuove missioni della pianificazione territoriale regionale, Atti dell'Incontro dibattito tenuto a Udine - Palazzo Florio

Forte F. (2006), Politiche urbane, Napoli: storie, bisogni, opportunità, INU Edizioni

Mazza L. (2000), "Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione" in U. Janin-Rivolin (curatore) *Le politiche territoriali dell'Unione europea*, Franco Angeli

Moccia F.D. (2006), "Incerti passi della politica metropolitana europea", *Territorio*, n. 38 (terzo trimestre), p. 39-51

Viviani S. (2015), *Festival delle città metropolitane*, brochure

Note

(1) L'Agenda territoriale di Lipsia (2007) rappresenta un aggiornamento dello SSSE (Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo). Essa illustra i vantaggi di una politica integrata di sviluppo territoriale, raccomandando una maggiore cooperazione e un maggiore collegamento in rete sugli aspetti territoriali, in particolare su temi quali la crescita economica sostenibile e le politiche del mercato occupazionale, lo sviluppo di reti tra le aree urbane e una moderna concezione dello sviluppo urbano e territoriale, con la partecipazione di un ampio numero di attori locali e regionali. Il territorio è considerato spazio multidimensionale definito da una molteplicità di fattori (la geografia, la storia, la cultura, i caratteri identitari delle comunità, le competenze, il sistema di relazioni, ecc).

(2) Pentagono che nel 2004 rappresentava il 18% del territorio dell'Europa a 15, racchiudeva il 41% della popolazione e produceva il 49% del PIL.

(3) In Italia la definizione di un'area urbana funzionale è venuta a coincidere con quella di Sistema Locale del Lavoro (SLL).

(4) Le *Fua* più piccole sono state incluse quando avevano almeno un'importanza locale in materia di trasporti, conoscenze o funzioni decisionali o un'importanza regionale in materia amministrativa, di turismo o funzioni industriali.

(5) Popolazione residente; aeroporti (n° di passeggeri), porti (traffico containers); n° posti letto e strutture alberghiere; valore aggiunto nell'industria manifatturiera; localizzazione di università (n° di studenti); localizzazione delle imprese principali, status amministrativo del FUA.

Opportunità dalla programmazione dei fondi europei 2014-20

Valeria Aniello

La programmazione europea 2014-20 punta molto sulle città: la maggior parte delle sfide economiche, sociali, climatiche e ambientali, tutte strettamente interconnesse, si presentano, infatti, nelle città ed intorno ad esse, o, comunque, trovano soluzione in ambito urbano.

La strategia dei fondi europei 2014-20 incoraggia a coniugare le misure concernenti il rinnovamento materiale urbano con misure intese a promuovere l'istruzione, lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale. Un elemento indispensabile di tale processo è la promozione di intense collaborazioni tra cittadini, società civile, economia locale e i diversi livelli amministrativi.

Occorre quindi promuovere una strategia integrata nell'utilizzo dei fondi, come sottolineato anche dall'Accordo di partenariato nazionale italiano (cioè il documento programmatico nazionale per l'utilizzo dei fondi europei 2014-20). Il processo di realizzazione dell'Area metropolitana di Napoli s'iscrive in questo processo, e occorre perciò coordinare il processo legislativo di riforma in atto con le attività programmatiche economico-finanziarie.

Diverse sono le opportunità derivanti dalla nuova programmazione.

Numerosi obiettivi tematici sostenuti attraverso i fondi strutturali e d'investimento europei presentano priorità di investimento specifiche per le zone urbane, quali la promozione di strategie a bassa produzione di anidride carbonica, il miglioramento dell'ambiente urbano, incluso il recupero di aree industriali dismesse e la riduzione dell'inquinamento atmosferico. A esse si aggiungono la promozione della mobilità urbana e dell'inclusione sociale attraverso il sostegno per il recupero materiale, economico e sociale di zone urbane svantaggiate (di cui all'art. 5 del regolamento concernente il FESR, fondo europeo di sviluppo regionale). Queste priorità d'investimento potrebbero essere inserite nella strategia di sviluppo urbano integrato di una determinata zona urbana (articolo 7 del regolamento concernente il FESR, fondo europeo di sviluppo regionale), accompagnate da azioni sostenute attraverso il FSE (fondo sociale europeo) nell'ambito delle priorità di investimento da esso previste (articolo 3 del regolamento concernente il Fondo sociale europeo).

La Regione è stata dunque chiamata, nell'ambito dei programmi operativi, a prevedere delle risorse specifiche. L'attuazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile necessita di un determinato grado di delega di gestione alle autorità locali (articolo 7, paragrafi 4 e 5 del regolamento concernente il Fondo europeo di sviluppo regionale FESR).

Gli Stati membri potranno offrire alle città l'opportunità di progettare e attuare strategie pienamente integrate, accorpendo le risorse di vari assi prioritari e dei programmi operativi. L'attuazione di strategie di sviluppo urbano integrato sarà potenziata grazie alla possibilità di combinare azioni finanziate attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e attraverso il Fondo di coesione a livello di programma o a livello operativo. Il finanziamento incrociato del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo, relativo a una parte di un'operazione (fino al 10 % per ciascun asse prioritario di un programma operativo), rimarrà a complemento dell'approccio plurifondo (articolo 98 del regolamento «disposizioni comuni»). Lo sviluppo urbano sostenibile e integrato è divenuto un elemento fondamentale del quadro strategico della Politica di coesione 2014-2020. Ciò comporterà una serie di conseguenze pratiche nei vari livelli di governance a riguardo dell'elaborazione e dell'attuazione dei programmi. Le autorità urbane che riceveranno fondi, in linea con quanto previsto dall'articolo 7 del regolamento concernente il FESR, dovranno elaborare strategie di sviluppo urbano capaci di rispondere alle molteplici sfide che le loro città si trovano ad affrontare. Inoltre, esse avranno maggiori responsabilità a riguardo dell'effettiva attuazione delle strategie specifiche, in quanto sarà necessario un grado minimo di delega per la gestione. Nell'elaborare le

strategie integrate, le autorità urbane sono invitate a utilizzare il “quadro di riferimento per le città sostenibili”, uno strumento Web concepito appositamente per aiutare le città in tale processo. Gli Stati membri dovranno fornire, nei loro Programmi operativi, un’analisi territoriale approfondita e dovranno principalmente concentrarsi sull’aspetto urbano. Essi dovranno inoltre definire le modalità di delega di alcuni incarichi (almeno la selezione dei progetti) alle autorità urbane per l’attuazione di strategie di sviluppo urbano sostenibile. La Commissione europea si adopererà per garantire: una maggiore integrazione in termini di sviluppo urbano, esercitando l’attività di controllo su quest’aspetto nel corso della valutazione dei Programmi operativi; maggiore innovazione attraverso l’iniziativa «Azioni innovative»; un maggiore potenziamento delle capacità e scambio di esperienze attraverso la Rete di sviluppo urbano e il programma URBACT III, potenziato dal punto di vista finanziario. Nell’ambito di questo nuovo equilibrio, le città metropolitane potranno valorizzare le attività economiche, tecnologiche, culturali e sociali che si trovano nel loro territorio, divenendo elemento di connessione tra dimensione statale e dimensione locale.

La concomitanza del processo di programmazione dei fondi europei impone la ricerca immediata di uno spazio significativo nei programmi operativi regionali, che, come già scritto, sono stati inviati in una loro prima versione il 22 luglio scorso. Lo strumento più adatto potrebbe essere la delega alla città in qualità di organismo intermedio, delega della quale la città di Napoli ha già beneficiato nell’ambito dei Programmi Integrati Urbani (PIU) finanziati nella programmazione in corso 2007-2013. Occorre però potenziare alcune strutture tecniche di gestione dei fondi per evitare le problematiche connesse alla carenza di capacità istituzionale come partire dall’istituzione immediata di un Tavolo tra Comune di Napoli, in qualità di responsabile dell’attuazione dell’Area metropolitana e Regione Campania, insieme ad altri interventi per gestire i processi.

La nuova programmazione POR Fesr 2014-20 della Campania prevede un asse dedicato allo sviluppo urbano sostenibile (asse 10) con una dotazione finanziaria di 214.522.701 euro. L’asse ha un carattere pluritematico, rispecchiando le indicazioni dell’Accordo di Partenariato, e di per sé si configura secondo l’integrazione degli OT richiamati (OT 3, 4, 6, 9) e si basa su 4 driver (contrasto alla povertà ed al disagio, valorizzazione dell’identità culturale e turistica delle città, miglioramento della sicurezza urbana, accessibilità dei servizi per i cittadini) che rispondono all’obiettivo generale del miglioramento della qualità, e rappresenta il frame entro cui le 19 città dovranno costruire la loro strategia in coerenza con l’asse e con i fabbisogni rilevati. I destinatari della strategia sviluppo urbano sostenibile riguardano le 19 città con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, beneficiarie nella precedente programmazione dei fondi FESR per l’attuazione dei PIU Europa (Programmi Integrati Urbani). Il capoluogo di regione è stato escluso dalla strategia dello sviluppo urbano sostenibile in quanto beneficiario delle azioni previste dal PON Città metropolitane (Metro) 2014-20.

Per quanto riguarda la governance relativa all’attività di coordinamento e supporto delle azioni dell’asse, si prevede la costituzione di un ufficio regionale dedicato allo sviluppo urbano sostenibile con l’assistenza della Fondazione IFEL Campania. Va inoltre garantita la complementarietà delle azioni per le 12 città che fanno parte dell’area metropolitana di Napoli con il PON Metro che interessa la città di Napoli.

I contenuti e la struttura del PON Città metropolitane e dei driver scelti per lo sviluppo, discendono direttamente dall’Agenda urbana europea e dalla sua articolazione all’interno del Piano Nazionale per le Città. Secondo l’AP, gli strumenti di pianificazione di area vasta dovranno rappresentare il quadro di riferimento per la progettazione delle azioni integrate delle città, che per poter accedere ai finanziamenti del PON dovranno aver approvato il Piano Urbano per la Mobilità e il Piano di Azione per l’Energia Sostenibile. Le azioni integrate che le Autorità Urbane

definiranno nel corso dell'attuazione dovranno discendere da tali strumenti programmatici e incardinarsi all'interno delle regole definite dai piani urbanistici locali. In coerenza con quanto stabilito dall'art. 7.4 del Reg. UE 1301/2013, il Programma individua il Sindaco del Comune capoluogo di ognuna delle 14 Città metropolitane come Autorità urbana e Organismo intermedio sulla base di un apposito atto di delega da parte dell'Agenzia per la Coesione territoriale Autorità di Gestione (AdG) del PON.

La scelta di concentrare la propria azione sulle prime due dimensioni dell'Agenda urbana nazionale 2014-2020 ovvero su A) disegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città e B) Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati¹; e su ambiti tematici circoscritti, deriva dalla volontà di rafforzare l'impatto delle azioni a fronte di una strategia più ampia che viene perseguita anche attraverso altri strumenti di programmazione di livello nazionale e regionale (in primo luogo, i Programmi operativi regionali FESR e FSE, ma anche il PON Inclusione sociale e gli strumenti del Fondo di aiuti europei agli indigenti – FEAD)².

Il PON METRO assume, dunque, il compito, oltre che promuovere un efficace impiego dei fondi comunitari 2014-2020 per le maggiori aree urbane, di aprire la strada per processi d'innovazione più estesi e capillari, i cui effetti potranno essere capitalizzati nel prossimo futuro anche all'interno delle politiche ordinarie condotte a livello nazionale, regionale e locale. Sostenere i diversi Comuni capoluogo nell'affrontare simultaneamente la questione metropolitana nei suoi caratteri comuni e negli elementi di differenziazione interna sul territorio nazionale rappresenta dunque una delle maggiori sfide di carattere metodologico e strategico del Programma.

¹ Le priorità dell'Agenda urbana sono riconducibili ai seguenti Obiettivi Tematici (OT) :

- **Obiettivo Tematico 2** in tema di **Agenda digitale** (*Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili; Potenziamento della domanda di ICT dei cittadini in termini di utilizzo dei servizi on line, inclusione digitale e partecipazione in rete*);
- **Obiettivo Tematico 4** in tema di **Energia sostenibile e qualità della vita** (*Ridurre i consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche e ad uso pubblico, residenziale e non residenziali; Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane*);
- **Obiettivo Tematico 9** in tema di **Inclusione sociale e lotta alla povertà** (*Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità; Aumento dei servizi di cura e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta dei servizi sanitari e sociosanitari; Riduzione del numero di persone in condizioni di disagio abitativo e Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti*).

² Il Programma ha scelto di non intervenire su Obiettivi tematici e risultati attesi individuati nell'Accordo di partenariato che non fossero previsti nell'ambito dell'Agenda urbana nazionale 2014-2020. Di conseguenza il PON METRO non sostiene investimenti nei campi di azione tipici dell'OT3 "Competitività delle imprese", dell'OT5 "Clima e rischi ambientali" e dell'OT6 "Tutela dell'ambiente", che saranno oggetto dei Programmi Operativi Regionali. Inoltre, secondo l'impostazione condivisa con le Regioni, il Programma nazionale non concorre direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali o di riqualificazione urbana, né all'estensione della banda ultra-larga e delle smartgrid, che troveranno nei Programmi regionali o in altre iniziative nazionali la loro possibile fonte di programmazione e copertura finanziaria.

PTCP e Piano metropolitano di Napoli

Marichela Sepe

Uno dei nodi più importanti della pianificazione metropolitana è capire come esso vada a inserirsi nel sistema di pianificazione vigente e come il piano metropolitano possa risultare efficace per le politiche di sviluppo sostenibile a livello sovracomunale. In previsione della formazione delle aree omogenee, un'altra questione importante è comprendere i compiti che bisognerà attribuire ad esse e la conseguente attività urbanistica. Tali interrogativi, per quello che attiene il territorio napoletano, trovano una solida base di risposta nella impostazione del PTCP del 2007, di cui si esporranno di seguito gli obiettivi e le strategie che si ritengono maggiormente di rilievo per un futuro piano metropolitano di Napoli (1).

Gli obiettivi che il PTCP del 2007 di Napoli si prefigge di raggiungere riguardano: il Patrimonio naturale, la casa, le attività produttive, l'istruzione, la mobilità.

Il Patrimonio naturale è considerato dal piano una risorsa di valore identitario fondamentale per il godimento della popolazione e grande richiamo per le attività turistiche di lunga tradizione e le nuove attività. Innanzitutto, quindi, *intrecciare all'insediamento umano una rete di naturalità diffusa*, attraverso la costituzione di corridoi ecologici in grado di svolgere la funzione di preservare la biodiversità e allo stesso tempo creare ambienti dove la qualità della vita dell'uomo sia migliore. In merito alla casa, il Piano si propone di *realizzare un equilibrio della popolazione sul territorio con un'offerta abitativa sostenibile*, rispondendo alla domanda di case proveniente dalla popolazione, attraverso la dotazione di abitazioni sostenibili e in una prospettiva anche sovraprovinciale. Il Piano intende inoltre *indirizzare la politica di coesione verso quelle aree di esclusione e marginalità sociale accoppiate al degrado urbanistico edilizio*. Per diluire i divari economico-sociali esistenti, nelle aree degradate sono previste politiche di recupero edilizio ed urbanistico integrate con le politiche sociali e finalizzate al perseguimento dell'equità e delle pari opportunità per tutti i cittadini.

Riguardo alle attività produttive, le aree previste sono provinciali e comunali, limitando le comunali alla dislocazione delle piccole imprese artigiane e delle piccole industrie esistenti nei tessuti urbani ma incompatibili per motivi igienico-ambientali. Per le aree dismesse, il Piano si prefigge di riqualificarle attuando la *concentrazione di localizzazioni e la qualificazione dell'ambiente di lavoro*, in particolare recuperando gli spazi inutilizzati ed evitando la dispersione degli impianti costruiti in modo non pianificato.

Per migliorare la vivibilità dell'insediamento con una distribuzione dei servizi e delle attività diffusa ed equilibrata, accessibile ai cittadini, il Piano prevede una distribuzione delle attrezzature e dei servizi per gli abitanti secondo una politica provinciale di localizzazione di servizi che limiti le dipendenze dal capoluogo e metta in atto una diffusione territoriale delle attività che sia in grado di diminuire gli spostamenti indirizzandoli verso l'utilizzo del mezzo pubblico. Il miglioramento dell'istruzione, della formazione e della ricerca con possibilità d'impiego nell'ambito delle attività produttive è da ottenersi con la realizzazione di *strutture gerarchiche decentrate* integrate con le aree della produzione che provvedano alla trasmissione ed elaborazione delle conoscenze per giungere all'innovazione di prodotti e processi.

In merito alla mobilità, infine, il Ptcp si prefigge l'obiettivo di *dinamizzare il sistema di comunicazione interno e le relazioni esterne particolarmente con le maggiori aree metropolitane contermini*, sostenendo le strategie regionali di incremento delle relazioni tra l'area metropolitana di Napoli e quelle di Roma e Bari attraverso la realizzazione della connessione tra il corridoio 1 e il corridoio 8. Il Piano intende migliorare il sistema di trasporto sovracomunale in continuità sia con la previsione della metropolitana regionale che la dislocazione dei suoi nodi finalizzata al

perseguimento del policentrismo e dell'equilibrio territoriale.

L'individuazione di tali obiettivi ha condotto allo sviluppo di quattro assi strategici strettamente collegati alle peculiarità del territorio provinciale e alle sue dinamiche: *valorizzazione e riarticolazione del sistema urbano; conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale; sviluppo, riorganizzazione e qualificazione della mobilità; rafforzamento dei sistemi locali territoriali.*

Da qui emerge l'impostazione complessiva del Piano. Il sistema urbano è pensato secondo una logica di policentrismo e reticolarità al fine di un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle città intese quali motori di sviluppo sostenibile. La riarticolazione del sistema urbano avviene all'interno di una tutela e valorizzazione di un patrimonio culturale e naturale, attenta a un rafforzamento sostenibile del capitale identitario endogeno e all'abitabilità del territorio provinciale. La mobilità del territorio è attuata in chiave intermodale e secondo principi di riduzione dell'impatto ambientale del traffico e delle infrastrutture. I sistemi locali territoriali sono visti in un'ottica di rafforzamento di scambio e produzione a scala sovralocale nonché di riqualificazione del patrimonio ambientale.

Tra gli indirizzi che derivano da questa impostazione, la riqualificazione insediativa e infrastrutturale secondo un riassetto policentrico, il tutto in una logica di contenimento del consumo di suolo, costituisce un nodo basilare del piano. Da qui scaturisce la scelta della "densificazione" urbanistica. Gli interventi di densificazione residenziale sono pensati sia in suoli *parzialmente edificati a bassa densità, sia attraverso intensificazioni e completamenti, sia attraverso ristrutturazioni urbanistiche volte a incrementare non solo le volumetrie residenziali e la capacità insediativa complessiva ma anche la dotazione di servizi ed il verde pubblico*, sia ancora, nei casi dove questo non sia possibile, in zone di recente espansione con impianto non consolidato. Il Piano prevede inoltre specifiche politiche per la casa mirate alla riduzione della quota di patrimonio residenziale inutilizzato e al recupero del patrimonio edilizio esistente, alla redistribuzione guidata di popolazione sul territorio, coordinata con le strategie per la mitigazione del rischio vulcanico stabilite dal Piano Strategico Operativo per la zona rossa del Vesuvio, all'incremento della quota di patrimonio residenziale in affitto rivolto a nuovi segmenti di domanda, da prevedersi anche con l'istituzione di specifiche premialità urbanistiche e perequazione.

E, infine, le reti. Il sistema integrato delle reti cuce e riammaglia la griglia costruttiva del Piano. Le reti assumono ruolo particolarmente rilevante per la molteplicità di funzioni e significati che ricoprono: non solo reti per il trasporto di merci e persone, ma anche e soprattutto sistema per la conservazione e valorizzazione dell'ambiente e delle radici identitarie che il Piano prevede di attuare con ottimizzazione della rete ferroviaria e ricucitura dei corridoi ecologici (2).

Tali aspetti riguardano il territorio sovracomunale. In merito alla pianificazione comunale, in estrema sintesi si potrebbe prevedere la conformità del PUC al piano metropolitano approvato, e, semplificando funzioni e snellendo procedure, il recepimento dei vincoli e delle prescrizioni degli enti di settore, la realizzazione del Regolamento Urbanistico edilizio per le aree consolidate, la limitazione alla sola componente operativa.

Il tutto è da intendersi in un'ottica di concertazione, con il coinvolgimento dei comuni, e di partecipazione, con la consultazione dei cittadini, delle associazioni e delle organizzazioni economiche, sociali e culturali.

Note

1. Si consultino le Norme di attuazione della Proposta di PTCP della Provincia di Napoli, Novembre 2007, www.provincia.napoli.it

2. Si vedano gli articoli del servizio SEPE M. (a cura di) (2009) "Il PTCP di Napoli: il territorio, risorsa fertile", Urbanistica n.138.

Il dibattito sulla città metropolitana: verso nuove politiche ambientali

Barbara Scalera

Ci troviamo, in questo momento, in una fase costituente della Città Metropolitana di Napoli; una fase che oggettivamente risulta molto complessa ed articolata per diverse ragioni; teoricamente nata in Italia con la legge 142/1990, ma che a conti fatti vede la sua costituzione solo oggi in un quadro normativo piuttosto confuso ed ambiguo. Tuttavia, l'istituzione della Città Metropolitana di Napoli rappresenta una preziosa opportunità per guadagnare competitività e attrattività sulla scena nazionale ed internazionale.

Le politiche di sviluppo del territorio metropolitano di Napoli si delineano sulla base delle singole specificità territoriali e possono finalizzarsi a soddisfare i bisogni delle aree omogenee che la compongono e dell'intero territorio nella sua interezza. I cambiamenti strutturali, *“necessari a fare delle aree urbane quei motori dello sviluppo economico e dell'innovazione tecnica, culturale e sociale”* devono presentarsi come *“nuove alle continue sfide dell'economia e della società nel quadro degli attuali processi di globalizzazione e competizione tra territori”*³. Lo sviluppo economico dipende dalla quantità disponibile di risorse naturali e dalla riproducibilità di tali risorse, strettamente interconnesse ad un uso razionale, rispettoso degli equilibri eco-sistemici ed in generale della capacità di carico ambientale. Gli economisti inglesi Pearce e Turner sono stati i primi a fornire la definizione di *capitale naturale*, inteso come l'insieme delle riserve di risorse rinnovabili e non, nonché la capacità ricettiva dell'ecosfera e le prestazioni e funzioni degli ecosistemi (Pearce e Turner, 1991). Alla luce di quanto appena esposto, s'individua il capitale naturale come fattore strategico di sviluppo economico, ambientale e sociale. I due principali driver della strategia, portati all'attenzione del resto dal nuovo ciclo della programmazione europea 2014-2020, sono la **questione energetica** e la rigenerazione urbana, intesi come strumenti per la gestione del cambiamento nelle aree urbane. Un grande progetto integrato d'interventi di efficientamento energetico per l'intera area metropolitana di Napoli interverrebbe a colmare il grave deficit di energie rinnovabili che caratterizza l'intera Campania e la sua principale conurbazione⁴, da un lato promuovendo un uso efficiente delle risorse ambientali, riducendo il riscaldamento locale derivante dagli alti tassi di inquinamento che si rilevano nelle aree urbane e, dall'altro, incrementando i livelli occupazionali, non solo relativi allo specifico settore.

A tal proposito, sembra opportuno evidenziare che nell'ambito del convegno “Un svolta per il futuro”, tenutosi nel maggio dello scorso anno, promosso dall'Unione Industriali di Napoli, furono illustrate dieci idee di sviluppo per la Città Metropolitana, tra cui emerse la necessità del rilancio del Porto di Napoli e della sua riconversione in porto verde. E' dimostrato, da un recente rapporto scientifico sulla salute redatto dall'OMS che i tassi d'inquinamento delle aree urbane poste in prossimità dei porti sono più elevati rispetto alle altre aree della città. Il ricorso alle fonti di energia rinnovabile nella gestione delle aree portuali con interventi ad alto valore ambientale comporterebbe, pertanto, notevoli benefici sia in termini di efficienza sia in termini di competitività; incrementi delle condizioni di vivibilità delle aree retro-portuali e di plus-valore del patrimonio immobiliare sono solo alcuni dei benefici conseguenti, oltre ad una notevole riduzione dei tassi d'inquinamento ed una maggiore economicità gestionale che inevitabilmente si rifletterebbero sulla collettività.

3 SVIMEZ 2013, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno

4 SVIMEZ 2014, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno – pagg.51-52

Come evidenziato dal rapporto SVIMEZ del 2013, l'indice d'industrializzazione a SUD, inteso come indicatore di sviluppo legato al settore industriale, è esattamente la metà rispetto al valore riscontrato a Nord. Il grande divario evidenzia a gran voce la desertificazione industriale dei nostri territori, eppure agli inizi del secolo scorso Napoli, a seguito della legge Nitti, divenne un'area strategica speciale per gli insediamenti industriali trainante per l'intero territorio nazionale. L'industrializzazione di nuove tecnologie nel settore delle energie rinnovabili potrebbe assumere, nell'area metropolitana di Napoli, un importante ruolo di ripresa e di traino per l'intero territorio regionale.

La continua espansione delle aree urbane con dilagante consumo di suolo a danno delle aree agricole e delle aree verdi, in generale, ha contribuito a dare spazio all'egocentrismo dell'uomo a totale danno dell'ambiente, dei suoi cicli naturali e del senso di socialità, come evidenziato anche dalla recentissima Enciclica papale "Laudato Si". Il disastro idrogeologico che è conseguito ne è un'emblematica testimonianza. Tra le funzioni, attribuite dallo Statuto, alla Città metropolitana si evidenzia la tutela e la valorizzazione dell'ambiente⁵. Il sistema ambientale, le reti ecologiche, il sistema delle aree naturali protette e delle aree verdi vanno necessariamente ri-pensati in risposta sia ai cambiamenti climatici sia a quel bisogno di miglioramento delle condizioni di vivibilità e di ricostruzione del senso di socialità che si avverte in maniera crescente nelle aree urbane.

Il presupposto è che il paesaggio è un concetto relazionale: non solo si applica a tutto il territorio includendo le molteplici complessità che lo compongono, ma considerando esse come un tutt'uno. Le connessioni territoriali, sociali ed economiche assumono, in tale ottica, un ruolo strategico nel perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile. Pertanto la realizzazione d'infrastrutture verdi ossia di una rete di spazi verdi di alta qualità, comprendente aree naturali protette, spazi verdi urbani, tetti verdi, eco-condutture, anche se nel dettaglio deve essere progettata a scala comunale, necessita di una pianificazione integrata e condivisa a scala metropolitana.

In tal senso, i problemi di riqualificazione, di recupero e di conservazione sono rivolti ad avviare un processo di totale **rigenerazione urbana**, dove il governo integrato del sistema della mobilità, la questione energetica e la questione ecologico-ambientale sono fondamentali strumenti di una rinnovata strategia di sostenibilità creativa urbana, che non può non essere guidata, indirizzata ed armonizzata, nelle diverse realtà, da una strategia integrata sovra-comunale. Assicurare il perseguimento degli obiettivi evidenziati, garantendo, nel contempo un alto livello di **integrazione** sia tra gli stessi progetti che tra i soggetti attuatori, e, nello stesso tempo, un efficace ed efficiente livello di integrazione finanziario rappresentano importantissime necessità che emergono ormai in maniera indiscutibile, alla luce della frammentarietà degli interventi realizzati in special modo attraverso l'utilizzo di fondi europei.

Per soddisfare in modo razionale e soprattutto condiviso tale importante necessità, il dialogo e le forme di collaborazione tra i diversi soggetti sono importantissimi ingredienti per giungere alla definizione razionale ed efficace di una proposta pertinente. La coesistenza della paternità

⁵ STATUTO DELLA CITTA' METROPOLITANA DI NAPOLI

Art. 39 - Tutela e valorizzazione dell'ambiente

La Città metropolitana svolge un ruolo gestionale e decisionale sui controlli e le autorizzazioni ambientali su caccia e pesca, protezione della flora e della fauna e della loro biodiversità, gestione dei parchi e delle aree protette, organizzazione, gestione e promozione di un corretto ciclo integrato dei rifiuti, promozione e diffusione di fonti di energie rinnovabili e fotovoltaico, valorizzazione e ampliamento di aree a verde pubblico, bonifica di suoli e corsi d'acqua contaminati (rifiuti, amianto, sostanze chimiche, sostanze cancerogene, ecc.), contrasto al dissesto idrogeologico, edificazione controllata ed ecosostenibile, controllo del territorio con particolare riferimento alla salvaguardia di risorse basilari come Acqua, Suolo, Sottosuolo, Atmosfera e Biodiversità.

amministrativa tra Città Metropolitana e Comuni dell'area metropolitana causa, infatti, debolezza nell'esercizio delle funzioni, conflittualità, dannose lungaggini burocratiche spesso vane con l'inevitabile risultato del fallimento delle azioni strategiche messe in campo. L'Ente metropolitano, pertanto, si pone, da Statuto, come un Ente sovraordinato, con la capacità strategica di risolvere problematiche locali con soluzioni di carattere integrato e condiviso attraverso un processo di cooperazione con i Comuni che non sia semplicisticamente finalizzato alla mera raccolta di proposte, bensì metta in campo un'azione di coordinamento e di armonizzazione di politiche urbane, dagli interventi edilizi agli incentivi fiscali e contributivi.

Attualmente si assiste ad un nuovo protagonismo urbano tale che il nuovo ciclo di programmazione europea 2014-2020 assegna alle città un ruolo prioritario di gestione diretta delle risorse finanziarie. Nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 è stato, infatti, introdotto un Programma Operativo Nazionale **PON METRO 2014-2020**⁶, sperimentale e pluri-fondo (FESR E FSE), dedicato alle nascenti aree metropolitane e secondo le disposizioni previste la città metropolitana è stata individuata come soggetto attuatore. In tal senso, la Città Metropolitana assume un ruolo di definizione delle linee di sviluppo strategico e di coordinamento d'interventi infrastrutturali attraverso attività di pianificazione territoriale e di pianificazione strategica.

⁶ PON METRO 2014-2020: tre gli obiettivi tematici individuati:

OT.2 – Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (finanziato dal FESR)

OT.4 – Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (finanziato dal FESR) e
OT.9 – Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione (finanziato dal FESR e dal FSE).

I fondi strutturali regionali campani per le infrastrutture verdi

Emanuela Coppola

Per quel che riguarda la *Proposta del Programma di investimenti per lo sviluppo regionale PO FESR 2014-2020*, le infrastrutture verdi sono esplicitamente presenti nell'Asse V – *Prevenzione dei rischi naturali ed antropici*.

La tipologia di azioni è la 5.1.3 - Interventi di realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di infrastrutture verdi e servizi ecosistemici funzionali alla riduzione dei rischi connessi ai cambiamenti climatici, ovvero:

- *Promozione di progetti pilota di infrastrutture verdi e di servizi eco-sistemici;*
- *Interventi finalizzati alla realizzazione di fasce di protezione migliorando corridoi ecologici e habitat per la biodiversità.*

La *Proposta del POR Campania FESR 2014-2020*, quindi, nell'Asse 5, introduce una misura per le infrastrutture verdi e la rinaturalizzazione dei fiumi ma queste vengono raccomandate come azioni particolari e alternative rispetto ai tradizionali progetti di ingegneria naturalistica di difesa contro le alluvioni, contrariamente a quanto invece raccomanda la *Sealing Guidelines* della Commissione Europea⁷.

L'asse VI – *Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale*, introduce possibili fondi per azioni relative a una particolare tipologia di infrastrutture verdi ovvero le infrastrutture blu, legate ai corpi idrici superficiali e sotterranei, che comunque possono garantire una continuità ecologica oltre che migliorare la permeabilità dei suoli e la resilienza urbana. Anche in questo caso non è prevista un'azione di sostegno al patrimonio naturale al solo scopo di migliorare la resilienza di un territorio, ma i fondi sono disponibili essenzialmente per la promozione turistica. In tale ottica risulta alquanto poco lungimirante anche non menzionare tra le possibili azioni l'attivazione di opportuni e oramai improcrastinabili piani di gestione della Rete Natura 2000.

Per quel che riguarda invece il documento FESR Campania si rileva che mancano informazioni adeguate sulla rete ecologica regionale ma viene indicata solo una classificazione delle aree rurali della Campania per la programmazione 2014-2020 individuando quattro macro-tipologie di aree:

- a) Aree urbane e periurbane** - capoluoghi di provincia che sono urbani in senso stretto e i gruppi di comuni "prevalentemente urbani";
- b) Aree rurali ad agricoltura intensiva** - includono i comuni rurali (siano essi rurali urbanizzati, significativamente o prevalentemente rurali) collocati in prevalenza nelle aree di pianura del paese, dove, sebbene in alcuni casi la densità media sia elevata, la superficie rurale appare sempre avere un peso rilevante (superiore ai 2/3 del totale);
- c) Aree rurali intermedie** - includono i comuni rurali di collina e montagna a più alta densità di popolazione e sede di uno sviluppo intermedio;
- d) Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo** - includono i comuni significativamente e prevalentemente rurali di collina (nelle regioni meridionali) e quelli rurali di montagna a più bassa densità di popolazione.

Conseguentemente, non è possibile valutare i possibili impatti significativi derivanti dal Programma sulla stessa.

Nella SWOT Analysis della proposta di Programma di Sviluppo Rurale (PSR), le infrastrutture verdi rientrano tra gli obiettivi: O18 - Infrastrutture verdi. La Comunicazione UE sulle infrastrutture verdi rappresenta un'importante opportunità per favorire azioni che rafforzino il capitale naturale (IS45).

⁷ Le *Sealing Guidelines*, che la Commissione Europea ha redatto nel 2012, ha proposto orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo.

Inoltre le infrastrutture verdi, nel documento di scoping, rientrano tra le azioni chiave per la Priorità 4: *Interventi per ridurre la frammentazione degli habitat e mantenere il collegamento ecologico e funzionale ed interventi per la realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di infrastrutture verdi e servizi eco sistemici.*

Nell'ambito delle **misure di sviluppo rurale** viene esplicitato che le risorse saranno impiegate tra le altre azioni anche per:

- **la creazione ed il ripristino di infrastrutture verdi e di elementi del paesaggio agrario (misura 4);**

La **Sottomisura 4.4** - sostegno a investimenti non produttivi connessi all'adempimento degli obiettivi agro-climatico ambientali.

Per raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'attività agroalimentare della Campania è necessario agire a livello di miglioramento delle condizioni ambientali del territorio in un'ottica agroclimatica-ambientale, perseguendo il raggiungimento di uno stato di conservazione soddisfacente della biodiversità.

*Conseguentemente occorre prevedere una specifica tipologia di intervento finalizzata al sostegno, al ripristino e alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche di interesse comunitario, nonché di specifici elementi del paesaggio agrario, attraverso la realizzazione di interventi di creazione e/o ripristino e/o l'ampliamento di **infrastrutture verdi** e di specifici elementi del paesaggio in aree degradate e/o coltivate.*

Anche la misura 5.4 Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle Foreste prevede tra le azioni-chiave le infrastrutture verdi ovvero:

- Interventi per ridurre la frammentazione degli habitat e mantenere il collegamento ecologico e funzionale ed interventi per la realizzazione, manutenzione e rinaturalizzazione di **infrastrutture verdi** e servizi eco sistemici.

Tra gli obiettivi trasversali "Mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ai medesimi" si colloca il sostegno alla realizzazione/ripristino di infrastrutture verdi, quali strumento estremamente utile per il riequilibrio ambientale in termini di biodiversità, resilienza ai cambiamenti climatici, protezione, conservazione e rafforzamento del capitale naturale **[O18]**.

Il ruolo dello Spazio Pubblico nella città metropolitana

Marichela Sepe

Gli spazi pubblici costituiscono elemento che offre qualità ad un progetto di valorizzazione del territorio. Costituiscono altresì elemento di connessione di luoghi, storici e di rigenerazione, e di luoghi distrutti da eventi naturali.

La realizzazione di una rete di spazi pubblici in grado di connettere i luoghi della città metropolitana, con particolare attenzione a quelli di valenza storica e paesaggistica, è fattore d'importanza per la valorizzazione di centri maggiori e minori, che nella logica di integrazione possono l'uno trarre beneficio dall'altro.

Gli spazi pubblici andrebbero o realizzati ex-novo, lì dove non esistenti, o recuperati, lì dove abbandonati o mal tenuti. L'approccio metropolitano in questo senso seguirebbe esempi internazionali che hanno già avuto successo, tra cui Nizza, Bordeaux e Lione, che alla realizzazione degli spazi pubblici di connessione di aree e monumenti storici, hanno unito anche quella di piste ciclabili e linee di trasporto ecologico. Il risultato di tali operazioni ha avuto successo dal punto di vista dell'innalzamento della qualità della vita degli abitanti, dell'aumento del numero dei visitatori, dell'aumento di abitanti e posti di lavoro.

Al fine di supportare tali ipotesi di reti di spazi pubblici per la valorizzazione dei centri storici della città metropolitana, si riportano alcuni principi della Carta dello Spazio Pubblico realizzata da Pietro Garau, Lucia Lancerin e Marichela Sepe e adottata nell'ambito della II Biennale dello Spazio Pubblico di Roma (Maggio 2013).

Il documento che segue costituisce il contributo della Biennale dello Spazio Pubblico ad un processo di approfondimento sullo stesso tema che sarà condotto a livello globale in collaborazione con il Programma delle Nazioni Unite per gli Insediamenti Umani (UN-Habitat), al fine di apportare un contributo significativo al processo preparatorio della terza Conferenza delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani che si terrà nel 2016.

Preambolo

1. Oltre alla volontà di esibire buoni progetti e realizzazioni esemplari, la Biennale dello Spazio Pubblico nasce anche da una forte esigenza di sostenere la volontà di tanti cittadini e di amministratori lungimiranti ed efficienti di fare dello spazio pubblico la bandiera della civiltà urbana.

2. I punti fermi di questo documento sono a) che è utile dare una definizione chiara e comprensibile di spazio pubblico, b) che lo spazio pubblico va considerato un *bene comune*, c) che la Carta deve contenere principi ragionevoli e condivisi in merito all'ideazione, la progettazione, la realizzazione, il mantenimento, la fruizione e la trasformabilità dello spazio pubblico, d) che essa deve essere un documento breve e, proprio come lo spazio pubblico, accessibile a tutti.

3. La "Carta dello Spazio Pubblico" vuole essere il documento di tutti coloro che credono nella città e nella sua straordinaria capacità di accoglienza, solidarietà, convivialità e condivisione; nella sua inimitabile virtù nel favorire la socialità, l'incontro, la convivenza, la libertà e la democrazia; e nella sua vocazione ad esprimere e realizzare questi valori attraverso lo spazio pubblico. Al medesimo tempo, la città registra l'inasprimento delle ineguaglianze economiche, sociali, etniche, culturali, e generazionali. Lo spazio pubblico deve essere il luogo dove i diritti di cittadinanza sono

garantiti e le differenze sono rispettate ed apprezzate.

4. La Carta si basa su una accezione ampia ed inclusiva del concetto di cittadinanza che non coincide con il significato giuridico del termine. Tutti, in quanto fruitori, sono cittadini e hanno i medesimi diritti e doveri nei riguardi dello Spazio Pubblico.

5. Quando i cittadini coincidono con gli abitanti stabilmente insediati, essi hanno diritto di essere coinvolti, tramite processi partecipativi, nella creazione e gestione dello spazio pubblico.

I. Definizione dello spazio pubblico

6. Lo spazio pubblico è ogni luogo di proprietà pubblica o di uso pubblico accessibile e fruibile a tutti gratuitamente o senza scopi di lucro. Ciascun spazio pubblico ha proprie caratteristiche spaziali, storiche, ambientali, sociali ed economiche.

7. Gli spazi pubblici sono elemento chiave del benessere individuale e sociale, i luoghi della vita collettiva delle comunità, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità, in linea con quanto espresso dalla Convenzione Europea del Paesaggio. La comunità si riconosce nei propri luoghi pubblici e persegue il miglioramento della loro qualità spaziale

8. Gli spazi pubblici consistono in spazi aperti (come strade, marciapiedi, piazze, giardini, parchi) e in spazi coperti creati senza scopo di lucro a beneficio di tutti (come biblioteche, musei). Entrambi, quando possiedono una chiara identità possono essere definiti come “luoghi”. L’obiettivo è che tutti gli spazi pubblici possano divenire luoghi.

9. Esistono diverse opinioni in merito al fatto che gli spazi pubblici debbano o meno essere di proprietà pubblica. Tuttavia, gli spazi pubblici che sono anche di proprietà pubblica offrono garanzie più sicure di accessibilità e fruibilità nel tempo, essendo meno soggetti alle legittime modifiche d’uso proprie della proprietà privata.

10. Lo spazio pubblico, ove il rispetto del valore naturale e storico lo renda possibile, deve essere reso accessibile e privo di barriere per i disabili motori, sensoriali e intellettivi.

11. Analogamente, ogni area, ancorché di proprietà pubblica e priva di recinzioni, che per le sue caratteristiche risulti sostanzialmente non fruibile dal pubblico - pendii non percorribili, aree abbandonate, o di risulta e “ritagli”, ecc. - non può essere considerata uno spazio pubblico né tantomeno conteggiata nelle dotazioni di servizi e infrastrutture pubbliche.

12. Di converso, le aree di proprietà pubblica non ancora accessibili e/o fruibili devono essere considerate come “potenziali spazi pubblici”, e quindi come risorsa preziosa per il potenziamento e aggiornamento del sistema di spazio pubblico esistente, e quindi della qualità urbana nel suo complesso.

II. Tipologie di spazio pubblico

13. Gli spazi pubblici si possono distinguere in: a) spazi che hanno esclusivo o prevalente

carattere funzionale; b) spazi che presuppongono o favoriscono fruizioni individuali; e c) spazi che, per intrecci fra funzione, forma, significato, e soprattutto nel rapporto costruito/non-costruito, hanno prevalente ruolo di fattori di aggregazione o di condensazione sociale. Nella rete di questi ultimi è l'essenza di una città.

14. Gli spazi pubblici:

a) Sono la rete fisica e il supporto per il movimento e la sosta delle persone e dei mezzi, da cui dipende il funzionamento e la vitalità delle città;

b) Ospitano attività di mercato e rendono accessibili le attività commerciali in sede fissa, i locali pubblici e gli altri servizi (collettivi e non, pubblici e privati) in cui si esprime la dimensione socio-economica delle città;

c) Offrono preziose opportunità di svago, esercizio fisico e rigenerazione per tutti (parchi, giardini, attrezzature sportive pubbliche);

d) Aiutano a promuovere l'istruzione e la cultura (e.g. musei, biblioteche pubbliche);

e) Sono luoghi della memoria individuale e collettiva, in cui l'identità dei cittadini si specchia e trova alimento, facendo crescere la consapevolezza di essere parte di una collettività;

f) Promuovono la convivialità, l'incontro e la libertà di espressione;

g) Sono parte integrante e significativa dell'architettura e del paesaggio urbano, con un ruolo determinante sull'immagine complessiva della città;

15. Per le caratteristiche sopra indicate, essi rappresentano la principale risorsa a disposizione delle amministrazioni pubbliche su cui costruire politiche integrate e ad ampio raggio di pianificazione urbana, di riqualificazione morfologica e funzionale dei tessuti urbani e di rigenerazione sociale ed economica.

Impatto ambientale del settore dei trasporti

Francesco Domenico Moccia, Antonio Nigro, Corinne Vitale

Secondo i dati messi a disposizione dall'ENEA nel 2011⁸, il settore dei trasporti contribuisce per un terzo al totale dei consumi energetici nel nostro Paese, preceduto solamente dal settore civile. A livello Europeo, il 67% della domanda finale di petrolio è assorbita dal settore del trasporto⁹. Questi numeri forniscono un'idea di quanto il settore dei trasporti sia rilevante nell'ambito delle emissioni inquinanti, e di quanto sia quindi importante investire nel suo miglioramento per ridurre il tasso di inquinamento delle nostre città.

Numerosi studi dimostrano che fra i diversi vettori di trasporto, il trasporto ferroviario è quello con i più bassi tassi di emissione di gas serra. In rete è disponibile un algoritmo¹⁰ che consente di calcolare l'impatto in termini di emissione di CO2 degli spostamenti: il treno, a parità di km percorsi e di passeggeri o merci trasportate, registra i risultati migliori, con un meno di un terzo delle emissioni provocate dal trasporto automobilistico e meno di un quarto delle emissioni di un aereo.

Questi risultati così netti in favore del trasporto su ferro hanno diverse spiegazioni: in primo luogo l'attrito incontrato dal mezzo ferroviario è molto inferiore a quello che incontrano i mezzi su gomma, inoltre l'automobile si configura come un mezzo di trasporto individuale, fattore che, insieme alla tipologia di trazione adottata, fanno lievitare i consumi energetici per passeggero trasportato.

La legge 56/2014, che istituisce le città metropolitane in Italia, elenca fra le funzioni proprie dei nuovi enti quelle relative alla pianificazione dei servizi di trasporto (comma 85), alle "strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana", ed alla "mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano" (comma 44).

Tuttavia la riorganizzazione dei trasporti nell'area metropolitana non può avvenire secondo una logica settoriale, ma deve essere necessariamente integrata in un'azione di pianificazione urbana e territoriale orientata verso modelli insediativi che rendano economicamente competitivo il trasporto ferroviario. I migliori effetti sull'organizzazione efficiente del territorio e sugli impatti ambientali si possono avere legando le due pianificazioni dei trasporti e dell'uso del suolo. Il trasporto ferroviario, se confrontato con altri mezzi di trasporto collettivo, richiede ingenti investimenti in infrastrutture e presenta costi di esercizio piuttosto elevati; per essere economicamente competitivo, necessita quindi di un ampio bacino di utenza, dell'ordine di migliaia o decine di migliaia di passeggeri al giorno.

Una tale "massa critica" può essere garantita solo da insediamenti urbani compatti, in cui le distanze che separano le residenze, gli uffici, i servizi dalla stazione più vicina siano brevi, percorribili a piedi o in bici, in modo da incoraggiare gli abitanti ed i *city users* a preferire il mezzo collettivo.

Generalmente si ritiene che le persone siano disposte a camminare per un tempo non superiore ai 10 - 15 minuti (Calthorpe, 1993): considerando che la velocità media di un uomo a piedi è

⁸ L'efficienza energetica nei trasporti, <http://www.enea.it/it/comunicare-la-ricerca/documenti/quaderni-energia/trasporti.pdf>

⁹ Scenari energetici e prospettive per il sistema dei trasporti, <http://www.ricerchetrasporti.it/quaderno-13-scenari-energetici-e-prospettive-per-il-sistema-dei-trasporti/>

¹⁰ www.ecopassenger.org

compresa fra 3,6 e 5,4 km/h, si ottiene che la massima distanza stazione – abitazione o stazione – luogo di lavoro non deve essere superiore ai 1000 metri¹¹.

Per incentivare l'uso del trasporto ferroviario, quindi, la pianificazione metropolitana deve porsi due obiettivi complementari: da un lato il miglioramento del servizio ferroviario, dall'altro la massimizzazione dell'uso delle aree intorno alle stazioni. Un tale approccio alla pianificazione delle aree urbane si è sviluppato negli Stati Uniti a partire dagli anni '90.

Il Transit Oriented Development

Con l'obiettivo di limitare il trasporto automobilistico e di favorire quello collettivo, in particolare ferroviario, agli albori degli anni '90 negli Stati Uniti si sviluppa una particolare tecnica di pianificazione definita TOD, acronimo di *Transit Oriented Development* (Sviluppo orientato al trasporto). Le aree più prossime alle stazioni, che sono i punti della città a più elevata accessibilità sono, secondo il TOD, i luoghi in cui concentrare residenze, uffici, servizi. Molte città statunitensi hanno orientato la pianificazione urbana verso l'aumento della densità abitativa e d'uso delle aree intorno alle stazioni, utilizzando la rete su ferro esistente o realizzando nuove linee, invertendo la tendenza dei sobborghi dipendenti dall'automobile.

Il modello SNAP

Sulla base dei principi del TOD, è stato sviluppato lo Station Network Accessibility Planning Tool (SNAP), come strumento di supporto ai pianificatori nello sviluppo delle reti di trasporto (prioritariamente su ferro), che tenga conto contestualmente delle strategie di sviluppo urbano e metropolitano, nell'ottica di uno sviluppo policentrico ed equilibrato (Papa, Moccia, Angiello, Inglese, 2013). Lo strumento permette di individuare, fra le aree situate in prossimità delle stazioni, quelle più adatte ad ospitare incrementi di densità (nuove abitazioni, servizi, funzioni direzionali, offerta di occupazione).

Per fare ciò classifica le stesse in base a:

- indice di **accessibilità**, misurando la posizione della stazione nella rete ed il livello di servizio offerto;
- indice di **densità**, misurando la densità abitativa, il numero di attività e i servizi presenti.

Il modello SNAP a Napoli

Il modello è stato applicato all'area metropolitana di Napoli (Papa & al., 2013), in considerazione della buona dotazione di infrastrutture ferroviarie, dell'elevata densità abitativa, dei rilevanti problemi di congestione registrati. Sono state considerate 239 stazioni appartenenti all'area metropolitana individuata, per un totale di 212 Aree di Stazione (AdS), ricadenti in 163 comuni delle province di Caserta, Napoli e Salerno. Le AdS vengono individuate tracciando un cerchio avente come centro la stazione e come raggio una distanza pari a 700 metri.

SNAP ha individuato, attraverso la valutazione degli indici di densità e accessibilità, sette categorie differenti, di seguito riportate:

- Equilibrio
- Equilibrio dipendenza
- Equilibrio stress
- Nodi altamente sbilanciati
- Luoghi altamente sbilanciati
- Nodi sbilanciati
- Luoghi sbilanciati

¹¹ Alle velocità di 3,6 e 5,4 km/h, la distanza di 1000 metri viene percorsa rispettivamente in 16 ed 11 minuti

Ricerca “Polarità metropolitane e loro ambiti gravitazionali”

La ricerca condotta presso il dipartimento di Architettura, partendo dal progetto SNAP e dalle classificazioni dei differenti nodi da esso operata, si è orientata verso due differenti scenari.

SCENARIO 1: Il primo scenario si concentra sui **nodi sbilanciati**, *aree di stazioni caratterizzate da una densità abitativa inferiore ai 250 ab/ha al cospetto di un alto grado di accessibilità della stazione all'interno della rete.*

L'intervento su tali tipologie di nodi è connesso alla possibilità di operare una densificazione urbana delle aree di stazioni, essendo tali nodi ben connessi all'intero sistema di trasporto su ferro. Ciò consentirebbe di rispondere alla domanda abitativa crescente, evitando ulteriore consumo di suolo agricolo ed intervenendo in ambiti già urbanizzati.

La nostra attenzione, nell'ambito del primo scenario, si è posta sui nodi sbilanciati e sui nodi altamente sbilanciati, per un totale di 69 stazioni considerate, definendo per esse un buffer di raggio 500 e 1000 metri, ed individuando le corrispettive **Aree di Stazione**.

Precisamente:

- Nodi altamente sbilanciati (23)
- Nodi sbilanciati (46)

Tali AdS sono localizzate, prevalentemente, nel casertano e nel settore orientale della Provincia di Napoli, suscettibili ad incrementi di densità abitativa.

SCENARIO 2: Il secondo scenario si concentra sui **nodi in equilibrio dipendenza**, *AdS caratterizzate da un equilibrio tra l'intensità dell'uso del suolo e l'accessibilità*, sebbene entrambe con valori inferiori rispetto alla media.

In tal caso si immaginano interventi volti ad un miglioramento dell'accessibilità e della frequenza e qualità del servizio di trasporto del nodo all'interno della rete complessiva del trasporto sul ferro, al fine di operare una densificazione abitativa a valle di un intervento migliorativo dell'accessibilità delle aree di riferimento. In tal caso si tratta complessivamente di 17 stazioni, distribuite essenzialmente nella corona di comuni esterni gravitanti intorno al comune di Napoli.

Tuttavia tale operazione non è sempre possibile, in considerazione dell'esistenza di aree a vincolo all'interno del territorio, con assenza di trasformabilità. Tali vincoli possono derivare da previsioni di Piano o dalla presenza di elementi naturali o di elevato valore ambientale e paesaggistico, o ancora dall'esistenza di fonti di rischio naturale, in primis rischio vulcanico ed idrogeologico.

In particolare vengono riportati i diversi vincoli che insistono all'interno dell'area oggetto di studio, considerati per entrambi gli scenari immaginati:

- AdB Campania Centrale:
 - Pericolosità idraulica (Classe P3, P4)
 - Pericolosità da Frana (Classe P3, P4)
- Ex AdB Destra Sele
 - Pericolosità da colata (Classe P3, P4)
 - Pericolosità da frana (Classe P3, P4)
- Aree a vincolo – PTR Regione Campania
 - SIC
 - ZPS
 - Parco delle Colline
 - Parchi comune di Napoli
- Zona Rossa Vesuvio 2001

Ai fini del lavoro svolto abbiamo considerato la zona rossa risalente al 2001, escludendo dalle finalità progettuali le stazioni ricadenti all'interno dei 18 comuni individuati: Boscoreale, Boscotrecase, Cercola, Ercolano, Massa di Somma, Ottaviano, Pollena Trocchia, Pompei, Portici, Sant'Anastasia, San Giorgio a Cremano, San Sebastiano al Vesuvio, San Giuseppe Vesuviano, Somma Vesuviana, Terzigno, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase.

E' comunque utile considerare la nuova perimetrazione, risalente al 2014, comprendente per intero i Comuni di Palma Campania, Poggiomarino, San Gennaro Vesuviano e Scafati e solo in parte le circoscrizioni di Barra, Ponticelli e San Giovanni a Teduccio del Comune di Napoli, il Comune di Nola e l'enclave di Pomigliano d'Arco nel Comune di Sant'Anastasia¹².

Potenzialità insediative

A seguito di una serie di elaborazioni è stato possibile stimare il numero di abitanti insediabili a seguito di interventi di densificazione urbana. In particolare è riportato il valore sia considerando l'area metropolitana come fornita dal progetto SNAP, sia l'area metropolitana attuale coincidente con il perimetro della provincia di Napoli.

Tali valutazioni sono puramente orientative. Il calcolo è infatti effettuato considerando per le aree di stazione una densità abitativa pari a 250ab/ha e quindi una vocazione fortemente residenziale. Ciò non corrisponde pedissequamente alla realtà, riscontrando per diverse aree di stazione, in particolare nel casertano, la presenza di differenti usi del suolo come aree agricole, industriali, di pregio.

SCENARIO 1_Nodi Sbilanciati: a seguito delle elaborazioni effettuate e nel rispetto dei vincoli, i nodi sbilanciati suscettibili di densificazione urbana sono pari a 57.

	Numero abitanti insediabili	
	Area metropolitana: delimitazione progetto SNAP	Area metropolitana: provincia di Napoli
Nodi sbilanciati – Ads 500 metri	1.225.156	678.037
Nodi sbilanciati – Ads 1000 metri	4.944.423	2.854.572

SCENARIO 2_Nodi in equilibrio dipendenza: a seguito delle elaborazioni effettuate e nel rispetto dei vincoli, i nodi in equilibrio dipendenza suscettibili di densificazione urbana sono pari a 17.

	Numero abitanti insediabili	
	Area metropolitana: delimitazione progetto SNAP	Città metropolitana di Napoli
Nodi in equilibrio dipendenza – Ads 500 metri	314.500	204.157
Nodi in equilibrio dipendenza – Ads 1000 metri	1.562.152	1.114.664

¹² Aggiornamento del Piano nazionale di emergenza per il Vesuvio,
http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS37096

Dall'analisi dei dati considerati è possibile comprendere come, estendendo l'area metropolitana all'area oggetto di studio SNAP, le potenzialità insediative sarebbero maggiori e consentirebbero di rispondere alla domanda insediativa, utilizzando aree dotate di un sistema infrastrutturale adeguato ed elevata accessibilità.

La Regione Campania ha effettuato una stima del fabbisogno abitativo secondo cui in Provincia di Napoli la necessità al 2018 sarà pari a 197.600 alloggi circa¹³. Tenendo presente che lo stesso documento commissionato dalla Regione stima, al 2018, il numero di componenti medio per famiglia in 2,60, e considerando vera l'equivalenza 1 famiglia uguale 1 alloggio, i 197.000 alloggi previsti per la Provincia di Napoli corrispondono a 512.200 abitanti.

¹³ Rapporto "Politiche abitative nella Regione Campania", Cles S.r.l., 2008

Bibliografia

Calthorpe, P. (1993), *The Next American Metropolis*, Princeton: Princeton Architectural Press

Bertolini, L. (1999), "Spatial development patterns and public transport: The application of an analytical model in the Netherlands", in *Planning Practice and Research*, n. 14, vol. 2, pp. 199–210

Papa, E., Moccia, F.D., Angiello, G., Inglese, P. (2013), An accessibility planning tool for Network Transit Oriented Development: SNAP, in *Planum - The Journal of Urbanism*, n. 27, vol. 2

Papa, E. (2007), "Transit Oriented Development - Una soluzione per il governo delle aree di stazione", in *Trimestrale del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab*, anno 0 - num. 0, pp. 15-21