

ALLEGATO N. 1. TAVOLO DELLE FILIERE IMPRENDITORIALI E SOCIALI DELLA RIGENERAZIONE URBANA

L'Associazione al fine di dare concretezza al partenariato istituzionale in proprio ed in rappresentanza della Consulta delle Costruzioni, ritiene opportuno fornire un proprio organico contributo, quale orientamento volto a ridurre alcuni elementi di criticità manifestatisi nel corso degli anni di vigenza del vigente Piano Regolatore Generale, nelle more della formazione dei Nuovi strumenti urbanistici comunali, anche alla luce della legge di governo del territorio così come integrata dalla legge 5/2024, del procedimento di formazione del Piano Territoriale Metropolitano e per una attuazione della Legge Regionale 13/2022 in materia di rigenerazione urbana.

VARIANTE GENERALE AL PRG

1 – DISCIPLINA D'AMBITO – ART. DA 126 A 172 NTA

Le norme relative alla disciplina d'Ambito si configurano come potenziali vincoli alla espropriazione, anche se i privati possono darvi attuazione. Essendo peraltro decorsi ampiamente i termini di validità dei vincoli espropriativi per l'attuazione diretta del PRG, si evidenzia la opportunità di concedere ai privati qualsivoglia iniziativa di urbanizzazione, a prescindere dalle specifiche prescrizioni, precisando che rientrano tra le urbanizzazioni: ERS, residenze per studenti e per anziani.

Vi è poi una seconda fattispecie. Inattuabilità di alcuni interventi prefigurati dal PRG sia per il venir meno della specifica caratterizzazione ipotizzata oltre 30 anni fa (vedi in particolare Area EST), sia per il sopravvenire di scelte localizzative della stessa Amministrazione Comunale, che hanno ritenuto collocare diversamente alcune funzioni. In tali casi appare sufficiente dichiarare la decadenza della disciplina d'ambito con il ritorno alla disciplina generale della Parte Prima delle NTA (vedi ad esempio il Piano delle 100 stazioni).

2 – Provvedimenti attuativi L.R. 16/2004 così come integrata dalla L.R. 5/2024 – Interventi di rigenerazione urbana

La legge Regionale della Campania n° 13 del 2022 prima e poi la legge di governo del territorio approvata ad aprile 2024 hanno disciplinato gli interventi di "rigenerazione urbana, al fine di contrastare il consumo del suolo, incentivando il recupero, il riuso e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e dei tessuti urbani favorendo usi compatibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati, nonché promuovendo la qualità urbana ed architettonica." Appare indispensabile, anche alla luce dei recenti fenomeni legati al rischio vulcanico e sismico, che la variante e il PUC precisino in conformità alle disposizioni della legge regionale le aree in cui sarà possibile realizzare gli interventi di rigenerazione urbana.

In particolare, si chiede l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 33 quater della L.R. 5/2024 in tutte le aree Bb e Db del PRG vigente.

3 – Regolamento edilizio

La pratica applicazione delle norme urbanistiche vigenti e le mutate normative nazionali e regionali comportano l'esigenza di una completa riscrittura del Regolamento Edilizio Urbanistico Comunale (RUE), che alla luce delle modifiche introdotte dalla legge 5/2024 è parte integrante del PUC; appare necessario che nel mentre si perviene alla formazione del nuovo strumento urbanistico, si proceda con la redazione ed approvazione del regolamento nelle parti "generali" con il recepimento del RET e con le specificazioni delle norme edilizie, in attesa dei contenuti specifici delle Zone omogenee che potranno prendere corpo con la formazione del PUC.

Tale atto appare ineludibile al fine di evitare problemi applicativi (le norme sono diverse tra la Variante Generale e quella Occidentale) e casi di contenzioso, con rallentamento dei tempi dei procedimenti edilizi e la conseguente attuazione.

4 – Parametri quantitativi indicati dal PRG

La normativa di attuazione prescrive la disciplina degli interventi e delle utilizzazioni ammissibili. A tal proposito l'art. 7 (parametri quantitativi) detta precise modalità per il calcolo dei volumi di nuova edificazione. Esso, tuttavia, non offre un'altrettanta necessaria modalità di calcolo dei volumi riferiti agli edifici esistenti. È il caso, a titolo di esempio, delle vanelle, di frequente presenti nella tipologia a blocco degli edifici del centro storico, che non trovano alcuna collocazione nelle definizioni dell'art. 7 e risulterebbero sistematicamente fuori norma.

5 – Categorie d'intervento

La normativa di attuazione dello strumento urbanistico vigente indica diverse definizioni delle categorie d'intervento in contrasto con quanto riportato nel regolamento edilizio. A tal proposito, al fine di non determinare inutili conflitti di disposizioni normative, occorrerà uniformare dette definizioni al contenuto del DPR 380/2001 e s.m.i., ed a quanto specificato nel RET, dichiarando l'inapplicabilità di ogni disposizione in contrasto con la legge Nazionale, regionale e con il RET.

6 – Monetizzazione delle aree per standard

La monetizzazione degli standard urbanistici non reperiti mediante la cessione di aree è una fattispecie giuridica che in Campania essa ha trovato di recente un solido riferimento legislativo nella legge di governo del territorio (L.R.C. 16/04 così come modificata dalla legge 5/2024), nelle disposizioni previgenti (L.R.C. 14/82), sino all'approvazione della Legge RC 13/2022 art. 4 comma 8 dove viene specificato: "Gli interventi di cui al comma 4 [interventi di rigenerazione urbana] sono attuati attraverso titoli abilitanti diretti e prevedono la cessione di standard nel caso di incremento del carico urbanistico o la loro monetizzazione in caso di comprovata mancanza di spazi adeguati.". Appare opportuno che la variante normativa prima e poi il PUC disciplini chiaramente questa fattispecie, in modo da ridurre le alee di interpretazione che potrebbero frenare i procedimenti di rigenerazione.

7 – Adeguamento oneri PdC

In analogia a quanto rimarcato al precedente punto 6 con riferimento alla determinazione del valore di monetizzazione degli standard dovrà procedersi in relazione alla determinazione degli oneri per il rilascio del PdC e con riferimento anche ai valori di scomputo della realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria necessarie per l'attuazione dei PUA.

Rispetto agli oneri di urbanizzazione, sarebbe auspicabile che il Comune di Napoli decida l'applicazione di politiche di calmieramento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in funzione delle zone di cui alla Variante e sulla base della tipologia di intervento prevista (per esempio sostenere la rigenerazione urbana e il recupero edilizio).

8 – Attrezzature

Le Delibere DGC n. 3631 del 4 ottobre 2005, la DGC n. 2298 del 14 giugno 2005, la DGC n. 1882 del 14 giugno 2005 e la DGC n. 886 del 21 novembre 2014 rivelano la presenza, ad oggi, di un surplus di attrezzature che ad una prima, più che prudente valutazione, si stima coincidente con:

- circa 17 ha per la Variante occidentale al PRG, secondo dati aggiornati al 2014;
- circa 154 ha per la Variante generale al PRG, secondo dati non aggiornati (2004), con previsione di consistenti aumenti a seguito di un aggiornamento dei dati.

Tale saldo positivo è in continuo aumento, traducendosi in una diminuzione del fabbisogno di attrezzature, soprattutto in relazione a due fattori:

- L'ulteriore decremento demografico, testimoniato dai dati sulla popolazione residente a Napoli al Censimento 2011, che rilevano 962.003 abitanti dato che al 2023 continua a scendere (preliminare di PTM);
- l'aumento delle attrezzature esistenti in esito alle realizzazioni effettuate, in corso o approvate.

Di converso si registra, anche, un aumento degli immobili privati che hanno "ospitato" delle funzioni

di attrezzature pubbliche e che oggi risultano inutilizzati perché le funzioni allocate (generalmente per l'istruzione materna ed elementare) non trovano più la domanda necessaria al proprio funzionamento. Detti immobili reperiti quali attrezzature nella Tavola 8 delle Specificazioni risultano condannati all'abbandono, in quanto impossibilitati a trovare una nuova destinazione d'uso conforme alla Variante Generale al PRG.

Dunque, appare opportuno che l'Amministrazione Comunale predisponga, come per l'area della Variante Occidentale al PRG (DGR n. 886/2014), un nuovo e aggiornato Report delle attrezzature esistenti della Variante Generale al PRG, alla luce della popolazione odierna e delle iniziative in corso, approvate o già in essere, e consenta il riuso delle strutture pubbliche e private inutilizzate secondo la destinazione d'uso prevista nell'attuale zonizzazione (Tavole 6 e 7) della Variante, dichiarando decadute le specificazioni per attrezzature non attive alla data del provvedimento.

9 – Parcheggi

I parcheggi in città, in particolar nelle aree centrali, costituiscono ancora un rilevante problema. Le norme dello strumento urbanistico vigente introducono limitazioni per l'esecuzione dei parcheggi pertinenziali in particolare in area scoperta; la legge 5/2024 all'art. 43 ter specifica le norme della legge 122 nel contesto regionale introducendo norme che possono dare impulso ad una nuova formazione del PUP appare necessario che questi elementi di novità concorrano sin da subito alla formazione della Variante al PRG vigente, per poi essere parte delle scelte del PUC.

10 – Normativa ZONE A

L'esperienza accumulata in questi anni di operatività della Variante Generale dovrebbe orientare una riflessione di merito volta alla semplificazione delle oltre 60 schede identificative delle unità di spazio, semplificando la valutazione degli interventi possibili.

Va inoltre determinata una procedura ordinaria di correzione degli errori di classificazione, la quale, qualora se ne dimostri l'esistenza, che preveda la delega da parte del Consiglio comunale alla Giunta, quale atto di esecuzione dell'indirizzo generale di riordino di condizioni oggettive e/o di errori materiali.

Inoltre, appare utile suggerire alcune revisioni normative volte ad ampliare la gamma di usi/interventi praticabili al fine di valorizzare il Centro Storico:

- ✓ Consentire, ove compatibili con le caratteristiche costruttive degli edifici storici, i collegamenti verticali tra il piano terra e il primo piano per favorire le iniziative commerciali (oggi è assentito il commercio al piano terra e il deposito al primo piano, non il commercio su entrambi i piani);
- ✓ Per tutti gli edifici ricadenti nell'art. 124 (Unità edilizia di recente formazione), consentire l'abbattimento e ricostruzione a parità di volume;
- ✓ Consentire ai proprietari dei ruderi in Centro Storico per i quali risulti documentata la consistenza edilizia originaria la ricostruzione a parità di volume;
- ✓ Semplificare le norme per la ricostruzione dei volumi su via Marina, consentendo tutti gli usi previsti per il Centro Storico;
- ✓ Togliere dalla tavola delle specificazioni gli immobili di proprietà di enti pubblici in disuso per incentivare gli interventi di cambio destinazione d'uso e di diversa distribuzione interna;
- ✓ Rivisitazione del piano delle 100 stazioni, escludendo quelle che non saranno realizzate e aggiornamento della Variante con le medesime direttive dell'attuale destinazione;
- ✓ Ampliare la possibilità di frazionare gli immobili; gli appartamenti devono avere almeno una dimensione di 45 mq ovvero 30 mq in centro storico.

11 – Aree Bb assoggettate a PUA

L'applicazione della normativa e delle direttive di chiarimento emanate dal Comune, ha evidenziato ulteriori problematiche derivanti dal peso economico degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. In questi casi, la sommatoria del valore delle aree cedute gratuitamente al Comune e del costo di realizzazione delle opere pubbliche si è manifestato corrispondere a circa 3 – 4 volte gli oneri dovuti, sulla base delle Tabelle Regionali. Tale squilibrio risulta diversamente sopportabile dalle

singole operazioni, sulla base della localizzazione delle aree di intervento e ne rende molti sostenibili. E' opportuno che nelle aree Bb sia consentito quanto previsto all'art. 33 quater della L.R. 5/2024.

12 – Abbattimenti e ricostruzioni

Un significativo impulso al rinnovo urbano potrebbe venire da una piena adesione ai principi della rigenerazione urbana. In tal senso gli interventi di Ristrutturazione edilizia ex art. 12 bis delle NTA potrebbero essere attuati in tutte le Sottozone della Variante generale, con l'esclusione della Zona A e inclusione dell'art. 124, con interventi di demolizione e ricostruzione eseguiti secondo le indicazioni della legge Regionale.

13 – Aree Da e Db

L'analisi di una molteplicità di casi evidenzia la scarsa sostenibilità economica di interventi di recupero di capannoni dismessi. In particolare, le novità legislative introdotte dalla legge 13/2022, se fatte proprie dallo strumento urbanistico vigente, con una variante normativa che incida sui parametri edilizi, in conformità alle indicazioni regionali, possono risolvere l'impasse, recuperando le volumetrie esistenti e sviluppando la città in altezza, creando spazio alle limitazioni oggettive prodotte dalla necessità di lasciare all'uso pubblico e alla permeabilità la maggiore estensione del sedime esistente in presenza di alti valori di occupazione di suolo e cubature rilevanti (intervenire riferendosi alle cubature esistenti e non alle superfici di pavimento). In tal senso si evidenzia la correlazione, in particolare per le aree zonizzate Db, tra quanto auspicato e le previsioni della LR. 5/2024 (consentire quanto previsto all'art. 33 quater).

14 – Sottozone Fa, Fb, Fc ed Fe

È indispensabile rendere effettivamente realizzabile la valorizzazione di queste aree, attualmente "ingessate" all'interno di una normativa rigida e poco attenta alla sostenibilità del processo di trasformazione. Le proposte vertono su una politica di piano coerente ed elastica, che favorisca la rigenerazione delle attività e dei volumi esistenti.

15 – Aree comprese nella "Fascia rosa" del Centro Direzionale

I primi PUA approvati hanno ampiamente dimostrato la insostenibilità economica della decisione, a suo tempo assunta dal Comune, di non doversi applicare per questa area il "dimezzamento" degli standard urbanistici. In tale area non sono ricavabili, in soluzione di economicità, tutti gli standard "pieni" previsti dalla legge e sussistono, invece, tutte le condizioni fisiche ed urbanistiche per l'applicazione del citato "dimezzamento".

16 – Rettifica di errori riscontrati e utilizzi non congruenti sugli elaborati grafici

Durante questi anni di applicazione della Variante sono emersi diversi errori, per lo più negli elaborati grafici, relativi alla classificazione di edifici (per esempio metà di un edificio è classificato in un modo e metà in un altro), ovvero alla localizzazione di attrezzature, od anche ai confini fisici di alcune Sottozone. Si ritiene necessaria una ricognizione congiunta di queste problematiche con le conseguenti decisioni in merito alle rettifiche necessarie.

Allo stesso modo occorre ridefinire la destinazione d'uso d'immobili privati occupati da funzioni pubbliche che nel corso degli anni sono state dismesse.

La correzione potrebbe essere delegata dal Consiglio alla Giunta comunale.

VARIANTE "OCCIDENTALE"

L'importanza degli interventi relativi all'ambito 1 - Coroglio, programmato sulle aree di Bagnolifutura e sulle aree della Mostra d'Oltremare, hanno comportato un affievolimento della spinta alla trasformazione del resto del territorio occidentale. L'obiettivo dell'Amministrazione di ottenere la massima qualità immobiliare per le aree di Coroglio dovrebbe invece spingere ad una rapida

attivazione degli interventi possibili nelle aree limitrofe. Una strategia d'intervento potrebbe essere articolata sui seguenti punti:

- Il tempo trascorso dall'approvazione della Variante per l'Area Occidentale ha determinato la decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio ed una ulteriore e sensibile diminuzione del bilancio della popolazione residente. Tali condizioni consentono una rivisitazione degli ambiti Nato (8), Agnano (9) e Pisciarelli (10) ed una rivalutazione delle quantità delle aree destinate ad attrezzature e della loro ubicazione. L'operazione potrebbe consentire una trasformazione di maggior qualità delle aree di Viale Giochi del Mediterraneo e di Via Beccadelli in coerenza, anche, con la trasformazione dell'ex Colonia Costanzo Ciano;
- Va approntata con decisione la definizione dei lineamenti del "Piano di recupero" dell'Ambito 10 - Pisciarelli e, quindi dei necessari sub - ambiti, senza i quali la trasformazione di quell'area resterà difficile.

L'occasione di ridefinizione degli standard, di cui al punto precedente e di recupero degli estesi episodi di abusivismo presenti, potrebbe determinare l'impulso per questo intervento. In questo caso, non sono da trascurare strumenti per la premialità di comportamenti virtuosi che possono allargare la platea dei soggetti attuatori del Piano;

- Per quanto attiene l'Ambito 5 - Bagnoli, si ritiene maturo il tempo per attivare il completamento del Piano di recupero relativo all'Area 3, relativamente alla parte residenziale ed a quella per attrezzature di quartiere. Il Piano, già parzialmente realizzato con la costruzione dell'edificio della Facoltà di ingegneria di Via Nuova Agnano, potrebbe essere completato solo attraverso un intervento di iniziativa Comunale, anche sfruttando gli strumenti della Finanza di Progetto. Non sfugge come, l'elevata compromissione di queste aree da parte di interventi abusivi necessari, però, di una qualche premialità per gli operatori al fine di trovare le convenienze economiche - e quindi la condivisione - al progetto di ricomposizione urbana. Questa nuova "politica di Piano", adeguatamente calibrata potrebbe essere applicata anche per l'Area 4 di Via Diocleziano, altrimenti di difficile sostenibilità;
- Per quanto attiene l'Ambito 9 - Agnano, più ampie possibilità di realizzazione, anch'esse inquadrabili nell'auspicato riordinamento degli interventi nei tre ambiti confinanti (8, 9 e 10), potrebbero costituire una risorsa per migliorare la sostenibilità del processo di trasformazione, sviluppabile solo in parallelo con il contiguo Ambito Pisciarelli.

TEMI GENERALI

Valorizzazione immobili pubblici

Per gli immobili di proprietà pubblica da vendere o da valorizzare, si potrebbe prevedere la possibilità che la Giunta Comunale possa rimuovere, su delega del Consiglio, il vincolo della tavola 8 specificazioni (sempre), possa autorizzare cambi di destinazione d'uso e interventi di nuova costruzione (non in Centro Storico); se in Centro Storico di ristrutturazione edilizia e cambio di destinazione d'uso.

Interventi edilizi per il miglioramento energetico e sismico del patrimonio edilizio

Si ritiene necessaria una forte politica di incentivazione di questi interventi. Le proposte hanno bisogno di una chiarificazione normativa che consenta la realizzazione di questi interventi attraverso la sterilizzazione di eventuali volumetrie tecniche aggiuntive necessarie (volumi dei cappotti per esempio). È inoltre necessario che vengano decisi provvedimenti per un sostegno economico specifico che possa comportare ad esempio la riduzione del carico "impositivo comunale" (riduzione del contributo sul costo di costruzione, l'eliminazione del COSAP, etc.).

Il problema della casa a Napoli

Come ormai noto, è necessario che vengano utilizzati tutti i possibili strumenti per dare corso ad un

Programma della Casa anche nel Comune di Napoli, tale da presentare le seguenti caratteristiche:

- mettere a disposizione del mercato case a prezzi moderati, indirizzate alle fasce sociali medie e basse;
- contenere il Programma all'interno della capacità edificatoria della Variante, al fine di non stravolgere i significati di riqualificazione dello stesso;
- contenere, se non eliminare, gli impatti sulle dotazioni di aree per spazi pubblici al livello di quartiere;
- identificare "premierità" sufficienti a contenere i maggiori costi di bonifica delle aree comprese nell'ambito dei territori inquinati, rispetto all'originaria destinazione per la produzione di beni e servizi;
- riservare quote della maggiore edificabilità delle aree recuperate per interventi residenziali ad edilizia a prezzo convenzionato (agevolata o meno), al fine di costituire un serbatoio di case per le fasce "protette".

La seguente proposta così sintetizzata, si può riferire, a titolo sperimentale, alla sola Napoli Est e richiede sostanzialmente l'applicazione di due strumenti:

1. incremento delle quote residenziali previste nelle tabelle per ciascuno degli ambiti di Napoli Est a parità di capacità edificatoria totale. Più chiaramente, la proposta si concretizza nello spostamento di parte delle volumetrie oggi destinate ad altre destinazioni d'uso, verso la destinazione residenziale. L'incremento viene orientato a costituire una quota aggiuntiva di case di edilizia a "prezzo convenzionato" (eventualmente agevolabile dalla Regione, in caso di disponibilità di fondi). Nel caso di presenza negli ambiti di suoli comunali, si può prevedere la possibilità di applicare il criterio della permuta immobiliare al fine di ottenere, in cambio della cessione delle aree agli operatori privati, una quota corrispondente in valore di case di edilizia "sovvenzionata";
2. riconoscimento di una "premierità" edificatoria alle aree utilizzate per interventi residenziali ricadenti all'interno del perimetro dell'inquinamento e, pertanto, oggetto di bonifica. Come noto, infatti, i costi di bonifica di terreni destinati alla residenza risultano molto più alti di quelli relativi ad aree destinate ad altri usi. Risulta chiaro che, in presenza dei costi necessari ad una completa bonifica dei suoli per interventi volti alla residenza, i relativi interventi rischiano di non essere mai realizzati, venendosi a determinare un effetto negativo non previsto sulle quantità di residenze offerte al mercato. Detti costi possono, infatti, determinare un immobilismo naturale dei proprietari, ed una conseguente sospensione del processo di trasformazione urbana. Tale situazione non potrà essere "surrogata" dal Comune attraverso meccanismi quali l'esproprio e l'intervento pubblico sostitutivo, in quanto la permanenza dello scostamento tra i prezzi che il mercato è disposto a pagare per residenze a Napoli Est e i costi di realizzazione (e bonifica) permarrà tale da richiedere contributi compensativi a fondo perduto di natura pubblica. In definitiva, la bonifica, alla stregua di Bagnoli, verrebbe, in tale ipotesi, scaricata sulla collettività.

Napoli, 17 luglio 2024

Annotazione X Puc Napoli

La riscrittura della legge urbanistica regionale indica obiettivi e strumenti sostanzialmente innovativi e rende necessario addivenire in tempi brevi alla formazione del Psu.

Nel frattempo è auspicabile che, come delineato nel documento “Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva”, siano promossi e attuati interventi di rigenerazione urbana.

Interventi nei quali, come enunciato dall’assessore Laura Lieto, occorre “tenere insieme la rigenerazione dello spazio costruito con la rigenerazione sociale”.

La rigenerazione urbana – come mostrato dai ritardi e dai fallimenti delle iniziative prospettate nel passato – è una procedura complessa che richiede, insieme a profonde innovazioni legislative e culturali, una pregnante azione di promozione del Comune, un sistema di rilevanti incentivi che coniughino la sostenibilità finanziaria delle iniziative imprenditoriali alla sostenibilità urbanistica e sociale degli interventi.

In particolare occorre evitare che, come si è verificato nelle, se pur poche, esperienze italiane e in quelle realizzate in altri paesi alla “rigenerazione” urbanistica corrisponda – quasi che fosse un esito ineludibile – un processo di “gentrificazione”, ovvero di esclusione di fasce sempre più ampie di abitanti. Sarà pur vero che la rigenerazione edilizia ed urbanistica è più fattibile implementando a dismisura i valori immobiliari, ma da queste scelte consegue una inammissibile perdita di senso delle città, un impoverimento delle loro complessità e vitalità, una prospettiva di segregazione sociale.

E’ possibile, invece, indirizzare la rigenerazione urbana nel senso dell’integrazione sociale e funzionale; indirizzarla, cioè, alla compresenza di abitazioni accessibili alle diverse fasce di reddito, di attività produttive, culturali e ricreative, di spazi pubblici e servizi o di interesse comune.

Insomma, la rigenerazione urbana può essere intesa come rigenerazione della “città pubblica”, come strumento di implementazione delle dotazioni urbane.

Tra tali dotazioni rientrano gli alloggi sociali, i quali, come definiti dal D.m. 22.04.08, costituiscono “standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi”. Il social housing è “un servizio di interesse economico generale” in quanto soddisfa i diversi fabbisogni abitativi, quali quelli di chi non può accedere alle offerte del mercato immobiliare, dei giovani e degli anziani, degli studenti, degli immigrati, delle persone disagiate; può essere declinato nelle forme dei tradizionali condomini o nelle nuove forme dell’abitare quali il co-housing, le case condivise, le residenze assistite, gli studentati.

Purtroppo, da anni, i governi nazionali e regionali hanno, di fatto, trascurato la questione l’edilizia residenziale pubblica e sociale, forse ritenendo che a tutti potesse dare risposta l’iniziativa privata. Eppure il fabbisogno di alloggi sociali, nelle diverse forme che si ricordavano, si manifesta, nelle grandi conurbazioni, come nella città metropolitana di Napoli, in misura pressante ed a volte drammatica.

Il superamento delle politiche di espansione della città e, dunque, anche dei nuovi insediamenti destinati esclusivamente all’edilizia pubblica e sociale – che hanno prodotto anche gravi fenomeni di segregazione sociale – pone il tema dell’inserimento degli alloggi sociali nella città costruita, ovvero nei processi di rigenerazione urbana.

La attuale legge urbanistica regionale prevede ben poco per favorire la realizzazione di alloggi sociali nei programmi di rigenerazione; tuttavia il Comune di Napoli, per i motivi sopra accennati, può promuovere e incentivare il social housing quale componente essenziale degli interventi di rigenerazione urbana; può porre questo tema come obiettivo strategico della nuova pianificazione urbanistica e sperimentarne l’attuazione anche negli interventi già programmati.

A tal fine la LEGACOOP Abitanti Campania propone che, in aggiunta a quanto previsto nel co. 7, art. 33-quater della L.r. 16/04, come modificata dalla L.r. 5/24, in tutti i programmi di

rigenerazione urbana promossi nella città siano previste aree riservate agli alloggi sociali quali standard aggiuntivi ai sensi del richiamato D.m. 22.04.08, art. 1, co 5. In quanto standard aggiuntivi l'insediamento di alloggi sociali può produrre un incremento del 30% del volume edilizio preesistente. Le aree-standard riservate agli alloggi sociali sono cedute gratuitamente da Comune in diritto di superficie agli operatori nel settore del social housing, individuati con procedure di evidenza pubblica, preferibilmente in fase di formazione dei programmi operativi di rigenerazione urbana.

La LEGACOOOP Abitanti Campania è disponibile ad offrire la sua collaborazione nella programmazione e attuazione dei programmi di rigenerazione urbana che il Comune riterrà di promuovere in anticipazione del PSU. In particolare, avendo acquisito numerose e consolidate esperienze nella gestione di progetti complessi di ERS, la LEGACOOOP Abitanti Campania ritiene di poter dare un contributo nei programmi di ridisegno delle "167" di Secondigliano e di Ponticelli indicati come L.S3 nell'OS3 nel documento "Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva".

Documento integrativo per la rigenerazione urbana di Napoli

Questo documento presenta la proposta di Confapi per migliorare la vivibilità urbana di Napoli attraverso la valorizzazione del patrimonio esistente, lo sviluppo sostenibile e l'innovazione tecnologica. Si discutono le sfide attuali, le possibili soluzioni e il ruolo del partenariato pubblico-privato nella rigenerazione urbana.

Situazione attuale e ostacoli alla rigenerazione urbana

Il quadro degli interventi diretti e indiretti realizzati e in corso di realizzazione evidenzia una percentuale ben al di sotto delle aspettative e delle necessità di rigenerazione urbana, recupero edilizio e nuove dotazioni urbane e locali. Si osserva una sorta di immobilismo sia per quanto attiene alle procedure sia per quanto riguarda il mercato immobiliare.

- 1 Complessità burocratica**

Le procedure amministrative e burocratiche coinvolte negli interventi di rigenerazione urbana possono essere lunghe e complesse. Questo potrebbe scoraggiare gli investitori e rallentare l'avvio di progetti.
- 2 Vincoli normativi**

Le norme e le regolamentazioni locali possono limitare le possibilità di intervento su determinate aree o tipologie di edifici. Questi vincoli possono ostacolare la realizzazione di progetti di rigenerazione.
- 3 Mercato immobiliare instabile**

La situazione del mercato immobiliare può influenzare gli investimenti. Se la domanda di immobili è bassa o se i prezzi sono instabili, gli sviluppatori potrebbero esitare a investire in progetti di rigenerazione.
- 4 Proprietà frammentata**

La frammentazione della proprietà (ad esempio, molti proprietari diversi in un'area) può rendere difficile la pianificazione e l'esecuzione di interventi di rigenerazione.

La crisi economica può influenzare gli investimenti immobiliari. Durante tali periodi, gli sviluppatori potrebbero essere più cauti e ritardare o evitare progetti di rigenerazione.

Sfide sociali e soluzioni abitative

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

Condivisione abitativa

La promozione di pratiche di condivisione abitativa, come la coabitazione o la co-residenza, può favorire l'accesso a soluzioni abitative più convenienti e creare legami sociali. Questo modello coinvolge persone non appartenenti allo stesso nucleo familiare che condividono spazi domestici.

Cohousing inclusivo

Le comunità di cohousing accessibili e inclusive offrono benefici alle persone con disabilità, consentendo loro di vivere in modo autonomo e partecipare attivamente alla vita della comunità. Questo approccio favorisce l'indipendenza e l'inclusione sociale.

Mixité d'offerta e di funzione

Integrazione di attività funzionali, sociali e morfologiche all'interno di progetti abitativi. Questo permette di rispondere a diversi bisogni abitativi, promuovendo la diversità sociale e creando vitalità nei quartieri.

La pianificazione urbana dovrebbe coinvolgere urbanisti e amministratori locali per pianificare quartieri inclusivi, con spazi verdi, servizi e trasporti accessibili. È importante la collaborazione tra settori, coinvolgendo il settore pubblico, privato e la società civile per sviluppare politiche abitative integrate e sostenibili. Infine, è necessario un costante monitoraggio e valutazione per valutare l'impatto delle politiche abitative e apportare modifiche in base ai risultati.

Patto pubblico-privato per la rigenerazione urbana

In questo quadro, in assenza di politiche abitative e risorse finanziarie adeguate a livello nazionale, appare necessario costruire un patto pubblico-privato capace di alimentare i processi di rigenerazione urbana dei luoghi dell'abitare e lo sviluppo di economie e attività produttive green, del riciclo, della creatività e delle tecnologie innovative. Questo approccio può allo stesso tempo favorire la riqualificazione dell'offerta terziaria, rinnovando il tessuto delle attività economiche.

1

Collaborazione tra attori

La cooperazione tra enti pubblici, privati e la società civile è essenziale. Un dialogo aperto e una visione comune possono stimolare la creazione di sinergie e l'allocazione efficiente delle risorse.

2

Incentivi fiscali e finanziari

Creare incentivi per gli investitori privati che partecipano a progetti di rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile. Ciò potrebbe includere agevolazioni fiscali, finanziamenti agevolati o sovvenzioni.

3

Pianificazione integrata

Coinvolgere urbanisti, architetti e stakeholder nella pianificazione urbana. Questo dovrebbe considerare aspetti come la mobilità sostenibile, la qualità dell'ambiente, gli spazi verdi e l'accessibilità ai servizi.

Investimenti energetici e Comunità Energetiche Rinnovabili

L'investimento nelle reti energetiche e nella produzione di energia da Fonti di Energia Rinnovabile può svolgere un ruolo rilevante per migliorare la performance economico-finanziaria degli interventi diretti e indiretti. Allo stesso tempo, questi investimenti possono rivelarsi driver importanti per la rigenerazione urbana di ambiti più estesi, caratterizzati da condizioni di criticità sociale e ambientale.

Pianificazione integrata

Coinvolgere urbanisti e amministratori locali per pianificare la transizione verso fonti rinnovabili. Questo dovrebbe includere la creazione di zone dedicate a progetti energetici sostenibili.

Collaborazione tra settori

Promuovere la collaborazione tra enti pubblici, privati e la società civile. Questo favorisce la condivisione di conoscenze e risorse.

Comunità Energetiche Rinnovabili (CER)

Le CER, costituite da cittadini, imprese e enti pubblici, possono produrre e condividere energia rinnovabile a livello locale. Questo coinvolgimento attivo può contribuire alla rigenerazione urbana e alla sensibilizzazione verso le fonti rinnovabili.

Reti energetiche intelligenti

L'introduzione di reti intelligenti (smart grids) può migliorare l'efficienza energetica e facilitare la distribuzione dell'energia rinnovabile. Questo è particolarmente importante per la gestione delle risorse in aree urbane.

Conclusioni

La Napoli del Futuro ha come obiettivo primario preparare la Città alla transizione ecologica costruendo la città dell'accessibilità e riabilitarla al pubblico per produrre coesione sociale.

Per quanto riguarda la sostenibilità, Napoli ha visto una crescita del consumo di suolo netto tra il 2020 e il 2021 (+204 ettari). La Città dispone di 6 alberi pubblici ogni 100 abitanti e 12.9 mq di aree urbane verdi per abitante. Bene dunque i progetti di riforestazione urbana e riqualificazione dei parchi. Per la mobilità, si attende la Metro Linea 10 e l'introduzione di autobus elettrici.

Il partenariato pubblico-privato (PPP) è fondamentale per promuovere forme di cooperazione tra i poteri pubblici e i privati. In conclusione, Confapi Napoli, sottolinea l'importanza di velocizzare gli aspetti legati all'ecosostenibilità e all'ambiente, attraverso la sburocratizzazione e la cooperazione tra partenariato pubblico-privato.

Verso il nuovo PUC di Napoli

CONSULTA DELLE COSTRUZIONI
17/07/2024

Sommario

LA STRUMENTAZIONE URBANISTICA VIGENTE NEL COMUNE DI NAPOLI	3
Genesi ed orientamenti generali	3
Impianto teorico e metodologico del Piano: Normativa d’Attuazione per il Centro Storico, Ambiti di Trasformazione	4
Ovest ed Est: le aree dismesse	5
PROPOSTE DI MODIFICA DELLA VARIANTE GENERALE AL PRG (2004)	7
Parametri quantitativi.....	7
Categorie d’intervento	8
Parcheggi	8
Norme di attuazione	8
Cambio di destinazione d’uso.....	9
Ambiti di trasformazione	9
Altre proposte per gli immobili in Centro Storico	9
Aree Bb assoggettate a PUA.....	9
Abbattimenti e ricostruzioni.....	10
Aree Da e Db	10
Sottozone Fa, Fb, Fc ed Fe	11
Aree comprese nella “Fascia rosa” del Centro Direzionale	11
Rettifica di errori riscontrati e utilizzi non congruenti sugli elaborati grafici	12
Ruderi di archeologia industriale.....	12
Consumo di suolo	12
Adeguamento del Regolamento Edilizio	12
Zone adibite a retail per l’e-commerce	12
PROPOSTE DI MODIFICA DELLA VARIANTE OCCIDENTALE AL PRG (1998).....	13
Ambiti Nato (8), Agnano (9) e Pisciarelli (10).....	13
Valorizzazione immobili pubblici.....	14
Il problema della casa a Napoli.....	14
Oneri accessori “pubblici” dovuti.....	15
Monetizzazione delle aree per standard.....	15

Politica selettiva per l'applicazione degli oneri di urbanizzazione.....	15
Interventi edilizi per il miglioramento energetico del patrimonio edilizio	15
Attrezzature.....	16
PROPOSTE DI MODIFICA DELLE CONVENZIONI PUA RELATIVE AL PUC	17

LA STRUMENTAZIONE URBANISTICA VIGENTE NEL COMUNE DI NAPOLI

Genesi ed orientamenti generali

La strumentazione urbanistica vigente nel comune di Napoli ha la sua genesi nel **1994** con gli orientamenti e i principi inseriti nel documento “**Indirizzi per la pianificazione urbanistica**”, passa attraverso l’approvazione della **Variante Occidentale** e della **Variante di Salvaguardia** nel **1998**, per concludersi nel **2004** con l’approvazione della **Variante Generale**. Un quadro che, da questo punto in poi, sarà indicato sinteticamente come “Piano” intendendo con questo l’insieme di norme attive e operanti che disciplinano l’intero territorio comunale.

Dopo il definitivo giudizio del Consiglio di Stato, la Variante Generale sarà sostituita dal **Puc (Piano Urbanistico Comunale)** di cui è stato approvato il **preliminare**.

Se il piano urbanistico è lo strumento che attraverso norme e previsioni, traduce in interventi di tutela, conservazione e trasformazione l’idea di città espressa dalla politica, quello di Napoli ha rispecchiato particolarmente questa natura per la sovrapposizione frequente, dal 1994 in poi, di ruoli tecnici e politici.

Elaborato all’interno degli organi tecnici comunali con limitati e selezionati sconfinamenti esterni, il Piano è divenuto rapidamente un’inconfutabile emanazione dell’amministrazione.

Quello che poteva essere un carattere, si è spesso rivelato un limite che si è manifestato nella diffidenza al confronto e in un certo grado d’intolleranza verso i rilievi critici dei corpi intermedi e delle associazioni di categoria imprenditoriali e professionali.

Emblematica dell’indisponibilità al dibattito, è stata la “Variante di Bagnoli”, oggetto di controversie e proposte estemporanee che ha, a lungo, monopolizzato il dibattito urbanistico e non ha ancora concluso il suo inquieto percorso.

A trent’anni dalla complessa fase di elaborazione e a venti dall’entrata in vigore, la distanza temporale è tale da consentire un’analisi critica che valuti le ricadute del Piano sull’ambiente urbano, l’efficacia delle scelte, la sua adeguatezza rispetto alle fisiologiche evoluzioni dell’apparato normativo, legislativo e amministrativo. Si pensi, ad esempio, all’istituzione nel **2015** di un ente territoriale di area vasta come la **Città Metropolitana** che, la necessità di ottemperare alle scadenze legislative senza violare assetti consolidati, ha fatto coincidere con i confini della provincia di Napoli, la meno estesa d’Italia, dove su un territorio pari al 7% della superficie regionale grava il 60% degli abitanti della Campania. Lungo il perimetro comunale, dove il margine della città si sfalda, si spalanca il *continuum* urbanizzato di un territorio che per densità, degrado ambientale e sociale si profila come la questione urbanistica più urgente a livello nazionale. Soprattutto ha mostrato i suoi limiti nella scarsa attenzione alla sostenibilità economica di quanto proposto.

Il Piano si limita a sfiorare il rapporto con «[...] la scala sovracomunale [...]», appare ripiegato su sé stesso nell’ambito che gli è proprio, senza ipotizzare future relazioni e “agganci” tra l’area urbana e la dimensione territoriale. Resta nel vago l’annoso tema della direzionalità dello sviluppo, sollevato da un urbanista come Luigi Piccinato che, già nel corso dell’elaborazione del Piano Comprensoriale (1963 -64), scriveva che la città: «trae la sua involuzione da un’endemica assenza di direzionalità negli sviluppi [...] si è chiusa in sé stessa e ha raggiunto in forma diffusa le più assurde densità edilizie». L’analisi risulta circoscritta, in prevalenza, alla scala edilizia e carente su alcuni grandi temi da affrontare, come l’unico accesso autostradale ad est su cui grava tutto il traffico veicolare in entrata e uscita: un elemento critico da risolvere soprattutto se inquadrato alla scala metropolitana.

Così come restano carenti i collegamenti Est-Ovest e Nord-Sud.

Sembra essere assente, in definitiva, “un’idea di città” ambiziosa che sappia proiettare sulla sua area d’influenza un disegno strategico che pare, piuttosto, limitato alla gestione dell’esistente.

Impianto teorico e metodologico del Piano: Normativa d’Attuazione per il Centro Storico, Ambiti di Trasformazione

L’impianto teorico e metodologico del Piano è ispirato dall’idea dominante della conservazione, del restauro e, persino, della ricostruzione della città che, salvo rare deroghe, si applica senza particolari distinzioni al complesso dell’edilizia esistente.

Questa visione si manifesta, in particolare, nelle rigide scelte per il Centro Storico che una politica di progressive espansioni ha spinto ai limiti dell’intero territorio comunale.

L’esito del primo, sproporzionato ampliamento, seguito al parere del Consiglio Superiore dei LL.PP., fu quello di ostacolare, nell’ambito del PRG del 1972, qualsiasi intervento pubblico e privato nel Centro Storico imponendo il frequente ricorso a varianti e favorendo l’obsolescenza del tessuto degradato e da riqualificare.

La **variante Generale del 2004** ha portato la superficie ad oltre **1.900 ettari**, con l’inclusione del tessuto edilizio realizzato fino al 1943, respingendo, ancora una volta, quella distinzione tra Centro Storico e Centro Antico proposta da uno storico come Roberto Pane che avrebbe potuto portare ad un doppio registro della Normativa. Prescrizioni più rigorose per il Centro Antico, l’impianto a scacchiera greco - romano di Neapolis con le successive addizioni, e più elastiche per i frammenti di edilizia precedente al 1943 isolati nella recente urbanizzazione.

Le modalità operative previste dal Piano per la zona del Centro Storico si distinguono in “**intervento diretto**” e “**piani attuativi**” riservati ai cosiddetti “**ambiti di trasformazione**”.

L’intervento diretto si attua puntualmente, edificio per edificio, attraverso la “**Classificazione Tipologica**” che distingue gli immobili in cinquantatré “tipi edilizi” e “dieci unità di spazio scoperto” individuando le destinazioni d’uso e le trasformazioni consentite.

Una normativa farraginoso, oggetto di numerosi rilievi critici, il cui ambito di applicazione è una scala che, coerentemente, dovrebbe essere di pertinenza del **Regolamento Edilizio**. E che sta ostacolando l’efficientamento energetico ed il consolidamento degli edifici, diffondendone il degrado. La Relazione del Piano precisa che «[...] la classificazione [...] si avvale proprio della comparazione di quei caratteri [...] (struttura, distribuzione, prospetto) senza incorrere in giudizi di valore sul pregio più o meno notevole del singolo edificio». Si è, dunque, di fronte ad un criterio asetticamente “scientifico”, indifferente al valore storico, alla rispondenza a standards irrinunciabili per la vita contemporanea, al grado di vulnerabilità degli edifici. Elementi pure considerati da strumenti urbanistici animati dalla stessa impostazione che, se trascurati, costituiscono, di fatto, un pregiudizio verso qualsiasi prospettiva di riscatto del paesaggio urbano. L’analisi obiettiva del patrimonio edilizio esistente smentisce, inoltre, la possibilità di ricondurre tutto il tessuto antico ad un chiaro processo di formazione che lo riporti alle tipologie edilizie individuate. La radicalità di questo impianto metodologico sembra trascurare lo stato di degrado ampiamente diffuso del patrimonio edilizio della città, spesso illegittimo, alterato da profonde manomissioni, flagellato dalle superfetazioni, che rende irrealistica l’aspettativa dell’intervento diretto come la modalità «[...] destinata ad assicurare l’operatività immediata [...]».

La vicenda dei **Ruderi e sedimi** liberi è la più eloquente delle difficoltà opposte da un contesto urbano difficile dove si è stratificato l’uso più o meno lecito degli spazi all’operatività immediata ostentata dal

Piano. L'evidenza dei fatti si è incaricata di ridimensionare le previsioni ottimistiche dell'intervista rilasciata al «Corriere del Mezzogiorno» del 15 giugno del 2005 dall'allora assessore alla Vivibilità, in cui i Ruderi da ricostruire venivano presentati come una delle immediate opportunità d'investimento privato offerte dal Piano. Intervento privato, in realtà, scoraggiato dal sofferto avanzamento delle istanze dovuto alla prescrizione del ripristino filologico. Una normativa dove la minuziosa riproposizione del linguaggio, delle tecniche costruttive, dei materiali, dell'anacronistica distribuzione interna e delle altezze originali si è frequentemente posta in contrasto con le normative attuali.

La rigenerazione più ampia e radicale di parti della città consolidata è inquadrata negli **“Ambiti di Trasformazione”**, dominati, anch'essi, da istanze conservative, la cui realizzazione è affidata a **piani particolareggiati**.

Il **Documento d'Indirizzi del Puc** rileva che lo stato di avanzamento della pianificazione attuativa negli Ambiti di Trasformazione «[...] tranne casi piuttosto rari ad iniziativa pubblica, [...] tarda a partire pure essendo sempre più urgente [...]».

Un'inerzia causata dalla prevalenza degli interventi previsti, restauro e riqualificazione dell'edilizia esistente, valorizzazione e manutenzione di percorsi e spazi pubblici che non possono esercitare alcuna seduzione sul capitale privato, di cui, pure, il Piano invoca l'intervento.

Si pensi all'**Ambito n. 45 “Chiaja”**, il cui stato di avanzamento si è arenato contro un vero e proprio “caso urbano”, quello del Palazzo dei Veterani, che secondo previsioni piuttosto ingenua, doveva assurgere ad elemento propulsivo della riqualificazione del contesto.

Le stesse considerazioni valgono per l'**Ambito n. 21 “piazza Mercato”** dove la perimetrazione andrebbe estesa agli isolati fatiscenti e diruti alle spalle dell'asedra settecentesca da sottoporre ad interventi di sostituzione edilizia nel rispetto dei tracciati viarii di età angioina. Una nota emblematica dell'utopia che sottende tutto il Piano è, con riferimento allo stesso ambito, la proposta di ricostruzione del fondaco Zigarette. Una tipologia edilizia nota per essere il fomite delle maggiori epidemie coleriche, oggi ridotta allo stato di rudere, la cui ricostruzione difficilmente potrebbe affascinare il più illuminato e disinteressato dei promotori privati. È assente un'idea di rinnovo urbano da attuarsi attraverso lo strumento della sostituzione edilizia anche per parti urbane come l'edilizia che si accalca caoticamente a ridosso delle mura aragonesi a monte di via Carbonara, giudicata irrecuperabile da studiosi attenti alla tutela del patrimonio storico come Roberto Pane ed Aldo Loris Rossi.

Gli Ambiti di Trasformazione del Centro Storico, si caratterizzano, dunque, per una scarsa efficacia operativa e una sostanziale mancanza di realismo nelle previsioni che possono affidarsi solo al soccorso dell'intervento pubblico.

E', dunque, il Piano nel suo complesso che non appare in grado d'incoraggiare l'intervento economico sollecitando i privati, imprenditori e proprietari, ad assumersi oneri per la riqualificazione di immobili collocati all'interno di zone degradate senza nessuna prospettiva di convenienza.

Ovest ed Est: le aree dismesse

A Napoli, da est a ovest, si presenta lo scenario ancora incompiuto delle due grandi aree industriali dismesse. A occidente, nella piana di Bagnoli, conclusa la vicenda del grande centro siderurgico si è aperta “l'odissea di una trasformazione urbana” non ancora conclusa, che ha polarizzato il dibattito urbanistico cittadino tra revisioni e proposte estemporanee.

Se Bagnoli per estensione e limiti geografici appare un ambito “confinato” in sé stesso, è nell'area orientale che la città entra in contatto con il *continuum* urbanizzato dell'entroterra metropolitano.

Indicata dal Piano come l'«[...] unica possibile direttrice di espansione cittadina [...]» l'area est degrada dalle pendici della collina di Poggioreale verso il litorale di San Giovanni a Teduccio attraversando lembi di tessuto urbano, residenze popolari, grattacieli del Centro Direzionale, ruderi e aree dismesse. La periferia orientale, il territorio dove la città ha storicamente espulso tutte le attività incompatibili con il centro, dalle concerie seicentesche ai moderni depositi d'idrocarburi, offre, oggi, grazie alle dismissioni, un serbatoio di aree destinate alla trasformazione.

I **Piani Urbanistici Attuativi (PUA)** elaborati per Napoli Est in esecuzione degli **Ambiti di Trasformazione**, sono in larga parte decaduti essendo trascorsi i termini per le successive elaborazioni e la realizzazione delle opere. Piani scaduti ed opere irrealizzate anche a causa delle difficoltà opposte dal contesto come la bonifica di aree particolarmente vaste e un assetto idrogeologico caratterizzato dalla presenza degli alvei provenienti dal Somma - Vesuvio su cui sono intervenuti i Consorzi di Bonifica e che, oggi, scorrono in profondità.

Se l'urbanistica ha i suoi tempi dilatati, quelli si possono definire i "processi spontanei", hanno il dinamismo della numerosa comunità cinese che, con l'avvento della seconda generazione, ha trasferito i propri investimenti dall'acquisto di botteghe a quello dei capannoni come depositi per l'"e-commerce" favorendo una sostanziale conservazione dell'attuale disordine.

Lo stato di degrado del costruito suggerisce un riesame, in senso meno rigido e più attento alla sostenibilità economica delle previsioni, della normativa che disciplina l'uso degli insediamenti produttivi dismessi e di archeologia industriale, a volte in totale rovina, per favorirne il recupero secondo tempi e costi ragionevoli e l'inserimento nel ridisegno coerente di parti urbane. In particolare, per i manufatti in cemento armato esposti al degrado e ad un ambiente particolarmente aggressivo. Riportiamo a tal proposito, anche per l'area orientale, alcuni rilievi critici degli estensori del Documento d'Indirizzi del preliminare del Puc assolutamente condivisibili: «[...]la prima è inerente alla regola della ristrutturazione urbanistica in sottozona Bb con lotto minimo di 5000mq, indipendentemente da dove essa viene applicata. Gli esiti di tale possibilità offerta ai privati proponenti sono modesti, avvicinandosi più volte a progetti edilizi che a interventi urbanistici [...]», anche per il fatto che valori immobiliari in città, in contesti di degrado diffuso, sono ben al di sotto dei costi di riqualificazione.

L'osservazione evoca i Piani attuativi in corso di esecuzione prevalentemente nelle residue aree libere lungo il perimetro comunale.

In particolare a ridosso di Ponticelli dove il margine della città si sfalda e si spalanca il continuum urbanizzato di un territorio metropolitano che per densità, degrado ambientale e sociale costituisce la questione urbanistica più urgente a livello nazionale.

Non si fa, citiamo ancora, «[...] argine contro il consumo indiscriminato di suolo [...]» ma, si occupano anche quegli "orti irrigui" vanto di una Campania Felix consegnata ormai definitivamente al mito.

Iniziative assolutamente legittime spesso promosse da consorzi di piccoli proprietari dei comuni contermini che hanno colto le opportunità offerte dal Piano.

E che rivelano, tuttavia, la debolezza dello strumento urbanistico: superato nel promuovere il riassetto del territorio oltre il confine comunale e disarmato di fronte alle pressioni provenienti dall'esterno.

Per questo, occorre, come si sta facendo, rigenerare partendo dai capisaldi esistenti, dalle permanenze, dal tessuto urbano da riqualificare in connessione con la città consolidata.

Gli interventi in corso di elaborazione si muovono all'interno di quello che possiamo considerare il centro della zona orientale: l'area di **piazza Garibaldi** ed il **Centro Direzionale**.

Al contempo, il recupero del fronte sud di **S. Giovanni a Teduccio** può già fondare sull'insediamento universitario e sull'attesa della Marina di Vigliena intorno a cui dovrà formarsi il retroterra adeguato alle ricadute che la nautica da diporto ha sull'indotto. E proseguire con un paziente e minuzioso lavoro di riqualificazione e ricucitura del tessuto urbano in direzione del **Miglio d'Oro**. Per l'area di

Poggioreale a nord, si devono riprendere quei processi di trasformazione interrotti che creino verso il centro un intorno urbano in cui collocare gli interventi che, tra delocalizzazione d'impianti e bonifiche, richiederanno tempi prolungati.

PROPOSTE DI MODIFICA DELLA VARIANTE GENERALE AL PRG (2004)

Parametri quantitativi

La normativa di attuazione al nuovo strumento urbanistico prevede una nuova disciplina degli interventi e delle utilizzazioni ammissibili. A tal proposito l'art. 7 (parametri quantitativi) delle norme attuative del nuovo Prg prescrive:

“ 1. L'urbanizzazione e l'edificazione nelle varie zone del territorio comunale è regolata dai seguenti parametri quantitativi: ... “.

In sostanza, con tale articolo, lo strumento urbanistico detta precise modalità per il calcolo dei volumi di nuova edificazione. Esso tuttavia non offre un'altrettanta necessaria modalità di calcolo dei volumi riferiti agli edifici esistenti. Infatti, la generica adozione degli stessi criteri prescritti dall'art. 7 per l'edificazione nelle varie zone del territorio comunale non può certamente esaurire le innumerevoli casistiche esistenti in un tessuto edilizio così complesso come quello del centro storico di Napoli, per il quale la stessa normativa individua 52 differenti e articolate tipologie.

E' il caso, a titolo di esempio, delle vanelle, di frequente presenti nella tipologia a blocco degli edifici del centro storico, che non trovano alcuna collocazione nelle definizioni dell'art. 7, o, laddove assimilate alle definizioni degli art. 2 o 3 del Regolamento edilizio vigente risulterebbero sistematicamente fuori norma in quanto quasi mai rispettose dei limiti minimi dimensionali prescritti da tutti i citati articoli per motivazioni essenzialmente d'igiene edilizia (distanze tra i fronti, rapporto percentuale tra le superfici e i fronti su esse prospicienti, ecc.).

Va anche sottolineato che la normativa del Prg del 1972, all'art. 20 prescrive *“Il volume totale è dato dalla somma dei volumi di tutti i piani utili, compresi gli eventuali seminterrati, attici, piani, sottotetto e porticati.”.* Ovvero, con detta norma il volume viene in pratica determinato secondo il criterio del vuoto per pieno.

La conferma di tale criterio (vuoto per pieno) nella nuova disciplina, riferito alle sole volumetrie preesistenti, consentirebbe:

- in caso di ristrutturazione edilizia con ricostruzione a parità di volume, di riconoscere spazi comunque calcolati come volumi all'atto della loro edificazione per i quali furono determinate scelte di sacrificio (balconi incassati, vanelle, cavedi, chiostrine, porticati interni) a vantaggio di funzionalità ed estetica degli immobili e che ora –con la sopraggiunta norma- si vedrebbero non riconosciuti. Va anche considerato che la conferma del criterio di calcolo vuoto per pieno consentirebbe la possibilità di una maggiore libertà espressiva nella ricostruzione (nuova costruzione) per la quale andranno poi applicati i criteri fissati dall'art. 7 della Nta della Variante generale, nonché dal Regolamento edilizio e dalla recente L.R. 5/2024 e dal redigendo RUE.
- in caso di ristrutturazione edilizia senza ricostruzione, la razionalizzazione degli spazi esistenti, perseguendo i necessari adeguamenti a esigenze di nuove funzionalità, anche in conformità alle

sopraggiunte norme di igiene e sicurezza.

Pertanto alla luce delle considerazioni sopra esposte è necessario modificare l'art. 7 delle Nta della variante evidenziando che il calcolo dei volumi esistenti è determinato facendo riferimento al vuoto per pieno esistente e pertanto che eventuali interventi di demolizione e ricostruzione avvengono a parità di volume determinato nel vuoto per pieno preesistente.

Categorie d'intervento

La normativa di attuazione al nuovo strumento urbanistico prevede una nuova definizione delle categorie d'intervento in contrasto con quanto riportato nel regolamento edilizio. A tal proposito al fine di non determinare inutili contrasti con le norme del regolamento edilizio è necessario evidenziare che nella definizione di restauro e risanamento conservativo rientrano gli interventi edilizi che determinano aumento del numero delle unità immobiliari. L'aumento del numero delle unità immobiliari, infatti, non determina variazione degli standard urbanistici determinati unicamente in funzione dei vani e degli abitanti.

Nella stessa definizione dovranno rientrare inoltre gli interventi che determinano la realizzazione dei soppalchi che non vengono autonomamente utilizzati.

Parcheggi

La Variante non prevede il caso in cui i privati realizzino parcheggi pertinenziali in deroga allo strumento urbanistico secondo la procedura della legge 122/1989 e succ. mod. e int.. A tal proposito si propone di riportare nelle norme d'attuazione il caso dei parcheggi pertinenziali in deroga allo stesso Prg. Le relative norme saranno quelle approvate dal consiglio comunale che attualmente regolano il rilascio delle autorizzazioni edilizie, come riviste dalla L.R. 5/2024.

Si dovrebbe inoltre operare una rilocalizzazione strategica e revisione del trentennale Piano Parcheggi, inteso come zona di scambio tra Trasporto Privato e Trasporto Pubblico Locale, dotando ogni parcheggio di colonnine di ricarica per auto e mezzi elettrici ed interconnettendo telematicamente la disponibilità dei posti.

Norme di attuazione

Occorre, dunque, intervenire con una profonda semplificazione per le Norme d'Attuazione per il Centro Storico.

L'esperienza accumulata in questi anni di operatività della Variante Generale consente di attivare un processo di semplificazione delle oltre 60 schede identificative delle unità di spazio, rendendo più agevole, la valutazione degli interventi possibili.

In particolare, sostenendo l'efficientamento energetico, il consolidamento statico, i frazionamenti ed i cambi di destinazione d'uso all'interno delle categorie omogenee senza il pagamento dei nuovi oneri.

Cambio di destinazione d'uso

Per quanto riguarda la Normativa che disciplina i singoli edifici occorre una maggiore elasticità che consenta più facilmente l'adeguamento alle nuove destinazioni d'uso. Allo stesso modo occorre ridefinire la destinazione d'uso d'immobili privati occupati da funzioni pubbliche che nel corso degli anni sono state dismesse.

Ambiti di trasformazione

Per quanto riguarda le parti urbane da sottoporre a piani attuativi occorre, in molti casi, una nuova perimetrazione degli Ambiti di trasformazione che includa le parti da sottoporre a sostituzione edilizia.

Altre proposte per gli immobili in Centro Storico

- ✓ Consentire i collegamenti verticali in centro storico tra i seminterrati, il piano terra e il primo piano per favorire le iniziative commerciali (oggi è assentito il commercio al piano terra e il deposito al primo piano, non il commercio su entrambi i piani);
- ✓ Togliere dalla tavola delle specificazioni gli immobili di proprietà di enti pubblici, enti religiosi privati e pubblici, enti privati in disuso per incentivare gli interventi di cambio destinazione d'uso e di diversa distribuzione interna;
- ✓ Per tutti gli edifici ricadenti nell'art. 124 (Unità edilizia di recente formazione), consentire l'abbattimento e ricostruzione all'interno del Centro Storico, a parità di volume oppure fuori dal centro storico, con una premialità del 30%.
- ✓ Consentire ai proprietari dei ruderi in Centro Storico di ricostruire a parità di volume in Centro Storico oppure con una premialità del 30% fuori dal Centro Storico, se almeno il 20% del nuovo immobile sia destinato a soggetti portatori di handicap, anziani, giovani coppie o famiglie con ISEE non superiore a 45mila €;
- ✓ Semplificare le norme per la ricostruzione dei volumi su via Marina, consentendo tutti gli usi previsti per il Centro Storico;
- ✓ Rivisitazione del piano delle 100 stazioni, escludendo quelle che non saranno realizzate e aggiornamento della Variante con le medesime direttive dell'attuale destinazione;
- ✓ Ampliare la possibilità di frazionare gli immobili; gli appartamenti devono avere almeno una dimensione di 45 mq ovvero 30 mq in centro storico;
- ✓ Ampliare la possibilità di fare i soppalchi fino al 50% della superficie utile di ciascuna unità abitativa e che se ne distanzino di almeno m.1,00 dalla finestra, solo sul lato frontale e se è visibile dalla pubblica via.

Aree Bb assoggettate a PUA

L'applicazione in pratica della normativa e delle direttive di chiarimento emanate dal Comune, ha

evidenziato ulteriori problematiche derivanti dal peso economico degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. In questi casi, la sommatoria del valore delle aree cedute gratuitamente al Comune e del costo di realizzazione delle opere pubbliche si è manifestato corrispondere a circa 3/4 volte gli oneri dovuti, sulla base delle Tabelle Regionali.

Tale squilibrio risulta diversamente sopportabile dalle singole operazioni, sulla base della localizzazione delle aree di intervento. Più semplicemente, un intervento agli estremi limiti del Comune (per es. al confine con Arzano), risulta significativamente diverso da un intervento localizzato in una zona semicentrale (per es. a Soccavo), in ragione della rilevante diversità dei valori immobiliari specifici di zona, che possono divergere di oltre il 30%. È evidente, quindi, che a parità di intervento, l'eguale peso economico delle urbanizzazioni per i due interventi, determina effetti profondamente diversi, rendendo il primo caso molto rischioso sul piano economico. Risulta chiaro che sarà necessario trovare soluzioni operative che salvaguardino, nelle aree periferiche, l'effettiva sostenibilità economica delle trasformazioni;

Abbattimenti e ricostruzioni

Un significativo impulso al rinnovo urbano potrebbe venire anche da una maggiore elasticità degli interventi di Ristrutturazione edilizia ex art. 12 bis delle NTA. Sarebbe infatti auspicabile che in tutte le Sottozone della Variante generale (con l'esclusione della Zona A e di quelle di estensione superiore ai mq. 5.000), fossero ammissibili, gli interventi di demolizione e ricostruzione a parità di volume, ma non di sagoma e di sedime; possibilità da estendere anche a singoli edifici inclusi nel perimetro degli Ambiti, applicando le disposizioni di cui alla L.R. 5/2024.

Nelle aree che necessitano di bonifica, dare la possibilità di abbattimento e ricostruzione con cambio destinazione d'uso, con premialità del 30 % (a causa degli evidenti costi aggiuntivi).

La premialità del 30% è riconosciuta anche se l'immobile non è in un'area da bonificare, ma viene destinato ad housing sociale (-20% su valore di mercato di cessione o locazione).

Aree Da e Db

L'analisi di una molteplicità di casi evidenzia la scarsa sostenibilità economica di interventi, sia compresi in Ambiti, che esterni ad essi. Le condizioni di intervento fissate hanno reso sovente inefficace l'attuazione del piano e quindi il mancato raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione attraverso interventi di trasformazione urbana.

In particolare in presenza di alti valori di occupazione di suolo e cubature rilevanti, intervenire con riferimento a superfici di pavimento complessive riferite a lotti fortemente ridotti dalla cessione delle rilevanti superfici dovute per le opere di urbanizzazione, e che quindi minori dell'impronta dei fabbricati esistenti, non può di fatto innescare il processo di rinnovamento auspicato.

Gli interventi di demolizione e ricostruzione devono invece poter essere riferiti alle volumetrie esistenti pur non escludendo la possibilità di eventuali riduzioni di quota parte di dette cubature (per es. fino al 30% a seconda della quantità e, in ogni caso, riducendo la superficie di lotto impegnata di almeno la metà e vietando altezze superiori ai 26 ml), quando si rende opportuna una riduzione di indici fondiari esistenti troppo elevati in relazione ai generali obiettivi di riqualificazione.

Ulteriori temi da valutare ed inserire nei meccanismi di attuazione, riguardano la flessibilità che va considerata sotto diverse declinazioni: in riferimento alle modalità di monetizzazione degli oneri ed alle destinazioni d'uso, nonché in termini volumetrici anche valutando adeguati meccanismi premiali collegati a programmi di housing sociale.

Infine, non va dimenticata la indispensabile necessità che, in tempi congrui, vengano realizzati gli interventi sulle attrezzature primarie strategiche finalizzati all'eliminazione di barriere fisiche (es. fasci di binari in rilevato) ed alla funzionalità e razionalizzazione delle reti infrastrutturali.

Sottozone Fa, Fb, Fc ed Fe

È indispensabile rendere effettivamente realizzabile la valorizzazione di queste aree, attualmente "ingessate" all'interno di una normativa rigida e poco attenta alla sostenibilità del processo di trasformazione. Le proposte vertono su una politica di piano coerente ed elastica, che possa fare leva su aspetti quali:

- possibilità di frazionamento degli immobili all'interno di costituendi consorzi di proprietari;
- ammissibilità di attività minime di commercio e promozione in tutte le Sottozone Fa;
- ammissibilità di attività sportive coperte e scoperte, anche in Sottozona Fa3;
- possibilità di rendere maggiormente fruibili i Parchi di nuovo impianto con attività sportive e ricettivo-commerciali anche al coperto;
- aumento delle impermeabilizzazioni possibili ad almeno il 10% delle aree escluse quelle interessate dalla viabilità;
- consentire limitati aumenti di volumetria, solo per attività economiche e al fine del loro adeguamento alle attuali disposizioni legislative in tema di sicurezza sul lavoro, fruizione, norme igienico-sanitarie, ecc.;
- revisione delle norme di dimensionamento dei parcheggi delle varie attrezzature;
- possibilità di effettuare, comunque, interventi di ristrutturazione edilizia dell'esistente ai sensi dell'art. 12 bis delle NTA.

Aree comprese nella "Fascia rosa" del Centro Direzionale

I primi PUA approvati, ormai alcuni anni fa, hanno ampiamente dimostrato la insostenibilità economica della decisione, a suo tempo assunta dal Comune, di non doversi applicare per questa area il "dimezzamento" degli standard urbanistici. Non si può che ribadire quanto già evidenziato in merito alla profonda diversità tra l'intervento principale del Centro Direzionale nel quale la dimensione delle aree oggetto di intervento di ristrutturazione urbanistica non giustifica l'applicazione del "dimezzamento", e la cosiddetta "Fascia rosa". In tale area infatti, non sono ricavabili, in soluzione di economicità, tutti gli standard "pieni" previsti dalla legge e sussistono, invece, tutte le condizioni fisiche ed urbanistiche per l'applicazione del citato "dimezzamento". Inoltre, la necessità di provvedere a bonifiche rilevanti rende opportuno l'incremento delle cubature a farsi.

Rettifica di errori riscontrati e utilizzi non congruenti sugli elaborati grafici

Durante questi anni di applicazione della Variante sono emersi diversi errori, per lo più negli elaborati grafici, relativi alla classificazione di edifici, ovvero alla localizzazione di attrezzature, od anche ai confini fisici di alcune Sottozone. Si ritiene necessaria una ricognizione congiunta di queste problematiche con le conseguenti decisioni in merito alle rettifiche necessarie, provvedendo al rilascio di una delega del Consiglio alla Giunta per snellire le procedure.

Ruderi di archeologia industriale

Occorre rivedere lo status di alcuni ruderi di archeologia industriali in stato di grave dissesto e abbandono, per consentire un recupero efficace e conveniente sul piano economico.

Consumo di suolo

Occorre evitare il consumo di suolo libero e, particolarmente agricolo, in periferia, lungo il perimetro comunale ormai saturo per proporre, piuttosto, interventi di rigenerazione nel centro dell'area urbana.

Adeguamento del Regolamento Edilizio

La pratica applicazione della Variante e le mutate normative nazionali e regionali comportano l'esigenza di una completa "rivisitazione" del Regolamento Edilizio Comunale, peraltro trasfuso in alcune determinanti disposizioni nella stessa, al fine di evitare problemi applicativi e casi di contenzioso, con rallentamento dei tempi dei processi edilizi.

Dovrà inoltre tenersi in conto l'imminente definizione del RUE da parte della Regione che dovrà essere recepito.

Zone adibite a retail per l'e-commerce

Si tratterebbe di sperimentare la "LOGISTICA DI PROSSIMITA'", così come stanno effettuando altre capitali, per quanto concerne la localizzazione strategica di zone adibite al retail dei pacchi spediti in e-commerce.

PROPOSTE DI MODIFICA DELLA VARIANTE OCCIDENTALE AL PRG (1998)

ASPETTI SPECIFICI

L'importanza degli interventi relativi all'ambito 1 - Coroglio, programmato sulle aree di Bagnolifutura e sulle aree della Mostra d'Oltremare, ha comportato un affievolimento della spinta alla trasformazione del resto del territorio occidentale. L'obiettivo dell'Amministrazione di ottenere la massima qualità immobiliare per le aree di Coroglio dovrebbe invece spingere ad una rapida attivazione degli interventi possibili nelle aree limitrofe. Una strategia d'intervento potrebbe essere articolata sui seguenti temi.

Ambiti Nato (8), Agnano (9) e Pisciarelli (10)

Il tempo trascorso dall'approvazione della Variante per l'Area Occidentale ha determinato la decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio ed una ulteriore e sensibile diminuzione del bilancio della popolazione residente. Tali condizioni consentono una rivisitazione degli ambiti Nato (8), Agnano (9) e Pisciarelli (10) ed una rivalutazione delle quantità delle aree destinate ad attrezzature e della loro ubicazione. L'operazione potrebbe consentire una trasformazione di maggior qualità delle aree di Viale Giochi del Mediterraneo e di Via Beccadelli in coerenza, anche, con la trasformazione dell'ex Colonia Costanzo Ciano.

Va approntata con decisione la definizione dei lineamenti del "Piano di recupero" dell'Ambito 10 - Pisciarelli e, quindi dei necessari sub - ambiti, senza i quali la trasformazione di quell'area resterà difficile.

L'occasione di ridefinizione degli standard, di cui al punto precedente e di recupero degli estesi episodi di abusivismo presenti, potrebbe determinare l'impulso per questo intervento. In questo caso, non sono da trascurare strumenti per la premialità di comportamenti virtuosi che possono allargare la platea dei soggetti attuatori del Piano.

Per quanto attiene l'Ambito 5 - Bagnoli, si ritiene maturo il tempo per attivare il completamento del Piano di recupero relativo all'Area 3, relativamente alla parte residenziale ed a quella per attrezzature di quartiere. Il Piano, già parzialmente realizzato con la costruzione dell'edificio della Facoltà di ingegneria di Via Nuova Agnano, potrebbe essere completato solo attraverso un intervento di iniziativa Comunale, anche sfruttando gli strumenti della Finanza di Progetto. Non sfugge come, l'elevata compromissione di queste aree da parte di interventi abusivi necessari, però, di una qualche premialità per gli operatori al fine di trovare le convenienze economiche - e quindi la condivisione - al progetto di ricomposizione urbana. Questa nuova "politica di Piano", adeguatamente calibrata potrebbe essere applicata anche per l'Area 4 di Via Diocleziano, altrimenti di difficile sostenibilità.

Per quanto attiene l'Ambito 9 - Agnano, più ampie possibilità di realizzazione, anch'esse inquadrabili nell'auspicato riordinamento degli interventi nei tre ambiti confinanti (8, 9 e 10), potrebbero costituire una risorsa per migliorare la sostenibilità del processo di trasformazione, sviluppabile solo in parallelo con il contiguo Ambito Pisciarelli.

ASPETTI GENERALI

Valorizzazione immobili pubblici

Per gli immobili di proprietà pubblica da vendere o da valorizzare, prevedere la possibilità che la Giunta Comunale possa togliere il vincolo della tavola 8 specificazioni (sempre), possa autorizzare cambi di destinazione d'uso e interventi di nuova costruzione (non in Centro Storico); se in Centro Storico di ristrutturazione edilizia e cambio di destinazione d'uso.

Il problema della casa a Napoli

Come ormai noto, è necessario che vengano utilizzati tutti i possibili strumenti per dare corso ad un Programma della Casa anche nel Comune di Napoli, tale da presentare le seguenti caratteristiche:

- mettere a disposizione del mercato case a prezzi moderati, indirizzate alle fasce sociali medie e basse;
- contenere il Programma all'interno della capacità edificatoria della Variante, al fine di non stravolgere i significati di riqualificazione dello stesso;
- contenere, se non eliminare, gli impatti sulle dotazioni di aree per spazi pubblici al livello di quartiere;
- identificare "premierità" sufficienti a contenere i maggiori costi di bonifica delle aree comprese nell'ambito dei territori inquinati, rispetto all'originaria destinazione per la produzione di beni e servizi;
- riservare quote della maggiore edificabilità delle aree recuperate per interventi residenziali ad edilizia a prezzo convenzionato (agevolata o meno), al fine di costituire un serbatoio di case per le fasce "protette".

La seguente proposta così sintetizzata, si può riferire, a titolo sperimentale, alla sola Napoli Est e richiede sostanzialmente l'applicazione di due strumenti:

1. incremento del 50% delle quote residenziali previste nelle tabelle per ciascuno degli ambiti di Napoli Est a parità di capacità edificatoria totale. Più chiaramente, la proposta si concretizza nello spostamento di parte delle volumetrie oggi destinate ad altre destinazioni d'uso, verso la destinazione residenziale. L'incremento viene orientato a costituire una quota aggiuntiva di case di edilizia a "prezzo convenzionato" (eventualmente agevolabile dalla Regione, in caso di disponibilità di fondi). Nel caso di presenza negli ambiti di suoli comunali, si può prevedere la possibilità di applicare il criterio della permuta immobiliare al fine di ottenere, in cambio della cessione delle aree agli operatori privati, una quota corrispondente in valore di case di edilizia "sovvenzionata";
2. riconoscimento di una "premierità" edificatoria alle aree utilizzate per interventi residenziali ricadenti all'interno del perimetro dell'inquinamento e, pertanto, oggetto di bonifica. Come noto, infatti, i costi di bonifica di terreni destinati alla residenza risultano molto più alti di quelli relativi ad aree destinate ad altri usi. Risulta chiaro che, in presenza dei costi necessari ad una completa bonifica dei suoli per interventi volti alla residenza, i relativi interventi rischiano di non essere mai realizzati, venendosi a determinare un effetto negativo non previsto sulle quantità di residenze offerte al mercato. Detti costi possono, infatti, determinare un immobilismo naturale dei proprietari, ed una conseguente sospensione del processo di trasformazione urbana. Tale situazione non potrà essere "surrogata" dal Comune attraverso meccanismi quali l'esproprio e l'intervento pubblico sostitutivo, in quanto la permanenza dello scostamento tra i prezzi che il mercato è disposto a pagare per residenze

a Napoli Est e i costi di realizzazione (e bonifica) permarrà tale da richiedere contributi compensativi a fondo perduto di natura pubblica. In definitiva, la bonifica, alla stregua di Bagnoli, verrebbe, in tale ipotesi, scaricata sulla collettività.

Oneri accessori “pubblici” dovuti

In riferimento all’impatto rappresentato degli oneri accessori “pubblici” dovuti sia per l’approvazione dei PUA sia per il rilascio dei permessi di costruire si pongono all’attenzione le questioni seguenti.

Monetizzazione delle aree per standard

Si è già accennato alla necessità di graduare l’impatto degli oneri per la realizzazione di PUA nelle Sottozone Bb. Va segnalato che questo problema, in diversa misura, si manifesta anche in altre Sottozone (si veda Da, Db, etc.). A questa problematica si è aggiunta la recente legislazione nazionale, la quale, in attuazione di decisioni della Corte Costituzionale, ha ormai stabilito come le aree assoggettate ad esproprio debbano essere pagate a valore pieno di mercato. Le ricadute economiche sui casi di monetizzazione delle aree per gli standard per specifici interventi, risultano quindi pesantissime. Si ritiene perciò che debbano essere fornite urgenti assicurazioni circa l’applicabilità della riduzione del 25% del valore pieno di mercato prevista dalla nuova legislazione potendosi ritenere gli interventi per attrezzature e spazi collettivi di cui al D.M. 1444/68, come rientranti tra gli interventi programmati sull’intero territorio nazionale per migliori condizioni sociali e di vivibilità dei cittadini.

Politica selettiva per l’applicazione degli oneri di urbanizzazione

Il Comune di Napoli può decidere l’applicazione di politiche di calmieramento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, in funzione delle zone di cui alla Variante e sulla base della tipologia di intervento prevista. È consentita oggi una più mirata politica di sostegno degli interventi più importanti per le amministrazioni (recupero edilizio, ristrutturazione edilizia, recupero in genere dell’edificato preesistente).

Interventi edilizi per il miglioramento energetico del patrimonio edilizio

Si ritiene necessaria una forte politica di incentivazione di questi interventi. Le proposte hanno bisogno di una chiarificazione normativa che consenta la realizzazione di questi interventi attraverso la sterilizzazione di eventuali volumetrie tecniche aggiuntive necessarie (volumi dei cappotti x esempio). È inoltre necessario che vengano decisi provvedimenti per un sostegno economico specifico che possa comportare ad esempio la riduzione del carico “impositivo comunale” (riduzione del contributo sul costo di costruzione, l’eliminazione del COSAP, etc.)

Attrezzature

La proposta di Variante generale al PRG di Napoli costituisce l'atto conclusivo di un processo avviato dall'Amministrazione Comunale a partire dal 1994.

Le Delibere DGC n. 3631 del 4 ottobre 2005, la DGC n. 2298 del 14 giugno 2005, la DGC n. 1882 del 14 giugno 2005 e la DGC n. 886 del 21 novembre 2014 rivelano la presenza, ad oggi, di un surplus di attrezzature che ad una prima, più che prudente valutazione, si stima coincidente con:

- circa 17 ha per la Variante occidentale al PRG, secondo dati aggiornati al 2014;
- circa 154 ha per la Variante generale al PRG, secondo dati non aggiornati (2004), con previsione di consistenti aumenti a seguito di un aggiornamento dei dati.

Tale bilancio positivo è in continuo aumento, traducendosi in una diminuzione del fabbisogno di attrezzature, soprattutto in relazione a due fattori:

- L'ulteriore decremento demografico, testimoniato dai dati sulla popolazione residente a Napoli al Censimento 2011, che rilevano 962.003 abitanti;

- l'aumento delle attrezzature esistenti in esito alle realizzazioni effettuate, in corso o approvate. Si registra, in merito, anche un aumento, negli anni, degli immobili privati che hanno "ospitato" delle funzioni di attrezzature pubbliche e che oggi risultano inutilizzati perché ricadenti nella Tavola 8 delle Specificazioni e impossibilitati a trovare una nuova destinazione d'uso conforme alla Variante Generale al PRG (per esempio sono innumerevoli gli immobili che ospitavano scuole e che oggi sono dismessi).

Dunque, un eventuale ed immediato decremento delle aree reperite per attrezzature (154 ha della variante generale e 17 ha per la variante occidentale) di cui alla Tavola 8 delle specificazioni non compromette affatto il soddisfacimento degli standard di cui al D.M. 2 aprile del 1968 n. 1444, anzi ne determinerebbe una razionalizzazione oltre che una consistente opportunità economica.

Va inoltre ricordato che un eventuale aggiornamento degli standards e, dunque, un ridimensionamento delle aree individuate per il loro soddisfacimento delle tavole 8 non determinerebbe neppure l'esigenza di provvedere ad una nuova zonizzazione, perché le apposite tavole 6 e 7 prendono comunque già in considerazione, senza eccezioni, tutte le aree cittadine. Va inoltre debitamente tenuto in considerazione il fatto che, promuovere interventi privati su immobili in aree reperite a standard, oltre che il rilancio dell'occupazione determinerebbe un forte risparmio al consumo di suolo e formidabili occasioni di riqualificazione urbana di manufatti oggi abbandonati e degradati.

A tal proposito l'Amministrazione Comunale potrebbe, come per l'area della Variante Occidentale al PRG (DGR n. 886/2014), realizzare un nuovo e aggiornato Report delle attrezzature esistenti della Variante Generale al PRG, alla luce della popolazione odierna e delle iniziative in corso, approvate o già in essere.

Una volta calcolato il surplus di attrezzature odierno, potrebbe poi approvare una Delibera (simile alla DGC n.2298/2005 sui "ruderì e sedimi derivanti da demolizione") con cui si invitano i privati a presentare proposte, in un arco di tempo prestabilito (per esempio 24 mesi) su immobili individuati nella Tavola 8, che non producono reddito da almeno 2 anni, applicando le disposizioni di cui alle Tavole 6 e 7 della Variante Generale al PRG, fino alla saturazione del bilancio positivo delle attrezzature esistenti.

Sostanzialmente, si potrebbero concedere ad immobili privati in disuso la possibilità di avere la destinazione d'uso prevista nell'attuale zonizzazione della Variante, ma senza tenere conto delle specificazioni.

PROPOSTE DI MODIFICA DELLE CONVENZIONI PUA RELATIVE AL PUC

Si fa riferimento alla necessità che nell'ambito del nuovo PUC del Comune di Napoli la Convenzione che regola i rapporti tra Proponenti e Comune sia modificata nel caso che si volesse confermare il contenuto di quella attuale.

La considerazione scaturisce dal fatto che, sebbene il Comune abbia approvato oltre venti PUA di iniziativa privata, sembrerebbe che solo due siano in fase di attuazione.

Una delle ragioni più significative da evidenziare è quella che vede l'imposizione al Proponente di una Convenzione capestro, obbligatoria per tutti i PUA, tutta a vantaggio della sola Amministrazione Comunale che obbliga, il Proponente ad accettare una condizione senza ottenere garanzie sull'investimento economico programmato.

Entrando nello specifico si evidenzia che dal Comune viene imposto al Proponente, per l'attuazione effettiva del PUA, di cedere le superfici individuate per le attrezzature pubbliche già in sede di firma della Convenzione, con l'aggiunta di presentare ad "horas" una fideiussione ameno pari al valore delle opere pubbliche da realizzare, senza per questo offrire le dovute garanzie all'effettivo rilascio del Permesso a Costruire previsto per le opere squisitamente private.

A dimostrazione si riporta uno stralcio dell'attuale Convenzione allegata ai PUA

*Art.2- Oggetto della Convenzione, è detto "La presente Convenzione ha per oggetto **i diritti e gli obblighi** inerenti l'attuazione del PUA....."*

*Di seguito il citato Art. 2 riporta tutti gli **obblighi** che dovrà rispettare il proponente che di seguito si riportano in forma sintetica:*

- **La progettazione delle opere primarie e secondarie**
- **La cessione al Comune delle aree destinate alle opere di urbanizzazione secondaria.**
- **La monetizzazione a carico del proponente del fabbisogno residuo di opere di urbanizzazione**
- **...(omissis)....**

*Invece tra i **diritti** da riconoscere figura la descrizione delle **opere private da realizzare.***

Alla luce dell'articolato la Convenzione mette di fatto sullo **stesso piano giuridico i diritti e gli obblighi di entrambi i contraenti** che, di conseguenza, dovranno essere rispettati.

Nell'articolato della Convenzione, però, **non viene riportato alcun riconoscimento obbligatorio del diritto del proponente ad ottenere il Permesso a Costruire** delle opere private previste dal PUA, ma garantisce solo gli interessi del Comune per i quali i **suoli ceduti** per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, **resterebbero di proprietà del Comune anche in mancanza del rilascio delle autorizzazioni edilizie per la realizzazione delle opere private, oltre ad incassare la fideiussione posta a garanzia delle opere pubbliche eventualmente non realizzate.**

Dall'analisi del contenuto della Convenzione risulta evidente che l'imposizione del Comune ad acquisire in suo favore il suolo di proprietà privata ed a far realizzare dal Proponente le opere di urbanizzazione, anche in mancanza del rilascio da parte del Comune del Permesso a Costruire delle opere private previste dal PUA, presenterebbe giuridicamente, a livello contrattuale, una "**clausola vessatoria**" che per il suo contenuto, ai sensi del Codice Civile, comporterebbe uno **squilibrio di diritti e obblighi** (pur citati nell'Art. 2 della Convenzione) **a danno di una parte e a favore di un'altra.**

In buona sostanza, la **clausola "vessa" un contraente a beneficio dell'altro.**

È di tutta evidenza che si realizza una sperequazione tra i contraenti e la legge osteggia il verificarsi di situazioni simili.

D'altra parte il dubbio che nasce sull'eventuale diniego al Permesso a Costruire delle opere private nasce dal fatto che tale Permesso potrebbe essere negato *(ad esempio, per sopraggiunte nuove normative restrittive, anche nazionali e/o regionali e soprattutto ambientali nel caso di un'area sottoposta a vincolo paesaggistico, non ultimo per specifiche considerazioni nell'applicazione delle norme da parte del SUE, ovvero solo dettate da mutate convenienze economiche)*, limitando l'intervento così come approvato dal PUA e rendendo vano il calcolo costi-benefici che preventivamente il Proponente ha effettuato prima di proporre il PUA.

Tutto ciò considerato sarà necessario che nelle Convenzioni da applicarsi ai PUA del nuovo PUC siano ben garantiti i diritti dei proponenti come ad esempio: **il trasferimento effettivo delle aree destinate ad attrezzature al Comune solo dopo aver approvato il relativo Permesso a Costruire senza però il suo rilascio prima della cessione delle dette superfici, congiuntamente alla fideiussione.**

Queste ed altre più approfondite questioni potrebbero essere poste in fase di modifica effettiva della Convenzione relativa ai PUA del PUC.