



Società Italiana
degli Urbanisti

Indicazioni e proposte per il nuovo Piano urbanistico comunale di Napoli

L'amministrazione comunale di Napoli ha approvato nel giugno 2004 in Consiglio Comunale un Documento Strategico dal titolo "Verso il Nuovo Piano Urbanistico della Città di Napoli. Per una Città Giusta, Sostenibile, Vivibile e Attrattiva". A partire da tale approvazione, è stato avviato un percorso di consultazione pubblica per raccogliere indicazioni, proposte e criticità sull'attuale disciplina urbanistica e sul futuro Piano Urbanistico Comunale.

Nell'ambito di tale percorso, la Presidente della SIU, prof.ssa Angela Barbanente, è stata invitata a fornire un proprio contributo al "Tavolo delle Professioni", che si è tenuto a Napoli in data 11 settembre 2024. La Presidente ha delegato due membri della Giunta SIU, prof.ssa Adriana Galderisi e prof. Enrico Formato, a partecipare al Tavolo. Per impossibilità del prof. Formato ha partecipato la sola prof.ssa Galderisi.

Al tavolo hanno preso parte, oltre alla rappresentante della SIU: rappresentanti degli Ordini Professionali di Napoli e Provincia (architetti, ingegneri, agronomi e geologi, geometri); Presidenti delle Fondazioni dell'Ordine degli Architetti Napoli e Provincia e dell'Ordine degli Ingegneri; presidente della Sezione INU-Campania; presidente della Fondazione Annali dell'Architettura e della Città; presidente della sezione Campania dell'INARCH; coordinatrice della sezione Campania dell'Associazione Do.co.mo.mo Italia; il Dirigente del Servizio Urbanistica generale e attuativa del Comune di Napoli; il vicesindaco e assessore all'urbanistica del Comune di Napoli e il Coordinatore Tecnico - Scientifico delle attività finalizzate alla reazione del PUC di Napoli.

Il presente Documento fornisce una sintesi delle considerazioni condivise dai rappresentanti della SIU che hanno partecipato al Tavolo e dalla Presidente della stessa associazione.

Si esprime anzitutto apprezzamento per la **struttura processuale** delineata dall'Amministrazione per giungere al nuovo PUC, anche attraverso la preventiva adozione di una **Variante Normativa al PRG vigente** che consenta di affrontare alcuni dei problemi emergenti che la città si trova oggi ad affrontare.

Il processo di redazione di un Piano urbanistico richiede, infatti, tempi generalmente lunghi che contrastano con l'esigenza di fornire regole, immediate ed efficaci, per affrontare problematiche che minano la vivibilità della città o contrastare dinamiche di trasformazione in atto che potrebbero produrre significative alterazioni nel tessuto sociale ed economico. In tal senso, **si ritiene auspicabile procedere nell'immediato al varo della Variante Normativa al PRG vigente**. Tuttavia, al fine di inquadrare tale revisione normativa in un più generale quadro strategico

territoriale, si suggerisce l'opportunità di coordinare l'approvazione della Variante con l'annunciata revisione del preliminare di PUC adottato dalla precedente amministrazione. In tal modo, sarebbe possibile delineare con chiarezza e trasparenza - anche nella prospettiva di una valutazione ambientale strategica a tutt'oggi da avviare sulle scelte di piano - la relazione di coerenza tra questi provvedimenti "anticipatori", gli "obiettivi strategici" e i "progetti-guida" del PUC.

Altro aspetto che si ritiene meritevole di apprezzamento riguarda il **processo di partecipazione attiva**, esteso ad una pluralità di attori territoriali, che l'Amministrazione comunale ha avviato con l'auspicabile finalità di costruire una visione condivisa del futuro della città e una condivisione dei processi decisionali. A tal fine, si raccomanda di estendere il campo dei soggetti attivamente coinvolti, non solo ai classici soggetti istituzionali e associativi, ma a tutti i cittadini in forma singola o associata, compresi gli stranieri, gli apolidi e le persone che lavorano, studiano o soggiornano in città. In particolare, si raccomanda di favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati. I contenuti e gli esiti del procedimento partecipativo dovrebbero trasparentemente essere messi a disposizione di tutti gli interessati. A tal scopo, sarebbe opportuno il varo di una piattaforma informatica dedicata, di facile accesso, su cui rendere disponibili materiali informativi, resoconti dei dibattiti, loro eventuale influenza sulle deliberazioni assunte dall'amministrazione.

Prima di entrare nel merito delle specifiche questioni poste al Tavolo, sembra opportuno fare alcune considerazioni generali sul documento di Indirizzi.

A partire dalla piena condivisione della visione proposta, desideriamo sottolineare l'importanza di approfondire, in fase di predisposizione della proposta di piano, alcune questioni che meritano affondi specifici.

La prima di queste, attiene al concetto di "**rischio territoriale**", e, di converso, di "**sicurezza**" e "**resilienza**". Napoli, come è ben noto, è una città racchiusa tra due dei complessi vulcanici più pericolosi al mondo (Vesuvio e Campi Flegrei) e che si configura come un contesto a fortissima connotazione multirischio (frane, alluvioni, terremoti...). Essa presenta, in molte delle sue parti, un patrimonio edilizio del tutto inadeguato a fronteggiare i molteplici fattori di pericolosità che ne minacciano l'integrità fisica e la vita stessa dei suoi abitanti. Tali questioni vanno trattate strutturalmente nel nuovo Piano urbanistico, sia in termini di distribuzione dei carichi urbanistici, sia di incentivazione all'adeguamento del patrimonio edilizio, sia con riferimento alla predisposizione di un adeguato sistema di infrastrutture connesse alla gestione delle eventuali fasi emergenziali che dovessero presentarsi nel futuro. Dare importanza a questi temi richiede un approccio integrato, includendo appieno nelle scelte di pianificazione urbanistica, anche temi tradizionalmente demandati alla protezione civile, alla gestione dell'emergenza o alla regolamentazione edilizia.

Un ulteriore tema emergente, a nostro parere non sufficientemente esplicitato nel Documento di indirizzo, riguarda l'**abusivismo edilizio**. Da un lato, Napoli è una città in cui interi quartieri, alcuni dei quali ormai consolidati, sono di origine abusiva. Dall'altro lato, è da rilevare come, nonostante gli sforzi delle amministrazioni pubbliche,

L'abusivismo edilizio continui a proliferare, sia nelle aree agricole periurbane, sia anche nella città storica, dove la trasformazione diffusa, non autorizzata, degli edifici e dei tessuti storici, rappresenta l'altra faccia dell'*overtourism* e della collegata valorizzazione immobiliare. Si manifesta dunque un abusivismo caratterizzato da piccoli e grandi abusi, che include manufatti e brani di città che si sono sviluppati in totale difformità rispetto alle regole urbanistiche vigenti, che contribuiscono nel loro insieme ad accrescere in maniera sostanziale la fragilità e vulnerabilità del patrimonio edilizio napoletano, rendendo ancor più complesso il percorso di riduzione dei rischi in ambito urbano e il perseguimento degli obiettivi strategici correttamente enunciati dall'amministrazione.

Per quanto attiene alle tre specifiche questioni poste al Tavolo delle Professioni, si sintetizzano nel seguito le principali osservazioni in merito a ciascuna di esse, evidenziando le strette interrelazioni che tra esse sussistono.

1. Definizione di una soglia minima di destinazione residenziale e attuazione di politiche abitative volte a garantire le fasce sociali fragili. Ritenete questa ipotesi utile ad affrontare questo fenomeno e contrastare contestualmente le dinamiche di terziarizzazione?

Si ritiene certamente necessaria l'introduzione di misure volte a contrastare il fenomeno dell'*overtourism*, seppure di non agevole attuazione, specie nella perdurante assenza di una legge nazionale. Numerosi sono ad oggi i tentativi di regolazione del fenomeno che si stanno sperimentando in diverse città - statunitensi, europee e italiane - con misure che vanno dall'aumento della tassa di soggiorno, all'introduzione di divieti degli affitti a breve termine in alcune aree urbane, alla definizione di requisiti connessi alla loro dimensione, al numero di ospiti consentiti, all'obbligo di residenza per i proprietari. È tuttavia opportuno introdurre alcuni elementi di riflessione.

Il primo elemento è riferibile alla **difficoltà di delineare una "misura unica"** per l'intero centro storico di Napoli. Quest'ultimo infatti ha un'estensione di circa 1.700 ettari, di cui quasi 1.000 sono stati dichiarati patrimonio dell'umanità dall'UNESCO, e include quartieri (dalla città di impianto greco-romano, a parte delle zone collinari di Posillipo e del Vomero) molto eterogenei per densità abitativa, caratteristiche funzionali, socioeconomiche, morfologiche, di accessibilità. Pertanto, si ritiene indispensabile che eventuali forme di regolazione, ad inclusione della definizione di una soglia minima residenziale, siano articolate in ragione delle peculiarità e delle potenzialità dei diversi quartieri che compongono il centro storico, anche in ragione di fattori quali la presenza di altre categorie di utenti temporanei (es. studenti, lavoratori, ecc.) o di alloggi inutilizzati, la disponibilità dei servizi di base e l'accessibilità. Anche l'introduzione di dispositivi di regolazione basati sul rispetto delle caratteristiche tipologiche degli immobili è da valutare, evidenziando la necessità che gli eventuali frazionamenti - quali la produzione di diverse "case vacanza" a partire da un precedente appartamento va considerata - vengano effettuati nel rispetto delle caratteristiche distributive e architettoniche degli immobili. Tali misure, propriamente urbanistiche, potrebbero essere affiancate da provvedimenti ulteriori, quali l'introduzione di requisiti

prestazionali minimi degli alloggi da destinare ad affitti brevi e di incentivazioni fiscali per i proprietari che optano per affitti a lungo termine.

Ancora con riferimento alle aree della città interessate da processi di turistificazione, si sottolinea la necessità di affiancare alla regolamentazione degli affitti brevi, una regolamentazione delle attività commerciali. Le aree a più elevata concentrazione di flussi turistici sono infatti spesso caratterizzate anche da una progressiva contrazione della rete del commercio locale a servizio dei residenti, in favore di attività prevalentemente orientate a soddisfare la domanda turistica. Pertanto, al fine di contrastare tale fenomeno, sarebbe opportuno introdurre limitazioni, incluse quelle connesse all'utilizzo di suolo pubblico, e/o leve fiscali che favoriscano alcune tipologie di attività commerciali in determinate aree della città, così da preservarne la vivibilità.

Infine, particolarmente utile sarebbe l'istituzione di un "ufficio speciale per il centro storico" (o meglio: i "centri storici", compresi quelli periferici), con il compito di affiancare i privati nella realizzazione degli interventi di recupero del patrimonio edilizio, coordinare l'uso dello spazio pubblico, promuovere e realizzare politiche pubbliche per favorire e incentivare il recupero destinato a residenza, ordinaria e speciale, dei tanti immobili speciali (ex-conventi, oratori, ecc.), ancora inutilizzati presenti nelle maglie del tessuto urbano storico.

2. Gli Ambiti previsti dal PRG hanno mostrato un livello di fattibilità insufficiente: quali sono le principali criticità che la Variante normativa deve affrontare e risolvere per sbloccare interventi di rigenerazione urbana in questi ambiti?

Si tratta del punto più complesso posto alla discussione del Tavolo. Indubbiamente, dei 46 Ambiti di intervento individuati dal PRG, pochi hanno visto l'approvazione del Piano attuativo e ancor meno sono quelli effettivamente attuati.

Tra le principali criticità individuate dal Documento di Indirizzo vi è anzitutto quella di aggiornare la normativa degli ambiti alle mutate esigenze e condizioni di contesto, a vent'anni dalla sua stesura; inoltre, si evidenzia la necessità di "incentivare pratiche di rigenerazione urbana andando incontro ad attori di media capacità economica, favorire progetti puntuali che si presentano come anticipazioni ed esperimenti di come brani più estesi di città possono trasformarsi".

Pur condividendo il bilancio fornito dall'amministrazione in ordine all'attuazione degli Ambiti di trasformazione del PRG e alla necessità di introdurre misure atte a superare le persistenti difficoltà attuative, riteniamo che la soluzione proposta dall'amministrazione richieda un supplemento di riflessione ed elaborazione.

In primo luogo, va rilevata l'elevata eterogeneità (dimensionale, di frammentazione proprietaria, di condizioni di contesto e ambientali, ecc.) che caratterizza i diversi Ambiti e che richiede, dunque, un ragionamento da sviluppare "caso per caso", adattando le soluzioni ai differenti problemi e contesti urbani.

Inoltre, una considerazione più generale merita la proposta dell'amministrazione volta a "favorire progetti puntuali", riducendo la dimensione territoriale degli ambiti di

pianificazione attuativa per andare incontro " ad attori di media capacità economica". Questa scelta incide, infatti, non solo sul dispositivo attuativo ma sull'esito stesso della trasformazione di un certo Ambito di piano. Dato che ogni Ambito dovrebbe rappresentare, specie nelle aree di trasformazione, un comparto edificatorio con relativa perequazione tra proprietari, quanto più ampio è il perimetro di pianificazione, tanto più il progetto di ricomposizione fondiaria e riforma urbanistica potrà essere ambizioso, discostandosi dall'attuale frammentazione proprietaria e dai relativi assetti insediativi. Il rischio sotteso alla suddivisione in più sub-ambiti attuativi è dunque quello di produrre rigenerazioni edilizie più che urbanistiche, fondate sulla leva immobiliare e, pertanto, potenzialmente foriere di effetti sociali indesiderati o, nella migliore delle ipotesi, tali da confermare di fatto la situazione insediativa attuale. Tale scelta può anche essere valida in alcuni ambiti della città ma, se così fosse, la questione va esplicitata nel Preliminare di PUC, oltre che nella Variante normativa, trattandosi di una scelta che avrà conseguenze importanti per il futuro quadro generale della pianificazione cittadina. Potrebbe essere valutata, inoltre, l'utilità di un livello intermedio, di uno "schema direttore", per gli ambiti di trasformazione, in grado di conciliare l'opportunità di un coordinamento di alcune scelte strutturali (maglia infrastrutturale, cessione di aree per parchi e altri spazi pubblici, ecc.) con le necessità di compartimentazione delle singole attuazioni. Questo Schema direttore dovrebbe dunque essere contenuto nella Variante stessa, in anticipazione di alcuni contenuti da inserire nel redigendo Piano urbanistico comunale. In ogni caso, questo dispositivo andrà controllato, oltre che spazialmente, anche sul piano della consecutio temporale degli interventi, sia per stimolare eventi temporanei di riuso e rigenerazione dell'esistente, sia per consentire sempre, all'interno anche dei più piccoli tasselli attuativi, un corretto dimensionamento in termini di attrezzature pubbliche e di uso pubblico, evitando che gli interventi di rigenerazione urbana siano realizzati 'in anticipazione' rispetto alle dotazioni di "standard urbanistici" e delle attrezzature di interesse generale.

3. È necessario un aggiornamento sostanziale delle tipologie di servizi previsti dal vigente PRG, in attesa del redigendo PUC. Quali sono le proposte di aggiornamento che ritenete più urgenti in questa fase per dare risposta alle domande improcrastinabili di nuove dotazioni urbane e territoriali?

Il tema delle dotazioni urbane, in particolare delle attrezzature di quartiere, costituisce indubbiamente una priorità per restituire vivibilità alla città di Napoli. L'aggiornamento delle tipologie di attrezzature previste dal PRG vigente, essenzialmente riferibili a quelle introdotte dal DM 1444/68, può infatti contribuire ad affrontare sin da ora alcune delle problematiche prioritarie individuate: dal contrasto ai rischi, soprattutto climatici, al diritto all'abitare e al diritto alla città per tutte le eterogenee categorie di utenti fragili. In tal senso, si ravvisa la necessità di modificare la norma vigente affiancando ai tradizionali parametri quantitativi, che regolano a tutt'oggi il dimensionamento delle dotazioni urbane, requisiti prestazionali che consentano di definire il contributo di ciascuna delle dotazioni, in particolare di parcheggi e verde attrezzato, agli obiettivi di rigenerazione ambientale che si intendono perseguire nelle diverse aree urbane. Tali dotazioni possono

essere reinterpretate, quindi, quali **attrezzature multifunzione**, in grado di svolgere un ruolo fondamentale in ambito urbano sia come spazi volti ad incrementare la qualità e la vivibilità della città, anche in termini di socialità mutualistica, sia come spazi utili per contrastare alcuni dei principali impatti del cambiamento climatico, sia come spazi da ripensare in complementarità con gli spazi per l'emergenza individuati dai piani di protezione civile.

Interventi di *de-sealing*, introduzione di alberature, sistemi di drenaggio urbano sostenibili, vasche di accumulo dell'acqua piovana, potrebbero consentire alle dotazioni esistenti e a quelle da realizzare di migliorare la risposta della città agli impatti, sempre più pressanti e diffusi, del cambiamento climatico: isole di calore e alluvioni pluviali. Ancora con particolare riferimento alle aree verdi, si ritiene indispensabile introdurre approcci innovativi che consentano di superare le logiche di intervento settoriali, puntuali e monofunzionali, che hanno caratterizzato il progetto delle dotazioni di verde in ambito urbano, in favore di logiche reticolari e multifunzionali, che consentano di promuovere le connessioni tra gli spazi verdi e di integrare questi ultimi nel più complesso sistema degli spazi aperti urbani e delle reti di mobilità dolce rete. Infine, tralasciando in prospettiva i principi che dovranno guidare l'elaborazione del nuovo PUC, si ritiene opportuno avviare fin da subito una attenta riflessione sul tema dei servizi ecosistemici, a partire da una valutazione dei servizi offerti dall'insieme degli spazi aperti esistenti, pubblici e privati, in ambito urbano e periurbano, con l'obiettivo di delineare, nell'ambito del nuovo PUC, criteri e requisiti per migliorare il contributo che ciascuna tipologia di spazio aperto (dal verde storico ai giardini privati, dalle aree agricole ai terreni incolti, dalle alberature stradali ai parchi di quartiere e così via) può offrire per garantire un innalzamento della qualità ambientale della città.

Ancora, si sottolinea la possibilità di introdurre nuove dotazioni per particolari tipologie di utenti. In particolare, la vocazione universitaria della città richiederebbe una consistente dotazione di residenze per studenti; inoltre, è possibile ipotizzare esperienze innovative volte alla sperimentazione di forme di co-housing per particolari categorie di utenza (ad es. Porto 15 a Bologna per giovani under 35) o per promuovere lo scambio tra diverse categorie (es. giovani, immigrati, anziani). Tali dotazioni consentirebbero di dare risposta a quel diritto all'abitare e alla città, sempre più compresso dalle dinamiche espulsive del mercato immobiliare.

Un'ultima questione attiene all'uso e alla gestione delle attrezzature e, più in generale, dei beni pubblici, con riferimento al tema dei beni comuni e degli usi civici e collettivi ad essi connessi, che pone al centro la relazione tra beni, diritti fondamentali e persone, dando l'occasione di ripensare le stesse attrezzature collettive come proiezione spaziale dei diritti costituzionalmente garantiti. Si tratta di una modalità di uso condiviso, democratico, sostenibile, che intende garantire l'accessibilità ai beni in funzione dell'esercizio dei diritti fondamentali, primo fra tutti il diritto all'effettiva partecipazione al governo dello spazio pubblico. Questa modalità di uso e cura sperimentata a Napoli a partire dagli anni della precedente amministrazione comunale ha assunto un posto di rilievo nel dibattito scientifico nazionale e internazionale, ispirando anche forme di Regolamentazione in alcune città italiane. Il PUC di Napoli può costituire l'occasione per

approfondire e collegare alla pianificazione territoriale tale forma di produzione e cura degli spazi pubblici, anche quelli più marginali, stimolando il protagonismo diffuso degli/delle abitanti e promuovendo un'azione di crescita collettiva dal punto di vista della cultura ambientale e della sostenibilità, come anche della democrazia urbana e della collaborazione tra Ente pubblico e cittadini.