



Napoli 2011

Il Programma Urbano dei Parcheggi di Napoli a dieci anni dall'approvazione

Ten Years from Naples's PUP Adoption

a cura di Daniela Cerrone

Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: cerrone@unina.it; web: www.dipist.unina.it

In questo numero

La predisposizione di forme efficienti di mobilità, l'efficace gestione del traffico e la messa a punto di strumenti e tecniche di riduzione dei livelli di congestione rappresentano politiche dalla cui corretta attuazione dipende il buon funzionamento del sistema urbano. Sempre più spesso, i fenomeni di congestione da traffico rappresentano infatti i principali fattori da cui dipendono, forme di degrado urbanistico, non adeguato funzionamento delle attività distribuite sul territorio, più in generale, bassi livelli di qualità della vita e forme di inerzia allo sviluppo del tessuto socio-economico. Elemento fondamentale di supporto alle strategie di gestione della mobilità in ambito urbano è la predisposizione di una rete integrata di parcheggi a supporto delle diverse forme di mobilità.

Da queste premesse parte l'approfondimento proposto in questo numero finalizzato a descrivere il percorso che in tale settore ha compiuto la città di Napoli. Dall'approvazione, dieci anni fa, del Programma Urbano Parcheggi alla decisione di dichiarare, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio della Città di Napoli, si propone un'analisi delle politiche nel settore della mobilità con particolare riferimento al Programma Urbano Parcheggi in termini di strategie, obiettivi, contenuti e stato di attuazione.

Obiettivi e contenuti del PUP di Napoli

Il Programma Urbano dei Parcheggi di Napoli è stato approvato in Consiglio Comunale con delibera n. 283 il 3 agosto 1999 e venne definito, nella presentazione a firma dell'allora Vicesindaco, «un importante tassello di una politica del territorio attuata dall'Amministrazione Comunale con l'obiettivo

Il Programma Urbano dei Parcheggi della città di Napoli, approvato nel 1998, riconoscendo la correlazione diretta tra incremento dell'offerta di parcheggi e incremento dei flussi veicolari e quindi dei fenomeni di congestione, definisce una rete integrata di parcheggi che si orienta prevalentemente su parcheggi di scambio localizzati a corona del sistema urbano.



di affrontare in maniera integrata le problematiche dell'uso del territorio con quelle della mobilità.» (Comune di Napoli 2000). Il PUP è stato redatto ed approvato, infatti, in un periodo di grande fermento per Napoli in termini di capacità di predisporre strumenti urbanistici e di settore.

Nel 1997 era stato approvato il Piano Comunale dei Trasporti, nel 2000 sarebbe stato approvato il Piano della Rete Stradale Primaria, nel 2001 sarebbe stato adottato il nuovo Piano Regolatore Generale definitivamente approvato nel 2004; tutti strumenti, predisposti dall'Amministrazione Comunale, da uffici cui era stata data come linea di indirizzo in tema di mobilità la predisposizione di strumenti tesi a programmare reti integrate di trasporto pubblico (in primo luogo su ferro) e parcheggi di interscambio a corona della rete su ferro per fermare il trasporto privato ai margini della città. Dall'approfondimento degli strumenti di pianificazione del settore dei trasporti e dall'analisi più generale delle politiche predisposte per governare la mobilità di persone e di merci sul territorio cittadino, si evince l'obiettivo di indirizzare l'utenza, in primo luogo quella interna alla città di Napoli, verso un più razionale utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico cercando di sviluppare una maggiore e più qualificata offerta di trasporto pubblico locale e, contestualmente, di intercettare l'utenza proveniente dall'area metropolitana nelle aree di corona della città.

In coerenza con tali strategie nel PUP della città Napoli si privilegia, tra le altre, la tipologia di sosta di scambio, soprattutto nelle aree periferiche a corona della città e in corrispondenza delle principali linee metropolitane. Si definiscono inoltre come prioritari gli interventi direttamente finalizzati a ridurre la sosta lungo le principali arterie della viabilità urbana per rendere più fluidi i flussi veicolari. In particolare, gli obiettivi dichiarati nel PUP di Napoli sono finalizzati a:

- limitare l'accesso al centro;
- disincentivare la localizzazione di parcheggi di destinazione in aree centrali della città;
- evitare la localizzazione di parcheggi privati su suolo pubblico nel centro città;
- ridurre in maniera significativa la sosta privata ai margini delle strade.

Strategia di fondo è riorganizzare ed adeguare la rete della sosta, in particolar modo, nelle zone ad alta concentrazione di attività e di servizi.

La rete della sosta prevista dal PUP

La rete della sosta prevista dal PUP di Napoli articola le tipologie di parcheggi, così come indicato dalla Legge 122/89, in:

- di scambio;
- di relazione;
- stanziali;

Ai parcheggi di scambio viene affidato il ruolo di intercettare i flussi provenienti dall'esterno e diretti verso il centro città. La loro localizzazione viene infatti prevista prevalentemente nelle aree di corona della città e in stretta relazione con la rete del trasporto pubblico locale in particolare su ferro. Complessivamente, il programma individua 35 aree destinate a parcheggio di scambio per complessivi 13.000 posti auto. Alla data di approvazione del Programma, 7 erano già esistenti, 4 esistenti ma da ampliare o recuperare, 24 di nuova costruzione.

Per rispondere alla domanda di sosta di relazione, presente soprattutto nelle aree dove si registra una maggiore concentrazione di funzioni urbane e di attività, il Programma prevede la realizzazione di 3090 posti auto distribuiti in 6 parcheggi di relazione di cui 3 nell'area occidentale ed in particolare nel quartiere Fuorigrotta, uno nel quartiere Vomero, uno in prossimità di Capodichino, uno nell'area Orientale. La realizzazione di parcheggi destinati alla sosta stanziale di pertinenza alla residenza viene indicato tra i principali obiettivi del programma che, per tale motivo, prevede per i privati la possibilità di realizzare tale tipologia di parcheggi su aree pubbliche. Per l'area centrale, di elevato valore storico-architettonico, il Programma individua 34 aree pubbliche su cui è consentita la realizzazione di parcheggi per complessivi 4.225 posti auto, definisce inoltre le tipologie consentite e le modalità di intervento. Nelle aree periferiche, invece, si lascia all'iniziativa privata l'individuazione della localizzazione e delle modalità di intervento.

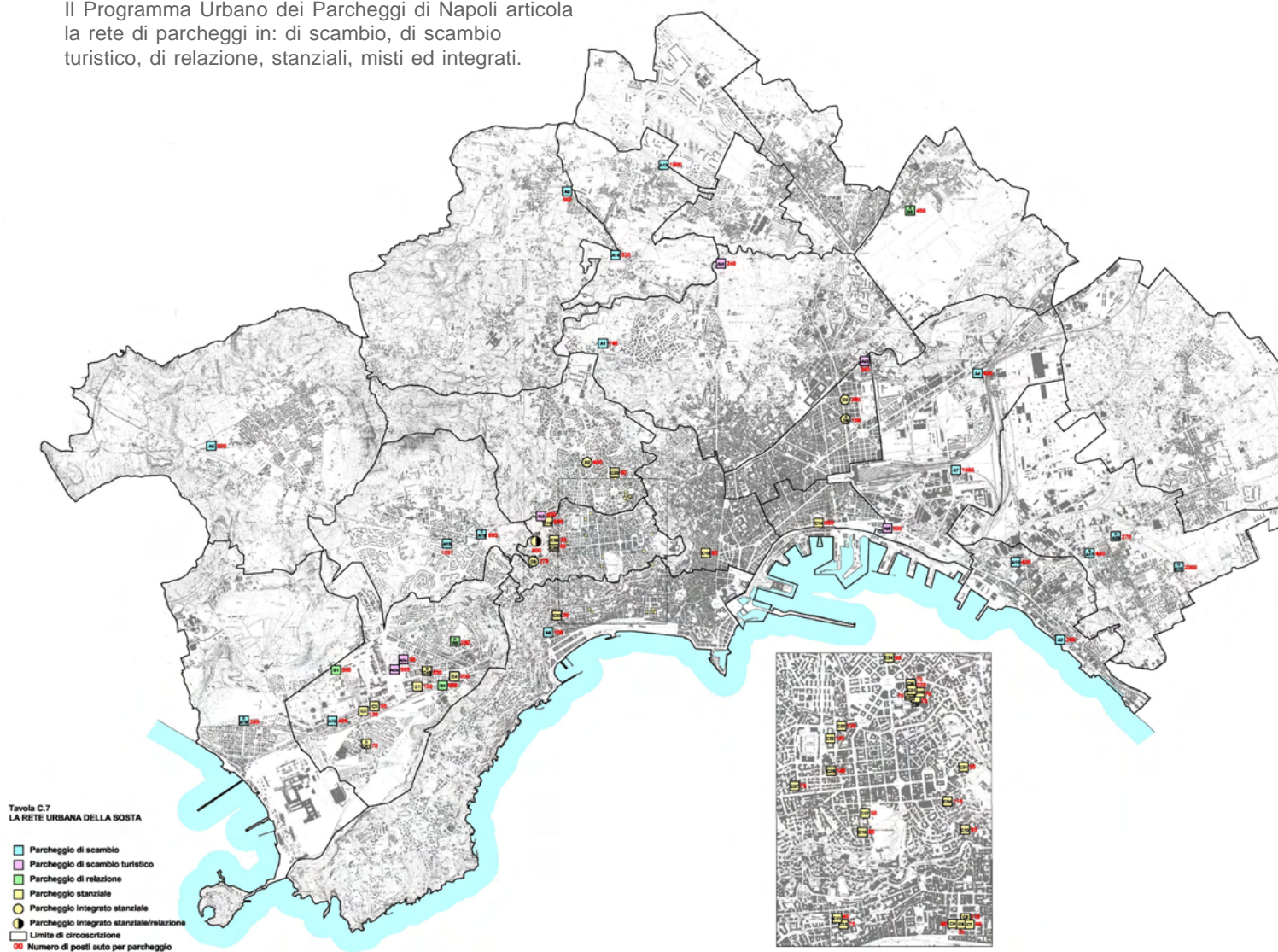
Alle tipologie descritte, previste per legge, nel PUP di Napoli vengono previsti anche parcheggi:

- misti;
- integrati;
- di scambio turistico.

I parcheggi misti rappresentano una particolare tipologia di spazi per la sosta in cui nella stessa struttura sono previsti sia parcheggi di relazione sia quelli stanziali.

Ulteriore categoria introdotta dal PUP di Napoli è quella dei parcheggi integrati. La definizione nasce dal fatto che in una stessa struttura alcuni livelli sono destinati a parcheggio altri sono destinati ad attrezzature pubbliche o ad uso pubblico. I parcheggi integrati previsti dal Programma sono 5 (per complessivi 2005 posti auto) di cui tre destinati alla sosta stanziale (1025 posti auto) e due alla sosta di relazione (980 posti auto). L'ultima tipologia è dedicata ad una particolare utenza, quella turistica, ed è finalizzata ad intercettare i flussi turistici ed evitare che entrino nel centro città. La programmazione di una rete dedicata alla sosta turista viene proposta in ragione della forte domanda insoddisfatta generata dai consistenti flussi che interessano la città di Napoli. Il programma prevede 5 parcheggi di scambio turistico prevalentemente localizzati in prossimità degli svincoli della Tangenziale di Napoli e del raccordo autostradale. Le aree individuate sono:

Il Programma Urbano dei Parcheggi di Napoli articola la rete di parcheggi in: di scambio, di scambio turistico, di relazione, stanziali, misti ed integrati.



- nell'area occidentale di Napoli nel quartiere Fuorigrotta presso lo Stadio San Paolo e in prossimità dello svincolo "Fuorigrotta" della Tangenziale;
- nella zona collinare, nel quartiere Vomero in prossimità dello svincolo "Via Caldieri" della Tangenziale;
- in prossimità del Parco di Capodimonte in corrispondenza dello svincolo "Capodimonte" della Tangenziale;
- in prossimità del Centro Direzionale di Napoli in corrispondenza dello svincolo "Corso Malta" della Tangenziale;
- lungo via Marina in prossimità dello svincolo "Napoli centro" dell'autostrada.

Complessivamente, l'offerta di spazi per la sosta turistica prevista dal Programma consente di accogliere 481 bus per una domanda complessiva, considerata una capienza media di un autobus di circa 50 persone, pari a 24.000 utenti/giorno e 595 auto private. Alla previsione di realizzare strutture destinate all'utenza turistica in cui trovano spazio anche servizi dedicati alla specifica tipologia di utenza (punti

informativi e di ristoro, servizi igienici, ecc.), il Programma associa l'attivazione di servizi di trasporto pubblico (navette) dedicate al collegamento dei parcheggi di scambio turistico con le aree maggiormente ricche di emergenze storico-architettoniche.

Considerazioni conclusive

Va riconosciuto che Napoli è una città, un'area metropolitana, che più di altre, per caratteristiche fisiche, densità demografica ed edilizia, ampiezza e consistenza delle aree che su di essa gravitano, rappresenta in termini urbanistici e trasportistici, un caso particolarmente complesso. Altrettanto complesse sono quindi le attività per l'individuazione di strategie efficaci tese al governo della mobilità in ambito urbano di cui le politiche della sosta rappresentano un elemento strategico.

In tale scenario, la realizzazione, nel triennio 1998-2000, dell'insieme degli interventi previsti dal Programma Urbano Parcheggi per ridurre il deficit di aree per la sosta –risultato dal bilancio tra domanda e offerta esistente– avrebbe comportato un significativo contributo pur rispondendo in maniera solo parziale all'ingente deficit di sosta (Comune di Napoli 2000). Nel triennio indicato si sarebbero dovute infatti realizzare strutture per una nuova offerta complessiva pari a 22.128 posti auto di cui il 58% destinati alla sosta di scambio, il 9% alla sosta turistica, il 14% a quella di relazione e il 19% alla sosta stanziale. Come si evidenzia dalle percentuali in cui nel Programma si prevede di articolare la nuova offerta di aree per la sosta, un ruolo determinante viene riconosciuto alla tipologia di scambio (58%). Ciò che infatti, in modo evidente, viene dichiarata nel Programma Urbano Parcheggi della città di Napoli ma anche in tutti gli altri strumenti, generali e di settore (Piano Regolatore Generale, Piano Comunale dei Trasporti, Piano della Rete Stradale Primaria), è la precisa volontà politica di:

- limitare l'accesso al centro della città dei flussi provenienti dall'hinterland;
- riorganizzare la mobilità urbana riducendo l'uso del trasporto privato per gli spostamenti interni ed incentivando forme di trasporto pubblico prevalentemente su ferro;
- migliorare le condizioni delle principali arterie contraddistinte dai maggiori flussi veicolari.

Individuati e approfonditi gli obiettivi del Programma, si può affermare che il PUP di Napoli, già nel 1998, faceva propria la consapevolezza, che si è andata rafforzando sempre più nel dibattito scientifico degli ultimi anni, che all'incremento in ambito urbano (in particolare nel centro) di aree per la sosta corrisponde spesso un incremento dei flussi veicolari e quindi dei fenomeni di congestione.

Nel Programma il 58% dei posti complessivi previsti è dedicato alla sosta di scambio e le strutture a ciò preposte vengono localizzate prevalentemente a corona della città, in prossimità dei principali nodi di accesso alla città (svincoli della tangenziale e dell'autostrada) e del trasporto pubblico su ferro.

Va riconosciuta al Programma una buona impostazione metodologica e altrettanto buone capacità di analisi e di individuazione degli obiettivi di intervento, va anche evidenziato però che ad oggi, a distanza di dieci anni dalla sua approvazione, quanto era stato previsto di realizzare in un triennio, non è stato ancora completato, in alcuni casi, neanche avviato. Tutto ciò con pesanti ripercussioni sulla mobilità urbana che risente di elevati livelli di congestione e delle conseguenti esternalità negative (inquinamento atmosferico ed acustico, degrado urbano, incremento dell'incidentalità). Nel settembre del 2007 dopo anni in cui la situazione ha raggiunto livelli preoccupanti anche in termini di inquinamento (sempre più frequenti sono stati gli sforamenti dei livelli massimi previsti per legge di sostanze nocive presenti nell'area e direttamente imputabili ai fenomeni di conge-

stione automobilistica con conseguente interdizione alla circolazione in diverse aree della città e per più giorni alla settimana), è stato dichiarato nel territorio della città di Napoli (ma anche in altre città) lo stato di emergenza nel settore traffico e mobilità. Delle diverse emergenze che il Commissario è stato chiamato a gestire un ruolo determinante è stato riconosciuto alla necessità di dare attuazione a quanto previsto nel PUP e in tal senso, con le procedure previste dai "poteri speciali" riconosciuti al Sindaco in virtù dello stato di emergenza, si è dato avvio all'apertura di alcuni cantieri per la realizzazione di parcheggi di scambio e si sono accelerate le procedure per la realizzazione di parcheggi stanziali su aree pubbliche. Come spesso accade, infatti, è la fase dell'attuazione che non è stata gestita con la dovuta accortezza. Ancora oggi si affida alla buona impostazione dei documenti di pianificazione e programmazione il successo delle strategie, quando invece, nell'intero processo di governo dei fenomeni urbani, alla fase della conoscenza, deve fare seguito quella della decisione, ma perchè le decisioni prese diventino realtà è necessario passare alla fase dell'attuazione che prevede tecniche e strumenti propri. Il Programma individua quale elemento condizionante l'attuazione degli interventi previsti la necessità di ingenti risorse economiche e definisce necessario il «concorso tra iniziativa pubblica e privata ai fini della attuazione e gestione degli interventi previsti» attribuendo all'Amministrazione il «ruolo di definizione delle scelte strategiche per la sosta ma, soprattutto, la messa a punto di procedure per l'attuazione del Programma» (Comune di Napoli 2000). In particolare, mette in evidenza la difficoltà di realizzare una così alta percentuale di strutture dedicate alla sosta di scambio tanto da affermare che «La rete della sosta di scambio rappresenta anche una sfida delle capacità organizzative dell'Amministrazione Comunale. Essa, infatti, comporta notevoli investimenti di base e notevoli costi di gestione, a fronte dei quali si riscontrano bassi valori di ritorni tariffari, soprattutto per i parcheggi più periferici». Alla lungimiranza che va riconosciuta a chi ha impostato il PUP di Napoli nell'individuazione delle politiche che, dalle analisi delle best practices in tale settore, emergono ancora oggi come maggiormente efficaci; alla lucidità con cui sono stati messi in evidenza nello stesso documento i possibili e probabili elementi da cui poteva dipendere l'insuccesso del Programma, corrisponde da parte di chi avrebbe dovuto attuare le scelte effettuate in sede di programmazione una non altrettanto adeguata attenzione a predisporre gli ulteriori strumenti necessari alla attuazione di quanto previsto nel PUP.

Riferimenti Bibliografici

Comune di Napoli (2000) *Programma Urbano dei Parcheggi*.

Referenze immagini

Le immagini riportate sono state tratte dalla pubblicazione a cura del Comune di Napoli "Programma Urbano dei Parcheggi".