

La recente pianificazione integrata urbanistica/trasporti in Campania

di Antonio ACIERNO

Nell'ultimo decennio, e in particolar modo nella sua seconda metà, la pianificazione urbanistica e la pianificazione dei trasporti della regione Campania sono state particolarmente vivaci e prolifiche, come attestano l'approvazione della nuova legge regionale del 2004, l'approvazione della Variante al PRG di Napoli nello stesso anno, l'adozione del Piano Territoriale Regionale alla fine del 2006 ed attualmente in discussione, l'approvazione della proposta del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Napoli alla fine del 2007, primo dei capoluoghi di provincia in tutto il Mezzogiorno. La pianificazione settoriale delle infrastrutture e dei trasporti nella regione, invece, è partita già qualche anno prima, con l'approvazione del Piano Regionale dei Trasporti, mediante la legge n. 34 nel 1993, l'emanazione della nuova legge regionale di riforma del sistema della mobilità del 2002, l'approvazione del Piano comunale dei trasporti di Napoli nel 1997, il Piano della rete stradale primaria del 2000 e il Piano delle 100 stazioni nel 2003, la creazione dell'Agenzia Campana della Mobilità nel 2003 che ha redatto il primo rapporto sulla mobilità della regione nel 2006.

Si tratta di una mole rilevante di atti legislativi e pianificatori, in termini non solo quantitativi ma anche qualitativi, attraverso i quali la regione e soprattutto il suo capoluogo hanno cercato di mettere in pratica un ordinato assetto del territorio puntando sul riequilibrio del sistema infrastrutturale, ferroviario, stradale, portuale e marittimo esistente, allo scopo di garantire maggiore equità nell'accessibilità e negli spostamenti di merci e persone dentro e fuori i confini regionali.

Passando in rassegna alcuni di questi documenti, si evince la volontà di integrare la pianificazione urbanistica e territoriale con quella dei trasporti, mettendo l'una a servizio dell'altra alla ricerca di nuove opportunità di sviluppo. S'introducono progressivamente, fino a diventare preponderanti nei più recenti documenti, anche le politiche di tutela del territorio e la pianificazione ambientale costruendo un modello prefigurato di sviluppo che coniuga sostenibilità ambientale, infrastrutture ed urbanistica.

Tale intenzionalità traspare dai testi dei documenti e dalle aspirazioni sottese, da cui sembra affiorare la volontà di lasciarsi alle spalle gli ultimi decenni dominati da pratiche e politiche pianificatorie, ove la settorialità e la frammentazione hanno prevalso sull'integrazione e sul primato del piano generale sul dettaglio e le opportunità contingenti.

Con legge regionale n. 34 dell'8 settembre 1993 "Norme e procedure per l'attuazione del Piano regionale dei trasporti" di approvazione del PRT, la regione Campania articolava la programmazione in materia di trasporti mediante un modello a cascata di piani progressivamente calati in dettaglio sul territorio, il cui obiettivo prioritario era il perseguimento di una efficace funzionalità dell'intero sistema come condizione e strategia per il supporto alle attività e all'accessibilità ai luoghi, e soprattutto come strumento efficace per sostenere lo sviluppo regionale. Nel PRT si propongono essenzialmente strategie ed obiettivi da perseguire fornendo indicazioni sulle procedure da implementare, talvolta anche

indicando alcune scelte concrete, ma il suo ruolo è soprattutto di conformazione di un quadro generale.

Con la legge regionale n. 3 del 22-03-2002 *“Riforma del Trasporto pubblico Locale e Sistemi di Mobilità della Regione Campania”*, con la quale veniva abrogata la precedente legge del 1993, il sistema di pianificazione e programmazione della mobilità pubblica viene integrato e ammodernato, confermando ed ampliando gli obiettivi e le finalità del sistema esistente. L'oggetto stesso della legge si dilata e precisa, intendendo in maniera congiunta sistema pubblico dei trasporti e sistema della mobilità, favorendo lo sviluppo di un sistema integrato con investimenti mirati al potenziamento delle infrastrutture e dei mezzi di trasporto, e al miglioramento della gestione e della qualità della mobilità.

Si introduce, garantendo una strumentazione operativa, un modello di pianificazione, da revisionare ogni cinque anni, che prevede il Piano Regionale dei Trasporti, il Piano provinciale dei Trasporti e il Piano Urbano della Mobilità, nonché specifici piani di settore e studi di fattibilità, mentre per la mobilità stradale individuale si prevedono due strumenti, il piano generale del traffico della viabilità extraurbana, di competenza provinciale e il piano urbano del traffico a livello comunale, come disciplinato dal Nuovo Codice della Strada. Di particolare rilevanza, viene istituita l'Agenzia campana per la mobilità sostenibile, ACaM, con il compito prioritario di fornire supporto alla Regione ed agli enti locali nella gestione degli investimenti nel sistema dei trasporti, nella gestione dei servizi, della pianificazione e programmazione della mobilità, e in particolare nella realizzazione e gestione, mediante un Centro Studi dedicato, di una banca dati dei sistemi della mobilità, della qualità dei servizi e dell'informazione alla clientela. L'agenzia è stata istituita nel 2003 e ha pubblicato il suo primo, ed unico per ora, Rapporto sulla Mobilità Regionale nel 2006, che costituisce uno strumento conoscitivo di singolare valore per l'Amministrazione regionale, la quale ha finalmente a disposizione un quadro preciso e dettagliato dell'intero settore delle infrastrutture di trasporto e dei servizi di mobilità, che costituisce altresì una base di partenza per la pianificazione futura degli investimenti. Un supporto di conoscenza che non esiste ancora a livello nazionale e che poche altre regioni hanno a disposizione.

Dal rapporto si evince che negli ultimi cinque anni il sistema della mobilità nella regione è cresciuto e mutato in modo significativo: il numero di spostamenti di persone (aumento del 35-40%) e merci è cresciuto fortemente quale effetto di un'ampliata offerta di mobilità pubblica, in termini di dotazione infrastrutturale e di servizi. Infatti, il sistema di trasporto su ferro costituisce il settore che ha assorbito i maggiori investimenti e che sta producendo una tangibile trasformazione nelle modalità di trasferimento di persone, a vantaggio dei mezzi collettivi pubblici: basti pensare alla rete Alta Velocità e al Sistema di Metropolitana Regionale. Contestualmente è stata migliorata anche la rete stradale e autostradale; è stato dato impulso alla portualità ordinaria, con il potenziamento dei porti di Napoli e Salerno, e quella turistica incrementando i porti turistici minori e gli approdi lungo tutta la costa campana; è cresciuto anche il traffico aeroportuale che ha portato l'aeroporto di Capodichino a superare i 5 milioni di passeggeri annui e hanno preso consistenza i progetti per gli aeroporti di Grazzanise e Pontecagnano; è cresciuto anche il sistema della logistica con gli interporti di Nola e Marcanise-Maddaloni.

Nel rapporto si propone una lettura e presentazione dei dati, non secondo i tradizionali settori di industria e servizi, ma di “filieri modali” che permettono una comprensione più esaustiva dei singoli settori di trasporto, cogliendo le relazioni tra i diversi settori e soprattutto con l'intero indotto occupazionale e produttivo.

Altro aspetto che il rapporto ha privilegiato, oltre alle ricadute occupazionali e reddituali degli investimenti in opere infrastrutturali, è stato quello di monitorare gli effetti sull'equilibrio ambientale che, in ultima analisi, forniscono una parte significativa del resoconto della qualità globale del servizio poiché colgono i miglioramenti nella riduzione delle emissioni nocive (chimiche, elettromagnetiche, visive, estetiche, ecc.), che tra l'altro sono state stimate, limitatamente alle sole sostanze inquinanti emesse nell'aria, in una riduzione del 40-60 %. Da questa indagine si coglie più da vicino l'impatto delle trasformazioni del sistema trasporti-mobilità sulla qualità della vita dei singoli cittadini, in termini di vivibilità, di congestione del traffico, di inquinamento ambientale, di sicurezza negli spostamenti, ecc.

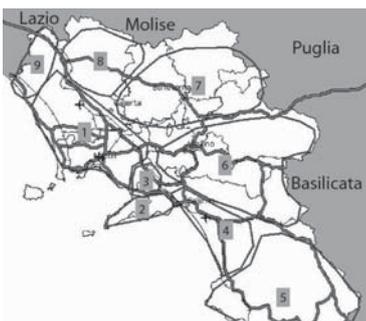
L'analisi dettagliata della mobilità e il monitoraggio costante compiuti dalla ACaM dovrebbero permettere, pertanto, di cogliere quei fattori significativi utili alla pianificazione dello sviluppo territoriale tout court e non limitarsi alla tradizionale lettura settoriale trasportistica, significativi prevalentemente per le scelte localizzative e delle destinazioni d'uso future, mirando ad un processo integrato con le tematiche ambientali, occupazionali, residenziali e della qualità della vita nell'accezione più ampia.

La base informativa dell'ACaM risulta indubbiamente utile ai fini di una gestione degli investimenti nel settore infrastrutturale ma, ad un'attenta lettura, si rilevano scarsi riferimenti alla pianificazione urbanistica e territoriale, soprattutto in termini di riqualificazione urbana, di tutela del patrimonio culturale e della protezione ambientale. Emerge ancora una visione sostanzialmente settoriale, che lega le infrastrutture alle opportunità di sviluppo economico, resta nella tradizione del legame infrastrutture/pianificazione uso dei suoli, vestiti solo superficialmente di un nuovo linguaggio uniformato alla “cultura della sostenibilità”, mentre potrebbe effettivamente diventare un ausilio concreto alla pianificazione territoriale assumendo un ruolo ed un senso nuovi.

Medesimo approccio si rinviene anche nei documenti pianificatori stilati in questi ultimi anni nella regione, dal Piano Territoriale Regionale, presentato nell'ottobre 2006 e attualmente in discussione alla Regione, e nel primo Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Napoli presentato alla fine del 2007, strumenti entrambi previste dalla nuova legge urbanistica campana n.16 del 2004.

Il PTR inserisce gli obiettivi e le strategie di sviluppo del sistema della mobilità regionale all'interno del Piano Generale dei Trasporti nazionale e nel quadro delle indicazioni dello Strumento Operativo per il Mezzogiorno, che erano già state recepite negli atti programmatici e pianificatori del settore nel 2002. I canali lungo cui si muove la strategia del piano enunciano la ricerca di una forte integrazione del riassetto del sistema della mobilità con le politiche territoriali di sviluppo, e di un piano che definisca l'integrazione di tutti le modalità di servizio pubblico di trasporto.

Riconosce nell'attuale sistema dei trasporti una conformazione radiocentrica che vede Napoli quale fuoco da cui si diramano i principali assi infrastrutturali, in un evidente



Il PTR Campania.
Tavola degli Ambiti insediativi e delle infrastrutture

squilibrio dell'intero contesto. Si punta pertanto a trasformare il sistema da radiocentrico a policentrico infittendo l'offerta infrastrutturale e di servizi, in modo da costituire una rete pluriconnessa ed interconnessa, che faccia emergere poli secondari e garantendone l'autonomia e l'accessibilità.

Resta, comunque, strumento cardine di questa strategia il Sistema della Metropolitana Regionale, che migliorando tratti esistenti e realizzandone dei nuovi, costituisce una rete diffusa sul territorio regionale che riavvicina le aree marginali e periferiche e incentiva l'uso del mezzo pubblico a discapito di quello privato. A supporto di questa armatura infrastrutturale su ferro viene potenziato anche il sistema di trasporto pubblico su gomma, pensato in funzione della prima, ovvero realizzando bacini di autolinee convergenti nelle accresciute stazioni della metropolitana regionale.

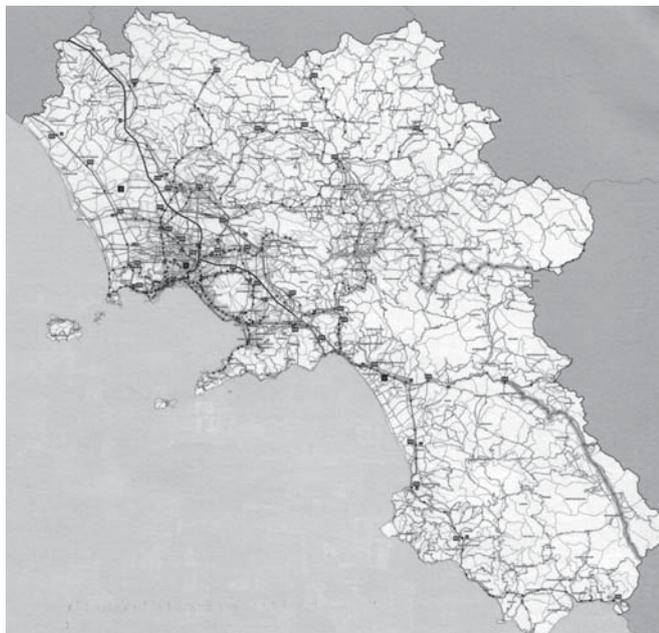
Il PTR completa gli interventi previsti con l'ampliamento della rete stradale e l'uso mirato delle vie d'acqua, con l'istituzione del metrò del mare. In dettaglio, gli interventi per la mobilità su ferro puntano, per quanto riguarda i collegamenti nazionali ed internazionali, al potenziamento del corridoio tirrenico, parte dell'eurocorridoio Berlino-Palermo, mediante il completamento della linea AV/AC Napoli-Roma proseguendo oltre la stazione di Afragola con la linea a monte del Vesuvio fino a Battipaglia e successivo potenziamento della linea Battipaglia-Reggio Calabria, in senso trasversale si pensa al raddoppio della Napoli-Bari e al potenziamento dei collegamenti con la Basilicata e la Puglia; infine la riorganizzazione del nodo ferroviario di Napoli e la specializzazione Cassino-Cancello per il traffico merci.

Per i collegamenti su ferro infraregionali e locali, l'ambizioso progetto di riequilibrio dell'intero sistema regionale, passa essenzialmente attraverso il sistema della Metropolitana Regionale, che è stato progettato applicando un processo logico che parte dall'individuazione della domanda di mobilità dei cittadini, sulla quale viene definito un piano dei servizi integrati in grado di soddisfarla ed infine si accertano le infrastrutture necessarie all'implementazione del piano. In questo senso, l'approccio progettuale della metropolitana regionale ribalta un processo, spesso attuato in passato, che partiva dal progetto delle infrastrutture calate sul territorio essenzialmente cercando di garantire la massima diffusione sul territorio delle reti, e privilegia, invece, un approccio fondato prioritariamente sulla qualità del servizio di mobilità.

Il progetto del sistema della Metropolitana Regionale nasce nel 2000 ampliando alla scala regionale quello già avviato tre anni prima con il Piano dei Trasporti e la metropolitana del comune di Napoli. Si tratta di un programma di largo respiro che prevede non solo l'infrastrutturazione del territorio ma anche la riqualificazione urbanistica dei tessuti urbani prossimi alle stazioni, ed è la più grande opera pubblica in corso in Italia dopo la linea ferroviaria ad Alta Velocità che prevede un investimento complessivo di 8 miliardi di euro, di cui è stato speso già un terzo. Al suo completamento, nel 2010-15, saranno stati realizzati complessivamente 170 km di linee, 127 stazioni, 28 parcheggi destinati al park and ride e 21 nodi di interscambio treno-bus, aumentando l'offerta ferroviaria del 75%, raddoppiando quasi quella di partenza. Dal 2001 al 2005 sono stati realizzati 43 km di linee e costruite e/o riqualificate 32 stazioni/fermate e attualmente sono aperti più di 40 cantieri che lavorano su 60 nuovi km di linee e 36 stazioni.

Con l'attuazione di questo progetto la regione Campania vedrà incrementare la sua già cospicua dotazione, costruita in un secolo e mezzo a partire dalla prima storica linea ferroviaria italiana Napoli-Portici, che sarà soprattutto ammodernata e capace di fornire un servizio di alta qualità alla pari delle aree più avanzate di Europa.

*Il Sistema della Metropolitana Regionale
a progetto concluso*



A progetto ultimato, come sottolineava Michael Binyon nel suo reportage per il Times pubblicato qualche anno fa, la titanica dimensione della metropolitana regionale si avvicinerà alla stessa metropolitana di Londra, fornendo una lezione al sindaco Livingstone per la qualità artistica degli spazi e delle architetture. Certamente il positivo giudizio di Binyon è

concretamente fondato se si considera esclusivamente la quantità di km e di stazioni della metro, ma la sfida maggiore consisterà nel renderla pienamente efficiente: oggi trasporta circa 500.000 passeggeri e si punta nel 2011 a circa 800.000, ben poca cosa rispetto ai circa 3 milioni di passeggeri trasportati dall'underground londinese. La partita potrà definirsi realmente vinta quando gli abitanti dell'area metropolitana di Napoli, un territorio con densità tra le più alte al mondo, abbandoneranno concretamente l'auto e utilizzeranno quasi esclusivamente il trasporto pubblico. Da qui la necessità per la pianificazione territoriale ed urbanistica di costruire le opportunità concrete per un equilibrato uso del territorio, mediante attente politiche distributive di funzioni ed attività.

Viene da chiedersi, allora, se realmente un sistema del trasporto pubblico capillare ed efficiente può costituire un volano per lo sviluppo del territorio, come quello metropolitano di Napoli, storicamente congestionato, che è cresciuto molto spesso al di fuori delle regole e senza la presenza di una pianificazione urbanistica e territoriale efficace?

Anche il PTR sembra proporre il riequilibrio territoriale del sistema infrastrutturale, recependo il quadro di riferimento europeo apportando qualche modesta innovazione, ma è l'idea generale del modello regionale a risultare timido e poco innovativo, con la prefigurazione contratta di nuovi poli e nuove reti di riferimento in grado di rivitalizzare il sistema regionale.

Nel recentissimo PTCP di Napoli, che a tutti gli effetti supplisce alla mancanza di un piano per l'area metropolitana, il sistema dei trasporti rappresenta, sempre sul piano degli enunciati, uno dei pilastri su cui si progetta il futuro sviluppo del territorio. Anche in questo documento si riconosce la forte attrazione del capoluogo rispetto al territorio periferico, il quale soffre di una dipendenza dal centro, contrassegnata dalla concentrazione dei flussi di merci e persone. L'obiettivo che si pone il piano è quello di predisporre la formazione di una struttura territoriale policentrica e non monocentrica come quella attuale, creando nuovi poli autonomi capaci di attirare, per offerta occupazionale, di servizi e attrezzature, la domanda di mobilità e di riequilibrare la distribuzione dei flussi nella provincia. Anche in questo caso, a costituire l'ossatura infrastrutturale, capace di generare la mutazione dei pesi di mobilità e rendere possibile il ridisegno policentrico dell'area metropolitana, è il sistema della metropolitana regionale, che risulta essere concretamente l'unico elemento innovativo capace di generare modifiche funzionali e morfologiche insediative nella regione.

Il nuovo assetto policentrico si compone di tre macro aree costituite dal capoluogo e i piccoli comuni limitrofi che ormai costituiscono un unicum distinti, la corona dei comuni prossimi al centro e, infine, i comuni medi che conservano ancora un'autonomia rispetto a Napoli e rappresentano un polo di riferimento per i comuni minori circostanti.

All'interno di questi macro ambiti, vanno perseguiti obiettivi locali per la mobilità sostenibile complessiva mediante l'implementazione del trasporto collettivo integrato treno-bus, il potenziamento delle connessioni intermodali e, rispetto alla pianificazione urbanistica locale, la densificazione delle aree a bassa densità abitativa in prossimità della rete su ferro.

L'aspetto più significativo che caratterizza la proposta del PTCP è l'adozione di una strategia di riorganizzazione complessiva fondata sull'integrazione delle reti, in particolare quella delle aree protette e dei parchi, che rappresenta l'ossatura portante del progetto, intorno alle quali prendono corpo la rete infrastrutturale, la rete degli spazi agricoli extraurbani ed urbani, la rete del verde urbano, tutte funzionali alla griglia di ricucitura dei corridoi ecologici. Nel piano provinciale, pertanto, si attribuisce un'enfasi maggiore alla protezione del territorio intorno cui si sviluppano le politiche urbanistiche e settoriali per il riequilibrio del territorio.

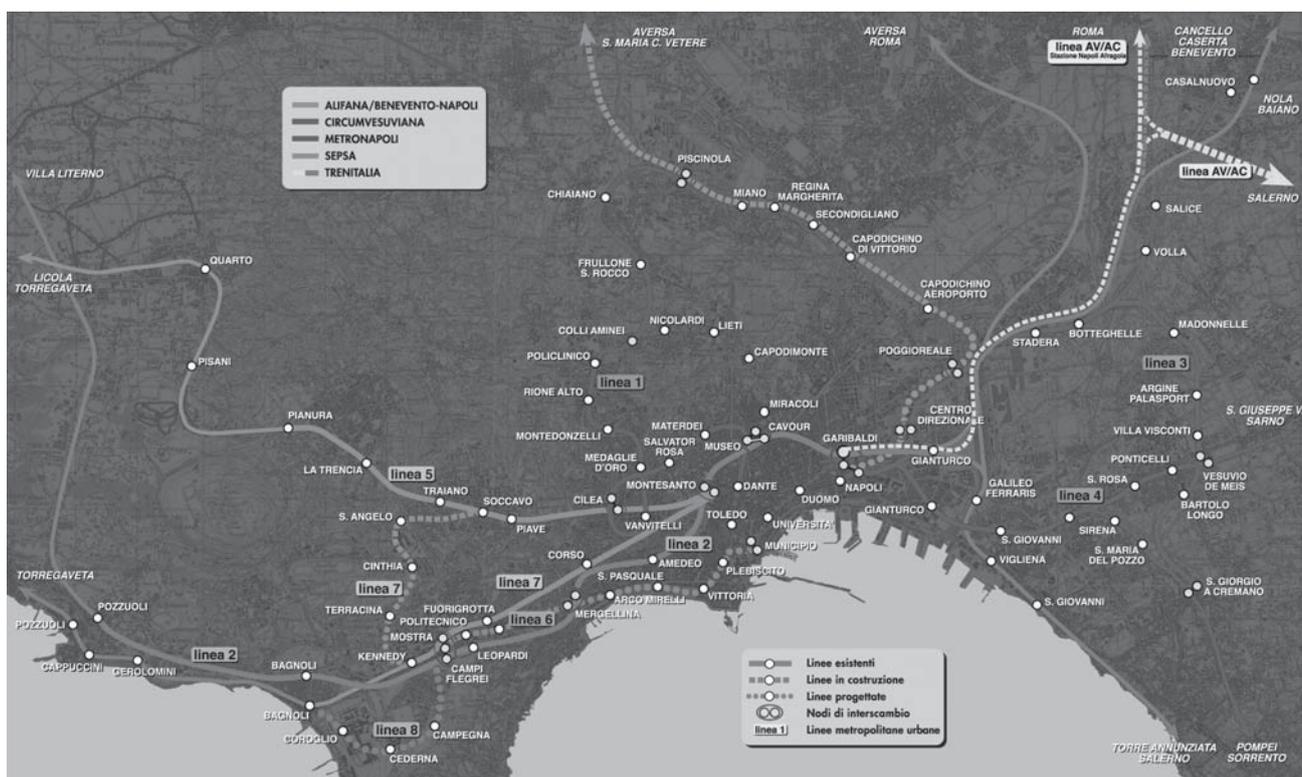
Alla scala comunale del capoluogo, che per primo ha dato avvio alla pianificazione integrata urbanistica e trasporti, avviando nel 1997 il progetto di completamento della rete su ferro cittadina, e che ha incluso nella variante al PRG del 2004 i tre piani dei trasporti prima citati, si riconosce il cuore del sistema infrastrutturale provinciale e regionale, non solo in termini concreti per l'apertura delle maggior parte delle nuove stazioni e la messa in esercizio delle nuove linee, ma anche per la visibilità ricercata dall'amministrazione mediante il progetto delle stazioni dell'arte, che ha affidato ai maggiori nomi dell'architettura internazionale e nazionale la sistemazione delle nuove stazioni e ha affidato agli maggiori esponenti locali dell'arte contemporanea l'arredo degli spazi interni ed esterni. Una volontà politica che ha certamente prodotto discreti risultati, cui va biasimato forse l'eccessivo dirigismo nella scelta



*La Metropolitana Regionale
nell'area metropolitana di Napoli*

di affidare direttamente gli incarichi evitando il procedimento “democratico” del concorso di architettura, così spesso reclamato ma poco praticato.

Nell’attuale condizione di degrado urbano e di paralisi della pianificazione, aggravata dalle recenti circolari esplicative della legge urbanistica regionale, maturate in un clima di evidente distanza dalle realtà territoriali e dalle pratiche pianificatorie, la pianificazione settoriale delle infrastrutture /trasporti e quella ordinaria di area vasta e comunale denunciano l’aspirazione all’integrazione, nei testi e negli enunciati, soprattutto in riferimento alla riqualificazione urbana, la protezione ambientale e la sostenibilità dello sviluppo. Obiettivi intenzionali che non appaiono altrettanto innovativi nei contenuti progettuali, piuttosto timidi. L’attuale arretratezza infrastrutturale ed insediativa della regione, in termini non tanto dimensionali quanto funzionali della prima e di condizioni di degrado della seconda, sono stati il frutto di anni di implementazione di pratiche frammentate e disorganiche che contraddicevano molto spesso gli enunciati di piano: ci si attende ora l’attribuzione di un senso realmente innovativo a quelli contenuti nei recenti piani campani.



*Il Piano delle 100 stazioni:
la rete ferrata e le aree da riqualificare*

Riferimenti Bibliografici

- Aa.Vv. (2000), *La metropolitana di Napoli. Nuovi spazi per la mobilità e la cultura*. Electa, Napoli.
- Aa.Vv. (2006), *Metrol-Polis. La sfida del trasporto su ferro di Napoli e Campania*, Editrice Abitare Segesta, Milano.
- ACaM, Rapporto sulla Mobilità 2006, scaricabile dal sito <http://www.acam-campania.it/>
- Binyon M., (2002), *Naples takes the Tube*, scaricabile dal sito <http://www.timesonline.co.uk>
- Commissione Europea, Libro Bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, dicembre 2001.
- De Luca M., Pagliara F., Cascetta E., (2007), *La ferrovia nelle aree metropolitane italiane*. Atti del 14° Convegno nazionale SIDT Napoli, 19 febbraio 2007, Aracne editrice, Roma.
- Dematteis Giuseppe, (2001) Governa Francesca (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, FrancoAngeli, Roma.
- PTCP di Napoli, scaricabile dal sito <http://www.sit.provincia.napoli.it>.
- PTR della Campania, scaricabile dal sito <http://www.sito.regione.campania.it/burc/pdf07/>
- Senn L., Ravasio M., (2001), *Investire in infrastrutture*, Egea.
- Unioncamere, Istituto G. Tagliacarne (a cura di), (1997), *La dotazione infrastrutturale nelle province italiane*.
- Variante al P.R.G. di Napoli, scaricabile dal sito <http://www.comune.napoli.it/>