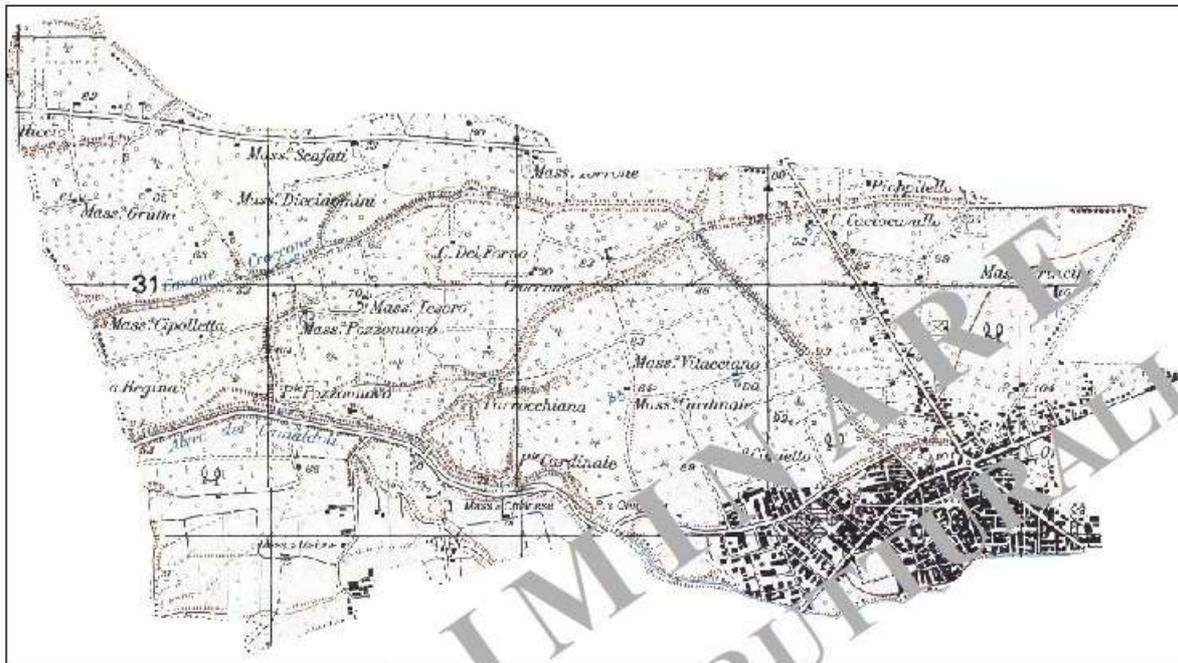




# Comune di Qualiano (Na)



## PIANO URBANISTICO COMUNALE

LEGGI 17.8.1942 N.1150, D.M. 2.4.1968 N.1444 LEGGE REGIONALE CAMPANIA 22.11.2004 N.16

REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO N.5 DEL 4.8.2011

Elaborato

**1**

### Relazione

Scala

Progettista  
Prof. Arch. Loreto Colombo

Il Sindaco  
Dott. Raffaele De Leonardis

Assessore all'Urbanistica  
Geom. Domenico Di Domenico

Informatica e GIS  
Dott. Arch. Cristiano Mauriello

Il R.U.P.  
Dott. Ing. Giuseppe Treccagnoli

Data

**Gennaio  
2020**



## INDICE

	<b>Pag.</b>
<i>Premessa</i>	3
<b>PARTE PRIMA – IL QUADRO CONOSCITIVO</b>	
<b>CAP. I. I CARATTERI AMBIENTALI E TERRITORIALI DI QUALIANO E LA PIANIFICAZIONE SOVRAORDINATA</b>	
<b>I.1 Il contesto di riferimento. La conurbazione a Nord di Napoli</b>	<b>9</b>
<b>I.2 I piani, le norme e i vincoli sovraordinati</b>	<b>11</b>
<i>I.2.1 Il Piano Territoriale Regionale</i>	<b>11</b>
<i>I.2.2 Il Piano Territoriale di Coordinamento Metropolitan di Napoli</i>	<b>15</b>
<i>I.2.3 Il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico della Campania                 Centrale</i>	<b>19</b>
<b>CAP. II. IL TERRITORIO COMUNALE E IL SISTEMA INSEDIATIVO</b>	
<b>II.1 La demografia</b>	
<i>II.1.1 La dinamica demografica pregressa</i>	<b>22</b>
<i>II.1.2 La società e l'economia</i>	<b>26</b>
<i>II.1.2.1 Il mercato del lavoro e l'occupazione</i>	<b>28</b>
<i>II.1.2.2 Il livello di istruzione</i>	<b>31</b>
<b>II.2 Il territorio comunale. Lo stato di fatto e l'uso del suolo</b>	
<i>II.2.1 L'assetto del territorio e il sistema ambientale</i>	<b>32</b>
<i>II.2.2 La viabilità</i>	<b>33</b>
<i>II.2.3 Il patrimonio edilizio abitativo</i>	<b>34</b>
<i>II.2.4 La dotazione di attrezzature e servizi</i>	<b>34</b>
<b>CAP. III. IL PUC GIA' ADOTTATO</b>	<b>37</b>
<b>PARTE SECONDA – IL PRELIMINARE DI PIANO</b>	
<b>CAP. IV. LE SCELTE E I CONTENUTI</b>	
<b>IV.1 Gli indirizzi e gli obiettivi del piano</b>	<b>60</b>
<b>IV.2 I contenuti della proposta come base di discussione</b>	<b>73</b>
<i>IV.2.1 Le strategie e gli scenari possibili. La plurifunzionalità</i>	<b>73</b>
<i>IV.2.2 Il progetto complessivo di assetto territoriale e urbanistico</i>	<b>74</b>
<i>IV.2.3 Prime proposte di assetto</i>	<b>75</b>
<b>IV.3 Perequazione e compensazione per l'attuazione del piano</b>	<b>77</b>
<b>IV.4 L'edilizia sociale</b>	<b>79</b>
<i>Premessa</i>	

Il Comune di Qualiano è dotato di Piano Regolatore Generale approvato con D.P.A.P. n. 257 del 7.9.2007 ed è pertanto obbligato all'adozione del Piano Urbanistico Comunale conforme ai contenuti e alle procedure prescritti dalla legge regionale della Campania n. 16/2004.

Tale legge regionale, e il successivo Regolamento per il governo del territorio n. 5/2011, si inseriscono nel filone di regolazione urbanistico-territoriale dell'ultima generazione, che ha recepito gli esiti del recente dibattito scientifico-disciplinare della pianificazione così sintetizzabili:

**1. Il passaggio dalla pianificazione territoriale urbanistica alla pianificazione ambientale.** La prima, attenta agli aspetti quantitativi e alla disciplina del costruito, la seconda, attenta agli equilibri ecologici, alla salvaguardia delle risorse e all'interazione tra ambiente naturale e ambiente antropizzato. Mentre la pianificazione tradizionale misurava i bisogni e li soddisfaceva con la costante previsione di nuovi manufatti, col conseguente consumo di risorse e quindi con alterazioni irreversibili degli equilibri ambientali, la pianificazione moderna antepone alla logica additiva ed espansiva quella della riqualificazione.

Una pianificazione rigorosamente orientata ai principi della tutela ambientale è l'unica possibile per i territori delicati, nei quali la compresenza di eterogenei rischi sia naturali che antropici e di elevati valori naturalistici e paesistici esige un perseguimento dello sviluppo che si combini con un'azione decisa e tenace di tutela e di salvaguardia. L'affermarsi della pianificazione ambientale ha segnato il definitivo abbandono del piano "urbanocentrico", imperniato sulle esigenze del costruito e dei suoi ampliamenti a scapito delle aree agricole e naturali e, in definitiva, delle esigenze di tutela ambientale. Particolare importanza assume, in questa prospettiva, il delicato contesto "periurbano", sede di complesse dinamiche interattive, nel quale si fronteggiano il sistema insediativo, il sistema naturale e quello seminaturale delle aree agricole.

Adempimento coerente con la forte impronta ambientalista della pianificazione è la redazione della Valutazione Ambientale Strategica.

**2. Il superamento tendenziale - ma non ancora compiuto - del sistema gerarchico-deduttivo** (cascata), che concepisce il livello subordinato come discendente concettualmente e cronologicamente da quello sovraordinato. La più attenta produzione legislativa regionale, pur conservando i tre sostanziali livelli di competenza (regionale, provinciale e comunale) punta sulla **co-pianificazione**, aperta pure agli enti responsabili dei piani di settore, per favorire il dialogo tra competenze concorrenti e superare i possibili veti incrociati.

**3. La sostituzione della pianificazione autoritativa con la pianificazione collaborativa-concertativa e la partecipazione.** La rigidità delle scelte che sostanziano il PRG fino a oltre un decennio fa, non sempre suffragate dalla fattibilità e dall'individuazione degli attori (chi fa che cosa e con quali mezzi), è stata tra le cause principali degli spesso deludenti risultati dell'urbanistica tradizionale. All'impostazione prescrittiva è subentrata quella della partecipazione e della concertazione.

Nell'ormai arcaico impianto legislativo statale (L. 1150/42), la partecipazione del pubblico alla formazione del piano è limitata alla fase delle "osservazioni", cioè al momento in cui il piano, essendo stato adottato, ha già raggiunto la sua compiutezza, per cui le proposte di modifiche e/o integrazioni si esprimono *a posteriori*. Le più recenti pratiche di "ascolto", applicate prima e durante la redazione del piano, consentono invece di accogliere aspettative e contributi in grado di contribuire alla configurazione del piano secondo criteri prestazionali condivisi, anche avvalendosi dell'applicazione di metodi di elaborazione codificati cui si farà cenno nel prosieguo.

**4. La generale priorità data alla riqualificazione dell'esistente rispetto agli interventi additivi**, che producono consumo di suolo - risorsa irripetibile - in antitesi con i principi di tutela degli equilibri ambientali.

**5. L'applicazione del metodo perequativo e compensativo.** Col termine "perequazione" si intende definire, in urbanistica, il criterio di pianificazione che ripartisce in modo equitativo i vantaggi e gli svantaggi generati dalle destinazioni di piano, attribuendo uguali regole di

trasformazione ad immobili che si trovino nelle stesse condizioni di fatto e di diritto. Col termine “compensazione” si indica il ristoro riconosciuto dalla pubblica amministrazione al titolare di interventi di riqualificazione o di cessione di immobili con finalità ambientali o di incremento del patrimonio pubblico.

L’art. 2 della legge n. 16/2004 fissa come obiettivi di fondo della pianificazione territoriale e urbanistica:

- l’uso razionale e ordinato del territorio mediante il minimo consumo di suolo;
- la salvaguardia della sicurezza degli insediamenti;
- la tutela dell’integrità fisica e dell’identità culturale del territorio;
- il miglioramento della vivibilità dei centri abitati;
- il potenziamento dello sviluppo economico;
- la tutela e lo sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse;
- la tutela e lo sviluppo del paesaggio mare-terra e delle attività produttive e turistiche connesse.

Successivamente all’approvazione della legge 22.12.2004 n. 16 sul Governo del territorio, la Regione Campania ha adottato numerosi provvedimenti in materia di assetto del territorio; i principali sono:

- la deliberazione n. 635 del 21.4.2005, che “chiarisce” alcuni aspetti problematici nella fase di prima applicazione della legge, con riferimento, tra l’altro: all’equivalenza tra PRG e PUC; alle varianti ai PRG vigenti; alla partecipazione della Regione alle Conferenze di servizi (artt. 5 del DPR 447/98 e 12 LR 16/2004) e ai procedimenti di approvazione di varianti ai piani ai sensi degli artt. 5 DPR 447/98, 19 DPR 327/01 e 12 LR 16/2004; al regime transitorio per i Comuni dotati di PdiF; agli strumenti urbanistici attuativi adottati prima dell’entrata in vigore della legge n. 16/2004;
- la deliberazione n. 659 del 18.4.2007, che contiene gli “Indirizzi in materia energetico – ambientale per la formazione del Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale ai sensi del comma 3 dell’art. 28 della LR 16/2004”;
- la deliberazione n. 52 del 14.2.2011, che semplifica e riduce gli elaborati del PUC per i Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti;
- la deliberazione n. 214 del 24.5.2011, che approva il “Regolamento in attuazione dell’art. 43 bis della LR 16/2004 e ss.mm.ii.”;
- il “Regolamento di attuazione per il Governo del territorio” del 4.8.2011 n. 5;

La Regione Campania ha anche avviato la pubblicazione dei Quaderni del Governo del Territorio: il n. 1, del gennaio 2012, ha finalità esplicative e di supporto all’azione pianificatoria degli Enti locali e contiene il “Manuale operativo del Regolamento 4 agosto 2011 n. 5 di attuazione della LR 16/2004 in materia di Governo del territorio”.

Ma l’attività di regolamentazione regionale si estende anche alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica, sulla quale, dopo il recepimento della Direttiva Europea n. 42/2001, i provvedimenti principali degli ultimi anni sono:

- la deliberazione n. 627 del 21.4.2005, che contiene l’”Individuazione delle organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali di cui al soppresso art. 20 della LR 22.12.2004 n. 16” (sostituito dall’art. 3 del Regolamento n. 5/2011); ad essa hanno fatto seguito numerosi decreti che hanno di volta in volta allargato il numero dei soggetti già individuati;
- la deliberazione n. 426 del 14.3.2008 di “Approvazione delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale – Valutazione d’Incidenza, Screening, “Sentito”, Valutazione Ambientale Strategica”;
- il DPGR n. 17 del 18.12.2009 sul “Regolamento di attuazione della Valutazione Ambientale Strategica in Regione Campania”;
- gli “Indirizzi operativi e procedurali per lo svolgimento della VAS in Regione Campania” pubblicati nel BURC del 6.4.2010 (documento di 52 pagine con 17 allegati – modelli per trasmissioni di documenti e dichiarazioni varie -);

- il Regolamento di attuazione per il Governo del territorio n. 5 del 4.8.2011 ha disposto modifiche sostanziali in materia VAS.
- L'art. 10, comma 1, del D. Lgs 152/2006 stabilisce che prima dell'approvazione di un piano o di un programma adottato devono essere messe a disposizione delle Autorità competenti in materia ambientale le proposte di piano ed il Rapporto ambientale redatto in conformità all'art. 9 dello stesso D.Lgs. La Regione Campania, prima dell'emanazione del Regolamento regionale n. 5/2011, aveva individuato quale Autorità competente in sede regionale, per la procedura di VAS, il Settore 02 – Tutela dell'ambiente e disinquinamento – dell'Area generale di coordinamento 05 – Ecologia, Tutela dell'ambiente, disinquinamento e protezione civile.
- Con il Regolamento di attuazione per il governo del territorio, la Giunta Regionale Campania ha invece individuato i Comuni quali Autorità competenti in materia di Valutazione Ambientale Strategica per il piano di livello locale<sup>1</sup>. I Comuni devono pertanto istituire un proprio ufficio preposto alla Valutazione Ambientale Strategica, obbligatoriamente diverso da quello avente funzioni in materia urbanistica ed edilizia.
- Per quanto riguarda invece la Valutazione di Incidenza (VInC) la competenza resta in capo alla Regione Campania, Settore 02, Tutela dell'Ambiente. L'istanza di VInC deve essere avanzata contestualmente alla trasmissione ai soggetti competenti in materia ambientale (SCA) di cui all'art.12, comma 2, del D. lgs. 152/2006.

Il Manuale operativo del Regolamento 4 agosto 2011 contiene, molto utilmente, un glossario e gli schemi esemplificativi sinottici che, sia per il PTCP che per il PUC, pongono in relazione funzionale e temporale le complesse procedure di PUC e di VAS.

Data la complessità dell'ordinamento pianificatorio regionale, un notevole impegno va profuso, alla scala comunale, per garantire la conformità del PUC agli strumenti sovraordinati sia generali che di settore.

Il territorio della Città Metropolitana di Napoli è disciplinato dal Piano Territoriale Regionale; dal Piano Territoriale di Coordinamento Metropolitano – che benché non ancora approvato deve opportunamente costituire una guida per il PUC al fine di evitare che la sua entrata in vigore possa implicare modifiche di adeguamento alla scala comunale; dal Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico della Campania Centrale approvato con delibera del Comitato Istituzionale n. 1 del 23.2.2015.

La L.R. n. 16/2004 è stata modificata e integrata con la L.R. 5.1.2011 n. 1, che a sua volta modificava la L.R. 28.12.2009 n. 19 (“Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa”) e, più recentemente, con la L.R. 5.4.2016 n. 6.

Il testo coordinato risultante prevede, all'art. 43 bis, l'obbligo per la Regione di adottare il Regolamento di attuazione della legge 16. Il rinvio al Regolamento ha comportato, per quanto riguarda la pianificazione di scala comunale, l'abrogazione dell'art. 24 (*Procedimento di formazione del Piano urbanistico comunale*) e dei commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 27 (*Procedimento di formazione dei piani urbanistici attuativi*). Detti procedimenti sono infatti articolati dagli artt. 7 e 10 del “Regolamento di attuazione per il governo del territorio” (4.8.2011 n. 5), mentre l'art. 9 distingue la componente strutturale dalla componente programmatica del PUC.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Per i comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti e per i comuni che non siano in condizioni di garantire l'articolazione funzionale come previsto dal Regolamento le funzioni in materia VAS possono essere svolte in forma associata con altri comuni.

<sup>2</sup>Il piano strutturale del PUC, qualora le componenti siano condivise in sede di copianificazione, in attuazione dell'articolo 4 della legge regionale n. 16/2004, coincide con il piano strutturale del PTCP. Il piano strutturale del PUC fa riferimento, in sintesi, agli elementi di cui al comma 3 (assetto idrogeologico e della difesa del suolo, centri storici, perimetrazione indicativa delle aree di trasformabilità urbana, perimetrazione delle aree produttive - ASI e PIP,

E' noto che l'ultima generazione delle leggi urbanistiche regionali tende a riconoscere nel piano strutturale gli elementi ambientali e territoriali di tipo fondativo e caratterizzante, sia ricognitivi (ambiti naturali e antropici di pregio, infrastrutture esistenti di rilevanza, aree vincolate e a rischio etc.) che previsionali o prescrittivi (ambiti di trasformazione, infrastrutture previste). Tali elementi possono derivare da piani sovraordinati sia generali (PTCP o PTCM) che di settore (Piano paesaggistico, Piano di bacino, di parco, ASI, vincoli, etc.).

La L.R. n. 16/2004 non era, nel merito, esplicita e vincolante al pari della maggior parte delle leggi regionali. Col Regolamento di attuazione la distinzione tra "le due velocità" del piano viene definitivamente e chiaramente operata: in via generale, *il piano strutturale del PUC, qualora le componenti siano condivise in sede di copianificazione, in attuazione dell'art. 4 delle L.R. n. 16/2004, coincide con il piano strutturale del PTCP(o PTCM).*

La componente programmatica<sup>3</sup> contiene invece gli elementi del piano che possono essere soggetti ad un periodico adeguamento in relazione a sopravvenute esigenze.

Particolarmente approfondito è il contenuto del Regolamento in materia di perequazione e ambiti di trasformazione urbana. L'argomento è normato dall'art. 12: il comma 5 stabilisce che *il PUC può delimitare gli ambiti di trasformazione urbana da attuare con procedure perequative mediante comparti edificatori (CE), seguendo gli indirizzi della perequazione territoriale previsti dal Piano territoriale regionale approvato con legge regionale n. 13/2008, e attraverso la convenzione.*

Il comma 6 indica che *la capacità edificatoria (quantità edilizie insediabili negli ambiti di trasformazione) è la somma dei diritti edificatori destinati allo specifico ambito assegnabile ai proprietari nelle trasformazioni fisiche previste dal piano strutturale e da quelle funzionali previste dal piano programmatico.*

Il comma 7 dichiara, tra l'altro, che *i diritti edificatori sono ripartiti, indipendentemente dalla destinazione specifica delle aree interessate, tra tutti i proprietari degli immobili compresi negli ambiti, in relazione al valore dei rispettivi immobili. Tale valore è determinato tenendo conto della qualificazione e valutazione dello stato di fatto e di diritto in cui si trovano gli stessi immobili all'atto della formazione del PUC.*

*I diritti edificatori sono espressi in indici di diritto edificatorio (IDE), che fissano il rapporto tra la superficie fondiaria relativa al singolo immobile e le quantità edilizie che sono realizzabili con la trasformazione urbanistica nell'ambito del processo di perequazione. L'ambito comprende aree edificate e non edificate, anche non contigue.*

Il comma 8 stabilisce che *il piano programmatico individua per ogni comparto la quantità di volumetria complessiva realizzabile e la quota di tale volumetria attribuita ai proprietari degli immobili inclusi nel comparto, nonché la quantità e la localizzazione degli immobili da cedere gratuitamente al comune o ad altri soggetti pubblici per la realizzazione delle infrastrutture, attrezzature, aree verdi, edilizia residenziale pubblica e comunque di aree destinate agli usi pubblici e di interesse pubblico che formano le componenti del dimensionamento complessivo del piano.*

Secondo il comma 10, *a ciascun proprietario degli immobili compresi nel comparto è attribuita una quota delle complessive quantità edilizie realizzabili, determinata moltiplicando la superficie fondiaria degli stessi immobili per i rispettivi IDE... Le quote edificatorie, espresse in metri*

---

media e grande distribuzione commerciale -, aree a vocazione agricola e ambiti agricolo-forestali di interesse strategico, ricognizione delle aree vincolate, infrastrutture e attrezzature puntuali e a rete esistenti), *precisandoli ove necessario* (Regolamento di attuazione per il governo del territorio, art. 9, comma 5).

<sup>3</sup>La componente programmatica del PUC si traduce in piano operativo. Il piano programmatico del PUC, per la sua natura operativa, contiene, oltre agli elementi di cui all'art. 3 della legge regionale n. 16/2004, l'ulteriore specificazione delle aree indicate al comma 3, nel rispetto delle disposizioni di cui al comma 4, indicando: a) destinazioni d'uso; b) indici fondiari e territoriali; c) parametri edilizi e urbanistici; d) standard urbanistici; e) attrezzature e servizi (Regolamento cit., art. 9, comma 6).

*quadrati o in metri cubi, sono liberamente commerciabili, ma non possono essere trasferite in altri comparti edificatori.*

I commi 11, 12 e 13 precisano i soggetti che hanno titolo all'attuazione dei comparti, i tempi e le modalità di cessione delle aree al comune; i commi 14, 15 e 16 le modalità di attuazione forzata nei casi di inadempienza.

**Il Preliminare di PUC è costituito dai seguenti elaborati:**

1. Relazione;
2. Inquadramento territoriale; scala 1: 25.000;
3. Pianificazione sovraordinata; scale varie;
4. Cronologia dello sviluppo urbano; scala 1: 5.000;
5. Componenti del sistema insediativo; scala 1: 5.000;
6. Carta dei vincoli; scala 1: 5.000;
7. Attrezzature e servizi (dotazione esistente). Sezioni di censimento; scala 1: 5.000;
8. Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico della Campania centrale: stralci territorio comunale; scala 1: 7.000;
9. Opzioni preliminari; scala 1: 5.000.

## **PARTE PRIMA – IL QUADRO CONOSCITIVO**

### **CAP. I. I CARATTERI AMBIENTALI E TERRITORIALI DI QUALIANO E LA PIANIFICAZIONE SOVRAORDINATA**

#### **I.1 Il contesto di riferimento. La conurbazione a Nord di Napoli**

I tempi di trasformazione dei sistemi territoriali hanno subito negli ultimi decenni una progressiva accelerazione. I mutamenti più significativi della geografia dell'area metropolitana di Napoli sono partiti nella seconda metà degli anni '60, quando, principalmente per effetto dell'intervento straordinario, sono stati istituiti e avviati alla realizzazione gli agglomerati industriali previsti dai Piani regolatori delle Aree di Sviluppo Industriale (ASI) di Napoli e di Caserta; si è consolidata l'espansione a macchia d'olio dei centri urbani dovuta alla sostenuta domanda di abitazioni derivante dall'urbanesimo<sup>4</sup> e dal reddito pro capite mediamente crescente; si sono infittite le infrastrutture viarie e ferroviarie realizzate in regime straordinario successivamente al terremoto del 1980.

In coordinamento tra i piani ASI di Napoli e di Caserta fu previsto l'"Asse di supporto" come "spina strutturale del comprensorio"<sup>5</sup>. La previsione della strada a scorrimento veloce da Nola a Villa Literno, con lo stesso andamento est – ovest della Circumvallazione nord di Napoli, ma con un tracciato più a nord, nel Casertano occidentale, era l'effetto della dilatazione dell'intero sistema urbano – industriale tra Napoli e Caserta.

A seguito del terremoto del novembre 1980, con i poteri straordinari attribuiti al Presidente della Regione, fu avviata la realizzazione di importanti opere infrastrutturali, delle quali alcune già previste dal Piano regolatore dell'ASI ma non realizzate. Tra queste:

- l'"Asse mediano" (intermedio tra la Circumvallazione nord di Napoli e l'"Asse di supporto") da Pomigliano a Qualiano, dove si innesta sulla Circumvallazione;
- la strada di "raccordo", in direzione nord – sud, di connessione dell'asse di supporto con l'asse mediano;
- l'"Asse di andata al lavoro", anch'esso in direzione nord – sud, tra l'agglomerato ASI di Casoria – Arzano - Frattamaggiore e l'Asse di supporto, che interseca l'asse mediano;
- l'asse Centro Direzionale – Ponticelli – Cercola – Pomigliano d'Arco.

Se si considerano anche le due autostrade Napoli – Roma e Napoli – Canosa (che per i tratti rispettivamente fino a Caserta e a Pomigliano d'Arco sono interni all'area conurbata) e la A30 Caserta – Salerno, si riconosce la fisionomia di un sistema infrastrutturale imponente. Di tale sistema sono parte essenziale le ferrovie, attualmente interessate dal processo di integrazione in forma di grande rete metropolitana tra la Cumana-Circumflegrea, i vari rami della Circumvesuviana, l'ex Alifana (ancora in costruzione) e le tratte RFI che hanno assunto il rango metropolitano per effetto dell'entrata in esercizio dell'Alta Velocità. Di tale rete su ferro fanno parte i grandi scali dell'interporto Sud Europa e della "stazione porta" di Afragola.

Per effetto della localizzazione degli agglomerati delle Aree di Sviluppo Industriale si è verificata la saldatura tra le aree urbanizzate napoletana e casertana. Le aree pianeggianti erano naturalmente predisposte all'accoglimento delle iniziative straordinarie a favore dell'industria: per il più facile collegamento con i nodi di trasporto; per l'accessibilità delle aree urbane ove si concentrano le attività terziarie di supporto; per la più agevole realizzazione delle opere di urbanizzazione interne agli agglomerati..

La localizzazione degli agglomerati industriali fu stabilita dai Consorzi ASI mediante Piani regolatori che avevano, per legge, valore ed efficacia di Piani Territoriali di Coordinamento. Con ciò veniva riconosciuta la funzione prioritaria e strutturante dell'industria anche nell'assetto

---

<sup>4</sup>La Circolare del 9.3.1961 del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno ai Consorzi ASI sui "Criteri e direttive per la redazione dei Piani Regolatori Territoriali delle Aree di sviluppo industriale e dei Nuclei di industrializzazione" raccomandava di considerare nei piani *il passaggio di importanti aliquote di popolazione dall'agricoltura all'industria e ai servizi, con conseguenti aumenti di redditi e relativi spostamenti nei consumi.*

<sup>5</sup> In quanto il Piano dell'ASI prevedeva la localizzazione della catena degli agglomerati industriali su direttrici normali a quella fondamentale latitante l'autostrada del Sole e nel tratto Napoli – Caserta (Cfr. Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Napoli: *Piano Regolatore dell'Area di Napoli.* Il progetto dell'Area di Sviluppo Industriale di Napoli, 1969).

territoriale. Il settore nord occidentale del territorio di Qualiano è in parte occupato dall'agglomerato ASI di Giugliano - Qualiano.

Tutto il processo di trasformazione sovrapponeva ad una struttura territoriale povera, fatta di centri abitati di prevalente origine rurale, una seconda struttura "moderna" e di grande scala, fatta di fabbriche e di infrastrutture di trasporto. I due contesti sono rimasti per molti aspetti estranei l'uno all'altro, conformando un territorio per così dire "a due velocità": il primo in gran parte spontaneo e povero di servizi, con spiccata tendenza alla crescita edilizia informale; il secondo pianificato e "forzato" dai meccanismi dell'intervento straordinario.

Nelle sedi politiche e scientifiche si erano accesi appassionati dibattiti sulle teorie di localizzazione delle attività produttive nelle aree da sviluppare.<sup>6</sup> Ma è facile ritenere, col senno di poi, che non si potesse comprendere, all'epoca, la vera portata di una politica settoriale, che vedeva nell'industrializzazione assistita l'unica vera possibilità di sviluppo, trascurando così l'integrazione tra i diversi settori produttivi per lo sviluppo delle aree depresse.

Per le cause concomitanti della fine dell'intervento straordinario - che aveva favorito, con generosi incentivi, l'insediamento negli agglomerati ASI di unità locali di grandi gruppi - e dell'innovazione tecnologica - che con l'informatica, la telematica e la robotica ha fortemente ridotto l'occupazione di mano d'opera a basso grado di qualificazione - molte delle fabbriche degli agglomerati sono state tra le prime a subire il "sacrificio". Erano infatti realtà dipendenti da "cervelli" esterni, che avviavano altrove la sperimentazione di diversi modelli produttivi e trasferivano verso aree a basso costo della mano d'opera le attività tradizionali.

Mentre faticosamente si avviavano, dai primi anni '90, le forme di contrattazione e di concertazione destinate a perseguire il cosiddetto sviluppo endogeno (Patti territoriali, Contratti d'area, PRUSST, PIT), alternativo a quello "esogeno" dell'intervento straordinario, alcuni agglomerati progressivamente emarginati si sono trasformati in ambiti in degrado in un contesto territoriale in degrado, con capannoni abbandonati e superfici fondiarie non utilizzate.

Negli ultimi decenni si è purtroppo accentuato il divario tra le aree sviluppate e quelle svantaggiate. Al declino delle attività manifatturiere tradizionali insediate nelle aree dell'intervento straordinario non ha fatto da rincalzo, tranne che in casi specifici che confermano la regola, un impulso autoregolato dell'economia postindustriale basata sull'innovazione tecnologica. Ma in queste aree che fanno eccezione, produzioni e servizi di avanguardia convivono con casi diffusi di abbandono e di degrado ambientale, in una condizione che, aggravata dalla presenza predatoria e parassitaria della delinquenza organizzata, distoglie le imprese italiane e straniere dalla propensione agli investimenti e isola le attività imprenditoriali, che restano individuali, allontanando la formazione di un sistema integrato dotato di capacità di autosostentamento e di attrazione.

In tale condizione persevera incontrastato il fenomeno della diffusione edilizia, sintomo di una permanente assenza di sensibilità ambientale e della propensione ai vantaggi della rendita immobiliare come espressione di un'economia passiva, basata sull'usufrutto del bene di proprietà (rendita) invece che sulla propensione all'impresa, tipica dell'economia attiva.

Si è pertanto configurato negli anni l'assetto insediativo informale e caotico della piana campana centrale, in cui il confine tra città e campagna non è più riconoscibile; i centri urbani, compatti o sfumati, si toccano tra loro formando un continuum inestricabile; gli aggregati industriali e artigianali sono disorganizzati, privi di servizi e intersecano le aree residenziali; le reti viarie

---

<sup>6</sup> Va ricordato, in proposito, il clima scientifico-culturale degli anni '60 e '70, periodo in cui il pensiero meridionalista si divideva tra le teorie dello sviluppo per "diffusione" e per "concentrazione" o "per poli" e "per assi". Con riferimento alla seconda contrapposizione, in una prima fase ebbero la meglio i sostenitori della teoria dei poli, che consisteva nel puntare sulla distribuzione di aree di concentrazione di attività manifatturiere - gli agglomerati, appunto - strettamente integrate al terziario indotto al fine di diffondere lo sviluppo (A. Detragiache: *La città nella società industriale*, Torino, 1973). Più tardi fu data maggiore enfasi al concetto di asse (o direttrice), sul quale furono costruite dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica *Le proiezioni territoriali del Progetto '80*, che interpretava la struttura urbanizzata del paese come rete di connessione dei centri urbani, produttivi e di servizio.

principali dribblano gli ostacoli adeguandosi alle preesistenze con andamenti contorti e spesso in viadotto; gli insediamenti sono privi di una riconoscibile struttura funzionale e morfologica. In questa condizione generale, i confini comunali non sono più associabili alla forma dei territori e dei centri edificati, ma ne tagliano la continuità ripartendo tra diverse amministrazioni funzioni identiche su aree urbane continue; solo il caso, ormai, attribuisce ad una giunta e ad un ufficio un lato o una tratto di strada e ad un'altra giunta e ad un altro ufficio il lato frontistante o il tratto successivo.

In questa condizione, è singolare la perseveranza di un impianto della pianificazione per singoli comuni invece che per ambiti sovracomunali omogenei per condizione socio-economica e morfologica. Ed è ancor più singolare l'irreversibilità di un sistema di pianificazione burocratico e formale incapace di imporre il rispetto dell'obbligatorietà del piano, con mille passaggi tra uffici, enti e autorità del tutto indifferenti all'effettività dei procedimenti; per i quali, cioè, che un comune disponga o meno di uno strumento non solo necessario, ma urgente data la condizione descritta, è del tutto indifferente. Mentre i tempi lunghi per arrivare all'agognato obiettivo dell'approvazione del piano danno ogni spazio allo spontaneismo, all'estemporaneità, all'illegalità e agli interventi di emergenza.

## **I.2 I piani, le norme e i vincoli sovraordinati**

Il PUC di Qualiano di Napoli deve conformarsi ai vincoli e alle normative sovraordinati di diversa scala e natura dei piani generali, quali il Piano Territoriale Regionale e il Piano territoriale di coordinamento metropolitano, e dei piani di settore come il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico della Campania Centrale.

### ***I.2.111 Piano Territoriale Regionale***

Con la legge regionale della Campania 13.10.2008 n. 13 è entrato in vigore il Piano Territoriale Regionale, volto a garantire la coerenza degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale, nel rispetto della legislazione statale e della normativa comunitaria vigenti nonché della Convenzione Europea del Paesaggio e dell'accordo Stato-Regioni, in armonia con gli obiettivi fissati dalla programmazione statale e in coerenza con i contenuti della programmazione socio-economica regionale.

Il PTR della Regione Campania si propone come un piano d'inquadramento, d'indirizzo e di promozione di azioni integrate.

Nella lunga parte analitica, il piano suddivide il territorio regionale nei seguenti cinque Quadri Territoriali di Riferimento (QTR):

- **Il Quadro delle Reti:** la rete ecologica, la rete dell'interconnessione e la rete del rischio ambientale, che attraversano il territorio regionale;
- **Il Quadro degli Ambienti Insediativi:** individuati in numero di nove in rapporto alle caratteristiche morfologico-ambientali e alla trama insediativa. Gli ambienti insediativi contengono gli elementi ai quali si connettono i grandi investimenti e per i quali vengono costruite delle "visioni" ai fini dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali;
- **Il Quadro dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS):** sono individuati sulla base della geografia dei processi di auto-riconoscimento delle identità locali e di auto-organizzazione nello sviluppo, confrontando il "mosaico" dei Patti territoriali, dei Contratti d'area, dei Distretti industriali, dei Parchi naturali e delle Comunità montane. Tali sistemi sono classificati in funzione di *dominanti territoriali* (naturalistica, rurale-culturale, rurale-industriale, urbana, urbano-industriale, paesistico-culturale). Ciascuno di questi STS si colloca in una matrice di indirizzi strategici specificata all'interno della tipologia delle sei classi suddette;

- **Il Quadro dei Campi Territoriali Complessi (CTC):** sono individuati alcuni “campi territoriali” nei quali la sovrapposizione dei Quadri Territoriali di Riferimento mette in evidenza degli spazi di particolare criticità nei quali si ritiene che la Regione debba promuovere un’azione prioritaria di interventi particolarmente integrati;
- **Il Quadro delle modalità per la cooperazione istituzionale e delle raccomandazioni per lo svolgimento di “buone pratiche”.**

Vengono anche individuati 9 “Ambienti insediativi”. Il n. 1 è quello della “Piana campana”, caratterizzata da residui pregi ambientali e naturalistici, da una forte pressione insediativa e da rischi di inquinamento, da diffuse attività estrattive anche abusive.

Gli Indirizzi strategici per l’Ambiente insediativo n. 1 sono i seguenti:

- superare i problemi di compatibilità delle opere di grande infrastrutturazione mediante la qualità delle soluzioni previste per ogni ipotesi di nuova opera o di modifica di quelle esistenti;
- costruire un progetto di connessione tra i residui ambienti a naturalità diffusa, tutelando la permanenza di territori ad uso agricolo di alto valore economico, paesaggistico ed ecologico e di ampi tratti liberi da edificazione sulla costa favorendo la promozione economica del territorio sulla base delle tradizioni e delle specificità esistenti e compatibili con la risorsa ambiente.
- perseguire il recupero delle condizioni ottimali di qualità dell’ambiente marino e costiero, l’armonizzazione delle varie attività antropiche e degli usi del territorio costiero limitandone gli impatti, il mantenimento e la valorizzazione delle risorse paesistiche e culturali, la riduzione o l’eliminazione delle attività a rischio di inquinamento attraverso il miglioramento della gestione degli insediamenti umani soprattutto nei riguardi dell’acqua potabile, dei reflui e dei rifiuti solidi e scarichi industriali e la revisione e il completamento della rete depurativa.
- costruire un modello che trasformi la conurbazione della piana in sistema policentrico fondato su una pluralità di città, di ruoli complementari, di diversificate funzioni prevalenti, ricercando le tracce di identità residue e utilizzando numerose aree in dismissione.

Emerge con chiarezza, nel documento regionale, la necessità di intervenire nelle conurbazioni territoriali ad alta densità abitativa e degrado, in quanto risulta evidente la scomparsa dei caratteri identitari dei sistemi insediativi *che rimangono riconoscibili solo in aree a forte caratterizzazione morfologica.*

Per quanto attiene alla mobilità, le prospettive configurate dal PTR vanno rapportate alla data della sua redazione; alcune sono pertanto conseguite, altre superate: l’accessibilità nell’ambito del STS è assicurata, da nord a sud, principalmente da: la SS 87 Sannitica; la variante alla SS 87 a carreggiate separate; la SS 162 dir con innesto sulla Tangenziale di Napoli in corrispondenza dello svincolo di corso Malta, anch’essa a carreggiate separate; la SS 162 della Valle Caudina.

Da est verso ovest: l’Asse di Supporto Pomigliano – Villa Literno (SS 7 bis dir), a carreggiate separate, che incrocia il raccordo autostradale A1-A3; l’Asse Mediano (SS 162), a carreggiate separate, con innesto al raccordo autostradale A1-A3.

La rete autostradale è costituita dal raccordo A1-A3, con i due svincoli sull’Asse di Supporto e sull’Asse Mediano, dall’autostrada A16 Napoli – Canosa, e dalla A30 Caserta – Salerno.

La rete su ferro che interessa il territorio del STS è costituita dalla linea Napoli – Canello, con le stazioni di Casalnuovo e Acerra, e dalla linea Napoli – Nola – Baiano della Circumvesuviana con le stazioni di Casalnuovo, La Pigna, Talona, Parco Piemonte, Pratola Ponte, Pomigliano, Castelcisterna e Bruscianno.

L’aeroporto di Napoli-Capodichino dista circa 13 km di raccordo autostradale A1-A3, a partire dallo svincolo sull’Asse di Supporto.

Il PTR riporta la programmazione prevista per il sistema stradale: completamento della SS 87 di collegamento tra Napoli e Caserta; riqualificazione del collegamento Acerra – Pomigliano - S. Anastasia.

Per il sistema ferroviario: completamento della linea AV/AC Roma-Napoli; completamento della linea a Monte del Vesuvio ; stazione Porta di Afragola dell' AV/AC; variante linea di Canello per Napoli-Afragola AV/AC e tratta di attraversamento di Acerra ; linea Circumvesuviana direttrice S. Giorgio-Volla (codice intervento 13): raccordo con linea Nola-Napoli direzione Napoli; nuova tratta Volla-Napoli-Afragola AV/AC.

Le *opzioni* progettuali sono: raccordo ferroviario tra la linea Aversa-Napoli e la variante della linea di Canello; trasversale ferroviaria Quarto-Giugliano-staz. AV/AC di Napoli-Afragola.

Gli indirizzi strategici per il contesto territoriale di cui Qualiano è parte restituiscono un'infrastrutturazione idonea non solo a servire in maniera adeguata la conurbazione, ma anche ad assicurare più efficienti collegamenti sulle direttrici interno – costa e nord – sud favorendo l'interconnessione e l'interscambio tra le varie modalità di trasporto. Coerentemente con gli indirizzi strategici una possibile prospettiva deve dunque incentrarsi sulle risposte ipotizzabili per far fronte a tali emergenze prioritarie.

Nella sua parte a contenuto programmatico generale, il PTR individua 45 “Sistemi Territoriali di Sviluppo” (STS), distinguendone 12 “a dominante naturalistica” (contrassegnati con la lettera A), 8 “a dominante culturale” (lett. B), 8 “a dominante rurale – manifatturiera” (lett. C), 5 “a dominante urbana” (lett. D), 4 “a dominante urbano – industriale” (lett. E) e 8 “costieri a dominante paesistico – culturale – ambientale” (lett. F).

Il comune di Qualiano rientra nel STS C8 – Area giuglianesa - unitamente ai territori dei comuni di Calvizzano, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Mugnano di Napoli e Villarica.

La “matrice degli indirizzi strategici” mette in relazione gli indirizzi strategici e i diversi STS “al fine di orientare l'attività dei tavoli di co-pianificazione”. Nella matrice, le righe sono costituite dai vari STS e le colonne dagli indirizzi: Interconnessione (riferito alle previsioni del Piano Regionale dei Trasporti), distinta in accessibilità attuale – A1 – e programmata – A2 -; Difesa della biodiversità – B1 -, Valorizzazione dei territori marginali – B2 -; Riqualficazione della costa – B3 -; Valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio – B4 -; Recupero delle aree dimesse – B5 -; Rischio vulcanico – C1 -; Rischio sismico – C2 -; Rischio idrogeologico – C3 -; Rischio di incidenti industriali – C4 -; Rischio rifiuti – C5 -; Rischio per attività estrattive – C6 -; Riqualficazione e messa a norma delle città – D2 -; Attività produttive per lo sviluppo industriale – E1 -; Attività produttive per lo sviluppo agricolo (sviluppo delle “filieri”) – E2a -; Attività produttive per lo sviluppo agricolo (diversificazione territoriale) – E2b -; Attività produttive per lo sviluppo turistico – E3 -.

I pesi sono i seguenti: 1, per la scarsa rilevanza dell'indirizzo; 2, quando l'applicazione dell'indirizzo consiste in “interventi mirati di miglioramento ambientale e paesaggistico”; 3, quando l'indirizzo “riveste un rilevante valore strategico da rafforzare”; 4, quando l'indirizzo “costituisce una scelta strategica prioritaria da consolidare”.

La riga del Sistema Napoli Nord Est (E1) riporta i seguenti valori:

A1	A2	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4	C5	C6	D2	E1	E2a	E2b	E3
2	-	3	1	4	1	4	-	3	-	2	2	4	3	3	3	2	1

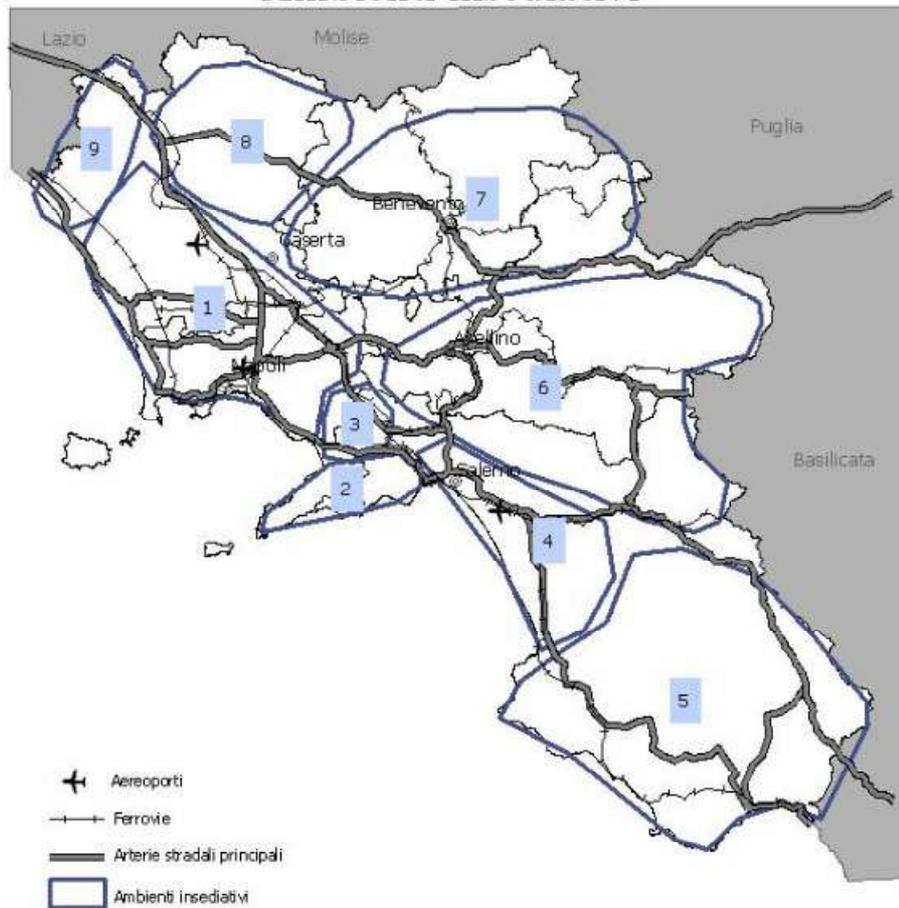


Figura 1: Piano Territoriale Regionale: Ambienti insediativi. Il comune di Qualiano rientra nell'Ambiente insediativo 1 "Piana campana"

### 3° QTR:

#### - Sistemi territoriali di sviluppo: Dominanti -

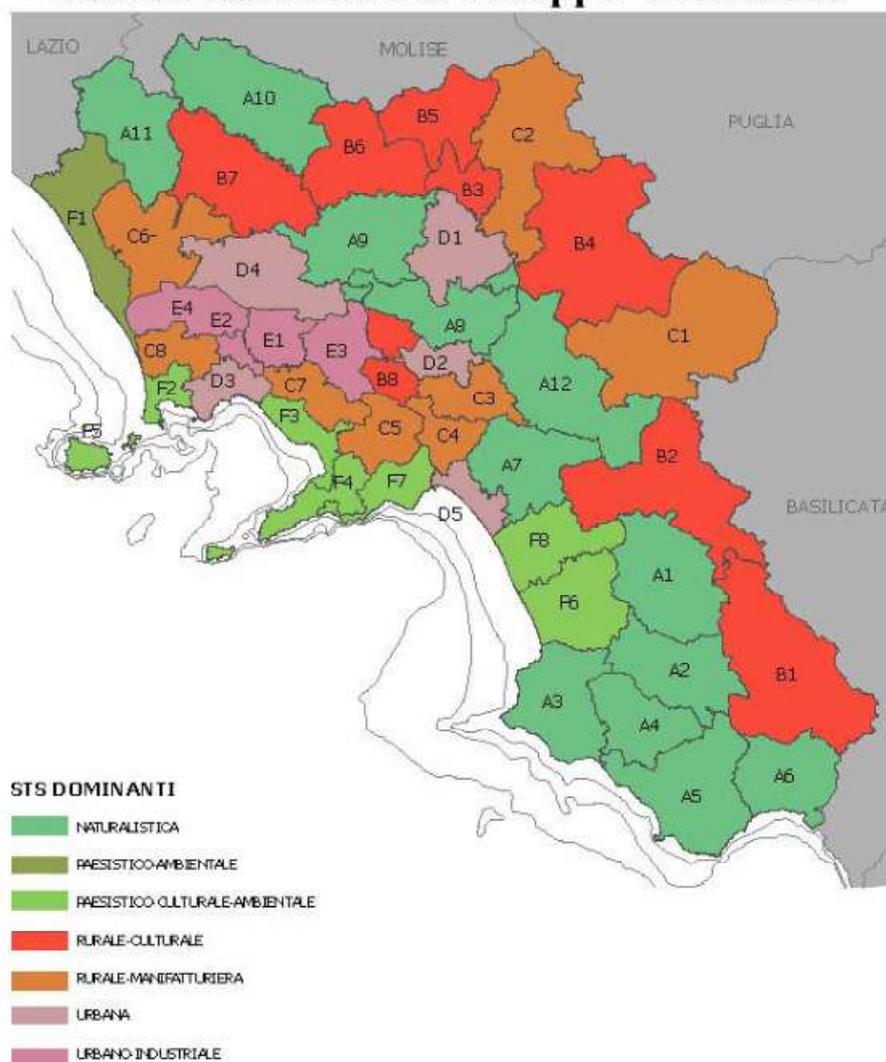


Figura 2: Piano Territoriale Regionale: Sistemi Territoriali di Sviluppo. Il comune di Qualiano fa parte del STS C8 “a dominante rurale - manifatturiera”.

#### ***1.2.2 Il Piano Territoriale di Coordinamento Metropolitano di Napoli***

La Proposta di *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)*, ora Piano Territoriale di Coordinamento Metropolitano, è stata adottata, ai sensi dell'art. 20 della LR n. 16/2004, con le

Deliberazioni del Sindaco Metropolitano n. 25 del 29.1.2016 e n. 75 del 29.4.2016. Con gli stessi provvedimenti sono stati adottati il *Rapporto Ambientale* (con lo *Studio di Incidenza*) e la sua *Sintesi non Tecnica*.

A seguito della pubblicazione sono pervenute numerose osservazioni da 61 comuni del territorio metropolitano nonché da privati ed altri soggetti. Attualmente, quindi, il PTCM, anche se il suo iter di approvazione è in fase avanzata, non è ancora in vigore. Ma motivi di opportunità suggeriscono di conformare il PUC di Qualiano alle sue previsioni e prescrizioni; in primo luogo perché queste sono a loro volta conformi al vigente Piano Territoriale Regionale; in secondo luogo per evitare che l'entrata in vigore del PTCM possa comportare varianti di adeguamento al PTCM una volta approvato. Ma la considerazione determinante è che la Città Metropolitana, nell'esaminare i PUC inviati dai Comuni, considera il PTCM, pur non vigente, come norma di comportamento ai fini dell'approvazione dei PUC stessi.

Gli obiettivi della Proposta di piano sono così enunciati:

- rafforzamento del sistema articolato delle centralità urbane con redistribuzione insediativa e dei grandi servizi;
- salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e degli spazi rurali;
- valorizzazione delle identità locali attraverso il paesaggio;
- sviluppo e qualificazione dei sistemi di mobilità;
- mitigazione e gestione dei rischi;
- individuazione delle tendenze evolutive del tessuto socio – economico e proposte di nuove aggregazioni territoriali.

In linea con gli obiettivi sopra descritti si sviluppa il “quadro strategico” che, in estrema sintesi, si può riassumere secondo i seguenti 4 “assi”:

- valorizzazione e riarticolazione del sistema urbano in forme policentriche e reticolari atte a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle città come motori di sviluppo sostenibile; promozione della competitività e della qualità diffusa del territorio provinciale;
- conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, naturale, culturale e paesistico e conseguente rafforzamento dei valori identitari; attrattività e abitabilità del territorio provinciale per rilanciare forme sostenibili di sviluppo endogeno locale;
- sviluppo, riorganizzazione e qualificazione della mobilità e dei trasporti pubblici in chiave intermodale, al fine di assecondare la riarticolazione urbana, di ridurre le difficoltà d'accesso ai servizi e alle risorse e l'impatto ambientale del traffico e delle infrastrutture;
- rafforzamento dei sistemi locali territoriali, della loro capacità di autorganizzarsi e di inserirsi in circuiti sovralocali di scambio e produzione, concorrendo nel contempo ad assicurare il mantenimento e la riqualificazione del patrimonio ambientale, in particolare nello spazio rurale.

Ulteriore significativa opzione del PTCM è la salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e degli spazi rurali.

Come si è detto, il progetto di PTCM, che riprende quello del PTCP del 2012, è stato redatto in sostanziale conformità al PTR e conferma i Sistemi Territoriali di Sviluppo individuati dallo strumento regionale. E' infatti confermata l'appartenenza di Qualiano al STS Giuglianese del PTR, ma con la seguente osservazione: *Il STS-Giuglianese: Sistema a dominanza rurale-manifatturiero, comprende i 6 seguenti Comuni: Marano di Napoli, Mugnano di Napoli, Calvizzano, Villaricca, Qualiano, Giugliano in Campania, con una specializzazione per 3 nel calzaturiero. La grande dimensione di Giugliano e la disponibilità di aree industriali cozzano con la presenza, più che altrove, di malavita organizzata. D'altra parte, la separazione di quei Comuni dove c'è una presenza di calzaturieri, non è ben vista dagli stessi Comuni. Quindi l'unica opzione potrebbe essere quella di separare il litorale di Giugliano aggregandolo al STS F2-AREA FLEGREA.*

Per questo STS si prevede *l'incremento dell'offerta di servizi urbani di livello superiore in una logica di complementarità con il rafforzamento del centro maggiore e di integrazione con la riqualificazione delle aree già compromesse da un'edificazione disordinata Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Napoli conferendo un ordine riconoscibile alla struttura fisica, anche attraverso operazioni di ristrutturazione radicale; promozione di attività produttive e servizi innovativi con la proposta, da verificare, della realizzazione nell'area Asi di un polo produttivo di alta qualificazione "città della produzione" (incubatore; incentivazione di produzioni eco-compatibili). Per l'area di Varcaturò in relazione alla prospettiva di potenziamento residenziale per rilocalizzazione dalle aree sature e a rischio, realizzazione di attrezzature pubbliche e promozione di servizi privati, in particolare di servizi di supporto alla fruizione ambientale della fascia costiera e del lago Patria e del patrimonio archeologico (Cuma). Necessario supporto è l'integrazione del sistema dei trasporti, con la proposta della tramvia nell'area settentrionale e del prolungamento della circumflegrea ad ovest, nonché la valorizzazione del tratto ferroviario Villa Literno-Pozzuoli dell'attuale linea RFI (Norme di Attuazione, Capo II – "Articolazione locale delle strategie" - , art. 18 – "Assi strategici, azioni, progetti e soggetti per le situazioni locali").*

Qualiano è interessata dal'Area Programma AP5 ("Centralità giuglianese", vedi Elaborato P08.0), finalizzata:

- alla riqualificazione dell'asse stradale ex Circumvallazione esterna, tra Mugnano e Qualiano, con l'inserimento di servizi sociali e culturali ;
- alla realizzazione di un polo delle arti e della cultura;
- al disegno degli spazi aperti;
- alla ristrutturazione delle aree residenziali finalizzata al miglioramento della qualità urbana.

In linea con il PTR, il PTCP di Napoli pone attenzione alla rete ecologica, individuando i corridoi ecologici del Vesuvio – Somma, piana campana e Vesuvio – Somma, piana nolana.

I centri integrati di servizi sovracomunali e la riconversione delle aree dismesse sono ulteriori opzioni del Piano, che possono trovare risposta operativa nell'ambito del redigendo PUC.

La tavola P.06.2 (*Disciplina del territorio*), stralcio relativo ai comuni di Marano di Napoli, Mugnano di Napoli, Calvizzano, Villaricca, Qualiano, Giugliano in Campania, distingue, nell'ambito del territorio comunale di Qualiano: il *centro storico*, le *aree urbane prevalentemente consolidate*, le *aree di consolidamento urbanistico e di riqualificazione ambientale*, le *aree e complessi per insediamenti produttivi sovracomunali* (agglomerato ASI), le *aree agricole di particolare rilevanza agronomica*, le *aree agricole periurbane*. Le zone sono disciplinate dalle Sezioni III e IV del Capo V delle Norme di attuazione.

L'art. 28 delle Norme di attuazione del PTCM include Qualiano tra i Comuni obbligati a dotarsi di Piano Generale del Traffico così come stabilito dalle "Direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico" emanate dal Ministero dei LL.PP e dalle successive Deliberazioni della G.R. della Campania.

L'art. 38 (Centri e nuclei storici) individua come "fattori strutturanti oggetto di tutela integrale" (comma3):

- a) *la struttura di impianto, con particolare riferimento alle tracce più antiche (segni di centuriazione, allineamenti etc.) e l'interfaccia con il paesaggio circostante ove ancora leggibile nei suoi caratteri storici, con particolare riferimento ai bordi consolidati ove esistenti , agli assetti ortivi, ai giardini di origine storica e alle infrastrutture ad essi connesse;*
- b) *il sistema dei percorsi, delle piazze e del verde pubblico, ivi inclusi gli aspetti materico-cromatici e l'arredo;*
- c) *il rapporto tra la tipologia edilizia e la morfologia urbana, riconoscendo il valore di cultura storica ai tipi abitativi e di elementi primari della forma storica ai monumenti architettonici ;*

- d) tutte le componenti dei prospetti edilizi visibili dallo spazio pubblico (attacco a terra, spartito di facciata e attacco al cielo) con inclusione dei dettagli archi tettonici e delle finiture, nonché degli elementi di arredo – anche mobile – a carattere persistente;
- e) le coperture, nella misura in cui concorrono a definire l'identità dell'immagine urbana.

Il Capo VII delle Norme di attuazione del PTCM contiene le Direttive ed indirizzi per l'elaborazione dei PUC.

L' Articolazione dei PUC in disposizioni strutturali e programmatiche) dispone che<sup>7</sup>:

1. In applicazione del combinato disposto di cui all'articolo 3 della L.R. n. 16/2004 e all'articolo 9 del Regolamento Regionale n. 5/2011, i PUC articolano il loro contenuto in disposizioni strutturali, valide a tempo indeterminato, e in disposizioni programmatiche.

4. Devono essere verificate nella coerenza con gli indirizzi e le prescrizioni del PTCP le disposizioni programmatiche, dei PUC, che:

a) calcolano i fabbisogni insediativi presunti da soddisfare nel decennio successivo;

b) individuano, ai sensi della legislazione vigente in materia, la perimetrazione degli insediamenti abusivi esistenti e oggetto di sanatoria al fine di:

- realizzare un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;

- rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesaggistico-ambientale ed idrogeologico;

- realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano degli insediamenti;

c) definiscono i criteri per l'utilizzazione delle procedure perequative e l'individuazione dei corrispondenti comparti obbligatori;

d) promuovono l'architettura contemporanea e la qualità dell'edilizia pubblica e privata, prevalentemente attraverso il ricorso a concorsi di progettazione.

5. Gli atti di programmazione degli interventi di cui all'articolo 25 della LR 16/2004, redatti nel processo attuativo del PUC, in coerenza con le disposizioni strutturali e programmatiche, devono essere verificati nella coerenza con gli indirizzi e le prescrizioni del PTCP, in particolare per quanto attiene:

a) alla individuazione delle aree destinate a realizzare nel triennio successivo gli interventi edilizi ed urbanizzativi residenziali e non residenziali anche attraverso procedure attuative di tipo perequativo, per le quali devono comunque essere realizzate a carico dei trasformatori tutte le urbanizzazioni primarie e cedute al comune tutte le aree per le urbanizzazioni secondarie calcolate nel rispetto degli standard urbanistici di legge, oltre che degli standard perequativi compensativi di cui all'articolo 8 delle presenti norme;

b) alla definizione, per le aree di cui al punto precedente:

- delle destinazioni d'uso e degli indici edilizi;

- delle forme di esecuzione e delle modalità degli interventi di trasformazione dell'assetto urbanistico;

- della determinazione delle opere di urbanizzazione da realizzare o recuperare, nonché degli interventi di reintegrazione territoriale e paesaggistica, ulteriori rispetto a quelli standard;

- della quantificazione degli oneri finanziari a carico del comune e di altri soggetti pubblici per la realizzazione delle opere previste non a carico dei soggetti attuatori, indicandone le fonti di finanziamento;

c) alla previsione di acquisizione, anche attraverso esproprio, delle aree destinate a spazi pubblici e di uso pubblico, ulteriori rispetto a quelle derivanti dall'attuazione degli interventi di cui ai punti precedenti, programmata sulla base dei bilanci pluriennali comunali.

---

<sup>7</sup> I commi non riportati sono stati soppressi nella riadozione del PTCP da parte della Città Metropolitana.

### ***1.2.3 Il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico della Campania Centrale***

Con la delibera del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino Regionale della Campania Centrale n. 30 del 28.7.2014 è stato approvato il PSAI che investe la considerevole area formata, tra l'altro, dall'ex bacino della Campania Nord Occidentale.<sup>8</sup> Con il nuovo PSAI sono state apportate modifiche ai due precedenti Piani di bacino attualmente accorpati.

Nell'area centrale della Campania l'intensa antropizzazione ha spesso contribuito, per carenza di programmazione, ad un aggravio del dissesto territoriale, determinando situazioni conflittuali tra centri insediativi e infrastrutture di trasporto da una parte e corsi d'acqua dall'altra. L'area di competenza dell'Autorità è costituita dai bacini idrografici dei Regi Lagni, dell'Alveo Camaldoli, dei Campi Flegrei, di Volla e delle isole di Ischia e Procida e, verso sud, dal bacino del fiume Sarno, che comprende l'area vesuviana meridionale, la piana del Sarno dall'entroterra alla fascia costiera con i comuni di Torre Annunziata e Castellammare di Stabia, la parte napoletana della penisola sorrentino – amalfitana. Il bacino confina a nord con il Bacino Nazionale Liri-Garigliano-Volturno e si protende verso est nell'area casertana, rientrando nella provincia di Napoli, ove include parte del Nolano fino alle falde settentrionali del Vesuvio. A sud confina col bacino del Sele, le cui propaggini comprendono la parte salernitana della penisola sorrentino – amalfitana.

Ad eccezione del sistema fluviale del Sarno, i bacini sopra descritti sono caratterizzati da aree colanti modeste e da un reticolo idrografico a regime tipicamente torrentizio. Le zone montane e pedemontane presentano pendenze medie talvolta elevate ed incisioni profonde con un elevato trasporto solido verso valle. Le zone vallive si sviluppano in aree originariamente paludose in cui la difficoltà di smaltimento delle acque è stata migliorata con interventi di bonifica.

La *pericolosità idraulica (P)* è la probabilità di occorrenza dell'evento calamitoso entro un certo intervallo di tempo ed in una zona tale da influenzare l'elemento a rischio.

Alla pericolosità può attribuirsi un valore numerico se è nota la relazione che intercorre tra il tempo di ritorno (**T**) dell'evento e l'intensità del fenomeno (funzione della velocità, del volume mobilitato, dell'energia, del tirante idrico ecc.).

Per classificare i livelli di pericolosità, l'Autorità di Bacino ha distinto le “aree di esondazione”, le “aree di attenzione”, le “aree di elevato trasporto solido”, la “falda sub-affiorante” e le “Conche endoreiche”.

La *pericolosità idraulica* viene distinta nei seguenti livelli:

- P1** Pericolosità bassa;
- P2** Pericolosità media;
- P3** Pericolosità elevata;
- P4** Pericolosità molto elevata.

La *pericolosità da frana* viene distinta nei seguenti livelli:

- P1** Area a suscettività bassa all'innesco, al transito e/o all'invasione da frana;
- P2** Area a suscettività media all'innesco, al transito e/o all'invasione da frana;
- P3** Area a suscettività alta all'innesco, al transito e/o all'invasione da frana.

Sono poi distinte le c.d. “aree di attenzione”, *oggetto di intervento di sistemazione idrogeologica che ha prodotto la mitigazione della pericolosità e del rischio ma che necessita di continuo monitoraggio per la verifica dell'efficienza dell'intervento.*

Il *rischio idraulico* è distinto nei seguenti livelli:

- R1** Rischio moderato;
- R2** Rischio medio;

---

<sup>8</sup>Per effetto del D.P.G.R.C. n. 143 del 15.5.2012, in applicazione dell'art. 52, comma 3, lett. e) della L.R. n. 1 del 27.1.2012, l'Autorità di Bacino Nord-Occidentale è stata incorporata nell'Autorità di Bacino del Sarno, con la denominazione di Autorità di Bacino Regionale della Campania Centrale.

**R3** Rischio elevato;  
**R4** Rischio molto elevato.

Sono poi distinte i *punti/fasce di possibile crisi idraulica localizzata/diffusa dovuta a: fitta vegetazione in alveo, presenza di rifiuti solidi, riduzione di sezione, sponda danneggiata.*

Il *rischi da frana* è distinto nei seguenti livelli:

**R1** Rischio moderato;  
**R2** Rischio medio;  
**R3** Rischio elevato;  
**R4** Rischio molto elevato.

Anche la carta del rischio da frana riporta le c.d. “aree di attenzione”, *oggetto di intervento di sistemazione idrogeologica che ha prodotto la mitigazione della pericolosità e del rischio ma che necessita di continuo monitoraggio per la verifica dell’efficienza dell’intervento.*

**Nel territorio comunale di Qualiano il PSAI evidenzia:**

- per la pericolosità idraulica, un tratto di “alveo strada” alla confluenza da sud nell’alveo dei Camaldoli e due “aree ad elevata suscettività di allagamento ubicate al piede dei valloni”, la cui estensione ed intensità è subordinata allo svolgimento di indagini di dettaglio. Una è posta in corrispondenza dello sbocco della strada che separa le “aree agricole di particolare rilevanza agronomica” dalle quelle “periurbane”, alla quale corrisponde evidentemente un affluente tombato dell’alveo dei Camaldoli; l’altra corrisponde al tratto di confluenza dell’altro alveo proveniente da sud, nel territorio di Marano, nel tratto tombato dell’alveo dei Camaldoli corrispondente a via Roma.
- Per la pericolosità da frana, sono classificate con grado di pericolosità P1 (*Area a bassa suscettività all’innescò, al transito e/o all’invasione da frana*) le pareti dell’alveo dei Camaldoli in prossimità del capoluogo parallelo all’ultimo tratto della via Ripuaria prima del Ponte di Surriento.
- Per il rischio idraulico è segnalato lo stesso tratto di “alveo strada” alla confluenza da sud nell’alveo dei Camaldoli e le stesse due “aree ad elevata suscettività di allagamento ubicate al piede dei valloni”, la cui estensione ed intensità è subordinata allo svolgimento di indagini di dettaglio; al grado di rischio R1 (*moderato*), sono assegnate le aree di cava al confine occidentale del territorio comunale.
- Per il rischio da frana è assegnato al grado di rischio R1 (*moderato*) lo stesso limitato tratto dell’alveo dei Camaldoli in prossimità del capoluogo parallelo all’ultimo tratto della via Ripuaria prima del Ponte di Surriento già segnalato per pericolosità.  
Gli stessi tratti esposti al rischio lungo l’alveo dei Camaldoli sono evidenziati nella *Carta finalizzata alle azioni di protezione civile.*

Le Norme di attuazione del PSAI dettano, per le aree a rischio idraulico, le seguenti principali prescrizioni:

#### **Articolo 8. Studi di compatibilità idraulica**

1. *I progetti per gli interventi, le opere e le attività consentiti nelle aree delimitate a rischio idraulico sono accompagnati dallo studio di compatibilità idraulica, commisurato al tipo di intervento proposto e con i contenuti di cui all’articolo 37.*

#### **Articolo 9. Interventi per la mitigazione del rischio idraulico**

1. *Nelle aree perimetrate a rischio idraulico sono ammessi:*

a) *gli interventi idraulici e le opere idrauliche per la messa in sicurezza delle aree e per la riduzione o l’eliminazione del rischio;*

b) gli interventi di sistemazione e miglioramento ambientale finalizzati a ridurre il rischio idraulico, che favoriscano tra l'altro la ricostruzione dei processi e degli equilibri naturali, il riassetto delle cenosi di vegetazione riparia, la ricostituzione della vegetazione spontanea autoctona. Tra tali interventi sono compresi i tagli di piante stabiliti dall'autorità forestale o idraulica competente per territorio per assicurare il regolare deflusso delle acque, tenuto conto di quanto disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile

1993, "Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni recante criteri e modi per la redazione dei programmi di manutenzione idraulica" e in coerenza ai contenuti tecnici di cui all'allegato del Piano Stralcio denominato "quaderno delle opere tipo", riferiti alle attività consigliate in campo agricolo, forestale e silvo-pastorale in relazione alle condizioni di rischio considerate;

c) gli interventi urgenti delle autorità idrauliche e di protezione civile competenti per la salvaguardia di persone e beni a fronte di eventi pericolosi o situazioni di rischio eccezionali.

#### **Articolo 16. Interventi consentiti nelle aree a rischio idraulico medio e moderato**

1. Nelle aree a rischio medio e moderato sono consentiti tutti gli interventi e le attività possibili nelle aree a rischio molto elevato ed elevato alle medesime condizioni prescritte dalle presenti norme.

2. Nelle aree a rischio idraulico medio e moderato ricadenti in porzioni di aree classificate dal piano a pericolosità idraulica P2 e P1, così come definite al successivo art.17, sono consentiti tutti gli interventi e le attività a condizione che siano compatibili con la piena di riferimento e siano realizzati con soluzioni progettuali idonee e corredate da un adeguato studio di compatibilità idraulica.

3. Nelle aree a rischio idraulico medio e moderato ricadenti in porzioni di aree classificate dal piano a pericolosità idraulica Pm e Pb così come definite al successivo art.17, sono consentiti tutti gli interventi e le attività a condizione che siano realizzati con soluzioni progettuali idonee e corredate da un adeguato studio di compatibilità idraulica.

4. Nelle aree a rischio idraulico medio e moderato ricadenti in porzioni di aree classificate dal piano a pericolosità idraulica P4, P3 e Pa così come definiti al successivo art.17, sono consentiti interventi ed attività a condizione che:

a) il livello di pericolosità dell'area sia preliminarmente eliminato o ridotto;

b) il livello di rischio determinato dalle nuove opere ed attività non sia superiore alla soglia del "rischio accettabile" di cui al successivo comma 5.

c) Si effettui lo studio di compatibilità idraulica di cui all'art. 8 che contempli le verifiche di cui ai precedenti punti a) e b);

5. Si definisce come "rischio accettabile", in area soggetta a pericolo idraulico, quel livello di rischio che realizza contemporaneamente le seguenti condizioni:

a) il rischio determinato dalle nuove opere ed attività da eseguire non sia superiore al valore R2 secondo la definizione di cui al D.P.C.M. 29 settembre 1998;

b) i costi che gravano sulla collettività per lo stato di rischio che si andrà a determinare siano minori dei benefici socioeconomici conseguiti dall'opera o dall'attività;

6. L'approvazione dello studio di cui al punto c) del precedente comma 4 è di competenza dell'Autorità di Bacino Nord Occidentale della Campania.

#### **Articolo 17. Definizione di area soggetta a pericolo idraulico**

1. E' definita area pericolosa quella in cui i dati disponibili indicano condizioni di pericolo per:

a) allagamenti provocati da esondazioni di alvei naturali e artificiali;

b) invasione per fenomeni di trasporto liquido e solido da alluvionamento.

2. Nelle aree pericolose di cui al punto a) del precedente comma 1 sono definiti i seguenti livelli di pericolosità:

a) pericolosità moderata P1;

b) pericolosità media P2;

c) pericolosità elevata P3;

d) pericolosità molto elevata P4.

3. Nelle aree pericolose di cui al punto b) del precedente comma 1 sono definiti i seguenti livelli di pericolosità:

a) pericolosità bassa Pb;

b) pericolosità media Pm

c) pericolosità alta Pa.

4. Le metodologie di definizione dei livelli di pericolosità sono indicate nel paragrafo “Valutazione della Pericolosità dei fenomeni di esondazione” contenuto nella Relazione Generale.

## CAP. II. IL TERRITORIO COMUNALE E IL SISTEMA INSEDIATIVO

### II.1 La demografia

#### II.1.1 La dinamica demografica progressa

Al censimento 1981 la popolazione residente di Qualiano era di 14.092 unità; al 1991 di 20.054 unità (+ 42,30%); al 2001 di 24.542 unità (+ 22,38%); al 2011 di 24.744 unità (+ 8,23%).

<b>Dinamica demografica 1861 - 2018</b>				
Anno di censimento	Popolazione residente	Variazione	Variazione %	Densità demografica N. ab/Km <sup>2</sup>
1861	1.948			262
1871	2.130	182	9,35%	287
1881	2.419	289	13,60%	326
1901	2.933	514	21,20%	395
1911	3.120	187	6,40%	420
1921	3.181	61	2,00%	428
1931	3.829	648	20,40%	515
1941	4.418	589	15,40%	595
1951	5.757	1.339	30,30%	775
1961	7.528	1.771	30,80%	1.013
1971	9.597	2.069	27,50%	1.292
1981	14.092	4.495	46,80%	1.897
1991	20.054	5.962	42,30%	2.699
2001	24.542	4.488	22,40%	3.303
2011	24.744	202	0,80%	3.330
2018	25.766	1.022	4,10%	3.468

Tabella 1: Variazione della popolazione residente ai censimenti 1861 - 2011

La conseguente variazione della densità demografica, ottenuta dividendo la popolazione residente per la superficie territoriale comunale (7,43 km<sup>2</sup>), è di 1896,63 ab/Km<sup>2</sup> al 1981, di 2.699,06 ab/Km<sup>2</sup> al 1991, di 3.303,09 ab/Km<sup>2</sup> al 2001 e di 3.330,28 al 2011.

La tabella 2 mostra la dinamica demografica intercensuaria comunale, dal primo censimento postbellico (1951) all'ultimo censimento ISTAT (2011), raffrontata a quella omologa della provincia e della regione; la figura 1 mostra la crescita demografica comunale a partire dal primo censimento nazionale, eseguito dopo l'annessione del Regno delle Due Sicilie al Regno di Piemonte. La tabella 3 mostra la dinamica demografica comunale a partire dal 2005 al 31.12.2018 secondo i dati ISTAT. In questo periodo la popolazione residente di Qualiano al 1 gennaio è passata da 25.452 a 25.755, con un incremento totale dell'1,19% (0,91% medio annuo). I valori del saldo naturale (differenza tra nati e morti) oscillano tra i 221 del 2005 e i 45 del 2018. Il saldo sociale (differenza tra iscritti e cancellati), quasi sempre negativo, è caratterizzato da un valore massimo positivo di 446 unità del 2013 ed un valore massimo negativo di -259 del 2005. Il movimento demografico complessivo è rappresentato dal diagramma a dispersione della figura 3.

ANNO	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011
Popolazione Qualiano	5.757	7.528	9.597	14.092	20.054	24.542	24.744
Popolazione Provincia di Napoli	n.d.	n.d.	677.959	755.628	815.815	852.872	919.553
Popolazione Regione Campania	4.346.000	4.761.000	5.059.000	5.463.000	5.630.000	5.702.000	5.836.317

Tabella 2: Variazione intercensuaria della popolazione residente dal 1951 al 2011

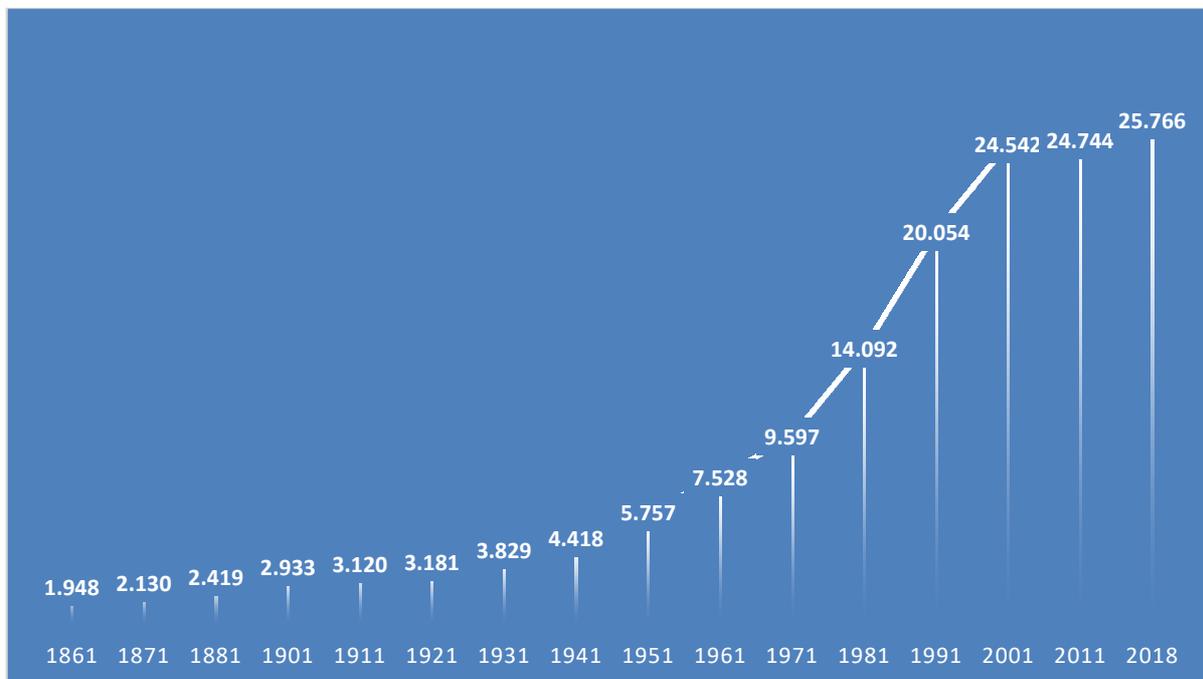


Figura 1: Andamento demografico decennale dal 1861 al 2018

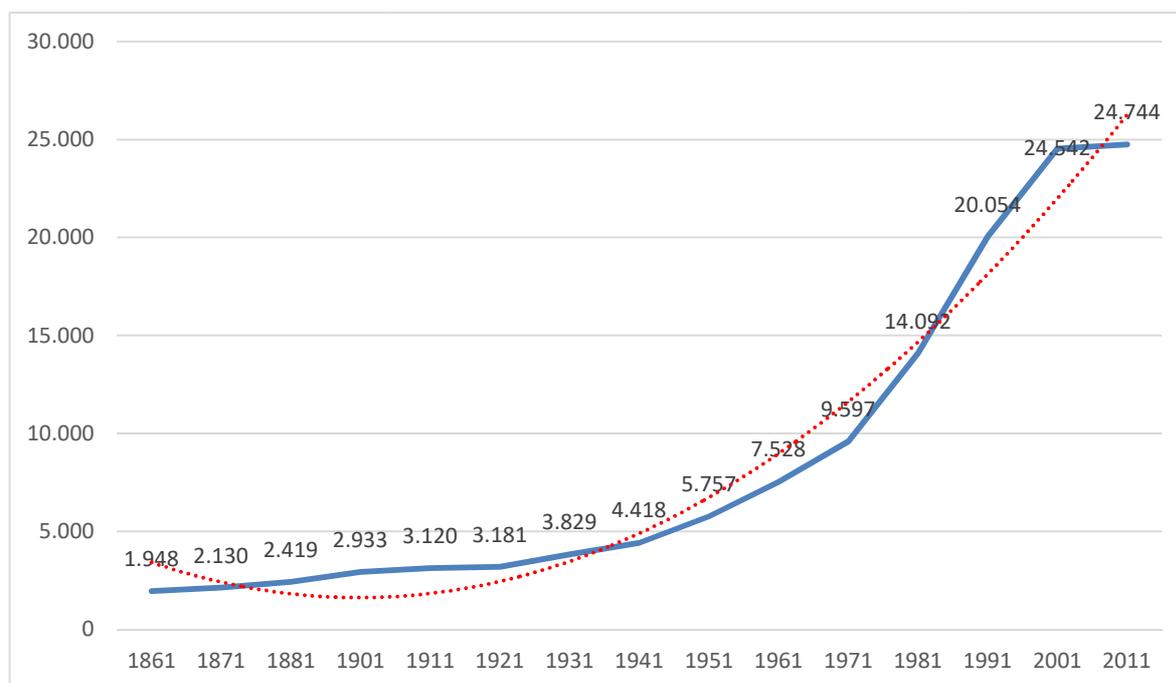


Figura 2: Andamento demografico dal censimento 1861 al 31.12.2018. Diagramma a dispersione della popolazione residente. In rosso la *linea di tendenza esponenziale*.

Dall'analisi dei dati nel periodo 2005 - 2018 (tabella 3) è possibile ricostruire, oltre alla dinamica complessiva (figura 3), la linea di tendenza (in rosso). Il grafico evidenzia tre diversi periodi: il primo, comprendente gli anni dal 2005 al 2010, è piuttosto piatto, con una variazione di 101 unità; il secondo, corrispondente al periodo 2010 – 2013, presenta un andamento a festone col punto più basso corrispondente al 2011 (gli anni del censimento rivelano spesso anomalie), con 24.712 unità, tra due valori estremi dei quali il secondo maggiore del primo; il terzo tratto (2013 – 2018) è complessivamente crescente, con la popolazione che varia dalle 25.429 alle 25.766 unità.

Il numero di famiglie residenti oscilla tra le 7.984 del 2005 e le 8.815 del 2018. Ovviamente, in linea con la tendenza dei paesi in decrescita demografica, al diminuire della popolazione aumenta il numero delle famiglie e diminuisce il numero di componenti delle famiglie stesse, che è passato dai 3,2 del 2005 ai 2,9 del 2018.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Popolazione al 1° Gennaio	25452	25414	25421	25427	25362	25371	24744	24712	24862	25429	25513	25702	25766	25755
Nati	342	363	336	311	332	313	66	297	278	279	271	283	260	240
Morti	121	163	148	157	154	148	39	149	157	178	193	189	205	195
Saldo Naturale	221	200	188	154	178	165	27	148	121	101	78	94	55	45
Iscritti da altri comuni	754	719	789	784	776	745	202	855	794	715	648	745	729	736
Iscritti dall'estero	29	43	74	99	91	90	19	96	52	79	268	245	54	78
Altri iscritti	7	52	82	133	15	17	0	34	772	147	82	55	53	48
Cancellati per altri comuni	1048	1006	1089	1205	1038	1041	269	969	973	918	788	818	810	799
Cancellati per l'estero	0	0	38	30	1	1	8	6	11	17	73	118	66	45
Altri cancellati	1	1	0	0	12	33	3	8	188	23	26	139	26	52
Saldo Migratorio e per altri motivi	-259	-193	-182	-219	-169	-223	-59	2	446	-17	111	-30	-66	-34
Popolazione residente in famiglia	25351	25360	25348	25200	25300	25179	24608	24768	25300	25376	25557	25585	25542	25554
Popolazione residente in convivenza	63	61	79	162	71	134	104	94	129	137	145	181	213	212
Unità in più/meno dovute a variazioni territoriali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Popolazione al 31- 12	25414	25421	25427	25362	25371	25313	24712	24862	25429	25513	25702	25766	25755	25766
Numero di Famiglie	7984	7918	7881	7861	7881	7970	8115	8227	8339	8400	8647	8618	8645	8815
Numero di Convivenze	3	3	4	4	4	4	4	5	5	5	6	6	7	7
Numero medio di componenti per famiglia	3,2	3,2	3,2	3,2	3,21	3,16	3,03	3	3,03	3,02	2,96	2,97	3	2,9

Tabella 3: Dinamica demografica della popolazione residente

Anno	Popolazione
2005	25414
2006	25421
2007	25427
2008	25362
2009	25371
2010	25313
2011	24712
2012	24862
2013	25429
2014	25513
2015	25702
2016	25766
2017	25755
2018	25766

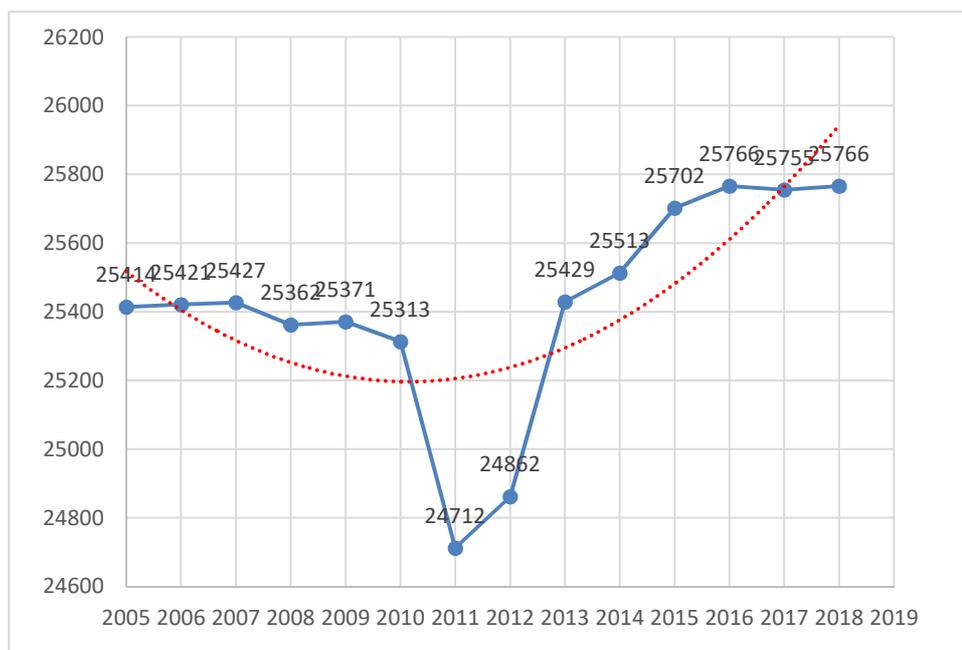


Figura 3: Diagramma a dispersione della popolazione residente. In rosso la *linea di tendenza* polinomiale di ordine 4

### II.1.2 La società e l'economia

La popolazione attiva residente nel comune di Qualiano (tabella 4 e figura 4) è aumentata sia nel decennio 1991 - 2001 (da 7.730 a 8.830 unità) che nel successivo decennio 2001 - 2011 (da 8.830 a 9.740 unità) del 26%. Potrebbe trattarsi dell'effetto di un aumento di popolazione caratterizzato da giovani coppie e da persone occupate o in cerca di prima occupazione. Dal censimento 2001 al termine *attivi* è stato sostituito quello di *forze di lavoro*.

**1991 - Pop. residente attiva totale in condizione professionale e non professionale: 7.730**  
dei quali:

<b>Pop. residente attiva totale:</b>	
occupati	4.175
disoccupati	1.402
in cerca di prima occupazione	2.153
<b>totale</b>	<b>7.730</b>
<b>Pop. residente non attiva totale:</b>	
casalinghe	3.669
studenti	782
ritirati dal lavoro	898
altri	6.975
<b>totale</b>	<b>12.324</b>

**2001 - Pop. residente totale di età oltre 15 anni in condizione professionale e non professionale: 8.830**  
dei quali:

<b>forze di lavoro:</b>	
occupati	5.396
in cerca di occupazione	3.434
<b>totale</b>	<b>8.830</b>
<b>non forze di lavoro:</b>	
studenti	1.440

casalinghe	3.796
ritirati dal lavoro	1.344
in altra condizione	2.902
<b>totale</b>	<b>9.482</b>

**2011 - Pop. residente totale di età oltre 15 anni in condizione professionale e non professionale: 9.740**

dei quali:

**forze di lavoro:**

occupati	5.893
in cerca di occupazione	3.847
<b>totale</b>	<b>9.740</b>

**non forze di lavoro:**

studenti	1.758
casalinghe	3.999
ritirati dal lavoro	2.613
in altra condizione	2.159
<b>totale</b>	<b>10.529</b>

COMUNE di QUALIANO	Censimento ISTAT 1991	Censimento ISTAT 2001	Censimento ISTAT 2011
Popolazione Attiva	7.730	8.830	9.740
Pop. Attiva / Pop. Residente	38,54%	35,97%	39,36%

Tabella 4: Popolazione attiva negli ultimi tre decenni

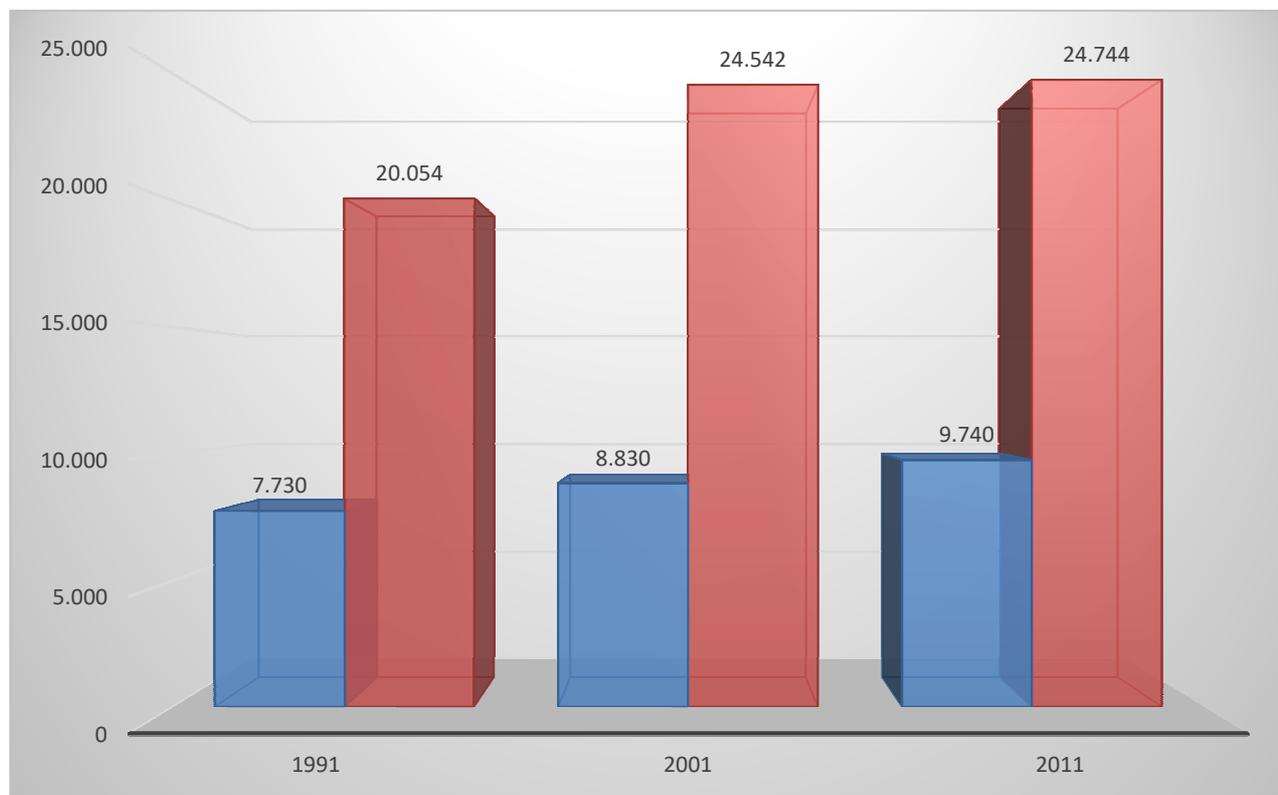


Figura 4: Istogramma della popolazione attiva(in blu), negli ultimi tre decenni, in rapporto alla popolazione residente(in rosso).

### II.1.2.1 Il mercato del lavoro e l'occupazione

Alla data dell'ultimo censimento Istat del 2011, il comune di Qualiano registra un tasso di occupazione totale<sup>9</sup> pari al 29,60%, di 6,6 punti percentuali inferiore alla media provinciale (36,20%) e di 9,8 punti percentuali inferiore alla media regionale (39,40%).

Indicatore	Qualiano	Provincia	Campania	Italia
Tasso Occupazione Maschile	42,30%		53,70%	67,30%
Tasso Occupazione Femminile	17,60%		25,40%	46,50%
<b>Tasso Occupazione Totale</b>	<b>29,60%</b>	<b>36,20%</b>	<b>39,40%</b>	<b>56,80%</b>
Indice di ricambio occupazionale <sup>10</sup>	235,00%	294,00%	290,40%	298,10%
Tasso di occupazione 15-29 anni	18,70%	16,70	18,50%	33,40%
Rapporto occupati indipendenti maschi/femmine	153,00%		141,40%	161,10%
Tasso Disoccupazione Maschile	31,90%		13,60%	7,50%
Tasso Disoccupazione Femminile	46,50%		18,90%	9,50%
<b>Tasso Disoccupazione Totale</b>	<b>37,20%</b>	<b>17,60%</b>	<b>15,40%</b>	<b>8,40%</b>
<b>Tasso Disoccupazione giovanile</b>	<b>70,10%</b>	<b>45,20%</b>	<b>55,40%</b>	<b>34,70%</b>

Tabella 5: Tabella sinottica Occupazione/Disoccupazione

Indicatore	ISTAT 1991	ISTAT 2001	ISTAT 2011
<b>Tasso Disoccupazione Totale</b>	<b>45,40%</b>	<b>38,90%</b>	<b>37,20%</b>
Tasso Disoccupazione giovanile	80,50	74,40%	70,10%
Indice di Ricambio occupazionale	88,20%	172,60%	235,00%
<b>Tasso Occupazione Totale</b>	<b>29,80%</b>	<b>29,50%</b>	<b>29,60%</b>

Tabella 6: Tabella sinottica Occupazione/Disoccupazione giovanile

Il tasso di disoccupazione totale è del 37,20%, (ridotto rispetto al 2001, quando era del 38,90%). La disoccupazione giovanile si colloca al 70,10%, in diminuzione rispetto al 2001 (74,40%).

L'indice di ricambio occupazionale, confrontato con i dati demografici, evidenzia la probabilità che la popolazione residente al censimento 2011 sia costituita in larga parte da persone e nuclei familiari trasferitisi nel territorio comunale di Napoli e da aree della Provincia all'atto della formazione di nuovi nuclei familiari nel decennio 1991-2001. Infatti l'indice rivela lo scarso

<sup>9</sup> Secondo l'ISTAT, gli "occupati" sono le persone di 15 anni e più che nella settimana di riferimento:

- hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura;
- hanno svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collaborano abitualmente;
- sono assenti dal lavoro (ad esempio, per ferie o malattia). I dipendenti assenti dal lavoro sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi, oppure se durante l'assenza continuano a percepire almeno il 50 per cento della retribuzione. Gli indipendenti assenti dal lavoro, ad eccezione dei coadiuvanti familiari, sono considerati occupati se, durante il periodo di assenza, mantengono l'attività. I coadiuvanti familiari sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi.

**Gli occupati vengono censiti nella popolazione residente ma il loro posto di lavoro può essere esterno al territorio comunale di riferimento.**

<sup>10</sup>Rapporto percentuale degli occupati di oltre 45 anni su quelli di 15-29 anni.

ricambio tra gli occupati con età maggiore di 45 anni e quello degli occupati di età compresa tra 15-29 anni.

<b>Indicatore</b>	<b>ISTAT 1991</b>	<b>ISTAT 2001</b>	<b>ISTAT 2011</b>
Incidenza dell'occupazione nel settore agricolo	20,80%	16,20%	14,00%
Incidenza dell'occupazione nel settore industriale	28,70%	28,40%	24,30%
Incidenza dell'occupazione nel settore terziario ed extracommercio	36,10%	36,80%	42,90%
Incidenza dell'occupazione nel settore commercio	14,50%	18,60%	18,80%
Incidenza dell'occupazione in professioni ad alta-media specializzazione	16,10%	24,30%	22,00%
Incidenza dell'occupazione in professioni artigiane, operaie o agricole	43,90%	30,00%	20,60%
Incidenza dell'occupazione in professioni a basso livello di competenza	17,70%	25,30%	29,80%

Tabella 7: Tabella sinottica Incidenza dell'Occupazione

<b>Indicatore</b>	<b>ISTAT 1991</b>	<b>ISTAT 2001</b>	<b>ISTAT 2011</b>
Incidenza giovani in età 15-29 anni che non studiano e non lavorano	30,80%	57,20%	48,50%
Rapporto giovani Attivi e Non Attivi	148,4%	72,40%	57,80%
<b>Tasso Disoccupazione giovanile</b>	80,50%	50,70%	70,10%

Tabella 8: Tabella sinottica Incidenza dell'Occupazione giovanile

Dai dati sull'occupazione emerge la coerenza con la linea tendenziale al calo nel settore agricolo (dal 20,80% del 1991 al 14,00 del 2011); al calo, anche se minore, nel settore industriale (dal 28,70% del 1991 al 24,30 del 2011); al significativo incremento nel settore terziario e del commercio (dal 50,60 del 1991 al 61,70 del 2011).

Le professioni con livello di competenza e specializzazione medio/alto rappresentano il 16,10% del totale nel 1991, per salire al 24,30 nel 2001 e calare al 22,00% nel 2011; le professioni artigiane, operaie e agricole rappresentano il 43,90% nel 1991, ma calano vistosamente sia nel 2001, col 30,00%, che nel 2011, col 20,60%.

La diminuzione, nel decennio 2001 - 2011 delle professioni con livello di competenza e specializzazione medio/alto, di quelle artigiane e agricole è sottolineata dall'aumento dell'incidenza delle professioni a basso livello di competenza.

Il Tasso di disoccupazione giovanile, cioè il rapporto percentuale tra la popolazione residente di 15-24 anni in cerca di occupazione e la popolazione residente di 15-24 anni attiva, cala progressivamente, ma resta l'indicatore della difficile condizione socio-economica generale, che implica sofferenze ancora maggiori al livello locale, data la storica debolezza dell'area.

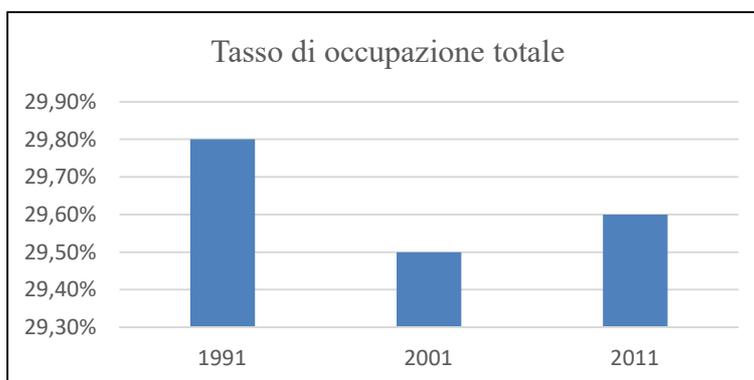
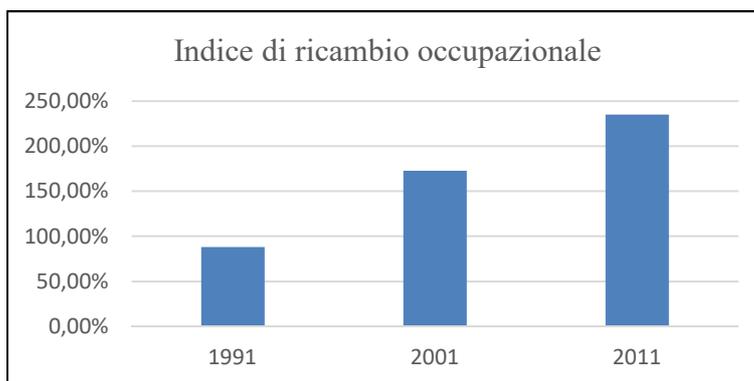
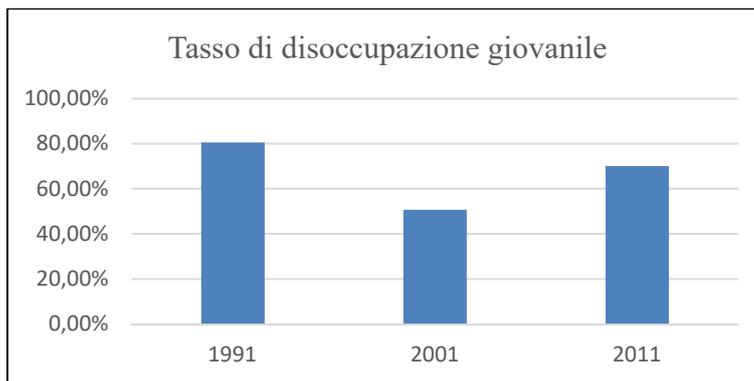
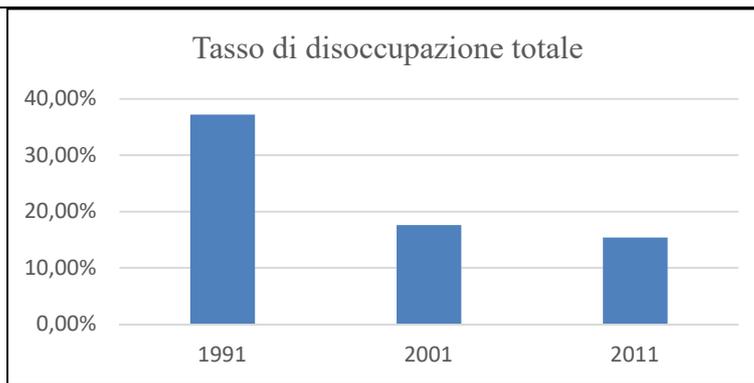


Figura 5: Tassi di Occupazione/Disoccupazione

### II.1.2.2 Il livello di istruzione

Al censimento ISTAT 2011, il Comune di Qualiano si colloca, per livello di istruzione, al di sopra dei valori regionali per il numero di adulti con diploma di laurea e al di sotto per l'incidenza di giovani con istruzione universitaria.

Il livello di istruzione dei giovani tra i 15 e i 19 anni (percentuale residente 15-19 con licenza media inferiore o diploma) è del 96,80%; dato prodotto in modo determinante; anche l'incidenza della popolazione adulta con basso livello di istruzione è maggiore dei valori regionali.

Indicatore	ISTAT 1991	ISTAT 2001	ISTAT 2011	Regione Campania 2011
Incidenza di adulti con diploma di laurea	42,00%	52,20%	67,90%	49,10%
Incidenza di giovani con istruzione universitaria	2,50%	3,60%	10,20%	19,40%
Livello di istruzione dei giovani 15-19 anni	72,00%	89,60%	96,80%	97,60%
Incidenza di adulti con licenza media	34,40%	41,40%	44,70%	34,80%

Tabella 9: Tabella sinottica dell' istruzione per classi di età

Il livello generale di istruzione è caratterizzato da valori inferiori a quelli regionali.

L'incidenza dei maschi rispetto alle femmine per istruzione superiore, licenza media superiore o diploma, è del 100,30%, di poco inferiore al dato regionale, pari a 103,50%.

Particolarmente significativo è il dato relativo al *Rapporto adulti con diploma o laurea / licenza media*: i residenti diplomati o laureati sono circa i 2/3 dei residenti con licenza media inferiore. Il valore è di molto inferiore al valore regionale, pari a 140,90%. Il dato comunale indica un livello medio/basso di istruzione e conoscenze, che si traduce dannosamente in una limitata partecipazione ai processi di sviluppo ed innovazione sociale ed economica.

L'indice di *Uscita anticipato dal sistema istruzione e formazione* evidenzia come le politiche di contrasto all'abbandono scolastico evidenzia un calo poco significativo: permane la storica situazione di difficoltà evidenziata da un'incidenza percentuale significativamente più elevata rispetto a quella, già vistosa (20,60%) di quella regionale.

Indicatore	ISTAT 1991	ISTAT 2001	ISTAT 2011	Regione Campania 2011
Differenziali maschi/femmine per istruzione superiore	103,20%	104,00%	100,30%	103,50%
Adulti in formazione-istruzione permanente	2,70%	4,30%	3,60%	5,00%
<b>Rapporto adulti con diploma o laurea / licenza media</b>	<b>42,00%</b>	<b>52,20%</b>	<b>67,90%</b>	<b>140,90%</b>
Incidenza di analfabeti	4,80%	2,70%	2,00%	2,00%
Uscita anticipato dal sistema istruzione e formazione	38,10%	37,40%	36,70%	20,60%

Tabella 10: Tabella sinottica livello generale d'istruzione

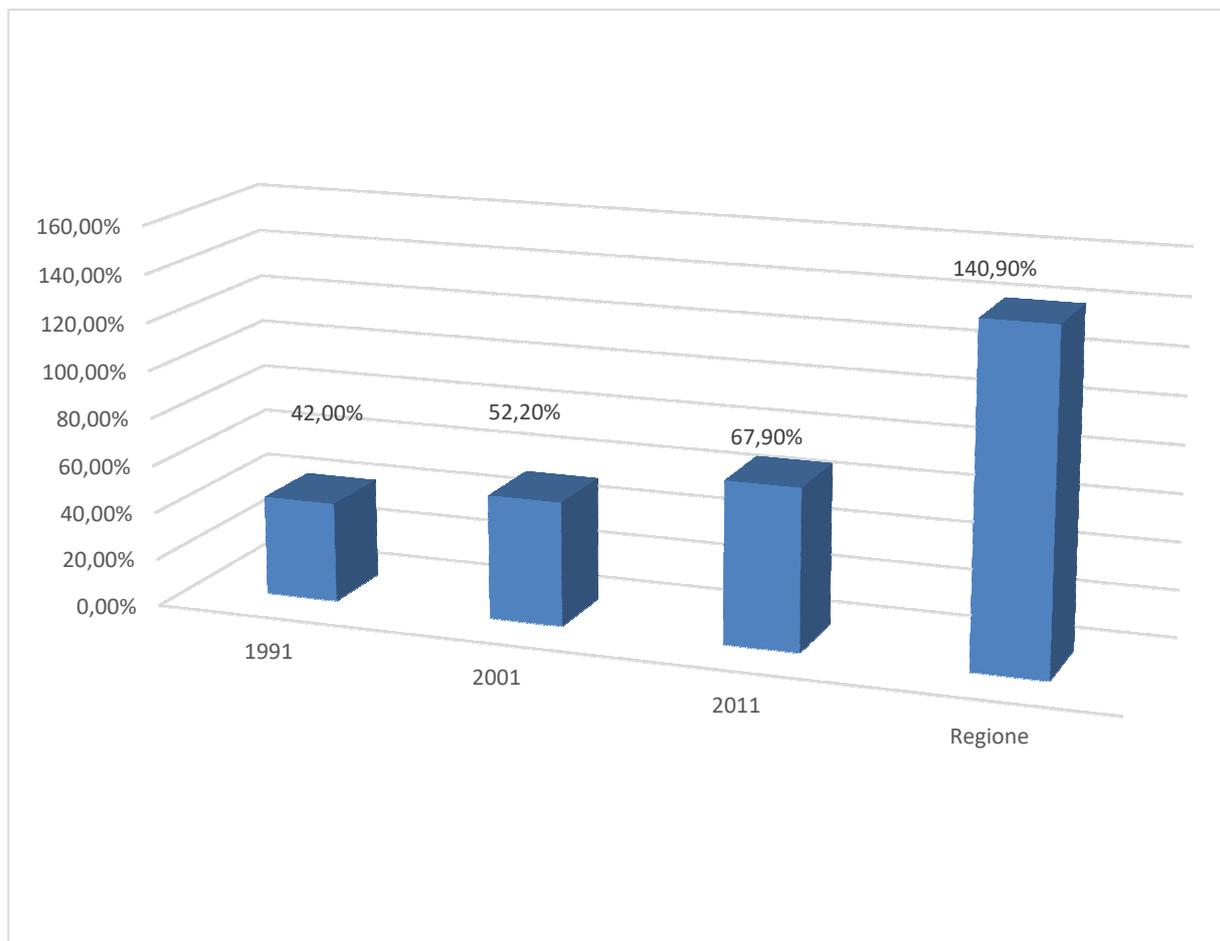


Figura 6: Rapporto adulti con diploma o laurea / licenza media

## II. 2 Il territorio comunale. Lo stato di fatto e l'uso del suolo

### II.2.1 L'assetto del territorio e il sistema ambientale

Il comune di Qualiano conta 25.766 abitanti al 1.1.2019 e si estende per 7,42 km<sup>2</sup>; la sua densità di popolazione è pertanto di 34,72 abb/ha.

La distribuzione delle componenti territoriali dimostra la perdita di significato, che aumenta nel tempo, dei confini amministrativi rispetto ai connotati morfofunzionali del territorio, con specifico riferimento ai fenomeni conurbativi in atto ormai da numerosi decenni, alla diffusione edilizia, ai tracciati delle infrastrutture viarie e ferroviarie.

Il centro edificato di Qualiano è compreso verso il confine sud orientale del territorio comunale ed è pertanto conurbato con gli abitati di Calvizzano e Villaricca, mentre verso ovest si concentrano le aree agricole, che sono distinte dal PTCM in aree di *particolare rilevanza* agronomica, ad ovest del territorio comunale fino al confine con Giugliano, e in aree periurbane. Percorre le aree agricole di pregio il Cavone Croccone, parallelo, nel suo tratto occidentale, all'alveo dei Camaldoli. Il territorio è quindi caratterizzato da una spiccata dualità, appena attutita dalla diffusione dell'edificato lungo l'asse della Circumvallazione, che si caratterizza per alcuni aggregati misti, residenziali e produttivi e, ad ovest, per la presenza dell'agglomerato ASI, ricadente per una parte nel territorio di Qualiano e per un'altra assai più estesa in quello di Giugliano.

Come spesso accade, il nucleo urbano originario si snoda all'incrocio di tracciati storici; nel caso specifico quello tra la via Campana Antica e via Santa Maria a Cubito. Gli edifici del centro, nel quale, come in tutta la piana campana, ancora si leggono tracce della tipologia a corte tipica degli aggregati di origine rurale, sono stati diffusamente sostituiti o rimaneggiati, mentre si è conservato il reticolo viario. In conformità a quanto prescritto dall'art. 38 ("Centri e nuclei storici"), comma 8

lett. a), occorrerà approfondire, nella fase di redazione del PUC, *l'analisi relativa al sistema insediativo storico comunale sulla base di adeguati studi ricognitivi e di idonea documentazione storica, cartografica e iconografica, al fine di verificare ed integrare le delimitazioni riportate nelle tavole di PTCM...*

In altri termini, gli approfondimenti derivanti da analisi dirette, con osservazioni sul campo, e indirette, con ricerche storico-bibliografiche e iconografiche, potranno dimostrare in modo puntuale l'irrelevanza storico-ambientale di parti del tessuto o di singoli edifici compresi nel "centro storico" secondo il PTCM<sup>11</sup> o, viceversa, evidenziare aree ed edifici di interesse storico documentale non riconosciuti come tali.

All'esterno del nucleo originario si estende la città consolidata ad elevata densità edilizia, caratterizzata da tipologie miste, per lo più a palazzina o a blocco, che sfuma verso l'esterno con la prevalenza di case a due piani su lotto isolato. Tale ultima tipologia è quella che caratterizza in modo più o meno omogeneo le aree di frangia, a diffusione tendenzialmente spontanea e individuale, che il PTCM definisce come *aree di consolidamento urbanistico e di riqualificazione ambientale*. Di tali aree occorrerà rafforzare l'"urbanità", non solo con la densificazione residenziale - sempre che sia ammissibile in esito al dimensionamento del fabbisogno edilizio secondo le modalità di calcolo descritte dal PTCM -, ma anche con la necessaria dotazione di servizi pubblici, di interesse pubblico e privati che favorisca la polifunzionalità e l'attrattività compensando lo squilibrio a favore delle aree centrali. Una significativa diffusione edilizia priva di servizi è presente anche nella parte occidentale del territorio comunale, lungo il versante sud della via Ripuaria.

Al margine della frangia urbana che si distende a nord ovest della città consolidata si rinvengono i resti della Masseria del Cardinale. Le sue rovine, e quelle di altri episodi sparsi nel territorio comunale, sono una testimonianza della tipologia rurale storica della piana campana e rappresentano l'ennesimo episodio di dissipazione di un patrimonio storico-ambientale tipico, caratterizzato dalla stretta integrazione tra complesso edilizio e area coltivata, tra abitazioni e locali destinati alla lavorazione e alla raccolta/deposito dei prodotti e al bestiame.

### **II.2.2 La viabilità**

Nel quadro generale del sistema infrastrutturale ferroviario e viario descritto nel precedente § I.1, il territorio comunale di Qualiano si colloca nel settore a nord della conurbazione napoletana, nella piana a nord est dei Campi flegrei che comprende anche i centri di Giugliano in Campania, Villaricca, Calvizzano e Mugnano di Napoli.

Il territorio comunale è bordato a nord dalla Circumvallazione esterna (dal lago Patria a Pomigliano d'Arco), alla quale è connessa la via Ripuaria, affiancata all'alveo dei Camaldoli, tramite il complesso svincolo che disimpegna anche l'agglomerato ASI di Giugliano-Qualiano. La Circumvallazione è costituita, lungo il confine nord di Qualiano, da due carreggiate tra le quali si interpone l'Asse mediano, anch'esso verso Pomigliano d'Arco, che prosegue in viadotto dopo la Contrada Fellapane.

Dal cuore del centro urbano (piazza J. F. Kennedy) si dipartono: verso nord ovest, via Santa Maria a Cubito, che intercetta anch'essa la Circumvallazione e prosegue verso Villa Literno e il Casertano; verso nord est, la via Antica Consolare Campana e il Corso Campano verso Giugliano; verso sud est, l'asse via Palermo - viale della Resistenza in direzione di Calvizzano; verso sud ovest l'altro ramo della via Antica Consolare Campana (Corso Campano) verso Quarto - Pozzuoli; verso ovest,

---

<sup>11</sup> Il PTCM individua e delimita negli elaborati P.06 e P.07 i centri e nuclei storici identificati nelle parti del territorio che risultano edificate con sostanziale continuità al 1936, come documentato dalla cartografia IGM aggiornata a tale data, ed estesi a comprendere gli spazi ancora liberi ad esso adiacenti che si configurano, o possono configurarsi attraverso adeguati interventi di riqualificazione e/o ripristino, come spazi di relazione percettiva e di tutela. (PTCM di Napoli, Norme di attuazione, art. 38, comma6).

via G. Di Vittorio, che si dirige verso la via Ripuaria. Tale ultimo asse taglia obliquamente il territorio comunale partendo da ovest (parte del tracciato lungo il quale si è diffusa un'edilizia a distanza dal capoluogo) per poi lambire a sud, oltre il Ponte Surriento, il capoluogo lungo il confine comunale. Oltre il Ponte Surriento la strada, che corre sul tracciato tombato dell'Alveo dei Camaldoli, prende il nome di via Roma – via Corigliano. Questo asse presenta in determinate ore un elevato livello di congestionamento dovuto ai notevoli volumi di traffico che da Villaricca si dirigono verso Quarto e interferiscono con quelli che impegnano il ramo occidentale del Corso Campano. La risoluzione del punto di conflitto può avvenire solo con interventi sulla viabilità che non sono di competenza del solo comune di Qualiano e che andrebbero concordati.

Crescente importanza assume via A. Palumbo, che dal centro urbano si dirige a nord per raggiungere la Circumvallazione esterna rasentando l'espansione urbana a nord ovest delle aree edificate consolidate.

Il territorio agricolo ad ovest è attraversato da una strada locale in direzione nord sud che separa, secondo il Piano Territoriale di Coordinamento Metropolitano, le "aree agricole di particolare rilevanza agronomica" dalle quelle "periurbane".

### ***II.2.3 Il patrimonio edilizio abitativo***

Dal censimento ISTAT 2011 risultano nel comune di Qualiano 9.555 abitazioni, delle quali 7.764 occupate e 1.791 vuote. Il parco abitazioni non occupate ha quindi una consistenza significativa, essendo pari al 18,74% del totale (poco meno di un quinto). Nonostante la quasi totale copertura edilizia del territorio comunale, la distribuzione delle abitazioni occupate evidenzia la maggior concentrazione in alcune sezioni di censimento (figura 7), come la n. 9 (441 abitazioni occupate), la n. 13 (373), la n. 20 (363), la n. 34 (517). Per numero di edifici presenti (figura 8), a prescindere dal numero di abitazioni che li costituiscono, è al primo posto la sezione n. 63, con 193 unità, seguita dalla n. 40, con 107 edifici, e dalla n. 16, con 101.

La datazione (figura 9) risale al decennio 1971 – 1980 per ben 1.196 edifici sul totale di 2.506; il che significa che poco meno della metà delle costruzioni (il 47,72%) è stata realizzata nell'epoca di quella diffusione edilizia che ha definitivamente alterato, nell'intera piana campana centrale e segnatamente nella corona napoletana, l'equilibrio tra aree urbane e aree agricole. Un'epoca in cui furono disseminati senza criterio edifici per lo più caratterizzati da una scarsa qualità tecnologica e che richiedono oggi interventi diffusi di riqualificazione sia in termini statici che in termini energetici alla luce dei criteri di compatibilità ambientale affermatasi negli ultimi decenni. Consistente è anche il numero di edifici costruiti nel decennio 1961 – 1970 (365) e nel decennio 1981 – 1990; a quest'ultimo arco di tempo appartiene il rione del PSER della ricostruzione post-terremoto del 1980. Lo stato di conservazione, sempre per come rilevato col censimento 2011, è "buono" per 1.965 edifici su 2.506 (figura 10), cioè il 78,41% ed è addirittura "ottimo" per 213 (8,5%). Ma lo stato di conservazione non ha nessun rapporto con la qualità dell'edilizia: possono essere ben conservati edifici che per la loro modesta o antiquata qualità tecnologico-costruttiva comportano sprechi energetici, richiedendo, per la presenza di ponti termici significativi, forti consumi invernali per il riscaldamento e forti consumi estivi per il raffrescamento.

### ***II.2.4 La dotazione di attrezzature e servizi***

Il grado di dotazione di servizi pubblici e di interesse pubblico, sia per qualità che per quantità, è relativamente basso, come, in generale, in tutti i comuni della cintura napoletana che dall'originaria economia rurale sono transitati attraverso un disordinato processo evolutivo in quella urbano-industriale.

I servizi pubblici di interesse generale comprendono, per l'istruzione, il liceo plurispecialistico, l'Istituto professionale per l'Industria e l'Artigianato e la scuola secondaria attualmente in

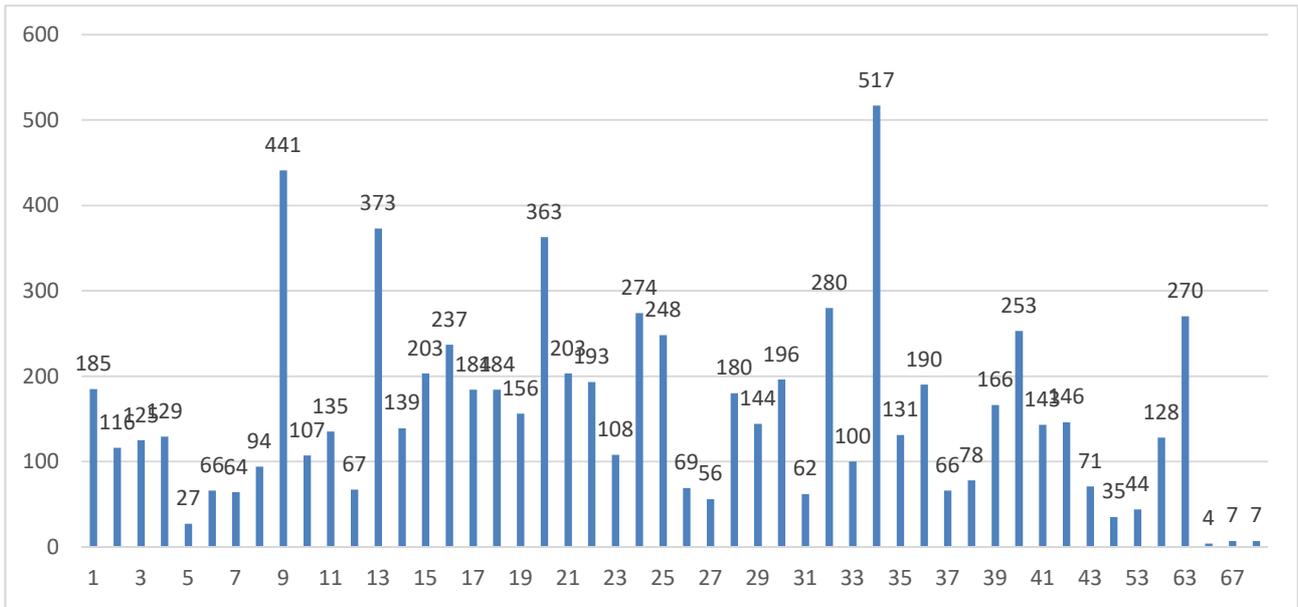


Figura 7: Abitazioni occupate per sezione di censimento

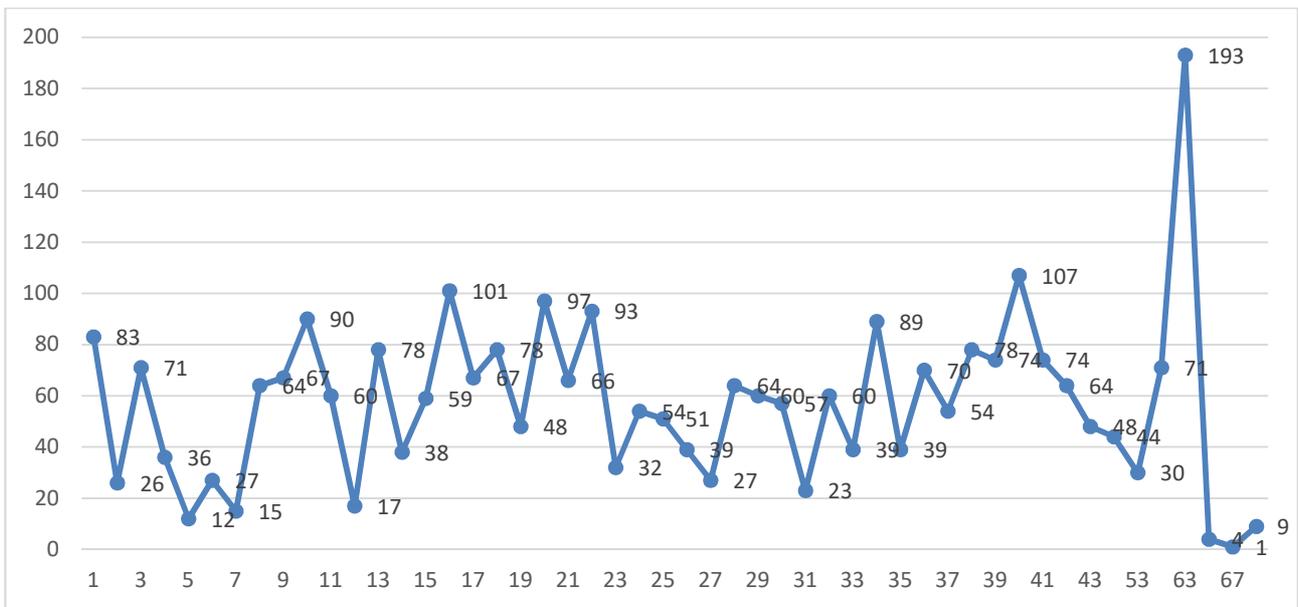


Figura 8: Numero di edifici per sezione censuaria

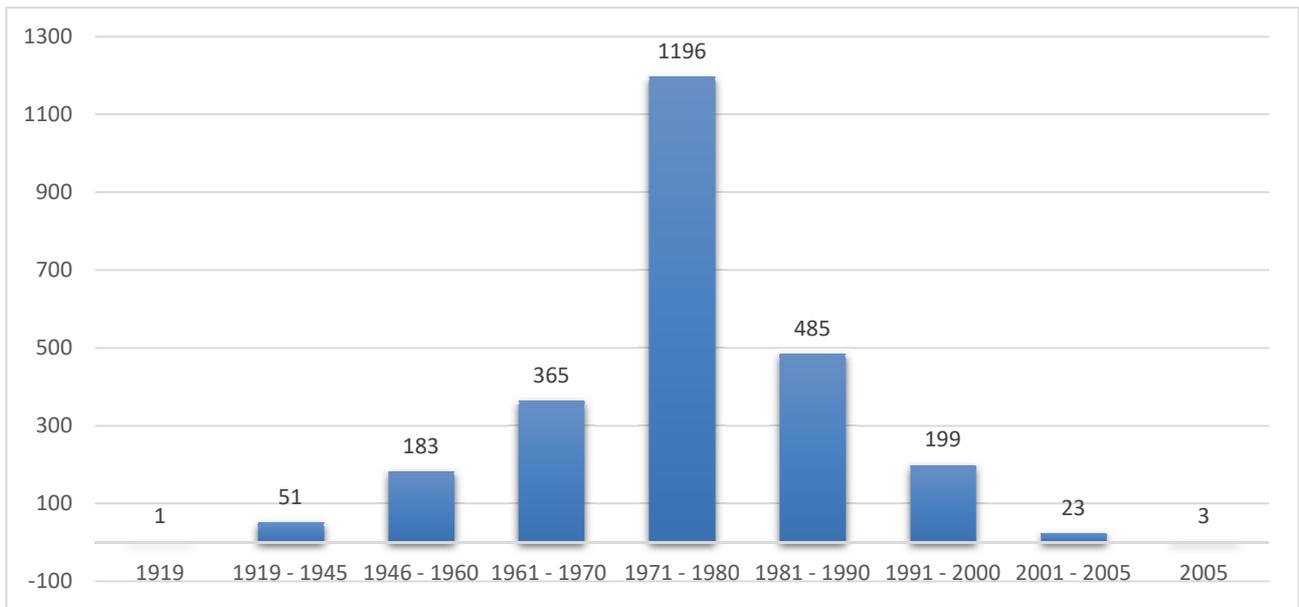


Figura 9: Edifici per epoca di costruzione

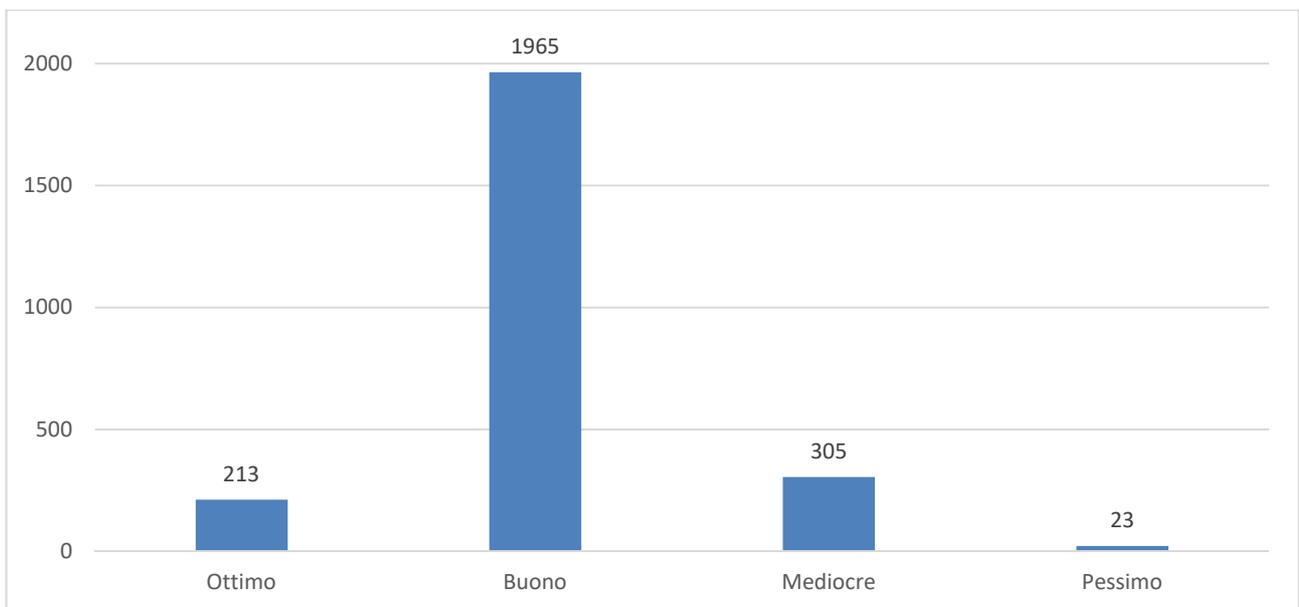


Figura 10: Stato di conservazione degli edifici

costruzione della quale non è ancora stabilita la specifica destinazione istituzionale<sup>12</sup>; per l'ordine pubblico, la stazione dei Carabinieri; per lo sport, i campi comunali di calcio e da tennis; la sede del Comune e del Comando VV.UU.; le cucine per il servizio di mensa scolastica; la Guardia medica; il cimitero. Vanno anche menzionati, come impianti pubblici, l'isola ecologica e la torre piezometrica (inattiva).

I servizi di standard (art. 3 del D.M. 2.4.1968 n. 1444) sono distribuiti soprattutto nelle aree più dense del centro edificato. Essi vanno considerati per tipologia e in termini di superficie occupata, in rapporto alla dotazione minima obbligatoria di 18 mq/ab.

La dotazione attuale è la seguente:

**scuole dell'obbligo** (materna, elementare e media): **mq 34.858**;

**attrezzature di interesse comune**

(sedi di culto, biblioteca comunale):

**mq 6.700**;

**verde e spazi pubblici attrezzati:**

**mq 5.885<sup>13</sup>**

**parcheggi:**

**mq 7.020**

**Totale mq 54.463**

La dotazione unitaria di aree di standard, riferita alla popolazione al 31.12.2018 (abb. 25.766) è pertanto la seguente:

**scuole dell'obbligo:**

mq 34.858/abb. 25.766 = **mq/ab 1,35**

**attrezzature di interesse comune:**

mq 6.700/abb. 25.766 = **mq/ab 0,26**

**verde e spazi pubblici attrezzati:**

mq 5.885/abb. 25.766 = **mq/ab 0,23**

**parcheggi:**

mq 7.020/abb. 25.766 = **mq/ab 0,27**.

**La dotazione totale è di mq/ab 54.463/abb. 25.766 = mq/ab 2,11**, pari a circa un nono di quella obbligatoria. Il fabbisogno pregresso è pertanto:  $25.766 \times \text{mq/ab } 18 = \text{mq } 463.788$ ;  $\text{mq } 463.788 - \text{mq } 54.463 = \text{mq } 409.325$ . Ad esso dovrà darsi risposta col piano, soprattutto contando sui meccanismi perequativi e compensativi di cui si dice nel seguito (§ IV.3).

### **CAP. III. IL PUC GIA' ADOTTATO**

Con deliberazione della G.C. n. 79 del 12.6.2014 veniva approvato il Preliminare di PUC previsto dall'art. 3, comma 1, del Regolamento regionale sul Governo del territorio n. 5/2011. Con deliberazione n. 237 del 3.11.2016 la G.C. di Qualiano adottava il PUC.

A seguito della pubblicazione e dell'accoglimento/rigetto delle osservazioni, il PUC veniva adottato con modifiche con deliberazione della G.C. n. 117 del 20.3.2017 e successivamente, con nota n. 57735 del 31.3.2017, trasmesso alla Città Metropolitana ai fini della dichiarazione di coerenza ai sensi dell'art. 3, comma 4, del Regolamento n. 5/2011.

In esito alla verifica, il PUC risultava *non coerente con le strategie a scala sovra comunale* e, sulla base della relazione istruttoria a firma del Responsabile Unico del Procedimento, che motivava 18 rilievi di non coerenza, veniva rimesso al Comune di Qualiano al fine di ridefinire gli elaborati.

Si riporta qui di seguito la determinazione della CM evidenziando che da un lato la necessità di adeguare il PUC ai 18 rilievi mossi alla precedente versione e dall'altro la sopravvenuta delibera di indirizzi riportata nel successivo Capitolo IV hanno implicato la redazione del nuovo Preliminare con annesso Rapporto Ambientale Preliminare. Detti elaborati vanno nuovamente sottoposti alle consultazioni e alle procedure partecipative per poi procedere all'adozione del PUC adeguato ai rilievi della CM e ai nuovi indirizzi dell'Amministrazione comunale.

<sup>12</sup> Probabilmente l'Istituto alberghiero.

<sup>13</sup> Il dato comprende l'ampliamento della villa comunale in corso di realizzazione.



CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI  
Area Pianificazione Territoriale, Urbanistica –  
Sviluppo Valorizzazione e Tutela Ambientale  
Direzione Pianificazione Territoriale Urbanistica

Città Metropolitana  
Di Napoli

DETERMINAZIONE N. \_\_\_\_\_ DEL \_\_\_\_\_

Oggetto: **Comune di Qualiano** – Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.) adottato con Delibera di Giunta Comunale n. 237 del 03/11/2016, Verifica di Coerenza ai sensi dell'art.3, comma 4 del Regolamento di attuazione per il governo del territorio, n. 5 del 4 agosto 2011.

**Il Coordinatore**

**Visto** l'art.1, comma 16, della legge 56/2014, che stabilisce che dal 1° gennaio 2015 le città metropolitane subentrano alle province omonime e succedono ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni;

**Visto** l'art. 107 (Funzioni e responsabilità della dirigenza) del D.Lgs. n. 267/2000 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

**Vista** la Legge Regionale del 22 dicembre 2004 n.16 recante "Norme sul Governo del Territorio" e ss. mm. e ii.;

**Visto** l'art.1 comma 4 del "Regolamento di attuazione per il governo del territorio" del 4 agosto 2011, n.5 che recita: "I procedimenti di formazione di piani urbanistici, la cui proposta è stata adottata alla data di entrata in vigore del Regolamento di Attuazione per il governo del Territorio n. 5 del 04/08/2011, si concludono secondo le disposizioni della norma vigente al momento dell'avvio del procedimento stesso";

**Visto** l'articolo 3, comma 4 del "Regolamento di attuazione per il governo del territorio" del 4 agosto 2011, n.5 in base al quale la Provincia emette una dichiarazione di coerenza alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'amministrazione provinciale sui PUC sulle Varianti ai PUC e PRG trasmessi dai Comuni;

**Visto** il Decreto Presidenziale n. 503 del 03/11/2016, con il quale è stato conferito l'incarico di Coordinatore dell'Area Pianificazione Territoriale, Urbanistica – Sviluppo Valorizzazione e Tutela Ambientale al dott. Giacomo Ariete per il quale non sussistono cause di incompatibilità ovvero conflitti di interesse, ai sensi della normativa vigente, in relazione al presente provvedimento;

**Vista** la deliberazione n.25 del 29/01/2016 del Sindaco della Città Metropolitana di Napoli ad oggetto "Piano territoriale di Coordinamento - Rapporto Ambientale – Sintesi non tecnica – Studio di Incidenza. Adozione", pubblicata il 3/02/2016, immediatamente eseguibile;

**Vista** la deliberazione n.75 del 29/04/2016 del Sindaco della Città Metropolitana di Napoli ad oggetto "Ulteriori disposizioni integrative e correttive della deliberazione sindacale n.25 del 29/01/2016";

**Premesso, che:**

la verifica della legittimità dell'intervento sotto il profilo amministrativo ed urbanistico, è di specifica competenza dell'Amministrazione Comunale così come prescritto all'art.3 comma 1 del Regolamento Regionale per il Governo del Territorio n.5/11;

ai sensi degli artt. 3 e 4 del suddetto Regolamento Regionale n.5 del 04/08/2011 l'Amministrazione Provinciale "... dichiara entro sessanta giorni dalla trasmissione del piano completo di tutti gli elaborati, la coerenza alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'amministrazione provinciale anche in riferimento al proprio piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) vigente";

**Premesso, altresì, che il Comune di Qualiano:**

- è dotato di Piano Regolatore Generale, approvato con D.P.A.P. di Napoli n.257 del 07.09.2007;
- ricade nell'ambito di competenza dell'ASL NA 2;
- ricade nell'ambito di competenza del Bacino Regionale Campania Centrale;
- Risulta classificato sismico di II categoria, con grado di sismicità S=9, ai sensi della delibera di Giunta Regionale della Campania n. 5447 del 7 novembre 2002 pubblicata sul BURC n. 56 del 18/11/2002;
- è inserito nell'ambito di efficacia del Piano Regolatore dell'area di sviluppo Industriale di Napoli, con valenza di Piano Territoriale di Coordinamento ai sensi dell'art. 5 della Legge 17 agosto 1942 n. 1150;

**Visto, che:**

- con nota n. prot. 57735 del 31/03/2017 il Comune di Qualiano ha trasmesso alla Città Metropolitana di Napoli il proprio PUC adottato con Delibera di Giunta Comunale n. 237 del 03/11/2016 al fine di acquisire la dichiarazione di coerenza ai sensi dell'art.3 del R.R. n.5/2011, specificando che gli elaborati costituenti il PUC erano consultabili su apposito link al sito internet ufficiale dell'ente;
- in data 04/04/2017, tramite procedura telematica interna *-Folium-* si provvedeva ad assegnare la Responsabilità del Procedimento istruttorio all'Arch. Serena Materazzo, che a tal fine dichiara l'assenza di cause di incompatibilità e di conflitto di interessi ai sensi del Codice del Comportamento dei Dipendenti, nonché della legge nazionale Anticorruzione n.190/2012;
- Il P.U.C. in oggetto, suddiviso ai sensi della normativa vigente in "componente strutturale", a tempo indeterminato, e "componente operativa", a termine, è composto dai seguenti elaborati:

Rel.01 – Relazione di Piano

Studio agronomico: Relazione generale – Cartografia/aereofotogrammetria – cartografia catastale

Studio geologico:

- PSC-QC-GEO-01: Relazione Geologica Generale
- PSC-QC-GEO-02: Carta geomorfologica
- PSC-QC-GEO-03: Carta geolitologica
- PSC-QC-GEO-04: Carta Idrogeologica
- PSC-QC-GEO-05: Carta delle acclività
- PSC-QC-GEO-06: Carta della pericolosità da frana
- PSC-QC-GEO-07: Carta del rischio frana

- PSC-QC-GEO-08: Carta della pericolosità idraulica
- PSC-QC-GEO-09: Carta del rischio idraulico
- PSC-QC-GEO-10: Carta del censimento delle cavità sotterranee
- PSC-QC-GEO-11: Carta della microzonizzazione sismica di 1° livello- indagini
- PSC-QC-GEO-12: Carta della microzonizzazione sismica di 1° livello- carta geologica tecnica
- PSC-QC-GEO-13: Carta della microzonizzazione sismica di 1° livello -- carta delle microzone omogenee in prospettiva sismica
- PSC-QC-GEO-14: Carta della stabilità
- PSC-QC-GEO-15: Indagini geognostiche

Progetto strutturale:

- PSC-P-01 -a – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:2000)
- PSC-P-01 -b – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:2000)
- PSC-P-01 -c – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:2000)
- PSC-P-01 -d – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:2000)
- PSC-P-02 – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:5000)

Studio di zonizzazione acustica:

- 1 ~ tavola 0 – relazione tecnica illustrativa;
- 2 ~ tavola 1 – planimetria della zonizzazione;

Progetto operativo:

- POC-P- 01 a – Carta del Piano operativo Comunale (1:2000)
- POC-P- 01 b – Carta del Piano operativo Comunale (1:2000)
- POC-P- 01 c – Carta del Piano operativo Comunale (1:2000)
- POC-P- 01 d – Carta del Piano operativo Comunale (1:2000)
- POC-P- 02 – Carta dello Spazio pubblico (1:5000)

Atti di programmazione degli interventi (API):

- POC-P- 03- 1 – Scheda API – ACE -1
- POC-P- 03- 2 – Scheda API – ACE -2
- POC-P- 03- 3 – Scheda API – ACE -3
- POC-P- 03- 4 – Scheda API – ACE -4
- POC-P- 03- 5 – Scheda API – ACE -5

- POC-P- 03- 6 - Scheda API - ACE -6
- POC-P- 03- 7 - Scheda API - ACE -7
- POC-P- 03- 8 - Scheda API - ACE -8
- POC-P- 03- 9 - Scheda API - ACE -9
- POC-P- 03- 10 - Scheda API - ACE -10
- POC-P- 03- 11 - Scheda API - ACE -11
- POC-P- 03- 12 - Scheda API - ACE -12
- POC-P- 03- 13 - Scheda API - ACE -13
- POC-P- 03- 14 - Scheda API - ACE -14
- POC-P- 03- 15 - Scheda API - ACE -15
- POC-P- 03- 16 - Scheda API - ACE -16
- POC-P- 03- 17 - Scheda API - ACE -17
- POC-P- 03- 18 - Scheda API - ACE -18
- POC-P- 03- 19 - Scheda API - ACE -19
- POC-P- 03- 20 - Scheda API - ACE -20
- POC-P- 03- 21 - Scheda API - ACE -21
- POC-P- 03- 22 - Scheda API - ACE -22
- POC-P- 03- 23 - Scheda API - ACE -23
- POC-P- 03- 24 - Scheda API - ACO -1
- POC-P- 03- 25 - Scheda API - ACO -2
- POC-P- 03- 26 - Scheda API - ACO -3
- POC-P- 03- 27 - Scheda API - ACO -4
- POC-P- 03- 28 - Scheda API - ACO -5
- POC-P- 03- 29 - Scheda API - ACO -6

Norme tecniche di attuazione:

-NTA-01

Valutazione Ambientale Strategica:

- VAS-01- Rapporto Ambientale

- VAS-02- Sintesi non tecnica

**Preso atto che:**

- Con delibera di Giunta comunale n. 79 del 12/06/2014 l'Amministrazione comunale ha approvato il Preliminare del P.U.C.;
- Con delibera di Giunta comunale n. 237 del 03/11/2016 l'Amministrazione comunale ha adottato la proposta di P.U.C. con il Rapporto Ambientale e la Sintesi non tecnica;
- Con Avviso pubblicato sul B.U.R.C. n. 77 del 21/11/2016, veniva data notizia dell'avvenuta adozione del PUC, rendendo disponibili sul sito ufficiale del Comune gli elaborati costituenti il PUC stesso;
- Nei 60 giorni dalla pubblicazione del Piano sul suddetto BURC sono pervenute al Comune di Qualiano 165 osservazioni;
- con Delibera di Giunta comunale n.117 del 20/03/2017 avente ad oggetto: "Piano urbanistico comunale. Provvedimenti e valutazioni in merito alle osservazioni" (con i relativi allegati: "Allegato A", riportante "Esame tecnico delle osservazioni", datato "marzo 2017" e "Allegato B", riportante l'indicazione su planimetria delle osservazioni accolte o respinte), si dava esplicito "mandato al Responsabile del Procedimento ed al Dirigente del Settore di trasmettere il piano come integrato, in base alle osservazioni pervenute, alle amministrazioni competenti" per l'acquisizione dei rispettivi pareri;

A seguito di preliminare istruttoria, con nota protocollo n. 64087 del 10/04/2017 sono stati chiesti chiarimenti in merito ad una avvenuta effettiva verifica ed istruttoria da parte dell'UTC secondo le indicazioni dell'Allegato A, al fine di consentire alla Città Metropolitana ed agli altri Enti di procedere all'istruttoria del Piano integrato con le osservazioni effettivamente accolte. I termini previsto dall'art.3 del Regolamento regionale n.5/2011 si intendevano sospesi sino all'acquisizione dei suddetti chiarimenti e/o integrazioni.

Il Comune di Qualiano- Settore Pianificazione e Gestione del Territorio con nota, acquisita al protocollo della Città Metropolitana in data 18/05/2017 al n.85356, avente ad oggetto: "Chiarimenti ed integrazioni", confermava l'accoglimento di tutte le osservazioni pervenute, eccetto una, trasmettendo in formato digitale i seguenti nuovi elaborati, datati maggio 2017:

- tavola grafica " Piano integrato con le osservazioni accolte";
- Tavola grafica Atti di programmazione degli interventi - POC-P- 03- 5 – Scheda API – ACE -5;
- Tavole grafiche Atti di programmazione degli interventi:
- POC-P- 03- 28 – Scheda API – ACO -5 a ,
- POC-P- 03- 28 – Scheda API – ACO -5 b,
- POC-P- 03- 28 – Scheda API – ACO -5 c;
- "Norme tecniche di attuazione, con modifica dell'art.60" (Maggio 2017).

Il PUC in esame disciplina gli interventi edilizi che interessano il patrimonio immobiliare e la trasformazione urbana, suddividendo il territorio comunale in zone territoriali omogenee;

**ATTESO che:**

ai sensi dell'articolo 3, comma 4 del Regolamento di Attuazione per il Governo del Territorio del Presidente della Giunta Regionale Campania n. 5 del 4/08/2011, in combinato disposto con l'art.1, comma 44 della L. n.56/2014, la Città Metropolitana esprime una dichiarazione di coerenza alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'Amministrazione sui PUC e sulle varianti ai PUC e PRG trasmessi dai Comuni;

in virtù del punto n.5) del deliberato di cui alla Delibera del Sindaco Metropolitano n.75 del 29/04/2016, la verifica di coerenza dei PUC e delle loro varianti viene compiuta tenendo conto, "quale paradigma di riferimento, delle linee-guida informatrici dell'attuale proposta di Piano territoriale di coordinamento, costituenti, ai sensi del comma 4 dell'articolo 3 del Regolamento Regionale n.5/2011, strategia a scala sovracomunale", coordinata con la delibera n.75/2016 stessa;

Per quanto non coerente, poi, i Comuni potranno proporre proposta di modifica al PTC, una volta approvato, ai sensi dell'art.11 della L.R. n.16/04;

Resta fermo l'obbligo in capo al Comune dell'acquisizione dei pareri, nulla osta o atti comunque denominati da parte degli Enti Competenti al rilascio degli stessi ai sensi dell'art. 3 del Regolamento regionale n.5/2011 e della normativa vigente in materia, nonché l'obbligo di attestare la conformità urbanistica della procedura in oggetto alle leggi e regolamenti vigenti in materia;

Resta impregiudicata la specifica competenza dell'Amministrazione comunale in ordine all'intera procedura di valutazione ambientale strategica, ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006 e ss. mm. e ii. e del "Regolamento di Attuazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in Regione Campania", approvato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 17 del 18/12/2009;

**Preso atto** di quanto comunicato con Relazione istruttorie prot. n. 99876 del 13/06/2017 , allegata alla presente per formarne parte integrante e sostanziale, in cui si rileva che:

- 1. *Da quanto emerge dal paragrafo "Il dimensionamento di piano" della Relazione di PUC, il Comune non ha proceduto all'analisi del patrimonio edilizio esistente con la redazione dell'Anagrafe edilizia, senza poter pervenire, quindi, ad un dato numerico reale relativo agli alloggi esistenti, elemento essenziale e propedeutico all'elaborazione di un corretto dimensionamento del PUC in termini di alloggi a farsi; senza il numero esatto degli alloggi esistenti (Ae), infatti, non è possibile quantizzare esattamente il fabbisogno complessivo degli alloggi da realizzare. Risulta, quindi assente il presupposto fondamentale per un corretto dimensionamento di un PUC in termini di nuovi alloggi;*

- 2. *L'amministrazione comunale ha provveduto a redigere la cosiddetta "matrice di sovraffollamento", evidenziando il numero totale di alloggi sovraffollati, seguendo le indicazioni dell'art.65 delle Nda del PTC, ma non ha giustificato la scelta di considerare in toto l'aliquota degli alloggi sovraffollati nel fabbisogno pregresso, senza operare una preventiva riduzione di tale numero almeno in una percentuale variabile tra il 40% ed il 60% degli stessi, dal momento che gli alloggi che sono sovraffollati per le famiglie più numerose, possono, invece, essere riutilizzati da famiglie con un numero di componenti minore, come già sopra relazionato;*

- 3. *Il comune non avendo provveduto ad effettuare l'analisi del patrimonio edilizio esistente con l'Anagrafe edilizia, non ha proceduto a calcolare nemmeno il numero degli alloggi malsani, non recuperabili; tale dato e tali alloggi malsani, pur costituendo una componente aggiuntiva degli alloggi a farsi, sono in ogni caso da quantificare e da individuare sul territorio, anche al fine di prevederne una ristrutturazione ed una riconversione con altre funzioni, al fine di recuperare il patrimonio edilizio esistente per evitare e/o limitare altro consumo di suolo. Nel fabbisogno pregresso non sono stati conteggiati gli "alloggi malsani", ritenendo che in ogni caso tale aliquota potesse essere compensata dal recupero degli alloggi sovraffollati; tuttavia non si evince se gli alloggi scaturenti da tale recupero siano stati o meno conteggiati. Per quanto esposto nei punti 2) e 3), la stima del Fabbisogno pregresso non risulta, quindi, congruente con le linee guida della Città Metropolitana di Napoli;*

- 4. *Si rileva, tuttavia, condivisibile solo il metodo di calcolo del Fabbisogno aggiuntivo portato avanti dal Comune, sia riguardo alla stima della popolazione futura, che del numero medio di componenti per famiglia, con il calcolo del conseguente numero di famiglie future, metodo che ricade il procedimento dell'art.65 delle Nda e dell'Allegato E delle Norme stesse;*

- 5. *Per quanto sin qui relazionato, il metodo utilizzato per il dimensionamento del PUC è in totale dissonanza e non coerente con le linee-guida del PTC in itinere, che costituiscono le linee strategiche in materia di governo del territorio della Città metropolitana di Napoli; il dimensionamento abitativo di un PUC, costituisce, infatti, soprattutto per il PUC in oggetto in cui si arriva ad richiesta finale di 2.350 nuovi alloggi da realizzare ex novo, con un notevole aumento del carico insediativo residenziale, la struttura portante ed il fondamento del PUC stesso.*

Occorrerebbe, quindi, procedere ad una verifica del dimensionamento del PUC in termini di alloggi, con la conseguente verifica in termini di parametri urbanistico-edilizi delle zone di completamento o di realizzazione ex novo (ambiti ACE ed ACO); la volumetria totale degli alloggi a farsi, infatti, dovrà trovare corrispondenza nel totale della volumetria che scaturisce dagli indici di fabbricabilità previsti dalle Norme tecniche di attuazione del PUC per ciascuna zona di completamento o edificabile.

Il dettato normativo ed i parametri urbanistico edilizi fissati nelle NTA del PUC, infatti, devono essere congruenti con il dimensionamento del PUC stesso, nonché conformi alle leggi statali e regionali vigenti.

- 6. Ulteriori contraddizioni emergono nel capitolo dedicato al procedimento di dimensionamento del PUC, mediante il quale si perviene nel piano ad un fabbisogno totale di 2.382 abitazioni; successivamente, però, i redattori del PUC stesso, considerando "l'insieme delle aree edificabili previste dal piano, tenuto conto degli indici edificatori e della porzione di questi suscettibili di destinazione residenziale", procedono a ridurre il numero complessivo degli alloggi a farsi, portandolo a 2.200. Successivamente, però, aggiungono nuovamente altri 150 alloggi come "premierità" per incentivare i privati a cedere aree per la "rigenerazione edilizia" e per la realizzazione di nuovi spazi pubblici e quindi pervengono al fabbisogno complessivo di 2350 alloggi.

- 7. Dalla sovrapposizione, poi, della tavola P0.6 del PTC costituente linee guida della Città Metropolitana per l'istruttoria del PUC, con la tavola del PUC denominata "POC \_ P \_ 02 Carta dello spazio pubblico", emerge che la localizzazione dei nuovi insediamenti residenziali ACE ed ACO è prevista principalmente nell'area "Aree agricole periurbane" del PTC, che va invece salvaguardata per la sua funzione strategica e peculiare di frangia per la realizzazione dei "corridoi ecologici" anche per consentire il passaggio di fauna e per la continuità della flora. Al contrario, non sono state opzionate, qualora fosse stato dimostrato il reale fabbisogno di nuovi alloggi, le aree di cui all'art. 51 del PTC- "Insediamento urbano prevalentemente consolidato", né le "Aree di consolidamento urbanistico e di riqualificazione ambientale" di cui all'art. 52, quest'ultime presenti a nord ovest ed a sud ovest del territorio comunale di Quiliano e che, da quanto emerge dagli elaborati cartografici prodotti dal Comune, non sembrano presentare caratteristiche di saturazione del costruito.

Per l'eventuale utilizzazione a scopo edificatorio delle aree agricole di cui all'art.48 - "Aree agricole periurbane" del PTC, una volta appurato il reale fabbisogno di alloggi a farsi ex novo, i redattori del PUC devono dimostrare l'impossibilità di reperire altri spazi per la localizzazione di complessi residenziali nelle aree di cui al primo livello dell'art. 70 delle Norme di attuazione del PTC.

- 8. La definizione di "zona Bs" - zona d'ambito detta "zona B produttiva" si rivela contraddittoria: la zona d'ambito di un PRG o di un PUC, infatti, si può definire e contrassegnare come "Zona B -residenziale", se tale destinazione residenziale è prevalente. Le Zone d'ambito con destinazione prevalente produttiva, invece, dovranno essere destinate e tipizzate come "Zone D". Pertanto risulta extravagante che la tipizzazione come zona B (ovvero Bs) "sia in contrasto con la destinazione prevalente", che è invece quella produttiva, come dichiarano gli stessi redattori del Piano. Nella Tavola POC \_ P \_ 02 "Carta dello spazio pubblico", poi, le zone Bs1 e Bs2 addirittura sono denominate "Aree produttive".

- 9. La localizzazione di alcuni ambiti ACE ed ACO risulta in contrasto anche con il Piano della Protezione civile del Comune di Quiliano stesso redatto ai sensi della L.n.100/2012, datato 29 luglio 2015, visionabile sul sito web ufficiale del comune; le aree definite in tale piano come aree di "ricovero", risultano invece prescelte nel PUC per la localizzazione dei nuovi insediamenti residenziali.

- 10. Riguardo, poi alle zone definite "RUE", queste sono state perimetrare nel PUC ai sensi dell'art.23 della L.R. n.16/2004 e ss.mm.ell., pertanto in esse possono rientrare gli edifici legittimi, condonati o suscettibili di condono, censiti in base un'effettiva analisi sul patrimonio esistente.

- 11. Per l'attuazione della zona B, si legge nella relazione di Piano, (paragrafo Zone B1- Zone Sature) che per incoraggiare l'iniziativa privata alla demolizione ed alla ricostruzione, il piano consente delle "premierità" di 150 appartamenti, da assegnare "nella misura del 30% in aggiunta al numero di appartamenti che saranno demoliti se sarà ceduta al comune la metà della superficie del lotto in cui si attua l'intervento", riconoscendo, altresì, "anche un incremento del 10% del volume per attività terziarie e commerciali. L'assegnazione di queste premierità avverrà nei modi stabiliti da bando all'uopo predisposto dal Comune e fino ad esaurimento dei 150 appartamenti disponibili".

Tali ulteriori 150 alloggi rientrano nel dimensionamento del piano, che, per le ragioni addotte nella premessa della presente relazione, va comunque revisionato.

Ancora, per tale zona B si pone come limite la densità massima di 5 mc/mq e l'altezza massima degli edifici di 35 m "oltre agli altri obblighi di legge". Orbene, va tenuto presente che l'altezza massima degli edifici in zona B deve essere pari all'altezza degli edifici preesistenti e circostanti ai sensi degli artt. 8 e 9 del D.M. n.1444/68. Oltretutto, tale prescrizione dell'altezza massima pari a 35 metri prevista nella relazione del PUC, contrasta con quanto prescritto, invece, dall'art.45 delle NTA del PUC stesso per le altezze massime in zona B, pari a 16,00 ml.

- 12. Allo stesso modo, il piano prevede che per la realizzazione del "Parco Urbano" - zona PFU, i proprietari cedono gratuitamente al comune i suoli di loro proprietà, in cambio di diritti edificatori pari a 0,2 mc per ogni mq di superficie ceduta, "per complessivi circa 3.355 mc"; anche per tale aliquota di metri cubi, che si presuppone siano destinati anch'essi a residenze private, ci domanda se essa sia stata o meno computata nel fabbisogno abitativo derivante dal dimensionamento del PUC.

- 13. In diverse parti della Relazione di Piano si fa riferimento e si rinvia al Preliminare di Piano, i cui elaborati tuttavia, non risultano pubblicati sul link ufficiale del Comune indicato per la visione degli elaborati del PUC. Ciò avviene anche riguardo alla "Tavola 6.1 - Attrezzature urbane e patrimonio edilizio di cui al Preliminare di Piano", presa a riferimento a pag.29 della Relazione. Tale rinvio per relationem risulta illegittimo, in quanto gli atti amministrativi devono essere esibiti o comunque indicati in maniera precisa ai fini della loro accessibilità e fruibilità. (Cfr L.n.241/90 e ss.mm.ell. E D.Lgs. n.33/2013)

In ogni caso, sempre dalla relazione si evince che gli standard urbanistici ai sensi dell'art.3 del D.M. n.1444/68 già esistenti sono pari complessivamente a 101.336 mq, risultando, pertanto, molto sottodimensionati già per il numero di abitanti residenti al 2015, che è pari a 25.702 abitanti (e quindi al 2015 avrebbero dovuto essere presenti almeno  $25.702 \times 18 = 462.636$  mq di standard urbanistici). Per soddisfare l'esigenza degli standard mancanti, il piano prevede il ricorso all'istituto della perequazione urbanistica in tutte le zone oggetto di Ambiti "ACE", "ACO", "ATP" e zone "RUE", al fine di distribuire equamente all'interno di ogni ambito uniformemente i diritti edificatori, nonché di reperire aree da destinare agli standard mediante cessione gratuita, senza ricorrere all'esproprio.

Il PUC prevede altresì, come si legge nella relazione, che le infrastrutture, a rete e puntuali, comprese nei singoli ambiti, possano essere realizzate direttamente dai proprietari consorziati e poi cedute al comune; orbene, tali opere ed infrastrutture, essendo standard urbanistici e quindi opere pubbliche, dovranno essere eseguite nel rispetto del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ell. ed ai sensi dell'art.16 del D.P.R. n.380/2001 e ss.mm.e ll. In particolare, i lavori pubblici eseguiti dai privati titolari di permesso di costruire o altro titolo abilitativo, o convenzione e/o PUA, anche se fuori programmazione dei lavori pubblici, dovranno essere eseguiti nel rispetto dell'art.1, comma 2, lettera e) del Nuovo Codice dei contratti, se si tratta di opere di urbanizzazione primaria e secondaria di importo in euro pari o superiore alla soglia comunitaria. In tale caso la P.A. indice una gara ai sensi degli artt.60 e 61 sulla base di un "progetto di fattibilità tecnico-economica", la cui redazione può essere richiesta al titolare del p.d.c., altrimenti è redatto dalla P.A..

Le opere di urbanizzazione secondaria di importo inferiore alla soglia comunitaria dovranno essere eseguite ai sensi dell'art.36, comma 3 del Nuovo codice, mediante procedura ordinaria di gara.

Le opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia comunitaria, infine, dovranno essere eseguite ai sensi dell'art.16, comma 2 bis del D.P.R.n. 380/2001 e ss.mm.e ll.

Nelle NTA del PUC, tuttavia, all'art. 20 c'è il rinvio al Nuovo codice dei contratti, anche se nella relazione ciò non è specificato.

- 14. Ancora, proseguendo dalla lettura della relazione del piano, per una popolazione prevista di circa 26.000 abitanti dovrebbero essere sufficienti 468.000 mq ( $26.000 \times 18$ mq) di standard urbanistici ai sensi degli artt 3 e 5 del D.M. n.1444/1968, mentre il piano ne prevede due aliquote, una costituita "da aree già esistenti a standard ed da aree da sottoporre a vincolo espropriativo", pari a 436.745 mq, ed una seconda aliquota consistente in aree destinate alla cessione gratuita al momento dell'attuazione degli ambiti che il Piano operativo comunale prevede siano assoggettati a PUA, pari a 148.609 mq di standard; il totale di queste due aliquote è pari a 585.345 mq, che supera il suddetto fabbisogno minimo di standard di ben 117.354 mq; sebbene si tratti di opere pubbliche, in ogni caso andrebbe motivata tale eccedenza di standard.

A tutto ciò poi si aggiungono anche 496.906 mq di Parco fluviale, 16.762 mq di Parco urbano, 32.532 mq di attrezzature di interesse generale; ai sensi dell'art.4 del D.M. n.1444/68, deve comunque risultare l'esigenza di prevedere tali attrezzature di interesse generale.

- 15. Dall'analisi delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PUC, poi si rilevano altre criticità; l'art.10 delle stesse, dove riporta "...Laddove non diversamente indicato, gli edifici esistenti che siano in contrasto con le norme di zona del PUC, in quanto la destinazione prevalente rientra tra quelle che il PUC esplicitamente vieta oppure in quanto compresi in tutto o in parte in aree destinate alla realizzazione della Rete delle infrastrutture ed Attrezzature, possono essere oggetto dei soli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e restauro – risanamento conservativo o di quelli finalizzati all'adeguamento alla normativa di PUC..." Ci si domanda perché lasciare delle destinazioni d'uso contrastanti con quelle prevalenti, in sede di nuova pianificazione, subordinandole alla sola manutenzione ordinaria e straordinaria e restauro e risanamento conservativo; tanto valeva delocalizzare tali funzioni, se non compatibili, altrimenti, se compatibili, perché non consentire anche ulteriori tipologie di intervento sul costruito (ristrutturazione edilizia etc).

- 16. Nelle NTA, per i proprietari che destinano a verde le coperture dei propri edifici in zona B, sono concessi "diritti edificatori eventuali", ma a destinazione non residenziale, da esercitare in qualunque zona d'ambito del territorio comunale. Se da una parte tale meccanismo è condivisibile, dall'altra ci si domanda se la cubatura totale derivante da tali diritti edificatori eventuali sia stata conteggiata nel dimensionamento dei volumi a destinazione diversa da quella residenziale (commerciale, produttiva, artigianale etc), ovvero, se tale volumetria premiale trovi anche una giustificazione in una effettiva domanda, dimostrata e quantificata, di tali diverse funzioni.

- 17. L'art.50 – ZTO -E- Agricola, prevede che: " Costituiscono "ZTO E Agricola" tutte le parti di territorio non individuate diversamente né dal PSC, né dal POC", ovvero si intende che tutte le aree prive di campitura nelle suddette tavole equivalgono a "Zone E agricole". Nella tavola POC-P02-Carta dello spazio pubblico, all'interno della legenda della tavola stessa, la dicitura delle Zone E agricole va esplicitata, considerato che è indicata l'intera zonizzazione del PUC, con tutte le altre zone d'ambito.

Sempre nello stesso articolo 50, si legge che "si proprietari di edifici a destinazione non agricola, collocati in zona agricola, legittimamente esistenti alla data di adozione del PUC, in caso di demolizione dell'edificio e costituzione di servitù urbanistica non edificandi a favore del comune sull'area di sedime, pari ad almeno 2 mq per ogni mc di costruzione, sono riconosciuti diritti edificatori a destinazione residenziale pari al volume demolito con tale destinazione e diritti edificatori a destinazione non residenziale pari al doppio del volume demolito", da esercitarsi in altra area del comune dotata di capacità edificatoria. Orbene, in primo luogo, le NTA per le zone agricole devono ricattare le prescrizioni della L.R. n. 14/1982 -Allegato-Titolo II-1.8 Zone agricole. In secondo luogo, se si tratta di edificio legittimo in zona agricola con destinazione non agricola, (ovvero con destinazione diversa da quella per la conduzione del fondo o per la residenza ai fini della conduzione del fondo dell'imprenditore agricolo professionale), allora, evidentemente l'edificio scaturisce da condono edilizio o altro, ed in ogni caso il lotto in cui ricade dovrebbe essere tipizzato in coerenza con la destinazione dell'edificio stesso e diversamente dalla ZTO E. Tuttavia, la previsione dell'art. 50 suddetto, si può leggere come un incentivo a demolire l'edificio legittimo in zona agricola (con destinazione non agricola), al fine di recuperare, bonificandola, l'area di sedime dello stesso, riconvertendola in nuovo suolo agricolo.

- 18. Come già osservato, si è rilevata l'assenza a monte di un'analisi del patrimonio edilizio già esistente su tutto il territorio comunale, non solo con riferimento alla destinazione residenziale, ma anche commerciale, produttiva, artigianale etc; ciò emerge ancor di più dal raffronto tra la tavola grafica "POC-P-02-Carta dello spazio pubblico", data ottobre 2016 e la omologa tavola (denominata "rappresentazione cartografica delle osservazioni accolte") redatta a seguito dell'accoglimento delle osservazioni a maggio 2017 e trasmessa come integrazione alla Città Metropolitana in data 18/05/2017, in cui sono riportati ulteriori edifici produttivi, non contemplati negli elaborati originari.

**Richiamata**, la relazione Istruttoria protocollo n. 99876 del 13/06/2017 con la quale si ritiene che *Il PUC del Comune di Qualiano, per quanto di competenza della Città Metropolitana di Napoli, risulta non coerente con le linee strategiche in materia di governo del territorio di cui al punto n.5) del deliberato di cui alla Delibera del Sindaco Metropolitano n.75 del 29/04/2016.*

**Preso atto** della comunicazione proveniente dal Dipartimento Supporto agli Organi Istituzionali, con la quale si rappresenta, su indicazione del Segretario Generale, che le verifiche di coerenza sono atti di natura tecnica e pertanto di competenza del Dirigente;

**Ritenuto**, per quanto sopra, di dover rendere il parere di competenza della Città Metropolitana di Napoli ex art.3 Regolamento n.5/2011, in combinato disposto con l'art.1 comma 16 della legge 56/2014, con determinazione dirigenziale;

**Ritenuto** che l'istruttoria preordinata all'emanazione del presente atto consente di attestare la regolarità e la correttezza di quest'ultimo ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147-bis del D.Lgs. 267/2000;

**Ritenuto altresì**, alla stregua dell'istruttoria di cui all'allegata Relazione Istruttoria protocollo n. 99876 del 13/06/2017, che il Piano Urbanistico Comunale, adottato dal Comune di Quiliano con deliberazione della Giunta Comunale n. 237 del 03/11/2016, possa essere dichiarata la non coerenza - ai sensi dell'articolo 3, comma 4 del Regolamento Regionale per il governo del territorio n. 5/2011 - alle strategie a scala sovracomunale;

**Atteso che**, resta impregiudicata la specifica competenza dell'Amministrazione comunale in ordine alla verifica della legittimità dell'intervento sotto il profilo amministrativo ed urbanistico nonché la competenza esclusiva ed inderogabile del Comune in materia di valutazione per la salvaguardia e tutela ambientale, ai sensi delle vigenti norme nazionali e regionali in materia;

Per quanto sopra esposto

#### DETERMINA

Alla stregua della Relazione Istruttoria protocollo n. n. 99876 del 13/06/2017, allegata alla presente determinazione per formarne parte integrante e sostanziale:

**Dichiarare** il PUC del Comune di Quiliano adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 237 del 03/11/2016, per quanto di competenza della Città Metropolitana di Napoli, **non coerente** alle strategie a scala sovracomunale ai sensi dell'articolo 3 - comma 4 - del Regolamento Regionale per il governo del territorio n. 5/2011.

**Attestare** la regolarità e la correttezza del presente atto ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147-bis del D.Lgs. 267/2000 (Controllo di regolarità amministrativa e contabile).

**Dare atto** che la presente determinazione è stata trasmessa alla Segreteria Generale per la rubricazione entro il termine di conclusione del procedimento.

**Dare atto** che avverso il presente provvedimento è possibile proporre ricorso giurisdizionale al T.A.R. o, in alternativa, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, rispettivamente, entro 60 o 120 giorni dalla pubblicazione dello stesso.

**Dare, altresì, atto** che per il responsabile del procedimento, arch. Serena Materazzo, non sussistono cause di incompatibilità e di conflitto di interessi in relazione al presente provvedimento ai sensi della normativa vigente.

Il Coordinatore  
Dott. Giacomo Ariete

*La presente determinazione è inoltrata, in originale, alla Segreteria Generale per la rubricazione e, in copia, alla Direzione proponente per i conseguenti adempimenti.*



**Provincia di Napoli**

Area Pianificazione Territoriale, Urbanistica, Sviluppo,  
Valorizzazione e Tutela Ambientale  
Direzione Pianificazione Territoriale, Urbanistica

Al Coordinatore d'Area Pianificazione  
Territoriale, Urbanistica, Sviluppo,  
Valorizzazione e Tutela Ambientale  
Direzione Pianificazione Territoriale,  
Urbanistica - Dott. G. Ariete

**RELAZIONE ISTRUTTORIA**

**Oggetto:** Comune di Qualliano – Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.) adottato con Delibera di Giunta Comunale n. 237 del 03/11/2016. Verifica di Coerenza ai sensi dell'art.3, comma 4 del Regolamento di attuazione per il governo del territorio, n. 5 del 4 agosto 2011.

VISTA la Legge 17 agosto 1942, n. 1150 e ss.mm.ell.;  
VISTI i Decreti ministeriali n. 1404 del 1 aprile 1968 e 1444 del 2 aprile 1968;  
VISTA la Legge 22 ottobre 1971, n. 865 e ss.mm.ell.;  
VISTA la Legge Regionale 20 marzo 1982, n. 14 e ss.mm.ell.;  
VISTA la Legge Regionale 20 marzo 1982, n. 17 e ss.mm.ell.;  
VISTO il Decreto legislativo n. 267/2000 e ss.mm.ell.;  
VISTO il D.P.R. n. 380/01 e ss.mm.ell.;  
VISTO il Decreto legislativo n. 42/2004 e ss.mm.ell.;  
VISTO il Decreto legislativo n. 152/2006 e ss.mm.ell.;  
VISTA la legge regionale n. 16/2004 "Norme sul Governo del Territorio" e ss.mm.ell.;  
VISTA la legge regionale n. 13 del 13 ottobre 2008, recante "Piano Territoriale Regionale";  
VISTO il "Regolamento di Attuazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in Regione Campania", approvato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 17 del 18/12/2009;  
VISTO il Regolamento regionale di attuazione per il governo del territorio n.5 del 4 agosto 2011, pubblicato sul B.U.R.C. n.53 del 08/08/2011;  
VISTA la delibera del Sindaco Metropolitano n. 25 del 29/01/2016 di adozione del Piano territoriale di coordinamento ai sensi dell'art. 20 della L.R. n. 16/2004 e ss.mm.ell., nonché del Rapporto Ambientale (RA), Studio di Incidenza (SI) e Sintesi non tecnica;  
VISTA la Deliberazione del Sindaco Metropolitano n. 75 del 29/04/2016 recante: "Ulteriori disposizioni integrative e correttive della deliberazione sindacale n. 25 del 29/01/2016".

**PREMESSO CHE IL COMUNE DI QUALIANO:**

- è dotato di Piano Regolatore Generale, approvato con D.P.A.P. di Napoli n.257 del 07.09.2007;
- ricade nell'ambito di competenza dell'AST. NA 2;
- ricade nell'ambito di competenza del Bacino Regionale Campania Centrale;
- Risulta classificato sismico di II categoria, con grado di sismicità S=9, ai sensi della delibera di Giunta Regionale della Campania n. 5447 del 7 novembre 2002 pubblicata sul BURC n. 56 del 18/11/2002;
- è inserito nell'ambito di efficacia del Piano Regolatore dell'area di sviluppo Industriale di Napoli, con valenza di Piano Territoriale di Coordinamento ai sensi dell'art. 5 della Legge 17 agosto 1942 n.1150;

**PREMESSO, ALTRESÌ, CHE:**

- con nota n. prot. 57735 del 31/03/2017 il Comune di Qualliano ha trasmesso alla Città Metropolitana di Napoli il proprio PUC adottato con Delibera di Giunta Comunale n. 237 del 03/11/2016 al fine di acquisire

la dichiarazione di coerenza ai sensi dell'art.3 del R.R. n.5/2011, specificando che gli elaborati costituenti il PUC erano consultabili su apposito link al sito internet ufficiale dell'ente;

in data 04/04/2017, tramite procedura telematica interna *-Folium-* si provvedeva ad assegnare la Responsabilità del Procedimento istruttorio all'Arch. Serena Materazzo, che a tal fine dichiara l'assenza di cause di incompatibilità e di conflitto di interessi ai sensi del Codice del Comportamento dei Dipendenti, nonché della legge nazionale Anticorruzione n.190/2012;

Il P.U.C. in oggetto, suddiviso ai sensi della normativa vigente in "componente strutturale", a tempo Indeterminato, e "componente operativa", a termine, è composto dai seguenti elaborati:

Rel.01 – Relazione di Piano

Studio agronomico: Relazione generale – Cartografia/aereofotogrammetria – cartografia catastale

Studio geologico:

- PSC-QC-GEO-01: Relazione Geologica Generale
- PSC-QC-GEO-02: Carta geomorfologica
- PSC-QC-GEO-03: Carta geolitologica
- PSC-QC-GEO-04: Carta Idrogeologica
- PSC-QC-GEO-05: Carta delle acclività
- PSC-QC-GEO-06: Carta della pericolosità da frana
- PSC-QC-GEO-07: Carta del rischio frana
- PSC-QC-GEO-08: Carta della pericolosità idraulica
- PSC-QC-GEO-09: Carta del rischio idraulico
- PSC-QC-GEO-10: Carta del censimento delle cavità sotterranee
- PSC-QC-GEO-11: Carta della microzonizzazione sismica di 1° livello- indagini
- PSC-QC-GEO-12: Carta della microzonizzazione sismica di 1° livello- carta geologica tecnica
- PSC-QC-GEO-13: Carta della microzonizzazione sismica di 1° livello – carta delle microzone omogenee in prospettiva sismica
- PSC-QC-GEO-14: Carta della stabilità
- PSC-QC-GEO-15: Indagini geognostiche

Progetto strutturale:

- PSC-P-01 -a – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:2000)
- PSC-P-01 -b – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:2000)
- PSC-P-01 -c – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:2000)
- PSC-P-01 -d – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:2000)
- PSC-P-02 – Carta del Piano Strutturale Comunale (1:5000)

Studio di zonizzazione acustica:

- 1 – tavola 0 – relazione tecnica illustrativa;
- 2 – tavola 1 – planimetria della zonizzazione;

Progetto operativo:

- POC-P- 01 a – Carta del Piano operativo Comunale (1:2000)
- POC-P- 01 b – Carta del Piano operativo Comunale (1:2000)
- POC-P- 01 c – Carta del Piano operativo Comunale (1:2000)

- POC-P- 01 d – Carta del Piano operativo Comunale (1:2000)

- POC-P- 02 – Carta dello Spazio pubblico (1:5000)

Atti di programmazione degli interventi (API):

- POC-P- 03- 1 – Scheda API – ACE -1

- POC-P- 03- 2 – Scheda API – ACE -2

- POC-P- 03- 3 – Scheda API – ACE -3

- POC-P- 03- 4 – Scheda API – ACE -4

- POC-P- 03- 5 – Scheda API – ACE -5

- POC-P- 03- 6 – Scheda API – ACE -6

- POC-P- 03- 7 – Scheda API – ACE -7

- POC-P- 03- 8 – Scheda API – ACE -8

- POC-P- 03- 9 – Scheda API – ACE -9

- POC-P- 03- 10 – Scheda API – ACE -10

- POC-P- 03- 11 – Scheda API – ACE -11

- POC-P- 03- 12 – Scheda API – ACE -12

- POC-P- 03- 13 – Scheda API – ACE -13

- POC-P- 03- 14 – Scheda API – ACE -14

- POC-P- 03- 15 – Scheda API – ACE -15

- POC-P- 03- 16 – Scheda API – ACE -16

- POC-P- 03- 17 – Scheda API – ACE -17

- POC-P- 03- 18 – Scheda API – ACE -18

- POC-P- 03- 19 – Scheda API – ACE -19

- POC-P- 03- 20 – Scheda API – ACE -20

- POC-P- 03- 21 – Scheda API – ACE -21

- POC-P- 03- 22 – Scheda API – ACE -22

- POC-P- 03- 23 – Scheda API – ACE -23

- POC-P- 03- 24 – Scheda API – ACO -1

- POC-P- 03- 25 – Scheda API – ACO -2

- POC-P- 03- 26 – Scheda API – ACO -3

- POC-P- 03- 27 – Scheda API – ACO -4

- POC-P- 03- 28 – Scheda API – ACO -5

- POC-P- 03- 29 – Scheda API – ACO -6

Norme tecniche di attuazione:

-NTA-01

Valutazione Ambientale Strategica:

- VAS-01- Rapporto Ambientale

- VAS-02- Sintesi non tecnica

*Slu*

**PRESO ATTO CHE:**

- Con delibera di Giunta comunale n. 79 del 12/06/2014 l'Amministrazione comunale ha approvato il Preliminare del P.U.C.;
- Con delibera di Giunta comunale n. 237 del 03/11/2016 l'Amministrazione comunale ha adottato la proposta di P.U.C. con il Rapporto Ambientale e la Sintesi non tecnica;
- Con Avviso pubblicato sul B.U.R.C. n. 77 del 21/11/2016, veniva data notizia dell'avvenuta adozione del PUC, rendendo disponibili sul sito ufficiale del Comune gli elaborati costituenti il PUC stesso;
- Nei 60 giorni dalla pubblicazione del Piano sul suddetto BURC sono pervenute al Comune di Qualiano 165 osservazioni;
- con Delibera di Giunta comunale n.117 del 20/03/2017 avente ad oggetto: "Piano urbanistico comunale. Provvedimenti e valutazioni in merito alle osservazioni" (con i relativi allegati: "Allegato A", riportante "Esame tecnico delle osservazioni", datato "marzo 2017" e "Allegato B", riportante l'Indicazione su planimetria delle osservazioni accolte o respinte), si dava esplicito "mandato al Responsabile del Procedimento ed al Dirigente del Settore di trasmettere il piano come integrato, in base alle osservazioni pervenute, alle amministrazioni competenti" per l'acquisizione dei rispettivi pareri;

**CONSIDERATO CHE:**

- Nella premessa della delibera di Giunta comunale n. 117 del 20/03/2017 si considerava che le osservazioni pervenute "sono state valutate ed in parte recepite, secondo quanto riportato, caso per caso, nell'Allegato A e nell'Allegato B (grafico)".

Orbene, nell'Allegato A, nel riscontrare "caso per caso" le osservazioni pervenute, il Comune prevedeva la possibilità di accoglimento di talune osservazioni, "previa verifica dell'Ufficio tecnico" e/o previa verifica da parte dell'UTC "dell'esistenza del titolo legittimo".

SU

Di tale verifica ed ulteriore istruttoria da parte dell'UTC, finalizzata, quindi, da quanto emergeva, all'effettivo accoglimento o meno delle osservazioni stesse - allo scopo di integrare il PUC con le sole osservazioni definitivamente accoglibili - non vi era traccia negli elaborati messi a disposizione e pubblicati sul link ufficiale indicato dal Comune, datati "Ottobre 2016" e pubblicati in data 17 novembre 2016, eccetto l'elaborato grafico denominato: "Rappresentazione grafica osservazioni marzo jpg", datato "marzo 2017".

- Ai sensi dell'art.3, comma 4, del Regolamento regionale n. 5/2011, alla Città Metropolitana va trasmesso il piano integrato con le osservazioni effettivamente accolte, ai fini dell'acquisizione della dichiarazione di coerenza; pertanto, con nota n. prot. 64087 del 10/04/2017 sono stati chiesti chiarimenti in merito ad una avvenuta effettiva verifica ed istruttoria da parte dell'UTC secondo le indicazioni dell'Allegato A, al fine di consentire alla Città Metropolitana ed agli altri Enti di procedere all'istruttoria del Piano Integrato con le osservazioni effettivamente accolte.

Nella nota, si comunicava, infine, che il termine di 60 giorni previsto dall'art.3 del Regolamento regionale n.5/2011 si intendeva sospeso sino all'acquisizione da parte dell'Amministrazione scrivente dei suddetti chiarimenti e/o integrazioni.

- con nota a firma del Responsabile del Settore Pianificazione e gestione del Territorio Ing. Nunzio Ariano, acquisita al protocollo della Città Metropolitana con n.85356 del 18/05/2017, avente ad oggetto: "Chiarimenti ed integrazioni", il Comune riscontrava e confermava l'accoglimento di tutte le osservazioni pervenute, eccetto una, trasmettendo in formato digitale i seguenti nuovi elaborati, datati maggio 2017:
  - tavola grafica " Piano integrato con le osservazioni accolte";
  - Tavola grafica Atti di programmazione degli interventi - POC-P- 03- 5 -- Scheda API -- ACE -5;
  - Tavole grafiche Atti di programmazione degli interventi:
    - POC-P- 03- 28 -- Scheda API -- ACO -5 a ,
    - POC-P- 03- 28 -- Scheda API -- ACO -5 b,

- POC-P- 03- 28 – Scheda API – ACO -5 c;
- "Norme tecniche di attuazione, con modifica dell'art.60" (Maggio 2017).

**ATTESO CHE:**

- ai sensi dell'art. 3, comma 4 del Regolamento di Attuazione per il Governo del Territorio del Presidente della Giunta Regionale Campania n. 5 del 4/08/2011, in combinato disposto con l'art.1, comma 44 della L. n.56/2014, la Città Metropolitana esprime una dichiarazione di coerenza alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'Amministrazione sui PUC e sulle varianti al PUC e PRG trasmessi dai Comuni;
- In virtù del punto n.5) del deliberato di cui alla Delibera del Sindaco Metropolitano n.75 del 29/04/2016, la verifica di coerenza dei PUC e delle loro varianti viene compiuta tenendo conto, "quale paradigma di riferimento, delle linee-guida informatrici dell'attuale proposta di Piano territoriale di coordinamento, costituenti, ai sensi del comma 4 dell'art.3 del Regolamento Regionale n.5/2011, strategia a scala sovracomunale", coordinata con la delibera n.75/2016 stessa;
- Per quanto non coerente, poi, i Comuni potranno proporre proposta di modifica al PTC, una volta approvato, ai sensi dell'art.11 della L.R. n.16/04;
- Resta fermo l'obbligo in capo al Comune dell'acquisizione dei pareri, nulla osta o atti comunque denominati da parte degli Enti Competenti al rilascio degli stessi ai sensi dell'art. 3 del Regolamento regionale n.5/2011 e della normativa vigente in materia, nonché l'obbligo di attestare la conformità urbanistica della procedura in oggetto alle leggi e regolamenti vigenti in materia;
- Resta impregiudicata la specifica competenza dell'Amministrazione comunale in ordine all'intera procedura di valutazione ambientale strategica, ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.eii. e del "Regolamento di Attuazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in Regione Campania", approvato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 17 del 18/12/2009;

**SI RELAZIONA QUANTO SEGUE:**

Il PTC in itinere prevede 11 Sistemi Territoriali di Sviluppo, equivalenti ad ambiti sovracomunali, in cui ubicare servizi e attrezzature, messi in collegamento tra loro mediante il potenziamento ed il miglioramento della viabilità minore di collegamento. Il territorio comunale di Qualiano ricade nel STS "Area Giuglianesa", costituito dai comuni di Calvizzano, Giugliano di Napoli, Marano, Mugnano, Qualiano e Villaricca, a "dominante rurale - manifatturiera".

*slu*

In tale STS è previsto l'incremento dei servizi urbani di livello superiore, con il "rafforzamento del centro migliore e con la riqualificazione delle aree compromesse da "edificazione disordinata", con la promozione di attività produttive realizzando, previa verifica, nell'area ASI un polo produttivo di alta qualificazione".

La tav. P.06 "Disciplina del Territorio" individua all'interno del Comune di Qualiano, il "Centro storico" di cui all'art.38 delle Norme di Attuazione del PTC stesso, attorno ad esso, "l'insediamento urbano prevalentemente consolidato" di cui all'art.51, circondato a sua volta da "Aree di consolidamento urbanistico e di riqualificazione ambientale" di cui all'art. 52, ed infine, le aree agricole di cui all'art.46- "Aree agricole di particolare rilevanza agronomica" ed all'art. 48- "Aree agricole periurbane"; altre due aree di cui all'art.52 sono disposte a nord ovest del territorio comunale ed a sud ovest dello stesso. Tali zone di cui agli artt. 51 e 52 sono quelle da scegliere in caso di dimostrato fabbisogno abitativo nonché di standard urbanistici (opere di urbanizzazione secondaria, ai sensi del D.M. n.1444/68). E', inoltre, presente l'area di cui all'art.55 del PTC, che include al suo interno le aree ASI.

Il territorio comunale di Qualiano si estende per circa 7,30 Kmq, con una popolazione al 01/01/2015 pari a 25.702 abitanti.

Il Piano Urbanistico Comunale di Qualiano, ai sensi della L.R. n. 16/2004 e s.m.e i. e dell'art. 3 del Regolamento regionale n.5/2011, si compone di disposizioni strutturali "PSC" e di disposizioni programmatico-operative "POC". Le disposizioni strutturali "PSC", sono progettate su un lungo periodo, in quanto in esse rientrano le parti di territorio vincolate da norme statali e sovracomunali. Le disposizioni programmatico-operative "POC" sono sviluppate per un periodo di validità di 10 anni ed in esse rientrano le previsioni del PUC di trasformazione urbanistica per soddisfacimento sia del fabbisogno abitativo, che di standard urbanistici in relazione alla domanda derivante dalla presunta crescita della popolazione in un arco temporale decennale.

Il PUC prevede le seguenti zone territoriali omogenee (ZTO): Zona A -"Centro Originario"; Zona B1 -

"Zone sature"; Zone B2 - "Zone di completamento"; Zone B51 - "Aree produttive" di cui all'art.48 delle NTA del PUC; Zone B52 - "Aree produttive" di cui all'art.49 delle NTA del PUC; vaste aree del territorio sono destinate ad "Ambiti Centrali" definiti "ACE" ed ad "Ambiti Corona" detti "ACO", che fungono da "corona" agli ambiti ACE, entrambi per la realizzazione di nuovi complessi insediativi, assimilabili alle zone C del D.M. n.1444/68.

Ancora, il PUC prevede le Zone "ATP", per insediamenti assimilabili alle zone D; ripropone le Aree ASI, in accordo con il Piano ASI, a nord ovest; prevede le Zone E - "Agricole" (Ea ed Ef); le zone F, per attrezzature di interesse generale. Sono altresì previsti il Parco fluviale "Pf" ed il parco fluviale urbano "Pfu".

Il PUC prevede, poi, le zone "RUE", perimetrata ai sensi dell'art.23 della L.R. n. 16/2004 e ss.mm.ii.; le zone "ARA" - "Aree di riqualificazione ambientale" e la zona "CIM": area cimiteriale.

La localizzazione dei nuovi standard di cui all'art.3 del D.M. n.1444/68 suddivisi in Sv, Sc, Sp, Si è prevista all'interno di ciascun comparto ACE ed ACO di progetto.

Il piano è teso al recupero ed alla valorizzazione delle peculiarità del centro storico esistente, nonché alla riqualificazione ambientale degli antichi alvei e corsi fluviali; per la zona d'ambito A - centro storico, infatti, è prevista l'introduzione ed il potenziamento delle attività economiche, culturali, sociali e socio-abitative, che siano comunque compatibili con il tessuto urbanistico-architettonico preesistente. Lo stesso può rilevarsi riguardo alle prescrizioni dettate dalle NTA delle zone B1 e B2, per le quali, in ogni caso, va verificato che le stesse abbiano le caratteristiche di cui all'art.1 del D.M. n.1444/1968 in termini di parametri urbanistico-edilizi.

Di contro, però, si osserva l'assenza a monte di un'analisi del patrimonio edilizio già esistente su tutto il territorio comunale, non solo con riferimento alla destinazione residenziale, ma anche alla destinazione commerciale, produttiva, artigianale etc; ciò emerge ancor di più dal raffronto tra la tavola grafica "POC-P-02- Carta dello spazio pubblico", prodotta alla Città Metropolitana con data ottobre 2016 e la omologa tavola (denominata "Rappresentazione cartografica delle osservazioni accolte") redatta a seguito dell'accoglimento delle osservazioni a maggio 2017 e trasmessa come integrazione alla Città Metropolitana in data 18/05/2017, in cui sono riportati tra gli edifici esistenti, ulteriori edifici produttivi, non rappresentati negli elaborati originali.

Da ciò si può dedurre che il dimensionamento effettuato in termini di nuovi alloggi, attività produttive, artigianali etc, non è basato su una verifica empirica dell'effettiva realtà numerico-quantitativa oltre che qualitativa e funzionale del patrimonio edilizio già esistente, che va invece assolutamente analizzato e considerato per ottenere una obiettiva conoscenza dell'offerta già esistente, per poi pervenire ad un bilanciato rapporto tra domanda e offerta.

#### DIMENSIONAMENTO DEL PUC IN TERMINI DI ALLOGGI:

Orbene, si evidenzia innanzitutto che tra i principi fondamentali per l'impostazione di un PUC, così come anche dettati nella strategie del PTC, vi è quello della riduzione o limitazione del consumo di suolo. Questo principio fondamentale è il filo conduttore del PTC in itinere, presente in tutti gli elaborati di Piano, che, in virtù della Delibera del Sindaco Metropolitanano n.75/2016, costituisce le linee strategiche della Città Metropolitana ai sensi dell'art.3 del R.R.n.5/2011.

A tal fine, è di rilevante importanza il procedimento per il dimensionamento del PUC, disciplinato agli artt. 64 bis, 65 e 65-bis e nell'Allegato E delle Norme di Attuazione (NdA). Come indicato nell'art. 65, comma 1-bis, delle norme del Ptc, le Amministrazioni comunali, nell'elaborazione del PUC, stimano il fabbisogno abitativo su un arco temporale decennale, "sulla base dell'analisi della struttura insediativa e del patrimonio abitativo esistente sul territorio", sommando due diverse componenti: il "Fabbisogno pregresso" ed il "Fabbisogno aggiuntivo". Il "fabbisogno pregresso (Fp)" deriva dalla presenza di famiglie che abitano al momento dell'elaborazione del PUC, in alloggi "malsani", non recuperabili, o in condizioni di "sovraffollamento" (art. 65, comma 2-bis); il "fabbisogno aggiuntivo (Fa)", scaturisce, invece, dal prevedibile incremento della domanda di nuove abitazioni nel territorio comunale per effetto della dinamica demografica e della eventuale crescita del numero della popolazione e del numero dei nuclei familiari (art. 65, comma 2-ter).

Ai sensi dell'art.65, il calcolo del **fabbisogno complessivo di alloggi (F)** dovrà, quindi, essere effettuato sulla base del rapporto di un alloggio per ciascun nucleo familiare, **sommando le due componenti innanzi citate (Fp e Fa) e sottraendo il numero di "alloggi esistenti" Ae** (alla data di elaborazione del PUC), quindi, per l'art. 65, comma 2, si ha che il fabbisogno complessivo di alloggi (F) è pari a:  $F = Fp + Fa - Ae$ . Si perviene, così, al numero degli alloggi occorrenti da realizzare ex novo.

Come anticipato, occorre specificare che sempre ai sensi dell'art.65, il **Fabbisogno Progresso (Fp)** risulta a sua volta costituito dalla somma di due aliquote: un'aliquota costituita dal numero di alloggi malsani (**Am**), non recuperabili, ed una seconda aliquota costituita dal numero di alloggi necessari per la riduzione delle condizioni di sovraffollamento (**As**); quindi, per il PTC, si ha che il fabbisogno progressivo è costituito da:  
 $Fp = Am + As$ .

La prima aliquota "Alloggi malsani" deriva dall'Anagrafe edilizia, integrata con i dati ISTAT; sempre ai sensi dell'art.65, per alloggi malsani, non recuperabili, si intendono:

- a) i "bassi", cioè gli alloggi ubicati al piano terreno con affaccio su strada carabile o su strada di larghezza inferiore a 6 metri e illuminati e ventilati solo sul fronte strada;
- b) gli alloggi interrati per oltre il 35% del perimetro;
- c) gli alloggi privi di illuminazione e ventilazione diretta nella maggior parte delle stanze.

Analogamente il dato della seconda aliquota (**As**) può essere determinato facendo riferimento alla stessa Anagrafe edilizia, integrata con i dati ISTAT. La compilazione dell'apposita "matrice di sovraffollamento" dovrà tenere conto dei seguenti parametri:

- 1) gli alloggi costituiti da una sola stanza si intendono comunque non idonei;
- 2) gli alloggi costituiti da 2 stanze possono ritenersi idonei solo se occupati da nuclei familiari costituiti da 1 e/o 2 abitanti;
- 3) gli alloggi di 3 e più stanze vanno considerati sovraffollati solo se utilizzati con un indice di affollamento superiore a 1,34 abitanti/stanza.

A tal proposito, si fa rilevare che ai fini della riduzione del consumo di nuovo suolo, occorre preliminarmente utilizzare il tessuto costruito già esistente, a tal scopo, si evidenzia quindi che le famiglie in condizioni di sovraffollamento potrebbero passare da una condizione di disagio a una condizione di idoneità mediante un meccanismo di redistribuzione all'interno del patrimonio abitativo esistente. Una quota degli alloggi attualmente sovraffollati, infatti, rendendosi liberi con il passaggio delle famiglie da alloggi sovraffollati ad una condizione standard, può essere occupata da altre famiglie di minori dimensioni che, in questo modo, conseguono anch'esse il rispetto degli standard dimensionali stabiliti.

Tale scambio, tuttavia, non avviene in maniera perfetta, in quanto non vi è perfetta corrispondenza fra le esigenze delle varie tipologie di famiglia e lo stock abitativo, inoltre il mercato immobiliare ha generalmente dei tempi di risposta più lunghi rispetto al termine di previsione degli stessi PUC. Pertanto, razionalmente, una percentuale degli alloggi considerati sovraffollati, può invece essere recuperata per famiglie con un numero di componenti minore. La scelta del numero recuperabile, va motivata dai redattori del piano e potrebbe stimarsi tra il 40% ed il 60% degli alloggi sovraffollati.

Di conseguenza, appare evidente che la Anagrafe edilizia costituisce uno strumento indispensabile per stimare in maniera analitica ed oggettiva le unità immobiliari che concorrono a formare il valore del Fabbisogno progressivo, in particolare per quanto attiene al conteggio degli alloggi malsani non recuperabili.

Il procedimento di stima del Fabbisogno Aggiuntivo (**Fa**) è descritto nell'Allegato E delle NdA, al quale è possibile fare riferimento anche per la determinazione del numero medio di componenti per famiglia. Il Fabbisogno aggiuntivo stimato secondo tali norme sarà sommato integralmente a quello progressivo.

Come previsto nel comma 2 dell'art. 65 delle Norme di Attuazione, quindi, il calcolo del fabbisogno complessivo sarà effettuato sommando le due componenti innanzi nominate (**Fp** e **Fa**) e sottraendo il numero di Alloggi esistenti (**Ae**) alla data di elaborazione del PUC, ovvero si ha:  $F = Fp + Fa - Ae$ .

A tal proposito è opportuno specificare che gli **Alloggi esistenti (Ae)** sono tutti gli alloggi che già insistono sul territorio comunale e quindi comprendono tutti gli alloggi legittimi o legittimabili ai sensi della normativa vigente, occupati da residenti e non occupati, ovvero essi sono gli alloggi già censiti, gli alloggi realizzati in base a permesso di costruire o altro titolo abilitativo rilasciato dopo il censimento ISTAT, le abitazioni condonate o condonabili. Per il PUC in oggetto, non emerge un'analisi del patrimonio edilizio esistente, ovvero un'anagrafe edilizia, che costituisce, invece, uno strumento indispensabile per quantificare in maniera analitica ed oggettiva tutte le unità immobiliari che concorrono a formare il valore numerico degli Alloggi esistenti (**Ae**), utile per un proporzionamento oggettivo del PUC stesso.

**RILEVATO CHE:**

- 1. Da quanto emerge dal paragrafo *"Il dimensionamento di piano"* della Relazione di PUC, il Comune non ha proceduto all'analisi del patrimonio edilizio esistente con la redazione dell'Anagrafe edilizia, senza poter pervenire, quindi, ad un dato numerico reale relativo agli alloggi esistenti, elemento essenziale e propedeutico all'elaborazione di un corretto dimensionamento del PUC in termini di alloggi a farsi; **senza il numero esatto degli alloggi esistenti (Ae), infatti, non è possibile quantizzare esattamente il fabbisogno complessivo degli alloggi da realizzare. Risulta, quindi assente il presupposto fondamentale per un corretto dimensionamento di un PUC in termini di nuovi alloggi;**

- 2. L'amministrazione comunale ha provveduto a redigere la cosiddetta "matrice di sovraffollamento", evidenziando il numero totale di alloggi sovraffollati, seguendo le indicazioni dell'art.65 delle NdA del PTC, ma non ha giustificato la scelta di considerare in toto l'aliquota degli alloggi sovraffollati nel fabbisogno pregresso, senza operare una preventiva riduzione di tale numero almeno in una percentuale variabile tra il 40% ed il 60% degli stessi, dal momento che gli alloggi che sono sovraffollati per le famiglie più numerose, possono, invece, essere riutilizzati da famiglie con un numero di componenti minore, come già sopra relazionato;

- 3. Il comune non avendo provveduto ad effettuare l'analisi del patrimonio edilizio esistente con l'Anagrafe edilizia, non ha proceduto a calcolare nemmeno il numero degli alloggi malsani, non recuperabili; tale dato e tali alloggi malsani, pur costituendo una componente aggiuntiva degli alloggi a farsi, sono in ogni caso da quantificare e da individuare sul territorio, anche al fine di prevederne una ristrutturazione ed una riconversione con altre funzioni, al fine di recuperare il patrimonio edilizio esistente per evitare e/o limitare altro consumo di suolo. Nel fabbisogno pregresso non sono stati conteggiati gli "alloggi malsani", ritenendo che in ogni caso tale aliquota potesse essere compensata dal recupero degli alloggi sovraffollati; tuttavia non si evince se gli alloggi scaturenti da tale recupero siano stati o meno conteggiati. **Per quanto esposto nei punti 2) e 3), la stima del Fabbisogno pregresso non risulta, quindi, congruente con le linee guida della Città Metropolitana di Napoli;**

- 4. Si rileva, tuttavia, condivisibile solo il metodo di calcolo del Fabbisogno aggiuntivo portato avanti dal Comune, sia riguardo alla stima della popolazione futura, che del numero medio di componenti per famiglia, con il calcolo del conseguente numero di famiglie future, metodo che ricapita il procedimento dell'art.65 delle NdA e dell'Allegato E delle Norme stesse;

- 5. Per quanto sin qui relazionato, il metodo utilizzato per il dimensionamento del PUC è in totale dissonanza e non coerente con le linee-guida del PTC in itinere, che costituiscono le linee strategiche in materia di governo del territorio della Città metropolitana di Napoli; il dimensionamento abitativo di un PUC, costituisce, infatti, soprattutto per il PUC in oggetto in cui si arriva ad richiesta finale di 2.350 nuovi alloggi da realizzare ex novo, con un notevole aumento del carico insediativo residenziale, la struttura portante ed il fondamento del PUC stesso.

Occorrerebbe, quindi, procedere ad una verifica del dimensionamento del PUC in termini di alloggi, con la conseguente verifica in termini di parametri urbanistico-edilizi delle zone di completamento o di realizzazione ex novo (ambiti ACE ed ACO); la volumetria totale degli alloggi a farsi, infatti, dovrà trovare corrispondenza nel totale della volumetria che scaturisce dagli Indici di fabbricabilità previsti dalle Norme tecniche di attuazione del PUC per ciascuna zona di completamento o edificabile.

Il dettato normativo ed i parametri urbanistico edilizi fissati nelle NTA del PUC, infatti, devono essere congruenti con il dimensionamento del PUC stesso, nonché conformi alle leggi statali e regionali vigenti.

- 6. Ulteriori contraddizioni emergono nel capitolo dedicato al procedimento di dimensionamento del PUC, mediante il quale si perviene nel piano ad un fabbisogno totale di 2.382 abitazioni; successivamente, però, i redattori del PUC stesso, considerando *"l'insieme delle aree edificabili previste dal piano, tenuto conto degli indici edificatori e della porzione di questi suscettibili di destinazione residenziale"*, procedono a ridurre il numero complessivo degli alloggi a farsi, portandolo a 2.200. Successivamente, però, aggiungono nuovamente altri 150 alloggi come "premieria" per incentivare i privati a cedere aree per la "rigenerazione edilizia" e per la realizzazione di nuovi spazi pubblici e quindi pervengono al fabbisogno complessivo di 2350 alloggi.

- 7. Dalla sovrapposizione, poi, della tavola P0.6 del PTC costituente linee guida della Città Metropolitana per l'istruttoria del PUC, con la tavola del PUC denominata "POC\_P\_02 Carta dello spazio pubblico", emerge che

la localizzazione dei nuovi insediamenti residenziali ACE ed ACO è prevista principalmente nell'area "Aree agricole periurbane" del PTC, che va invece salvaguardata per la sua funzione strategica e peculiare di frangia per la realizzazione dei "corridoi ecologici" anche per consentire il passaggio di fauna e per la continuità della flora. Al contrario, non sono state opzionate, qualora fosse stato dimostrato il reale fabbisogno di nuovi alloggi, le aree di cui all'art. 51 del PTC- "Insediamento urbano prevalentemente consolidato", né le "Aree di consolidamento urbanistico e di riqualificazione ambientale" di cui all'art. 52, quest'ultime presenti a nord ovest ed a sud ovest del territorio comunale di Qualiano e che, da quanto emerge dagli elaborati cartografici prodotti dal Comune, non sembrano presentare caratteristiche di saturazione del costruito.

Per l'eventuale utilizzazione a scopo edificatorio delle aree agricole di cui all'art.48 - "Aree agricole periurbane" del PTC, una volta appurato il reale fabbisogno di alloggi a farsi ex novo, i redattori del PUC devono dimostrare l'impossibilità di reperire altri spazi per la localizzazione di complessi residenziali nelle aree di cui al primo livello dell'art. 70 delle Norme di attuazione del PTC.

**RILEVATO ALTRESÌ CHE:**

- 8. La definizione di "zona Bs" - zona d'ambito detta "zona B produttiva" si rivela contraddittoria: la zona d'ambito di un PRG o di un PUC, infatti, si può definire e contrassegnare come "Zona B -residenziale", se tale destinazione residenziale è prevalente. Le Zone d'ambito con destinazione prevalente produttiva, invece, dovranno essere destinate e tipizzate come "Zone D". Pertanto risulta extravagante che la tipizzazione come zona B (ovvero Bs) "sia in contrasto con la destinazione prevalente", che è invece quella produttiva, come dichiarano gli stessi redattori del Piano. Nella Tavola POC \_ P \_ 02 "Carta dello spazio pubblico", poi, le zone Bs1 e Bs2 addirittura sono denominate "Aree produttive".

- 9. La localizzazione di alcuni ambiti ACE ed ACO risulta in contrasto anche con il Piano della Protezione civile del Comune di Qualiano stesso redatto ai sensi della L.n.100/2012, datato 29 luglio 2015, visionabile sul sito web ufficiale del comune; le aree definite in tale piano come *aree di "ricovero"*, risultano invece prescelte nel PUC per la localizzazione dei nuovi insediamenti residenziali.

- 10. Riguardo, poi alle zone definite "RUE", queste sono state perimetrate nel PUC ai sensi dell'art.23 della L.R. n.16/2004 e ss.mm.eli., pertanto in esse possono rientrare gli edifici legittimi, condonati o suscettibili di condono, censiti in base un'effettiva analisi sul patrimonio esistente.

- 11. Per l'attuazione della zona B, si legge nella relazione di Piano, (paragrafo Zone B1- Zone Saturate) che per incoraggiare l'iniziativa privata alla demolizione ed alla ricostruzione, il piano consente delle "premierità" di 150 appartamenti, da assegnare "nella misura del 30% in aggiunta al numero di appartamenti che saranno demoliti se sarà ceduta al comune la metà della superficie del lotto in cui si attua l'intervento", riconoscendo, altresì, "anche un incremento del 10% del volume per attività terziarie e commerciali. L'assegnazione di queste premierità avverrà nei modi stabiliti da bando all'uopo predisposto dal Comune e fino ad esaurimento dei 150 appartamenti disponibili".

Tali ulteriori 150 alloggi rientrano nel dimensionamento del piano, che, per le ragioni addotte nella premessa della presente relazione, va comunque revisionato.

Ancora, per tale zona B si pone come limite la densità massima di 5 mc/mq e l'altezza massima degli edifici di 35 m "oltre agli altri obblighi di legge". Orbene, va tenuto presente che l'altezza massima degli edifici in zona B deve essere pari all'altezza degli edifici preesistenti e circostanti ai sensi degli artt. 8 e 9 del D.M. n.1444/68. Oltretutto, tale prescrizione dell'altezza massima pari a 35 metri prevista nella relazione del PUC, contrasta con quanto prescritto, invece, dall'art.45 delle NTA del PUC stesso per le altezze massime in zona B, pari a 16,00 mt.

- 12. Allo stesso modo, il piano prevede che per la realizzazione del "Parco Urbano" - zona PFU, i proprietari cedono gratuitamente al comune i suoli di loro proprietà, in cambio di diritti edificatori pari a 0,2 mc per ogni mq di superficie ceduta, "per complessivi circa 3.355 mc"; anche per tale aliquota di metri cubi, che si presuppone siano destinati anch'essi a residenze private, ci domanda se essa sia stata o meno computata nel fabbisogno abitativo derivante dal dimensionamento del PUC.

*gll*

- 13. In diverse parti della Relazione di Piano si fa riferimento e si rinvia al Preliminare di Piano, i cui elaborati tuttavia, non risultano pubblicati sul link ufficiale del Comune indicato per la visione degli elaborati del PUC. Ciò avviene anche riguardo alla "Tavola 6.1 - Attrezzature urbane e patrimonio edilizio di cui al Preliminare di Piano", presa a riferimento a pag.29 della Relazione. Tale rinvio *per relationem* risulta illegittimo, in quanto gli atti amministrativi devono essere esibiti o comunque indicati in maniera precisa ai fini della loro accessibilità e fruibilità. (Cfr. L.n.241/90 e ss.mm.ii. - E D.Lgs. n.33/2013)

In ogni caso, sempre dalla relazione si evince che gli standard urbanistici ai sensi dell'art.3 del D.M. n.1444/68 già esistenti sono pari complessivamente a 101.336 mq, risultando, pertanto, molto sottodimensionati già per il numero di abitanti residenti al 2015, che è pari a 25.702 abitanti (e quindi al 2015 avrebbero dovuto essere presenti almeno  $25.702 \times 18 = 462.636$  mq di standard urbanistici). Per soddisfare l'esigenza degli standard mancanti, il piano prevede il ricorso all'Istituto della perequazione urbanistica in tutte le zone oggetto di Ambiti "ACE", "ACO", "AIP" e zone "RUE"; al fine di distribuire equamente all'interno di ogni ambito uniformemente i diritti edificatori, nonché di reperire aree da destinare agli standard mediante cessione gratuita, senza ricorrere all'esproprio.

Il PUC prevede altresì, come si legge nella relazione, che le infrastrutture, a rete e puntuali, comprese nei singoli ambiti, possano essere realizzate direttamente dai proprietari consorziati e poi cedute al comune; oppure, tali opere ed infrastrutture, essendo standard urbanistici e quindi opere pubbliche, dovranno essere eseguite nel rispetto del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. ed ai sensi dell'art.16 del D.P.R. n.380/2001 e ss.mm.ii. In particolare, i lavori pubblici eseguiti dai privati titolari di permesso di costruire o altro titolo abilitativo, o convenzione e/o PUA, anche se fuori programmazione dei lavori pubblici, dovranno essere eseguiti nel rispetto dell'art.1, comma 2, lettera e) del Nuovo Codice dei contratti, se si tratta di opere di urbanizzazione primaria e secondaria di importo in euro pari o superiore alla soglia comunitaria. In tale caso la P.A. indice una gara ai sensi degli artt.60 e 61 sulla base di un "progetto di fattibilità tecnico-economica", la cui redazione può essere richiesta al titolare del p.d.c., altrimenti è redatto dalla P.A..

Le opere di urbanizzazione secondaria di importo inferiore alla soglia comunitaria dovranno essere eseguite ai sensi dell'art.36, comma 3 del Nuovo codice, mediante procedura ordinaria di gara.

Le opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia comunitaria, infine, dovranno essere eseguite ai sensi dell'art.16, comma 2 bis del D.P.R.n. 380/2001 e ss.mm.ii.

Nelle NTA del PUC, tuttavia, all'art. 20 c'è il rinvio al Nuovo codice dei contratti, anche se nella relazione ciò non è specificato.

- 14. Ancora, proseguendo dalla lettura della relazione del piano, per una popolazione prevista di circa 26.000 abitanti dovrebbero essere sufficienti 468.000 mq ( $26.000 \times 18$ mq) di standard urbanistici ai sensi degli artt 3 e 5 del D.M. n.1444/1968, mentre il piano ne prevede due aliquote, una costituita "da aree già esistenti a standard ed da aree da sottoporre a vincolo espropriativo", pari a 436.745 mq, ed una seconda aliquota consistente in aree destinate alla cessione gratuita al momento dell'attuazione degli ambiti che il Piano operativo comunale prevede siano assoggettati a PUA, pari a 148.609 mq di standard; il totale di queste due aliquote è pari a 585.345 mq, che supera il suddetto fabbisogno minimo di standard di ben 117.354 mq; sebbene si tratti di opere pubbliche, in ogni caso andrebbe motivata tale eccedenza di standard.

A tutto ciò poi si aggiungono anche 496.906 mq di Parco fluviale, 16.762 mq di Parco urbano, 32.532 mq di attrezzature di interesse generale; ai sensi dell'art.4 del D.M. n.1444/68, deve comunque risultare l'esigenza di prevedere tali attrezzature di interesse generale.

- 15. Dall'analisi delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PUC, poi si rilevano altre criticità; l'art.10 delle stesse, dove riporta "...Laddove non diversamente indicato, gli edifici esistenti che siano in contrasto con le norme di zona del PUC, in quanto la destinazione prevalente rientra tra quelle che il PUC esplicitamente vieta oppure in quanto compresi in tutto o in parte in aree destinate alla realizzazione della Rete delle infrastrutture ed Attrezzature, possono essere oggetto dei soli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e restauro - risanamento conservativo o di quelli finalizzati all'adeguamento alla normativa di PUC..." Ci si domanda perché lasciare delle destinazioni d'uso contrastanti con quelle prevalenti, in sede di nuova pianificazione, subordinandole alla sola manutenzione ordinaria e straordinaria e restauro e risanamento conservativo; tanto valeva delocalizzare tali funzioni, se non compatibili, altrimenti, se compatibili, perché non consentire anche ulteriori tipologie di intervento sul costruito (ristrutturazione edilizia etc).

- 16. Nelle NTA, per i proprietari che destinano a verde le coperture dei propri edifici in zona B, sono concessi "diritti edificatori eventuali", ma a destinazione non residenziale, da esercitare in qualunque zona d'ambito del territorio comunale. Se da una parte tale meccanismo è condivisibile, dall'altra ci si domanda se la cubatura

totale derivante da tali diritti edificatori eventuali sia stata conteggiata nel dimensionamento dei volumi a destinazione diversa da quella residenziale (commerciale, produttiva, artigianale etc), ovvero, se tale volumetria premiata trovi anche una giustificazione in una effettiva domanda, dimostrata e quantificata, di tali diverse funzioni.

- 17. L'art.50 - ZTO -E- Agricola, prevede che: " Costituiscono "ZTO E Agricola" tutte le parti di territorio non individuate diversamente né dal PSC, né dal POC", ovvero si intende che tutte le aree prive di campitura nelle suddette tavole equivalgono a "Zone E agricole". Nella tavola POC-P02-Carta dello spazio pubblico, all'interno della legenda della tavola stessa, la dicitura della Zona E agricola va esplicitata, considerato che è indicata l'intera zonizzazione del PUC, con tutte le altre zone d'ambito.

Sempre nello stesso articolo 50, si legge che "ai proprietari di edifici a destinazione non agricola, collocati in zona agricola, legittimamente esistenti alla data di adozione del PUC, in caso di demolizione dell'edificio e costituzione di servitù urbanistica non edificandi a favore del comune sull'area di sedime, pari ad almeno 2 mq per ogni mc di costruzione, sono riconosciuti diritti edificatori a destinazione residenziale pari al volume demolito con tale destinazione e diritti edificatori a destinazione non residenziale pari al doppio del volume demolito"; da esercitarsi in altra area del comune dotata di capacità edificatoria. Orbene, in primo luogo, le NTA per le zone agricole devono ricalcare le prescrizioni della L.R. n. 14/1982 -Allegato-Titolo II-1.8 Zone agricole. In secondo luogo, se si tratta di edificio legittimo in zona agricola con destinazione non agricola, (ovvero con destinazione diversa da quella per la conduzione del fondo o per la residenza ai fini della conduzione del fondo dell'imprenditore agricolo professionale), allora, evidentemente l'edificio scaturisce da condono edilizio o altro, ed in ogni caso il lotto in cui ricade dovrebbe essere tipizzato in coerenza con la destinazione dell'edificio stesso e diversamente dalla ZTO E. Tuttavia, la previsione dell'art. 50 suddetto, si può leggere come un incentivo a demolire l'edificio legittimo in zona agricola (con destinazione non agricola), al fine di recuperare, bonificandola, l'area di sedime dello stesso, riconvertendola in nuovo suolo agricolo.

- 18. Come già osservato, si è rilevata l'assenza a monte di un'analisi del patrimonio edilizio già esistente su tutto il territorio comunale, non solo con riferimento alla destinazione residenziale, ma anche commerciale, produttiva, artigianale etc; ciò emerge ancor di più dal raffronto tra la tavola grafica "POC-P-02-Carta dello spazio pubblico", data ottobre 2016 e la omologa tavola (denominata "rappresentazione cartografica delle osservazioni accolte") redatta a seguito dell'accoglimento delle osservazioni a maggio 2017 e trasmessa come integrazione alla Città Metropolitana in data 18/05/2017, in cui sono riportati ulteriori edifici produttivi, non contemplati negli elaborati originali.

#### VISTO:

- l'art. 3, comma 4 del Regolamento di Attuazione per il Governo del Territorio del Presidente della Giunta Regionale Campania n. 5 del 4/08/2011, in combinato disposto con l'art.1, comma 44 della L. n.56/2014, la Città Metropolitana esprime una dichiarazione di coerenza alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'Amministrazione sui PUC e sulle varianti ai PUC e PRG trasmessi dai Comuni;

- il punto n.5) del deliberato di cui alla Delibera del Sindaco Metropolitanano n.75 del 29/04/2016, in virtù del quale "la verifica di coerenza dei PUC e delle loro varianti viene compiuta tenendo conto, quale paradigma di riferimento, delle linee-guida informatrici dell'attuale proposta di Piano territoriale di coordinamento, costituenti, ai sensi del comma 4 dell'art.3 del Regolamento Regionale n. 5/2011, strategia a scala sovracomunale, coordinata con la delibera n.75/2016 stessa";

- Resta fermo l'obbligo in capo al Comune di acquisizione dei pareri, nulla osta o atti comunque denominati da parte degli Enti Competenti al rilascio degli stessi ai sensi dell'art. 3 del Regolamento regionale n.5/2011 e della normativa vigente in materia, nonché l'obbligo di attestare la conformità urbanistica della Variante in oggetto, alle leggi e regolamenti vigenti;

Per quanto sin qui rappresentato e relazionato,

Il PUC del Comune di Qualiano, per quanto di competenza della Città Metropolitana di Napoli, risulta non coerente con le linee strategiche in materia di governo del territorio di cui al punto n.5) del deliberato di cui alla Delibera del Sindaco Metropolitanano n.75 del 29/04/2016.

Il RUP  
Arch. Serena Materazzo



## **PARTE SECONDA – IL PRELIMINARE DI PIANO**

## CAP. IV. LE SCELTE E I CONTENUTI

### IV.1 Gli indirizzi e gli obiettivi del piano

Con deliberazione n. 28 del 5.8.2019 il Consiglio Comunale di Qualiano ha adottato gli *Indirizzi programmatici per la stesura del Piano Urbanistico Comunale*, che si riporta integralmente.



### COMUNE DI QUALIANO

Città Metropolitana di Napoli

**COPIA**

#### Verbale di deliberazione del Consiglio Comunale

SESSIONE Ordinaria <input checked="" type="checkbox"/>	Prima convocazione <input checked="" type="checkbox"/>	Seduta <b>Pubblica</b>
Straordinaria <input type="checkbox"/>	Seconda convocazione <input type="checkbox"/>	
n. 28 del 05/08/2019	OGGETTO: L.R. 16/2004-Indirizzi programmatici per la stesura del piano urbanistico Comunale (PUC)-Approvazione.	

L'anno **duemila diciannove** il giorno cinque del mese di agosto alle ore 17.43 nella sala Consiliare del Comune di Qualiano, con l'osservanza delle norme prescritte dalla legge vigente e con apposito avviso notificato (protocollo n.11951 del 31/07/2019) ai sensi delle vigenti disposizioni, sono stati oggi convocati a seduta i Consiglieri Comunali.

Fatto l'appello risultano :

Sindaco: Raffaele De Leonardis: presente

		Presente	Assente			Presente	Assente
1	Fele Rosalba		X	15	Liccardo Pasquale	X	
2	Basile Luigi	X		16	Di Procolo Vittorio	X	
3	Marrazzo Donato	X					
4	Toti Vincenzo	X					
5	Cacciapuoti Antonio	X					
6	Onofaro Salvatore	X					
7	Iuffredo Angela	X					
8	Licciardiello Santolo	X					
9	Camerlingo Vincenzo	X					
10	Di Francesco Sabatino	X					
11	De Luca Ludovico	X					
12	Castaldo Antonio	X					
13	Fele Nunzia	X					
14	Marrazzo Domenico	X					

**Risultano presenti n. 16 consiglieri su 17**

Partecipa il Segretario Generale con funzioni verbalizzanti la Dr.ssa Maria Antonietta Iacobellis.

Presiede l'adunanza l'Arch. Salvatore Onofaro, in qualità di Presidente del Consiglio Comunale, il quale constatato che gli intervenuti sono in numero legale, dichiara aperta la seduta e invita a prendere in esame la proposta di deliberazione indicata in oggetto.

**PARERE: FAVOREVOLE**

Parere del Responsabile del servizio interessato in merito alla regolarità tecnica (ai sensi dell'art. 49, comma 1, del Lgs 267/2000)  
Il Responsabile della Posizione Organizzativa

F.to Ing. Giuseppe Treccagnoli

**Si passa al punto all'o.d.g. ad oggetto: L.R. 16/2004-Indirizzi programmatici per la stesura del piano urbanistico Comunale (PUC)-Approvazione.**

**Relazione** il Vice Sindaco, Domenico Di Domenico.

Il Consigliere De Luca è preoccupato per il costo che comporterà la redazione del PUC.

Il Vice Sindaco precisa che la minoranza consiliare aveva dato la consulenza per € 100.000,00 all'Arch. Moccia.

Il Consigliere Castaldo chiede perché non utilizzare il lavoro già fatto dalla minoranza e dare seguito alle osservazioni della Città Metropolitana? Meglio lavorare sulle infrastrutture che sull'edilizia privata.

Il Vice Sindaco replica che non viene rinnegato il lavoro già fatto ma si riparte con nuovi obiettivi.

Il Consigliere Di Procolo anticipa il suo voto favorevole.

A questo punto si passa alla votazione.

## IL CONSIGLIO COMUNALE

**UDITI** la relazione del Vice Sindaco Di Domenico e gli interventi dei Consiglieri Comunali

Premesso che :

- Nel Comune di Qualiano (Na) sono vigenti le disposizioni di tipo urbanistico del Programma di fabbricazione, art. 24 della legge urbanistica 17.08.1942 , n. 1150 , approvato con Decreto Interministeriale Div. 23^ n. 3831 del 03.11.1958 ;
- La Legge regionale per la Campania del 22 dicembre 2004, N.16 “ Norme sul Governo del Territorio “ prevede , per i Comuni, l'adozione del Piano urbanistico comunale (PUC) in luogo di ogni precedente tipologia di strumentazione urbanistica, che, in conformità alla legge regionale sul Governo del territorio N.16/2004 e al Regolamento per il Governo del territorio n. 5/2011, nonché in coerenza agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica regionale e provinciale, miri alla riqualificazione e alla modernizzazione dell'assetto spaziale e ambientale del territorio comunale nella sua interezza ;
- L'art. 44 della Legge regionale per la Campania del 22 dicembre 2004, N.16, al comma 2 stabilisce che : “(...) 2. I Comuni adottano il Piano urbanistico comunale (PUC) entro il termine perentorio del 31 dicembre 2018 e lo approvano entro il termine perentorio del 31 dicembre 2019.(...)”;
- L'A.C. ha provveduto con Deliberazione di C.C. N. 6 del 22.02.2019 alla “(...) ha demandato alla Giunta Comunale la riadozione, ripubblicazione e nuovo deposito del PUC di Qualiano, in coerenza agli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica regionale e provinciale (...)” ;
- Con Determinazione N.308 del 25.06.2019 , assunta dal Responsabile del Settore 10 – Pianificazione del Territorio efficace, a seguito di procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara per l'affidamento dell'incarico professionale in oggetto, espletata

ai sensi dell'art. 36 comma 2 lettera b) del D.Lgs. N.50/2016, è stato affidato l'incarico di < Progettista del Puc e di ogni atto connesso > del Comune di Qualiano (Na) al Prof. Arch. LORETO COLOMBO nato a Napoli (Na) il 01.03.1948 , con residenza e studio professionale in Napoli (Na) , via V. Colonna N.24 cap 80121 iscritto all'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggistici e Conservatori della Provincia di Napoli al N°1084, Cod. Fisc. CLMLRT48C01F839M e P.IVA 01026870632 ;

Ritenuto :

- di dover procedere, alla luce delle disposizioni della L.R. n. 16/2004, a definire gli indirizzi programmatici propedeutici alla stesura del progetto urbanistico PUC ;

Visto la relazione del Vice Sindaco recante gli indirizzi programmatici per la stesura del PUC ;

Dato atto che gli obiettivi individuati configurano un complesso di indicazioni coerenti con la realtà urbanistica e socioeconomica del Comune e, pertanto, risultano idonei a costituire indirizzi programmatici da porre a base dell'attività di redazione del nuovo Piano Urbanistico Comunale ;

Ritenuto pertanto, nell'ambito delle competenze attribuite al Consiglio Comunale, di condividere e fare propri gli indirizzi programmatici, così come ivi illustrati ;

Visto il D.Lgs. 18 agosto 2000 , n. 267 , “ Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali” ;

Visto i pareri di cui all'art. 49, comma 1, del D.Lgs 267/2000

**Con voti** favorevoli unanimi,

#### **DELIBERA**

Di approvare gli indirizzi programmatici riportati del Documento che si allega alla presente per farne parte integrante e sostanziale, da perseguire nella stesura del PUC da elaborarsi per gli aspetti che attengono alle scelte territoriali di area vasta ;

3) Di demandare al Responsabile del competente Settore Tecnico ogni adempimento necessario e conseguente alla presente deliberazione ;

4) Dichiarare con separata votazione la presente deliberazione, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 134 comma 4 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 , immediatamente eseguibile.

## **ALLEGATO ALLA DELIBERA N. 28 DEL 05/08/2019**

### **DELIBERA DI APPROVAZIONE DEGLI INDIRIZZI PROGRAMMATICI PER LA STESURA DEL PIANO URBANISTICO COMUNALE (PUC) - DOCUMENTO D'INDIRIZZI PER IL PIANO URBANISTICO**

#### ***Premessa***

La vetustà e l'inadeguatezza delle vigenti disposizioni di tipo urbanistico del Programma di fabbricazione, art. 24 della legge urbanistica 17.08.1942 , n. 1150 , approvato con Decreto Interministeriale Div. 23<sup>^</sup> n. 3831 del 03.11.1958 e la disordinata crescita edilizia degli ultimi decenni rendono urgente l'approvazione di un Piano Urbanistico Comunale che, in conformità alla legge regionale sul Governo del territorio n. 16/2004 e al Regolamento per il Governo del territorio n. 5/2011, miri alla riqualificazione e alla modernizzazione dell'assetto spaziale e ambientale del territorio comunale nella sua interezza.

La strumentazione urbanistica dovrà essere complessivamente conforme alla pianificazione sovraordinata generale e di settore.

Il PUC si distingue nettamente dal Programma di fabbricazione per il trasferimento nella pratica pianificatoria di una serie di acquisizioni più e meno recenti affermatesi nel dibattito scientifico-disciplinare e poi trasferite nell'ultima generazione delle leggi urbanistiche regionali. Le principali tra tali acquisizioni possono così individuarsi:

1. Il passaggio dalla pianificazione territoriale urbanistica alla pianificazione ambientale: la prima, attenta agli aspetti quantitativi e alla disciplina del costruito; la seconda, attenta agli equilibri ecologici, alla salvaguardia delle risorse e all'interazione tra ambiente naturale e ambiente antropizzato. Mentre la pianificazione tradizionale misurava i bisogni e li soddisfaceva con la costante previsione di nuovi manufatti, col conseguente consumo di risorse e quindi con alterazioni irreversibili degli equilibri ambientali, la pianificazione moderna antepone alla logica additiva ed espansiva quella della riqualificazione.

L'affermarsi della pianificazione ambientale ha segnato il definitivo abbandono del piano "urbanocentrico", imperniato sulle esigenze del costruito e dei suoi ampliamenti a scapito delle aree agricole e naturali. Particolare importanza assume, in questa prospettiva, il delicato contesto "periurbano", sede di complesse dinamiche interattive, nel quale si

fronteggiano il sistema insediativo, il sistema naturale e quello seminaturale delle aree agricole.

Adempimento coerente con la forte impronta ambientalista della pianificazione è la redazione della Valutazione Ambientale Strategica obbligatoria per effetto della Direttiva europea n. 42/2001 e del D.Lgs n. 152/2006.

2. La sostituzione della pianificazione autoritativa con la pianificazione collaborativa-concertativa e la partecipazione: la rigidità delle scelte che sostanziavano il Programma di fabbricazione, non sempre suffragate dalla fattibilità e dall'individuazione degli attori (chi fa che cosa e con quali mezzi), è stata tra le cause principali dei deludenti risultati dell'urbanistica tradizionale. All'impostazione prescrittiva è subentrata quella della partecipazione e della concertazione.

Le pratiche di "ascolto", applicate prima e durante la redazione del piano, consentono di accogliere aspettative e contributi in grado di contribuire alla configurazione del piano secondo criteri prestazionali condivisi.

3. L'applicazione del metodo perequativo e compensativo: col termine "perequazione" si intende definire, in urbanistica, il criterio di gestione/attuazione del piano che ripartisce in modo equitativo i vantaggi e gli svantaggi generati dalle destinazioni di zona, attribuendo uguali regole di trasformazione ad immobili che si trovino nelle stesse condizioni di fatto e di diritto; col termine "compensazione" si indica invece il ristoro riconosciuto dalla Pubblica amministrazione al titolare di interventi di riqualificazione o di cessione di immobili con finalità ambientali o di incremento del patrimonio pubblico.

L'art. 2 della legge n. 16/2004 fissa come obiettivi di fondo della pianificazione territoriale e urbanistica:

- l'uso razionale e ordinato del territorio mediante il minimo consumo di suolo;
- la salvaguardia della sicurezza degli insediamenti;
- la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio;
- il miglioramento della vivibilità dei centri abitati;
- il potenziamento dello sviluppo economico;
- la tutela e lo sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse;
- la tutela e lo sviluppo del paesaggio mare-terra e delle attività produttive e turistiche connesse.

I contenuti generali del PUC configurano un piano per così dire "a due velocità", quella del piano strutturale e quella del piano programmatico: la componente strutturale definisce gli elementi ambientali e territoriali di tipo fondativo e caratterizzante, sia ricognitivi (ambiti naturali e antropici di tutela, infrastrutture esistenti di rilevanza, aree vincolate e a rischio etc.) che previsionali e/o prescrittivi (ambiti di riqualificazione e trasformazione, infrastrutture previste). Tali elementi possono derivare da piani sovraordinati sia generali (PTCP) che di settore (Piano paesaggistico, Piano di bacino, di parco, ASI, vincoli, etc.).<sup>1</sup>

La componente programmatica<sup>2</sup> contiene gli elementi del piano che possono essere soggetti ad un periodico adeguamento in relazione a sopravvenute esigenze.

In coerenza con quanto detto e nel caso specifico di Qualiano, si ritiene fondamentale la costruzione di un piano efficace nella normativa ai fini di una gestione agevole, caratterizzato da una spiccata chiarezza delle modalità attuative, che limitino nella massima misura possibile l'attuazione indiretta (mediante Piani Urbanistico Attuativi) a favore di quella diretta, soprattutto per le parti del centro edificato recente, che dovrà essere sottoposto ad una diffusa riqualificazione edilizia.

#### **Qualiano nel contesto territoriale**

Il comune di Qualiano è compreso nel settore nord-orientale del territorio della Città metropolitana di Napoli e, assieme a Giugliano in Campania, Villaricca, Calvizzano, Mugnano di Napoli, conforma il c.d. Sistema Territoriale di Sviluppo (STS) denominato Area Giuglianese dal Piano Territoriale Regionale entrato in vigore con la l.r. n. 13 del 13.10.2008. Tale aggregazione è motivata da criteri di affinità socio-economica e fisiografica e configura, sia in fase analitico-conoscitiva che in fase di prospettiva, un organismo territoriale intermedio consistente in un sistema fortemente connesso per dotazione o prossimità a grandi infrastrutture viarie e ferroviarie, per peso dell'apparato produttivo agricolo, della trasformazione e di servizi avanzati.

---

<sup>1</sup> Il piano strutturale del PUC, qualora le componenti siano condivise in sede di copianificazione, in attuazione dell'art. 4 delle L.R. n. 16/2004, coincide con il piano strutturale del PTCP (Regolamento di attuazione per il Governo del territorio, art. 9, comma 5).

<sup>2</sup> La componente programmatica del PUC si traduce in piano operativo. Il piano programmatico del PUC, per la sua natura operativa, contiene, oltre agli elementi di cui all'art. 3 della legge regionale n. 16/2004, l'ulteriore specificazione delle aree indicate al comma 3, nel rispetto delle disposizioni di cui al comma 4, indicando: a) destinazioni d'uso; b) indici fondiari e territoriali; c) parametri edilizi e urbanistici; d) standard urbanistici; e) attrezzature e servizi (Regolamento cit., art. 9, comma 6).

La Provincia di Napoli non è mai riuscita a dotarsi del Piano Territoriale di Coordinamento nonostante l'obbligo da tempo fissato con l'art. 15 della legge n. 142/90. Gli elaborati risalenti al 2012 sono stati riadottati dalla Città metropolitana<sup>3</sup>.

Benché il PTCM non sia in vigore, sono palesi i limiti di una pianificazione che proceda per isole, considerando i singoli comuni come entità avulse dal contesto territoriale, soprattutto se compresi in una conurbazione intricata, fatta di contiguità e interazioni che prescindono del tutto da limiti amministrativi, appunto quelli comunali, ma anche quelli provinciali, ormai privi di significato funzionale. E' pertanto opportuno che il PUC di Qualiano tenga conto delle condizioni e delle prospettive dell'intorno territoriale comunale e delle contiguità, delle omogeneità a cavallo dei confini, per aprirsi ad un'integrazione di sistema dalla quale possano derivare vantaggi in termini di rafforzamento funzionale e quindi di attrattività.

### **Il Preliminare di piano nell'iter di formazione e approvazione del PUC**

L'art. 2 (*Sostenibilità ambientale dei piani*) del Regolamento di attuazione per il Governo del territorio n. 5/2011 chiarisce il rapporto tra PUC e VAS (Valutazione Ambientale Strategica) nell'iter di approvazione e stabilisce, al comma 4, l'obbligo di integrare il Rapporto ambientale preliminare con un Preliminare di piano *composto da indicazioni strutturali e da un documento strategico* da trasmettere ai Soggetti competenti in materia ambientale (SCA).

L'art. 3 del Regolamento fissa il *Procedimento di formazione e pubblicazione dei piani territoriali, urbanistici e di settore*, stabilendo, al comma 1, che il piano è redatto sulla base del Preliminare, nel senso che tale documento costituisce una proposta generale di larga massima che viene assunta per la discussione pubblica ai fini della successiva definizione dei contenuti, da articolarsi nelle forme proprie del Piano Urbanistico completo degli elaborati grafici e normativi, che la Giunta Comunale adotta per l'avvio dell'iter di approvazione.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La Proposta di *Piano Territoriale di Coordinamento* (PTC) è stata adottata, ai sensi dell'art. 20 della LR n. 16/2004, con le Deliberazioni del Sindaco Metropolitano n. 25 del 29.1.2016 e n. 75 del 29.4.2016.

<sup>4</sup> Regione Campania: Regolamento di attuazione per il Governo del territorio del 4.8.2011 n. 5, art. 3 (*Procedimento di formazione e pubblicazione dei piani territoriali, urbanistici e di settore*).

1. Il piano, redatto sulla base del preliminare di cui al comma 4 dell'articolo 2, è adottato dalla Giunta dell'amministrazione precedente, salvo diversa previsione dello statuto. L'amministrazione precedente accerta, prima dell'adozione del piano, la conformità alle leggi e regolamenti e agli eventuali strumenti urbanistici e territoriali sovra ordinati e di settore. Dall'adozione scattano le norme di salvaguardia previste all'articolo 10 della legge regionale n. 16/2004.

2. Il piano è pubblicato contestualmente nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (BURC) e sul sito web dell'amministrazione precedente ed è depositato presso l'ufficio competente e la segreteria dell'amministrazione precedente ed è pubblicato all'albo dell'ente.

L'iter è piuttosto complesso e richiede i suoi tempi, ai quali vanno aggiunti quelli, non meno importanti, degli incontri di consultazione e partecipazione non solo per il PUC ma anche per la VAS, anch'essa costituente, più che un complesso di elaborati, una procedura di evidenza pubblica permanente (protratta successivamente col monitoraggio degli effetti dell'attuazione del piano) che richiede atti formali da adottarsi a norma di legge e di regolamenti.

Il Preliminare di piano ed il Rapporto ambientale preliminare costituiscono un complesso unitario di elaborati di base: il primo passo di un procedimento articolato ma necessario per dare al comune una disciplina condivisa in grado di regolare con chiarezza l'uso e la qualità degli spazi naturali, agricoli e costruiti, delle infrastrutture e dei servizi.

### **Gli obiettivi e gli interventi del Piano**

Gli obiettivi del Piano rappresentano le finalità generali e specifiche da conseguirsi mediante interventi e azioni con essi coerenti (previsioni/prescrizioni, strumentazione attuativa e gestionale). La città può dirsi costituita da un'anima, il sistema immateriale delle attività e delle funzioni, e da un corpo, il sistema degli spazi adattati per lo svolgimento di quelle attività e funzioni. Il piano urbanistico agisce sui secondi per consentire l'espletazione ottimale delle prime. Esso non è dunque, se non solo indirettamente, uno strumento per lo sviluppo sociale ed economico, il cui indirizzo è invece di preminente competenza della politica.

---

*3. La Giunta dell'amministrazione procedente, entro novanta giorni dalla pubblicazione del piano, per i comuni al di sotto dei quindicimila abitanti, entro centoventi giorni per quelli al di sopra di detta soglia, a pena di decadenza, valuta e recepisce le osservazioni al piano di cui all'articolo 7 del presente regolamento.*

*4. Il piano, integrato con le osservazioni ed il rapporto ambientale, è trasmesso alle amministrazioni competenti per l'acquisizione dei pareri, nulla osta, autorizzazioni ed ogni altro atto endoprocedimentale obbligatorio. Per il piano urbanistico comunale (PUC) e le relative varianti e per i piani di settore a livello comunale e relative varianti, l'amministrazione provinciale, al fine di coordinare l'attività pianificatoria nel proprio territorio di competenza, dichiara, entro sessanta giorni dalla trasmissione del piano completo di tutti gli elaborati, la coerenza alle strategie a scala sovracomunale individuate dall'amministrazione provinciale anche in riferimento al proprio piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) vigente. Per il PTCP e relative varianti e per i piani di settore a livello provinciale e relative varianti, la Regione, entro sessanta giorni dalla trasmissione del piano completo di tutti gli elaborati, dichiara la coerenza alle strategie a scala sovra provinciale individuate dall'amministrazione regionale e alla propria programmazione socio economica, anche in riferimento al piano territoriale regionale (PTR).*

*5. Il piano adottato, acquisiti i pareri obbligatori ed il parere di cui al comma 7 dell'articolo 2, è trasmesso al competente organo consiliare che lo approva, tenendo conto di eventuali osservazioni accoglibili, comprese quelle dell'amministrazione provinciale o regionale e dei pareri e degli atti di cui al comma 4, o lo restituisce alla Giunta per la rielaborazione, nel termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento degli atti al Consiglio comunale a pena di decadenza del piano adottato.*

*6. Il piano approvato è pubblicato contestualmente nel BURC e sul sito web dell'amministrazione procedente.*

*7. Il piano è efficace dal giorno successivo alla sua pubblicazione nel BURC.*

Il Piano Urbanistico Comunale deve fondare su obiettivi generali e specifici che dovranno concretizzarsi in un sistema coerente di previsioni e prescrizioni costituenti una complessiva disciplina degli spazi.

Tale disciplina, attraverso la riqualificazione ambientale, urbana ed edilizia, può concorrere, pur con i limiti di una strumentazione eminentemente tecnica, alla promozione dello sviluppo sociale ed economico che va orientate nelle sedi politiche proprie ai diversi livelli statale e regionale.

Quanto detto va chiarito per evitare che vengano attribuiti al piano urbanistico impropri contenuti rivoluzionari e pallingenetic. Dev'essere invece chiaro che i territori della conurbazione campana centrale hanno subito negli ultimi decenni guasti funzionali e morfologici purtroppo irreversibili, che limitano le funzioni dell'urbanistica all'individuazione di possibili linee di riparazione e di contenimento di ulteriori guasti.

**Il primo obiettivo generale** è quello della salvaguardia dell'identità dei luoghi, ancora riconoscibile nonostante le alterazioni dell'ultimo trentennio.

Tale salvaguardia presuppone laprioritaria messa in sicurezza del territorio rispetto ai rischi ambientali (vulcanico, idrogeologico e sismico) secondo adeguati criteri progettuali e normative anche riferiti alla dimensione sovracomunale.

**Il secondo obiettivo generale**, strettamente legato al primo, è quello della salvaguardia e valorizzazione del patrimonio architettonico e della morfologia urbana, quest'ultima sostenuta dal sistema dei tracciati storici.

Tali elementi necessitano di una ricognizione puntuale e della successiva individuazione di interventi di tutela, riqualificazione secondo modelli di compartecipazione pubblico/private finalizzati alla valorizzazione delle trame del tessuto urbano consolidato.

La riqualificazione e rivitalizzazione dell'organismo urbano esistente costituisce l'alternativa al consumo di suolo (in accordo con gli indirizzi del PTR e del PTC) e deve comprendere le destinazioni funzionali complementari alla residenza, quali attrezzature generali, standard, attività commerciali, direzionali e di servizio, tutelando i suoli agricoli.

**Il terzo obiettivo generale** è quello dello sviluppo delle attività produttive-terziarie, che rappresentano un potenziale di grande rilevanza vista anche la prossimità ad altre aree industriali.

Attraverso l'impulso alle attività produttive terziarie, soprattutto avanzate, occorre puntare ad una connessione funzionale tra terziario e industriale di area vasta che rappresenti il volano del rilancio comunale.

E' necessario, in altri termini, uno sforzo coraggioso, una svolta che trasferisca le aspettative tradizionalmente legate alla crescita residenziale verso quelle più dinamiche e qualificate legate alla ricerca applicata, ai servizi di livello sovracomunale, ai sistemi di gestione intelligente dei flussi di materia e di energia con la minimizzazione degli impatti ambientali. Questa connessione di sistema consentirà un più efficace rilancio delle specificità produttive locali e dell'artigianato di pregio, rendendo possibile ed efficace il sostegno all'internazionalizzazione delle attività di nicchia, altrimenti destinate a scomparire.

**Il quarto obiettivo generale** riguarda il sistema della mobilità, soprattutto con la razionalizzazione e l'integrazione tra la mobilità locale e quella extraurbana.

Andrà pertanto configurata una precisa gerarchia tra reti e poli di rilevanza nazionale, regionale e comunale col potenziamento degli assi viari perimetrali e di penetrazione nel centro urbano e la definizione di percorsi urbani a mobilità lenta integrati con il sistema delle attrezzature e dei servizi pubblici.

**Il quinto obiettivo generale** discende dalla considerazione che, come nell'intera piana campana, anche nel territorio comunale di Qualiano la diffusione edilizia ha fortemente ridotto le aree agricole, che oltre a garantire produzioni tipiche e di qualità, costituivano un'estesa cintura verde con la doppia funzione di presidio del territorio e di distanziamento tra centri urbani successivamente conurbatisi.

La frantumazione urbano-edilizia in una periferia che sfuma senza una linea di demarcazione che renda riconoscibile il passaggio dalla città alla campagna, ha comportato l'estensione indefinita delle opere a rete, viarie e tecnologiche, elevando i costi di urbanizzazione e prolungando senza controllo i percorsi da coprire sia con i mezzi pubblici che con quelli privati.

Si sono così distinte, col tempo, due diverse città: quella consolidata e densa, estesa attorno ai nuclei storici, e quella rada periferica, che man mano si disperde verso il territorio aperto erodendolo continuamente.

E' ora di contrastare questa tendenza. Perché ciò possa avvenire, è necessario sagomare il centro edificato dando forma al suo contorno, delineando il limite tra la città e i residui spazi agricoli.

Alla riqualificazione della città densa va quindi associata la densificazione delle frange esterne, nelle quali occorre concentrare la risposta alla domanda abitativa, da calcolarsi in conformità al PTCM, e la realizzazione dei servizi pubblici e privati necessari per dare "urbanità" ad un edificato fatto prevalentemente di case di bassa qualità.

Entrambe le scale di intervento presumono il recupero e la funzionalizzazione dei vuoti urbani mediante destinazioni da selezionare ma comunque in grado di elevare il rango urbano di Qualiano nel contesto territoriale.

**Il sesto obiettivo generale** è quello della tutela e valorizzazione degli spazi agricoli e allo sviluppo del verde. In coerenza col PTCM, il paesaggio agricolo va recuperato e salvaguardato anche nelle sue connessioni con la città.

L'agricoltura urbana, intesa come risorsa per il miglioramento della qualità paesaggistica e della vita sociale, deve aprirsi ad una prospettiva di multifunzionalità attraverso una diversificazione economica basata non solo sulla produzione di beni di consumo, ma anche di servizi per la collettività.

Le aree agricole, anche residuali, possono essere connesse nella rete ecologica e degli spazi pubblici in un sistema di mobilità dolce, ciclopedonale e podistico, che riscopra i tracciati storici.

Incentivi alle politiche per lo sviluppo degli spazi verdi urbani sono previsti dalla L. n. 10 del 14.1.2013, "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani", con particolare riferimento alla formazione di cinture verdi periurbane; alla previsione di grandi aree verdi pubbliche; ai filari alberati lungo le strade.

Dagli obiettivi generali discendono i seguenti **obiettivi specifici**:

- la tutela e valorizzazione della città e degli edifici storici, delle corti e giardini di pregio;
- il progetto del sistema degli spazi pubblici e il recupero/ridisegno degli spazi aperti;
- il miglioramento della sicurezza urbana mediante interventi di mitigazione dei rischi ambientali con la riqualificazione/rigenerazione delle aree critiche del territorio;

- la messa a norma degli edifici dal punto di vista sismico ed energetico, cogliendo l'occasione per una riconfigurazione architettonico-edilizia (allineamenti, facciate) incentivabile con premialità (compensazione);
- il recupero dello spazio non urbanizzato nell'ambito delle trasformazioni urbane consentite, in linea col principio del contenimento del consumo di suolo;
- lo sviluppo di un tessuto di spazi produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale, paesaggistico e sociale;
- il potenziamento della rete stradale mediante l'ottimizzazione della viabilità esistente; la configurazione di una rete per la mobilità lenta e pedonale, comunale ed intercomunale; la realizzazione di un sistema di attrezzature di tipo intermodale che assicuri connessioni efficienti e incentivi l'uso del trasporto pubblico; la razionalizzazione del trasporto pubblico comunale e intercomunale;
- il recupero dei siti compromessi e la configurazione di una rete ecologica comunale connessa con quella sovracomunale;
- l'attuazione di pratiche di governo del territorio basate su misure di compensazione tra privati e tra operatori privati e soggetti pubblici.

**Il settimo obiettivo generale**, è quello di sopperire alle carenze che hanno portato alla dichiarazione di non coerenza del PUC da parte della Città metropolitana di Napoli.

IL RESPONSABILE DEL SETTORE 10

Dott. Ing. Giuseppe TRECCAGNOLI

IL VICE SINDACO

Geom. Domenico DI DOMENICO

OGGETTO: L.R. 16/2004-Indirizzi programmatici per la stesura del piano urbanistico Comunale (PUC)-Approvazione.

Del che si è redatto il presente verbale che, approvato, viene così sottoscritto:

IL PRESIDENTE  
DEL CONSIGLIO  
f.to: Arch. Salvatore Onofaro

IL SEGRETARIO COMUNALE  
f.to: Dr.ssa Maria Antonietta Iacobellis

---

---

PER COPIA CONFORME: 13/09/2019

IL SEGRETARIO COMUNALE  
F.to: Dr.ssa Maria Antonietta Iacobellis

---

---

Visti gli atti d'ufficio

SI ATTESTA

- Che la presente deliberazione:

viene pubblicata all'albo pretorio on line di questo Comune, ai sensi dell'art. 124 comma 1 del d. lgs. n. 267/2000, per 15 giorni consecutivi a partire dal 13/09/2019;

- Che la presente deliberazione è divenuta esecutiva il 05/08/2019;

[ ] non essendo soggetta a controllo ed essendo decorsi dieci giorni dalla sua pubblicazione (art. 134, comma 3, del d. lgs. n. 267/2000);

[ x ] perché dichiarata immediatamente eseguibile (art. 134, comma 4, del d. lgs. n. 267/2000).

IL SEGRETARIO GENERALE  
f.to: Dr.ssa Maria Antonietta Iacobellis

## **IV.2 I contenuti della proposta come base di discussione**

In coerenza col documento riportato, il Preliminare di piano, che dovrà essere posto alla base delle attività di partecipazione in conformità alla L.r n. 16/2004 e al Regolamento per il Governo del Territorio n. 5/2011 per il passaggio al progetto di PUC nella sua forma definitiva, si limita ai contenuti strutturali di massima.

### ***IV.2.1 Le strategie e gli scenari possibili. La plurifunzionalità***

Un piano ben costruito deve fondare su una filosofia di base. Deve, cioè, partire dalla scelta di un preciso modello territoriale. Occorre, in altri termini, definire il ruolo da assegnare a Qualiano nell'ambito del territorio ristretto e in quello più vasto in cui si inserisce geograficamente e funzionalmente.

Spesso i centri urbani sono connotati da una attività/funzione prevalente su tutte le altre: industriale, religiosa, universitaria, turistica, commerciale etc. L'esplicitarsi della attività/funzione prevalente segna la città, sul piano economico – sociale come su quello spaziale.

Un limite delle città monoculturali, quelle cioè nelle quali un'attività/funzione prevale al punto da essere quasi l'unica, è costituito dalla difficoltà di far fronte ai cambiamenti dell'economia ed alle crisi del settore economico prevalente. Quando va in crisi per qualche ragione il settore produttivo dominante, va in crisi l'intera economia della città.

Tutto ciò va ben considerato quando si pensa di connotare programmaticamente una città e il suo territorio con una sola attività/funzione. E' bene infatti che la città sia polifunzionale e, soprattutto, che la sua base economica sia equilibrata. Solo così essa sarà pronta a cogliere tutte le occasioni, a valorizzare tutte le risorse di cui è dotata. Solo così sarà possibile governare i mutamenti dell'economia.

Esempio tipico è il fenomeno della terziarizzazione, che ha interessato tutte le città, ma che è stato particolarmente rilevante per le città industriali. Quelle con una base economica diversificata e con settori produttivi tra loro integrati hanno fronteggiato meglio di altre questa transizione grazie alla diversificazione equilibrata della loro base economica, dalla quale hanno trovato l'energia per un nuovo processo di sviluppo. Il fenomeno del riuso delle aree industriali dismesse ne è la rappresentazione più evidente.

Fatte le dovute differenze dimensionali, il problema di Qualiano è quello di rafforzare complessivamente la sua base economica cogliendo le opportunità fornite dal sistema delle risorse di cui è dotata. Perché ciò sia possibile occorre puntare al rafforzamento e all'integrazione delle attività produttive e dei servizi connessi, cogliendo due sfide. La prima è quella dello sviluppo della società, dell'economia e dell'assetto del territorio comunale e si motiva anche con la duplice necessità di fronteggiare la competizione tra territori e città nell'era della "globalizzazione" mediante un "progetto strategico". D'altra parte, l'attenzione agli obiettivi e alle azioni di piano estesi alla sfera dell'immateriale caratterizza i piani dell'ultima generazione, che si distinguono da quelli tradizionali delle precedenti generazioni, attenti esclusivamente all'assetto spaziale.

La seconda, strettamente collegata alla prima, riguarda la qualità dell'assetto territoriale, che dev'essere riconoscibile nella struttura urbana e del sistema produttivo, nelle reti, nei connotati estetici e, più in generale, nella complessiva funzionalità insediativa. Entrambe le prospettive non si esauriscono entro i limiti del territorio comunale, ma riguardano, per la loro portata, l'ambito sovracomunale. Occorre dare al PUC un respiro ampio, che raccordi la realtà locale con quella dei territori circostanti nei quali si riconoscano problemi e condizioni affini.

Le due poste, declinate in politica urbanistica, si traducono in due grandi azioni: riqualificazione urbana e sviluppo dell'assetto territoriale. Tali azioni sono da intendersi come le due facce d'una stessa medaglia. Non può darsi infatti ulteriore sviluppo se non si migliora lo stato dell'urbanizzazione attuale attraverso una generale riqualificazione e la compatibilità della struttura insediativa con l'ambiente ed il paesaggio modernamente intesi in senso dinamico.

#### ***IV.2.2 Il progetto complessivo di assetto territoriale e urbanistico***

Il “progetto di territorio e di città” è il profilo strategico a base del piano; esso concerne gli aspetti profondi d’una società locale – la sua cultura, i suoi valori identitari, le sue propensioni –, insieme al futuro che questa società si vuole dare per quanto riguarda l’ambiente di vita, l’economia, etc.

Una volta chiarita la *visione* di futuro, che emergerà dagli ascolti e dalle attività di partecipazione, si declineranno le linee strategiche e le azioni che ne discenderanno.

Occorre puntare: ad un’opera diffusa e organica di riqualificazione e di incentivazione dello sviluppo; al supporto del sistema delle reti, da quella “ecologica” a quelle infrastrutturali, delle attrezzature di servizio e produttive. Alla strategia attuativa – che si basa su idonei strumenti amministrativi – andrà assegnato il compito di tenere insieme le due azioni.

Il procedimento complessivamente delineato deve concludersi con un piano unitario, le cui componenti fondamentali siano riconoscibili secondo gli specifici obiettivi da perseguire con specifiche strategie e specifiche strumentazioni.

La piana campana, nonostante gli intensi processi di infrastrutturazione che la interessano, conserva ancora notevoli elementi di naturalità ed è ancora possibile costruire un progetto di connessione tra tali residui, e perciò preziosi, ambienti. La conservazione e il recupero della biodiversità deve pertanto figurare tra le azioni strategiche. La costruzione di una rete ecologica regionale (RER) dev’essere, quindi, indirizzata a ... *coniugare gli obiettivi di tutela e conservazione delle risorse naturali ed antropiche del territorio campano con quelli di sviluppo sostenibile, attraverso una programmazione integrata che individui le aree di intervento e i programmi di azioni in grado di attivare modelli di sviluppo locale diffuso e sostenibile...* Ciò deve avvenire tutelando la permanenza di territori ad uso agricolo di alto valore economico, paesaggistico ed ecologico, favorendo i modelli di sviluppo emergenti, che puntano sul rilancio del territorio; che prendono le mosse dalle tradizioni e dalle specificità esistenti e che, conseguentemente, sono compatibili con la risorsa ambiente.

Consequenziale alla scelta strategica di un’organizzazione policentrica del territorio regionale (in cui il policentrismo riguarda anche gli apparati produttivi, le relazioni sociali e culturali fra le comunità locali ecc.) è l’indirizzo della riqualificazione e messa a norma delle città, inteso anche come attenuazione delle dipendenze funzionali dovute alla carenza di dotazioni di infrastrutture e attrezzature essenziali. Nell’ambiente insediativo n.1 del PTR, quello della *piana campana*, tali indirizzi diventano prioritari e devono portare alla costruzione di un modello che trasformi, almeno in parte, l’informe conurbazione in un sistema policentrico fondato su una pluralità di città, di ruoli complementari, di diversificate funzioni prevalenti, ricercando le tracce di identità residue e approfittando della presenza di numerose aree in dismissione che possono costituire un’importante opportunità di riqualificazione.

Nella realtà regionale, i confini provinciali sono unicamente limiti amministrativi e, pertanto, prescindono dalle relazioni funzionali interprovinciali: nella definizione del territorio metropolitano sarebbe stato importante tener conto del sistema urbano Napoli – Caserta, nel quale le due conurbazioni sono vocate allo svolgimento di ruoli complementari in un territorio caratterizzato da una pluralità di comuni di dimensioni demografiche ragguardevoli, ma sostanzialmente privi non solo di attrezzature di livello superiore, ma spesso di una identità e di un ruolo specifico.

Non è ulteriormente possibile considerare la vasta area del sistema conurbato prescindendo dalla sua identità, perpetuando il depauperamento della risorsa suolo, che continua ad essere utilizzata in assenza di un disegno e di una strategia.

L’ingente patrimonio culturale dell’area napoletano-casertana merita di contribuire alla delineazione di un ruolo strategico di sistema; la galassia di comuni a nord di Napoli, che si saldano con la conurbazione casertana in una diffusione edilizia di pessima qualità, poveri di attrezzature e servizi alle persone e alle imprese, può ancora svolgere un ruolo di aggregazione in grado di favorire lo sviluppo culturale della popolazione. Si tratta di operare in settori da sviluppare non solo per decomprimere le aree urbane congestionate di Napoli e Caserta, riducendo il pendolarismo, ma per impostare prospettive di miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Tra i principali

settori di attività figurano certamente la cultura e la ricerca scientifica, le produzioni avanzate, i servizi alle persone e alle imprese.

Va poi ricordato il problema dell'adeguamento statico, tecnologico ed energetico dell'edilizia mediante un grande progetto di riqualificazione, rigenerazione e recupero delle residue risorse del vasto territorio "senz'anima", dotando le aree residenziali dei necessari servizi primari.

Il Preliminare, e successivamente il PUC, in coerenza con i presupposti accennati, vengono predisposti dalla Giunta Comunale sulla base degli indirizzi riportati.<sup>14</sup>

In linea con i principi fondanti del nuovo contesto ordinamentale regionale, il PUC deve articolarsi nei due momenti strutturale e programmatico come richiamato in premessa.

Andrà ricercato uno stretto collegamento tra il PUC e la pianificazione comunale di settore, puntando all'integrazione con gli strumenti già disponibili e con quelli che potranno o dovranno adottarsi, come il Piano Urbano del Traffico, il Piano di Risanamento Acustico, quello dei Parcheggi e lo Strumento di Intervento per l'Apparato Distributivo.

**Ruolo non secondario compete al Regolamento Urbanistico Edilizio, che, nello spirito della L.R. n. 16/04 assume, rispetto al vecchio Regolamento Edilizio, un maggior grado di integrazione col PUC ed è finalizzato alla connessione tra la disciplina degli usi del suolo e gli aspetti amministrativi e procedurali di competenza comunale.**

### *IV.2.3 Prime proposte di assetto*

#### *IV.2.3.1 La mobilità*

Lo stato del sistema viario è stato descritto nel precedente § III.3.2. Secondo il Preliminare la viabilità comunale è integrata da due possibili raccordi di servizio locale per consentire il disimpegno dei flussi di traffico interni alle due fasce produttive lungo la Circumvallazione esterna separate dall'asse della c.d. "grande viabilità" proveniente dalla via Ripuaria e diretto nell'agglomerato ASI; i due rami viari, quello occidentale e quello orientale, utilizzando in parte tracciati esistenti, ridurrebbero i flussi locali, interni agli aggregati misti residenziali e produttivi di Qualiano, che gravano sulla Circumvallazione, tendenzialmente destinata ad un livello di servizio metropolitano.

Una rete di piste ciclabili, che conferma alcuni tracciati del PTCM, connette gli ambiti edificati col territorio agricolo periurbano ed esterno. Nelle aree destinate ai servizi di interesse generale, come la scuola superiore in costruzione, il complesso polisportivo, il cimitero saranno localizzati parcheggi di relazione (o pertinenziali, cioè dedicati), mentre un sistema di parcheggi nel rispetto della dotazione minima di mq/ab 2,5 dovrà essere distribuito capillarmente nel centro edificato e sul contorno; nel secondo caso per favorire la pedonalizzazione degli ambiti più densi eventualmente prevedibile attraverso il Piano Urbano del Traffico.

#### *IV.2.3.2 Reti e poli del sistema verde.*

Un sistema coerente di assi e poli verdi può rappresentare una possibilità di superamento della frammentazione del centro edificato, che è il risultato di una crescita priva di guida e di un disegno organico; ma può anche consentire un passo decisivo verso la formazione di una rete ecologica che connetta le aree agricole di pregio, ad ovest, con le aree periurbane e il centro edificato mediante una rete di percorsi ciclo-pedonali affiancati da siepi e alberature che fungano da corridoi ecologici che integrino quelli dell'alveo dei Camaldoli (seminaturale) e del Cavone Croccone (naturale).

#### *IV.2.3.3 Territorio comunale e riqualificazione*

In coerenza con le linee di indirizzo dell'Amministrazione comunale, il PUC di Qualiano, seguendo anche l'impostazione generale dei piani dell'ultima generazione, è fondato sulla riqualificazione in alternativa al consumo di suolo indiscriminato. Obiettivo primario è quello della cura dell'esistente,

---

<sup>14</sup> Regolamento regionale di attuazione per il Governo del territorio n. 5 del 4.8.2011, art. 3.

in presenza di un'edilizia tecnologicamente povera e superata che per densità decrescente, dalle aree compatte della città originaria e della città consolidata, si diffonde a macchia d'olio erodendo in via tendenziale le aree a vocazione agricola una volta riconosciute come la vera ricchezza della *Campania felix*.

In coerenza col già richiamato comma 5 dell'art. 9 del Regolamento di attuazione per il Governo del territorio<sup>15</sup>, la proposta preliminare di assetto del territorio di Qualiano conferma le grandi componenti locali del sistema territoriale metropolitano configurato dal Piano di Coordinamento, riconoscendo: il *centro storico*, le *aree urbane prevalentemente consolidate*, le *aree di consolidamento urbanistico e di riqualificazione ambientale*, le *aree e complessi per insediamenti produttivi sovracomunali* (agglomerato ASI), le *aree agricole di particolare rilevanza agronomica*, le *aree agricole periurbane*.

**Il Preliminare distingue tre principali tipologie di intervento: quella della tutela e conservazione, quella della riqualificazione e quella della trasformazione.**

**Alla prima** sono sottoposti tutti gli elementi di valore ambientale quali: i residui elementi della città originaria che ancora conservano il valore di testimonianza di cultura e civiltà, come il reticolo viario e alcuni edifici tradizionali; l'edilizia pubblica o comunque economica e popolare risalente agli scorsi decenni, che ha ormai acquisito valore testimoniale; le masserie, per le parti storiche ancora identificabili; i tracciati viari storici; le aree agricole di particolare rilevanza agronomica.

Per gli interventi di ripristino nell'ambito dell'edificato, mediante manutenzione, restauro e risanamento conservativo, vanno individuati meccanismi di incentivazione, considerando la possibilità di compensazione da estendere, eventualmente, alla fiscalità locale di vantaggio.

Circa la perimetrazione dei nuclei storici, va precisato che **più dettagliate indagini potranno comportarne la modifica in sede di PUC, tenendo conto in modo più puntuale delle alterazioni che hanno privato il più degli edifici degli originari caratteri storico-ambientali**. Allo stesso modo, le Norme di attuazione dovranno considerare la possibilità di sottoporre gli edifici irrimediabilmente alterati ad interventi di riqualificazione non filologica, tale da favorire, anche con meccanismi premiali, la modifica dei connotati architettonico-edilizi in modo tale da favorirne la compatibilità col contesto.

**Alla seconda tipologia di intervento**, quella della riqualificazione, vanno sottoposte le parti della città recente, per le quali si impone un'esigenza di ridisegno secondo profili regolatori orizzontali e verticali e di messa a norma rispetto alle tecniche costruttive (statica) e impiantistiche (efficienza energetica) aggiornate; i complessi delle attrezzature pubbliche e di uso pubblico esistenti sia di interesse generale che locale; le aree agricole e incolte periurbane.

La riqualificazione generalizzata dovrebbe auspicabilmente consentire anche il miglioramento di un paesaggio urbano allo stato non certo attraente, soprattutto se raffrontato a quello di tanti centri italiani ed europei nei quali una più precisa visione del "bene comune" ha consentito di evitare, con il riconoscimento collettivo di regole di base, la dispersione individualistica che ha prodotto, lungo la stessa strada, il succedersi di altezze, distacchi, forme e materiali disparati che privano i luoghi di qualsiasi identità.

La città recente è costituita dai tessuti consolidati, che si estendono immediatamente all'esterno del nucleo originario, e dai tessuti di frangia, di espansione tendenziale, che si proiettano a nord ovest del centro compatto, ad ovest del territorio comunale lungo il corso dell'Alveo dei Camaldoli e a nord, lungo la Circinvallazione esterna.

I tessuti radi coincidono in sostanza con le *aree di consolidamento urbanistico e di riqualificazione ambientale* del PTCM, distinte in due settori: il primo prossimo alla città consolidata; il secondo, lungo la via Ripuaria. Oltre alla riqualificazione, è per essi immaginabile una "densificazione" che porti ad una maggiore complessità urbano-edilizia, integrando la funzione residenziale con quelle dei servizi pubblici (art. 5 del DM 2.4.1968 n. 1444), di interesse pubblico e commerciali. In tali aree, una volta eseguita l'operazione di dimensionamento e stabilito il fabbisogno edilizio

---

<sup>15</sup> Il piano strutturale del PUC, qualora le componenti siano condivise in sede di copianificazione, in attuazione dell'articolo 4 delle legge regionale n. 16/2004, coincide con il piano strutturale del PTCP.

residenziale in conformità alle Norme di attuazione del PTCM, la densificazione potrà eventualmente conseguirsi mediante la previsione degli alloggi di progetto.

La marginatura occidentale dell'area a nord ovest della città consolidata è costituita da un possibile complesso polisportivo in continuità con l'esistente campo di calcio, per dare a Qualiano una dotazione organica di pubblico interesse della quale è avvertita la mancanza.

Lungo la Circumvallazione esterna è distribuita per nuclei tendenzialmente lineari, concentrati soprattutto nel tratto occidentale (al confine con l'agglomerato ASI) e orientale, un'edilizia a carattere misto, residenziale e produttiva, secondo una tipologia funzionale comune nella piana centrale campana, con locali per usi commerciali, espositivi, artigianali e garage/depositi ai piani inferiori e abitazioni ai piani superiori. Notevole diffusione, tra le attività commerciali, hanno le concessionarie di automobili con annesse officine. Per tale contesto lineare e per l'agglomerato rado lungo via Ripuaria il Preliminare propone la densificazione mediante l'edificabilità delle aree libere intercluse con destinazioni miste produttive e commerciali, anche ricettive, al fine di configurare due direttrici polifunzionali dotate di servizi pubblici e di una viabilità adeguata.

**Alla terza tipologia di intervento**, quella della trasformazione, appartengono: le aree a prevalente destinazione produttiva di progetto interne alla direttrice lungo la Circumvallazione esterna; l'area occupata dalla scuola superiore in costruzione; le aree destinate al complesso polisportivo al margine occidentale dell'area *di consolidamento urbanistico e di riqualificazione ambientale* a nord ovest della città consolidata; l'area destinata all'espansione cimiteriale.

Le aree agricole, sia di tutela (*di particolare rilevanza agronomica*) che di riqualificazione (*periurbane*), vanno tutelate e valorizzate nel rispetto degli artt.10, 48 e 49 delle Norme di attuazione del PTCM.

Al fine di ben confinare il centro edificato rispetto al c.d. territorio aperto, con l'arresto della diffusione edilizia amorfa e il contenimento dello sviluppo all'interno dell'area propriamente urbana, le aree periurbane rivestono una particolare rilevanza per la funzione di protezione del centro edificato e di filtro. In esse potrà incentivarsi la produzione agricola e la diffusione di orti anche mediante la realizzazione di parchi agricoli e di aree a verde al fine di potenziare la debole e discontinua rete ecologica comunale quale parte di quella metropolitana.

Tuttavia il PUC non può da solo rendere attuabili interventi di intensificazione e razionalizzazione produttiva né di messa a coltura dei terreni incolti. Per pervenire a reali cambiamenti non basta neanche l'incentivazione comunale con una fiscalità di vantaggio (pochi aderirebbero); occorrerebbe invece mettere a punto meccanismi per favorire le organizzazioni di giovani (consorzi o cooperative) e modalità di garanzia per un rapido svincolo dall'eventuale contratto di fitto per i proprietari dei terreni che li mettano a disposizione in un ciclo virtuoso.

### **IV.3 Perequazione e compensazione per l'attuazione del piano**

La **perequazione urbanistica** può definirsi come una tecnica pianificatoria nella quale si realizza l'equa distribuzione dei vantaggi e dei costi prodotti dalla pianificazione. La perequazione si attua all'interno di un comparto di trasformazione (edificabile), la cui superficie minima viene stabilita dalle norme di attuazione.

Si tratta, in sostanza, di un metodo operativo coerente col principio dell'indifferenza dei suoli rispetto alle destinazioni di piano. Con la perequazione viene contrastata la diversità di valore fra terreni edificabili e terreni soggetti a vincoli di inedificabilità derivanti da destinazioni a fini pubblici o da previsioni comportanti limiti edificatori.

In sintesi, il metodo perequativo consiste:

- nell'attribuzione di un diritto edificatorio – e quindi di un valore edificatorio - omogeneo a tutte le aree rientranti in un ambito assoggettato a trasformazione urbanistica;

- nell'individuazione di un'area nella quale dovrà concentrarsi l'edificazione e sulla quale verranno trasferiti tutti i diritti edificatori delle aree comprese nell'ambito;
- nel trasferimento gratuito al Comune delle aree destinate a servizi pubblici, commisurate ad una percentuale fissa per ciascun proprietario.

All'interno di un *comparto di trasformazione* ciascun proprietario o avente titolo cede la stessa quota percentuale di suolo al comune e utilizza la restante parte per edificare mediante l'applicazione di un Indice territoriale costante, applicato anche alla quota di suolo da cedere.

L'applicazione della perequazione produce due effetti concomitanti:

1. La giustizia distributiva nei confronti dei proprietari dei suoli destinati ad usi urbani;
2. La formazione, senza espropri e conseguenti costi, di un patrimonio pubblico di aree e servizi per la collettività.

In sintesi, si verifica la separazione del diritto di proprietà dal diritto edificatorio, mirando all'indifferenza della proprietà rispetto alle scelte di piano mediante l'equilibrio tra vantaggi ed oneri indipendentemente dalla destinazione delle aree.

La *compensazione urbanistica* è l'istituto giuridico finalizzato al miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale dell'intero territorio comunale. Avviene mediante il riconoscimento di quantità edificatorie (crediti compensativi) ai soggetti che si impegnano a realizzare interventi per la collettività, di riqualificazione ambientale e a cedere le aree necessarie per i servizi pubblici o di uso pubblico.

Le aree non destinate all'edificazione privata possono ricevere dall'amministrazione comunale un credito edilizio da utilizzarsi su altra area.

Si distinguono due tipi di compensazione:

- la *compensazione espropriativa*, che riconosce al privato espropriando, col suo consenso e in sostituzione dell'indennità pecuniaria, un indennizzo consistente nell'attribuzione di un "credito edilizio" utilizzabile in altro sito;
- la *compensazione paesaggistico – ambientale*, che può essere utilizzata per conseguire l'obiettivo della rimozione dei manufatti incentivando i privati a conformarsi volontariamente al disegno urbanistico previsto dal piano o ad attuare interventi di riqualificazione/manutenzione urbana. Il "credito edilizio", ad esempio, può consistere in un premio volumetrico riconosciuto all'avente titolo su un immobile a seguito della demolizione delle opere incongrue, dell'eliminazione di elementi alteranti, o, in generale, della realizzazione, sempre sull'immobile, di interventi che concorrano al miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale.

Per meglio specificare la differenza tra *perequazione* e *compensazione*, va considerato che la perequazione può intendersi come un'alternativa al vincolo: essa amplia l'insieme dei proprietari tra i quali si distribuiscono i vantaggi e gli oneri indotti dal piano e fonda sul presupposto che tutti i proprietari coinvolti nell'attuazione del piano concordino, concorrendovi, sulle decisioni che riguardano l'assetto territoriale. La compensazione ha invece un doppia applicazione: in alcuni casi essa è finalizzata ad annullare le conseguenze pregiudizievoli relative all'acquisizione delle aree mediante vincolo; in altri casi garantisce il ristoro del proprietario a cui si richiede o si impone un *facere* (es. intervento di riqualificazione) per ragioni paesaggistico-ambientali.

La perequazione garantisce vantaggi ai proprietari dall'attuazione del piano; la compensazione risolve gli effetti sfavorevoli delle previsioni urbanistiche assegnando ai proprietari interessati da scelte pianificatorie comportanti oneri (manutenzione/riqualificazione, eliminazione di detrattori e di degrado) un'alternativa appetibile rispetto all'ordinario indennizzo pecuniario.

Un'altra differenza sostanziale tra perequazione e compensazione risiede nella distinzione tra i "diritti edificatori", previsti dalla prima, ed i "crediti compensativi", previsti dalla seconda. Le differenze tra le due diverse categorie di titoli volumetrici possono così articolarsi:

- diversità di finalità; i diritti edificatori costituiscono lo strumento per la previsione di dotazioni volumetriche anche su fondi materialmente non trasformabili, con lo scopo di consentire ai proprietari di concorrere alla distribuzione dei benefici derivanti dalla trasformazione di un fondo accipiente; i crediti compensativi assolvono o ad una funzione indennitaria – compensativa a ristoro dei vincoli imposti dal piano a specifici fondi o alla funzione di incentivare gli interventi di miglioramento della qualità urbana;
- diversità di regime giuridico; i diritti edificatori vengono assegnati dal piano in connessione al carattere giuridico – urbanistico del fondo: i diritti sono commerciabili dal momento in cui il piano viene approvato; i crediti compensativi sono spesso quantificati dal piano ma vengono attribuiti al proprietario del fondo vincolato - o gravato di un onere di riqualificazione - solamente dal momento della cessione del fondo o dell'effettivo adempimento dell'obbligo di *facere*.

Al ricorso alla perequazione e alla compensazione, già praticate in aree del Paese a più avanzata cultura urbanistica, va riconosciuto, nelle regioni meridionali, un valore sperimentale.

Specificamente, le forme di perequazione previste dal piano sono finalizzate al conseguimento della dotazione di aree da destinare ad attrezzature e servizi pubblici di vicinato e di interesse generale:

- mediante l'attribuzione, ai proprietari e/o aventi titolo delle aree di trasformazione urbana, di diritti edificatori stabiliti in ragione di un unico indice di fabbricabilità e la cessione al Comune e/o ad altri soggetti pubblici delle aree destinate all'uso pubblico; i comparti perequati possono comprendere anche le aree necessarie per soddisfare una quota del fabbisogno di standard progresso;
- mediante l'attribuzione alle aree a destinazione pubblica necessarie per soddisfare il fabbisogno progresso e futuro, di diritti edificatori da trasferire.

Per quanto attiene in generale alla scelta dei meccanismi attuativi, occorrerà puntare su due scelte principali:

- **Il massimo contenimento del rinvio ai piani attuativi (PUA)**; tale rinvio ha troppo spesso lasciato sulla carta importanti contenuti del piano generale. Naturalmente la scelta dell'intervento diretto come strada maestra per l'attuazione del piano – preferibilmente nelle aree edificate e, beninteso, nei casi in cui lo stesso sia giuridicamente e tecnicamente ammissibile - richiede una normativa attenta e dettagliata che garantisca all'Amministrazione Comunale una gestione del piano fondata sulla chiarezza e sulla certezza delle regole di intervento.
- **Il ricorso**, dove opportuno e/o necessario, alla famiglia di strumenti della concertazione, basati sul partenariato pubblico/privato e in grado di guidare interventi diversificati (non più monotematici come i vecchi Piani particolareggiati), cheentino sull'integrazione delle risorse finanziarie per finalità omogenee ed utilizzabili anche per arricchire il risanamento e il rinnovamento urbano con il potenziamento delle opere di urbanizzazione e la dotazione di arredo urbano.

#### IV.4 L'edilizia sociale

Negli ultimi anni ai programmi regionali e comunali tradizionalmente localizzati nei Piani per l'Edilizia Economica e Popolare ex L. n. 167/62 (PEEP) e articolati nei segmenti dell'edilizia sovvenzionata a carico dello stato (destinata alla locazione permanente) e dell'edilizia agevolata, attuata in parte con risorse degli operatori (generalmente destinata alla vendita), si sono affiancate le politiche abitative dell'”edilizia sociale”.

Superata la fase ancorata alla “quantità”, tipica della ricostruzione postbellica e poi dei programmi costruttivi del secolo scorso, si è prospettata la fase della “qualità” dell'abitare, nella quale

l'eterogeneità dei bisogni e delle forme dell'abitare emergenti richiede una risposta sempre più diversificata, in una prospettiva più ampia e articolata.

Secondo il Comitato di Coordinamento Europeo dell'Alloggio Sociale CECODHAS le politiche di edilizia sociale sono finalizzate all'offerta di "alloggi e servizi con forte connotazione sociale, per coloro che, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata, non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo, cercando di rafforzare la loro condizione".

In sintesi, i modi di realizzazione degli alloggi sociali, tra loro anche complementari, sono quattro:

- attraverso l'azione di soggetti pubblici che provvedono direttamente alla costruzione degli alloggi;
- attraverso l'azione di operatori *in-house* separati dal soggetto pubblico che ha potere di controllo; l'operatore lavora esclusivamente per il soggetto pubblico in un dato ambito territoriale di competenza;
- attraverso l'azione di operatori indipendenti strutturata secondo le regole degli enti o soggetti senza scopo di lucro;
- attraverso operatori di mercato legati da un controllo temporaneo con obblighi coerenti con le finalità e le caratteristiche del servizio pubblico.

Nella proposta di risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2007 ("Politica degli alloggi e politica regionale") al tema degli alloggi vengono riconosciute tre dimensioni essenziali:

- la dimensione sociale, con i problemi della segregazione, delle persone senza fissa dimora, delle periferie urbane violente, dell'inserimento degli immigrati provenienti da paesi comunitari e da paesi extracomunitari;
- la dimensione ambientale ed energetica;
- la dimensione derivante dal coordinamento con le tematiche: dell'approccio integrato, proprio dei principi di sussidiarietà e di prossimità; del coordinamento orizzontale tra le politiche comunitarie relative all'alloggio; del coordinamento verticale tra i soggetti che si occupano di alloggio a livello europeo, nazionale e locale; del coordinamento misto tra le autorità pubbliche, i soggetti socio-economici e la società; del sostegno al meccanismo di scambio delle "buone pratiche", finalizzato all'apprendimento continuo inteso a livello europeo come valore aggiunto.

Riconoscendo, dunque, l'evoluzione delle politiche abitative europee nel passaggio da forme di alloggio pubblico in locazione per tutta la vita o con possibilità di riscatto verso forme di alloggio pubblico-privato in locazione per un periodo predeterminato (10 – 15 anni), gli obiettivi generali in termini di edilizia sociale ai fini del PUC possono così sintetizzarsi:

- attribuire all'edilizia sociale una quota significativa del complessivo fabbisogno edilizio residenziale;
- intendere l'edilizia sociale non soltanto come offerta di alloggi alle fasce più povere della popolazione, ma anche alle fasce che non riescono ad accedere al mercato libero dell'abitazione e dell'affitto. Come, ad esempio, le giovani coppie sempre più condizionate dal lavoro precario che impediscono l'accesso ad un mutuo o il pagamento delle rate di affitto a prezzi di mercato;
- intendere l'edilizia sociale anche come locazione temporanea (con una durata massima da stabilire, che potrebbe comunque riconoscersi in un decennio), dando la possibilità alle famiglie di accumulare l'importo in danaro necessario per accedere al mercato immobiliare privato. In questo caso, al termine di ciascun contratto, la società che gestisce il patrimonio edilizio riloca l'immobile ad un'altra famiglia, svolgendo così un ruolo vero e proprio di servizio alla cittadinanza.

I destinatari del servizio possono essere in generale, oltre alle giovani coppie, gli anziani, i nuclei familiari, preferibilmente con bambini, anche per promuovere il valore della famiglia con figli).

I complessi di edilizia sociale possono essere suddivisi in due principali tipologie:

- le residenze temporanee, a loro volta articolate in alloggi individuali, residenze collettive e alloggi per l'"inclusione sociale";

- gli alloggi individuali destinati alla locazione permanente, prevalentemente per anziani.

Tra le residenze temporanee, gli alloggi individuali e le residenze collettive possono offrire una prima risposta alla perdita di stabilità dovuta alle dinamiche sociali indotte dalle trasformazioni organizzative del lavoro, all'irrigidimento del mercato delle abitazioni in locazione o alle modifiche dell'organizzazione familiare.

Gli alloggi per la c.d. "inclusione sociale", come quelli per le microcomunità, pensioni/alberghi sociali, possono offrire una risposta al mancato o precario inserimento nei contesti del lavoro e della famiglia - che costituiscono i principali canali di accesso all'integrazione sociale - o in generale alle situazioni di vulnerabilità.

Gli alloggi individuali costituiscono una possibile risposta all'esigenza di alloggi stabili per anziani a canoni inferiori a quelli del libero mercato.

Al fine di favorire l'integrazione sociale sono preferibili gli interventi che contengano tutte o alcune delle diverse tipologie e destinazioni d'uso descritte.

In conclusione, si descrivono le categorie dei possibili destinatari dei programmi/interventi di edilizia sociale:

- i soggetti con necessità di abitazioni temporanee legate a specifici rapporti di lavoro o formazione, quali i lavoratori con contratto a tempo determinato, i lavoratori giovani e gli studenti lavoratori;
- i soggetti con necessità di locazione per periodi determinati per motivi di studio, di cura e/o assistenza quali: stagisti, borsisti, ricercatori, studenti universitari, partecipanti a corsi di formazione o master;
- i soggetti con necessità di abitazioni temporanee derivanti dalla perdita dell'abitazione, in particolare: quelli con sfratto già eseguito o sottoposti a procedura esecutiva di sfratto, anche in coordinamento con le azioni e le misure delineate nella legge 8.2.2007 n. 9 ("Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali"); quelli con rottura del nucleo familiare di provenienza per separazione o divorzio o con bisogno di autonomia; quelli coinvolti in fallimenti immobiliari.

In generale i comuni possono ovviamente individuare ulteriori categorie di beneficiari con esigenze abitative temporanee in relazione alle specificità socio-economiche del proprio territorio, nonché stabilire l'ordine di priorità in base al quale le diverse categorie hanno titolo di accedere agli alloggi disponibili.

Infine, va perseguita la polifunzionalità degli ambiti di edilizia sociale, con la previsione di esercizi commerciali al dettaglio e servizi socio-assistenziali quali asili-nido o ritrovi per gli anziani e luoghi di incontro in genere, verde ecc.