

Provincia di Napoli

Piano per la stazione Napoli–Afragola della linea Alta velocità

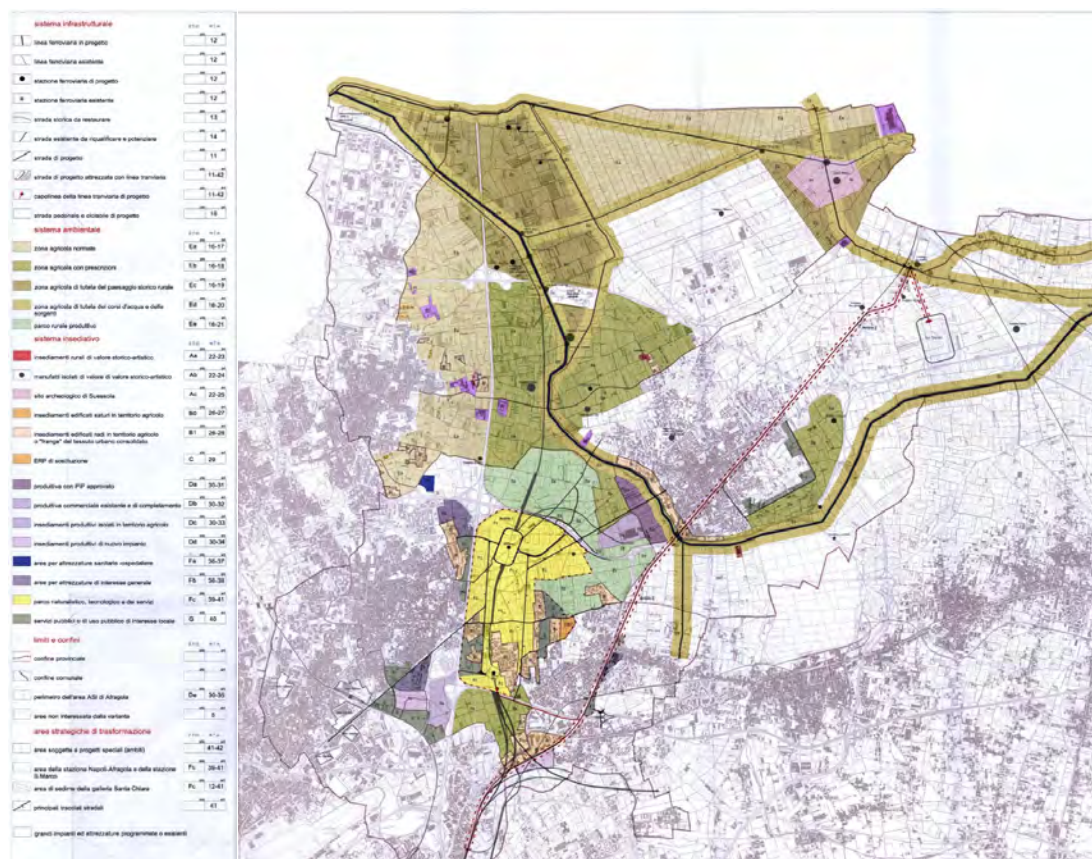
Rapporti tra infrastrutture e contesti territoriali

Il Piano dei 5 comuni (Afragola, Acerra, Casoria, Casalnuovo, Caivano) interessati dalla Stazione Napoli–Afragola della Linea alta velocità, affronta il tema della territorializzazione delle grandi infrastrutture. Ci sono una serie di componenti della relazione tra grandi opere e il territorio da esse attraversato, che si dispongono lungo una scala che ha agli estremi, da una parte, la completa indifferenza rispetto al territorio e dall'altra una profonda integrazione nello stesso.

Il primo livello di relazione da considerare è la Valutazione di impatto ambientale (Via), nel trattamento più elementare di esso. Infatti la Via, in caso di investimenti così ingenti e dominati da una logica di grande scala, tanto per le sue economie interne che per gli obiettivi di comunicazione su lunghe distanze che si prefigge, non è uno strumento di valutazione tra alternative, bensì un'analisi da cui far derivare una serie di opere di mitigazione di impatto ambientale: nel caso del nodo di Napoli dell'Alta velocità, ha comportato delle oscillazioni lievi del profilo altimetrico del tracciato (di gran lunga condizionato dalle pendenze massime ammissibili molto contenute) rese ancora più rigide dai raggi di curvatura obbligati e quasi nessuna deviazione planimetrica. L'entità della modifica del progetto le rende assimilabili piuttosto ad opere di mitigazione insieme ai boschi lineari, alle barriere antirumore e a tutte quelle altre sistemazioni che attutiscono la struttura fisica dell'opera e le esternalità negative del servizio.

Il secondo livello di relazione si esplica nelle opere compensative che possono ulteriormente essere graduate al proprio interno per la maggiore o minore attinenza all'infrastruttura in sé. La ricomposizione della trama locale, intersecata dal nuovo tracciato, deve necessariamente ricomporre il funzionamento di un sistema di servizi a rete. L'occasione si presta anche a superare qualche distinzione e a potenziare qualche ramo per migliorare il livello delle prestazioni. Passiamo, in questo modo, dalla pura mitigazione dell'impatto alla compensazione. Quest'ultima può essere ancora più attinente se viene usata per finanziare progetti di connessione da cui possono scaturire nuovi servizi in funzione della nuova presenza infrastrutturale. In questa categoria rientrano tutte le nuove strade o sistemazioni ed ampliamenti di quelle esistenti per collegare i centri urbani circostanti con la stazione di Porta. Ci sono poi una serie di opere concepite in maniera frammentata e indipendente, rispondenti anche ad una pluralità di esigenze la cui sommatoria determina, comunque, una trasformazione significativa del territorio. Le conoscenze locali, in questo caso, risultano preziose per prevenire quei problemi che sarebbero inevitabilmente esplosi qualora non considerati in anticipo e trattati adeguatamente: non è difficile immaginarsi allagamenti, proteste di senzatetto o "vittime" dell'impatto ambientale e territoriale dell'Alta

velocità. A questi interventi, la cui logica sarebbe di riduzione del danno, va aggiunta un'ulteriore categoria che potrebbe definirsi della "cattura dei vantaggi". Si tratta di scuole in quartieri periferici, collegamenti ad assi di scorrimento veloce, di infrastrutturazione di aree per insediamenti industriali ed artigianali. Questo gruppo di opere si potrebbe considerare ispirato ad una pianificazione *solidale decentrata*. Nella crescente autonomia federalista degli enti locali, una redistribuzione "solidaristica" delle risorse è diventata argomento reso concreto dagli squilibri regionali nel nostro paese e va ad aggiungersi e ad intrecciarsi alla rivendicazione di spostamento delle risorse dal centro (nel nostro caso Ffss, Ministero, Italferr) agli enti locali. Per questo motivo va considerato come abbia operato, nel legittimare le richieste locali, il riconoscimento, nella società politica e in quello specifico passaggio, della necessità di dare un peso maggiore alle istituzioni più vicine al cittadino, attribuendo loro una maggiore capacità di rappresentarne gli interessi. Solo successivamente è incominciata a circolare, nell'opinione pubblica, la riflessione sugli squilibri e i difetti che potevano essere generati dal particolarismo derivante dal localismo.



Studio urbanistico dei comuni di Afragola, Acerra, Casoria, Casalanuovo, Caivano interessati dalla stazione Napoli-Afragola della linea alta velocità
 Il piano si propone come strumento di programmazione per l'integrazione delle infrastrutture ferro-gomma-aria-mare, interrelate con fattori dell'ambiente e del territorio, promuovendo la compensazione, ricostruzione e riqualificazione dell'ambiente che viene modificato dalla realizzazione dell'opera.

La segmentazione di queste opere viene generata dalla pluralità degli attori che entrano nel processo decisionale quando non sono interessati alla riduzione a coerenza dell'insieme di progetti in un disegno di un nuovo paesaggio e restano, anche per le loro attribuzioni di poteri e responsabilità, vincolati ai recinti di specifica competenza. D'altro canto, il coordinamento, anche da parte di istituzioni di livello superiore, nella fase della negoziazione è intrinsecamente difficile per i meccanismi competitivi che scattano a causa della natura stessa del processo. Il che differisce il momento del coordinamento alla fase successiva, ovvero ad un'operazione di ricucitura di una serie di interventi già stabiliti.

Il terzo livello di relazioni si istaura con l'integrazione nel sistema di trasporto locale. Il Sistema della metropolitana regionale è stato una diretta conseguenza della costruzione della nuova linea e ha riorganizzato tutto il patrimonio ferroviario sulle nuove domande di mobilità, adeguandolo con integrazioni e connessioni. La Provincia ha fatto studiare un progetto di fattibilità per un'ulteriore linea, denominata "Collegamento tangenziale sul ferro Est-Ovest di Napoli", sempre innestata nella stazione di Porta e destinata all'assorbimento gli spostamenti infraperiferici.

Il quarto livello di relazione si ottiene quando l'infrastruttura si trova ad incrociare la pianificazione dello sviluppo e diventa opportunità per la valorizzazione delle risorse locali. La zona in cui insiste la stazione di Porta

Campania ha già promosso un Patto territoriale nel quale sono state coinvolte le Amministrazioni comunali, come principale soggetto promotore, insieme ai sindacati e a un nutrito gruppo di associazioni civiche e scientifico-culturali. Il Patto ha avuto accesso ai fondi europei per l'occupazione e ne ha seguito la procedura (meglio precisata di quelle nazionali) riuscendo a realizzare, nei tempi previsti, tra i pochi in Italia, tutto il programma. Trasformata in Agenzia di sviluppo e individuata come area Pit nell'elaborazione del documento strategico, la territorializzazione dell'infrastruttura ha assunto il senso dell'esplorazione di come potesse strutturare il territorio secondo un nuovo ordine di relazioni. Questo tema resta direttamente connesso a quello della sovracomunalità, una dimensione nella quale l'Agenzia e i programmi di sviluppo si sono sempre mossi senza che potessero tradursi in una dimensione dello spazio, più ancora che in una dimensione organizzativa. La pratica di collaborazione di diversi municipi nelle politiche di sviluppo si prefigge di costruire capitale sociale per incrementare la capacità di scambi basati su rapporti di fiducia e lo spettro dei programmi in cui la comunità locale si sente impegnata e desidera attivare. La coesione è allo stesso tempo un obiettivo della politica di sviluppo locale ed un prodotto dei processi di interazione messi in piedi per pianificare e progettare. Essa si alimenta di immagini simboliche laddove storicamente queste hanno connotato la comunità nell'identificazione con uno spazio delimitato, configurato secondo specifiche qualità spaziali e architetture dominanti il paesaggio antropico.

Il Piano per l'area della stazione

La metafora della rete si presta a interpretare l'intercomunalità come un sistema di relazioni funzionali ma anche come una strutturazione fisica del territorio se definisce i nodi tanto in termini funzionali che simbolici. Nella situazione di partenza possiamo immaginare nodi corrispondenti a centralità di insediamenti più o meno popolosi in numero limitato e dotati di poche aste lungo le quali le interazioni si registrano di bassa frequenza ed intensità. L'evoluzione verso aggregati più cospicui implica la moltiplicazione delle aste come l'aumento delle interrelazioni, ma anche la crescita dei nodi. Dipende prioritariamente dalla nascita di queste nuove polarità se il sistema di relazioni funzionali e simboliche continui a restare gerarchizzato entro un sistema urbano fondato sui singoli centri preesistenti o se questi interscambino in maniera prevalente tra di loro e con loro.

Il Piano urbanistico per l'area della stazione avrebbe dovuto armonizzare tutte queste diverse iniziative e indirizzarle verso l'obiettivo della territorializzazione. Non deve perciò sorprendere la presenza di evidenti limiti di gestione di una tale complessità (requisito, quest'ultimo, dell'incontro della rete di comunicazione con il sistema locale). La provenienza del piano poteva rappresentare il maggior freno alla piena integrazione della infrastruttura nel sistema locale. Tuttavia, nel corso della loro elaborazione, i piani hanno una evoluzione che li conduce verso risultati non prevedibili. L'atto politico di compromesso che segna l'inizio è anche quello che innesca il processo di cambiamento con l'impostazione della copianificazione. La Provincia rivendica la sua competenza urbanistica e chiede apposita delega alla Regione, sostituendosi ad essa come principale attore del processo di pianificazione, ma deve coinvolgere, secondo quanto stipulato nell'Accordo di programma del 1 ottobre del 1997, tutti i 5 comuni interessati dal nodo di Napoli dell'Alta velocità¹. La presenza di una pluralità di attori porta all'evoluzione dell'impostazione legata alla filosofia della riduzione dell'impatto ambientale verso quella che cerca di immaginare come la risorsa della maggiore accessibilità possa essere utilizzata quale leva dello sviluppo locale. Il processo di pianificazione è complesso e lungo (tuttora in corso, perché va elaborato il piano attuativo dell'ambito 1) e si intreccia con l'elaborazione del Ptcp da una parte e con progetti pilota e di fattibilità dall'altra.

La forma del piano oscilla tra dichiarazioni strategiche e classica zonizzazione dell'uso del suolo; la sua processualità si iscrive tra l'armonizzazione di progetti e opere compensative con il quadro sovraordinato di pianificazione territoriale ed economica, da una parte, con la previsione di una ulteriore progettazione attuativa dell'ambito più critico, dall'altra. La sua cogenza dovrebbe essere assicurata dal Ptcp, di cui entrerebbe a far parte, ma quest'ultimo non risulta della scala adeguata a rappresentarne tutte le previsioni, né risulta saggio agganciare uno strumento urbanistico ormai completo all'iter difficile e lungo di un molto più complesso piano territoriale. Autodefinendosi "studio urbanistico", impedisce l'identificazione con un modello codificato e rinuncia ad una sua autonoma validità normativa fino a quando non viene interpretato come piano intercomunale ed intrapresa una procedura di approvazione presso le singole amministrazioni comunali in variante ai vigenti Prg, dopo che gli stessi l'avevano già approvato come studio. Un percorso così contorto fornisce l'idea dell'impreparazione, nel campo delle procedure amministrative, a gestire secondo moduli di copianificazione,

1. La decisione di affidare alla Provincia il Piano urbanistico è presa con delibera di Giunta regionale 5020 del 5 agosto 1999.

la progettazione territoriale per l'integrazione delle grandi infrastrutture. E' vero che la Provincia si era posta lo scopo dell'integrazione con l'elaborazione del Prusst, provando, per la prima volta a consultare i comuni e montare un insieme di progetti plurisetoriali intorno alla Stazione di Porta e per un vasto arco geografico su di essa gravitante; ma quel programma risultò piuttosto un episodio isolato e privo di successivi sviluppi. Sempre più assorbente diventava la focalizzazione intorno al Ptcp e sempre più esaustiva la sua comprensività. Bisognerebbe riflettere sulla maggiore produttività della pratica di un doppio binario di quadri comprensivi di sfondo e di programmi operativi, strettamente tra loro interagenti, ma con sviluppi relativamente indipendenti.

Tra gli aspetti più fertili del piano emerge la sua dottrina spaziale. Questa è stata quella, che più di tutti gli altri, è riuscita a coniugare le spinte contrastanti evitando che si cristallizzassero in conflitti ma facendo in modo che generassero una proposta ambiziosa, una vera a propria sfida per un futuro progetto attuativo. A suo vantaggio va segnalato come si sia potuta avvalere di un patrimonio consolidato di acquisizioni. A nord, i Regi Lagni sono stati pensati, secondo molteplici, ma anche molto affini proposte, come fondamentale struttura di organizzazione di questa parte del territorio: asse di riqualificazione ambientale, parco fluviale, parco lineare, corridoio ecologico. A sud, il Prg della città di Napoli ha lanciato l'idea del parco del Sebeto quale fulcro della riconversione dell'area industriale orientale. Tra i due si è conservato un cuneo di aree agricole per la cui protezione si spende la politica delle associazioni dei coltivatori diretti e ambientaliste. Questi denunciano che ogni opportunità d'accesso sia fonte di spinte speculative volte alla cementificazione del territorio: per questo hanno insistito sull'immagine di una stazione nella campagna, un nodo rigorosamente circoscritto alle funzioni di interscambio di modalità di trasporto. Il tutto è confluito nella cristallizzazione di un "cuneo verde", inserito fin nel vecchio cuore industriale di Napoli, da proteggere e valorizzare. In questa idea di fondo si è innestato l'esigenza delle funzioni da localizzare in connessione con il nodo di alta accessibilità metropolitana portando alla formulazione di un parco dei servizi rari che suggerisce stimolanti suggestioni alla formulazione di un progetto attuativo, da selezionare al più presto.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Provincia di Napoli
Assessorato: all'urbanistica

IL CASO

Piano per la stazione Napoli-Afragola della linea Alta velocità

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Aree urbanizzate / ambiente naturale / rete infrastrutturale

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Piani e quadri territoriali e metropolitani, fondi strutturali europei