

# DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
*ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

D'Alessandro, Lucio (Ed.); Realfonzo, Riccardo (Ed.)

## Book

# Per una strategia di sviluppo della Città Metropolitana di Napoli

## Provided in Cooperation with:

ZBW OAS

*Reference:* (2019). Per una strategia di sviluppo della Città Metropolitana di Napoli. 2 edizione.  
Milano, Italy : FrancoAngeli.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/4539>

## Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics  
Düsternbrooker Weg 120  
24105 Kiel (Germany)  
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)  
<https://www.zbw.eu/>

## Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.



<https://savearchive.zbw.eu/termsfuse>

## Terms of use:

*This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.*



Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der





Scuola  
di **Governo**  
del **Territorio**

# PER UNA STRATEGIA DI SVILUPPO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI

a cura di  
Lucio d'Alessandro  
e Riccardo Realfonzo



**FrancoAngeli**  
OPEN  ACCESS



**Scuola  
di Governo  
del Territorio**

La **Scuola di Governo del Territorio** è stata istituita nel 2015 a seguito di una iniziativa delle Università della Campania, del CNR e della Camera di Commercio di Napoli in seno al consorzio senza scopo di lucro Promos Ricerche. La Scuola organizza attività di ricerca e convegnistiche, oltre a corsi di alta formazione sui temi del governo del territorio – nei suoi profili urbanistici, ambientali, economico-amministrativi, sociali, metodologici – nonché attività consultive per le pubbliche amministrazioni, anche in sedi internazionali.

Il Direttore scientifico e didattico della Scuola è Riccardo Realfonzo.

Attualmente, gli enti che aderiscono alla Scuola sono: Consorzio Promos Ricerche, Camera di Commercio di Napoli, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Università di Salerno, Università del Sannio, Università di Napoli L'Orientale, Università di Napoli Parthenope, Università Suor Orsola Benincasa, Università di Napoli "Federico II", Seconda Università di Napoli, Università di Pisa, Università di Roma Tor Vergata, IFEL – Fondazione ANCI, Agenzia del Demanio, Centro Nazionale di Studi Urbanistici (CENSU), Associazione Geotecnica Italiana, IFEL Campania, Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori Napoli, Ordine degli ingegneri di Napoli, Unione Industriali di Napoli, Associazione costruttori edili (ACEN), ANCE Campania, Associazione Nazionale Ingegneri e Architetti (ANIAI), Osservatorio per la Dieta Mediterranea, Federculture.



**CONSORZIO  
PROMOS RICERCHE**



**Camera di Commercio  
Napoli**



*Consiglio scientifico della Collana della Scuola di Governo del Territorio*

---

*Stefano Aversa*, Università di Napoli Parthenope e Associazione Geotecnica Italiana  
*Andrea Cancellato*, Presidente di Federculture  
*Alessandro Castagnaro*, Presidente ANIAI Italia  
*Edoardo Cosenza*, Presidente Ordine Ingegneri di Napoli  
*Lucio D'Alessandro*, Presidente del Consorzio Promos Ricerche e Rettore Università di Napoli Suor Orsola Benincasa  
*Giuseppe D'Angelo*, Commissario Ordine Architetti di Napoli  
*Daniela De Gregorio*, CNR  
*Antonio De Santis*, esperto nominato dal Consorzio Promos Ricerche  
*Pasquale De Toro*, Istituto Nazionale di Urbanistica  
*Amedeo Di Maio*, Università di Napoli L'Orientale  
*Ciro Fiola*, Presidente della Camera di Commercio di Napoli.  
*Roberto Gerundo*, Università di Salerno  
*Pasquale Granata*, Direttore Generale IFEL Campania  
*Vito Grassi*, Presidente Unione Industriali Napoli  
*Carlo Iannello*, Università della Campania Luigi Vanvitelli  
*Edoardo Maggini*, Direttore Agenzia del Demanio Campania  
*Sergio Marotta*, Università di Napoli Suor Orsola Benincasa  
*Francesco Domenico Moccia*, Università di Napoli Federico II  
*Attilio Montefusco*, Direttore del Consorzio Promos Ricerche  
*Agostino Nuzzolo*, Università di Roma Tor Vergata  
*Almerico Realfonzo*, Università di Napoli Federico II  
*Riccardo Realfonzo*, Direttore scientifico-didattico della Scuola di Governo del Territorio e Università del Sannio  
*Luisa Santini*, Università di Pisa  
*Maurizio Tira*, Presidente del CeNSU e Rettore Università di Brescia  
*Walter Tortorella*, capo dipartimento Studi Economia Territoriale della Fondazione IFEL  
*Gaetano Troncone*, Vicepresidente ACEN  
*Gennaro Vitale*, Presidente dell'ANCE Campania

I volumi pubblicati nella collana della Scuola di Governo del Territorio sono sottoposti a un referaggio anonimo a cura del Consiglio Scientifico della Scuola.



# PER UNA STRATEGIA DI SVILUPPO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI

a cura di  
Lucio d'Alessandro  
e Riccardo Realfonzo



Scuola  
di **Governo**  
del **Territorio**

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

2° edizione 2019. Copyright © 2018, 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788891785688

2° edizione 2019. Copyright © 2018, 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia*  
(CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

# INDICE

|                                                                         |      |   |
|-------------------------------------------------------------------------|------|---|
| <b>Introduzione</b> , di <i>Lucio d'Alessandro e Riccardo Realfonzo</i> | pag. | 7 |
|-------------------------------------------------------------------------|------|---|

## PRIMA PARTE NODI DELLO SVILUPPO STRATEGICO

|                                                                                                                                                                                           |   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| <b>1. Competitività e sviluppo nella Città Metropolitana di Napoli</b> , di <i>Riccardo Realfonzo, Paola Corbo e Angelantonio Viscione</i>                                                | » | 17  |
| <b>2. Contributo al Piano strategico metropolitano. Questioni urbanistiche</b> , di <i>Francesco Domenico Moccia</i>                                                                      | » | 71  |
| <b>3. La geografia territoriale della Città metropolitana di Napoli per orientare il Piano strategico: il profilo insediativo infrastrutturale e ambientale</b> , di <i>Antonia Arena</i> | » | 89  |
| <b>4. Beni culturali, centri storici e valorizzazione dei siti dell'area metropolitana di Napoli</b> , di <i>Pasquale Rossi</i>                                                           | » | 139 |

## SECONDA PARTE AMBIENTE, URBANISTICA, TERRITORIO

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |   |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| <b>5. Dal piano territoriale di coordinamento al piano strategico metropolitano</b> , di <i>Alessandro Dal Piaz</i>                                                                                                                                                                                                                          | » | 155 |
| <b>6. Rigenerazione urbana e flussi migratori</b> , di <i>Attilio Belli</i>                                                                                                                                                                                                                                                                  | » | 159 |
| <b>7. Città storiche, beni culturali e paesaggio: risorse strategiche per lo sviluppo della Baia di Napoli nella Città metropolitana</b> , di <i>Aldo Aveta</i>                                                                                                                                                                              | » | 163 |
| <b>8. Luoghi pubblici ibridi a scala metropolitana. La definizione di una nuova rete</b> , di <i>Giovanna Ferramosca, Rocco Orefice, Carmen Prisco e Stefano Spera</i>                                                                                                                                                                       | » | 181 |
| <b>9. Per una nuova agricoltura nell'area metropolitana</b> , di <i>Antonio di Gennaro</i>                                                                                                                                                                                                                                                   | » | 193 |
| <b>10. Metodologie agronomiche di risanamento/messa in sicurezza delle aree agricole e incolte degradate e/o contaminate</b> , di <i>Massimo Fagnano</i>                                                                                                                                                                                     | » | 197 |
| <b>11. Città metropolitana di Napoli. C'è anche natura in ambiente e territorio</b> , di <i>Ugo Leone</i>                                                                                                                                                                                                                                    | » | 203 |
| <b>12. Le infrastrutture verdi come strumento di regolazione di un ecosistema urbano complesso: proposte di "green network" nell'area metropolitana di Napoli</b> , di <i>Chiara Cirillo, Daniela Marrone, Annapaola Fasano, Anna Zucconi, Simona Stella, Maria Somma, Stefano Spera, Giovanna Ferramosca, Carmen Prisco e Rocco Orefice</i> | » | 211 |

|                                                                                                                                                                                            |      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| <b>13. Napoli, città metropolitana, faro e guida del Distretto idrografico</b> , di <i>Vera Corbelli</i>                                                                                   | pag. | 233 |
| <b>14. La città metropolitana di Napoli nel quadro della Campania antica. Contributo alla lettura di aspetti, natura e caratteri dell'evidenza archeologica</b> , di <i>Fabrizio Ruffo</i> | »    | 243 |
| <b>15. Città metropolitane e vincoli costituzionali. I problemi attuativi e le prospettive di modifica della legge n. 56 del 2014</b> , di <i>Carlo Iannello</i>                           | »    | 257 |

### TERZA PARTE RISORSE, ATTIVITÀ PRODUTTIVE, INFRASTRUTTURE

|                                                                                                                                                                                                          |   |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| <b>16. L'esperienza del PON Città Metropolitane nella governance di città e territori</b> , di <i>Giorgio Martini</i>                                                                                    | » | 271 |
| <b>17. Il Bando Periferie nelle città metropolitane</b> , di <i>Massimo Allulli</i>                                                                                                                      | » | 277 |
| <b>18. Disuguaglianze metropolitane: Napoli a confronto con Roma e Milano</b> , di <i>Keti Lelo, Salvatore Monni e Federico Tommasi</i>                                                                  | » | 283 |
| <b>19. Quale piano strategico per "la più grande Napoli"</b> , di <i>Adriano Giannola</i>                                                                                                                | » | 291 |
| <b>20. Il mare, il porto e la città metropolitana</b> , di <i>Massimo Clemente</i>                                                                                                                       | » | 297 |
| <b>21. Il rilancio dei porti della Campania ed il piano strategico della città metropolitana</b> , di <i>Pietro Spirito</i>                                                                              | » | 307 |
| <b>22. Automazione dei trasporti e futuro della mobilità nella città metropolitana</b> , di <i>Agostino Nuzzolo</i>                                                                                      | » | 329 |
| <b>23. Commercio al dettaglio nell'area metropolitana di Napoli</b> , di <i>Anna Giulia Castaldo</i>                                                                                                     | » | 335 |
| <b>Appendice. Indagine qualitativa della percezione della competitività territoriale della Città Metropolitana di Napoli secondo i principali attori economici e sociali</b> , di <i>Fulvio Landolfo</i> | » | 349 |
| Allegato 1. Struttura delle interviste somministrate                                                                                                                                                     | » | 368 |
| Allegato 2. Schema di sintesi delle interviste                                                                                                                                                           | » | 371 |
| <b>Gli autori del volume</b>                                                                                                                                                                             | » | 377 |

# INTRODUZIONE

di *Lucio d'Alessandro e Riccardo Realfonzo*

Nel periodo tra le due guerre mondiali la città di Napoli si trovò alle prese con una delle tante emergenze della sua lunghissima storia, conseguenza delle esplosioni demografiche cui aveva fatto seguito una intensa e disordinata espansione della Città, con parte di essa abbandonata a gravi condizioni igienico-sanitarie. Come raccontano i documenti dell'epoca, vi erano non meno di ventimila "bassi" in cui abitavano centomila persone e circa quarantamila abitazioni composte da un solo vano e abitate da quattro e più persone. Fu così che, a inizio degli anni Trenta, l'Unione Industriali di Napoli e la Fondazione Politecnica per il Mezzogiorno d'Italia decisero di costituire un gruppo di lavoro con lo scopo di predisporre un Piano Regolatore per la Città, sopportandone la "spesa cospicua", e farne omaggio al Comune. D'altronde, la redazione di un Piano costituiva da molti anni – come riconosceva il Podestà nel 1937 – «una delle maggiori aspirazioni [...] delle amministrazioni succedutesi al governo del Comune», senza però che vi fosse la capacità di farne elaborare uno. Fu così che tra il 1933 e il 1936 il gruppo di lavoro produsse lo studio, che, dopo i passaggi necessari, fu pressoché interamente accolto dalla legge del 29 maggio 1939 che varava il "Piano generale di massima edilizio della città di Napoli". Sfortunatamente, il Piano fu presto superato dagli eventi ed ebbe scarsissimo impatto sulle dinamiche dello sviluppo cittadino, che continuarono a procedere nel modo tumultuoso e disordinato, sostanzialmente incontrollato, del passato.

Oggi la metropoli partenopea rinnova le sue tante emergenze e sconta l'esigenza, per il nuovo ente Città Metropolitana voluto dalla riforma Delrio (la Legge 7 aprile 2014, n. 56), di predisporre un Piano Strategico, ovvero un documento programmatico che definisca un sentiero di sviluppo auspicabile per la metropoli, mediante l'individuazione di una strategia condivisa, che specifici obiettivi in termini di crescita economica, benessere, riassetto territoriale, salvaguardia del patrimonio culturale e ambientale. Anche oggi, come nel passato, l'istituzione preposta alla redazione del documento programmatico sconta molteplici ritardi, complici le lacune della riforma e la scarsità di risorse finanziarie. Per queste ragioni, prendendo esempio da quanto si verificò in passato, la Scuola di Governo del Territorio e il sistema delle Università campane provano – prima con il Convegno "Per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli" del 28 marzo 2018 (svoltosi presso l'Università di Napoli Suor Orsola Benincasa) e poi con questo volume – ad aprire una riflessione sul futuro della città metropolitana e sulle sue strategie di sviluppo. Certo, siamo ben lontani dal presentare una proposta completa e articolata di Piano Strategico, e nemmeno un approfondimento che ambisca a essere esaustivo, tuttavia il Convegno e i saggi successivamente elaborati e qui pubblicati rappresentano un omaggio alla Città e un tentativo – non privo di limiti, ma si spera comunque utile – di scuotere la politica nazionale e locale, e aprire una discussione su un tema così rilevante.

Il Convegno è stato preceduto da alcune ricerche realizzate con il coinvolgimento di giovani studiosi, selezionati con un bando pubblico del Consorzio Promos Ricerche e della Scuola di Governo del Territorio. Al Convegno, per discutere intorno ai risultati di quelle ricerche sono stati chiamati amministratori della Regione, della città metropolitana e dei Comuni, rappresentanti delle asso-

ciazioni professionali e scientifiche, nonché numerosi autorevoli studiosi dell'economia e dell'urbanistica napoletana e meridionale. L'obiettivo era favorire una riflessione interdisciplinare, un confronto tra competenze molto diverse intorno ai nodi strategici dello sviluppo cittadino. Gli studi raccolti in questo libro si sono pertanto avvantaggiati del dibattito intenso che si svolse nella giornata del Convegno<sup>1</sup>.

Il libro si apre con la parte dedicata a "I nodi dello sviluppo strategico", in cui sono raccolti gli studi elaborati dalla Scuola di Governo del Territorio<sup>2</sup>. La seconda parte del libro approfondisce ulteriormente i temi dell'ambiente, dell'urbanistica e del territorio, mentre la terza sviluppa le questioni relative alle risorse, alle attività produttive e alle infrastrutture.

La riflessione complessiva del volume si concentra su quelli che a nostro giudizio sono i principali nodi da sciogliere per promuovere una strategia di sviluppo adeguata per l'unica vera metropoli del Mezzogiorno italiano. *Le questioni poste all'attenzione del lettore, e considerate decisive, sono quelle della competitività, quindi dello sviluppo economico, della infrastrutturazione, del riequilibrio territoriale, del risanamento ambientale e della protezione dai rischi idrogeologici, sismici e vulcanici, della conservazione del patrimonio culturale.*

Il punto da cui parte l'intera riflessione, in qualche modo *il filo rosso dell'intero ragionamento*, è la *questione della competitività della città metropolitana*. Come chiarito nel saggio di apertura – a firma di Riccardo Realfonzo, Paola Corbo e Angelantonio Viscione – dedicato a "Competitività e sviluppo nella città metropolitana di Napoli", la condizione della metropoli partenopea dieci anni dopo lo scoppio della crisi economica è estremamente difficile in termini di creazione di valore e occupazionali. Sono anni, questi, in cui *il divario rispetto alle altre grandi città metropolitane italiane, su tutte Milano e Torino, si è considerevolmente acuito*. Basti osservare che, stando agli ultimi dati, rispetto al 2007 la creazione di valore aggiunto nella città metropolitana di Napoli si è ridotta del 12% mentre contemporaneamente a Milano è cresciuta del 7%. E nonostante ciò, nonostante il *sentiero declinante* che essa vive, Napoli si conferma capitale economica del Mezzogiorno. La consapevolezza che attraversa il volume è che il destino della metropoli partenopea, ma in rilevante misura dell'intero Mezzogiorno, e dunque dell'intero Paese, dipendono dalla capacità che i governi nazionale e locali, in collaborazione con la classe dirigente partenopea, saranno in grado di spingere la Città a superare i punti deboli, le maggiori criticità del contesto produttivo locale e del contesto territoriale. Sotto il primo aspetto, relativo alla *competitività del tessuto produttivo*, i nodi da aggredire, come emerge dal confronto con le altre città metropolitane italiane a statuto ordinario, sono quelli relativi *all'esiguità dell'apparato produttivo e soprattutto a un modello di specializzazione produttiva fatto di imprese troppo piccole, che investono poco in formazione, qualità del lavoro e nuove tecnologie, e dunque non adeguatamente produttive*. Sotto il secondo aspetto, relativo alla *competitività territoriale*, i nodi principali da sciogliere riguardano *i ridotti valori di spesa del settore pubblico, e in particolare degli investimenti, le difficoltà nell'accesso al credito e gli spread con i livelli dei tassi praticati nelle regioni settentrionali, l'elevata pressione fiscale locale, la diffusa criminalità, l'insufficiente infrastrutturazione del territorio*.

---

<sup>1</sup> Al Convegno, accanto agli studiosi di cui qui si pubblicano i lavori, intervennero – con indirizzi di apertura dei lavori, interventi di politica economica regionale, scambi nella tavola rotonda (moderata dal Direttore del *Corriere del Mezzogiorno*) – il Presidente e il Vicepresidente della Regione Campania, l'assessore regionale ai Fondi Europei, il Delegato all'Urbanistica della Città Metropolitana di Napoli, il Presidente del Conferenza Regionale dei Rettori e il Rettore dell'Università Federico II, il Direttore Generale dell'IFEL-Fondazione ANCE, il Presidente dell'Associazione dei Comuni della Campania, i Presidenti degli Ordini degli Architetti e degli Ingegneri, il Presidente del Centro Nazionale di Studi Urbanistici, il Direttore dell'Osservatorio Metropolitano di Napoli, la Presidente dell'Associazione Costruttori cittadina, il Presidente dell'Unione Industriali, il Direttore dell'Agenzia del Demanio della Campania, il Segretario della Camera del Lavoro di Napoli, oltre a numerosi sindaci dei Comuni della Città metropolitana, altri rappresentanti delle istituzioni e studiosi.

<sup>2</sup> Ad essi si aggiunge l'Appendice al volume dedicata a una indagine qualitativa sulla percezione della competitività territoriale della città metropolitana di Napoli.



La riflessione sulla competitività viene condotta sulla base dei dati relativi alla città metropolitana così come definita dalla riforma Delrio, ma lo studio mostra – utilizzando i dati dei Sistemi Locali del Lavoro (Istat) – che *la realtà socio-economica della città metropolitana va ben oltre i confini della vecchia Provincia di Napoli, interessando anche numerosi Comuni delle Province di Caserta, Salerno e Avellino*. Si tratta di una questione sulla quale anche altri lavori insistono. Ad esempio, nel giudizio di Adriano Giannola, la riforma Delrio ha proposto la coincidenza delle province con le città metropolitane solo perché si trattava della soluzione più semplice, “tanto per partire”. E sul punto convergono anche Carlo Iannello e, nel loro scritto a più mani, Giovanna Ferramosca, Rocco Orfice, Carmen Prisco e Stefano Spera. Né quella della perimetrazione è l'unica perplessità avanzata in merito alla riforma che ha introdotto le città metropolitane, sulle quali si sofferma in particolare Iannello. Una di esse è relativa al fatto, come sottolinea anche Massimo Clemente, che l'ente città metropolitana è istituzionalmente debole, certo più della vecchia Provincia, per la circostanza che i consiglieri provinciali erano eletti a suffragio universale, mentre i consiglieri metropolitani sono sostanzialmente dei rappresentanti dei 92 Comuni. E il sindaco metropolitano, che per legge è il sindaco della città capoluogo, viene eletto da un bacino elettorale che è meno di un terzo della base elettorale dell'intera città metropolitana. A tutto ciò si aggiunge, come rilevano anche Giannola e Ugo Leone, che sarebbe necessario ridefinire le forme di governo del nuovo ente, individuando più chiaramente i profili di gerarchia istituzionale, anche tra Regione e città metropolitana.

Ma tornando all'analisi della competitività, essa mette a nudo le gravissime difficoltà dell'apparato produttivo e del contesto territoriale, e ha come evidente corollario la *necessità di un programma incisivo di politiche urbane e industriali, coordinato tra i diversi livelli di governo locale e nazionale, e quindi anche l'esigenza di un rilancio degli investimenti pubblici per Napoli*. A questo proposito, in occasione del Convegno, e con il libro, è stato fatto uno sforzo per comprendere quali siano allo stato i principali progetti di investimento per la città metropolitana. Massimo Allulli si è concentrato sul Bando Periferie. Il bando, pubblicato nel maggio 2016, punta sulla riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, e prova ad attivare un processo di trasformazione di parti delle città italiane «per molti versi inedito dal punto di vista quantitativo e qualitativo». Il progetto che interessa la città metropolitana di Napoli è dedicato a Scampia e alla riqualificazione delle aree limitrofe e si suddivide in due programmi finalizzati rispettivamente alle strutture scolastiche e all'assetto viario. Nel caso di Napoli, a differenza di altre città metropolitane, il progetto interessa pochi Comuni (11 rispetto ai 92 della città metropolitana) e appena il 5% della popolazione metropolitana.

Di rilievo è certamente anche il Pon Metro, che bene si integra con il Patto di sviluppo della città metropolitana di Napoli. Il Patto di sviluppo per la città di Napoli, come spiega Giorgio Martini, ha una dimensione totale di circa 629 milioni di euro, di cui 308 provenienti dal Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Il Patto prevede interventi sulle periferie, sui trasporti, sul patrimonio storico, come la riqualificazione delle scale antiche e gli incentivi per il restauro degli edifici storici. Il Pon Metro prevede due interventi: “Restart Scampia” ed “efficientamento energetico”, con una dotazione complessiva di circa 24 milioni di euro, che il Patto incrementa di ulteriori 105 milioni, elevandone la dotazione finanziaria a 129 milioni di euro. Il Patto per Napoli, il Pon Metro e il Bando Periferie sono occasioni rilevanti per la città, *ma i gap infrastrutturali, gli squilibri territoriali e le condizioni complessive del sistema produttivo della città metropolitana richiederebbero risorse significativamente maggiori*. D'altronde, come conferma l'ultimo Rapporto 2018 della Banca d'Italia sull'economia della Regione Campania, la spesa pubblica totale media (spesa corrente e investimenti) per cittadino campano, nel periodo 2014-2016 è significativamente inferiore alla media nazionale (3142 euro per abitante, contro i 3406 della media italiana). Un dato certo non nuovo, ma che resta sconcertante, considerato che proprio le regioni del Mezzogiorno abbisognerebbero dello sforzo più intenso da parte della politica economica. A riguardo, opportunamente Giannola sottolinea che i guadagni di efficienza e le economie di scala, che pure nel caso di Napoli dovrebbero essere ampiamente realizzabili, non possono da soli compensare i tagli di risorse praticati negli ultimi dieci anni, «non fosse

altro perché risorse inferiori a quelle attribuite alle vecchie province, dovrebbero finanziare l'espletamento di funzioni che sono significativamente più ampie di quelle delle vecchie province». Si noti che il tema della scarsità di risorse, sollevato dalla Scuola di Governo del Territorio e ripreso da Giannola, viene tra gli altri sottolineato da Aldo Aveta nel suo contributo sulla baia di Napoli.

*Una straordinaria opportunità di crescita e sviluppo per la città metropolitana di Napoli è naturalmente legata al Porto e all'economia del mare.* Sul punto Pietro Spirito comincia il suo ragionamento ricostruendo il percorso del Decreto Legislativo (4 agosto 2016, n. 169) che ha riformato la legislazione e la *governance* portuale italiana, introducendo, tra l'altro, nuovi strumenti di pianificazione delle Autorità di Sistema Portuale. Ricorda inoltre che il Masterplan del Porto di Napoli, redatto in questa fase di revisione della normativa nazionale e approvato dal Comitato di Gestione della Autorità di sistema portuale, è uno strumento di lavoro per l'attuazione degli indirizzi fissati nel Piano Operativo 2017-2019 dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, nonché un primo contributo di discussione per l'avvio del processo di redazione del Documento di pianificazione strategica di sistema. L'opinione di Spirito è che *«nel corso dei passati decenni, il porto si è sviluppato in assenza di un disegno di pianificazione»*. A ciò si aggiunge che sino ad oggi è *del tutto mancato*, come spesso accade nelle vicende dei porti italiani, *un coordinamento istituzionale ed economico operativo tra le autorità portuali e quelle comunali*. Si tratta di considerazioni pienamente accolte da Massimo Clemente nel suo lavoro sul rapporto tra la città e il suo mare, mediato dal porto che è *«una vera e propria cerniera tra il golfo e la città»*. Dal mare Napoli potrebbe trarre occasioni di grande crescita economica e occupazionale: si pensi allo shipping, alla logistica, ai trasporti marittimi, alle crociere, al diporto nautico, al turismo balneare, alla pesca, all'energia dal mare. Naturalmente il mare non è solo strumento per l'accrescimento economico-finanziario degli operatori, ma è anche fonte di benessere psico-fisiologico, ed è un fattore di forte caratterizzazione che rafforza il senso di appartenenza alla "comunità urbano-marittima".

La riflessione sugli indicatori di competitività proposta nello studio di Realfonzo, Corbo e Viscione trova conferma e completamento nella ricca analisi cartografica condotta da Antonia Arena. Questa documentazione, infatti, consente di comprendere in una prospettiva territoriale, i punti di forza e di debolezza del sistema insediativo, infrastrutturale e ambientale della Città Metropolitana di Napoli, allo scopo di suggerire strategie per aumentare la competitività. Tra l'altro, l'analisi cartografica consente di "leggere" l'impatto delle politiche di sviluppo del passato, perseguite mediante i piani per le Aree di Sviluppo Industriale, dal momento che in quelle aree che si concentra una parte molto rilevante degli occupati della Città Metropolitana di Napoli. Il restante tessuto lavorativo metropolitano si caratterizza per l'ampia diffusione di piccole e piccolissime imprese, scarsamente competitive, mentre altre aree di rilievo in termini occupazionali «sono presenti solo all'interno del capoluogo e coincidono con le sezioni in cui sono localizzate funzioni terziarie e quaternarie» (a riguardo si veda anche il saggio sul commercio firmato da Giulia Castaldo).

Dal punto di vista urbanistico e territoriale i nodi da sciogliere per Napoli sono posti soprattutto nel lavoro di Francesco Domenico Moccia, che riprende e sviluppa le ricerche condotte dai borsisti della Scuola. Nel saggio di Moccia l'attenzione è naturalmente posta sugli squilibri della "metropoli nel suo insieme", non considerata come una sommatoria di Comuni, e l'autore non si allontana dai temi di competitività, visto che – come egli rileva – la riflessione sui fattori spaziali e territoriali deve necessariamente porsi il tema delle condizioni che favoriscono lo sviluppo economico. La questione centrale è che la realtà della città metropolitana di Napoli si presenta come *un sistema monocentrico che ruota pressoché interamente sul Comune capoluogo, attorno al quale si addensano centri minori*, anche con densità abitative particolarmente elevate e tuttavia carenti di dotazioni territoriali – in termini di accessibilità, qualità urbana, assetto produttivo – in grado di assegnare loro una "forza attrattiva" sufficiente all'interno della Città Metropolitana, o quanto meno di assicurarne l'autonomia da Napoli. In questo senso, come ribadiscono anche Fieramosca, Orefice, Prisco e Spera, «si assiste a un processo di *periferizzazione* piuttosto che di *metropolizzazione*, dove a prevalere è la

funzione residenziale». E invece, «la città metropolitana ha senso di esistere nel momento in cui i poli che la costituiscono hanno una capacità attrattiva intrinseca che gli permetta di funzionare sia in maniera autonoma, che integrata con gli altri poli». In tal senso, questo e gli altri studi promossi dalla Scuola di Governo del Territorio, *ribadiscono la necessità di passare strategicamente da un modello monocentrico ad uno policentrico*, «che individui poche altre polarità che hanno già reali potenzialità per avvicinarsi al ruolo che esercita Napoli». Certo, osserva Moccia, vi sono «alcuni poli che stanno assumendo un peso sempre più importante nello spazio metropolitano e hanno la potenzialità di attuare il programma policentrico», ma ciò potrà affermarsi solo se essi saranno sostenuti da una «politica che sceglie d'investire con opere pubbliche di valenza sovracomunale». Si tratta di Pomigliano-Marigliano, del Nolano, di Torre-Castellammare, di Pozzuoli-Quarto, del Frattese. Dall'analisi cartografica emerge anche uno sviluppo nastriforme corrispondente all'asse Nola-Giugliano, «che fin dalle prime ipotesi di assetto territoriale regionale è stato concepito come asse di riequilibrio rispetto alla conurbazione costiera e che viene ribadito fin all'ultimo PTC» ed emerge pure «lo squilibrio tra settore orientale (zona vesuviana) e settore occidentale, che si fa più grave nel comparto nord dove alla carenza infrastrutturale corrisponde una notevole densità insediativa, mentre il comparto dei Campi Flegrei e del Litorale Domizio finisce per essere più equilibrato nel rapporto tra dotazioni urbanistiche e densità».

L'analisi territoriale svolta alla luce della densità abitativa consente anche di ragionare sui criteri per redistribuire i carichi insediativi. È noto che la proposta di Piano Territoriale di Coordinamento (pubblicato nel dicembre 2017 dalla città metropolitana di Napoli e in corso di approvazione) demandi alle conferenze d'ambito tale compito. Ma in assenza di un criterio su cui strutturare il tavolo di concertazione tra i diversi Comuni, «la questione del dimensionamento di ciascuno di essi potrebbe ridursi a un conflitto politico, mentre la conoscenza delle densità insediative rappresenta un dato tecnico, oggettivo». Sulla costruzione di un asse strategico per la rigenerazione urbana interviene Attilio Belli, concentrandosi in particolare sul ruolo che in esso può svolgere l'accoglienza dei flussi migratori. Sotto questo aspetto, precisa Belli, «se mi muovessi nella vecchia logica *swot* non avrei esitazione a collocare i flussi migratori tra i punti di forza di una innovativa rigenerazione urbana». Sul Piano Territoriale di Coordinamento torna anche Alessandro Dal Piaz, ricordando come esso fu adottato dalla Provincia nel 2008 e riadottato nel 2014. Un percorso con il quale la città metropolitana ha invitato enti, istituzioni e soggetti interessati a presentare eventuali osservazioni. Un percorso però, come osserva Massimo Clemente, figlio di una «inadeguatezza del quadro legislativo» e di una sostanziale «incompiutezza dell'istituzione di una vera città metropolitana» che ha generato confusione anche nelle attività di pianificazione urbanistica. Questo Piano Territoriale di Coordinamento è a ben vedere «lo strumento urbanistico di un ente locale che non esiste più, la Provincia, ma non è ancora strumento urbanistico del nuovo ente, la città metropolitana, anche perché questa non esiste ancora come soggetto istituzionale compiuto ma solo in embrione».

*Dal punto di vista del riequilibrio territoriale, oltre che per la capacità di attrarre investimenti, di grandissimo rilievo è lo sviluppo del sistema integrato di trasporto, in particolare su ferro, dove le stazioni diventano le "nuove porte della città contemporanea" e la rete metropolitana regionale lo strumento che "unifica" l'area vasta. Si tratta di un sistema di trasporto pubblico da potenziare significativamente, per motivi ambientali, di decongestionamento dei centri, e per aumentare la competitività territoriale.* Anche l'analisi degli spostamenti conferma che il Comune di Napoli è attualmente l'unico vero polo gravitazionale e ciò – come sottolineano Fieramosca e i suoi coautori – rende necessaria una strategia complessa, dal momento che si tratta di affermare una impostazione policentrica e soddisfare bisogni molto diversificati, tra le Aree di Sviluppo Industriale, i piccoli poli e i contesti del centro città, con esigenze talvolta di «di integrare il lavoro con i più diversificati aspetti della vita quotidiana», e talaltra di soddisfare una «di accessibilità e dotazioni di servizi a sostegno delle

imprese e di chi vi lavora»<sup>3</sup>. Una conclusione cui si giunge, sottolinea Arena, anche attraverso l'analisi specifica del sistema delle infrastrutture su gomma. Al tempo stesso, l'analisi del sistema dei trasporti e delle densità abitative e produttive, chiarisce che la scarsa qualità urbana di tanti centri intorno al cuore della metropoli scaturisce dalla congestione e dal traffico. «Maggiori corrispondenze tra sistema infrastrutturale e insediativo si riscontrano, invece, in relazione alla localizzazione delle attività economiche produttive, in particolare quelle con addetti superiori alle 250 unità». D'altronde quelle localizzazioni industriali sono state appunto l'esito di scelte legate alla accessibilità della rete infrastrutturale. Naturalmente, nel discutere di strategia dei trasporti nella città metropolitana è indispensabile una riflessione all'altezza dei tempi, che recepisca tutte le innovazioni alle porte e in certa misura già sperimentate nelle capitali più avanzate del mondo. In questo senso, il lavoro di Agostino Nuzzolo ci parla della automazione dei trasporti e di quello che dovrebbe essere il futuro della mobilità nella città metropolitana di Napoli. Una trasformazione significativa che dovrebbe avvenire nel segno della *smart mobility*. Consapevoli che, come osserva Nuzzolo, ulteriori ritardi nei processi decisionali della politica avranno «pesanti conseguenze in una area come Napoli, che deve essere competitiva ed attrattiva sui fronti dell'arte e della cultura, del turismo internazionale, della localizzazione dei processi produttivi di beni e servizi tecnologicamente avanzati, settori tutti che richiedono una fluida mobilità di persone e cose».

Un aspetto irrinunciabile della pianificazione strategica per la città metropolitana di Napoli, peraltro non estraneo al tema della competitività e certo non a quello della qualità della vita, concerne *la necessità di disegnare una rete ecologica metropolitana, ripristinando in alcune aree i caratteri dei paesaggi naturali e garantendo corridoi di continuità tra aree di pregio naturale*. Il tema della sostenibilità ambientale ed eco-sistemica deve essere un aspetto centrale della pianificazione strategica. D'altronde, l'analisi cartografica avanzata nelle ricerche della Scuola di Governo del Territorio presenta una realtà ben diversa da quella che si registrava ancora negli anni Sessanta del secolo scorso. Allora, come sottolinea Antonio di Gennaro nel suo contributo, i centri urbani erano come isole circondate da un "mare di ruralità", con paesaggi non molto diversi da quelli cui aveva assistito Goethe nel suo celebre viaggio. Eppure l'agricoltura residuale «spesso invisibile all'opinione pubblica e alle istituzioni» occupa ancora oggi la maggior parte della superficie dell'area metropolitana: «un patrimonio rurale straordinario, che costituisce la parte pregiata del tessuto metropolitano». Di Gennaro sottolinea il valore di questa attività agricola che impegna 38mila aziende che realizzano il 40% del valore aggiunto dell'agricoltura regionale. Non vi è dubbio che il Piano Strategico della città metropolitana dovrebbe riconoscere il valore di questo «motore dell'agricoltura regionale», e *recuperare aree che hanno subito "un cinquantennale saccheggio"*.

Le tecniche per aggredire questi problemi d'altronde oggi non mancano, come chiarisce Massimo Fagnano nel suo contributo sulle metodologie agronomiche di risanamento e messa in sicurezza delle aree agricole ed incolte, degradate e/o contaminate. La cosa da cui iniziare, a suo avviso, è mettere in sicurezza «le aree di pertinenza delle grandi discariche che per un trentennio hanno ingoiato flussi ingenti, legali e non, di rifiuti urbani e speciali [...] restaurando un paesaggio leggibile, di qualità». La crisi della *Terra dei fuochi* – spiega di Gennaro – «sta tutta qui, nell'atteggiamento di complessivo rifiuto di un habitat percepito come ostile, a partire proprio dalle sue componenti rurali, considerate in un simile contesto alla stregua di vere e proprie fonti di rischio. Una prospettiva da ribaltare completamente, restituendo alle componenti rurali dell'area metropolitana, il ruolo prezioso di compensazione ecologica e di conservazione del paesaggio».

Le considerazioni di di Gennaro e Fagnano bene si sposano con le tesi proposte dal gruppo di lavoro costituito da Chiara Cirillo, Daniela Marrone, Annapaola Fasano, Anna Zucconi, Simona Stella, Maria Somma, Stefano Spera, Giovanna Ferramosca, Carmen Prisco e Rocco Orefice. Qui

---

<sup>3</sup> Tra l'altro, anche nelle interviste ai testimoni privilegiati, presentate in appendice a cura di Fabio Landolfo, emerge l'inadeguatezza del trasporto pubblico per i lavoratori che devono raggiungere le zone industriali.



il tema è quello delle infrastrutture verdi come strumento di regolazione di un ecosistema urbano complesso, al fine di giungere a proposte di *green network* per l'area metropolitana di Napoli. Nel passato, osservano gli autori, la logica della tutela naturalistica prevedeva l'istituzione di aree protette, monadi dedicate alla preservazione di flora e fauna. Innovativo è invece l'approccio che coglie «l'esigenza di collegare le aree a maggiore naturalità tramite la creazione di corridoi ecologici e aree di sosta al fine di favorire lo scambio genetico e quindi la biodiversità». La protezione da costruire nella città metropolitana di Napoli, non deve quindi limitarsi ai siti ecologicamente più rilevanti, ma deve necessariamente allargare «le aree protette mediante la riqualificazione di habitat circostanti» da collegare «tramite corridoi e aree di sosta per la dispersione e la migrazione delle specie». Indispensabile dunque è dotare la città metropolitana di una rete ecologica: con zone nodali, zone cuscinetto, corridoi ecologici, aree con habitat da riabilitare o in cui è necessario creare le condizioni affinché diventino tali.

L'analisi delle densità abitative per sezioni censuarie, illustrata nel contributo di Arena, consente di riflettere su quale dovrebbe essere la direzione degli *interventi di riequilibrio insediativo anche alla luce dei rischi ambientali, vulcanici e idrogeologici*. Sotto questi aspetti è rilevante la riflessione di Vera Corbelli sul controllo delle acque, che prende le mosse dalla constatazione dell'irrazionale parcellizzazione del territorio e che ha riguardato in passato la Regione Campania, nell'ambito della quale hanno operato per lunghi anni ben sei autorità di bacino, raggruppate successivamente in tre sistemi. Il cambio epocale, a suo avviso, è scaturito per il Mezzogiorno dalla Direttiva 2000/60 e dalla successiva confluenza di tutte le autorità di bacino nel Distretto idrografico dell'Appennino Meridionale, che gestisce un'area che comprende sette territori regionali: Abruzzo e Lazio parzialmente, Campania, Puglia, Basilicata, Molise e Calabria. Un riassetto che dovrebbe finalmente permettere al Mezzogiorno di «portare avanti una gestione unitaria delle risorse e dei rischi che affliggono il territorio», e quindi una migliore gestione della risorsa idrica e la «mitigazione dei rischi idrogeologici». Tutto ciò, prosegue Corbelli dovrebbe permettere di affrontare in maniera più incisiva le questioni proprie della città metropolitana di Napoli, dove «al rilevante e significativo patrimonio naturale e culturale, si associano problematiche relative a pericolosità e rischio idrogeologico (frane, alluvioni, criticità fascia costiera), criticità inerenti lo stato quali-quantitativo delle acque; problematiche connesse ad un uso improprio delle risorse (suolo ed acque), ad una urbanizzazione “disordinata” e “inadeguata” e ad un inquinamento diffuso derivante da attività antropiche e da “pressioni produttive/industriali” disomogeneamente distribuite».

Sulle caratteristiche naturali dell'ambiente in cui è collocata la città metropolitana si sofferma anche Ugo Leone. Una natura splendida, nella quale sono stati istituiti un Parco nazionale (Vesuvio), un Parco regionale (Campi Flegrei), un Parco urbano (le colline di Napoli), tre aree marine protette (Gaiola, Punta Campanella e Regno di Nettuno), interessando complessivamente 28 comuni. Ma è anche una natura “matrigna”, dal momento che con il Vesuvio ad Est e i Campi Flegrei ad Ovest vi sono «due aree vulcaniche tra le più pericolose della Terra». È naturale, osserva Leone, che la pianificazione strategica della città non possa che fare i conti con i rischi sismici e vulcanici. «Come pianificare queste due situazioni? Come è possibile associare il compiacimento per l'ampia superficie di natura protetta con la preoccupazione per quella più ampia e in parte coincidente di rischio vulcanico? La risposta è che bisogna guardarsi dal catastrofismo» ma al tempo stesso tenere conto del fatto che «una superficie che è circa l'8% della Campania raccoglie oltre il 50% degli abitanti della regione, con una densità media di 2.661 abitanti per chilometro quadrato, che supera gli 8.200 nel capoluogo». A ciò si aggiunge che i primi sei Comuni per densità della popolazione rientrano nel perimetro della Città metropolitana di Napoli: si tratta di Casavatore, Portici, San Giorgio a Cremano, Melito di Napoli, Napoli e Frattaminore. La tesi di Leone è che «poiché sono i Comuni i responsabili della sicurezza sembrerebbe importante che, nel caso specifico del rischio vulcanico, il governo di questa responsabilità tocasse unitariamente al comune capoluogo».

Tornando all'analisi cartografica proposta dalla Scuola, emerge anche la possibilità di valutare l'offerta di beni culturali, paesaggistici e ambientali, tanto rilevante per lo sviluppo turistico, di cui recentemente la città metropolitana di Napoli ha particolarmente goduto. Sotto questo aspetto, viene sottolineato che le politiche di promozione del turismo dovrebbero perseguire diverse strategie. Da un lato, il futuro Piano Strategico dovrebbe puntare a un ampliamento dell'offerta turistica coinvolgendo anche i «centri minori in cui le risorse attrattive sono maggiormente legate alle identità locali», in modo anche da «diversificare e ampliare la domanda». Dall'altro lato, sarebbe necessario puntare a una «integrazione dell'offerta turistica paesaggistico-ambientale con quella culturale» al fine di rendere più costante la domanda nel corso delle stagioni, assicurando dei tassi di occupazione delle strutture ricettive. Altro discorso dovrebbe riguardare invece il turismo legato agli affari e al lavoro, per il quale si registra una «qualità dell'offerta non in linea con gli standard europei» e anche la necessità di una offerta diversificata e non concentrata solo nel Comune di Napoli, ma anche nelle realtà in cui vi sono grandi aziende e servizi rilevanti. Tutto ciò evidentemente «comporta la necessità da un lato di adeguare il parco ricettivo attraendo e insediando sul territorio le catene alberghiere e della ristorazione dei grandi circuiti internazionali, dall'altro lato di migliorare il sistema di accessibilità e la qualità urbana dei centri minori». Sotto questo aspetto, lo studio di Pasquale Rossi, sottolinea la straordinarietà del patrimonio culturale della città metropolitana di Napoli, «unico al mondo» e insiste opportunamente sulla necessità di «sensibilizzazione proprio su alcuni temi specifici: la conoscenza dei beni culturali; la valorizzazione, promozione e fruizione del patrimonio; la manutenzione programmata e il restauro dei «Siti dell'Umanità» presenti nella lista Unesco. Si tratta di temi fondamentali che si intersecano e si sovrappongono, si integrano con gli aspetti dell'economia del territorio e con quelli di regolamentazione urbanistica, con possibili progetti di trasformazione». Si tratta di aspetti che vengono ripresi anche nello studio di Fabrizio Ruffo, che si sofferma particolarmente sul patrimonio archeologico presente nel territorio partenopeo. Sulla «singolarità» del patrimonio paesaggistico-culturale della città metropolitana si concentra anche lo scritto di Aveta, nel quale si sottolinea in particolare la specificità dei 40 Comuni che si affacciano sui golfi di Napoli e Pozzuoli: «un contenitore di beni culturali e paesaggistici di straordinaria valenza, nonché di culture stratificate e identità specifiche, unico al mondo», di cui ancora oggi non sembra oggi esserci diffusa consapevolezza. Si tratta di una fascia costiera nella quale sono state istituite riserve naturali, parchi archeologici, aree protette, anche marine, «che soffrono di problemi gestionali, con scarsa incidenza sul superamento delle attuali asfittiche condizioni», per il cui superamento servono politiche adeguate e risorse finanziarie. La straordinarietà della baia di Napoli e Pozzuoli «richiede politiche e scelte strategiche non più differibili, proprio per l'eccezionale compresenza di tanti beni culturali e paesaggistici e per la vulnerabilità e fragilità degli stessi». Per queste ragioni, la proposta di Aveta è che nel definire le aree omogenee della Città metropolitana di Napoli si consideri che una di queste potrebbe coincidere con il territorio della baia. «Occorre dunque condividere, senza ulteriori indugi, un approccio che si fondi sulla conservazione attiva, dinamica, integrata, del patrimonio culturale e paesaggistico di tali territori. Solo così si potrà sperare in un futuro migliore in cui tali risorse non vadano distrutte e le comunità locali possano realizzare uno sviluppo sociale ed economico rispettoso di tali risorse, da intendersi come beni irriproducibili».

La sintesi dell'intera riflessione, a nostro avviso, è che occorrerebbe produrre nei tempi più rapidi il Piano Strategico per la città metropolitana di Napoli, concepito come un documento che possa impegnare il Governo centrale, la Regione e la città metropolitana ad effettuare scelte sinergiche e condivise per determinare un salto competitivo del sistema produttivo partenopeo e al tempo stesso accrescere sensibilmente la competitività territoriale. Occorrono strumenti e investimenti pubblici massicci per le politiche industriali, ma anche interventi incisivi di riequilibrio urbanistico, ad iniziare dalle infrastrutture, e per il ripristino degli equilibri ambientali, oltre che per la conservazione e valorizzazione dello straordinario patrimonio culturale.

# **PRIMA PARTE**

## **NODI DELLO SVILUPPO STRATEGICO**





# 1. COMPETITIVITÀ E SVILUPPO NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI

di Riccardo Realfonzo, Paola Corbo e Angelantonio Viscione

## 1.1. La città metropolitana di Napoli, dopo la crisi

Dieci anni dopo lo scoppio della crisi economica, pur avendo ripreso un sentiero di moderata crescita, l'economia italiana è ancora lontana dal livello di produzione raggiunto prima della crisi: il valore del Pil italiano nel 2017 è infatti ben 5,5 punti percentuali inferiore al dato del 2007<sup>1</sup>. Durante questi anni, inoltre, le differenze economiche esistenti tra le diverse partizioni del Paese sono ulteriormente aumentate. Se nel 2007 il Pil del Mezzogiorno<sup>2</sup> era circa il 31% di quello del Centro-Nord, nel 2016 (ultimo anno per cui il dato è disponibile) quel valore ha perso altri due punti, scendendo al 29%<sup>3</sup>. Sud e isole hanno dunque subito gli effetti della crisi in misura maggiore rispetto al Centro-Nord, con la conseguenza di aggravare ancora più il grado di dualismo del Paese.

Una differenza ancora più marcata si riscontra passando dal piano delle grandi macro-partizioni a quello delle città. Tra le città metropolitane a statuto ordinario, la maglia nera spetta proprio a Napoli che, stando agli ultimi dati ufficiali disponibili, ha perso quasi 12 punti di valore aggiunto rispetto al 2007<sup>4</sup>. Le altre città metropolitane del Sud, Bari e Reggio Calabria, hanno reagito non così male: con Bari che ha perso un -7% dal 2007 ad oggi, e Reggio Calabria poco meno del 4%. Anche Roma è vistosamente arretrata, perdendo il 10%, mentre viceversa Milano ha visto crescere il valore aggiunto di quasi il 7%. Questi dati vengono rappresentati nella Figura 1.1. I punti rossi rappresentano la crescita/decrecita del valore aggiunto (scala di sinistra) mentre gli istogrammi il valore aggiunto reale espresso in milioni di euro delle città metropolitane a statuto ordinario nel 2015, anno dell'ultima rilevazione Istat (scala di destra). Come mostra l'altezza degli istogrammi, Napoli è la quarta città metropolitana d'Italia per volume di attività economica, dopo Milano, Roma e subito dopo Torino.

---

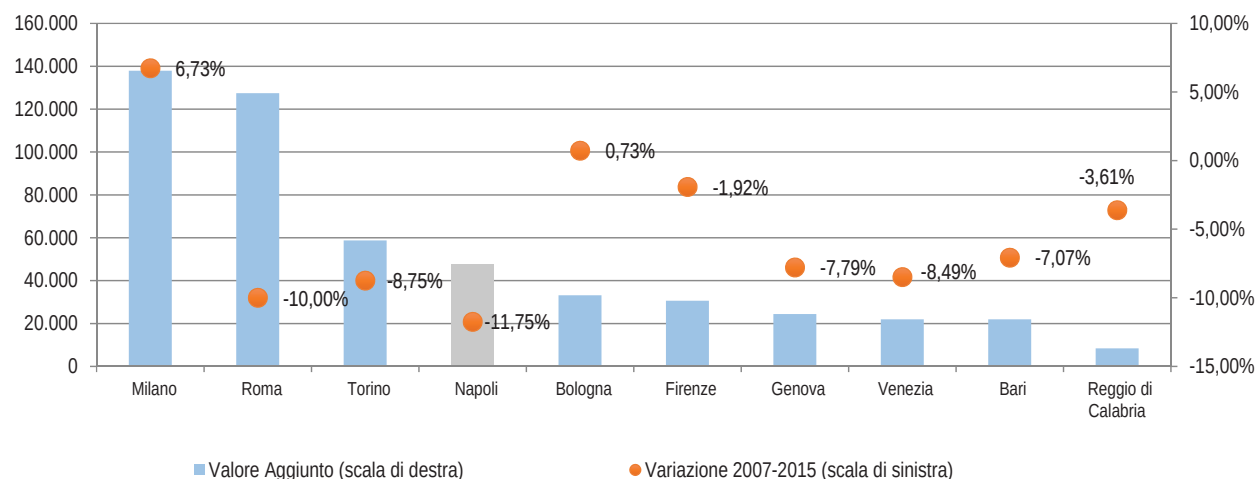
<sup>1</sup> Dati Ameco – Commissione europea.

<sup>2</sup> Per "Mezzogiorno" qui e in seguito intendiamo l'insieme delle regioni dell'Italia meridionale continentale e insulare: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

<sup>3</sup> Dati Istat.

<sup>4</sup> Nella definizione Istat, il valore aggiunto è dato dal valore della produzione meno il valore dei costi intermedi, e consente di misurare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi disponibili per gli impieghi finali. Gli ultimi dati pubblicati dall'Istat sono relativi al 2015. Tutte le elaborazioni presenti in questo lavoro fanno riferimento al valore aggiunto reale, ossia al valore aggiunto al netto dell'inflazione. Il pil (prodotto interno lordo a prezzi di mercato) è pari alla somma dei valori aggiunti ai prezzi del produttore delle branche, aumentata dell'IVA e delle imposte indirette sulle importazioni.

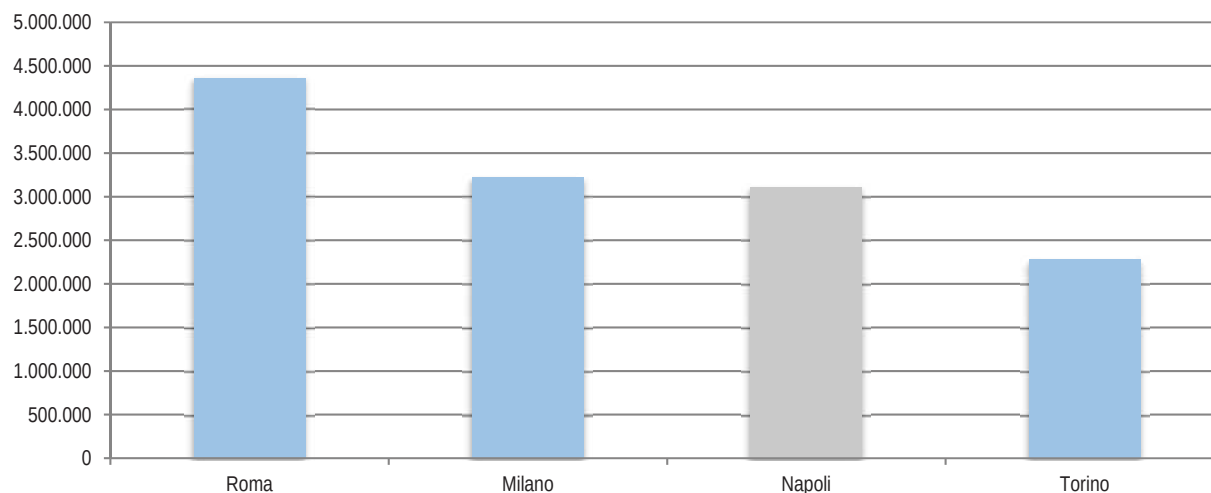
Fig. 1.1 – Valore aggiunto del totale delle attività economiche 2015 (in milioni di euro) e variazione % dal 2007 al 2015



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Nonostante i colpi della crisi, Napoli fornisce comunque un importante contributo all'attività economica italiana, pari a 48 miliardi di euro nel 2015, ossia il 3,4% del valore aggiunto del Paese<sup>5</sup>. Un dato da mettere naturalmente in relazione alla popolosità della città metropolitana di Napoli, che sfiora quella di Milano (Figura 1.2), e comprende il 5,1% della popolazione nazionale<sup>6</sup>.

Fig. 1.2 – Popolazione residente al 1° gennaio 2017



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Nonostante l'evidente ritardo, Napoli resta la capitale economica del Mezzogiorno. La città produce infatti il 15% del valore aggiunto realizzato nel Sud e oltre il 55% di quello realizzato in

<sup>5</sup> Viceversa, la città metropolitana di Milano produce il 9,84% del valore aggiunto nazionale, Roma il 9,1%, Torino il 4,19%, Genova l'1,74%, Venezia l'1,57%, Bari l'1,57% e Reggio Calabria lo 0,6%.

<sup>6</sup> La popolazione della città metropolitana di Milano è pari al 5,31% della popolazione italiana, Roma il 7,19%, Torino il 3,76%, Genova l'1,4%, Venezia l'1,41%, Bari il 2,08% e Reggio Calabria lo 0,91%.

Campania. Si consideri, inoltre, che il perimetro dell'area metropolitana coincide con quello della vecchia Provincia, secondo quanto previsto dalla Legge 56 del 2014<sup>7</sup>, ma la realtà economico-sociale della città metropolitana va ben oltre questi confini. Una indicazione utile a riguardo proviene dai dati Istat relativi ai Sistemi locali del lavoro (SLL), con i quali è possibile considerare le relazioni socio-economiche esistenti tra i diversi Comuni e i flussi di pendolarismo giornalieri (individuati sulla base degli spostamenti casa-lavoro). Nel territorio della città metropolitana di Napoli l'Istat individua dieci Sistemi locali del lavoro, elencati nella tabella seguente (Tabella 1.1).

Tab. 1.1 – Superficie, popolazione e numero dei comuni che fanno parte dei SLL (anno 2016)

| Sistemi Locali del Lavoro | N. comuni | comuni della città metropolitana | comuni di altre province | Superficie (kmq) | Popolazione residente |
|---------------------------|-----------|----------------------------------|--------------------------|------------------|-----------------------|
| Capri                     | 2         | 2                                | 0                        | 10,5             | 13.362                |
| Castellammare di Stabia   | 7         | 7                                | 0                        | 71,5             | 142.527               |
| Forio                     | 3         | 3                                | 0                        | 21,6             | 24.469                |
| Ischia                    | 3         | 3                                | 0                        | 25               | 36.619                |
| Napoli                    | 58        | 38                               | 20                       | 808,3            | 2.509.569             |
| Nola                      | 34        | 21                               | 13                       | 375,7            | 269.342               |
| Positano                  | 4         | 1                                | 3                        | 33,04            | 14.428                |
| San Giuseppe Vesuviano    | 5         | 5                                | 0                        | 78,5             | 97.892                |
| Sorrento                  | 6         | 6                                | 0                        | 72,9             | 81.453                |
| Torre del Greco           | 7         | 6                                | 1                        | 95,6             | 251.727               |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Considerando il complesso dei dieci SLL, si contano 37 comuni esterni alla perimetrazione amministrativa della città metropolitana di Napoli: 20 della provincia di Caserta, 13 di Avellino e 4 di Salerno. Includendo anche questi comuni nella città metropolitana il bacino della popolazione risulterebbe allargato dai 3.107.006 abitanti della ex Provincia a 3.508.234 abitanti<sup>8</sup>. Non sono purtroppo disponibili dati sul Pil a livello comunale, per cui non è possibile dare indicazioni precise sul valore prodotto da questa città metropolitana "allargata". Tuttavia, assumendo una proporzione stabile tra il valore aggiunto degli abitanti della città "allargata" e quelli della vecchia Provincia, risulterebbe una produzione di valore aggiunto nel 2015 pari a poco più di 54 miliardi di euro, che *corrisponderebbe al 62,3% del valore aggiunto della Campania e al 16,9% di quello dell'intero Mezzogiorno*. L'economia metropolitana è insomma certamente più vasta di quella che rilevano i dati relativi alla sola città metropolitana di Napoli e ciò rende ancora più rilevante sviluppare una strategia di sviluppo per la città metropolitana, a cominciare dal Piano Strategico Metropolitano<sup>9</sup>. Il Piano Strategico rappresenta un'occasione preziosa per indirizzare con lungimiranza l'azione politica ed amministrativa e sfruttare le potenzialità dei nostri territori, creare nuove opportunità di sviluppo ed affrontare le criticità esistenti.

Tornando all'esame dell'economia metropolitana, secondo i dati ufficiali, guardiamo ad alcuni comparti produttivi<sup>10</sup>. Dal 2007 al 2015 il settore manifatturiero ha registrato una drammatica riduzione del valore aggiunto pari al 28,5%. Si tratta di un tonfo simile a quello registrato nelle altre città metropolitane del Sud, Bari (-28,7) e Reggio Calabria (-27,8), e ciò ha aggravato ulteriormente la

<sup>7</sup> Legge n. 56 del 7 aprile 2014, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

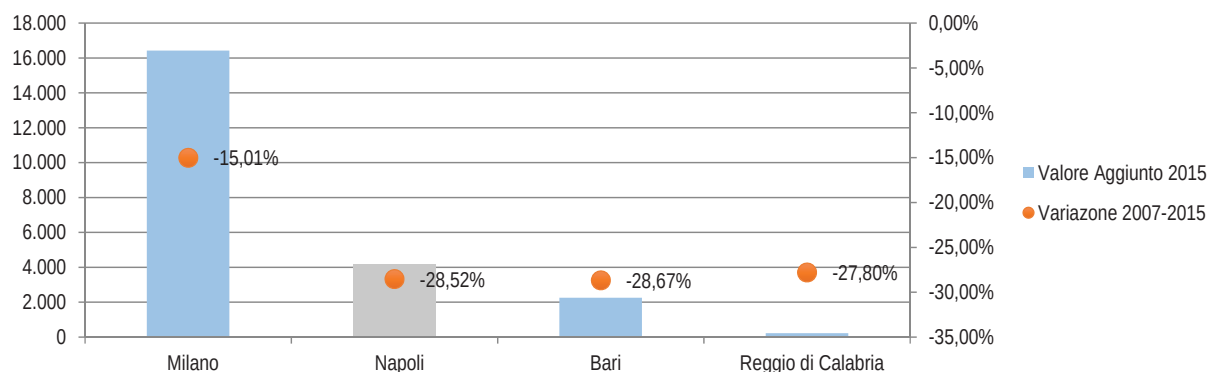
<sup>8</sup> Il dato si riferisce alla popolazione residente al 1° gennaio del 2017, fonte Istat.

<sup>9</sup> La Legge n. 56/2014 introduce (art. 1, comma 4) il Piano strategico, definendolo come: «atto di indirizzo per la città metropolitana e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni».

<sup>10</sup> All'interno del settore secondario l'industria manifatturiera incide per il 53,97% ed il settore delle costruzioni per il 30,21%. In totale, il valore aggiunto in termini reali creato dal tessuto economico della provincia di Napoli ammontava, a fine 2015, a 48 miliardi di euro. Il settore primario (agricoltura, silvicoltura e pesca) incide per lo 0,97%, il settore secondario per 16,13% e il settore dei servizi per l'82,90% (dati Istat).

grande distanza con l'economia milanese, dove pure la riduzione della creazione di valore aggiunto è stata molto ampia in quell'arco temporale (-15%). Secondo le rilevazioni più recenti disponibili, il valore aggiunto del manifatturiero a Napoli è appena un quarto del valore della città metropolitana di Milano: circa 4 miliardi di euro contro 16 miliardi (Figura 1.3).

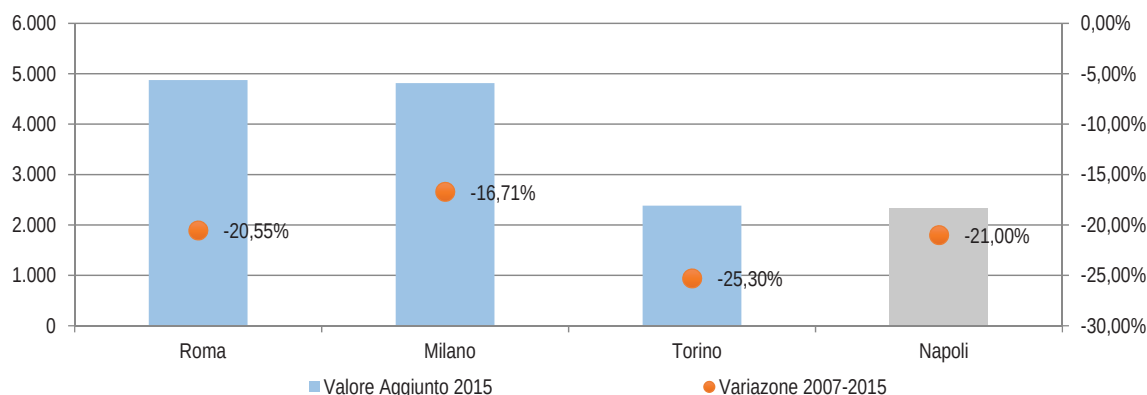
Fig. 1.3 – Valore aggiunto manifattura 2015 (in milioni di euro) e variazione % dal 2007 al 2015



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Come mostra la figura seguente, il valore aggiunto nel settore delle costruzioni a Napoli si è ridotto del 21% dal 2007 al 2015, una percentuale simile a quella che ha conosciuto Roma e inferiore a quella conosciuta da Torino. Secondo le rilevazioni più recenti, il valore aggiunto realizzato nel settore delle costruzioni ammonta a poco meno di 2 miliardi e mezzo di euro. Napoli rappresenta infatti la quarta città metropolitana per valore aggiunto realizzato nel settore dopo Roma, Milano e Torino. Il comparto produttivo delle costruzioni dell'area metropolitana realizza un valore aggiunto superiore anche a quello realizzato in realtà centro-settentrionali più piccole, ma comunque rilevanti, come Bologna, Venezia, Genova o Firenze<sup>11</sup>.

Fig. 1.4 – Valore aggiunto costruzioni 2015 (in milioni di euro) e variazione % dal 2007 al 2015

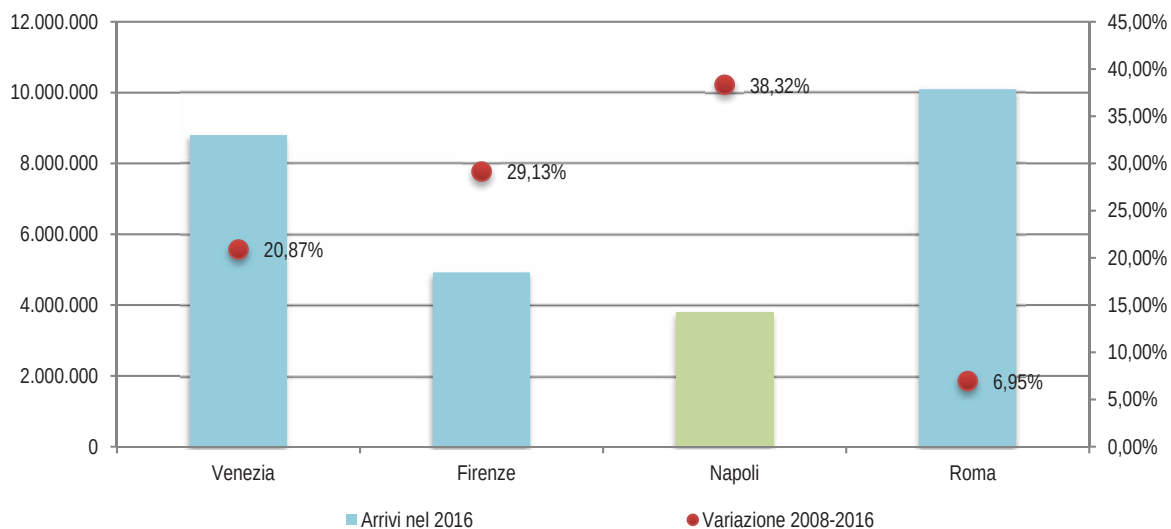


Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

<sup>11</sup> Il valore aggiunto nel settore costruzioni nel 2015 a Roma era di oltre 4 miliardi e 800 milioni, così come Milano, mentre Torino si ferma a 2 miliardi e trecentottanta milioni, Napoli a 2 miliardi e trecentotrenta milioni, Venezia a un miliardo e settecento, Bologna a un miliardo e 200 milioni, Genova a un miliardo e 104 milioni e infine Firenze a un miliardo e 100 milioni.

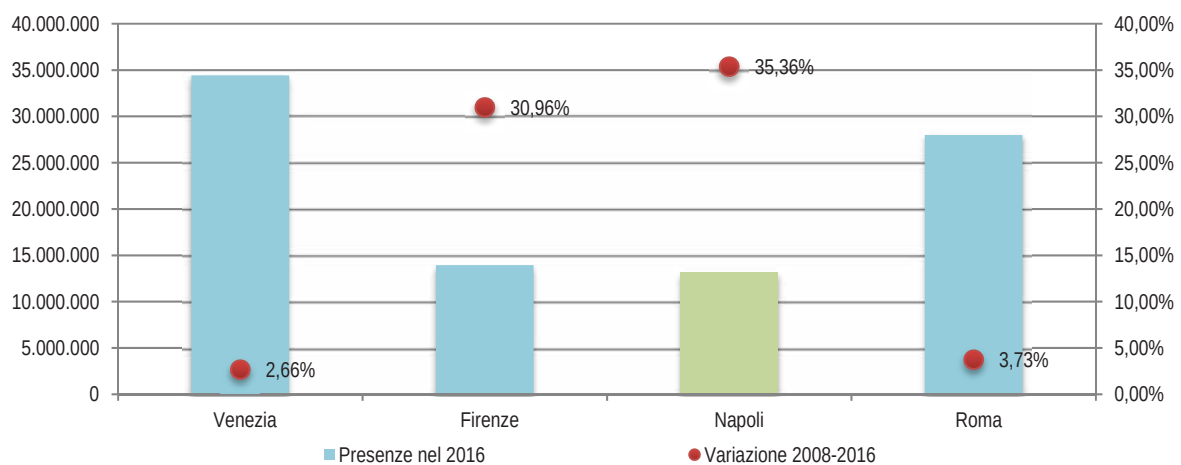
Notizie positive provengono dal settore terziario e, in particolare, dal turismo. Le figure che seguono mostrano i flussi turistici di alcune importanti destinazioni italiane come le città metropolitane di Napoli, Venezia, Firenze e Roma con riferimento all'arco temporale più ampio che ci fornisce l'Istat, ossia il periodo 2008-2016. Gli istogrammi misurano il numero di arrivi (Figura 1.5) e il numero di presenze (Figura 1.6), espressi nei valori della scala di destra dei due grafici, mentre i punti rossi rappresentano le rispettive variazioni (scala sinistra). I fondamentali relativi ai flussi turistici in ingresso mostrano una dinamica molto positiva per Napoli, con un incremento degli arrivi e delle presenze rispetto al 2008 rispettivamente del 38% e del 35%, considerevolmente migliore rispetto alle altre città considerate per quanti i dati assoluti siano ancora modesti nel confronto con Roma, Venezia e Firenze.

Fig. 1.5 – Arrivi nel 2016 e variazione % dal 2008 al 2016



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Fig. 1.6 – Presenze nel 2016 e variazione % dal 2008 al 2016

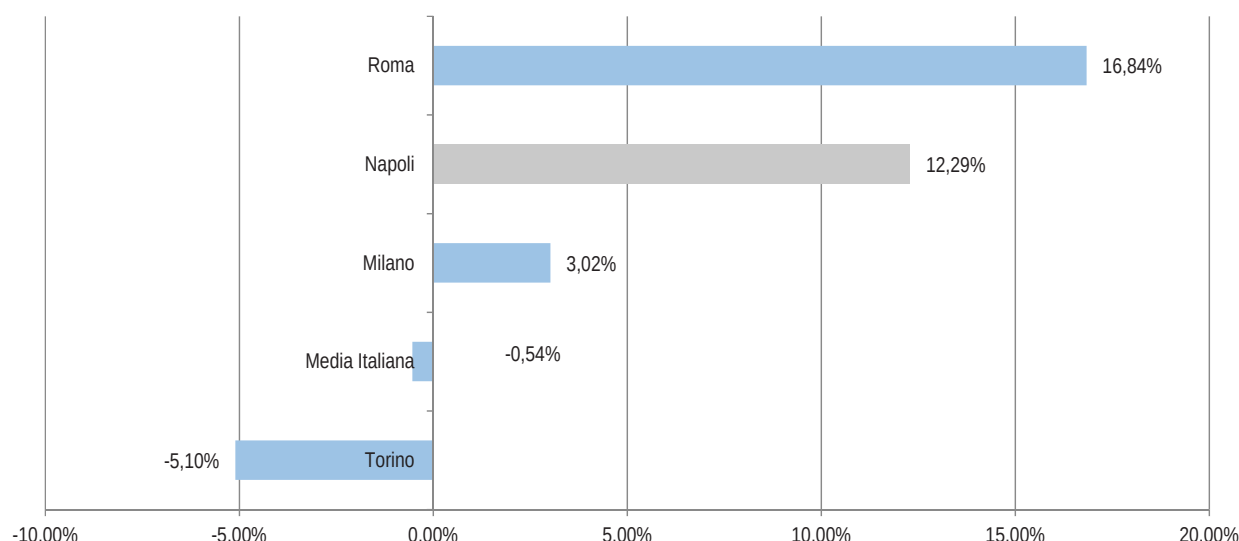


Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat



Da evidenziare, inoltre, anche qualche segnale positivo dal punto di vista delle iniziative imprenditoriali a Napoli in questi anni. Infocamere fornisce, ad esempio, i dati relativi alla creazione di nuove imprese fino al 2017. Utilizzando questi dati è possibile calcolare il tasso di crescita delle imprese registrate dal 2007 al 2017 per capire quanto gli anni della crisi abbiano inciso sull'imprenditorialità nelle diverse città metropolitane italiane<sup>12</sup>. Ebbene, in questi anni Napoli registra un +12,3%, seconda solo a Roma (+16,8%), mentre la media italiana è negativa: -0,5%. Tuttavia, vi è da rilevare, come si osserverà nel paragrafo 3.8, che il numero di imprese attive per abitante resta ancora particolarmente basso nella città metropolitana.

Fig. 1.7 – Tasso di crescita delle imprese dal 2007 al 2017

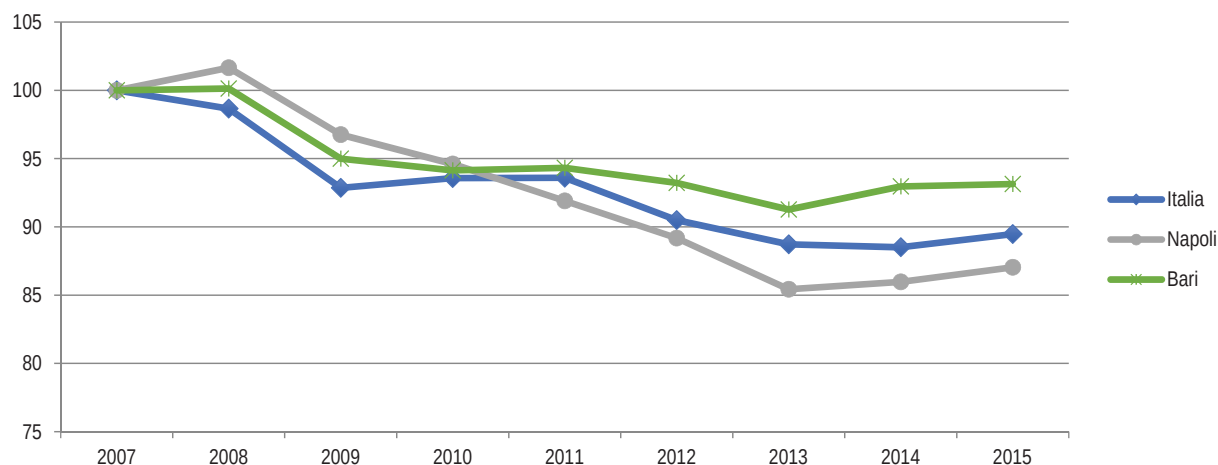


Fonte: ns. elaborazioni su dati Infocamere

L'andamento generale dell'economia napoletana, con le sue ricadute sull'occupazione e sugli standard di vita delle famiglie, desta grande preoccupazione. Soffermiamoci sul *trend* del valore aggiunto pro-capite delle diverse città metropolitane italiane in modo tale da rendere ancora più incisivo il confronto. Se consideriamo il valore aggiunto complessivo pro-capite del 2015 e poniamo pari a 100 il valore pre-crisi del 2007, possiamo osservare in Figura 1.6 che Napoli registra una caduta quasi ininterrotta e che oggi ha perso ben 13 punti percentuali, molto peggio dei 10,5 punti che, in media, hanno perso tutte e dieci le città metropolitane. E si badi bene che non si tratta di un dato guidato dalle sole città del Centro-Nord. Anche Bari infatti ha reagito relativamente meglio alla crisi, perdendo 6,9 punti percentuali di valore aggiunto pro-capite tra il 2007 e il 2015.

<sup>12</sup> Il tasso di crescita è dato dal rapporto tra l'incremento del numero di imprese avuto dal 2007 al 2017 e il numero di imprese esistenti nel 2007, moltiplicato per 100.

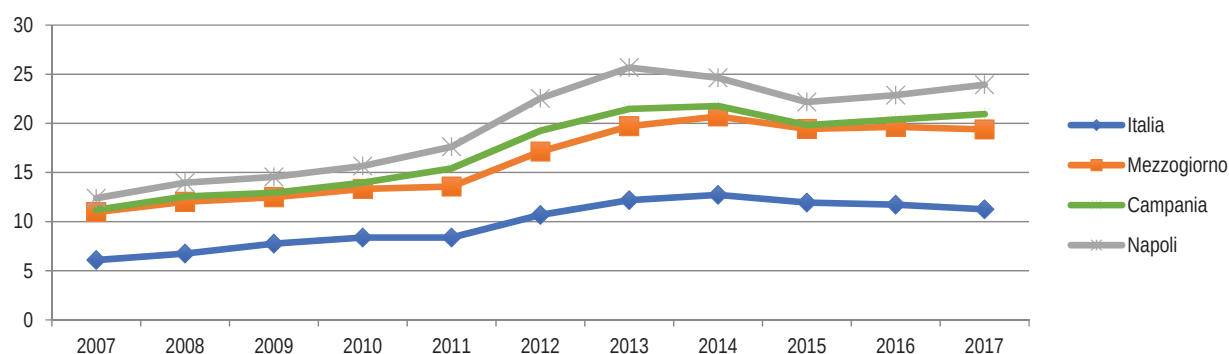
Fig. 1.8 – Trend del valore aggiunto pro capite 2007-2015 (2007=100)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

L'esito più grave della crisi partenopea è però relativo alle dinamiche del mercato del lavoro. I dati ufficiali confermano, come è spiacevole consuetudine, un tasso di disoccupazione meridionale più elevato del valore medio italiano, oltre che un processo di crescente divergenza tra le diverse aree. Si nota, infatti, che dal 2007 al 2017 sia il tasso di disoccupazione italiano che quello del Mezzogiorno crescono, e che – soprattutto dal 2012 in poi – la forbice si allarga sempre di più (Figura 1.9). Ancora più evidente e drammatica è la condizione nella città metropolitana di Napoli. Prima della crisi, il tasso di disoccupazione partenopeo era quasi in linea con quello del Mezzogiorno, mentre nel 2017 è quasi cinque punti percentuali più elevato. Il differenziale tra il tasso di disoccupazione di Napoli e quello della media italiana si è quasi raddoppiato negli ultimi dieci anni<sup>13</sup>.

Fig. 1.9 – Tasso di disoccupazione 15-74 anni dal 2007 al 2017

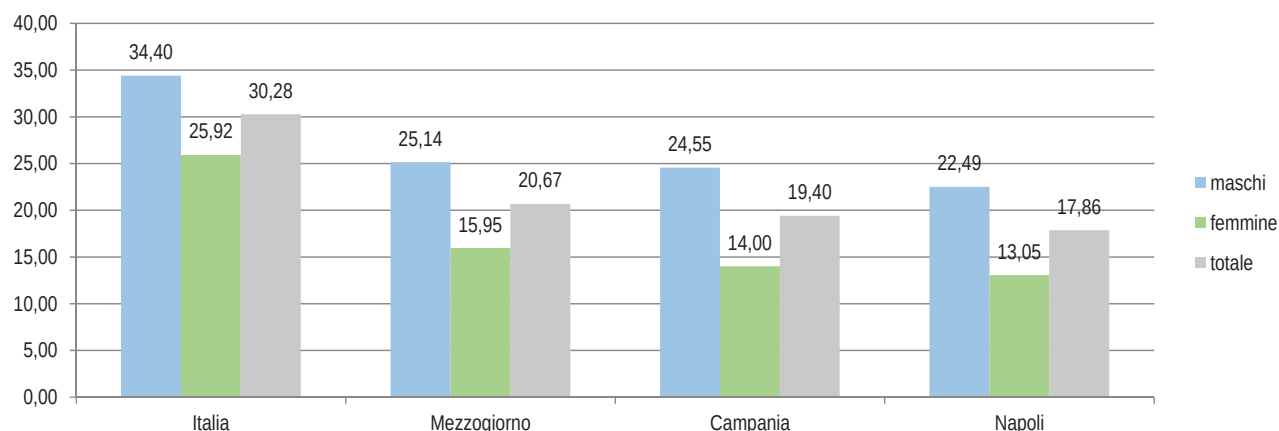


Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

<sup>13</sup> Mentre nel 2007 il tasso di disoccupazione in Italia si attestava al 6% (fonte Istat), Napoli aveva un tasso di disoccupazione pari a 12,38%. Nel 2017 invece il tasso di disoccupazione italiano saliva all'11,24% mentre quello di Napoli quasi raddoppiava, passando al 24%.

Non stupisce pertanto che il tasso di occupazione (che misura il numero di occupati sul totale della popolazione attiva e inattiva) della città metropolitana di Napoli registri nell'ultimo anno valori inferiori sia al Mezzogiorno sia alla Campania nel suo insieme<sup>14</sup>. Il mercato del lavoro non riserva notizie migliori neanche per i più giovani. In questa fascia d'età (15-29 anni) il tasso di occupazione napoletano è inferiore non solo a quello medio italiano ma anche a quello meridionale e a quello campano (Figura 1.10).

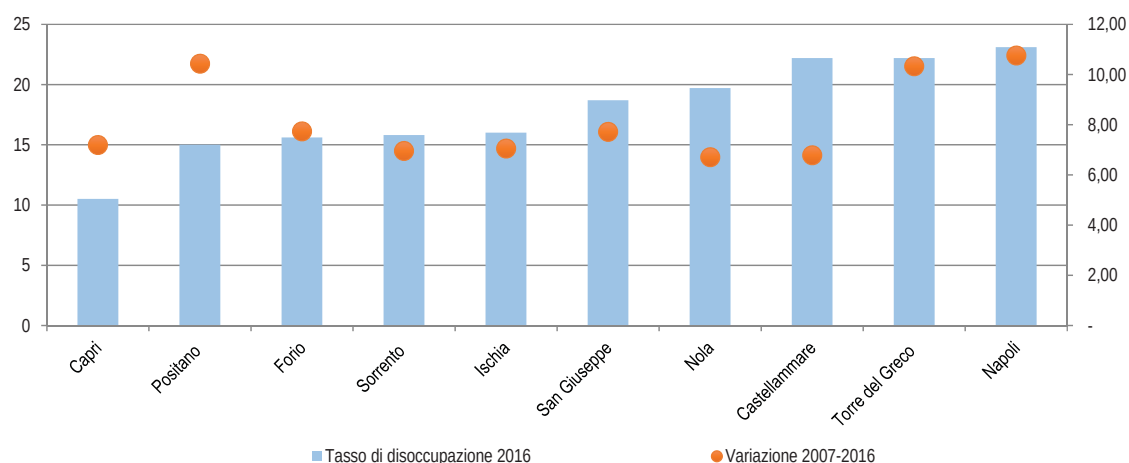
Fig. 1.10 – Tasso di occupazione 15-29 anni per sesso, 2017



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Volgendo, infine, nuovamente lo sguardo ai Sistemi locali del lavoro, la figura seguente mostra i tassi di disoccupazione nel 2016 dei dieci Sistemi locali del lavoro coinvolti nella città metropolitana di Napoli (istogrammi, asse destro) e la loro variazione dal 2007 al 2016 (punti rossi, asse sinistro). Il tasso di disoccupazione è cresciuto inesorabilmente in tutti i Sistemi locali del lavoro dell'area metropolitana.

Fig. 1.11 – Tasso di disoccupazione SLL 2016 e variazione % dal 2007 al 2016



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

<sup>14</sup> Nel 2017 il tasso di occupazione totale (15-64 anni) in Italia è al 58%, mentre nel Mezzogiorno al 44%, in Campania al 42% e a Napoli al 39,4% (fonte Istat).

Nell'ultima rilevazione i tassi di disoccupazione più elevati si trovano nei Sistemi locali del lavoro di Napoli (23,1%), di Torre del Greco (22,2%), di Castellammare di Stabia (22,2%), di Nola (19,7%) e di San Giuseppe Vesuviano (18,7%). Le cinque aree sono state infatti considerate "aree di crisi non complessa" con la delibera n. 604 del 2016 della Giunta della Regione Campania, ossia aree investite da crisi che hanno un impatto significativo sullo sviluppo e sull'occupazione di rilievo regionale. Questo vuol dire, allo stesso tempo, che le aree sono ammesse a usufruire di agevolazioni offerte dall'accordo di programma quadro con il Ministero dello Sviluppo e Invitalia, un'occasione da sfruttare con intelligenza e con una profonda conoscenza del tessuto produttivo locale e dei suoi punti di forza e di debolezza<sup>15</sup>. L'area della città metropolitana di Napoli è interessata anche da quelle che vengono definite "aree di crisi complessa", ossia il cui impatto negativo è considerato di portata nazionale. A seguito della delibera della giunta regionale n. 590 del 26 settembre 2017 la Regione Campania ha infatti individuato tre aree di crisi complessa, coincidenti con i poli industriali di Acerra-Marcianise-Airola, Torre Annunziata-Castellammare e Battipaglia-Solofra<sup>16</sup>. I Sistemi locali del lavoro dell'area metropolitana coinvolti sono quindi Napoli, Nola, Castellammare e Torre del Greco. Vale la pena ricordare la crisi economico-ambientale in cui versa il comune di Acerra, nel Sistema locale del lavoro di Napoli, dove oltre 13 anni fa vi è stata la dismissione del celebre polo chimico. Negli anni più recenti i fallimenti registrati nel settore chimico e metalmeccanico hanno portato al licenziamento di centinaia di lavoratori e all'apertura di diversi tavoli di crisi. Nel 2013, ad esempio, dopo tre anni da quando l'Ansaldo ha dirottato le proprie commesse verso aziende del Nord, è stato chiuso lo stabilimento della S.I.M.M.I. Spa – Società Italiana Montaggi e Manutenzioni Industriali. Negli anni successivi ad Acerra sono fallite anche importanti aziende del settore chimico locale come la SIMPE Spa e la FIDION Srl. Il Sistema locale del lavoro di Napoli fa i conti anche con le crisi del polo chimico e metalmeccanico di Caivano, dei settori dell'elettronica e metalmeccanico di Casoria e del polo calzaturiero di Casandrino. In totale, in tutto il Sistema locale del lavoro di Napoli ci sono stati ben 11.648 licenziamenti dal 2013 al 2016. I Sistemi locali del lavoro di Castellammare e Torre del Greco, anch'essi in crisi, sono invece legati soprattutto al destino del settore della cantieristica navale. Queste realtà fanno i conti con la crisi decennale del grande insediamento produttivo di Fincantieri, che è a sua volta stretto oggi tra gli effetti della crisi economica globale e l'incremento della concorrenza da parte di altri insediamenti industriali nel Mediterraneo e nell'estremo Oriente. Anche in questo caso i licenziamenti negli ultimi anni, sia nel settore della cantieristica che nel settore metalmeccanico, sono stati numerosissimi. Dal 2013 al 2016 si contano 474 licenziamenti nel Sistema locale del lavoro di Castellammare e 417 licenziamenti in quello di Torre del Greco. Nello stesso arco temporale, il Sistema locale del lavoro di Nola, che comprende il polo commerciale e di abbigliamento di Nola ed il polo metalmeccanico di Somma Vesuviana, ha conosciuto 1064 licenziamenti.

---

<sup>15</sup> I territori delle aree di crisi industriale non complessa sono ammessi alle agevolazioni di cui alla legge 15 maggio 1989, n. 181. L'11 settembre 2017 la Giunta regionale ha approvato l'atto deliberativo sulle aree di crisi non complessa e dato il via all'accordo di programma quadro con il Ministero dello Sviluppo e Invitalia.

<sup>16</sup> Le "aree di crisi industriale complessa" sono aree che riguardano specifici territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale e con impatto significativo sulla politica industriale nazionale, non risolvibili con risorse e strumenti di sola competenza regionale. La natura "complessa" della crisi implica la presenza di crisi che riguardano una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto o una grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione sul territorio. Con decreto ministeriale del 22 novembre 2017 sono riconosciuti come aree di crisi complessa della Campania i tre poli industriali di Acerra-Marcianise-Airola, Torre Annunziata-Castellammare e Battipaglia-Solofra. I poli ricomprendono 24 comuni riconducibili a 9 Sistemi locali del lavoro (Caserta, Napoli, Salerno, Nola, Montesarchio, Solofra, Battipaglia, Castellammare, Torre del Greco).

## 1.2. Competitività e crescita

Come mostrato nel paragrafo precedente, la città metropolitana di Napoli è ben lontana dal recuperare i non esaltanti livelli di crescita e occupazione di dieci anni fa. Una condizione di estrema gravità, considerato che – come si è osservato in precedenza – ancora oggi la città produce più della metà del Pil regionale e non meno del 15% del Pil dell'intero Mezzogiorno. È chiaro, quindi, che se non si ristabiliscono le condizioni dello sviluppo economico a Napoli ciò non potrà che rallentare la crescita dell'intero Mezzogiorno e aggravare le condizioni del dualismo fra Nord e Sud. Occorrerebbe quindi che le politiche economiche nazionali, regionali e locali spingessero coralmemente per rafforzare le condizioni della crescita e rimettere in moto l'economia cittadina. Questa è la questione cruciale della politica economica per Napoli, e quindi dovrebbe anche essere la questione al centro del Piano Strategico Metropolitano. Il tema è dunque quello della competitività, intesa come capacità di attrarre investimenti, favorire la crescita del tessuto produttivo, alimentare lo sviluppo economico-sociale e determinare la condizione per più soddisfacenti livelli occupazionali e maggiore benessere<sup>17</sup>.

D'altra parte, come sottolineano diversi studi, la concorrenza tra le economie dei diversi Stati è sempre di più una concorrenza tra grandi città, che sono oggi tra i principali motori di sviluppo delle economie nazionali (Testa, 2013; Ambrosetti, 2016). L'attenzione degli studiosi sul piano internazionale si concentra sempre di più sull'analisi dei fattori di competitività delle città. Ad esempio, lo studio coordinato dal Ni Pengfei, direttore del Centro per la Città e la Competitività dell'Accademia Cinese delle Scienze Sociali, *"The Global Urban Competitiveness Report"*, contiene un interessante studio pubblicato nel 2017 sulla competitività globale di 505 città di tutto il mondo. L'indice di competitività urbana proposto nell'ultimo report si riferisce al 2016 e viene costruito sulla base di tre categorie di fattori: fattori di input, fattori di processo e fattori di output<sup>18</sup>. L'indagine include le città metropolitane italiane di Milano, Roma e Napoli. Secondo questo indice di competitività urbana, la città di Napoli si trova solo al 300° posto su un totale di 505 città considerate, mentre Milano e Roma vengono valutate molto meglio: la prima è diciottesima e la seconda è cinquantesima.

Anche il report *"Hot spots 2025. Benchmarking the future competitiveness of cities"* dell'Economist Intelligence Unit (EIU, 2013) considera 120 città di tutto il mondo, comparandole sulla base di 31 fattori di competitività<sup>19</sup>. Il report non prende in considerazione la città di Napoli ma, con

<sup>17</sup> Il WEF definisce la competitività come l'insieme di istituzioni, politiche e fattori (micro e macroeconomici) che determinano il livello di produttività di un paese e il potenziale di crescita dell'economia (WEF, 2014). La Commissione Europea definisce la competitività come «la capacità di offrire un ambiente attraente e sostenibile per le imprese e i residenti per vivere e lavorare» (Annoni, Dijkstra, 2013, p. 4).

<sup>18</sup> I primi considerano sei determinanti della competitività: l'*Enterprise Quality*, che si riferisce alla qualità e all'efficienza delle imprese; il *Local Supply*, che considera sia le risorse naturali sia i fattori produttivi di cui le imprese hanno direttamente bisogno; il *Local Demand*, che si riferisce alla domanda proveniente dai mercati locali; l'*Inner Structure*, che riguarda la struttura interna e che valuta le interrelazioni tra le entità economiche locali; il *Public Institution*, che si riferisce alle regole di condotta stabilite dal governo per trattenere i contatti tra le entità economiche e per salvaguardare lo sviluppo sociale; il *Global Connections*, che riflette le interconnessioni economiche tra la città e l'esterno. I fattori di processo valutano invece la competitività industriale tenendo conto che ogni città ha uno specifico sistema industriale e, per ogni tipologia di industria, vengono considerate la dimensione, il tasso di crescita e il quoziente di locazione. I fattori di output, infine, sono sei: il *Market Size*, misurato tramite il Pil; l'*Economy Density*, misurato tramite il PIL per km quadrato; l'*Economy Efficiency*, misurato come il PIL pro capite; la *Technological Innovation*, espresso tramite il numero di richieste di brevetto ogni 10.000 persone; l'*Economic Growth*, misurato dalla crescita del Pil reale; il *Decision-making Ability*, misurato attraverso l'influenza che una città ha sui mercati esterni.

<sup>19</sup> Questi fattori sono raggruppati in 8 categorie: la solidità economica, il capitale umano, l'efficacia e il carattere delle istituzioni, la maturità finanziaria, l'attrattività globale, il capitale fisico, i rischi ambientali e naturali e, infine, le caratteristiche sociali e culturali. Sulla base di questi fattori di competitività lo studio dell'Economist Intelligence Unit (EIU) si spinge a stimare la competitività delle città nell'anno 2025.

riferimento all'Italia, solo Milano e Roma. Le due città si collocano, rispettivamente, al 58° e 68° posto in classifica<sup>20</sup>.

L'esigenza di misurare l'attrattività delle città e delle realtà urbane è dunque da tempo oggetto di interesse a livello internazionale così come, più in generale, l'esigenza di costruire indici sintetici che misurino la competitività di un paese o di una regione (IMD, 2006; OCSE, 2011; World Economic Forum, 2008; Commissione europea, 2011). Gli studi più noti sulla competitività restano comunque quelli del World Economic Forum (WEF) e della Commissione Europea (CE). Il primo propone annualmente il celebre *Global Competitiveness Index (GCI)*, che ha però solo carattere nazionale, mentre la seconda propone un indice regionale, il *Regional Competitiveness Index (RCI)*. La conoscenza di questi indici riconosciuti a livello globale ci permette di individuare quali sono i parametri comunemente usati dagli istituti di ricerca internazionali per valutare la competitività e quale è la metodologia con cui sono costruiti questi indici<sup>21</sup>.

Naturalmente, gli indici di competitività presentano una serie di vantaggi e svantaggi (OECD, 2008, pp. 13-14). Sono in grado di fornire ai *policy makers* un'informazione sintetica e immediata di realtà complesse e consentono di seguire nel corso del tempo le *performance* di Paesi, regioni o città, oltre ad essere anche di facile comunicazione all'opinione pubblica. Allo stesso tempo, però, possono talvolta suggerire interventi di politica economica inadeguati, sia perché inducono a interpretazioni semplicistiche della realtà, sia perché la selezione dei pesi e degli indicatori può essere suscettibile di condizionamenti ideologici. Gli indici proposti dal WEF e dalla Commissione europea, ad esempio, sembrano assegnare un peso rilevante a fattori controversi come la deregolamentazione dei mercati finanziari e del lavoro sui cui effetti, in realtà, il mondo accademico non ha una posizione univoca<sup>22</sup>. Per non cadere nel rischio di condizionamenti ideologici che caratterizza taluni studi, la Scuola di Governo del Territorio ha proposto nel primo Rapporto "La competitività italiana. Le imprese, i territori, le città metropolitane" (2016) un indice sintetico di competitività che, da un lato, si avvantaggia degli sviluppi tecnico-analitici compiuti dal WEF e dalla Commissione Europea e, dall'altro, supera queste difficoltà sul piano aspetto teorico-metodologico assegnando un peso anche alla domanda aggregata, oltre che alle determinanti dell'offerta, nella valutazione della competitività. In altri termini, l'indice che è stato sviluppato dalla

<sup>20</sup> L' "European Cities Monitor 2011" della società di servizi immobiliari Cushman & Wakefield (2010) è invece una indagine, condotta mediante interviste, che ha lo scopo di individuare, tra 36 grandi città europee considerate, le realtà migliori nelle quali un'impresa può localizzarsi. Anche in questo caso la città di Napoli non compare tra quelle considerate, mentre Milano si colloca al 10° posto e Roma al 33°.

<sup>21</sup> Il *Global Competitiveness Index* del WEF è strutturato in 12 sotto-pilastri. Di questi, 4 rientrano negli indicatori di base (istituzioni, infrastrutture, contesto macroeconomico, salute e formazione di base), 6 nei potenziatori di efficienza (istruzione e formazione superiore, efficienza del mercato dei beni, efficienza del mercato del lavoro, sviluppo del mercato del lavoro, preparazione tecnologica, dimensione del mercato) e 2 negli indicatori di innovazione e di sviluppo interno (*business sophistication* e innovazione). L'Indicatore della Commissione Europea si ispira in certa misura al *Global Competitiveness Index* del WEF ed è, a sua volta, costituito da tre sotto-indici: *Basic*, *Efficiency* e *Innovation*. Il gruppo *Basic* è costituito dai pilastri che rappresentano i fattori ritenuti strettamente necessari per il funzionamento di qualunque economia, sviluppata o in via di sviluppo, e riguardano aspetti come la produttività della forza lavoro, le infrastrutture, la qualità della *governance* e il livello di salute del "capitale umano". Il secondo gruppo, *Efficiency*, comprende i pilastri che consentono di descrivere l'ambiente socio-economico e comprende pilastri come l'istruzione di base e superiore, l'efficienza del mercato del lavoro e la dimensione del mercato. L'ultimo gruppo comprende i pilastri correlati all'alta tecnologia: preparazione tecnologica, *business sophistication* e innovazione.

<sup>22</sup> Seguendo l'impostazione dei modelli di crescita tradizionali di Solow, Barro e Sala-i-Martin (1956, 1957), particolare rilievo viene dato a fattori come le privatizzazioni e deregolamentazioni dei mercati (Megginson e Netter, 2000; Nicoletti e Scarpetta, 2003; Ciccone e Papaionnau, 2008), oltre che alla logica dello sviluppo dei mercati finanziari come fattore di stimolo agli investimenti a lungo termine (Ang, 2008; Aghion *et al.*, 2007; Levine, 2005; King and Levine, 1993; Rajan and Zingales, 1998). Sul piano macroeconomico, in linea con gli studi di Stanley Fischer (1993) sulla crescita, viene introiettata l'idea che alti livelli di deficit e di debito pubblico possano influenzare negativamente le aspettative degli agenti economici, compromettendo la produttività e la crescita e del sistema economico (v. WEF, 2008, p. 46). Al tempo stesso, si assume che la stabilità dei prezzi e la credibilità delle autorità monetarie siano fattori chiave per il buon funzionamento del sistema economico e quindi per la crescita (Goodfriend 2007).



Scuola, e che qui riprendiamo, aggiorniamo e sviluppiamo ulteriormente, si distingue da quelli del WEF e della Commissione europea, che ispirandosi ai modelli di crescita endogena, tendono a misurare la competitività esclusivamente in termini di trasformazioni istituzionali volte a favorire il regime di libero mercato.

Nelle pagine che seguono analizziamo e compariamo la competitività della città metropolitana di Napoli e delle altre città italiane costruendo un *Indice sintetico di competitività* che scaturisce dalla media aritmetica di due indicatori: l'*Indicatore di sviluppo delle attività produttive* (ISAP), che misura la competitività dell'apparato produttivo locale, e l'*Indicatore di contesto territoriale* (ICT), che invece misura la competitività del contesto territoriale in cui quelle imprese si trovano ad operare con riferimento alle infrastrutture, ai servizi e alla qualità della funzione pubblica<sup>23</sup>. L'*Indice sintetico di competitività territoriale* mette dunque sullo stesso piano sia i fattori di sviluppo delle attività produttive sia i fattori di contesto. I sotto-indicatori considerati per la costruzione dell'*Indicatore di sviluppo delle attività produttive* e dell'*Indicatore di contesto territoriale* misurano la competitività sulla base di dati in prevalenza oggettivi. Le variabili non sono state infatti selezionate con tecniche di campionamento casuale, ma sono state scelte sulla base delle indicazioni presenti nella letteratura internazionale, anche sulla scorta del lavoro svolto dal WEF e dalla Commissione Europea, oltre che con la modellistica *demand driven*, e si è ridotto al minimo il ricorso a dati qualitativi estratti da sondaggi e questionari, dato che questi sono fortemente influenzati dalla percezione personale degli intervistati (come vedremo, vi è solo un sotto-indicatore di carattere originariamente qualitativo: Qualità della funzione pubblica). Il Rapporto della Scuola del 2016, che qui sviluppiamo, ha inoltre il vantaggio di aver proposto un'analisi della competitività a un livello di dettaglio generalmente non trattato dalla letteratura: quello delle province e delle città metropolitane. Riprendiamo e aggiorniamo dunque il lavoro svolto nel primo Rapporto, concentrandoci prevalentemente sulla città metropolitana di Napoli ed operando il confronto con le principali città italiane, con la media dei Comuni italiani e con il Mezzogiorno.

Sul piano metodologico, per la costruzione dei pilastri è stata adottata la tecnica di misurazione della competitività basata sulla media aritmetica di una serie di sotto-indicatori normalizzati in un *range* che varia da 1 a 7<sup>24</sup>. Questa normalizzazione è stata definita sulla base della seguente logica: dati i due livelli generici di competitività - alto e basso - il fattore di normalizzazione assegnato ai singoli sotto-indicatori, per ogni singola provincia, assume punteggio 1 se il valore del sotto-indicatore considerato coincide con il valore più basso rilevato tra tutte le province a livello nazionale o punteggio 7 se il valore del sotto-indicatore considerato coincide con il valore più alto rilevato tra tutte le province a livello nazionale. Nel primo caso il sotto-indicatore si attesta ad un livello di bassissima competitività, mentre nel secondo caso ad un livello di altissima competitività. Dati questi due punteggi estremi, segue la seguente griglia con range di competitività (Fig. 1.12 seguente).

---

<sup>23</sup> Per ulteriori approfondimenti metodologici si rinvia al già citato Rapporto della Scuola di Governo del Territorio (Realfonzo 2016).

<sup>24</sup> Si noti che lo stesso *range* è stato utilizzato anche nelle analisi condotte dal WEF e dalla Commissione europea, sebbene sia frutto di una griglia di punteggi assegnati alle risposte degli intervistati (v. per esempio WEF, 2014, p.49). Per un confronto con la metodologia corrente di analisi della competitività delle province si veda, tra gli altri, Ciccarelli (2003).



Fig. 1.12 – Griglia con range di competitività da 1 a 7 per la standardizzazione dei dati



Estratta dal Rapporto "La Competitività Italiana. Le Imprese, i territori, le città metropolitane"

L'Indicatore di sviluppo delle attività produttive, che nella versione precedente era fermo al 2014, viene aggiornato al 2016. I sotto-indicatori che lo compongono sono elencati e descritti nella tabella seguente (Tabella 1.2).

Tab. 1.2 – Indicatore di sviluppo delle attività produttive

| Sotto-indicatori                   | Criterio di calcolo                                                                                                   | Fonte dati                                      | Anni                    |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------|
| Dimensione media                   | Rapporto tra il numero di addetti delle imprese attive e il numero di imprese attive.                                 | ns elaborazione su dati Movimprese e Istat      | 2012-2016               |
| Quota società di capitale          | Rapporto tra il numero di imprese attive con forma giuridica "società di capitale" e il numero di imprese attive.     | ns elaborazione su dati Movimprese              | 2012-2016               |
| Produttività del lavoro            | Rapporto tra il Valore aggiunto in termini reali e il numero di occupati dipendenti.                                  | ns elaborazione su dati Istat e Ameco           | 2012-2015 <sup>25</sup> |
| Apertura dei mercati               | Rapporto tra le esportazioni nette e il Valore aggiunto in termini reali.                                             | ns elaborazione su dati Istat e Ameco           | 2012-2015 <sup>26</sup> |
| Spesa in ricerca e sviluppo        | Rapporto tra la spesa delle imprese in ricerca e sviluppo e il numero dei lavoratori dipendenti delle stesse imprese. | ns elaborazione su dati Aida <sup>27</sup>      | 2012-2016               |
| Quota imprese che fanno formazione | Quota percentuale delle imprese che internamente o esternamente hanno effettuato corsi formazione per il personale.   | Unioncamere- Excelsior Informa                  | 2012-2016               |
| Quota dipendenti laureati          | Quota percentuale delle assunzioni previste dalle imprese in base al livello di istruzione dei dipendenti.            | Unioncamere- Excelsior Informa                  | 2012-2016               |
| Densità media delle imprese        | Numero delle imprese attive per ogni 100 abitanti.                                                                    | ns elaborazione su dati Movimprese e dati Istat | 2012-2016               |

Anche l'Indicatore di contesto territoriale viene aggiornato al 2016 e, rispetto alla versione precedente, vengono anche sostituiti due sotto-indicatori<sup>28</sup>. L'elenco finale dei sotto-indicatori che lo compongono è contenuto nella tabella seguente (Tabella 1.3).

<sup>25</sup> Ai fini del calcolo dell'Indicatore di sviluppo delle attività produttive e dell'Indice sintetico 2016, i dati relativi al valore aggiunto per città metropolitana del 2016 (non ancora pubblicati dall'Istat) vengono posti uguali a quelli del 2015.

<sup>26</sup> Come nel caso precedente, i dati relativi al valore aggiunto per città metropolitana del 2016 vengono posti uguali a quelli del 2015.

<sup>27</sup> Con l'introduzione del decreto legislativo n. 139/2015 si fa ora riferimento alla voce di bilancio "Costi di ricerca e pubblicità". Rispetto alla versione precedente dell'Indice sintetico, infatti, l'OIC 24 ha modificato la voce di bilancio "Spesa in R&S" in "Costi di ricerca e pubblicità". La nuova voce include i costi di sviluppo, i costi di ricerca e i costi di pubblicità.

<sup>28</sup> L'indicatore "Qualità della funzione pubblica" nella precedente versione espresso dall'indicatore "European Quality of Government Index" di Charron et al. (2015) con base territoriale regionale, viene sostituito con la proxy "partecipazione civica e politica" del Rapporto Urbes dell'Istat con base territoriale di città metropolitana. L'indicatore "spesa pro-capite delle famiglie" nella precedente versione era dato dal rapporto tra la spesa delle famiglie (fonte datiitalia.it) e il totale della popolazione. Essendo il dato fermo al 2012 abbiamo aggiornato l'indicatore con la "spesa media in beni durevoli per famiglia" di fonte Osservatorio Findomestic. L'indicatore "indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici" con base territoriale regionale viene sostituito con l'indicatore "indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici" con base territoriale di città metropolitana. L'indicatore "indice di diffusione della banda larga", che nella precedente versione era con base territoriale regionale, viene sostituito con l'indicatore "indice di diffusione della banda larga" con base territoriale della città metropolitana.

Tab. 1.3 – Indicatore di contesto territoriale

| Sotto-indicatori                                          | Criterio di calcolo                                                                                                                                                                       | Fonte dati                                                                                       | Anni                      |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Spesa delle famiglie                                      | Spesa media in beni durevoli per famiglia                                                                                                                                                 | Dati estratti da Osservatorio Fin-domestic                                                       | 2012-2016                 |
| Consumi finali pro-capite delle pubbliche amministrazioni | Rapporto tra la spesa per consumi finali della pubblica amministrazione e il totale della popolazione.                                                                                    | ns elaborazione su dati Istat                                                                    | 2012-2015 <sup>29</sup>   |
| Indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici        | Tempi di percorrenza, espressi in minuti, dal centroide di ogni comune alle tre infrastrutture più vicine, classificate in porti, aeroporti, stazioni ferroviarie e caselli autostradali. | Istat                                                                                            | 2013 <sup>30</sup>        |
| Densità degli sportelli bancari                           | Numero di sportelli bancari per ogni 1000 abitanti.                                                                                                                                       | ns elaborazione su dati Banca d'Italia (numero sportelli bancari) e Istat (popolazione)          | 2012-2016                 |
| Indice di diffusione della banda larga                    | Percentuale di famiglie che dispongono di collegamento a banda larga.                                                                                                                     | ns elaborazione su dati EURO-STAT                                                                | 2012-2016                 |
| Qualità della funzione pubblica                           | Proxy data dalla "partecipazione civica e politica" espressione della fiducia nelle istituzioni                                                                                           | Dati estratti dal "Rapporto Urbes"                                                               | 2013 e 2015 <sup>31</sup> |
| Incidenza della criminalità                               | Reati denunciati ogni 100mila abitanti.                                                                                                                                                   | Dati Ministero dell'Interno e Istat, estratti dal report del sole 24 ore "La qualità della vita" | 2012-2016                 |
| Costo del lavoro medio                                    | Rapporto tra il costo del lavoro totale (comprensivo di tasse e contributi) e il numero dei dipendenti delle imprese private.                                                             | ns elaborazione su dati Aida                                                                     | 2012-2016                 |
| Tassi di interesse bancari                                | I tassi di interesse bancari regionali sono relativi al mese di dicembre di ogni anno e sono estratti dai bollettini regionali di Bankitalia.                                             | Banca d'Italia                                                                                   | 2012-2016                 |
| Pressione fiscale totale                                  | L'indicatore riprende il <i>Total Tax Rate</i> , ossia la pressione fiscale totale che grava per un'impresa individuale tipo secondo l'Osservatorio CNA. <sup>32</sup>                    | CNA: Centro Studi - Osservatorio della tassazione sulla piccola impresa                          | 2012-2016                 |

Sulla base di questa analisi, ad ogni città metropolitana viene assegnato un valore che esprime la competitività territoriale in un *range* che va da 1 a 7. Riportiamo di seguito (Tabella 1.4) il valore dell'*Indice sintetico di competitività* per tutte le città metropolitane a statuto ordinario relativo all'anno 2016, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati, riportando anche i valori della rilevazione per il 2012 (primo anno per il quale sono disponibili i dati) in modo da avere un'indicazione delle tendenze in atto (l'entità della variazione 2012-2016 è sottolineata simbolicamente con delle frecce nell'ultima colonna)<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> I dati sui consumi finali delle pubbliche amministrazioni relativi al 2016 non sono disponibili. Ai fini del calcolo dell'Indicatore di contesto territoriale e dell'Indice sintetico 2016 vengono dunque utilizzati i dati 2015.

<sup>30</sup> L'Istat ha pubblicato l'"indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici" a livello provinciale solo per l'anno 2013; è dunque questo il valore che viene utilizzato per calcolare l'Indicatore di contesto territoriale e l'Indice sintetico in tutti gli anni della nostra analisi.

<sup>31</sup> Il Rapporto Urbes è stato pubblicato nel 2013 e nel 2015. Nella nostra analisi, quindi, il dato estratto dal Rapporto del 2013 viene usato per gli anni 2012, 2013 e 2014 e il dato estratto dal Rapporto del 2015 viene usato per gli anni 2015 e 2016.

<sup>32</sup> L'indicatore viene calcolato per capoluogo di provincia, ma nella nostra analisi viene esteso all'intero territorio metropolitano.

<sup>33</sup> Due frecce verso l'alto o verso il basso indicano una variazione positiva o negativa consistente, superiore a tre decimi; una freccia verso l'alto o verso il basso indica una variazione positiva o negativa apprezzabile, da valori superiori a uno e sino a tre decimi; le altre variazioni sono trascurabili.

Tab. 1.4 – Indice sintetico di competitività 2016 e 2012 e variazione

| Città metropolitane | Indice sintetico 2016 | Indice sintetico 2012 | Variazione |
|---------------------|-----------------------|-----------------------|------------|
| Milano              | 4,75                  | 4,95                  | □          |
| Bologna             | 4,49                  | 4,71                  | □          |
| Torino              | 4,24                  | 3,87                  | □□         |
| Firenze             | 4,22                  | 4,24                  | =          |
| Venezia             | 4,08                  | 4,18                  | =          |
| Roma                | 3,63                  | 4,25                  | □□         |
| Genova              | 3,62                  | 3,74                  | □          |
| Bari                | 3,25                  | 3,51                  | □          |
| Napoli              | 2,68                  | 2,63                  | =          |
| Reggio Calabria     | 2,51                  | 2,27                  | □          |

Fonte: ns. elaborazione

In cima alla competitività italiana si colloca quindi stabilmente Milano, seguita da Bologna. Entrambe le città hanno conosciuto una flessione ma a partire da valori elevati di competitività. Vengono poi appaiate Torino e Firenze, con la città piemontese che ha vistosamente accresciuto la sua competitività rispetto alle altre negli ultimi anni. Segue quindi Venezia, poi staccate Roma e Genova, con Roma che al contrario di Torino ha conosciuto la più grave perdita di competitività nel periodo considerato. Infine, vi sono le tre città del Mezzogiorno continentale, con Bari che sopravanza significativamente Napoli e infine Reggio Calabria. Si osserva che il dato di Napoli è stabile nel periodo considerato, mentre Bari ha conosciuto una flessione relativa di competitività e Reggio Calabria un progresso. Per una prima comprensione delle dinamiche in atto, esaminiamo dunque il dato relativo all'Indicatore di sviluppo delle attività produttive, relativo sempre alle città metropolitane e per il medesimo arco temporale (Tabella 1.5).

Tab. 1.5 – Indicatore di sviluppo delle attività produttive 2016 e 2012 e variazione

| Città metropolitane | Indicatore di sviluppo delle attività produttive 2016 | Indicatore di sviluppo delle attività produttive 2012 | Variazione |
|---------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------|
| Milano              | 5,07                                                  | 5,18                                                  | □          |
| Torino              | 4,37                                                  | 3,67                                                  | □□         |
| Bologna             | 4,37                                                  | 4,51                                                  | □          |
| Firenze             | 4,03                                                  | 3,94                                                  | =          |
| Roma                | 3,63                                                  | 4,40                                                  | □□         |
| Genova              | 3,32                                                  | 3,22                                                  | =          |
| Venezia             | 2,94                                                  | 2,86                                                  | =          |
| Bari                | 2,76                                                  | 3,13                                                  | □□         |
| Napoli              | 2,13                                                  | 2,24                                                  | □          |
| Reggio Calabria     | 1,61                                                  | 1,65                                                  | =          |

Fonte: ns. elaborazione

Si osserva che dal punto di vista dell'apparato produttivo Milano primeggia, nonostante un piccolo calo di competitività, seguita da Torino e Bologna, con la città piemontese che ha conosciuto un forte incremento di competitività del suo apparato produttivo. Seguono poi Firenze e Roma, quest'ultima in forte calo, e quindi Genova e Venezia. Il gruppo delle città meridionali chiude sempre la graduatoria e sempre nel medesimo ordine, con Bari che conosce un forte calo di competitività dell'apparato produttivo, Napoli che conosce pure un calo e Reggio Calabria che si attesta a livelli bassissimi di competitività. Completiamo questa prima analisi con i risultati dell'*Indicatore di contesto territoriale* (Tabella 1.6).

Tab. 1.6 – Indicatore di contesto territoriale 2016 e 2012 e variazione

| Città metropolitane | Indicatore di<br>contesto territoriale 2016 | Indicatore di<br>contesto territoriale 2012 | Variazione |
|---------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|------------|
| Venezia             | 5,22                                        | 5,51                                        | □          |
| Bologna             | 4,62                                        | 4,92                                        | □          |
| Milano              | 4,44                                        | 4,71                                        | □          |
| Firenze             | 4,39                                        | 4,60                                        | □          |
| Torino              | 4,11                                        | 4,07                                        | =          |
| Genova              | 3,91                                        | 4,26                                        | □□         |
| Bari                | 3,74                                        | 3,89                                        | □          |
| Roma                | 3,64                                        | 4,09                                        | □□         |
| Reggio Calabria     | 3,40                                        | 2,89                                        | □□         |
| Napoli              | 3,22                                        | 3,02                                        | □          |

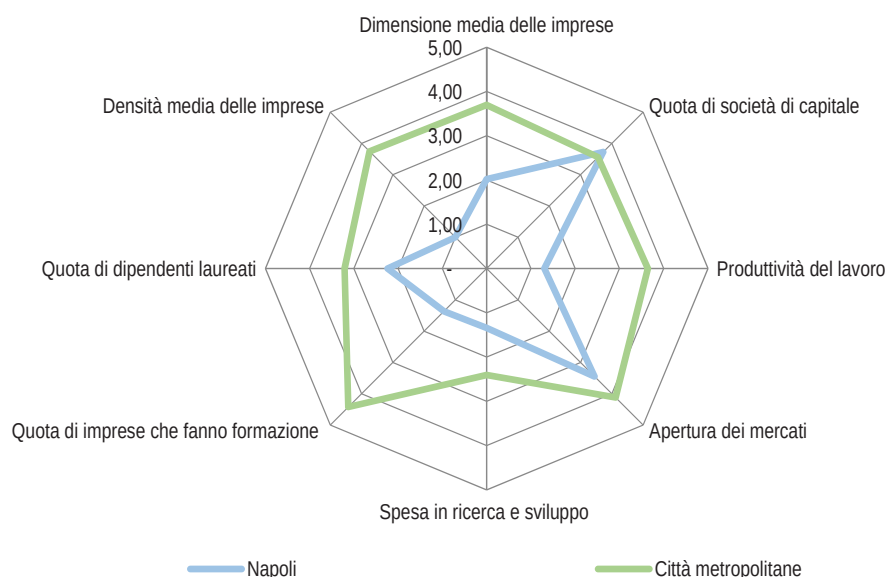
Fonte: ns. elaborazione

L'indicatore di contesto territoriale presenta una graduatoria parzialmente diversa dal precedente. In questo caso, Venezia si colloca al primo posto, seguita a distanza da Bologna, e poi da Milano e Firenze a valori sostanzialmente equivalenti. Seguono poi Torino e Genova. Anche in questo caso, Roma mette a segno una drastica caduta di competitività collocandosi al di sotto di Bari e sopravanzando solo Reggio Calabria e Napoli. Da notare che tutte le città del Centro-Nord registrano una caduta di competitività, con eccezione di Torino, mentre Reggio Calabria conosce un sensibile progresso, scavalcando Napoli nel periodo 2012-2016. Anche Napoli conosce un certo progresso ma su valori molto bassi, che le fanno mantenere la maglia nera in fatto di competitività legata al contesto territoriale.

### 1.3. Competitività del tessuto produttivo locale

Entriamo ora nel merito dell'analisi della competitività dell'apparato produttivo e del contesto socio-economico partenopeo guardando da vicino i singoli 18 sotto-indicatori che compongono i due indicatori di sintesi riportati in precedenza. Cominciamo dagli otto sotto-indicatori che compongono l'*Indicatore di sviluppo delle attività produttive* (cfr. Tabella 1.2). La Figura 1.13 mostra un grafico a raggiera dove a ognuno degli otto raggi è associato uno dei otto sotto-indicatori. Man mano che ci si sposta dall'origine della figura verso il perimetro esterno, il punteggio assegnato a ognuno di essi cresce. Per offrire un'analisi grafica il più possibile esaustiva, in questa figura si fa riferimento alla media dei punteggi assegnati in tutto il periodo oggetto della nostra analisi (2012-2016). Per capire quale è il punteggio che riporta Napoli in ogni singolo sotto-indicatore è sufficiente soffermare lo sguardo sulla linea blu, mentre la linea rossa rappresenta la media dei punteggi assegnati a tutte e dieci le città metropolitane italiane.

Fig. 1.13 – Divario di competitività tra Napoli e le altre città metropolitane, indicatore di sviluppo delle attività produttive



Fonte: ns. elaborazioni

Il confronto tra le due curve è impietoso. Dalla figura emerge chiaramente, infatti, che il dato della città metropolitana di Napoli è quasi sempre inferiore a quello medio. Questo confronto ci permette però di capire meglio quali sono le precise caratteristiche strutturali del tessuto produttivo napoletano che registrano le *performance* più deludenti e che, evidentemente, hanno bisogno di maggiore sostegno e misure *ad hoc*. Abbiamo sviluppato un approfondimento per ogni singolo sotto-indicatore nelle pagine seguenti ma, sin da subito, possiamo accendere i riflettori su alcuni di essi. Ad esempio, nel confronto con la totalità delle città metropolitane italiane, risulta che la densità delle imprese e la produttività del lavoro a Napoli sono particolarmente basse, così come d'altronde è assolutamente bassa la quota di imprese che effettua formazione del personale o che fa spesa in ricerca e sviluppo. Particolarmente basse sono anche la quota di dipendenti laureati e la dimensione delle imprese. D'altronde, come abbiamo già osservato, Napoli si trova in fondo alla classifica dell'*Indicatore di sviluppo delle attività produttive*, precedendo solo la città metropolitana di Reggio Calabria (Tabella 1.5).

Mettiamo ora da parte l'indicatore sintetico ed i punteggi standardizzati e volgiamo lo sguardo alle grandezze che compongono i singoli sotto-indicatori.

### 1.3.1. Dimensione media delle imprese

Il primo sotto-indicatore è "Dimensione media delle imprese", che abbiamo calcolato come rapporto tra il numero di addetti delle imprese attive e il numero delle imprese attive nella città metropolitana di Napoli. La letteratura economica ha discusso a più riprese la relazione tra dimensione aziendale e competitività e, come spesso accade tra gli economisti, non esistono posizioni univoche (Onida, 2004; Bianchi et al., 2005; Boeri et al., 2005). Una parte della letteratura, ad esempio, ha evidenziato come le piccole dimensioni permettano alle imprese di reagire tempestivamente alle mutate condizioni della domanda, all'apertura di nuovi mercati e alle

pressioni per l'aggiornamento del capitale umano. Dall'altro lato, però, esiste una più ampia e convincente tradizione di ricerca che dimostra come al crescere delle dimensioni crescono anche la possibilità di sfruttare economie di scala, la capacità di introdurre innovazioni tecnologiche e il potere contrattuale nei confronti del sistema creditizio e dei fornitori. Bloom e Van Reenen (2006)<sup>34</sup>, ad esempio, spiegano che le piccole imprese tendono ad essere relativamente meno produttive perché generalmente gestite in modo meno efficiente ed esposte a favoritismi familiari. Secondo i due studiosi, inoltre, le piccole imprese assumono normalmente lavoratori scarsamente qualificati e fanno poca formazione, oltre a pagare salari più bassi e affrontare un rischio di fallimento più elevato rispetto a quelle di maggiori dimensioni. Da questo punto di vista, un sistema produttivo caratterizzato da piccole e piccolissime imprese si rivela tendenzialmente poco competitivo.

Guardiamo dunque quale è la dimensione media delle imprese della città metropolitana di Napoli e confrontiamola con le altre città metropolitane d'Italia. La Tabella 1.7 riporta in ordine di competitività decrescente la classifica delle dieci città metropolitane in riferimento alla dimensione media delle imprese nell'ultimo e nel primo anno delle nostre rilevazioni, il 2016 e il 2012.

Tab. 1.7 – Dimensione media delle imprese (addetti per impresa)

| Dimensione media delle imprese 2016 |      | Dimensione media delle imprese 2012 |      |
|-------------------------------------|------|-------------------------------------|------|
| Milano                              | 6,46 | Milano                              | 6,18 |
| Bologna                             | 4,84 | Roma                                | 4,65 |
| Roma                                | 4,56 | Bologna                             | 4,49 |
| Venezia                             | 4,00 | Venezia                             | 3,88 |
| Torino                              | 3,79 | Genova                              | 3,79 |
| Firenze                             | 3,75 | Torino                              | 3,70 |
| Genova                              | 3,50 | Firenze                             | 3,61 |
| <b>Napoli</b>                       | 2,41 | Bari                                | 2,74 |
| Bari                                | 2,20 | <b>Napoli</b>                       | 2,35 |
| Reggio Calabria                     | 1,51 | Reggio Calabria                     | 1,64 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Infocamere e Istat

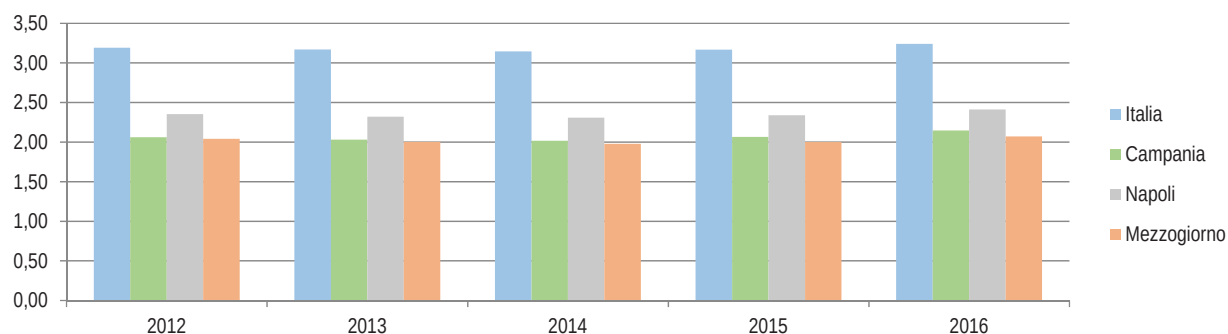
Nel 2016 Napoli conta una media di soli 2,41 addetti per impresa contro, ad esempio, ai 6,46 di Milano e ai 4,56 di Roma. Nella classifica, infatti, la città partenopea si trova in fondo, precedendo solo Bari e Milano. Il sensibile peggioramento del dato di Bari permette alla città metropolitana di Napoli di scalare una posizione rispetto al 2012, dal penultimo posto al terzultimo. Come si osserva sono stabilmente le città del Mezzogiorno ad occupare le ultime posizioni. Se allarghiamo lo sguardo e ci soffermiamo anche sulle dimensioni medie delle imprese italiane e di quelle del Mezzogiorno notiamo infatti una forte differenza su base territoriale: le imprese italiane contano in media 3,24 addetti, contro i soli 2,07 addetti delle imprese del Mezzogiorno.

La città metropolitana di Napoli, si mostra comunque, più competitiva rispetto al suo contesto d'appartenenza: con la sua media di 2,41 addetti per impresa, supera sia la dimensione media campana (2,15) che quella del Mezzogiorno (2,07).

<sup>34</sup> Bloom N., Van Reenen J., (2006), "Measuring and explaining management practices across firms and countries", Centre for Economic Performance, London.



Fig. 1.14 – Dimensione media delle imprese, 2012-2016



Fonte: ns. elaborazioni su dati Infocamere e Istat

### 1.3.2. Quota società di capitali

Un ruolo importante nel determinare la competitività del tessuto produttivo è rivestito anche dal modello di *governance* adottato dalle imprese del territorio. Il sotto-indicatore “*Quota società di capitali*”, (dato dal rapporto tra il numero di imprese attive con forma giuridica “società di capitale” e il numero totale delle imprese attive), costituisce una *proxy* del modello di *governance* degli assetti proprietari prevalenti. I modelli organizzativi più complessi e gerarchici tipici delle società di capitale sono ritenuti generalmente più efficienti di quelli che solitamente caratterizzano le società di persone. Solitamente, infatti, le società di capitali hanno una struttura aziendale più articolata, che permette una netta divisione dei compiti e delle responsabilità, oltre ad essere maggiormente propense rispetto alle società di persone a separare la proprietà dal management, facendo ricorso a manager di esperienza. Come mostra la tabella seguente (Tabella 1.8), nel 2016 a Napoli il 24% delle imprese è registrato come società di capitali, una quota significativamente inferiore solo rispetto a Milano e Roma.

Tab. 1.8 – Quota società di capitali (% sul totale)

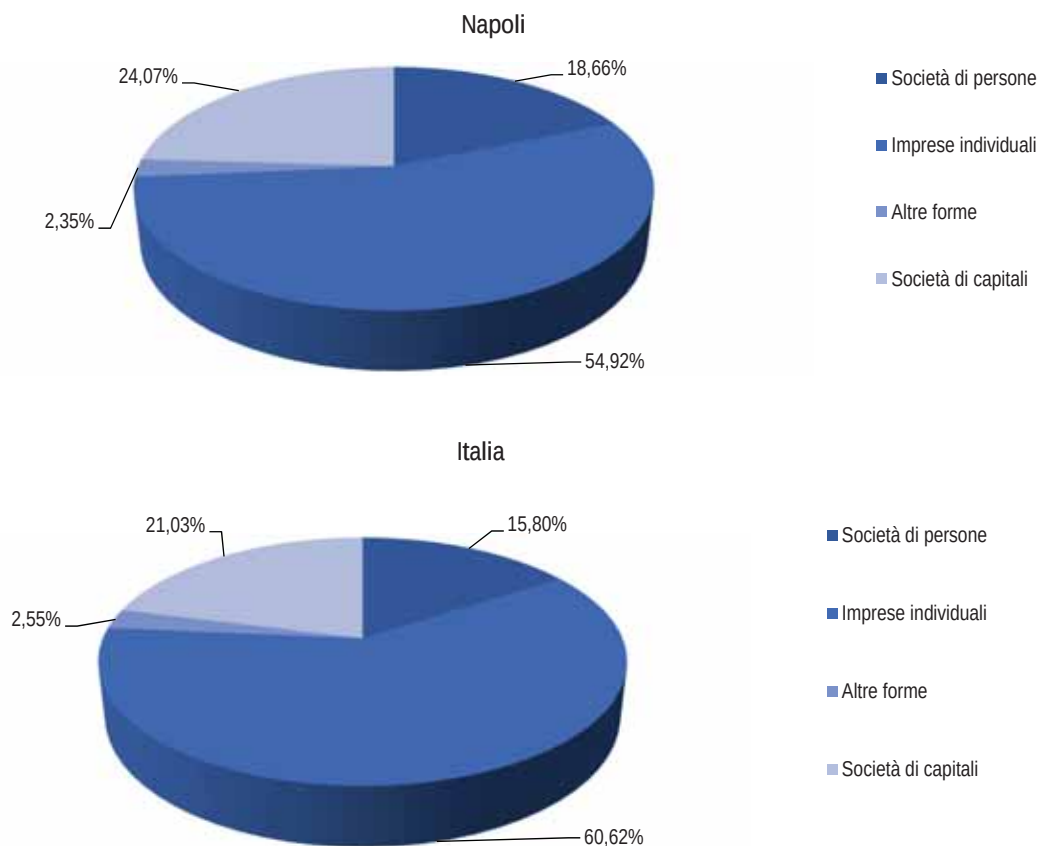
| Quota di società di capitale 2016 |              | Quota di società di capitale 2012 |              |
|-----------------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|
| Milano                            | 39,65        | Milano                            | 37,99        |
| Roma                              | 37,24        | Roma                              | 34,52        |
| Bologna                           | 24,44        | Bologna                           | 22,35        |
| <b>Napoli</b>                     | <b>24,07</b> | <b>Napoli</b>                     | <b>21,78</b> |
| Firenze                           | 22,97        | Firenze                           | 20,88        |
| Venezia                           | 19,50        | Venezia                           | 17,42        |
| Genova                            | 18,23        | Genova                            | 16,88        |
| Bari                              | 17,93        | Bari                              | 16,51        |
| Torino                            | 15,92        | Torino                            | 13,94        |
| Reggio Calabria                   | 10,63        | Reggio Calabria                   | 8,76         |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Infocamere

Guardando più da vicino la composizione del tessuto produttivo partenopeo, rileviamo che le imprese attive a Napoli nel 2016 sono società di capitali per il 24,07%, società di persone per il 18,66%, imprese individuali per il 54,92%, mentre il 2,35% afferisce ad altre forme giuridiche. L'impresa individuale, così come un po' in tutta Italia, è dunque la forma prevalente. Come

dimostra infatti la figura seguente, su tutto il territorio italiano nel 2016 il 61% delle imprese attive ha la forma di impresa individuale, mentre solo il 21% ha la forma di società di capitali<sup>35</sup>.

Fig. 1.15 – Composizione delle imprese attive per forma giuridica nel 2016



Fonte: ns. elaborazioni su dati Infocamere

In sintesi, quindi, la città metropolitana di Napoli rileva una quota di imprese individuali inferiore rispetto a quella che si rileva in media su tutto il territorio italiano e, simmetricamente, una quota di società di capitali maggiore.

<sup>35</sup> In Campania il 62% delle imprese sono individuali e il 21% sono società di capitali; nel Mezzogiorno il 69% sono individuali e solo il 16% società di capitali.

### 1.3.3. Produttività del lavoro

La produttività del lavoro è un tema di estrema rilevanza. In genere, la produttività del lavoro viene calcolata come rapporto tra il valore aggiunto e il numero di occupati dipendenti delle imprese ed è questa la metodologia che abbiamo adottato per il nostro sotto-indicatore “*Produttività del lavoro*”<sup>36</sup>. Come mostra la Tabella 1.9, il valore aggiunto realizzato in media da ogni occupato a Napoli nel 2015 (ultimo anno per cui è disponibile il dato) è pari a 60 mila euro. Napoli è purtroppo in questo caso in fondo alla classifica (davanti solo a Bari) e molto distante dagli oltre 98 mila euro per occupato della città metropolitana più produttiva, Milano.

Tab. 1.9 – Produttività del lavoro (euro)

| Produttività del lavoro 2015 |                  | Produttività del lavoro 2012 |                  |
|------------------------------|------------------|------------------------------|------------------|
| Milano                       | 98.401,70        | Milano                       | 101.527,80       |
| Bologna                      | 74.874,45        | Roma                         | 77.926,47        |
| Genova                       | 72.815,21        | Bologna                      | 74.573,77        |
| Roma                         | 71.926,70        | Firenze                      | 71.274,52        |
| Firenze                      | 70.408,97        | Genova                       | 70.679,84        |
| Torino                       | 64.203,76        | Torino                       | 63.200,60        |
| Venezia                      | 63.248,64        | <b>Napoli</b>                | <b>63.007,11</b> |
| Reggio Calabria              | 60.266,90        | Venezia                      | 62.758,87        |
| <b>Napoli</b>                | <b>60.105,41</b> | Reggio Calabria              | 56.323,90        |
| Bari                         | 55.947,17        | Bari                         | 54.362,40        |

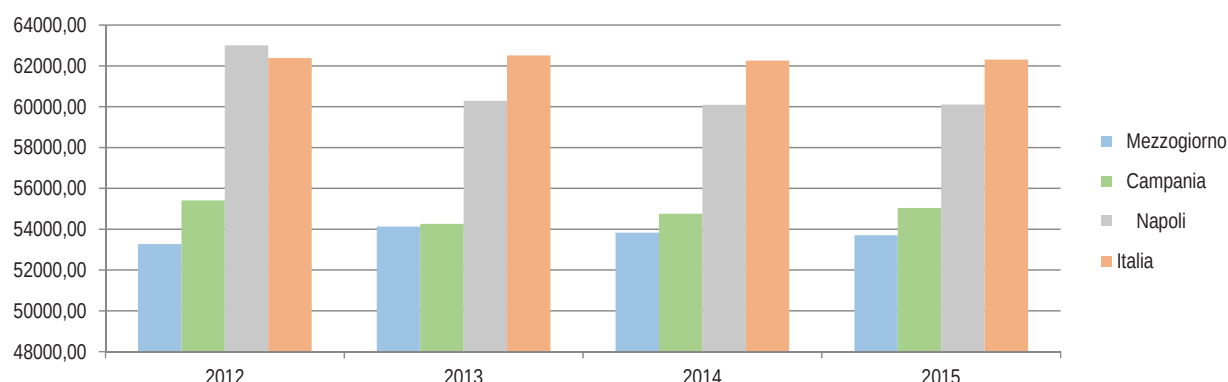
Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Inoltre, nel 2015 la produttività della città metropolitana partenopea è di circa 3.000 euro inferiore rispetto al 2012. Nell’ultima rilevazione, infatti, Napoli è in fondo alla nostra classifica, davanti solo a Bari, mentre nel 2012 precedeva anche altre due città: Venezia e Reggio Calabria. Dal 2012 al 2015 Napoli ha conosciuto una riduzione del suo valore aggiunto pari a -1,87% mentre i suoi occupati sono cresciuti del 2,86%. In altre parole, il numeratore del nostro parametro si è ridotto mentre il suo denominatore è aumentato, facendo quindi crollare il rapporto tra valore aggiunto e occupati. Al contrario Venezia, a fronte di un minimo incremento percentuale degli occupati (+0,28%), ha registrato un maggiore aumento del suo valore aggiunto (+1,06%) incrementando quindi la sua produttività media. Reggio Calabria ha invece rilevato una riduzione del suo valore aggiunto quasi identica a quella di Napoli (-1,87%) ma, al contrario della città metropolitana partenopea, ha visto crollare il numero di occupati (-8,27%).

Allargando lo sguardo anche alla produttività di Campania e Mezzogiorno, notiamo che la città metropolitana di Napoli ha una produttività superiore a quella media regionale, pari a circa 55mila euro nel 2015, e a quella media del Mezzogiorno, pari a circa 54mila euro (Figura 1.16). Come mostra la figura, la produttività media italiana, ad eccezione dell’anno 2012, è invece superiore a quella napoletana.

<sup>36</sup> Questa metodologia è ad esempio utilizzata dall’Ocse nel comporre i propri database (<https://stats.oecd.org/>).

Fig. 1.16 – Produttività del lavoro 2012-2015



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat e Ameco

### 1.3.4. Apertura dei mercati

Il sotto-indicatore “Apertura dei mercati” è dato dal rapporto tra le esportazioni nette e il valore aggiunto prodotto. Si tratta dunque di un indicatore che misura il contributo (positivo o negativo) che la bilancia commerciale fornisce all'economia della città metropolitana. Come mostra la Tabella 1.10, Napoli registra nel 2015 un saldo negativo della bilancia commerciale pari al 3,2% del Pil.

Tab. 1.10 – Apertura dei mercati

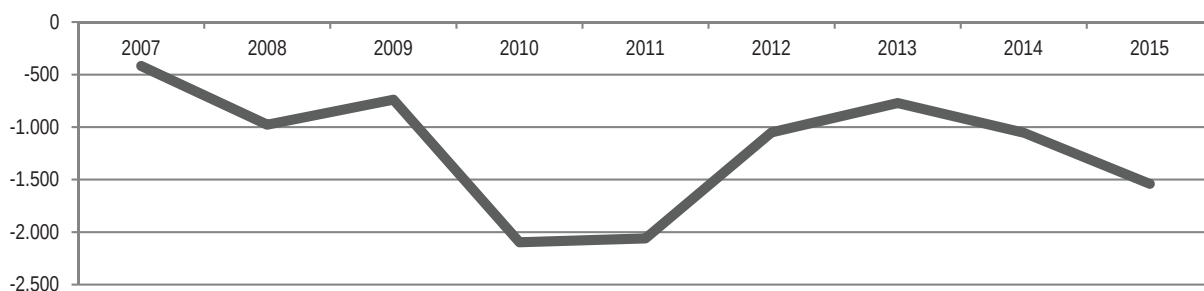
| Apertura dei mercati 2015 |              | Apertura dei mercati 2012 |              |
|---------------------------|--------------|---------------------------|--------------|
| Firenze                   | 16,98        | Bologna                   | 15,83        |
| Bologna                   | 16,72        | Firenze                   | 13,14        |
| Torino                    | 10,85        | Torino                    | 7,68         |
| Bari                      | 0,64         | Bari                      | 0,43         |
| Genova                    | -0,21        | Reggio Calabria           | -0,30        |
| Reggio Calabria           | -0,73        | <b>Napoli</b>             | <b>-1,75</b> |
| Venezia                   | -2,28        | Genova                    | -2,26        |
| <b>Napoli</b>             | <b>-3,22</b> | Venezia                   | -7,88        |
| Roma                      | -6,88        | Roma                      | -9,90        |
| Milano                    | -17,02       | Milano                    | -16,46       |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat e Ameco

Guardando ai dati in valore assoluto, rileviamo nel 2015 un deficit commerciale pari a circa un miliardo e cinquecento milioni di euro. Rispetto al 2012, quando il deficit era pari a circa un miliardo di euro, il deficit commerciale della città metropolitana di Napoli è in peggioramento<sup>37</sup>. La crisi economica, che ha portato ad un generale calo nella domanda proveniente dall'estero, ha avuto un ruolo in queste dinamiche, ma la crisi commerciale della città non è ascrivibile esclusivamente a una riduzione delle esportazioni verso l'estero. Guardiamo dunque all'andamento della bilancia commerciale napoletana dal 2007 al 2015 (Figura 1.17).

<sup>37</sup> Per esattezza, la bilancia commerciale di Napoli nel 2015 è pari a -1.541.106.327 euro, come esito di esportazioni per 4.824.337.390 di euro e importazioni per 6.365.443.717. La bilancia commerciale nel 2012 era pari a -1.050.210.241, come esito di esportazioni per 5.011.112.254 di euro e di importazioni per 6.061.322.494

Fig. 1.17 – Andamento bilancia commerciale città metropolitana di Napoli, 2007-2015 (in milioni di euro)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat e Ameco

Dal 2007, anno precedente lo scoppio della crisi le esportazioni reali verso l'estero si sono ridotte di 426 milioni di euro (-8,13%). Allo stesso tempo, però, le importazioni reali sono cresciute di circa settecento milioni di euro (+12,28%). Se dunque esiste una componente congiunturale legata alla crisi economica globale, è anche vero che esiste una componente strutturale molto più forte legata alla struttura produttiva del tessuto produttivo partenopeo. Questi flussi commerciali sono legati quasi del tutto all'andamento dei flussi commerciali del settore manifatturiero: con quasi 5 miliardi di euro, infatti, la manifattura rappresenta il 96,55% dell'export napoletano e, con quasi 6 miliardi, l'87,84% dell'import<sup>38</sup>. Il deficit della bilancia commerciale della città metropolitana di Napoli riflette dunque un'elevata propensione a rivolgersi a mercati esteri che riguarda soprattutto la manifattura.

### 1.3.5. Spesa in ricerca e sviluppo

La ricerca riveste un ruolo fondamentale nel sistema economico: grazie ad un'attività di ricerca efficiente è possibile introdurre innovazioni di prodotto e di processo che stimolano la competitività delle imprese di un territorio. Con il sotto-indicatore "Spesa in ricerca e sviluppo" misuriamo il rapporto tra la spesa delle imprese in ricerca e sviluppo e il numero dei lavoratori dipendenti delle imprese. La spesa in ricerca e sviluppo del tessuto produttivo napoletano è pari a circa 379 euro per dipendente nel 2016, meno rispetto al valore già basso di circa 384 euro per dipendente del 2012 (Tabella 1.11). Come si osserva, benché il dato medio di Napoli sia superiore a quello registrato a Milano, i valori di spesa registrati a Torino, Bologna e Genova sono lontanissimi.

Tab. 1.11 – Spesa in ricerca e sviluppo (euro per dipendente)

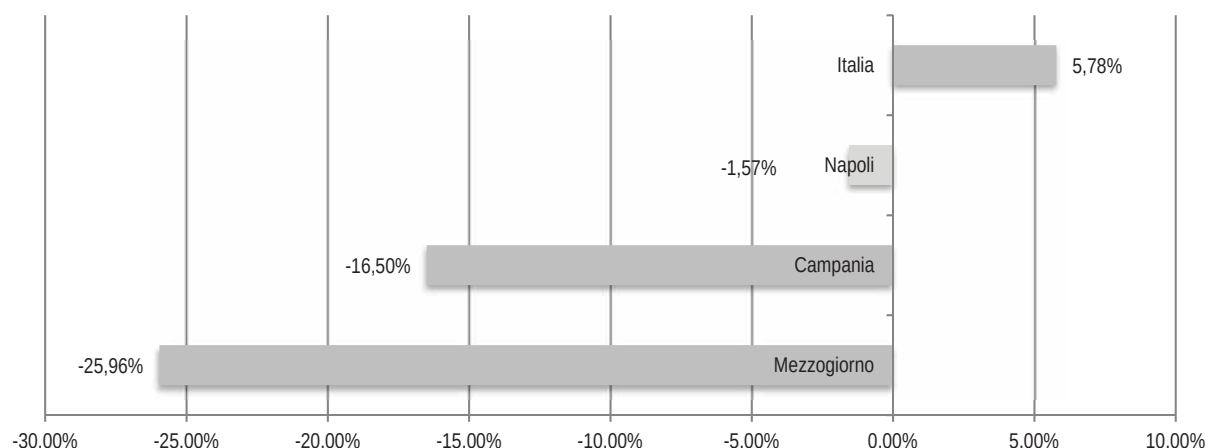
| Spesa in ricerca e sviluppo 2016 |         | Spesa in ricerca e sviluppo 2012 |         |
|----------------------------------|---------|----------------------------------|---------|
| Torino                           | 5817,86 | Roma                             | 2127,99 |
| Bologna                          | 1161,16 | Bologna                          | 945,92  |
| Genova                           | 1051,64 | Genova                           | 747,83  |
| Roma                             | 472,83  | Torino                           | 588,17  |
| Venezia                          | 384,13  | Firenze                          | 497,51  |
| <b>Napoli</b>                    | 378,92  | Milano                           | 442,22  |
| Milano                           | 337,87  | Bari                             | 431,80  |
| Firenze                          | 311,42  | <b>Napoli</b>                    | 384,95  |
| Bari                             | 295,62  | Venezia                          | 380,41  |
| Reggio Calabria                  | 147,80  | Reggio di Calabria               | 353,00  |

Fonte: ns. elaborazioni su dati AIDA

<sup>38</sup> In particolare, nel 2015 l'export di prodotti manifatturieri ammonta a 4.942.072.957 di euro, contro i 5.932.613.849 di euro di import.

La leggera contrazione della spesa in ricerca e sviluppo per addetto (che in termini percentuali è pari al -1,6%) si inserisce in un contesto grave. Se è vero che in tutta Italia, in media, nello stesso arco temporale si è registrato un +5,8%, è anche vero che in Campania e nel Mezzogiorno si sono registrate riduzioni molto forti: rispettivamente del 16,5% e del 26%.

Fig. 1.18 – Variazione 2012-2016 spesa in ricerca e sviluppo per addetto



Fonte: ns. elaborazioni su dati AIDA

Da un lato, le difficoltà legate alla crisi economica hanno ridotto la propensione delle imprese a investire in spese in conto capitale ma, dall'altro, è anche vero che un gran numero di imprese non riesce a cogliere le opportunità di incentivi e finanziamenti per la ricerca che offre il Governo centrale. Il Rapporto Svimez (2017) *"Piano nazionale Industria 4.0: una valutazione dei possibili effetti nei sistemi economici di Mezzogiorno e del Centro-Nord"* rileva infatti che sono soprattutto le piccole e medie imprese del Mezzogiorno a non saper sfruttare i finanziamenti messi disposizione. Secondo il Rapporto, le imprese del Mezzogiorno trovano maggiore difficoltà a intercettare determinate opportunità per ragioni riconducibili principalmente alle ridotte dimensioni aziendali, alla bassa specializzazione produttiva e alla scarsa diffusione di una cultura dell'innovazione.

### 1.3.6. Quota imprese che fanno formazione

Il sotto-indicatore "Quota imprese che fanno formazione" rappresenta la quota percentuale di imprese che internamente o esternamente hanno effettuato corsi di formazione per il proprio personale. Come mostra la Tabella 1.12, la percentuale delle imprese che investono in formazione e aggiornamento professionale a Napoli è molto bassa rispetto alle altre città metropolitane: solo il 22,3% nel 2012 e solo il 18,1% nel 2016. E ciò relega Napoli in fondo alla classifica, precedendo solo Reggio Calabria.



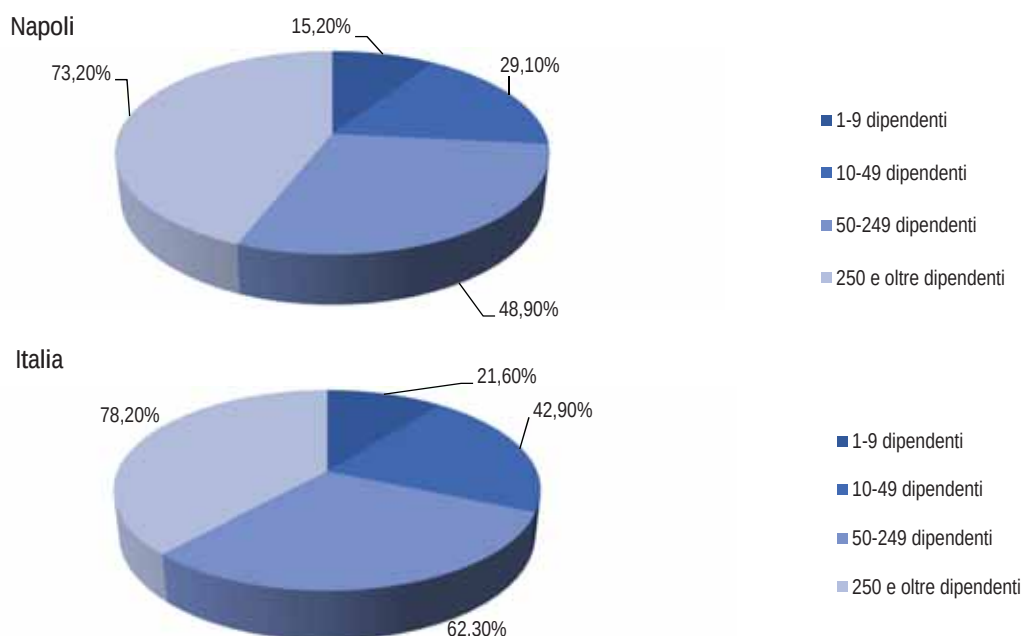
Tab. 1.12 – Quota di imprese che fanno formazione (% sul totale)

| Quota di imprese che fanno formazione 2016 |       | Quota di imprese che fanno formazione 2012 |       |
|--------------------------------------------|-------|--------------------------------------------|-------|
| Venezia                                    | 32,00 | Venezia                                    | 33,10 |
| Bologna                                    | 30,90 | Milano                                     | 32,20 |
| Torino                                     | 30,10 | Bologna                                    | 31,80 |
| Milano                                     | 28,50 | Torino                                     | 30,50 |
| Genova                                     | 28,40 | Genova                                     | 27,80 |
| Firenze                                    | 28,40 | Bari                                       | 27,30 |
| Roma                                       | 23,20 | Firenze                                    | 27,20 |
| Bari                                       | 21,20 | Roma                                       | 25,80 |
| <b>Napoli</b>                              | 18,10 | <b>Napoli</b>                              | 22,30 |
| Reggio Calabria                            | 15,70 | Reggio Calabria                            | 20,30 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Excelsior-Unioncamere

Guardando più da vicino il fenomeno, abbiamo conferma che sono le imprese di maggiori dimensioni a fare più formazione ai propri dipendenti. Suddividiamo il mondo delle imprese napoletane in quattro classi dimensionali (da 1 a 9 dipendenti, da 10 a 49, da 50 a 249 e da 250 in poi) e guardiamo quale è la quota di imprese che fa formazione ai dipendenti all'interno di ognuna di queste classi. Come mostra la figura seguente, ben il 73,2% delle imprese più grandi (quelle che contano più di 250 dipendenti) effettua formazione. Mano mano che ci spostiamo verso le classi dimensionali inferiori assistiamo al ridursi anche della quota di imprese che fa formazione: il 48,9% per le imprese che hanno dai 50 ai 249 dipendenti, il 29,10% per le imprese che hanno dai 10 ai 49 dipendenti e solo il 15,2% per le imprese che hanno fino a 9 dipendenti. Seppur con percentuali leggermente diverse, la correlazione inversa tra classe dimensionale e quota di imprese che formazione si conferma anche passando dalla realtà napoletana a quella italiana (Figura 1.19)

Fig. 1.19 – Quota % di imprese che internamente o esternamente hanno effettuato nel 2016 corsi di formazione per il personale, per classi dimensionali

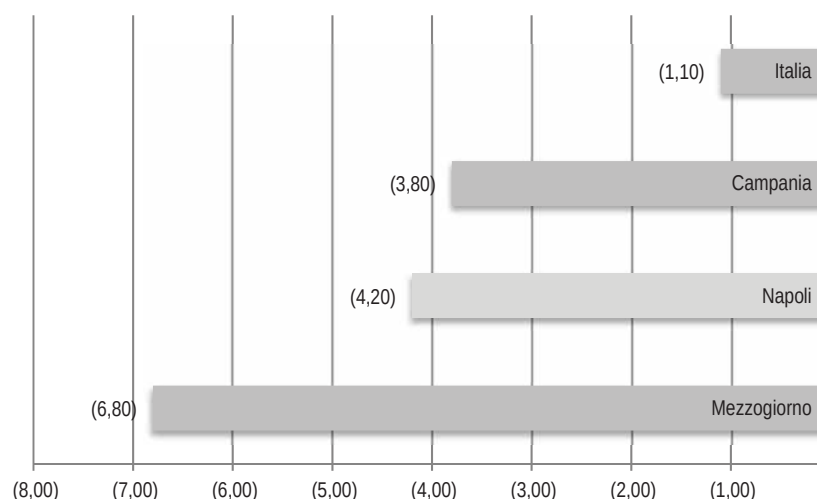


Fonte: ns. elaborazioni su dati Excelsior- Unioncamere

I dati appena mostrati confermano quanto riporta anche il Rapporto Istat 2015, secondo cui le imprese di maggiori dimensioni (più di 250 dipendenti) sono le più attive nella formazione. Il Rapporto, inoltre, riporta anche le motivazioni addotte dalle imprese che non investono nel miglioramento delle competenze del proprio personale. Secondo le risposte fornite, ben il 74% delle imprese ritiene che la formazione non sia una spesa necessaria perché i dipendenti sarebbero già qualificati. Il 13% delle imprese ritiene invece che la formazione abbia un costo elevato. Questi dati segnalano da un lato l'importanza della crescita dimensionale dell'impresa e, dall'altro lato, sicuramente anche un problema culturale. Investire nella crescita professionale dei dipendenti vuol dire invece far crescere e maturare l'azienda, creare la possibilità di migliorare, comprendere e implementare nuove tecnologie, offrire ai clienti prodotti nuovi e più innovativi, servizi nuovi o più efficienti.

Da rilevare, inoltre, che tra il 2012 e il 2016 quasi tutte le città metropolitane italiane (ad eccezione di Genova e Firenze) hanno conosciuto una riduzione nella quota di imprese che ricorrono alla formazione del personale. Se allarghiamo lo sguardo, infatti, notiamo che nello stesso arco temporale la percentuale di imprese che fa formazione si è ridotta in tutta Italia (-1,10%) e soprattutto nel Mezzogiorno (-6,80%).

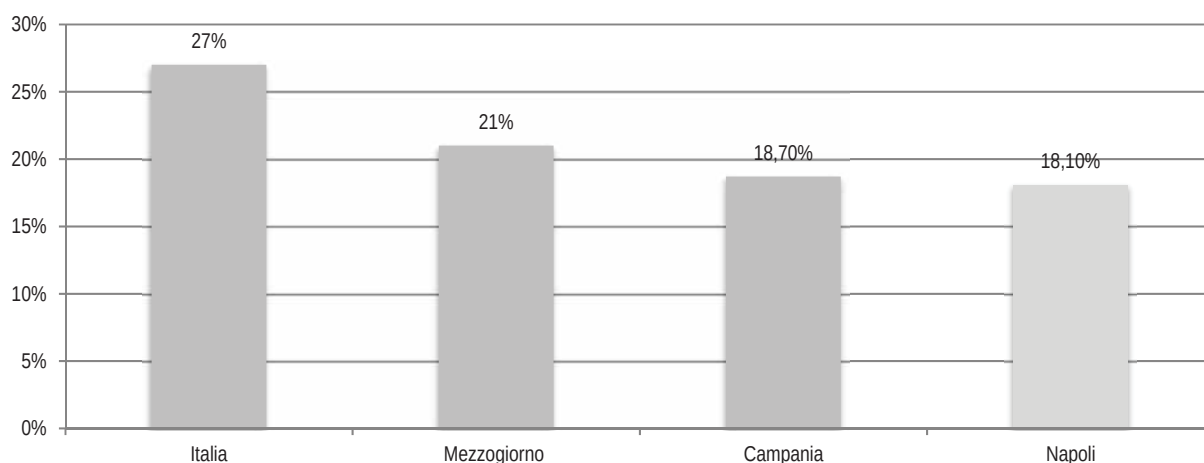
Fig. 1.20 – Variazione 2012-2016 della quota di imprese che internamente o esternamente effettuano corsi di formazione per il personale



Fonte: ns. elaborazioni su dati Excelsior- Unioncamere

Questi dati suggeriscono quindi l'esistenza di una componente congiunturale, legata alla crisi economica, che caratterizza le decisioni di spesa legate alla formazione del personale; allo stesso tempo è evidente che soprattutto nel Mezzogiorno si concentra il maggior numero di imprese che in questi periodi rinuncia a fare formazione ai dipendenti. Oltre alla componente congiunturale, dunque, vi è comunque una componente strutturale forte. Il grafico seguente, relativo all'anno 2016, mostra una forte differenza tra la quota di imprese che fa formazione in tutta Italia (27%) e la quota di imprese che fa formazione nel Mezzogiorno (21%), in Campania (18,70%) e a Napoli (18,10%).

Fig. 1.21 – Quota % di imprese che internamente o esternamente hanno effettuato corsi di formazione per il personale nel 2016



Fonte: ns. elaborazioni su dati Excelsior-Unioncamere

### 1.3.7. Quota dipendenti laureati

Il sotto-indicatore “*Quota dipendenti laureati*” rappresenta la quota percentuale delle assunzioni di persone in possesso di una laurea previste dalle imprese nell’anno di riferimento<sup>39</sup>. Nel 2016 solo l’11,20% delle assunzioni previste nella città metropolitana di Napoli riguardava persone in possesso di un titolo universitario. Come mostra la tabella seguente, Napoli si trova infatti nella parte bassa della classifica, davanti solo alle altre due città del Sud e a Venezia. La distanza dalle città del Centro-Nord, e in particolare da Milano, appare enorme (a Milano difatti la quota di dipendenti laureati è quasi due volte e mezzo rispetto al dato partenopeo). Si tratta di un dato che di per sé fornisce una spiegazione convincente di quell’aspetto del fenomeno migratorio dal Sud verso il Nord, definito “fuga dei cervelli”.

Tab. 1.13 – Quota % dipendenti laureati

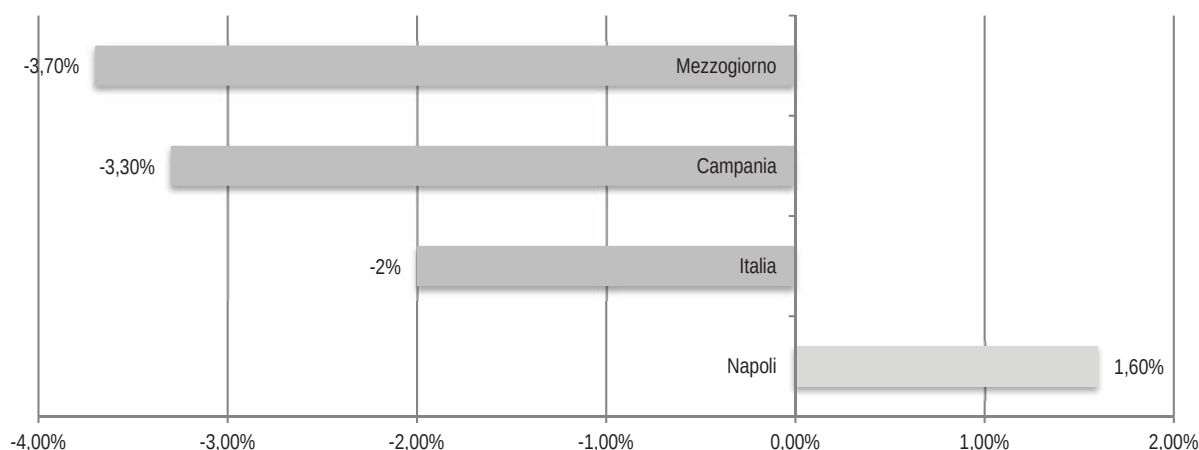
| Quota % di dipendenti laureati 2016 |              | Quota % di dipendenti laureati 2012 |             |
|-------------------------------------|--------------|-------------------------------------|-------------|
| Milano                              | 28,90        | Milano                              | 24,10       |
| Torino                              | 19,90        | Roma                                | 15,90       |
| Roma                                | 19,90        | Torino                              | 15,50       |
| Bologna                             | 18,70        | Firenze                             | 14,50       |
| Firenze                             | 15,80        | Bologna                             | 14,20       |
| Genova                              | 13,10        | Genova                              | 10,10       |
| <b>Napoli</b>                       | <b>11,20</b> | <b>Napoli</b>                       | <b>9,60</b> |
| Bari                                | 8,90         | Bari                                | 9,20        |
| Reggio Calabria                     | 7,50         | Reggio Calabria                     | 8,50        |
| Venezia                             | 7,20         | Venezia                             | 5,20        |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Excelsior- Unioncamere

<sup>39</sup> Il database Excelsior Unioncamere fornisce il dato delle le assunzioni previste per titolo di studio o qualifica posseduta. Nel nostro caso, ci riferiamo alla quota percentuale di assunzioni previste di laureati sul totale delle assunzioni che l’impresa prevede nell’anno di riferimento.

Qualche speranza deriva dal trend recente di questo sotto-indicatore (Figura 1.22).

Fig. 1.22 – Variazione 2012-2016 della quota % delle assunzioni dei laureati



Fonte: ns. elaborazioni su dati Excelsior- Unioncamere

Tra il 2012 e il 2016, infatti, la quota di assunzioni di laureati è cresciuta a Napoli dell'1,60%<sup>40</sup>; nello stesso periodo la percentuale media di assunzioni di laureati previste si è ridotta sia in Campania (-3,3%) sia nel Mezzogiorno (-3,7%), oltre che in tutto il territorio italiano (-2%).

### 1.3.8. Densità media delle imprese

L'ottavo sotto-indicatore preso in considerazione è "Densità media delle imprese", dato dal numero delle imprese attive per ogni cento abitanti. Questo parametro fornisce in qualche modo una misura della vitalità del tessuto imprenditoriale del territorio. Come mostra la Tabella 1.14, Napoli è la città metropolitana italiana che conta meno imprese attive ogni cento abitanti sia nel 2012 che nel 2016.

Tab. 1.14 – Densità media delle imprese

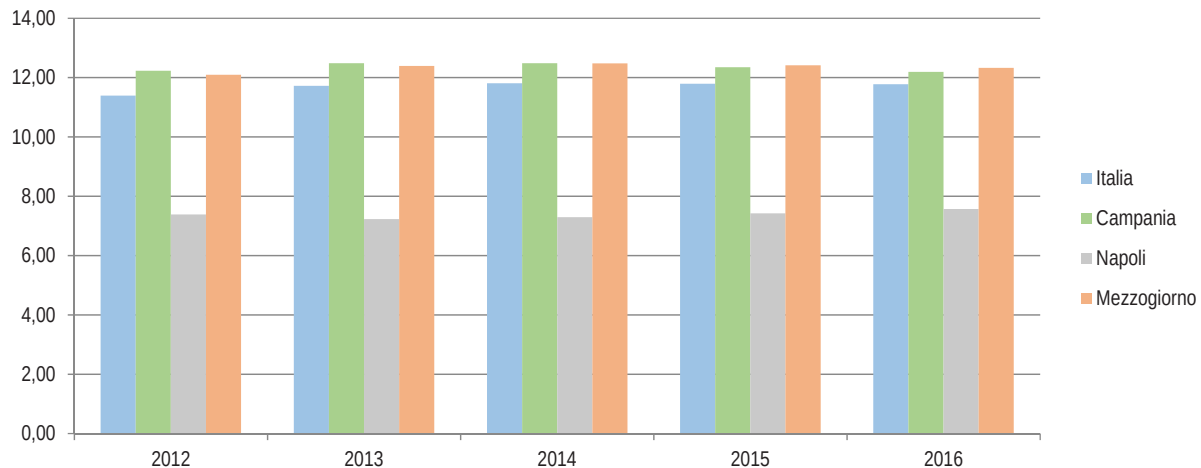
| Densità media delle imprese 2016 |             | Densità media delle imprese 2012 |             |
|----------------------------------|-------------|----------------------------------|-------------|
| Bari                             | 10,29       | Bari                             | 10,54       |
| Milano                           | 9,21        | Firenze                          | 9,52        |
| Firenze                          | 9,16        | Milano                           | 9,27        |
| Torino                           | 8,59        | Torino                           | 9,08        |
| Bologna                          | 8,41        | Bologna                          | 8,8         |
| Genova                           | 8,33        | Genova                           | 8,48        |
| Roma                             | 8,07        | Roma                             | 8,29        |
| Reggio Calabria                  | 8,03        | Venezia                          | 8,13        |
| Venezia                          | 7,95        | Reggio Calabria                  | 7,86        |
| <b>Napoli</b>                    | <b>7,57</b> | <b>Napoli</b>                    | <b>7,39</b> |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Infocamere e Istat

<sup>40</sup> A Milano è cresciuta del 4,8%, Roma del 4%, Torino del 4,4%, Firenze dell'1,3%, Bologna del 4,5%, Genova del 3%, Napoli dell'1,6%, Bari del -0,3%, Reggio Calabria del -1,00%, Venezia del 2%.

Anche i dati relativi alla regione Campania, al Mezzogiorno e all'Italia mostrano una densità media delle imprese superiore a quella napoletana. Nel 2016, ad esempio, la densità delle imprese a Napoli è 7,6, in Campania è 12,3, nel Mezzogiorno 12,3 e in Italia 11,8.

Fig. 1.23 – Densità media delle imprese 2012-2016 (imprese attive per ogni 100 abitanti)



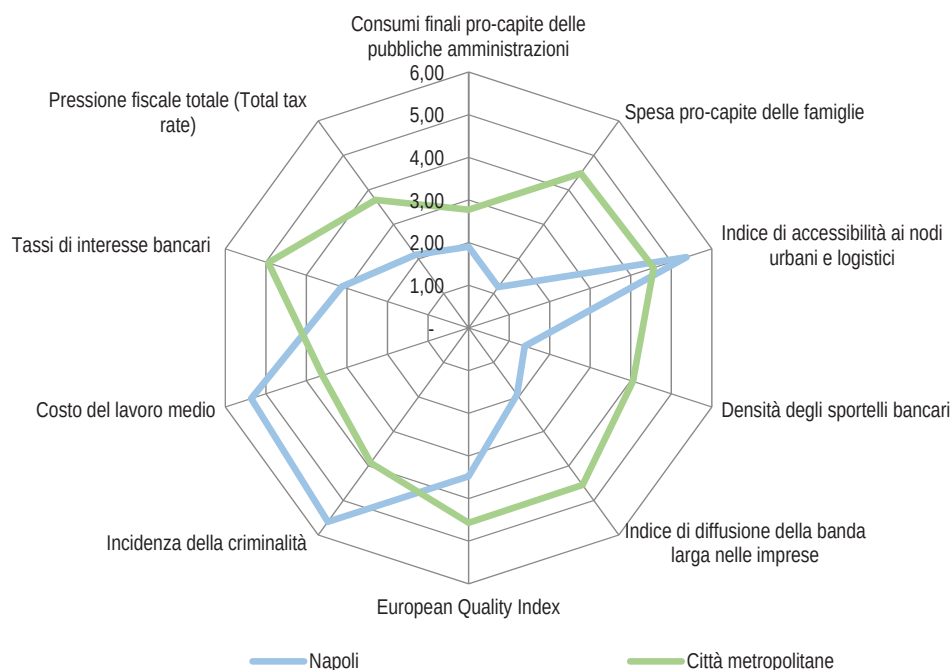
Fonte: ns. elaborazioni su dati Infocamere e Istat

Da notare però che dal 2012 al 2016 la densità è incrementata lievemente (passando da 7,4 a 7,6). Durante questi anni, infatti, le imprese attive a Napoli sono aumentate di 9.442 unità, ossia del 4,2% rispetto al 2012, a fronte di un aumento della popolazione dell'1,7%.

#### 1.4. Competitività del contesto territoriale

Concentriamo ora l'attenzione sul secondo indicatore dell'*Indice sintetico di competitività*, ossia sull'*Indicatore di contesto territoriale*, che misura la competitività del contesto nel quale operano le imprese. La figura che segue riporta un grafico a raggiera simile a quello visto per il primo indicatore all'inizio del terzo paragrafo. A ognuno dei dieci raggi è associato uno dei dieci sotto-indicatori del pilastro e mano mano che ci si sposta dall'origine della figura verso il perimetro esterno il punteggio assegnato ad ognuno di essi cresce. Nella figura si fa riferimento alla media dei punteggi assegnati in tutto il periodo oggetto della nostra analisi (2012-2016).

Fig. 1.24 – Divario di competitività tra Napoli e le altre città metropolitane, indicatore di contesto territoriale



Fonte: ns. elaborazioni

Tranne poche eccezioni (costo del lavoro medio, incidenza della criminalità e indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici), Napoli riporta punteggi inferiori a quelli medi delle dieci città metropolitane. In generale, dunque, il contesto territoriale napoletano appare molto poco competitivo rispetto alla media; d'altronde, come si è osservato in precedenza, Napoli risulta ultima nella graduatoria relativa all'indicatore di contesto territoriale. La figura mostra che questa performance deludente è dovuta soprattutto a fattori come la carenza di domanda proveniente dal settore pubblico e privato, l'elevata pressione fiscale locale, la scarsa infrastrutturazione telematica del territorio e un'offerta del credito non soddisfacente.

#### 1.4.1. Spesa delle famiglie

Tra le principali determinanti della competitività troviamo la domanda proveniente dal settore pubblico e privato. Secondo la celebre "legge" economica formulata da Verdoorn (1949) e ripresa da Kaldor (1966), infatti, produzione e produttività si alimentano a vicenda. La produttività è destinata a crescere con il crescere del livello dell'attività economica grazie al crescente ricorso ad economie di scala, ai processi di *learning-by-doing* e al progresso tecnico (endogeno) che è incorporato nell'accumulazione del capitale. In un'ottica *demand driven*, dunque, la domanda del settore pubblico e la domanda del settore privato stimolano la produttività e la competitività di un territorio. Per queste ragioni, tra i nostri sotto-indicatori di contesto compare "*Spesa delle famiglie*", che esprime la spesa media in termini reali per famiglia in beni durevoli (automobili, elettrodomestici, telefonia, ecc.). La tipologia di consumatori e la natura dei beni considerati rendono questo parametro una buona *proxy* per indicare la domanda del settore privato. La Tabella 1.15 mostra

in ordine decrescente la spesa che in media sostengono le famiglie di ogni città metropolitana considerata (valori espressi in euro). Nel 2016 una famiglia napoletana media spende 1.504 euro, che è poco più della metà di quanto, spende in media per beni durevoli una famiglia milanese.

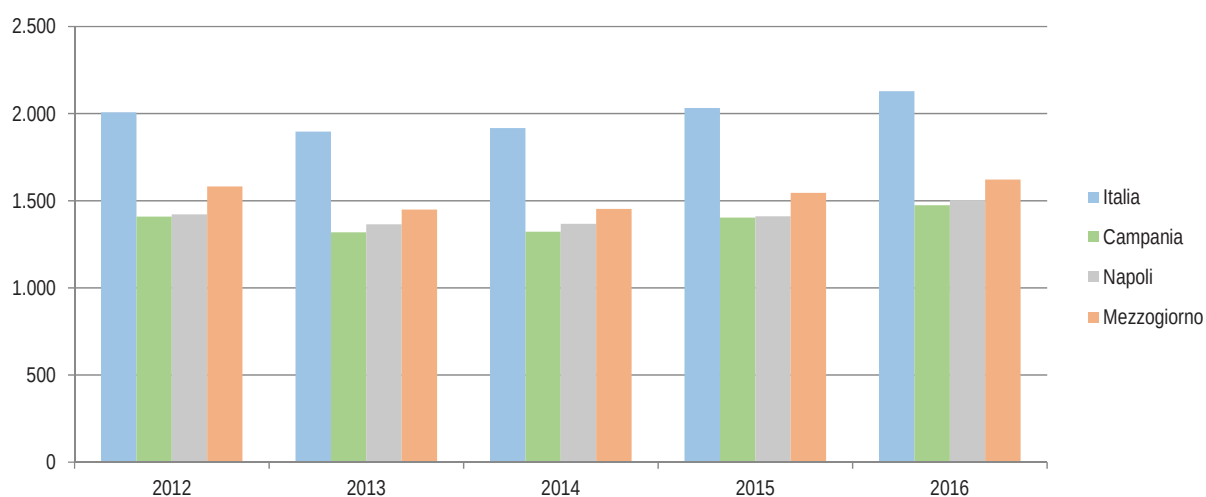
Tab. 1.15 – Spesa delle famiglie (dati deflazionati in euro)

| Spesa famiglia 2016 |       | Spesa famiglia 2012 |       |
|---------------------|-------|---------------------|-------|
| Milano              | 2.595 | Milano              | 2.310 |
| Bologna             | 2.517 | Firenze             | 2.280 |
| Firenze             | 2.446 | Torino              | 2.258 |
| Torino              | 2.354 | Venezia             | 2.233 |
| Venezia             | 2.247 | Bologna             | 2.201 |
| Roma                | 2.059 | Roma                | 2.083 |
| Genova              | 1.922 | Genova              | 1.790 |
| Bari                | 1.718 | Bari                | 1.530 |
| <b>Napoli</b>       | 1.504 | Reggio Calabria     | 1.493 |
| Reggio Calabria     | 1.442 | <b>Napoli</b>       | 1.421 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati "Osservatorio Findomestic"

Dalla tabella emerge anche un lieve aumento della spesa in termini reali negli ultimi anni per Napoli. Con soli 1.421 euro, nel 2012 Napoli era la città metropolitana che registrava il livello più basso di spesa media in beni durevoli per famiglia. Nell'arco di questi ultimi quattro anni si rileva un aumento di 83 euro (+5,8%) che porta la città partenopea dall'ultimo al penultimo posto della nostra classifica. A ben vedere, il guadagno di posizione è dovuto soprattutto al fatto che la spesa delle famiglie di Reggio Calabria resta sostanzialmente immutata. D'altronde, nello stesso arco temporale la spesa delle famiglie a Milano conosce un incremento di spesa in termini reali di oltre il 12%. Anche Bari ha visto crescere la spesa delle famiglie di circa il 12% nel periodo considerato. A queste considerazioni si aggiunge che la spesa media in beni durevoli delle famiglie napoletane è inferiore a quella media delle famiglie del Mezzogiorno in tutti gli anni considerati nel nostro studio, mentre è in linea con quella delle famiglie medie campane (Figura 1.25).

Fig. 1.25 – Spesa per le famiglie dal 2012 al 2016 (dati deflazionati in euro)



Fonte: ns. elaborazioni su dati dell'Osservatorio Findomestic



Dunque la domanda proveniente dalle famiglie napoletane continua ad essere estremamente debole. La recente dinamica è evidentemente ancora insufficiente a stimolare investimenti coraggiosi da parte delle imprese e rilanciare la crescita e la produttività. Tutti gli interventi “dal lato dell’offerta”, su cui solitamente si sofferma la letteratura economica sulla competitività (e che noi abbiamo incluso nel nostro *Indicatore di sviluppo delle attività produttive*) rischiano di essere vanificati dalla carenza della domanda aggregata delle famiglie.

### 1.4.2. Consumi finali pro-capite della PA

Le considerazioni precedenti trovano conferma e risultano aggravate dal dato relativo al sotto-indicatore “*Consumi finali pro-capite della PA*”, il quale rappresenta la nostra *proxy* per esprimere il livello della domanda in termini reali proveniente dal settore pubblico nei territori considerati. Il parametro è il risultato del rapporto tra la spesa per consumi finali delle pubbliche amministrazioni nella regione di appartenenza della città metropolitana e il totale della popolazione di quella regione, per il 2015 (ultimo anno disponibile nel database Istat) e per il 2012. In Campania nel 2015 la spesa pubblica per consumi è di 4.578,79 euro per residente. Si evince pertanto che le pubbliche amministrazioni campane hanno speso nel 2015 meno di tutte le regioni considerate, con eccezione della Lombardia.

Tab. 1.16 – Consumi delle Pubbliche amministrazioni (dati deflazionati in euro)

| Consumi finali pro-capite della PA 2015 |                 | Consumi finali pro-capite della PA 2012 |                 |
|-----------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------|-----------------|
| Calabria (Reggio Calabria)              | 5.949,49        | Calabria (Reggio Calabria)              | 5.974,19        |
| Liguria (Genova)                        | 5.235,58        | Liguria (Genova)                        | 5.414,19        |
| Lazio (Roma)                            | 4.801,00        | Lazio (Roma)                            | 5.392,50        |
| Toscana (Firenze)                       | 4.762,04        | Toscana (Firenze)                       | 5.033,11        |
| Emilia-Romagna (Bologna)                | 4.710,40        | Emilia-Romagna (Bologna)                | 5.000,12        |
| Piemonte (Torino)                       | 4.617,59        | Piemonte (Torino)                       | 4.935,29        |
| Veneto (Venezia)                        | 4.607,29        | <b>Campania (Napoli)</b>                | <b>4.907,95</b> |
| Puglia (Bari)                           | 4.584,01        | Veneto (Venezia)                        | 4.831,19        |
| <b>Campania (Napoli)</b>                | <b>4.578,79</b> | Puglia (Bari)                           | 4.715,42        |
| Lombardia (Milano)                      | 4.389,82        | Lombardia (Milano)                      | 4.622,95        |

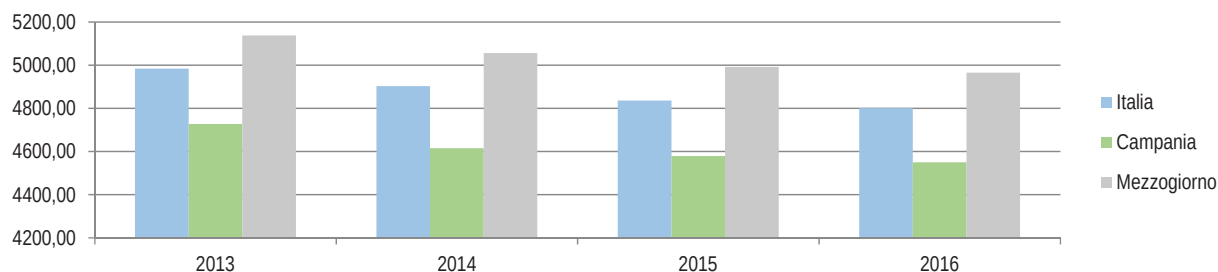
Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Le pubbliche amministrazioni della Campania non compensano quindi la carenza di domanda delle famiglie e la perdita di domanda che scaturisce dal saldo negativo della bilancia commerciale di cui abbiamo discusso. Al contrario, la contrazione della spesa rispetto al 2012 aggrava ancora la condizione dell’economia partenopea e regionale. In effetti nei quattro anni considerati la spesa pubblica reale per residente si è ridotta vistosamente: si tratta di un taglio che supera il 7%, secondo solo al -11% delle pubbliche amministrazioni del Lazio<sup>41</sup>.

La spesa pro-capite per consumi finali del settore pubblico in Campania è inferiore sia a quella media italiana sia a quella media del Mezzogiorno in tutti gli anni considerati nel nostro studio (Figura 1.26).

<sup>41</sup> Per quanto riguarda le altre regioni: Piemonte -6,44%, Emilia-Romagna -5,79%, Toscana -5,39%, Lombardia -5,04%, Veneto -4,63%, Liguria -3,30%, Puglia -2,79% e Calabria -0,41%.

Fig. 1.26 – Consumi finali pro-capite della PA (dati deflazionati in euro)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

### 1.4.3. Indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici

Spostando l'attenzione verso i servizi che il territorio offre a imprese e cittadini, la nostra analisi tiene conto della diffusione di servizi finanziari, della qualità della funzione pubblica e delle infrastrutture materiali e immateriali delle aree metropolitane. In un mondo sempre più globalizzato e interconnesso, l'accessibilità di un territorio è indiscutibilmente una delle prime condizioni per la crescita e per il benessere dei residenti. La dotazione di infrastrutture influisce infatti positivamente sulle dinamiche di sviluppo del territorio grazie alle esternalità positive che è in grado di produrre. L'agevole accesso della popolazione ai luoghi di lavoro, di studio, di consumo, la possibilità di trasferire rapidamente e a basso costo le merci nei luoghi di destinazione, la disponibilità di adeguati approvvigionamenti energetici e idrici e la possibilità di collegamento alla rete dei flussi informativi internazionali costituiscono tutte condizioni di crescita dei sistemi economici locali.

Il nostro sotto-indicatore "*Indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici*" esprime il tempo medio di percorrenza, espresso in minuti, dal centroide (cioè il "baricentro", o posizione media di tutti i suoi punti) di ogni comune alle quattro infrastrutture più vicine, classificate in porti, aeroporti, stazioni ferroviarie e caselli autostradali. Si tratta di un indicatore relativo al tempo medio per raggiungere tali nodi e pertanto risulta tanto preferibile quanto più è contenuto il suo valore. La Tabella seguente mostra in ordine crescente i tempi di percorrenza medi che, nel caso di Napoli, sono stimati in circa 36 minuti (Tabella 1.17)<sup>42</sup>.

Tab. 1.17 – Indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici

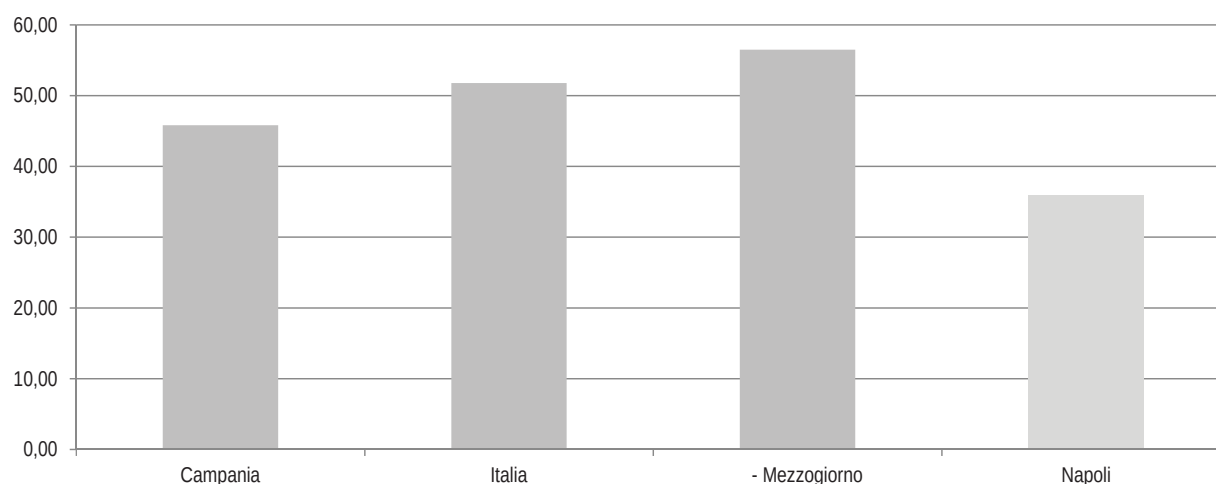
| Indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici 2013 |       |
|---------------------------------------------------------|-------|
| Venezia                                                 | 27,39 |
| Bari                                                    | 33,25 |
| Genova                                                  | 35,23 |
| <b>Napoli</b>                                           | 35,97 |
| Milano                                                  | 37,41 |
| Bologna                                                 | 40,57 |
| Roma                                                    | 41,41 |
| Firenze                                                 | 41,53 |
| Torino                                                  | 50,59 |
| Reggio Calabria                                         | 59,03 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat – Indicatori per le politiche di sviluppo

<sup>42</sup> L'indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici è disponibile solo per l'anno 2013 e non risulta essere elaborato dall'Istat in modo regolare e in serie storica.

I tempi medi di percorrenza per raggiungere i nodi principali a Napoli sono dunque relativamente soddisfacenti: solo Venezia, Bari e Genova fanno meglio. A Torino e Reggio Calabria i tempi medi sono addirittura compresi tra i 50 ed i 60 minuti. Da rilevare, inoltre, che i tempi di percorrenza medi in Italia sono piuttosto elevati, quasi 52 minuti, e nel Mezzogiorno arrivano a circa 56 minuti (Figura 1.27)<sup>43</sup>.

Fig. 1.27 – Indice di accessibilità ai nodi urbani e logistici, 2013



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

Da questo punto di vista, l'accessibilità ai nodi urbani e logistici a Napoli è dunque piuttosto buona, in linea con le migliori città metropolitane italiane e superiore alla media italiana e del Mezzogiorno<sup>44</sup>.

#### 1.4.4. Densità degli sportelli bancari

La presenza a livello locale del sistema bancario è essenziale per lo sviluppo economico. Se è vero, infatti, che la maggior parte dei consumatori e delle imprese ormai utilizza i canali digitali delle banche, soprattutto per le operazioni e i pagamenti di tutti i giorni, la maggior parte di loro non può che recarsi in filiale per le scelte più complesse (consulenza, assistenza, richiesta di mutui, affidamenti su conto corrente). E, d'altra parte, un sistema bancario attivamente presente sul territorio è in grado di valutare più accuratamente il merito di credito e conseguentemente svolgere quella funzione di indirizzo di sviluppo che la letteratura economica gli attribuisce. Il sotto-indicatore "Densità degli sportelli bancari" definisce dunque il livello di concorrenza e di assistenza finanziaria a famiglie e imprese, ed è dato dal numero di sportelli bancari presenti per ogni mille abitanti.

La Tabella 1.18 mostra i dati relativi alle dieci città metropolitane. Nel 2016 Napoli conta 0,23 sportelli bancari ogni mille abitanti e si trova quasi in fondo alla nostra classifica (davanti solo a

<sup>43</sup> Il tempo medio di percorrenza dal centroide all'infrastruttura più vicina nel Mezzogiorno è di quasi 57 minuti, in Campania di 46 minuti.

<sup>44</sup> Come vedremo nei successivi capitoli di questo volume, però, sul piano dell'urbanistica e della logistica Napoli ha ancora molte sfide da affrontare.

Reggio Calabria che conta 0,20 sportelli ogni mille abitanti), mentre una città come Bologna ne conta esattamente il triplo (0,69).

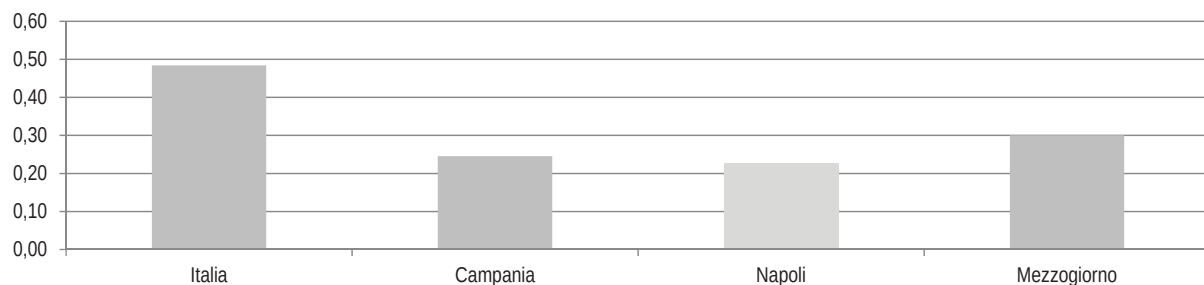
Tab. 1.18 – Densità degli sportelli bancari

| Sportelli bancari 2016 |      | Sportelli bancari 2012 |      |
|------------------------|------|------------------------|------|
| Bologna                | 0,69 | Torino                 | 0,83 |
| Firenze                | 0,57 | Milano                 | 0,70 |
| Venezia                | 0,54 | Venezia                | 0,65 |
| Milano                 | 0,53 | Genova                 | 0,62 |
| Genova                 | 0,52 | Bologna                | 0,60 |
| Torino                 | 0,43 | Firenze                | 0,51 |
| Roma                   | 0,42 | Roma                   | 0,50 |
| Bari                   | 0,35 | <b>Napoli</b>          | 0,40 |
| <b>Napoli</b>          | 0,23 | Bari                   | 0,26 |
| Reggio Calabria        | 0,20 | Reggio Calabria        | 0,23 |

Fonte: ns. elaborazione su dati Banca D'Italia e Istat

Anche nel confronto con la Campania nel suo insieme e il Mezzogiorno, la densità di sportelli bancari a Napoli risulta inferiore (Figura 1.28).

Fig. 1.28 – Densità degli sportelli bancari, 2016



Fonte: ns. elaborazione su dati Banca d'Italia e Istat

La Figura 1.28 mostra che, a fronte di 0,23 sportelli bancari ogni mille abitanti a Napoli, la regione Campania ne conta 0,25 e il Mezzogiorno 0,30. Di gran lunga superiore è la densità media di sportelli bancari in tutta Italia: 0,48.

#### 1.4.5. Indice di diffusione della banda larga

Con lo sviluppo dell'economia della conoscenza, accanto alla domanda di mobilità fisica di persone e merci, si è aggiunto lo scambio sempre crescente di informazioni, principalmente mediante il web. Ma la velocità degli scambi di informazioni, necessita di una adeguata rete infrastrutturale e dei conseguenti opportuni investimenti. L'indicatore "Indice di diffusione della banda larga" è dato dalla percentuale di famiglie con accesso a banda larga ed è considerato una proxy della infrastrutturazione telematica del territorio. D'altronde, la connettività a banda larga rappresenta un fattore strategico per lo sviluppo di un territorio in termini di crescita economica e di coesione sociale, come ormai universalmente riconosciuto nell'ambito delle politiche di sviluppo

internazionali, europee e nazionali. L'”Agenda Digitale Europea” rimarca l'importanza, per la competitività, l'inclusione sociale e l'occupazione, dell'impiego diffuso delle infrastrutture a larga banda, e fa proprio l'obiettivo della Strategia Europa 2020, volta a una crescita sostenibile, inclusiva e intelligente, finalizzata ad assicurare che entro il 2020 tutti gli europei dispongano di connessioni superiori a 30 Mbps e che almeno il 50% delle famiglie europee possa usufruire di connessioni superiori a 100Mbps. La Tabella 1.19 mostra la percentuale di copertura di famiglie con accesso alla banda larga. Con una copertura pari al 70% nel 2016, Napoli si trova ancora una volta nella parte bassa della nostra classifica insieme alle altre città meridionali.

Tab. 1.19 – Indice di diffusione della banda larga

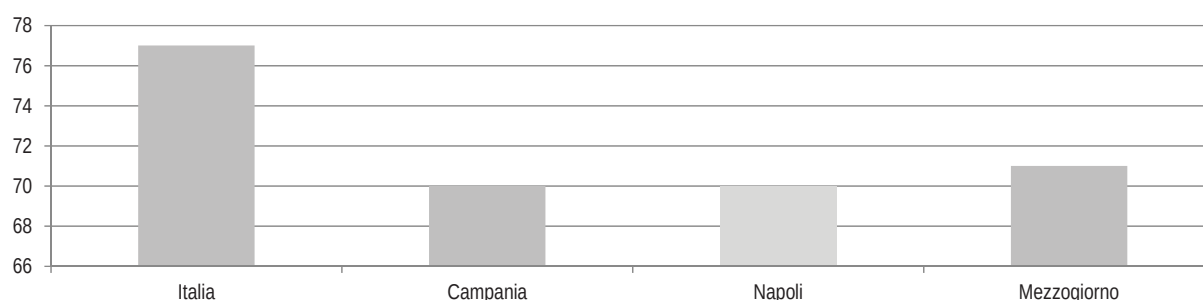
| Indice di diffusione della banda larga 2016 |       | Indice di diffusione della banda larga 2012 |       |
|---------------------------------------------|-------|---------------------------------------------|-------|
| Milano                                      | 82,00 | Milano                                      | 61,00 |
| Bologna                                     | 81,00 | Venezia                                     | 60,00 |
| Venezia                                     | 80,00 | Bologna                                     | 60,00 |
| Roma                                        | 80,00 | Roma                                        | 58,00 |
| Firenze                                     | 79,00 | Genova                                      | 57,00 |
| Torino                                      | 78,00 | Firenze                                     | 56,00 |
| Genova                                      | 76,00 | Torino                                      | 53,00 |
| <b>Napoli</b>                               | 70,00 | Bari                                        | 49,00 |
| Bari                                        | 70,00 | Reggio Calabria                             | 46,00 |
| Reggio Calabria                             | 68,00 | <b>Napoli</b>                               | 45,00 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

La Tabella 1.19 evidenzia anche che l'accesso alla banda larga da parte delle famiglie è significativamente cresciuto dal 2012 al 2016 in tutte le città metropolitane italiane. L'incremento percentuale maggiore si è avuto proprio a Napoli. La città metropolitana partenopea, così come anche Torino, registra infatti più 25 punti percentuali nella copertura di famiglie con accesso alla banda larga dal 2012 al 2016. Seppure molto lentamente, il gap con alcune importanti città metropolitane del Centro-Nord tende dunque a ridursi (il gap tra Napoli e Milano si riduce di 4 punti tra il 2012 e il 2016; nello stesso periodo il gap tra Napoli e Roma si riduce di 3 punti).

L'incremento nella diffusione di banda larga ha interessato negli ultimi anni soprattutto le aree meno coperte d'Italia, come la Campania e il Mezzogiorno. La percentuale di famiglie con accesso alla banda larga è infatti cresciuta dal 2012 al 2016 di 22 punti in media in Italia e in misura maggiore in Campania (+24 punti) e nel Mezzogiorno (+25 punti).

Fig. 1.29 – Banda larga in % della popolazione, 2016



Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

### 1.4.6. Qualità della funzione pubblica

L'unico sotto-indicatore di tipo qualitativo che consideriamo nell'analisi dell'*Indicatore di contesto territoriale* è relativo alla "Qualità della funzione pubblica", espressa attraverso la percentuale di persone che partecipano all'attività civica e politica. Si tratta di una *proxy* comunemente utilizzata della fiducia espressa dai cittadini nei confronti delle istituzioni. La Tabella 1.20 mostra la percentuale di persone che hanno partecipato all'attività civica e politica nelle dieci città metropolitane italiane nel 2013 e nel 2015. Napoli, con il 60,33% dell'ultima rilevazione disponibile, si trova ancora una volta nella parte bassa della classifica, davanti solo a Roma e Genova.

Tab. 1.20 – Qualità della funzione pubblica

| Qualità della funzione pubblica 2015 |       | Qualità della funzione pubblica 2013 |       |
|--------------------------------------|-------|--------------------------------------|-------|
| Reggio Calabria                      | 74,53 | Bologna                              | 78,60 |
| Bologna                              | 71,41 | Firenze                              | 76,10 |
| Venezia                              | 68,64 | Milano                               | 69,70 |
| Milano                               | 67,56 | Venezia                              | 69,70 |
| Bari                                 | 67,56 | Bari                                 | 69,60 |
| Firenze                              | 67,22 | Torino                               | 69,00 |
| Torino                               | 66,53 | Genova                               | 61,30 |
| <b>Napoli</b>                        | 60,33 | <b>Napoli</b>                        | 61,20 |
| Genova                               | 55,52 | Roma                                 | 59,00 |
| Roma                                 | 52,81 | Reggio Calabria                      | 46,40 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati del Rapporto Urbes- Istat.

La Tabella 1.20 evidenzia anche una progressiva riduzione della "Qualità della funzione pubblica" in tutte le città metropolitane dal 2013 al 2015 (con la sola eccezione di Reggio Calabria). In questo arco temporale, Napoli perde quasi un punto percentuale. Molto più consistente invece le riduzioni che subiscono città come Firenze, Roma, Bologna e Genova.

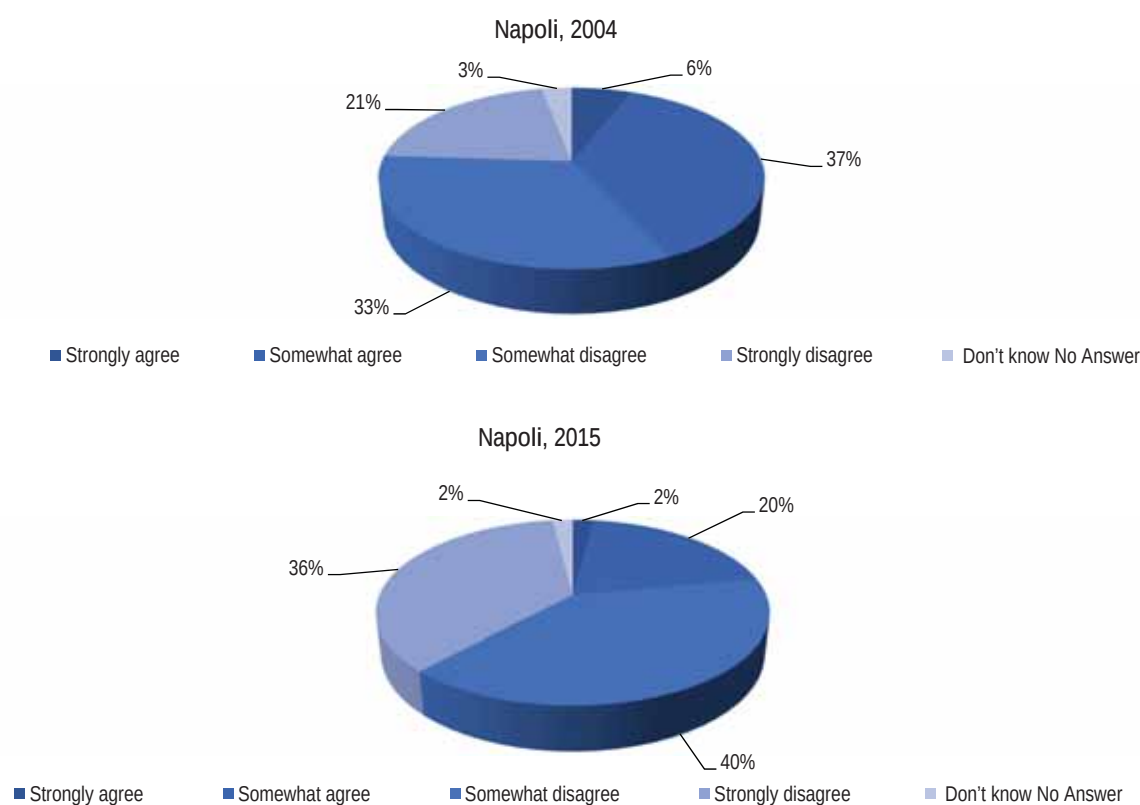
La qualità della Pubblica Amministrazione (PA) e dei servizi pubblici influisce considerevolmente sulla competitività di un'economia e sul suo tasso di crescita. Da un decennio, l'economia italiana cresce a tassi inferiori a quelli medi dell'eurozona e dell'UE e numerosi studi attribuiscono questa performance non soddisfacente anche alla inadeguatezza della PA e dei servizi pubblici in generale. Alcune note ricerche si concentrano sui differenziali territoriali nella qualità della PA (ad esempio il Progetto ANTICORP della Commissione Europea e il Rapporto Svimez del 2013), mettendo in evidenza come la qualità media della PA nel Mezzogiorno sia inferiore a quella del Centro-Nord, e ciò risulterebbe vero in misura ancora maggiore per i servizi pubblici locali (trasporti locali, rifiuti, acqua). Questi differenziali tendono a permanere nel tempo e derivano, secondo molti studi, da differenze non tanto nei livelli di spesa quanto nel grado di efficienza nell'utilizzo delle risorse impiegate, riconducibili ai diversi modelli organizzativi adottati o a una regolamentazione non sempre capace di evitare comportamenti opportunistici da parte dei soggetti coinvolti.

Vi sono però anche ragioni per ritenere che le valutazioni riflesse in questi indici siano ingenerose con le pubbliche amministrazioni meridionali. Ad esempio, il Rapporto Svimez *Pubblica Amministrazione e Sud: i nuovi contenuti del divario* (Salustri e Miotti, 2013) prova a sfatare l'idea di una "gigantesca macchina amministrativa" che fagociterebbe risorse, producendo un eccessivo numero di posti di lavoro. La Svimez ricorda infatti che sugli oltre 3 milioni di addetti nella PA, solo poco più di 530mila si trovano nel Sud, mentre oltre 800mila sono nel Nord. In rapporto alla popolazione, poi, il personale occupato nella PA è di circa 30 addetti ogni mille abitanti nel Nord, e

“solo” di 26 addetti ogni mille abitanti al Sud. Ma c'è di più, poiché la Svimez sottolinea che anche il ritmo di riduzione del numero di addetti delle PA del Mezzogiorno è mediamente più veloce rispetto a quello registrato nel Nord.

Per valutare la qualità dei servizi pubblici e l'efficienza amministrativa molto spesso si ricorre a questionari e/o sondaggi finalizzati a rilevare il grado di soddisfazione del cittadino. Relativamente al contesto partenopeo facciamo riferimento ai report che periodicamente pubblica la Commissione Europea dal 2004, rilevando la soddisfazione per la qualità della vita nelle principali città europee (C.E., 2015). In particolare, oltre al giudizio complessivo sulla qualità della vita in città<sup>45</sup>, viene indagata l'opinione di cittadini su numerosi servizi locali: pulizia della città, trasporto pubblico locale, parchi e aree verdi, oltre all'affidabilità e all'efficienza dell'amministrazione locale in generale. La Figura 1.30 mostra le risposte dei cittadini napoletani dagli anni 2004 al 2015 (che rappresenta l'ultimo anno disponibile) in merito alla disponibilità dell'amministrazione a rispondere alle loro esigenze: come si osserva dal 2004 al 2015, la percentuale di coloro che valutano complessivamente efficiente la risposta dell'amministrazione si riduce dal 43% (37%+6%) al 22% (20%+2%), mentre la percentuale di coloro che considerano fortemente inefficiente la risposta dell'amministrazione aumenta dal 21% al 36%.

Fig. 1.30 – Le risposte dei cittadini napoletani alla domanda: “Quando contattati i servizi amministrativi di Napoli, essi ti aiutano in modo efficiente?”



Fonte: ns elaborazioni sul Rapporto 2004 e 2015 “Flash Eurobarometer” della C.E.

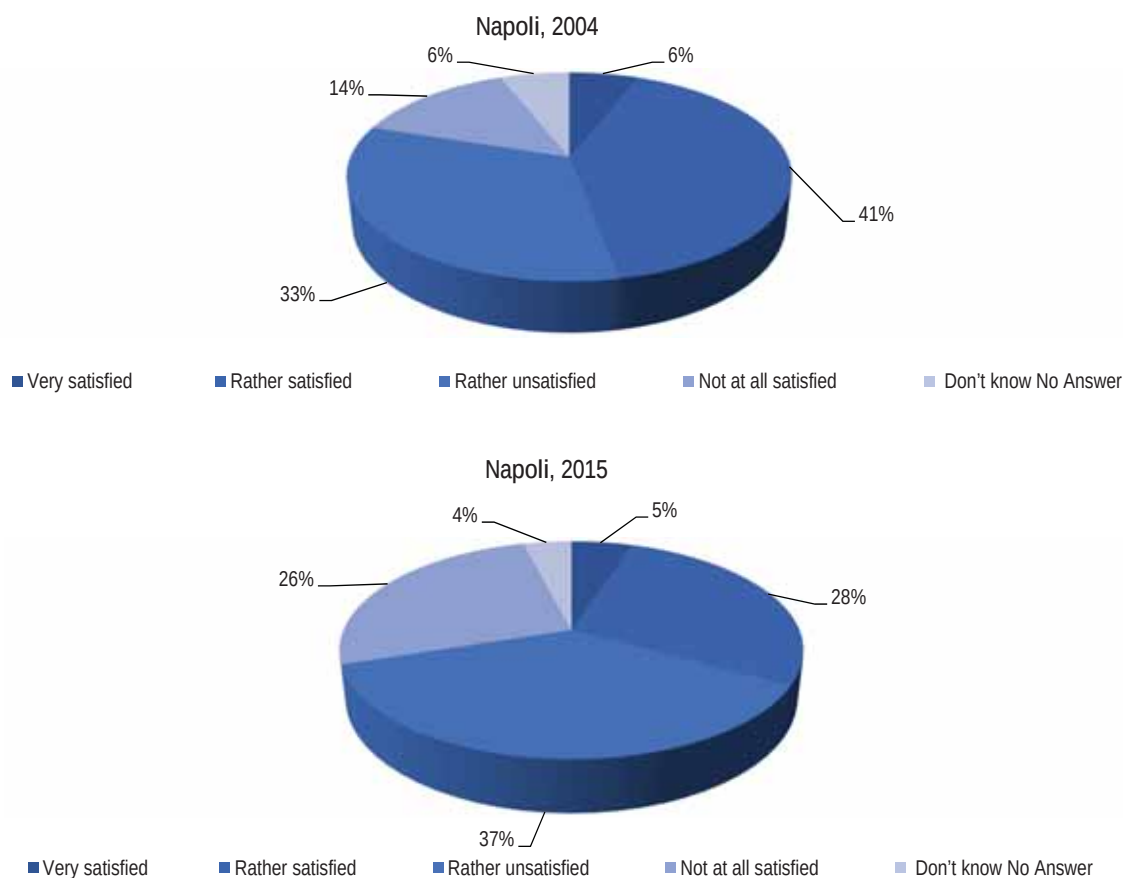
<sup>45</sup> I sondaggi della Commissione Europea sono stati somministrati a un campione rappresentativo di cittadini del centro urbano di Napoli e quindi in questo caso i dati riguardano strettamente il Comune di Napoli e non la città metropolitana.



Relativamente alla soddisfazione del trasporto pubblico locale (bus, tram, metro, funicolari) è utile guardare la Figura 1.31.

Dal 2004 al 2015, la percentuale di coloro che sono molto o piuttosto soddisfatti del trasporto pubblico locale si riduce drasticamente dal 47% al 33%, mentre la percentuale di coloro che non sono per nulla soddisfatti da questi servizi aumenta dal 14% al 26%.

Fig. 1.31 – Le risposte dei cittadini napoletani alla domanda: *Quale è la qualità del trasporto pubblico cittadino, per esempio autobus, tram o metropolitana?*



Fonte: ns. elaborazioni sul Rapporto 2004 e 2015 "Flash Eurobarometer" della C.E.

#### 1.4.7. Incidenza della criminalità

Il sotto-indicatore "incidenza della criminalità" è dato dal numero di reati denunciati ogni 100mila abitanti. La Tabella 1.21 mostra i risultati del sotto-indicatore. Come si osserva, il dato di Napoli appare relativamente positivo, dal momento che Napoli si colloca nel 2012 e nel 2016 al secondo e terzo posto, rispettivamente con 4.362 e 4.379 reati denunciati ogni 100mila abitanti. Reggio Calabria guida questa classifica in entrambi gli anni.

Tab. 1.21 – Incidenza della criminalità

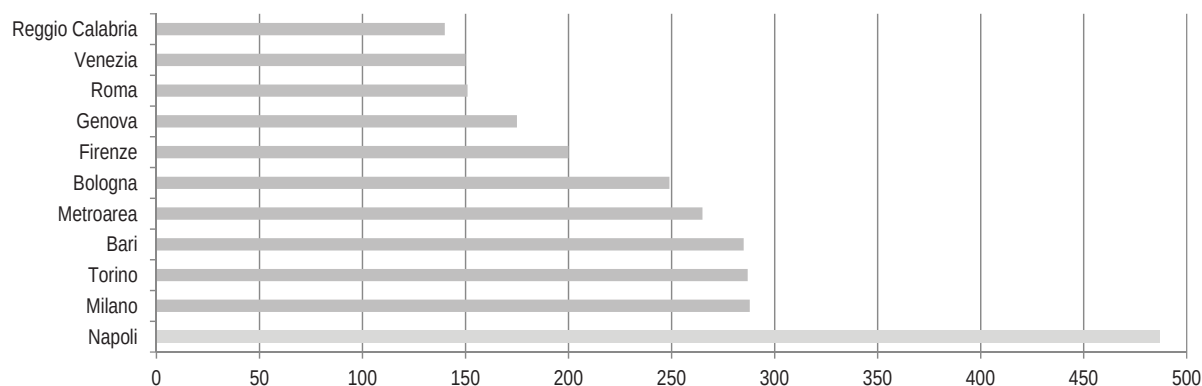
| Incidenza di criminalità 2016 |       | Incidenza di criminalità 2012 |       |
|-------------------------------|-------|-------------------------------|-------|
| Reggio Calabria               | 3.052 | Reggio Calabria               | 3.538 |
| Bari                          | 4.204 | <b>Napoli</b>                 | 4.362 |
| <b>Napoli</b>                 | 4.379 | Bari                          | 4.494 |
| Venezia                       | 4.489 | Venezia                       | 5.181 |
| Roma                          | 5.257 | Firenze                       | 6.083 |
| Genova                        | 5.307 | Genova                        | 6.118 |
| Firenze                       | 5.625 | Roma                          | 6.608 |
| Torino                        | 5.987 | Torino                        | 7.040 |
| Bologna                       | 6.641 | Bologna                       | 7.180 |
| Milano                        | 7.376 | Milano                        | 8.438 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat

La Tabella 1.21 mostra anche una progressiva riduzione dell'incidenza della criminalità per tutte le città metropolitane considerate, ad esclusione proprio di Napoli, che dal 2012 al 2016 subisce un lieve aumento del numero di delitti denunciati ogni 100mila abitanti. Ma ciò che qui più conta è che il "tasso di delittuosità" dell'area metropolitana di Napoli risulta inferiore al dato di città come Milano, Bologna e Torino.

Ovviamente qui si pone l'interrogativo: è effettivamente basso il volume della delittuosità, cioè la propensione a delinquere, o piuttosto è minore la propensione a denunciare i delitti? La domanda non è peregrina, considerato che anche secondo il "Rapporto sulla criminalità e la sicurezza a Napoli" (2015) vi è uno scarto significativo tra il numero dei reati ufficiali e quelli effettivamente compiuti. In particolare, la differenza varierebbe a seconda dei tipi di reato ed in relazione al fatto se siano stati tentati o consumati. D'altronde la "propensione alla denuncia" sembrerebbe dipendere da un insieme di fattori quali il valore del bene sottratto, la natura e la gravità del reato, la fiducia nella risolvibilità del caso. Certo è che vi sono dei reati poco diffusi nei quali Napoli primeggia, ad esempio i reati predatori e di criminalità violenta. L'indice di criminalità violenta (ICV) viene costruito rapportando alla popolazione residente, ogni 100.000 abitanti, la somma di particolari fattispecie di reato quali: attentati, stragi, omicidi volontari consumati, infanticidi, tentati omicidi, omicidio preterintenzionale, lesioni dolose, rapine, violenze sessuali e sequestri di persona. Ebbene questo indice restituisce valori particolarmente elevati per la città di Napoli che primeggia in negativo per tutta la serie analizzata, seguita da Milano Torino e Bari.

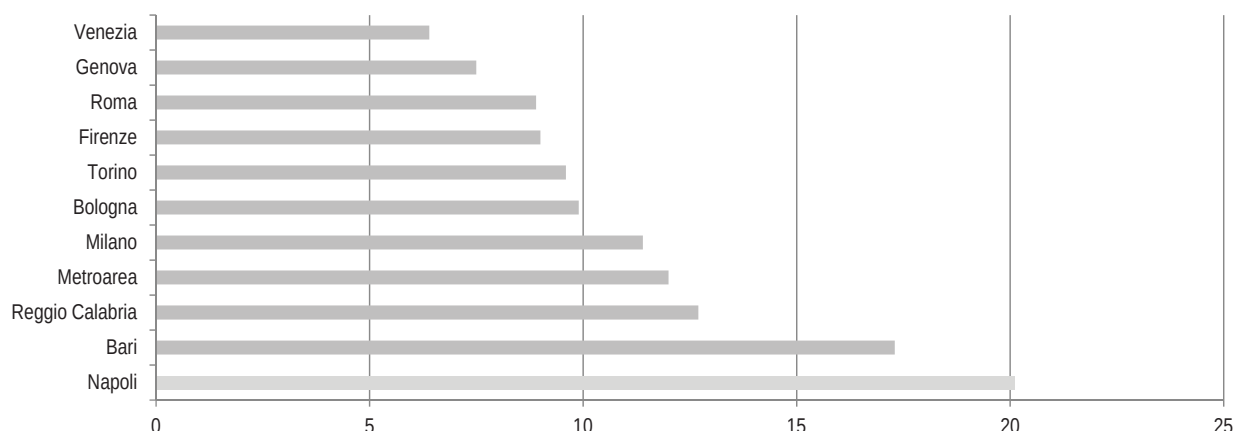
Fig. 1.32 – Indice di criminalità violenta nelle città metropolitane, tasso medio ogni 100.000 residenti. Anni 2004-2013



Fonte: Rapporto sulla criminalità e la sicurezza a Napoli

Dati molto rilevanti per l'impatto molto negativo che hanno sulla attività economica riguardano le estorsioni. La Figura 1.33 che segue riporta il tasso medio di estorsioni denunciate e anche in questo caso il dato di Napoli è il peggiore, preceduto dalle due città metropolitane del Mezzogiorno.

Fig. 1.33 – Tasso medio di estorsioni denunciate nelle città metropolitane ogni 100.000 residenti. Anni 2004-2013



Fonte: "Rapporto sulla criminalità e la sicurezza a Napoli"

#### 1.4.8. Costo del lavoro

Il sotto-indicatore "Costo medio del lavoro" è dato dal rapporto tra il costo del lavoro totale (comprensivo di tasse e contributi) e il numero dei dipendenti delle imprese private. La Tabella 1.22 riporta i dati relativi alle dieci città metropolitane e si osserva che Napoli nel 2016 e nel 2021 si colloca stabilmente dopo Reggio Calabria e Bari. Il costo del lavoro, come si osserva, nel 2016 a Napoli era addirittura la metà rispetto a Milano, e ciò rende ovviamente molto interessante per un imprenditore la localizzazione nel territorio metropolitano di Napoli.

Tab. 1.22 – Costo medio del lavoro (euro)

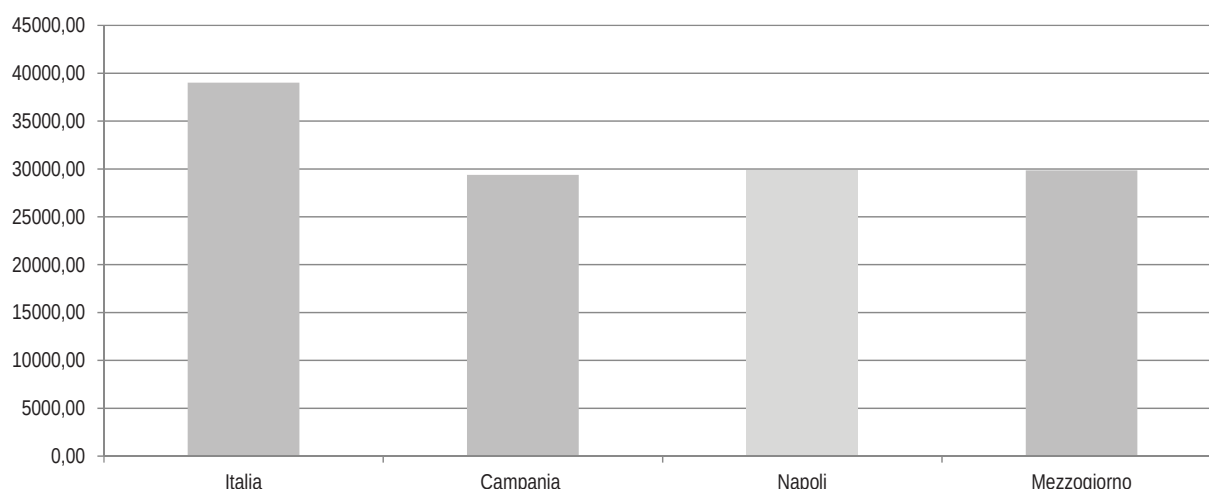
| Costo del lavoro medio 2016 |           | Costo del lavoro medio 2012 |           |
|-----------------------------|-----------|-----------------------------|-----------|
| Reggio Calabria             | 23.945,85 | Reggio Calabria             | 28.207,29 |
| Bari                        | 28.621,15 | Bari                        | 30.105,91 |
| <b>Napoli</b>               | 29.841,41 | <b>Napoli</b>               | 33.624,10 |
| Bologna                     | 38.660,81 | Venezia                     | 35.673,69 |
| Firenze                     | 39.449,07 | Bologna                     | 40.467,76 |
| Venezia                     | 40.237,56 | Firenze                     | 41.680,09 |
| Roma                        | 41.758,35 | Roma                        | 46.360,14 |
| Torino                      | 42.760,97 | Genova                      | 46.605,15 |
| Genova                      | 44.316,86 | Milano                      | 49.892,82 |
| Milano                      | 46.469,14 | Torino                      | 52.798,01 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati AIDA

Inoltre, la Tabella 1.22 mostra che una recente riduzione del costo del lavoro ha riguardato tutte le città metropolitane (ad esclusione solo di Venezia dove il costo del lavoro è aumentato del

13%). In particolare, le città metropolitane del Centro-Nord hanno rilevato una riduzione del costo del lavoro tra il 2012 e il 2016 compresa tra il 4% e il 10% (solo Torino ha perso quasi il 20%) mentre le città metropolitane del Mezzogiorno hanno subito una riduzione del costo del lavoro che oscilla tra il 10% e il 15% (a Napoli si è ridotto dell'11,2%). La tendenza nazionale si spiega, con ogni probabilità, soprattutto con gli effetti della crescente quota sul totale dei contratti di lavoro a termine, il cui costo medio è largamente inferiore ai contratti a tempo indeterminato<sup>46</sup>. Si osservi inoltre che il dato partenopeo, inoltre, è in linea con quello del Mezzogiorno e con quello regionale, e ben inferiore al dato medio nazionale (Figura 1.34)<sup>47</sup>.

Fig. 1.34 – Costo del lavoro 2016



Fonte: ns. elaborazioni su dati AIDA

Come è evidente, l'indicatore in questione guarda al costo del lavoro esclusivamente come costo di produzione e, di conseguenza, una sua riduzione si traduce in un incremento di competitività. Ma i salari racchiudono un duplice significato: essi rappresentano non solo un costo ma anche una essenziale fonte di domanda. Se si riducono i salari, anche la domanda di beni di consumo rischia di ridursi e, ceteris paribus, la domanda aggregata conosce una contrazione. Il costo del lavoro a Napoli è già piuttosto contenuto e ridurre ulteriormente i salari è altamente sconsigliabile, soprattutto alla luce della bassa domanda proveniente da parte delle famiglie (par. 4.1). Per non ridurre il potere d'acquisto dei consumatori napoletani e contenere ancora il costo del lavoro, sarebbe eventualmente preferibile agire sul cuneo fiscale, dunque sulle tasse e contributi che gravano su chi assume i lavoratori e sui lavoratori stessi.

<sup>46</sup> Stando ai dati Eurostat, nel 2010 il costo medio orario di un lavoratore con contratto a termine era di 9,28 euro, contro i 12,11 di un lavoratore con contratto a tempo indeterminato. Una differenza pari addirittura al 30,5%.

<sup>47</sup> A Napoli dal 2012 al 2016 la riduzione del costo del lavoro è stata del 11,25% mentre il numero di dipendenti è aumentato di 55,32%.

### 1.4.9. Tassi di interessi bancari

Un altro onere che grava sul tessuto produttivo locale è costituito dal costo del credito. Il sotto-indicatore “*Tassi di interessi bancari*”<sup>48</sup> riporta i valori dei tassi effettivi sui finanziamenti per cassa estratti dai bollettini regionali di Banca d'Italia. La Tabella 1.23 riporta i dati per le regioni a cui appartengono le città metropolitane (anche in questo caso, più è basso è il tasso e più naturalmente è competitivo il territorio). Nel 2016 in Campania il tasso effettivo risulta pari a 5,85%. Si tratta del tasso più elevato tra le regioni considerate, subito dopo quelli che gravano sulle imprese pugliesi e calabresi, le quali operano nei territori considerati evidentemente più rischiosi dal sistema bancario e sui quali grava quindi il maggiore spread rispetto alle realtà insediate in Lombardia.

Tab. 1.23 – Tassi di interesse bancari

| Tassi di interesse bancari 2016 |      | Tassi di interesse bancari 2012 |      |
|---------------------------------|------|---------------------------------|------|
| Lombardia (Milano)              | 4,15 | Lombardia (Milano)              | 5,20 |
| Veneto (Venezia)                | 4,24 | Venezia                         | 5,67 |
| Emilia Romagna (Bologna)        | 4,37 | Emilia Romagna (Bologna)        | 5,73 |
| Piemonte (Torino)               | 4,45 | Lazio (Roma)                    | 6,00 |
| Lazio (Roma)                    | 4,74 | Piemonte (Torino)               | 6,10 |
| Toscana (Firenze)               | 4,82 | Toscana (Firenze)               | 6,59 |
| Liguria (Genova)                | 4,94 | Liguria (Genova)                | 6,78 |
| <b>Campania (Napoli)</b>        | 5,85 | Puglia (Bari)                   | 7,49 |
| Puglia (Bari)                   | 6,09 | <b>Campania (Napoli)</b>        | 7,63 |
| Calabria (Reggio Calabria)      | 7,50 | Calabria (Reggio Calabria)      | 8,69 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati Banca d'Italia

La Tabella 1.23 mostra anche una tendenza generale alla riduzione dei tassi d'interesse tra il 2012 e il 2016, comune a tutti i territori considerati. La riduzione più consistente si registra in Liguria (-1,84 punti percentuali), seguita proprio dalla Campania (-1,78 punti)<sup>49</sup>. Nonostante ciò, il contesto campano continua ad essere caratterizzato da un tasso di interesse superiore a quello nazionale e una serie di caratteristiche negative, quali un maggior tasso di insolvenze, un'offerta di credito da parte del sistema bancario minore e un ammontare medio dei finanziamenti più contenuto (Figura 1.35).

<sup>48</sup> I tassi di interesse bancari rappresentano i tassi effettivi applicati ai prestiti a breve termine (e cioè ai “rischi autoliquidanti” e ai “rischi a revoca”) e concessi alla clientela ordinaria. Confluiscono nella categoria “rischi autoliquidanti” le operazioni caratterizzate da una fonte di rimborso predeterminata. Si tratta di finanziamenti concessi per consentire l'immediata disponibilità di crediti non ancora scaduti vantati nei confronti di terzi e per i quali l'intermediario segnalante cura l'incasso (es. anticipi su fatture, sconto di portafoglio commerciale e finanziario indiretto, anticipo s.b.f., anticipo garantito da cessione del credito). Nella categoria “rischi a revoca” invece confluiscono le aperture di credito in conto corrente concesse per le elasticità di cassa per le quali l'intermediario si sia riservato la facoltà di recedere indipendentemente dall'esistenza di una giusta causa. I tassi di interesse bancari utilizzati nella nostra analisi sono estratti dai rapporti “Economie Regionali” della Banca d'Italia. Nel rapporto “Economie Regionali” del 2012 viene fornito il tasso applicato a tutti i clienti, alle pp. aa. e alle famiglie, mentre nei rapporti dal 2013 al 2016 viene fornito il tasso applicato al solo settore produttivo.

<sup>49</sup> Dal 2012 al 2016 la riduzione dei tassi d'interesse in termini percentuali è stata la seguente: Milano -1,05, Venezia -1,43, Bologna -1,36, Roma -1,26, Torino -1,65, Firenze -1,77, Genova -1,84, Bari -1,4, Napoli -1,78, Reggio Calabria -1,19.

Fig. 1.35 – Tassi di interesse bancari, 2016



Fonte: ns. elaborazioni su "Economie regionali" Banca d'Italia

#### 1.4.10. Total Tax Rate

La Confederazione Nazionale dell'artigianato e della PMI (CNA) pubblica periodicamente rapporti sull'andamento della tassazione delle imprese in Italia, dal titolo *Comune che vai fisco che trovi*. Secondo l'osservatorio CNA, né il dato sulla pressione fiscale calcolato dall'Istat (43,5% nel 2015 e 41,7% nel 2011) né il *total tax rate* elaborato dalla Banca Mondiale sono rappresentativi della pressione fiscale che grava sull'impresa media italiana<sup>50</sup>. Seguendo il ragionamento della CNA, utilizziamo dunque come *proxy* che esprima al meglio il livello di tassazione su un'impresa il *total tax rate* calcolato in termini di pressione fiscale che grava su un'impresa individuale che utilizza un laboratorio artigiano di 350 mq ed un negozio destinato alla vendita di 175mq, e che dispone di macchinari, attrezzature, mobili e macchine d'ufficio e di un automezzo per il trasporto conto proprio<sup>51</sup>. La Tabella 1.24 riporta per le città metropolitane<sup>52</sup>, l'incidenza percentuale delle diverse imposte e tributi locali sul reddito disponibile delle imprese, ordinando le città da quelle che hanno una minore pressione fiscale a salire. La città metropolitana di Napoli, come si osserva, nel 2016 si colloca a metà classifica con un total tax rate di 67,8%, davanti a Roma, Bologna e Firenze.

<sup>50</sup> L'indicatore di pressione fiscale è determinato dall'ISTAT come rapporto tra imposte più contributi sociali e il Pil. È quindi un indice di quanto lo Stato chiede ai cittadini per far funzionare l'apparato amministrativo e per finanziare i servizi sociali. Il total tax rate elaborato dalla Banca Mondiale misura tutte le tasse e i contributi obbligatori che un'azienda di medie dimensioni deve pagare in un determinato anno.

<sup>51</sup> I calcoli vengono effettuati considerando tutti gli elementi che rientrano nel concetto di pressione fiscale ISTAT, quindi sia i tributi (IRPEF, IRAP, addizionale regionale all'IRPEF, addizionale comunale all'IRPEF, IMU e tassazione sui rifiuti) sia i contributi dovuti dall'artigiano o dal commerciante.

<sup>52</sup> L'indicatore viene calcolato dal CNA per capoluogo di provincia, ma nella nostra analisi viene esteso all'intero territorio metropolitano.

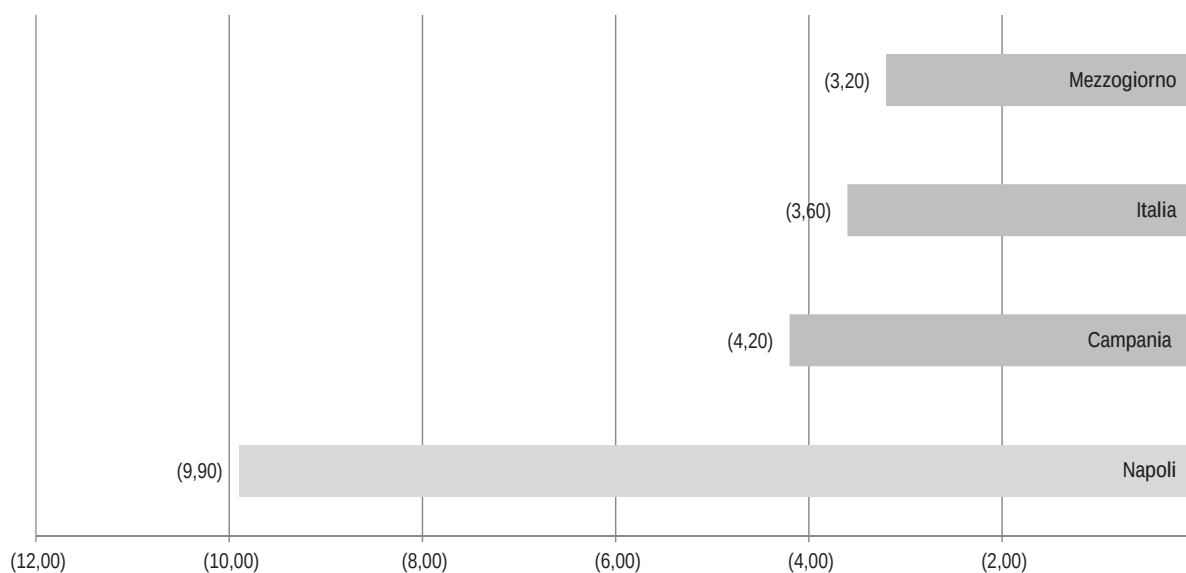
Tab. 1.24 – Total tax rate

| Total tax rate 2016 |       | Total tax rate 2012 |       |
|---------------------|-------|---------------------|-------|
| Venezia             | 56,80 | Torino              | 65,40 |
| Torino              | 60,50 | Milano              | 65,90 |
| Milano              | 61,80 | Venezia             | 66,70 |
| Genova              | 65,50 | Genova              | 70,60 |
| <b>Napoli</b>       | 67,80 | Bari                | 71,90 |
| Bari                | 67,90 | Bologna             | 74,70 |
| Firenze             | 68,50 | Firenze             | 74,70 |
| Roma                | 69,80 | Roma                | 75,20 |
| Bologna             | 71,90 | Reggio Calabria     | 77,60 |
| Reggio Calabria     | 73,20 | <b>Napoli</b>       | 77,70 |

Fonte: ns. elaborazioni di Dati Osservatorio CNA

La Tabella 1.24 evidenzia come il livello della tassazione (cioè l'incidenza percentuale delle diverse imposte e tributi locali sul reddito di impresa) degli artigiani e delle PMI si sia ridotta in tutte le città metropolitane<sup>53</sup> dal 2012 al 2016. La riduzione nella città metropolitana di Napoli è stata di quasi dieci punti, passando dal 77,7% al 67,8%. In questo modo Napoli ha guadagnato diverse posizioni, riducendo il gap esistente con Milano e Torino. È possibile notare che la riduzione del total tax rate sia stata più bassa nel Mezzogiorno (-3,2%), in Campania (-4,2%) e in Italia (-3,6%) rispetto a Napoli.

Fig. 1.36 – Total tax rate, variazione dal 2012 al 2016



Fonte: ns. elaborazioni su dati del CNA

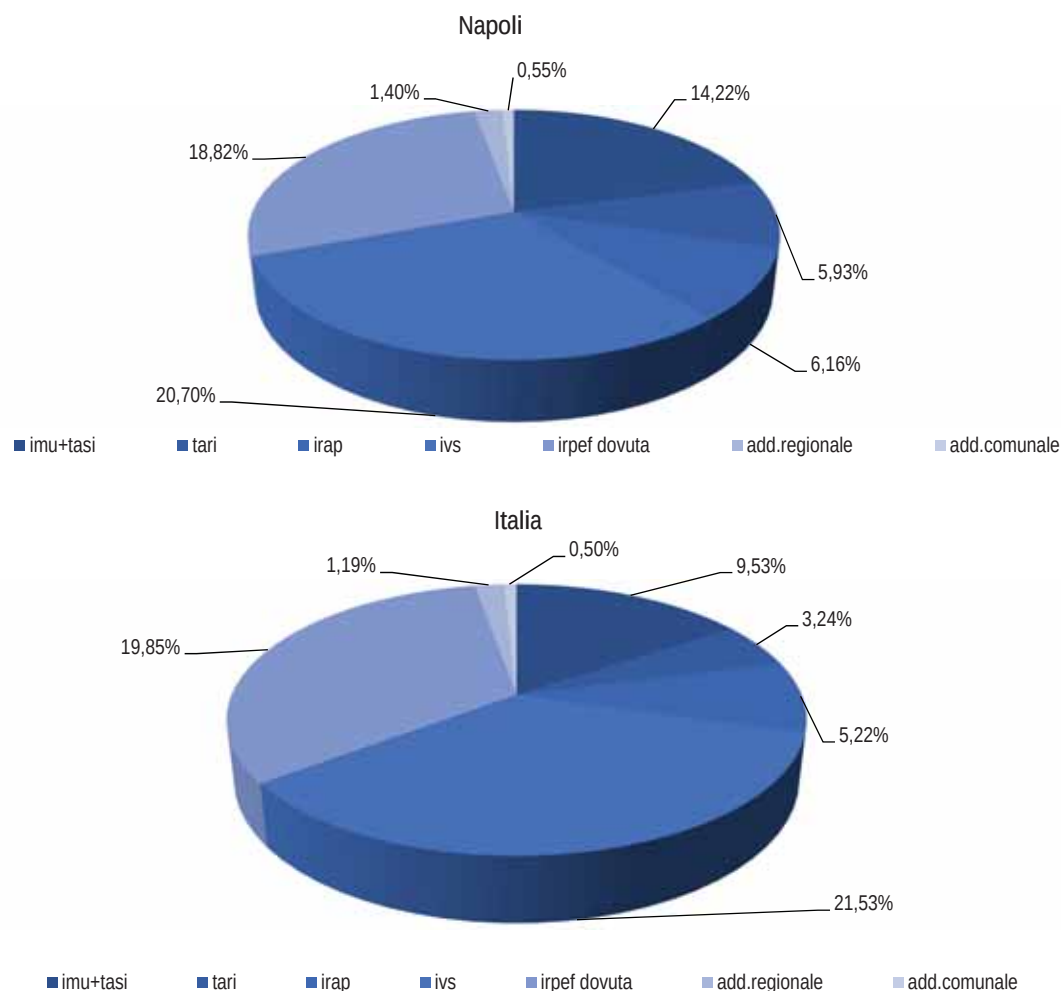
Guardando nel dettaglio al 2016 e alle componenti del total tax rate per l'Italia e Napoli e otteniamo la Figura 1.37.

<sup>53</sup> La riduzione del total tax rate, in termini percentuali è stata: Milano -4,1; Torino -4,9, Venezia -9,9, Genova -5,1, Bari -4, Bologna -2,8, Firenze -6,20, Roma -5,4, Reggio Calabria -4,4, Napoli -9,9.



A Napoli l'incidenza dell'Imu+Tasi sul reddito disponibile delle imprese è del 14,22% contro il 9,53% del dato nazionale; la Tari incide del 5,93% contro il 3,24% del dato italiano; l'Irap nel contesto partenopeo incide per il 6,16% sul reddito d'impresa mentre il dato italiano è quasi un punto percentuale più basso, e cioè 5,22%; l'addizionale regionale a Napoli è del 1,4% mentre in Italia mediamente è del 1,19%.

Fig. 1.37 – Componenti del total tax rate, Napoli e Italia nel 2016



Fonte: ns. elaborazioni su dati del CNA

Nonostante la riduzione del periodo 2012-2016, il livello della tassazione a Napoli resta ancora molto elevato rispetto sia al dato regionale, sia al dato del Mezzogiorno sia al dato nazionale. Infatti, nel 2016 il *total tax rate* in Italia è del 60,9%, nel Mezzogiorno del 62,64%, in Campania del 64,6% e a Napoli del 67,8%. Il rischio che corre Napoli è che l'elevato livello della pressione fiscale costituisca un freno alla nascita e alla localizzazione di nuove imprese.

## 1.5. Osservazioni conclusive

L'analisi sviluppata nei paragrafi precedenti mostra che a seguito della crisi scoppiata sul finire del 2007 la metropoli partenopea ha perso ulteriormente terreno rispetto ai livelli di crescita, occupazione e benessere delle città del Centro-Nord, particolarmente Milano e Torino. Napoli continua dunque a scivolare sul sentiero di un declino pluridecennale, divenendo sempre meno competitiva ed economicamente marginale rispetto alle città più italiane più sviluppate, molto meglio inserite nel contesto dell'economia europea. Al tempo stesso, e nonostante tutto, la città metropolitana di Napoli resta il centro economico nevralgico del Sud, la sua capitale economica, continuando a produrre poco meno del venti per cento della ricchezza realizzata nell'intero Mezzogiorno. Non è quindi un caso che all'indomani della crisi il dualismo tra il Mezzogiorno e il resto del Paese abbia registrato una significativa recrudescenza. Il destino di Napoli e quello del Mezzogiorno restano inevitabilmente legati, e non potrà esservi rilancio del Sud senza una ripresa economica della metropoli partenopea.

Il principale nodo da sciogliere per rilanciare Napoli e il Mezzogiorno è dunque quello della competitività e a tal fine è indispensabile l'elaborazione di una strategia di sviluppo della città metropolitana che – coinvolgendo il governo nazionale, la Regione e la Città Metropolitana – punti a un salto competitivo che investa il sistema produttivo in senso stretto e il contesto territoriale. L'analisi condotta in questo studio ha permesso di evidenziare quali siano le principali strozzature allo sviluppo della competitività metropolitana. Sul piano del sistema produttivo, l'economia locale si caratterizza per la presenza di imprese che hanno difficoltà a crescere, che investono pochissimo in nuove tecnologie e formazione del personale, che troppo spesso continuano a inseguire un modello di competitività tutto giocato sulla compressione dei costi di produzione. Mentre invece nelle metropoli del Nord e in Europa la sfida competitiva si gioca sulla qualità dei servizi e dei prodotti. Dal punto di vista del contesto territoriale, ci muoviamo in una economia a bassa domanda, in cui l'impegno pubblico è insufficiente, in cui imperversa la criminalità e domina la diffidenza del settore creditizio, dove le infrastrutture materiali e immateriali sono largamente sottodotate rispetto al confronto con le altre grandi città metropolitane del Paese.

Spingere la città verso il salto competitivo che sarebbe necessario è estremamente difficile. Francesco Saverio Nitti si era posto questo problema, oltre cento anni fa, e aveva provato a risolverlo con la strategia industrialista della grande fabbrica e il suo indotto. Oggi occorre riprendere il filo del ragionamento puntando su uno sforzo coeso degli attori istituzionali e rilevanti investimenti pubblici, da non dissipare più in canali clientelari, come troppe volte è accaduto nel passato di Napoli e del Mezzogiorno. Il Piano Strategico per la città metropolitana, su cui si sconta un grave ritardo, potrebbe essere un primo rilevante strumento per intervenire sui gravi squilibri insediativi, riorganizzare il sistema infrastrutturale, recuperare l'ambiente, proteggere lo straordinario patrimonio culturale, varare finalmente serie politiche industriali, in una parola rilanciare la competitività e lo sviluppo economico e sociale della millenaria capitale del Mediterraneo.

## Appendice statistica

Tab. A1 – Indice sintetico di competitività anni 2012-2016

| Indice sintetico di competitività |      |      |      |      |      |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Città metropolitane               | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Torino                            | 3,87 | 4,20 | 4,22 | 4,36 | 4,24 |
| Milano                            | 4,95 | 4,72 | 4,93 | 4,84 | 4,75 |
| Venezia                           | 4,18 | 4,05 | 3,89 | 4,05 | 4,08 |
| Genova                            | 3,74 | 3,56 | 3,74 | 3,72 | 3,62 |
| Bologna                           | 4,71 | 4,66 | 4,77 | 4,59 | 4,49 |
| Firenze                           | 4,27 | 4,14 | 4,19 | 4,14 | 4,21 |
| Roma                              | 4,24 | 4,03 | 3,86 | 3,62 | 3,63 |
| Napoli                            | 2,63 | 2,56 | 2,60 | 2,71 | 2,68 |
| Bari                              | 3,51 | 3,26 | 3,44 | 3,29 | 3,25 |
| Reggio Calabria                   | 2,27 | 2,34 | 2,32 | 2,57 | 2,51 |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A2 – Indicatore di sviluppo delle attività produttive anni 2012-2016

| Indicatore di sviluppo delle attività produttive |      |      |      |      |      |
|--------------------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Città metropolitane                              | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Torino                                           | 3,67 | 4,20 | 4,08 | 4,43 | 4,37 |
| Milano                                           | 5,18 | 4,94 | 5,28 | 5,24 | 5,07 |
| Venezia                                          | 2,86 | 2,86 | 2,74 | 2,82 | 2,94 |
| Genova                                           | 3,22 | 3,11 | 3,36 | 3,35 | 3,32 |
| Bologna                                          | 4,51 | 4,47 | 4,79 | 4,48 | 4,37 |
| Firenze                                          | 3,94 | 3,84 | 3,90 | 3,88 | 4,03 |
| Roma                                             | 4,40 | 4,29 | 3,96 | 3,49 | 3,63 |
| Napoli                                           | 2,24 | 2,09 | 2,06 | 2,07 | 2,13 |
| Bari                                             | 3,13 | 2,92 | 3,10 | 2,89 | 2,76 |
| Reggio Calabria                                  | 1,65 | 1,88 | 1,84 | 1,74 | 1,61 |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A3 – Indicatore di contesto territoriale anni 2012-2016

| Indicatore di contesto territoriale |      |      |      |      |      |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Città metropolitane                 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Torino                              | 4,07 | 4,20 | 4,35 | 4,29 | 4,11 |
| Milano                              | 4,71 | 4,50 | 4,58 | 4,44 | 4,44 |
| Venezia                             | 5,50 | 5,23 | 5,03 | 5,29 | 5,22 |
| Genova                              | 4,26 | 4,02 | 4,11 | 4,09 | 3,91 |
| Bologna                             | 4,92 | 4,85 | 4,76 | 4,70 | 4,62 |
| Firenze                             | 4,60 | 4,44 | 4,49 | 4,41 | 4,39 |
| Roma                                | 4,09 | 3,77 | 3,77 | 3,76 | 3,64 |
| Napoli                              | 3,02 | 3,02 | 3,14 | 3,34 | 3,22 |
| Bari                                | 3,89 | 3,59 | 3,78 | 3,69 | 3,74 |
| Reggio Calabria                     | 2,89 | 2,80 | 2,80 | 3,40 | 3,40 |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A4 – Sotto- indicatori anno 2012 (Indicatore di sviluppo delle attività produttive)

| Indicatore di sviluppo delle attività produttive 2012 |                    |                               |                                |                          |                        |                              |                               |                 |
|-------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Città metropolitane                                   | Dimensione (unità) | Quota Società di capitale (%) | Produttività del Lavoro (euro) | Apertura dei mercati (%) | ReS per addetto (euro) | Quota imprese formazione (%) | Quota dipendenti laureati (%) | Densità (unità) |
| Torino                                                | 3,70               | 13,94                         | 62378,82                       | 7,68                     | 588,17                 | 30,50                        | 15,50                         | 9,08            |
| Milano                                                | 6,18               | 37,99                         | 101527,81                      | -16,46                   | 442,22                 | 32,20                        | 24,10                         | 9,27            |
| Venezia                                               | 3,88               | 17,42                         | 62758,87                       | -7,88                    | 380,41                 | 33,10                        | 5,20                          | 8,13            |
| Genova                                                | 3,79               | 16,88                         | 70679,84                       | -2,26                    | 747,83                 | 27,80                        | 10,10                         | 8,48            |
| Bologna                                               | 4,49               | 22,35                         | 74573,78                       | 15,83                    | 945,92                 | 31,80                        | 14,20                         | 8,80            |
| Firenze                                               | 3,61               | 20,88                         | 71274,52                       | 13,14                    | 497,51                 | 27,20                        | 14,50                         | 9,52            |
| Roma                                                  | 4,65               | 34,52                         | 77926,47                       | -9,90                    | 2127,99                | 25,80                        | 15,90                         | 8,29            |
| Napoli                                                | 2,35               | 21,78                         | 63007,11                       | -1,75                    | 384,95                 | 22,30                        | 9,60                          | 7,39            |
| Bari                                                  | 2,74               | 16,51                         | 54362,41                       | 0,43                     | 431,80                 | 27,30                        | 9,20                          | 10,54           |
| Reggio Calabria                                       | 1,64               | 8,76                          | 56323,90                       | -0,30                    | 353,00                 | 20,30                        | 8,50                          | 7,86            |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A5 – Sotto-indicatori anno 2013 (Indicatore di sviluppo delle attività produttive)

| Indicatore di sviluppo delle attività produttive 2013 |                    |                               |                                |                          |                        |                              |                               |                 |
|-------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Città metropolitane                                   | Dimensione (unità) | Quota Società di capitale (%) | Produttività del Lavoro (euro) | Apertura dei mercati (%) | ReS per addetto (euro) | Quota imprese formazione (%) | Quota dipendenti laureati (%) | Densità (unità) |
| Torino                                                | 3,67               | 14,34                         | 62505,16                       | 8,97                     | 2245,59                | 23,40                        | 18,40                         | 8,80            |
| Milano                                                | 6,21               | 38,23                         | 97626,02                       | -14,08                   | 440,43                 | 22,30                        | 27,40                         | 8,99            |
| Venezia                                               | 3,90               | 17,89                         | 65613,15                       | -5,09                    | 440,48                 | 25,20                        | 8,00                          | 7,95            |
| Genova                                                | 3,53               | 17,10                         | 71028,09                       | -2,18                    | 837,35                 | 23,20                        | 9,50                          | 8,25            |
| Bologna                                               | 4,51               | 22,67                         | 74099,61                       | 16,33                    | 940,41                 | 27,30                        | 13,70                         | 8,65            |
| Firenze                                               | 3,57               | 21,18                         | 70374,43                       | 16,18                    | 470,59                 | 21,50                        | 13,80                         | 9,28            |
| Roma                                                  | 4,59               | 34,80                         | 75688,79                       | -7,03                    | 1743,53                | 23,30                        | 18,50                         | 7,82            |
| Napoli                                                | 2,32               | 22,16                         | 60287,32                       | -1,64                    | 356,28                 | 15,00                        | 13,60                         | 7,23            |
| Bari                                                  | 2,70               | 17,16                         | 56246,86                       | 2,22                     | 384,80                 | 19,40                        | 9,60                          | 10,33           |
| Reggio Calabria                                       | 1,55               | 9,03                          | 58942,87                       | -0,41                    | 257,33                 | 18,10                        | 12,90                         | 7,70            |

Fonte: ns elaborazioni

Tab. A6 – Sotto-indicatori anno 2014 (Indicatore di sviluppo delle attività produttive)

| Indicatore di sviluppo delle attività produttive 2014 |                    |                               |                                |                          |                        |                              |                               |                 |
|-------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Città metropolitane                                   | Dimensione (unità) | Quota Società di capitale (%) | Produttività del Lavoro (euro) | Apertura dei mercati (%) | ReS per addetto (euro) | Quota imprese formazione (%) | Quota dipendenti laureati (%) | Densità (unità) |
| Torino                                                | 3,62               | 14,85                         | 62253,16                       | 9,41                     | 1933,69                | 23,10                        | 18,00                         | 8,66            |
| Milano                                                | 6,23               | 38,61                         | 98699,64                       | -14,32                   | 448,19                 | 27,40                        | 27,00                         | 9,02            |
| Venezia                                               | 3,82               | 18,41                         | 63956,82                       | -1,97                    | 456,12                 | 23,60                        | 6,20                          | 7,90            |
| Genova                                                | 3,42               | 17,46                         | 74223,35                       | 1,61                     | 758,07                 | 23,10                        | 13,50                         | 8,24            |
| Bologna                                               | 4,52               | 23,15                         | 73694,01                       | 16,65                    | 1350,23                | 26,90                        | 17,00                         | 8,54            |
| Firenze                                               | 3,62               | 21,90                         | 68647,12                       | 16,39                    | 529,21                 | 24,10                        | 11,50                         | 9,11            |
| Roma                                                  | 4,53               | 35,16                         | 72409,59                       | -6,70                    | 1976,18                | 19,00                        | 15,50                         | 7,90            |
| Napoli                                                | 2,31               | 22,72                         | 60086,69                       | 0,00                     | 464,85                 | 17,70                        | 8,10                          | 10,25           |
| Bari                                                  | 2,69               | 18,02                         | 55931,53                       | 0,00                     | 479,21                 | 22,90                        | 8,50                          | 7,85            |
| Reggio Calabria                                       | 1,49               | 9,41                          | 57815,05                       | 0,00                     | 240,63                 | 21,50                        | 7,20                          | 7,79            |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A7 Sotto- indicatori anno 2015 (Indicatore di sviluppo delle attività produttive)

| Indicatore di sviluppo delle attività produttive 2015 |                    |                               |                                |                          |                        |                              |                               |                 |
|-------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Città metropolitane                                   | Dimensione (unità) | Quota Società di capitale (%) | Produttività del Lavoro (euro) | Apertura dei mercati (%) | ReS per addetto (euro) | Quota imprese formazione (%) | Quota dipendenti laureati (%) | Densità (unità) |
| Torino                                                | 3,72               | 15,37                         | 62306,84                       | 10,85                    | 4324,75                | 23,50                        | 18,9                          | 8,64            |
| Milano                                                | 6,28               | 39,13                         | 98401,71                       | -17,02                   | 441,68                 | 25,1                         | 24,6                          | 9,14            |
| Venezia                                               | 3,92               | 18,93                         | 63248,65                       | -2,28                    | 442,93                 | 22,8                         | 6,3                           | 7,92            |
| Genova                                                | 3,43               | 17,75                         | 72815,21                       | -0,21                    | 1149,12                | 22,6                         | 11,3                          | 8,30            |
| Bologna                                               | 4,61               | 23,82                         | 74874,46                       | 16,72                    | 1368,30                | 24,1                         | 16                            | 8,47            |
| Firenze                                               | 3,64               | 22,38                         | 70408,97                       | 16,98                    | 501,64                 | 20                           | 14,2                          | 9,16            |
| Roma                                                  | 4,51               | 36,20                         | 71926,70                       | -6,88                    | 538,81                 | 17,2                         | 17,1                          | 7,98            |
| Napoli                                                | 2,34               | 23,24                         | 60105,42                       | -3,22                    | 438,30                 | 14,5                         | 10,6                          | 7,42            |
| Bari                                                  | 2,09               | 17,20                         | 55947,17                       | 0,64                     | 496,45                 | 17,3                         | 11,8                          | 10,29           |
| Reggio Calabria                                       | 1,48               | 9,92                          | 60266,90                       | -0,73                    | 240,56                 | 16,8                         | 6,6                           | 7,93            |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A8 – Sotto-indicatori anno 2016 (Indicatore di sviluppo delle attività produttive)

| Indicatore di sviluppo delle attività produttive 2016 |                    |                               |                                |                          |                        |                              |                               |                 |
|-------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Città metropolitane                                   | Dimensione (unità) | Quota Società di capitale (%) | Produttività del Lavoro (euro) | Apertura dei mercati (%) | ReS per addetto (euro) | Quota imprese formazione (%) | Quota dipendenti laureati (%) | Densità (unità) |
| Torino                                                | 3,79               | 15,92                         | 61955,30                       | 10,85                    | 5817,86                | 30,1                         | 19,9                          | 8,59            |
| Milano                                                | 6,46               | 39,65                         | 95376,61                       | -17,02                   | 337,87                 | 28,5                         | 28,9                          | 9,21            |
| Venezia                                               | 4,00               | 19,50                         | 61438,32                       | -2,28                    | 384,13                 | 32                           | 7,2                           | 7,95            |
| Genova                                                | 3,50               | 18,23                         | 72819,93                       | -0,21                    | 1051,64                | 28,4                         | 13,1                          | 8,33            |
| Bologna                                               | 4,84               | 24,44                         | 70699,63                       | 16,72                    | 1161,16                | 30,9                         | 18,7                          | 8,41            |
| Firenze                                               | 3,75               | 22,97                         | 69736,50                       | 16,98                    | 311,42                 | 28,4                         | 15,8                          | 9,16            |
| Roma                                                  | 4,56               | 37,24                         | 70272,87                       | -6,88                    | 472,83                 | 23,2                         | 19,9                          | 8,07            |
| Napoli                                                | 2,41               | 24,07                         | 58001,44                       | -3,22                    | 378,92                 | 18,1                         | 11,2                          | 7,57            |
| Bari                                                  | 2,20               | 17,93                         | 54606,90                       | 0,64                     | 295,62                 | 21,2                         | 8,9                           | 10,29           |
| Reggio Calabria                                       | 1,51               | 10,63                         | 60731,65                       | -0,73                    | 147,80                 | 15,7                         | 7,5                           | 8,03            |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A9 – Sotto-indicatori anno 2012 (Indicatore di contesto territoriale)

| Indicatore di contesto territoriale 2012 |                    |                                |                               |                                  |                                      |                |                                  |                           |                                  |                                    |
|------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Città metropolitane                      | Total tax rate (%) | Tassi di interesse bancari (%) | Costo del lavoro medio (euro) | Indice di accessibilità (minuti) | Indice di diffusione banda larga (%) | Qualità PA (%) | Spesa famiglia pro capite (euro) | Sportelli bancari (unità) | Incidenza di criminalità (unità) | Consumi finali procapite PA (euro) |
| Torino                                   | 65,40              | 6,10                           | 52798,01                      | 50,59                            | 53,00                                | 68,99          | 2.258                            | 0,50                      | 7040                             | 4935,29                            |
| Milano                                   | 65,90              | 5,20                           | 49892,82                      | 37,41                            | 61,00                                | 69,71          | 2.310                            | 0,65                      | 8438                             | 4622,95                            |
| Venezia                                  | 66,70              | 5,67                           | 35673,69                      | 27,39                            | 60,00                                | 69,69          | 2.233                            | 0,62                      | 5181                             | 4831,19                            |
| Genova                                   | 70,60              | 6,78                           | 46605,15                      | 35,23                            | 57,00                                | 61,34          | 1.790                            | 0,60                      | 6118                             | 5414,19                            |
| Bologna                                  | 74,70              | 5,73                           | 40467,76                      | 40,57                            | 60,00                                | 78,56          | 2.201                            | 0,83                      | 7180                             | 5000,12                            |
| Firenze                                  | 74,70              | 6,59                           | 41680,09                      | 41,53                            | 56,00                                | 76,14          | 2.280                            | 0,70                      | 6083                             | 5033,11                            |
| Roma                                     | 75,20              | 6,00                           | 46360,14                      | 41,41                            | 58,00                                | 59,02          | 2.083                            | 0,51                      | 6608                             | 5392,50                            |
| Napoli                                   | 77,70              | 7,63                           | 33624,10                      | 35,97                            | 45,00                                | 61,15          | 1.421                            | 0,26                      | 4362                             | 4907,95                            |
| Bari                                     | 71,90              | 7,49                           | 30105,91                      | 33,25                            | 49,00                                | 69,59          | 1.530                            | 0,40                      | 4494                             | 4715,42                            |
| Reggio Calabria                          | 77,60              | 8,69                           | 28207,29                      | 59,03                            | 46,00                                | 46,43          | 1.493                            | 0,23                      | 3538                             | 5974,19                            |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A10 – Sotto-indicatori anno 2013 (Indicatore di contesto territoriale)

| Indicatore di contesto territoriale 2013 |                    |                                |                               |                                  |                                      |                |                                  |                           |                                  |                                    |
|------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Città metropolitane                      | Total tax rate (%) | Tassi di interesse bancari (%) | Costo del lavoro medio (euro) | Indice di accessibilità (minuti) | Indice di diffusione banda larga (%) | Qualità PA (%) | Spesa famiglia pro capite (euro) | Sportelli bancari (unità) | Incidenza di criminalità (unità) | Consumi finali procapite PA (euro) |
| Torino                                   | 64,60              | 6,16                           | 41144,46                      | 50,59                            | 65,00                                | 68,99          | 2.133                            | 0,47                      | 6996                             | 4768,35                            |
| Milano                                   | 64,60              | 5,94                           | 47748,25                      | 37,41                            | 71,00                                | 69,71          | 2.246                            | 0,59                      | 8345                             | 4548,40                            |
| Venezia                                  | 66,00              | 6,03                           | 36500,35                      | 27,39                            | 74,00                                | 69,69          | 1.952                            | 0,59                      | 5509                             | 4714,67                            |
| Genova                                   | 68,60              | 6,73                           | 44019,41                      | 35,23                            | 64,00                                | 61,34          | 1.683                            | 0,57                      | 6133                             | 5246,96                            |
| Bologna                                  | 72,50              | 5,99                           | 40154,51                      | 40,57                            | 75,00                                | 78,56          | 2.193                            | 0,76                      | 7655                             | 4862,93                            |
| Firenze                                  | 72,80              | 7,19                           | 40306,64                      | 41,53                            | 72,00                                | 76,14          | 2.156                            | 0,65                      | 6113                             | 4858,53                            |
| Roma                                     | 73,30              | 7,02                           | 44221,59                      | 41,41                            | 71,00                                | 59,02          | 2.104                            | 0,46                      | 6400                             | 4995,30                            |
| Napoli                                   | 73,60              | 8,08                           | 31263,80                      | 35,97                            | 60,00                                | 61,15          | 1.365                            | 0,25                      | 4370                             | 4727,63                            |
| Bari                                     | 70,90              | 7,87                           | 28985,85                      | 33,25                            | 60,00                                | 69,59          | 1.452                            | 0,38                      | 4863                             | 4621,94                            |
| Reggio Calabria                          | 74,50              | 8,82                           | 24754,68                      | 59,03                            | 59,00                                | 46,43          | 1.340                            | 0,21                      | 3512                             | 5883,29                            |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A11 – Sotto-indicatori anno 2014 (Indicatore di contesto territoriale)

| Indicatore di contesto territoriale 2014 |                    |                                |                               |                                  |                                      |                |                                  |                           |                                  |                                    |
|------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Città metropolitane                      | Total tax rate (%) | Tassi di interesse bancari (%) | Costo del lavoro medio (euro) | Indice di accessibilità (minuti) | Indice di diffusione banda larga (%) | Qualità PA (%) | Spesa famiglia pro capite (euro) | Sportelli bancari (unità) | Incidenza di criminalità (unità) | Consumi finali procapite PA (euro) |
| Torino                                   | 64,70              | 5,42                           | 39373,37                      | 50,59                            | 71,00                                | 68,99          | 2.174                            | 0,45                      | 6.880                            | 4705,24                            |
| Milano                                   | 64,80              | 5,32                           | 44927,34                      | 37,41                            | 75,00                                | 69,71          | 2.281                            | 0,57                      | 8.088                            | 4478,16                            |
| Venezia                                  | 66,20              | 5,5                            | 36357,60                      | 27,39                            | 73,00                                | 69,69          | 1.982                            | 0,57                      | 5.407                            | 4619,83                            |
| Genova                                   | 68,90              | 6,35                           | 41438,35                      | 35,23                            | 68,00                                | 61,34          | 1.731                            | 0,56                      | 5.926                            | 5228,01                            |
| Bologna                                  | 75,10              | 5,52                           | 36074,21                      | 40,57                            | 77,00                                | 78,56          | 2.210                            | 0,73                      | 7.420                            | 4750,39                            |
| Firenze                                  | 73,10              | 6,51                           | 38985,10                      | 41,53                            | 74,00                                | 76,14          | 2.198                            | 0,62                      | 6.084                            | 4831,95                            |
| Roma                                     | 74,20              | 6,25                           | 42267,05                      | 41,41                            | 73,00                                | 59,02          | 2.124                            | 0,45                      | 6.408                            | 4894,83                            |
| Napoli                                   | 73,10              | 7,59                           | 30784,66                      | 35,97                            | 64,00                                | 61,15          | 1.367                            | 0,24                      | 4.365                            | 4615,32                            |
| Bari                                     | 70,80              | 7,5                            | 27941,10                      | 33,25                            | 66,00                                | 69,59          | 1.456                            | 0,37                      | 4.719                            | 4591,53                            |
| Reggio Calabria                          | 76,00              | 8,57                           | 23432,41                      | 59,03                            | 61,00                                | 46,43          | 1.327                            | 0,20                      | 3.229                            | 5944,66                            |

Fonte: ns. elaborazioni

Tab. A12 – Sotto-indicatori anno 2015 (Indicatore di contesto territoriale)

| Indicatore di contesto territoriale 2015 |                    |                                |                               |                                  |                                      |                |                                  |                           |                                  |                                    |
|------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Città metropolitane                      | Total tax rate (%) | Tassi di interesse bancari (%) | Costo del lavoro medio (euro) | Indice di accessibilità (minuti) | Indice di diffusione banda larga (%) | Qualità PA (%) | Spesa famiglia pro capite (euro) | Sportelli bancari (unità) | Incidenza di criminalità (unità) | Consumi finali procapite PA (euro) |
| Torino                                   | 60,40              | 4,88                           | 36304,41                      | 50,59                            | 75,00                                | 66,53          | 2.276                            | 0,44                      | 6.539                            | 4617,59                            |
| Milano                                   | 61,70              | 4,52                           | 45366,54                      | 37,41                            | 78,00                                | 67,56          | 2.398                            | 0,55                      | 7.636                            | 4389,82                            |
| Venezia                                  | 56,80              | 4,82                           | 37018,78                      | 27,39                            | 77,00                                | 68,64          | 2.157                            | 0,57                      | 4.956                            | 4607,29                            |
| Genova                                   | 64,40              | 5,95                           | 40178,76                      | 35,23                            | 75,00                                | 55,52          | 1.863                            | 0,53                      | 5.674                            | 5235,58                            |
| Bologna                                  | 71,80              | 4,86                           | 34584,38                      | 40,57                            | 78,00                                | 71,41          | 2.383                            | 0,71                      | 7.240                            | 4710,40                            |
| Firenze                                  | 68,40              | 5,65                           | 38122,39                      | 41,53                            | 75,00                                | 67,22          | 2.329                            | 0,60                      | 5.723                            | 4762,04                            |
| Roma                                     | 69,80              | 4,45                           | 41329,54                      | 41,41                            | 78,00                                | 52,81          | 1.942                            | 0,44                      | 5.950                            | 4801,00                            |
| Napoli                                   | 67,80              | 6,80                           | 27940,18                      | 35,97                            | 70,00                                | 60,33          | 1.410                            | 0,23                      | 4.397                            | 4578,79                            |
| Bari                                     | 67,90              | 6,99                           | 26967,34                      | 33,25                            | 68,00                                | 67,56          | 1.543                            | 0,36                      | 4.620                            | 4584,01                            |
| Reggio Calabria                          | 73,20              | 8,50                           | 21897,52                      | 59,03                            | 65,00                                | 74,53          | 1.378                            | 0,20                      | 3.237                            | 5949,49                            |

Fonte: ns. elaborazioni



Tab. A13 – Sotto-indicatori anno 2016 (Indicatore di contesto territoriale)

| Indicatore di contesto territoriale 2016 |                    |                                |                               |                                  |                                      |                |                                  |                           |                                  |                                    |
|------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Città metropolitane                      | Total tax rate (%) | Tassi di interesse bancari (%) | Costo del lavoro medio (euro) | Indice di accessibilità (minuti) | Indice di diffusione banda larga (%) | Qualità PA (%) | Spesa famiglia pro capite (euro) | Sportelli bancari (unità) | Incidenza di criminalità (unità) | Consumi finali procapite PA (euro) |
| Torino                                   | 60,50              | 4,45                           | 42760,97                      | 50,59                            | 78,00                                | 66,53          | 2.354                            | 0,43                      | 5.987                            | 4617,59                            |
| Milano                                   | 61,80              | 4,15                           | 46469,14                      | 37,41                            | 82,00                                | 67,56          | 2.595                            | 0,53                      | 7.376                            | 4389,82                            |
| Venezia                                  | 56,80              | 4,24                           | 40237,56                      | 27,39                            | 80,00                                | 68,64          | 2.247                            | 0,54                      | 4.489                            | 4607,29                            |
| Genova                                   | 65,50              | 4,94                           | 44316,86                      | 35,23                            | 76,00                                | 55,52          | 1.922                            | 0,52                      | 5.307                            | 5235,58                            |
| Bologna                                  | 71,90              | 4,37                           | 38660,81                      | 40,57                            | 81,00                                | 71,41          | 2.517                            | 0,69                      | 6.641                            | 4710,40                            |
| Firenze                                  | 68,50              | 4,82                           | 39449,07                      | 41,53                            | 79,00                                | 67,22          | 2.446                            | 0,57                      | 5.625                            | 4762,04                            |
| Roma                                     | 69,80              | 4,74                           | 41758,35                      | 41,41                            | 80,00                                | 52,81          | 2.059                            | 0,42                      | 5.257                            | 4801,00                            |
| Napoli                                   | 67,80              | 5,85                           | 29841,41                      | 35,97                            | 70,00                                | 60,33          | 1.504                            | 0,23                      | 4.379                            | 4578,79                            |
| Bari                                     | 67,90              | 6,09                           | 28621,15                      | 33,25                            | 70,00                                | 67,56          | 1.718                            | 0,35                      | 4.204                            | 4584,01                            |
| Reggio Calabria                          | 73,20              | 7,50                           | 23945,85                      | 59,03                            | 68,00                                | 74,53          | 1.442                            | 0,20                      | 3.052                            | 5949,49                            |

Fonte: ns. elaborazioni

## Bibliografia

- Annoni P., Kozovska K. (2010), *EU Regional Competitiveness Index RCI 2010*, European Commission.
- Annoni P., Dijkstra L. (2013), *EU Regional Competitiveness Index RCI 2013*, European Commission.
- Banca d'Italia (2012), *L'efficienza della spesa per infrastrutture 2012*, Seminari e Convegni, n. 10 giugno 2012, Roma.
- Banca d'Italia (2013), *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n. 193 luglio 2013, Roma.
- Banca d'Italia (2018), *L'economia della Campania*, Economie regionali, n. 15 giugno 2018.
- Bloom N., Van Reenen J. (2006), "Measuring and explaining management practices across firms and countries", *Centre for Economic Performance*, London.
- Cushman & Wakefield (2010), *European Cities Monitor 2010*. London: Cushman & Wakefield.
- Di Gennaro G., Marselli R. (2015), *Primo rapporto sulla criminalità e la sicurezza a Napoli*. Napoli: FedOAPress (Studi e Ricerche in Scienze Criminologiche, Giuridiche e Sociali; 1).
- Economist Intelligence Unit (2013), *Hot spots 2025. Benchmarking the future competitiveness of cities*, Commissioned by CITI.
- European Commission (2015), *Quality of Life in European Cities*, Flash Eurobarometer n. 419.
- Hjalmarsson R., Lochner L. (2012), "The impact of education on crime: international evidence", *CEsifo DICE Report* 2/2012.
- IMD (2006), *World Competitiveness Yearbook*.
- Istat (2015), *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2015*, maggio, <https://www.istat.it>.
- Kaldor N. (1966), *Causes of the Slow Growth in the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klaus S. (2015), *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, World Economic Forum.
- Lochner L., Moretti E. (2004), "The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports", *American Economic Review*, 94(1), 155-189.
- Michael E.P., Klaus S. (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum.
- Monetary Fund (2014), "Chapter 3: Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment, 2014", pp. 75-114, *World Economic Outlook*.
- OECD (2008), *Handbook on composite indicators*, OECD Publishing.
- OECD (2013), *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Publishing.
- Ni P., Kamiya M., Ding R. (2017), *The Global Urban Competitiveness Report*, Springer.
- Realfonzo R. (a cura di), (2016), *La competitività italiana. Le imprese, i territori, le città metropolitane*. Primo Rapporto della Scuola di Governo del Territorio. Milano: FrancoAngeli.
- Salustri A., Miotti G. (2013), "Pubblica Amministrazione e Sud: i nuovi contenuti del divario", *Rivista Economica del Mezzogiorno* n.4/2013, SVIMEZ.



- SISTAN (2013), *Il Benessere equo e sostenibile nelle città*, Rapporto UrBes.
- SISTAN (2015), *Il Benessere equo e sostenibile nelle città*, Rapporto UrBes.
- Solow R.M. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, February.
- SVIMEZ (2017), *Rapporto Svimez 2017 sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Swan T.W. (1956), "Economic Growth and Capital Accumulation", *Economic Record*, November.
- Testa P. (2013), *Le città Metropolitane*, Rapporto Cittalia.
- Verdoorn P.J. (1949), "Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro", *L'Industria*, pp. 45-53.
- WEF (2008), *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Geneva: World Economic Forum.



## 2. CONTRIBUTO AL PIANO STRATEGICO METROPOLITANO. QUESTIONI URBANISTICHE

di *Francesco Domenico Moccia*

### Introduzione

Con gli studi sviluppati dalla Scuola di Governo del Territorio ci si è proposti di conoscere il territorio della città metropolitana come una entità spaziale composta da un'articolazione di zone a diversi usi e con una molteplicità di popolazioni insediate. Queste diverse morfologie sono attraversate da una rete di comunicazione nella quale alcuni nodi assumono un ruolo di convergenza prioritario e condensano attività di più vasto interesse. Questa forma metropolitana assume diverse configurazioni e presenta forti disequilibri sebbene abbia assicurato la dimora di più di tre milioni di abitanti e fornito le dotazioni urbanistiche per la produzione dell'attuale livello di civiltà, per l'esercizio delle libertà politiche e la crescita e salute dei corpi nonostante disservizi amministrativi e rapporti di produzione iniqui abbiano per altri aspetti mortificato le vite dei cittadini.

Partendo dalle premesse che questo bene ereditato da centinaia di generazioni precedenti che hanno fondato costruito e ricostruito dopo ogni disastro umano e naturale la casa comune consegnandola a noi perché la potessimo passare migliorata con il nostro contributo alle generazioni successive, gli studi hanno cercato di comprendere quali sono le sue qualità e come può essere ancora migliorata per contribuire al benessere degli abitanti. La spinta a realizzarlo viene dall'istituzione del nuovo ente e dal compito che la legge gli affida di pianificare la strategia di sviluppo.

Questo lavoro, dalle risorse limitate, non ha nessuna pretesa di esaurire l'argomento della strategia metropolitana ma si limita a cogliere aspetti ritenuti rilevanti anche se non esaustivi né necessariamente determinanti, fornendo delle conoscenze che possono aiutare le scelte dei decisori e spingendosi fino a indicare alcune semplici iniziative che appaiono come molto promettenti per gli scopi della città metropolitana.

In primo luogo, postula una forma di concertazione con la Regione Campania ed un raccordo con i fondi europei, come strada obbligata per attingere a risorse finanziarie che mancano al nuovo ente e sono indispensabili perché possa varare programmi adeguati ai problemi che deve affrontare<sup>1</sup>. Fa una richiesta di fondo per l'efficienza della pubblica amministrazione ed un suo orientamento al supporto delle imprese, essenziale per assumere la missione che il legislatore ha inteso assegnare alle città metropolitane.

La tabella che segue espone in punti estremamente sintetici le linee di lavoro a cui si è pervenuti attraverso le conoscenze e le argomentazioni che sono successivamente sviluppate ma che subito aiutano a comprendere quali sono i contenuti affrontati. Si è appositamente riportato con caselle in bianco l'area tematiche della costa perché, sebbene si ritiene di grande importanza, non si è potuta trattare, per il limite di questo studio.

---

<sup>1</sup> A questo proposito si veda il Piano Strategico della città metropolitana di Firenze dove è stata elaborata una lista di progetti specificando per ciascuno la coerenza con le misure del POR o con altre linee di finanziamento regionale.

Le quattro colonne della tabella rappresentano dalla doppia temporalità del piano strategico, come definito dallo statuto della città metropolitana. Le aree problematiche costituiscono gli argomenti degli studi condotti e da cui possono provenire i suggerimenti ai decisori. Questi suggerimenti hanno un carattere generale. In questa prospettiva, propongono lo sviluppo di ulteriori studi e la messa a punto di una strategia di lungo periodo che si può articolare anche in vari programmi. Gli studi ci danno anche indicazioni sull'articolazione delle problematiche e consentono di suggerire quali debbano essere considerate delle priorità. Sulla base di queste priorità si indicano progetti immediati. Questi progetti hanno un valore non solo esemplificativo perché spesso indicano cose che si possono realizzare subito, con poca spesa ma con grande impatto, secondo la filosofia dell'urbanistica agopuntura, di cui si dirà in seguito. Gli stessi rispondono anche all'esigenza che la città metropolitana dovrà decidere un programma triennale di opere.

Tab. 2.1 – Aree tematiche, programmi strategici, priorità e progetti

| Aree tematiche/problemi           | Programmi strategici                                                   | Priorità                                                              | Progetti immediati                                                                                 |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sviluppo urbano</b>            | Densificazione e polarizzazione                                        | Strategia di rigenerazione urbana                                     | Verde pubblico e attrezzature per gioco bambini e sport. Normativa di tutela dello spazio agricolo |
| <b>Abitazioni</b>                 | Edilizia sociale                                                       | Studenti, anziani, stranieri                                          | Recupero delle case dello studente                                                                 |
| <b>Policentrismo</b>              | Valorizzazione della pianificazione per iniziativa delle zone omogenee | Nodi principali della rete del sistema di comunicazione metropolitano | Polo stazione AV Afragola                                                                          |
| <b>Accessibilità</b>              | Alimentazione delle stazioni metro con TPL e tramvia                   | Aree del centro nord metropolitano                                    |                                                                                                    |
| <b>Aree industriali</b>           | Economia circolare e trasporto sostenibile                             | TPL e servizi ai lavoratori                                           | Fermata nella zona ASI di Arzano sulla linea FFSS per Aversa                                       |
| <b>Spazio pubblico</b>            | Connessioni stazioni-città                                             | Secondo graduatoria                                                   | Percorsi pedonali protetti                                                                         |
| <b>Turismo</b>                    | Informazione e marketing                                               | Qualità dello spazio degli itinerari                                  | Itinerario nel CS di Napoli                                                                        |
| <b>Agricoltura/ambiente</b>       | Sviluppo dell'agricoltura urbana polifunzionale                        | Corridoi ecologici                                                    | Alberatura delle strade Orti urbani                                                                |
| <b>Costa, spiagge, portualità</b> |                                                                        |                                                                       |                                                                                                    |

## 2.1. Città metropolitana, metropoli, regione metropolitana. Una discussione di concetti operativi

Nell'Italia delle cento città l'idea della metropoli si fa strada con grandi difficoltà, come dimostra anche il prevalente stallo dell'istituzione creata per il suo governo. Si tratta di una contrapposizione da prendere molto sul serio, perché l'inerzia è radicata nella costituzione ed articolazione delle radici storiche del governo locale. Questa nostra particolarità nazionale ha costituito lo spirito civico riconosciuto come patrimonio sociale (Putnam, 1993) tanto più radicato ed operante quanto più derivante da una lunga tradizione di autonomia comunale. Purtroppo, Napoli, capitale del regno e del vicereame per vari secoli ha sviluppato questa virtù in maniera marginale anche se la compagine delle varie amministrazioni confinanti non si possono dire estranee a espressioni di campanilismo.

Infatti, la maggiore difficoltà a parlare di metropoli è quella di approcciarla come entità a sé stante. Non solo nel pensare comune, ma anche nelle interpretazioni degli specialisti, risulta piut-

tosto un aggregato di unità (comunali), un sistema di relazioni e di scambi, un'alleanza di attori territoriali, una costellazione convergente di interessi molteplici (Cafiero, Busca, 1970). Al contrario di queste opinioni prevalenti, in questo lavoro si è praticata la strada innovativa e per questo più rischiosa di partire dal presupposto che, nell'assetto del territorio si è determinato un salto non solo quantitativo, ma anche qualitativo. In altri termini, si crede che gli ultimi sviluppi dell'urbanizzazione non hanno determinato solamente la crescita delle città e la saldatura di nuclei tra di loro prossimi, ma che questo processo di crescita ci ha messo, a questo punto, davanti ad una realtà del tutto nuova rispetto alla città a cui eravamo abituati.

Le indagini si sono sviluppate a partire da questo presupposto e hanno comportato un analogo problema d'innovazione per quanto riguarda le metodologie da impiegare. Il salto di scala non consente l'applicazione dei medesimi strumenti adottati tradizionalmente dall'urbanistica. Gli studi urbani (Aymonino et al., 1970) si sono rivelati nel corso delle ultime quattro decadi di grande aiuto nello spiegarci la forma della città ma non possono essere applicati alla dimensione metropolitana. Di seguito si entrerà più nel dettaglio di queste questioni metodologiche dove è stato necessario cercare strumenti nuovi di indagine e rappresentazione, potendo usufruire anche dei progressi delle tecnologie GIS.

Nella teoria urbana si è affermato un modello di metropoli che trae le sue origini dalla scuola di Chicago negli anni Trenta, ma che ha continuato a dominare il pensiero geografico e sociologico fino ai nostri giorni in quanto abbastanza aderente non solo alle grandi città americane, manche a quelle di molte altre nazioni della terra (Park et al., 1925). Il modello prevede un centro in cui si concentrano le funzioni rare come gli uffici direzionali delle imprese, le sedi amministrative, la rete commerciale specialmente per i beni di lusso; ad esso seguono anelli successivi dove vanno ad insediarsi prima le industrie, poi le residenze operaie e poi, mano a mano, a maggior distanza si sviluppano i sobborghi residenziali sempre più affluenti. Il gradiente di densità si va ad affievolire mano a mano che si allontana dal centro mentre cresce la qualità abitativa a cui corrisponde una distribuzione della popolazione per reddito, anche con processi di avvicendamento con i quali le case più vecchie vengono abbandonate per le nuove più periferiche e date in affitto a famiglie più povere. In realtà questo modello, già messo in crisi dal decentramento industriale e dalla successiva deindustrializzazione di molte grandi città, non è mai corrisposto alla nostra realtà la quale si presenta molto più vicina a quello che viene proposto dai critici del modello metropolitano, come suo superamento, e che chiamano post-metropoli (Soja, 2011).

La diversità si basa sulla strutturazione storica del territorio italiano. Qui non abbiamo centri isolati in vaste distese territoriali i quali crescono e si espandono in zone agricole o selvagge dovendo confrontarsi solamente con le caratteristiche naturali del suolo. Da noi, queste dinamiche endogene del capoluogo si mettono in relazione con una strutturazione territoriale composta di villaggi, centri minori, sistemi stradali consolidati, opere di bonifica stratificate e quanto altro il territorio ha accumulato nella sua lunga storia a partire dalle originarie colonizzazioni (Moccia, 2015).

Probabilmente la dominanza intellettuale del modello di Chicago ha anche sbilanciato nelle interpretazioni della nostra realtà metropolitana verso un sopravvalutato centralismo napoletano. In realtà la nostra area metropolitana è sempre stata (come post-metropoli) in qualche modo policentrica e fortemente differenziata dalle preesistenze urbane e rurali e dai loro processi di evoluzione e modernizzazione con traiettorie non sempre convergenti. Questa costellazione di centri, come era stata già notata in Megalopoli – le cui dimensioni sono estremamente più estese dell'area napoletana – per differenziarla dalla metropoli monocentrica, è stata denominata, in letteratura, regione metropolitana (Lang, Knox, 2009).

Oltre che modello interpretativo, lo schema policentrico si è andato connotando di valore da benchmark. Essendo stato descritto come la tendenza verso la quale andava ad evolversi l'assetto urbanistico più avanzato, diventava guida normativa per le politiche territoriali. Così l'Unione

Europea, ha assunto fin dai primi documenti di pianificazione dello spazio comunitario, una netta posizione nei confronti delle conurbazioni metropolitane indicando la loro l'evoluzione verso il policentrismo come obiettivo di miglioramento della loro qualità (UE 1999).

## 2.2. Regionalismo e sviluppo locale

Un'altra conseguenza dell'idea di regione urbana è molto fertile per affrontare alcune obiezioni che sono state avanzate in maniera pertinente alla costituzione delle città metropolitane con la loro coincidenza sulle precedenti province. Queste delimitazioni sono apparse, in tutto il paese non rappresentare quell'unità funzionale ed economica che doveva trovare una sua appropriata amministrazione. In alcuni casi (Torino) questi perimetri sono troppo larghi, in altri (Napoli) sono troppo stretti (Arena, Moccia, 2015). Un piano strategico napoletano non può esimersi dal coinvolgere l'Aversano ed il Casertano per le relazioni che intercorrono e perfino per la prossimità se non continuità dell'urbanizzazione. Si è discusso di come trattare questo problema del coinvolgimento all'interno del disegno metropolitano di realtà esterne al perimetro della città metropolitana e sono state avanzati strumenti esistenti come gli accordi di pianificazione di cui non si intende qui mettere in discussione la validità, ma ribadire l'indubbia utilità di coinvolgimento dal basso degli enti territoriali (Arena, Moccia, 2015). Tuttavia, il concetto di regione urbana, inquadrata nel più ampio movimento scientifico e culturale del regionalismo, coinvolge inevitabilmente l'ente Regione stessa perlomeno come responsabile di una cornice entro la quale si deve sviluppare la concertazione locale.

Tra le diverse accezioni che si sono date al regionalismo, quello che si ritiene pertinente con questo discorso, riguarda il filone di pensiero che alimenta le politiche *place based*, ben radicato nella cultura economica e sociale italiana e che ha tra i suoi fondatori Becattini (2015), Trigilia (2006), ed include anche pianificatori quali Alberto Magnaghi (2010). Un filone troppo ricco e sviluppato nel tempo da poter essere ricordato in maniera compiuta. La sua evocazione ha rilevanza perché ha presentato risvolti antimetropolitani nell'accentuazione delle realtà geografiche marginali e del sistema di piccola e media impresa. Il suo recupero nell'idea di regione metropolitana può avvenire in quanto si mette l'accento più che nel carattere primaziale della metropoli e del suo emergere in quanto potenza economica sui mercati, quella del suo radicamento nel proprio hinterland e nella sua capacità di essere rappresentativa della realtà che intorno ad essa si raccoglie. Si vuole affermare che la sua forza dipende dalla capacità di creare coesione e di prendersi cura della propria regione anche superando la contrapposizione città-campagna per includere il mondo agricolo e sue grandi potenzialità.

## 2.3. Beni comuni e amministrazione locale

Le regioni metropolitane come la megalopoli si proiettano in uno scenario di sviluppo ponendosi come poli di attrazione della popolazione mobile in quando fuochi dello sviluppo economico dove si creano le quote maggiori dei posti di lavoro (Lang, Knox, 2009). Ma la regione metropolitana ha una sua validità anche nella prospettiva dell'assenza di crescita demografica, tendenza verso la quale si sta dirigendo l'area metropolitana di Napoli per l'incapacità di frenare l'emigrazione dei giovani qualificati. In ragione dei cambiamenti climatici e del crescente costo dell'energia, quella scala si presta ancora come la più idonea alla progettazione di politiche in questo settore cruciale dell'ambiente. Quello che la letteratura scientifica riconosce ampiamente è una dotazione di beni comuni i quali costituiscono fattore di benessere della popolazione e, nella fase attuale dello

sviluppo economico sono perfino propulsore di crescita del capitale umano e di elevazione della qualità dei prodotti e dei processi produttivi (Scott 2017). Poiché i beni comuni hanno bisogno di essere amministrati perché non siano sfruttati fino alla loro distruzione ma curati perché possano fornire servizi ecosistemici e sociali, allora è necessaria una buona amministrazione efficiente in grado di ridurre i costi che gravano sulle tasse dei cittadini e di aumentare l'efficienza dei servizi e della cura dei beni comuni.

Il miglioramento della capacità amministrativa è una domanda che si avverte nella cittadinanza e viene amplificato dalle interviste ai testimoni privilegiati. Si tratta di un appello che non si rivolge solamente alle scelte sulle politiche locali ma che coinvolge tutto l'apparato della pubblica amministrazione nel suo funzionamento ordinario e nel rapporto con il cittadino. Su questa base, il processo costitutivo della città metropolitana dovrebbe imboccare anche il percorso dell'implementazione delle riforme della pubblica amministrazione, utilizzando leggi esistenti ma poco applicate o perfino distorte come tutto il sistema premiale ed incentivante pensato per stimolare l'impegno di dirigenti e funzionari (DPR 9 maggio 2016, n. 105). Su questa strada sono stati tracciati principi chiari nello statuto, dove viene individuata la centralità del piano strategico come guida all'attività amministrativa e, allo stesso tempo, strumento di valutazione del personale in funzione del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal piano. Seguendo un percorso pianificatorio, l'evoluzione dell'apparato si può programmare rispetto alle esigenze prioritarie con una gradualità realistica e pragmatica, evitando di ricorrere ad astratti principi generali, che si possono sempre eludere, o ad obiettivi perfetti ma irraggiungibili. Il lungo cammino che c'è da percorrere per allinearsi alle metropoli con cui siamo in competizione è lungo e non ci sono scorciatoie.

## 2.4. Zone omogenee

Si è anche proposto di individuare, nella regione urbana alcuni tipi di *Urban realm*, che non possono essere direttamente trascritti nella nostra realtà ma che possono guidare il riconoscimento dell'articolazione policentrica (Lang, Hall, 2008).

Dalla mappa delle densità è possibile riconoscere la trama dei comuni organizzato secondo delle direttrici corrispondenti alle principali vie di comunicazione con i rispettivi addensamenti nelle zone centrali. Si può affermare qui sommariamente che l'analisi morfologica metropolitana non contrasta con la ripartizione in sistemi territoriali di sviluppo (STS) definiti dal PTR. Ciascuno degli STS può rappresentare una polarità della metropoli multipolare e proporsi di organizzare e gestire servizi sovracomunali, tra cui prioritariamente dovrebbero essere considerati quelli dell'istruzione superiore e del TPL nel quadro della strategia di alimentazione delle stazioni della metropolitana regionali che si svilupperà in seguito.

Invece, la suddivisione della città di Napoli, in municipalità dotate di competenze amministrative autonome non ha un altrettanto consolidata tradizione. In aggiunta, tra le aggregazioni effettuate dei quartieri e la struttura urbanistica e morfologica della città ci sono profonde disomogeneità perché risultano aggregate zone di formazione e fondazione molto diverse, con altrettanto diverse strutture urbane e usi prevalenti. Una maggiore coerenza tra struttura urbanistica e perimetrazione delle municipalità semplificherebbe il governo del territorio.

## 2.5. La forma urbanistica della metropoli

Se guardiamo alla forma metropolitana secondo il filtro che distingue aree urbanizzate da aree agricole o spazi aperti, allora ci apparirà come una raggiera incentrata sul capoluogo e deter-



minata, nel suo sviluppo dalle principali vie di comunicazione le quali stabilmente nel corso di millenni hanno costituito i tracciati che legavano Napoli alle maggiori città dell'Italia centrale e meridionale.

Sulla costa, la strada per le Calabrie allinea i paesi vesuviani in direzione di Castellammare e si dirama poi verso la penisola Sorrentina (fino due secoli fa raggiunta prevalentemente dal mare). Alle spalle del Vesuvio, la direttrice Pugliese collega al nolano e ha progressivamente intensificato i centri intermedi. Anche qui una diramazione si rivolge al sarnese. Una direttrice secondaria intermedia percorre le aree pedemontane vesuviane interne aggregando i relativi comuni sempre con una tendenza, come tutte le altre a sviluppi nastriformi che puntano alla saldatura dei nuclei iniziali. La direttrice settentrionale si biforca, appena al confine comunale di Napoli da un lato verso Caserta, infilando Casoria, Afragola, Caivano e dall'altro verso Aversa, attraversando Melito, Mugnano e Giugliano. La direttrice occidentale segue la Domiziana, ma il peso urbanizzativo maggiore si è spostato sul lato interno tra Pianura e Quarto, mentre la fascia costiera è rimasta più contenuta per i condizionamenti paesaggistici.

Questo schema ha profonde radici storiche e illustrava in maniera compiuta gli sviluppi che si erano avuti mezzo secolo fa ma ha subito delle innovazioni anche profonde che si sono realizzate successivamente e che hanno reso questa linearità meno netta di quanto appariva prima. Gli sviluppi a grappolo che sono stati generati dai centri che vi si susseguivano sulle direttrici ne hanno confuso la sagoma ma, in qualche modo, le hanno confermate (Moccia, Sgobbo, 2017). Maggiore innovazione ha introdotto una forma di urbanizzazione che non si può ricondurre a quello schema radiale. Infatti è ora possibile riconoscere uno sviluppo anulare da Pomigliano d'Arco a Giugliano, evidentemente favorito dalle ultime infrastrutturazioni stradali che hanno rafforzato l'andamento anulare in direzione est-ovest. Mentre la Tangenziale ha svolto il ruolo di inserirsi nel sistema di spostamenti della città consolidata, quelle che hanno facilitato l'espansione metropolitana anulare sono state tanto l'asse mediano che l'asse di supporto industriale.

Rispetto a quest'analisi morfologica per direttrici, la carta delle densità (per sezione censuarie) ci dice ancora di più.

1. Le aree interessate dallo sprawl (bassa densità insediativa: 1-20 ab/ha) sono estremamente estese e configurano una campagna urbanizzata di vastissime proporzioni rispetto al territorio della città metropolitana.
2. Di conseguenza, le zone agricole sono molto frammentate fatta eccezione per quelle che sono più prossime ai confini settentrionali ed occidentali.
3. Si confermano le densità elevate della fascia costiera vesuviana e del capoluogo
4. Nel capoluogo è interessante notare il peso del Vomero e della zona collinare, dell'Arenaccia e area orientale e, infine, ma non meno importante, Fuorigrotta e Pianura.
5. Altre importanti concentrazioni si addensano all'immediato confine settentrionale di Napoli sia sull'asse per Caserta come Casavatore, Casoria, Arzano,
6. Come sull'asse per Aversa quali Marano, Melito, Villaricca, Giugliano.
7. Sulla base dei criteri attuali che favoriscono le alte densità per evitare consumo di suolo, non ci sono estese situazioni patologiche, che eccedono i 500 ab/ha fatta eccezione di sparute sezioni censuarie disperse nei centri più concentrati.
8. Solo nel capoluogo questi eccessi si aggregano per coprire quartieri più estesi denunciando situazioni davvero critiche e si tratta dei Quartieri Spagnoli e della zona Nord-Orientale della periferia napoletana (Arenaccia-Poggioreale).
9. Le aree da 51 a 150 ab/ha hanno una notevole estensione in tutta la fascia settentrionale, nel nolano e nel vesuviano. Ciò indica che gli sviluppi più recenti si sono realizzati in questa fascia di densità.

10. Al contrario, nelle aree di più vecchia urbanizzazione, si mantengono di dimensioni più limitate e in adiacenza alle aree a maggiore densità.

## 2.6. Gestione dei carichi insediativi

Sulla base di queste osservazioni, si possono formulare alcuni principi urbanistici generali rivolti a trattare l'uso del suolo in funzione delle densità esistenti e articolato secondo le principali zone funzionali, avendo come scopo da una parte criteri di riqualificazione ecologica e dall'altro criteri di qualificazione urbanistica degli insediamenti esistenti.

L'indirizzo strategico di fondo che guida le seguenti osservazioni fa un esplicito riferimento al patrimonio conoscitivo che si è andato ad accumulare nella letteratura scientifica come un insieme articolato di teorie ed esperienze che si sono poste il problema di una trasformazione urbanistica delle aree metropolitane a seguito degli allarmi lanciati dall'IPCC dell'ONU sul riscaldamento globale e la matrice antropica che la causa, con la produzione dei gas climalteranti (Rocher, 2017; Rogers, 1997; Newman, Jennings, 2008; Moccia, 2009).

Ne derivano raccomandazioni che spesso hanno al centro livelli ottimali di densità come misura per il risparmio di suolo ma anche per una urbanistica sostenibile e resiliente. Quando l'alta densità si accompagna alla commistione di funzioni riduce gli spostamenti e le emissioni di gas climalteranti derivanti dal trasporto meccanizzato. Le urbanizzazioni compatte, tuttavia, non devono trascurare i cicli metabolici e, per fare ciò, hanno bisogno di intrecciarsi a corridoi ecologici verde e blu. Nella cultura urbanistica internazionale va delineandosi un modello di metropoli che qui si può solamente richiamare.

## 2.7. Zone agricole

La presenza di zone agricole (secondo questa mappa), all'interno di aree urbanizzate va conservata ma il problema maggiore è quello della elevata frammentazione. A questo scopo bisogna considerare anche le estese zone a bassissima densità (1-50 ab/ha) che dovrebbero essere esaltate maggiormente nel loro lato agricolo e naturalistico, non solamente bloccando la dispersione insediativa nelle zone rurali ma realizzando politiche di restauro ambientale e di sviluppo dell'agricoltura metropolitana. L'utilità della permanenza agricola nell'ambito metropolitano ha molteplici valenze: a) assicura prodotti a Km 0; b) funziona da educazione ambientale; c) fornisce servizi ecosistemici; d) promuove il turismo rurale e lo svago all'aperto; e) sostiene economicamente famiglie di agricoltori o surroga il reddito di altre attività principali o di pensionati e senza lavoro (Doniadiou, 2013).

La concertazione con la regione potrebbe indirizzare finanziamenti europei a sostegno dell'agricoltura urbana, combinando regolamentazioni urbanistiche di tutela con incentivazioni attive di sviluppo del settore (Blasi 2009).

In questo campo, è necessario un certo sperimentalismo e azioni pilota sarebbero molto utili per imparare come produrre politiche efficaci. Infatti, le attività d'integrazione tra mondo rurale ed urbano, sebbene si presentano con prospettive molto promettenti, sono allo stato iniziale ed i primi tentativi non hanno ancora avuto la diffusione che meritano, come le fattorie didattiche, gli orti urbani, gli agroturismi.

Lo strumento più efficace per trattare la frammentazione agricola è approfondito, di seguito, da Chiara Cirillo et al., con uno studio di caso molto significativo perché è scelto nelle zone dove il corridoio ecologico è più difficile realizzare. Vi sono illustrati gli interventi necessari a superare

anche le situazioni più difficili e realizzare benefici come il miglioramento della qualità dell'aria, del clima e la riduzione dei rischi naturali.

## 2.8. Le periferie di recente formazione. Densificazione e polarizzazione

Le zone con densità compresa tra i 50 e 150 ab/ha sono quelle a minore efficienza ambientale in quanto consumano suolo in maniera eccessiva ma presentano anche caratteri urbanistici con gravi carenze. Questo tipo di densità si associa alla casa isolata o associata a schiera o cortina, ma comunque sempre con carattere unifamiliare. Spesso queste costruzioni sono pensate e predisposte per crescere in altezza sempre per soddisfare le esigenze abitative della medesima parentela, con le nozze dei figli e la formazione conseguente di nuove famiglie. Talvolta gli appartamenti sono già predisposti ed in attesa delle nozze e, per questo motivo non sono disponibili sul mercato né della vendita né dell'affitto. Seguendo queste traiettorie, si avrebbe una naturale crescita della densità nel tempo, sempre che i programmi familiari resistano alla mobilità prodotta dalla ricerca di un posto di lavoro. Invece, le altre zone caratterizzate dalle case isolate hanno minori possibilità di crescita funzionalmente compatibile.

Dal confronto con l'indagine sullo sviluppo delle aree non pianificate risulta una notevole corrispondenza con questa fascia di densità. Ciò comporta una endemica carenza di infrastrutture anche elementari che i Comuni cercano di colmare, lentamente e con pochi mezzi a disposizione. Una volta che i proprietari si sono assicurata la casa, spesso anche di dimensioni più che soddisfacenti e perfino con estensioni e rifiniture di lusso, eventualmente estesa al piccolo giardino privato, si sono completamente disinteressati della sfera. Oltre agli elementari impianti urbani (fognature, reti, pavimentazioni) si avverte la carenza di spazio pubblico, i luoghi della socializzazione, della costruzione della cittadinanza e della cultura urbana (Amin, 2008). Mancano anche spazi e attrezzature per l'esercizio del corpo, indispensabili alla salute ed alla crescita, come attrezzature sportive, parchi gioco per bambini e semplici zone di verde pubblico.

Queste zone sono teoricamente densificabili ma la struttura della proprietà, i valori immobiliari esistenti, la domanda di mercato ed i costi d'intervento creano molti ostacoli alla effettiva trasformazione. Un'analisi di maggior dettaglio che articola le aree di simili densità per modelli insediativi, tipi di costruzioni, valori immobiliari può selezionare zone o singoli immobili più propensi alla trasformazione come può individuare spazi interclusi o liberi dove realizzare interventi di infilling (Dunham-Jones, Williamson, 2009; Moccia, 2017). Tutto questo discorso è proporzionato alla pressione della domanda abitativa la quale sappiamo alimentata da famiglie o singoli a reddito basso.

In ogni caso, queste zone hanno bisogno prioritariamente di rigenerazione urbana, con una particolare attenzione agli aspetti ecologici e sociali (Gammage, 2016). Essendo, anche questa, una politica che richiederebbe ingenti risorse per la grande estensione delle zone interessate, bisogna evitare che la selezione di pochi grandi opere pubbliche inneschi competizioni e contrasti tra i molti possibili beneficiari. È anche necessario inventare meccanismi finanziari, semmai del tipo di fondi rotativi, coi quali i primi interventi siano in grado di recuperare risorse per finanziare quelli successivi.

Un buon inizio potrebbe essere una campagna di piantumazioni da attuare sulle strade di sezione idonea e sulle proprietà pubbliche, inclusi i parcheggi. Il contributo alla qualità ambientale sarebbe indubbio ma si darebbe anche un decisivo apporto all'estetica urbana (Berland et al., 2017). Sempre nell'ambito del verde pubblico tra le cose più semplici e meno costose da realizzare sono i parchi gioco per i bambini. Basta un suolo di 500 mq e attrezzature che si possono realizzare anche con materiali di riciclo. È un'operazione in cui si può coinvolgere il volontariato – degli sponsor – sia per la costruzione che per la gestione. La letteratura urbanistica, specialmente

d'impronta sociale e comunitaria ha sempre dato grande importanza ai parchi gioco non solo per i benefici dati ad una delle parti più deboli della popolazione, i bambini, ma anche perché sono il mezzo più potente di incontro e costruzione di legami di vicinato. Attualizzare i parchi per bambini, in regime di bassa fertilità ed allungamento della vita media, sarebbe associarli all'intrattenimento degli anziani.

La strategia di rigenerazione con favorevoli rapporti tra costi e benefici e interventi minimi ma di grande portata è stata denominata agopuntura urbanistica e lanciata dal sindaco architetto di Curitiba, Jaime Lerner, come una strategia particolarmente efficace ed adatta a quelle città del Global South, una volta chiamate del terzo mondo, ma che non meritano più questa denominazione per gli straordinari tassi di crescita che stanno ottenendo (Lerner, 2014). Come noi, dispongono di limitate risorse pubbliche a fronte degli obiettivi di evoluzione che hanno. Una formula che ha ben funzionato in quelle circostanze sembra anche adatta alle nostre, in qualche modo, simili. Tra esse va posto l'accento su come uno degli obiettivi principali perseguiti fosse quello della diffusione della cultura, come richiede la fase attuale di sviluppo economico fondato sulla conoscenza, tradotto in un programma di costruzione di biblioteche in tutti i quartieri. Con la medesima creatività, approfittando delle opportunità presenti sui territori sia di ordine fisico che umano, una ricca gamma di soluzioni possono essere trovate. Questo richiederebbe anche una politica di rigenerazione molto aperta alle iniziative dal basso e che stimolasse la creatività degli interessati.

## 2.9. La questione abitativa e le zone ad alta densità

Nelle ultime due decadi, dopo il grande programma PSER, a seguito del sisma del 1980, non abbiamo più avuto una politica abitativa pubblica di particolare rilievo (Dal Piaz, 1981). Il problema della casa è stato nella gran parte circoscritto al mercato privato e facilitato dalla tolleranza verso estese urbanizzazioni informali che riuscivano a offrire abitazioni a costi più bassi grazie allo "sconto" sulle opere di urbanizzazione non realizzate, sulla scadente qualità dei materiali e delle condizioni di sicurezza. Queste notevoli crescite dei centri della seconda fascia e poi delle fasce successive si sono avvalse di imprese in nero, con operai non assicurati e realizzando una colossale evasione fiscale, oltre che ad intrecciare rapporti con la camorra e con la corruzione di settori della pubblica amministrazione (De Leo, 2015).

Questo meccanismo di sviluppo del patrimonio residenziale si è diretto ad una fascia della popolazione che, sebbene non avesse la possibilità di accedere al mercato immobiliare legale, disponeva tuttavia di risorse per aspirare comunque ad una casa in proprietà, convogliando verso questa finalità semmai la quota più consistente del bilancio familiare.

Le situazioni di disagio abitativo riguardano adesso le fasce di reddito ancora più basso che meritano l'accesso all'edilizia pubblica e che non trovano risposta negli strumenti attualmente vigenti, incluso il sostegno all'affitto. Non disponiamo di conoscenze adeguate per stimare quantitativamente che domanda abbiamo in questo settore se non indicatori che danno indizi quali il numero degli sfratti o le liste di attesa per le case popolari. In aggiunta, la domanda è ancora più sfuggente quando si passa ad altri settori ad elevato disagio abitativo quali gli immigrati regolari e irregolari o stagionali, i rifugiati, i Rom. Un altro settore di domanda abitativa occulta, che peraltro incide notevolmente sulla performance economica della metropoli è espressa dagli studenti fuori sede, dai viaggiatori e residenti per affari, dai lavoratori singoli, dalla crescente pressione del turismo.

Queste domande non si possono risolvere con puri strumenti urbanistici – o di elusione dell'urbanistica – perché, nelle condizioni di non sviluppo, le tecniche perequative con le quali

recuperare quota di edilizia sociale sono comunque proporzionate ad una residenza privata di cui non si prevede né si vuole la crescita.

In questa situazione uno sbocco per le zone a densità patologica, coincidenti con i valori immobiliari più bassi e con gli abitanti maggiormente emarginati, non s'intravede all'interno dei meccanismi di mercato se non nei processi di *gentrificazione*, i quali sono particolarmente severi nei confronti degli espulsi e poco vivaci in un centro urbano che non esercita un'attrazione significativa nei confronti di popolazioni impiegate negli alti ranghi dell'economia della conoscenza (Annunziata, 2014).

## 2.10. La rete come dotazione urbanistica

Nell'obiettivo di consolidare l'unità metropolitana la questione dell'accessibilità è fondamentale. Gli studi presentati, di seguito, da A. Arena hanno utilizzato metodi quantitativi di analisi delle reti per individuare potenzialità e carenze del sistema infrastrutturale di comunicazione. Le mappe prodotte con questi studi consentono di avere una visione d'insieme che va anche oltre il semplice sistema di comunicazione perché la rete stradale sempre più si afferma nei discorsi disciplinari, ma anche in quelli politici perlomeno a livello delle grandi organizzazioni internazionali come ONU Habitat, come il principale spazio pubblico e il fattore con il quale misurare l'urbanità, ovvero la qualità urbanistica (UN-Habitat, 2013). Pertanto quelle aree che registrano valori elevati dei nodi si possono anche ritenere dotate di una più solida ed articolata armatura urbana, mentre, al contrario, quelle aree dove si nota una trama più diradata e valori dei nodi più contenute si possono anche ritenere come zone dove non solo c'è una carenza di infrastrutture ma è l'intera qualità urbanistica a soffrire di dotazioni territoriali carenti.

Si può obiettare che questo metodo non considera tutti i molteplici dati che sarebbero necessari per poter redigere un bilancio esatto delle effettive carenze di dotazioni territoriali esistenti nell'area metropolitana. Questa responsabilità ricade sui Comuni che vi dovrebbero provvedere con una costante attenzione alla pianificazione urbanistica e con l'obbligo ribadito dalla legge regionale di redazione dei PUC (LR 16/2004). Lo studio effettuato si è posto lo scopo di avere una visione più d'insieme e l'ha elaborata con i dati immediatamente disponibili ed accessibili nei tempi programmati per questa ricerca. Si è privilegiato, inoltre, lo studio della metropoli nel suo insieme, invece che la sommatoria di comuni, come già esposto in premessa, ottenendo come risultato l'immagine di un organismo nel suo funzionamento unitario. Si notano diverse forme insediative tra cui emerge uno sviluppo nastriforme corrispondente a quello che fin dalle prime ipotesi di assetto territoriale regionale è stato concepito come asse di riequilibrio rispetto alla conurbazione costiera e che viene ribadito fin all'ultimo PTC, l'asse Nola-Giugliano.

Inoltre, si evidenziano gli squilibri e i punti di forza: emerge lo squilibrio tra settore orientale (zona vesuviana) e settore occidentale, che si fa più grave nel comparto nord dove alla carenza infrastrutturale corrisponde una notevole densità insediativa, mentre il comparto dei Campi Flegrei e del Litorale Domizio finisce per essere più equilibrato nel rapporto tra dotazioni urbanistiche e densità. In questo modo, le mappe possono essere utili per comprendere in quali aree è necessario migliorare l'accessibilità e qualità urbana ma anche evidenziano alcuni poli che stanno assumendo un peso sempre più importante nello spazio metropolitano e hanno la potenzialità di attuare il programma policentrico se sostenuti da una chiara politica che sceglie d'investire con opere pubbliche di valenza sovracomunale, come Pomigliano-Marigliano, il Nolano, Torre-Castellammare, Pozzuoli-Quarto, il Frattese. Alcune dispersioni, come il Giuglianese non trovano ancora sufficienti addensamenti di riferimento, sebbene ne abbiano bisogno.



## 2.11. Accessibilità sostenibile

Le considerazioni che si possono sviluppare a valle di questi studi, che confermano anche spunti e tesi che si erano già fatte largo tanto nella comunità scientifica quanto tra gli ambienti politici più sensibili, riguardano in primo luogo il tema dell'accessibilità.

Dopo i grandi interventi postsismici che hanno dotato la metropoli di un sistema di strade a scorrimento veloce – ancora in parte da completare – si va sempre più diffondendo la convinzione che non si può continuare a far leva sul trasporto automobilistico privato per migliorare l'accessibilità. Ci sono due ordini di ragioni che spingono verso questa convinzione. Da una parte, l'assetto territoriale metropolitano ha una organizzazione urbanistica così intricata, densa e con dotazioni stradali tanto insufficienti che pone ostacoli insormontabili alla realizzazione di una rete capace di penetrare ogni area urbanizzata ed alimentarla, con sezioni stradali adeguate, del sufficiente flusso di veicoli. Dall'altro, l'impatto ambientale provocato dalla circolazione di una massa crescente di veicoli viene giudicata insostenibile per la quantità di emissioni di gas serra con il relativo contributo al riscaldamento globale (Cervero, 1998). Per questo motivo, le organizzazioni internazionali, guadagnando il consenso anche del nostro governo, richiedono una politica di spostamento modale verso il trasporto pubblico di massa (Papa, Bertolini, 2015).

La nostra regione ha capitalizzato una rete ferroviaria regionale frutto di una politica di ristrutturazione e integrazione del patrimonio esistente e della riconversione delle reti nazionali in funzione dell'alta velocità. Questa rete è di grande importanza per l'area metropolitana e, ancora suscettibile di notevoli miglioramenti nella gestione del servizio, costituisce l'infrastruttura di base su cui è necessario fare leva per ogni programma di potenziamento del trasporto pubblico (Cascetta, Gravagnuolo, 2014; Moccia, 2017).

Analizzando le carenze del TPL, è evidente la mancata integrazione del servizio ferroviario con quello su gomma. Le linee di autobus hanno mostrato una assoluta inerzia e non è mai stata rivista la loro pianificazione in funzione delle novità della metropolitana regionale. Il risultato è che l'area gravitazionale delle stazioni si può avvalere solamente dei percorsi pedonali e copre raggi di circa 700 m. Ci sono zone come la costa vesuviana dove la presenza di due linee ferroviarie – si spera ancora per molto – e una urbanizzazione lineare perché costretta da un lato dal mare e dall'altra dal Vesuvio, concorrono a determinare la prossimità alle stazioni di una porzione molto rilevante delle aree abitate. In altri casi, e la zona nord è esemplare, aree molto estese non sono a distanza pedonale dalle stazioni e mancano sistemi di TPL che le alimentano.

Si sa che il maggior problema trasportistico nelle aree periferiche è quello “dell'ultimo miglio” vuoi per la dispersione della popolazione da servire che per la carenza del sistema di trasporto le cui diramazioni si affievoliscono mano a mano che ci si allontana dal centro. Sebbene l'area metropolitana ha frange a bassissima densità, ci sono anche aree urbanizzate dei comuni di cintura con popolazione relativamente accentrata ma comunque a distanza superiore a quella che un cittadino è disposto a percorrere a piedi fino alla più vicina stazione della metropolitana (Dodson et al., 2011; Mees P., 2010).

In uno studio condotto nel laboratorio di pianificazione territoriale del CdS PTUPA (con la collaborazione di Claudio Troisi), si è potuto constatare che con linee di autobus dal percorso opportunamente scelto si riesce a alimentare in maniera decisiva le stazioni della metropolitana regionale fino a estendere la loro area d'influenza alla quasi totalità delle zone abitate. L'integrazione dei due sistemi offrirebbe una potente alternativa alla mobilità automobilistica con la potenzialità d'innescare un circolo virtuoso: incrementare il numero di viaggiatore stimola al miglioramento del servizio che, a sua volta, incrementa il numero di viaggiatori.

La priorità nella strategia del miglioramento del TPL attraverso l'ampliamento delle loro aree gravitazionali anche con sistemi misti che includono lo sviluppo della ciclabilità, il miglioramento

della circolazione pedonale, fino al servizio di trasporto a chiamata, andrebbe indirizzata all'area dei comuni del centro nord metropolitano. Da essi, come aveva già stimato il piano dei trasporti della città di Napoli, proviene la quota maggiore del flusso pendolare quotidiano su gomma con una massa d'auto che letteralmente invade il centro, dopo aver intasato il raccordo con l'autostrada del Sole al casello di Gianturco e, successivamente, la tangenziale.

## 2.12. Lo spazio della produzione

La mappa della localizzazione delle imprese per numero di occupati mostra il forte decentramento dei posti di lavoro, il che non si può biasimare perché determina una maggior equilibrio dell'uso del suolo, ma si accompagna a una distribuzione, al contrario, squilibrata perché vede il prevalere delle attività lavorative nel comparto orientale a fronte di una concentrazione residenziale in quello occidentale. Questa ripartizione localizzativa in termini funzionali, anche se ogni zona mantiene una certa compresenza di casa e lavoro si può spiegare con le fasi di crescita metropolitana, ciascuna delle quali ha sempre registrato una correlazione tra il decentramento dei posti di lavoro e delle residenze. Nella prima fase, anni 50-60, la costituzione dei nuclei industriali di Casoria, Casavatore, Arzano, ai margini settentrionali del capoluogo, alimentò l'urbanizzazione del settore centro settentrionale, il quale, per l'essenzialità dei processi di urbanizzazione dell'epoca, resta il maggiormente congestionato e deprivato (Moccia, Sgobbo, 2017). Successivamente l'industria si è spostata ad oriente, in direzione del Nolano, prima con il grande investimento Alfasud a Pomigliano d'Arco, poi con l'ASI di Nola-Marigliano a cui si è aggiunto l'importante polo logistico del CIS (Moccia, 2010).

Una semplice deduzione di questa dislocazione territoriale è presumere un flusso di spostamenti quotidiani casa-lavoro in direzione est-ovest e viceversa, a cui offre possibilità di movimento la rete di strade a scorrimento veloce postsismica dove, non a caso, il traffico di punta corrisponde agli orari d'entrata ed uscita al lavoro. Anche nelle interviste ai testimoni privilegiati, di seguito presentata da Fabio Landolfo, abbiamo raccolto il rilievo dell'assenza del trasporto pubblico finalizzato al servizio dei lavoratori che debbono raggiungere le zone industriali. Dall'indagine sull'occupazione si trova anche come vengono confermate le zone ASI quali luoghi nei quali avviene la maggiore concentrazione delle attività manifatturiere, ma le ASI furono progettate in modo da essere servite da autostrade e non dal TPL. Questa realtà è rimasta cieca rispetto a tutta l'evoluzione culturale e materiale che si è sviluppata nell'ultimo mezzo secolo. Ci si augura che, nelle strategie metropolitane si dia segno di questo necessario aggiornamento e si incominci a pensare al servizio di trasporto pubblico per i lavoratori delle ASI, a partire da Arzano dove già passa la ferrovia Napoli-Aversa e manca solamente la fermata.

La LR 19/2013 ha tracciato un quadro normativo generale che ridisegna e aggiorna i compiti dei consorzi cercando di riallineare l'originaria missione con il mutare della realtà fisica e economica da loro gestita. Non bisogna nascondersi le difficoltà di riconversione di strutture, organizzazioni e personale nato con una missione tutta orientata all'urbanizzazione e assegnazione delle aree e che ora deve invece svolgere piuttosto compiti di gestione dei servizi e supporto alle imprese. La carenza maggiore che si avverte è un deciso impulso pianificatorio che dia attuazione ai propositi della legge regionale e che trovi una sponda di stimolo e coordinamento nel piano strategico metropolitano.

Poiché piccole e medie imprese hanno la tendenza ad esternalizzare i costi, un concreto aiuto al reddito dei lavoratori sarebbe l'organizzazione efficiente a costi bassi, forniti con criteri di *sharing economy*, di servizi e beni comuni, con il coinvolgimento del terzo settore. Le aiuterebbe anche la fornitura di acqua e energia a prezzi contenuti. In aggiunta è stato evidenziato come il



fattore capitale umano incide in maniera determinate sullo sviluppo (Warner, 1989). Si è già parlato del TPL che avrebbe considerevole incidenza sul bilancio familiare, si può aggiungere mense interaziendale, asilo nido, aggiornamento professionale. Anche le aziende hanno bisogno di mettersi insieme, grazie al consorzio e raggiungere la massa critica per operare servizi quali quelli della convegnistica, del marketing, della gestione del personale. Manchiamo, al momento di indagini più in profondità che ci possano far esplorare quest'area tematica con maggiore precisione e proiezione verso azioni concrete da intraprendere. Nel corso della redazione del PSM queste indagini possono essere compiute in collaborazione con il Consorzio.

Una cornice di riferimento strategico che dovrebbe orientare il complesso articolato di azioni, è quella dell'economia circolare, con la quale si integrano in un unico processo molti degli scopi delineati dalla legge regionale quale il trattamento delle acque, la gestione dei rifiuti, la produzione di energia da fonti rinnovabili. Da una prima superficiale indagine già risulta che all'interno dello stesso nucleo ASI sono presenti imprese che possono mettersi in circolo ma mancano di relazioni tra di loro. Una rassegna su tutto il consorzio evidenzerebbe ancora maggiori possibilità. Progetti pilota con queste finalità otterrebbero finanziamenti europei.

## **2.13. Lo spazio pubblico**

Una vasta letteratura ha sottolineato come nella fase attuale dello sviluppo economico basato sulla conoscenza, il capitale umano fosse fattore molto rilevante non solo per la crescita della civilizzazione ma anche per le stesse prestazioni economiche e la competitività metropolitana (Warner, 1989). A questa affermazione si lega quella sostenuta da una rilevante corrente del pensiero economico e geografico internazionale che individua nello spazio comune delle grandi metropoli il luogo dove è favorita quell'interazione che assicura la riproduzione della forza lavoro e che attraverso lo scambio formale e informale consente la crescita educativa-culturale e alimenta il desiderio di progresso e di successo degli individui nel quadro del significato sociale dell'azione di promozione (Soja, 2013; Scott, 2017a).

Queste considerazioni così sinteticamente qui richiamate ci portano a evidenziare come quello che naturalmente è attribuito all'ente pubblico locale assuma un valore specifico rispetto ai compiti istituzionali di sviluppo che alla città metropolitana sono stati assegnati. All'interno di una cornice certamente più vasta che coinvolge le competenze statali all'istruzione e quelle regionali alla formazione continua fino ai comuni che si debbono occupare della creazione e manutenzione dell'infrastruttura urbana, delle piazze e dei parchi. In questo quadro complesso emerge un aspetto dello spazio pubblico che ha precipua valenza metropolitana e dovrebbe costituire un suo settore d'intervento.

Per giungere all'esposizione di questa tesi, è necessario precisare tre concetti: a) il primo è che troviamo nella città una gerarchia di spazi pubblici, ovvero riusciamo a distinguere alcuni più importanti di altri; b) che lo spazio pubblico si è evoluto nella storia e continua a cambiare (Carmona, 2015); c) c'è un forte legame tra lo spazio pubblico e la circolazione all'interno della città, sia quando ne costituisce proprio una sua infrastruttura come strade e piazze, sia quando rappresenta una destinazione perché luogo o edificio di confluenza della cittadinanza (Gore, Gopacumar, 2015); d) infine, tendiamo ad attribuire maggiore o minor valore allo spazio pubblico sulla base del gradimento delle persone che lo frequentano e per lo più lo misuriamo con il suo grado di attrazione (Mareggi, 2000).

Con l'osservazione qualitativa del mutamento dello spazio pubblico nell'esperienza di chi vive a Napoli e nei suoi dintorni, si deve indicare nella realizzazione della metropolitana un fattore di cambiamento la cui portata non è stata ancora del tutto esplorata. Si è esaltato l'aspetto artistico

e l'impiego delle *archistar* come due strumenti per ottenere una qualità elevata, riconosciuta dalle premiazioni internazionali e dal successo di pubblico. Meno sottolineato è stato il loro impatto urbanistico e si è sottovaluta come avessero in vari casi e con alterna efficacia comunque inciso sull'assetto degli spazi pubblici in cui si inserivano, talvolta operando una vera e propria rigenerazione di aree sottoutilizzate, altre volte reinterpretando, semmai in maniera controversa, spazi che avevano avuto già significati diversi o consolidati (Moccia, 2007).

Non è nuova la notazione (Bacon, 1974) che le stazioni della metropolitana si integrano nello spazio urbano e determinano, nella rete, i nodi di maggiore rilevanza. Per di più comportano un cambiamento qualitativo che fa passare dalla dimensione statica di un luogo più o meno recintato di cortine edilizie, popolato di monumenti o attrezzato e disegnato dal verde, ad un'altra dinamica e tridimensionale che, sempre con una connotazione pubblica, va dalle banchine alla strada legando i diversi livelli di circolazione urbana che non si sviluppano più sul semplice piano del suolo. Questi attraversamenti verticali del suolo sono molto sentiti dall'urbanistica parigina che li affronta con la massima chiarezza nella nuova connotazione dello spazio pubblico (Bourillon, 2008; Gosselin, 2012).

La rilevanza metropolitana di queste osservazioni consiste nella diffusione della rete la quale si presenta come uno degli elementi più importanti dell'unità metropolitana, specialmente se la vediamo dalla prospettiva dello spostamento modale per una politica di trasporto sostenibile. In altri termini, la metropolitana si può far assurgere ad epitomo non solo della città metropolitana ma perfino di una sua visione ecologica proiettata programmaticamente in un futuro desiderabile e su cui si effettua una decisa scelta politica (Crawford, 2002).

Poiché i dati attuali sono già significativi, si presume possano crescere nel futuro grazie ad una politica orientata come si è appena detto, allora si deve ammettere che il sistema delle stazioni si può far coincidere con il nuovo sistema di spazio pubblico, dove si realizza la transizione dalla dimensione locale o di quartiere a quella d'insieme ed il cittadino, appartenente ad una specifica comunità locale entra a far parte della più vasta comunità metropolitana. Vale la pena soffermarsi su questo passaggio d'integrazione sociale e sul suo valore in termini anche di società politica perché è quello che dovrebbe guidare la valutazione del corrispondente spazio fisico e decidere la necessità d'intervento ed il suo significato pubblico.

Nell'indagine sui luoghi, al fianco delle eccellenze premiate, e nel contesto urbano più esteso in cui si è considerato non la sola stazione di per sé ma nella successione degli spazi che legano la stazione alla sua area abitata, di cui dovrebbe costituire un servizio, non poche sono le situazioni di grande degrado, di assenza di cura, di percezione di insicurezza ed altre numerose criticità. Il lavoro ne ha fatto un accurato resoconto stimando che tipo di intervento fosse necessario e individuando gli strumenti amministrativi da adottare. In base all'importanza della stazione e della criticità della situazione è stata stilata anche una graduatoria di priorità. Crediamo che tutto questo lavoro, condotto in collaborazione con la Scuola di Governo del Territorio, sia quanto mai utile al decisore per inserire nel piano strategico un programma d'intervento.

## 2.14. Il turismo

Richiamando a questo punto quanto emerso dall'indagine sulle preferenze dei turisti che visitano Napoli, una priorità andrebbe accordata alla riqualificazione di quegli spazi che fanno parte degli itinerari di visita proprio per rispondere alla domanda di maggiore qualità urbanistica che faccia da connettivo degno e da contesto adeguato ai punti di eccezionale bellezza archeologica, paesaggistica e monumentale che costituiscono l'attrazione più note per gli stranieri. L'arredo urbano, la cartellonistica, la cura del verde, delle pavimentazioni e degli arredi urbani, l'illuminazione in questi percorsi dovrebbe competere con la qualità più elevata delle grandi capitali europee. Si

ricorda qui solo per inciso il grande programma di rigenerazione dedicato agli spazi pubblici di Londra (Carmona, 2015) e il successo dei risultati raggiunti che potrebbe essere *benchmark* per il programma napoletano, esteso perlomeno ai soli più frequentati itinerari.

Sugli stessi tracciati è indispensabile curare l'efficienza del trasporto pubblico, specialmente quello che mette in connessione le mete di visita con chiare tabelle degli orari e funzionanti paline intelligenti che avvisano sulle corse complementate dalle app ormai molto diffuse di informazione sul servizio, il pagamento del biglietto con accettazione di carta di credito o bancomat. Progetti pilota su questi percorsi privilegiati, anche a carattere sperimentale, possono poi essere estesi progressivamente al resto della città metropolitana.

## Conclusioni

La rassegna fin qui condotta rinvia ai capitoli successivi per un maggiore approfondimento dei temi trattati. In ogni caso, ricorrendo anche al senso comune ed al dibattito pubblico, si crede di aver toccato, anche se con qualche lacuna, temi emergenti e sentiti dall'opinione pubblica. Una guida ancora più decisiva è stata quella dell'idea di sviluppo a cui brevemente si accennato nei primi paragrafi di questo capitolo e della teoria che individua i fattori spaziali e territoriali che favoriscono quello sviluppo.

Sebbene non sia competenza del pianificatore territoriale entrare nel merito delle dinamiche economiche e delle politiche per favorire la crescita regionale, non si può prescindere da esse per concepire programmi di trasformazione urbanistica e territoriale. A questo scopo è indispensabile il lavoro di gruppo interdisciplinare e il confronto continuo tra competenze diverse, come in questo volume abbiamo voluto realizzare nel quadro della collaborazione all'interno della Scuola di governo del territorio.

In questo momento particolarmente difficile per gli enti locali, credo che il supporto della conoscenza possa essere utile per compiere scelte consapevoli, con la possibilità di una certa previsione dei risultati delle politiche adottate. In primo luogo, si cerca di presentare problemi che potrebbero non essere stati percepiti, potenzialità di cui non si avverte la portata o prospettive di miglioramento di cui non si riesce a prevedere il senso. L'insieme di queste opportunità e speranze potrebbe animare una politica metropolitana, aggiungendo quel piccolo delta di modernità alle straordinarie risorse della nostra metropoli di cui ha bisogno per occupare il posto che merita.

## Bibliografia

- Amin A. (2008), "Collective Culture and Urban Space", *City*, vol. 12, no. 1, pp. 5-24.
- Annunziata S. (2014), "Gentrification and public policies in Italy", in Calafati A.G. (editor), *The changing Italian cities. Emerging imbalances and conflicts*. L'Aquila: Gran Sasso Science Institute, pp. 23-34.
- Arena A., Moccia F.D. (2015), "Quattro nodi per la costituzione della città metropolitana di Napoli", in Guida G. (a cura di), *Città meridiane. La questione metropolitana al sud*. Napoli: La scuola di Pitagora editrice.
- Aymonino et al. (1970), *La città di Padova. Saggio di analisi urbana*. Roma: Officina Edizioni.
- Bacon E.N. (1974), *Design of Cities*. New York: Viking Press.
- Becattini G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*. Roma: Donzelli.
- Berland A. et al. (2017), "The Role of Trees in Urban Stormwater Management", *Landscape and Urban Planning*, v. 162, pp. 167-177.
- Blasi G. (2009), "Politiche, strumenti ed incentivi pubblici per la promozione dell'agricoltura multifunzionale", in Fanfani D. (a cura di), *Pianificare tra città e campagna*. Firenze: Firenze University Press, pp. 67-73.
- Bourillon F. (2008), "Les Gares Dans La Ville. Le Lieu, L'espace, Le Bâtiment", *Revue D'histoire Des Chemins de Fer*, vol. 38, pp. 158-63.

- Cascetta E., Gravagnuolo B. (2014), *Le metropolitane e il futuro della città*. Napoli: CLEAN.
- Cervero R. (1998), *The Transit Metropolis. A Global Inquiry*. Princeton: Princeton Architectural Press.
- Dal Piaz A. (1981), "Il programma straordinario nel quadro delle vicende urbanistiche della città", *Edilizia Popolare*, n. 166, pp. 17-21.
- De Leo D. (2015), *Mafie e urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*: Milano, FrancoAngeli.
- De Luca G., Moccia F.D. (a cura di) (2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia*. Roma, INU Edizioni.
- Dodson J., Mees P., Stone J., Burke M. (2011), "The principles of public transport network planning: A review of the emerging literature with select examples", *Issues paper*, 15.
- Dunham-Jones E., Williamson J. (2009), *Retrofitting Suburbia. Urban Design Solutions for Redesigning Suburbs*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Cafiero S., Busca A. (1970), *Lo Sviluppo Metropolitano In Italia*. Milano: Giuffrè.
- Carmona M. (2015), "Re-Theorising Contemporary Public Space: A New Narrative and a New Normative", *Journal of Urbanism*, vol. 8, no. 4, pp. 373-405.
- Crawford J.H. (2002), *Carfree Cities*, International BooksDoniadieu Pierre, 2013, *Campagne urbaine. Una nuova proposta di paesaggio della città*. Roma: Donzelli.
- Gammage G. (2016), *The Future of the Suburban City: Lessons from Sustaining Phoenix*. Washington: Island Press.
- Gore C.D., Govind G. (2015), "Infrastructure and Metropolitan Reorganization: An Exploration of Relationship in Africa and India", *Journal of Urban Affairs*, vol. 37, no. 5, pp. 548-67.
- Gosselin C. (2012), *De la conception à la gestion des espace en gare*. Paris: Institut d'Aménagement et d'Urbanisme. Ile de France.
- Lang R.E., Hall J.S. (2008), *The Sun Corridor: Planning Arizona's Megapolitan Area*. Tempe, AZ: Morrison Institute of Public Policy.
- Lang R., Paul K. (2009), "The New Metropolis: Rethinking Megalopolis", *Regional Studies*, vol. 43, no. 6, pp. 789-802.
- Lerner J. (2014), *Urban Acupuncture. Celebrating Pinpricks of Change that Enrich City Life*. Washington: Island Press.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Marchand M.H., Boas M., Shaw T.M. (1999), "The Political Economy of New Regionalism", *Third World Quarterly*, v. 20, n. 5, pp. 897-910.
- Mareggi M. (2000), *Le politiche temporali urbane in Italia*. Firenze: Alinea Editrice.
- Mees P. (2010), *Transport for suburbia*. London-New York: Earthscan.
- Moccia F.D. (2007), "Metro-polis: ciò che il Mezzogiorno fa da sé", *Archivio di studi urbani e regionali*, a. XXXVIII, n. 88 (1° quadrimestre), pp. 153-156.
- Moccia F. D. (2009), "L'urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici", *Urbanistica*, a. LXI, n. 140 (settembre-dicembre), pp. 95-102.
- Moccia F.D. (2010), "Il decentramento metropolitano", in Carughi U., Visone M. (a cura di), *Cesare Ulisse. L'area metropolitana di Napoli. 50 anni di sogni, utopie, realtà*. Roma: Cangemi Editore, pp. 49-67.
- Moccia F.D. (2015), "Orientamenti teorici ed analitici per la definizione dei problemi e le tecniche di progettazione urbanistica", in Coppola E. (a cura di), *La pianificazione comunale nel Mezzogiorno*. Roma: INU Edizioni.
- Moccia F.D. (2017), "La dimensione urbanistica", in Moccia F. D. (a cura di), *Metropoli senz'auto: scenari territoriali e trasformazione delle aree di stazione nell'area metropolitana di Napoli, Salerno e Caserta*. Roma: INU Edizioni, pp. 146-182.
- Moccia F.D., Sgobbo A. (2017), "La città metropolitana di Napoli", in De Luca G., Moccia F.D. (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*. Roma: INU Edizioni.
- Newman P., Jennings I. (2008), *Cities as Sustainable Ecosystems: Principles and Practices*. Washington: Island Press.
- Océane S. (2015), *La gare et la ville : articulation des dynamiques urbaines*. Sciences de l'Homme et Société.
- Papa E., Bertolini L. (2015), "Accessibility and Transit-Oriented Development in European Metropolitan Areas", *Journal of Transport Geography*, vol. 47, pp. 70-83.
- Park R.E., Burgess E., McKenzie R. (1925), *The City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milano: Mondadori.

- Rocher L. (2017), "Governing Metropolitan Climate-Energy Transition: A Study of Lyon's Strategic Planning", *Urban Studies*, vol. 54, no. 5, pp. 1092-1107.
- Rogers R. (1997), *Cities for a Small Planet*. London: Faber & Faber.
- Scott A.J. (2017), "Urbanization, Work and Community: The logic of City Life in the Contemporary World", *Quality, Innovation, Prosperity*, v. 21, n. 1, pp. 9-29.
- Scott A.J. (2017a), "The Urban Commonwealth", *The Constitution of the City*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 215-235.
- Soja E.W. (2011), "Beyond Postmetropolis", *Urban Geography*, v. 32, n. 4, pp. 451-69.
- Soja E.W. (2013), "Regional Urbanization and Third Wave Cities", *City*, vol. 17, no. 5, pp. 688-94.
- Triglia C. (2006), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*. Bari: Laterza.
- Unione Europea (1999), *Schema di sviluppo dello spazio europeo. Approvato dal consiglio dei ministri nella riunione di Posdam*.
- UN-Habitat (2013), *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*, Nairobi.
- Warner P.D. (1989), "Alternative Strategies for Economic Development. Evidence from Southern Metropolis", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 24, no. 3, pp. 389-411.





### 3. LA GEOGRAFIA TERRITORIALE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI PER ORIENTARE IL PIANO STRATEGICO: IL PROFILO INSEDIATIVO INFRASTRUTTURALE E AMBIENTALE

di *Antonia Arena*

#### Introduzione

Le Città Metropolitane sono deputate per legge<sup>1</sup> a promuovere e gestire in modo integrato i servizi, le infrastrutture e le attrezzature di interesse sovralocale, nonché a curare le relazioni con gli Enti sovraordinati, di pari livello e sottordinati. Ai sensi della Costituzione le Città Metropolitane sono Enti dotati di poteri autonomi di governo, la cui attività di pianificazione deve essere orientata a perseguire lo sviluppo economico e sociale del territorio mediante un disegno di assetto generale che assicuri la dotazione di servizi e attrezzature per la mobilità; pertanto la redazione del Piano Strategico per la Città Metropolitana rappresenta un momento fondamentale per la definizione degli orizzonti di sviluppo del territorio e delle modalità di attuazione per raggiungerli. La redazione di tale strumento comporta una riflessione in relazione a temi rilevanti per la disciplina urbanistica quali la dimensione temporale, quella partecipata e quella concretizzabile delle previsioni di piano.

Il piano strategico propone la rappresentazione dell'evoluzione possibile di un sistema territoriale, ha il compito di fissare obiettivi e stabilire azioni per perseguirli che siano realizzabili in riferimento alle disponibilità finanziarie e temporali (De Luca, Moccia, 2017). La legge n. 56 del 2014 fissa la valenza triennale del piano strategico in virtù della rilevanza economica e pertanto fa coincidere la durata e l'aggiornamento del piano con la programmazione delle opere pubbliche. Tuttavia il piano può e deve fissare anche strategie di medio e lungo periodo, quelle che, anche se non immediatamente realizzabili, definiscono il carattere identitario e conformante e le direzioni di sviluppo della città metropolitana. Quest'ultimo tipo di strategie sono l'esito di lunga durata delle modalità di redazione del piano strategico che, prevedendo forme ampie di consultazione e partecipazione, consentono di inserire nel piano anche visioni di futuro lungimiranti e desiderata per la cui concretizzazione è necessario il cambiamento e l'evoluzione delle situazioni di contesto.

Strategie, obiettivi e azioni necessitano, per poter arrivare a risultati efficaci ed efficienti, di essere fondati su una conoscenza approfondita dello stato del territorio, delle sue potenzialità e criticità. La ricerca condotta con la Scuola di Governo del Territorio permette di tracciare un profilo dell'area metropolitana di Napoli al fine di individuare le aree che costituiscono fattori di degrado del territorio e quelle che, al contrario, rappresentano elementi di pregio e opportunità per lo sviluppo della competitività della Città. L'individuazione delle aree da salvaguardare, valorizzare, potenziare deriva dalla 'territorializzazione' dei temi valutati di rilievo metropolitano: politiche insediative e occupazionali, turismo e sviluppo infrastrutturale del territorio. La ricerca ha seguito i principi dell'approccio *placed-based* (Magnaghi, 1994, 2010; Cantin, 2010; Bellefontaine, Wisener, 2011) che calibra le strategie sulle caratteristiche e sulle vocazioni del territorio al fine di delineare un ruolo per la Città Metropolitana che la renda competitiva nel panorama nazionale ed europeo. In particolare i temi oggetto di ricerca riguardano il sistema insediativo ossia la distribuzione di abitazioni, unità lavorative ed occupazionali e la ricettività turistica, il sistema infrastrutturale ossia i livelli di accessibilità,

---

<sup>1</sup> Legge n. 56/2014, comma unico, § 2.



centralità, fruizione e qualità delle infrastrutture viarie, il sistema naturalistico-ambientale ossia la possibilità di implementazione della rete ecologica metropolitana.

Lo studio della distribuzione delle abitazioni della Città Metropolitana di Napoli è finalizzato a definire un rapporto tra le densità e i modelli insediativi che determinano la morfologia del territorio e per orientare le politiche dell'ente verso un assetto policentrico che parta dalla decongestione delle aree maggiormente critiche e miri al riequilibrio degli insediamenti sparsi. Al contempo l'analisi della distribuzione delle unità lavorative ed occupazionali ha lo scopo di descrivere lo status quo per orientare le politiche metropolitane a favorire il tessuto produttivo esistente intercettando l'offerta di lavoro locale. L'interpretazione delle interrelazioni tra i due sistemi, quello residenziale e quello lavorativo, consente di definire gli assetti territoriali attuali e di proporre strategie di riequilibrio finalizzate a un'effettiva mixité funzionale che renda gli insediamenti più sostenibili e la qualità della vita migliore avvicinando i luoghi dell'abitare a quelli del lavorare.

La localizzazione delle attività produttive può non riuscire a contemperare le esigenze di sostenibilità ambientale e qualità della vita all'interno dei tessuti insediativi esistenti, poiché le caratteristiche di alcune attività dell'area metropolitana di Napoli richiedono, per ragioni di dimensioni e tipi di lavorazione, una localizzazione esterna ai perimetri residenziali; di conseguenza diventa fondamentale e rilevante il sistema di collegamento. La mobilità diventa il parametro secondo cui valutare la qualità eco-sistemica della Città Metropolitana, il sistema infrastrutturale il campo in cui sperimentare soluzioni di riqualificazione e riassetto in chiave sostenibile.

Lo studio della dotazione infrastrutturale metropolitana è stato condotto in relazione al sistema viario, quello maggiormente utilizzato per rispondere alle esigenze di mobilità; i parametri di densità, accessibilità e centralità della rete sono gli indicatori su cui è fondata l'analisi svolta.

Il grado di accessibilità e centralità dei nodi della rete viaria è stato definito mediante analisi spaziali delle reti (Freeman, 1979; Hillier, Hanson, 1984; Porta, Latora, 2006) condotte in ambiente GIS attraverso l'elaborazione di quattro indicatori funzionali a restituire il grado di accessibilità (Hillier, 1996; 1998; Penn, Turner, 2003; Teklenburg, Timmermans, Van Wagenberg, 1993; Jiang, Claramunt, 2002) e centralità (Bavelas, 1948, 1950; Shaw, 1954; Flament, 1963; Harary, Norman, Cartwright, 1965; Beauchamp, 1965; Moxley, Moxley, 1974; Freeman, 1977; Porta, Latora, 2008) della rete. Le analisi condotte hanno consentito di individuare le aree della città metropolitana caratterizzate da buoni livelli di dotazione ed accessibilità infrastrutturale e quelle che, al contrario, necessitano di interventi infrastrutturali in grado di potenziare il grado di centralità ed accessibilità. Tali aree sono quelle verso cui il Piano Strategico potrà orientare finanziamenti e interventi tesi a migliorare i collegamenti e di conseguenza la competitività dei territori. Infine il sistema ambientale è stato analizzato in relazione alla possibilità di costruire la rete ecologica metropolitana: partendo dagli indirizzi del Piano Territoriale Regionale, analizzando i limiti delle previsioni in merito all'interno del Piano Territoriale di Coordinamento metropolitano e individuando i temi chiave del piano strategico. Le possibilità di invertire in modo positivo lo sviluppo ambientale della città metropolitana, passano attraverso l'integrazione della salvaguardia e potenziamento della biodiversità e la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici. La costruzione della rete ecologica intercetta uno dei temi di maggior rilievo per la disciplina urbanistica a cui il piano strategico potrà fornire indirizzi e linee guida: la realizzazione di infrastrutture verdi e blu come strumenti di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

Il lavoro svolto, nella consapevolezza di non poter essere esaustivo e definitivo, si pone come base conoscitiva, analitico-scientifica, del territorio metropolitano per poter orientare le scelte strategiche di sviluppo della Città Metropolitana partendo dal reale ed effettivo assetto insediativo, infrastrutturale ed ambientale; dalla conoscenza dettagliata dello stato attuale, esito di dinamiche evolutive passate, e da cui è possibile dedurre le necessità future del territorio.

### 3.1. Il sistema insediativo metropolitano: densità abitative e occupazionali

#### 3.1.1. Geografia abitativa

La definizione delle politiche abitative e di conseguenza di riassetto urbanistico costituisce uno dei fulcri del Piano strategico metropolitano. La distribuzione della popolazione sul territorio metropolitano rappresenta un punto di partenza per individuare da un lato le aree dove la densità abitativa raggiunge soglie elevate e richiede dunque politiche di riequilibrio dall'altro le aree di dispersione insediativa, laddove le densità sono al contrario, molto basse, che rappresentano una criticità in termini di sostenibilità ambientale. La dispersione insediativa pone, infatti, problemi rilevanti in relazione ai modelli insediativi e di vita che comporta: l'eccessivo consumo di suolo, l'assenza di spazi collettivi ove vivere la dimensione sociale dell'abitare e al contempo la definizione degli spazi privati che genera segregazione e divisione, la distanza da attrezzature e servizi di prima necessità ma anche di pubblico interesse che comportano il prevalere dell'utilizzo di sistemi di mobilità individuale.

La descrizione del sistema insediativo metropolitano con l'individuazione delle aree a diversa densità può costituire la base oggettiva di partenza per discutere della distribuzione dei carichi insediativi da rimandare alla pianificazione comunale.

Il parametro utilizzato per descrivere e valutare la struttura insediativa della città metropolitana di Napoli è la densità. Le classi funzionali a rappresentare la situazione attuale sono state stabilite a seguito di valutazioni che tengono conto di studi e prassi consolidati (Surkin, 2003; Alexander, 1993; La Cecla, 2015; Reale, 2008; 2012; De Vincenziis, 2015) e della soglia di 150-250 abitanti per ettaro definita quale densità ottimale per gli insediamenti da diversi provvedimenti nazionali e regionali<sup>2</sup>.

Per l'elaborazione delle analisi della città metropolitana di Napoli, le classi definite sono sei, i dati utilizzati sono quelli del 15° Censimento della Popolazione e Abitazioni effettuato dall'Istat nel 2011<sup>3</sup> che restituisce il numero di abitanti residenti per sezione censuaria. La prima classe comprende le sezioni in cui vi sono da 1 a 20 abitanti per ettaro, tale densità coincide con gli insediamenti di case isolate unifamiliari, la classe successiva da 21 a 50 abitanti per ettaro rappresenta gli insediamenti sparsi, la terza da 51 a 150 abitanti per ettaro include le sezioni censuarie con densità media, la classe da 151 a 250 comprende le aree che rientrano nella soglia fissata istituzionalmente di densità ottimale, la classe da 251 a 500 coincide con gli insediamenti ad alta densità e, infine, l'ultima classe da 500 a 6867<sup>4</sup>, include le sezioni con una densità molto elevata che, da un lato determinano la vitalità dei centri abitati, dall'altro generano una domanda di servizi, dotazioni territoriali e spazi pubblici cui la pianificazione del territorio deve dare risposta e che non è possibile trovare nelle immediate vicinanze delle aree densamente abitate al limite della congestione.

La mappa della geografia insediativa (Figura 3.1) restituisce la centralità del capoluogo metropolitano dove le densità minime (I e II classe – fino a 50 abitanti/ettaro) si registrano solo nelle aree dove il carattere naturale risulta ancora prevalente anche se le attività agricole sono in forte diminuzione.

A livello metropolitano è possibile individuare una fascia di elevata densità abitativa che partendo da Napoli sale verso nord-est interessando i comuni di Casavatore, Casoria, Arzano; le stesse alte densità si riscontrano nella prima fascia costiera-vesuviana fino al comune di Torre del Greco e come nuclei isolati nei comuni di Torre Annunziata e Castellammare di Stabia. Nei restanti

<sup>2</sup> Cfr. Decreto Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministro dei Trasporti del 20 maggio 1999; Legge regionale Campania n. 16 del 7 agosto 2014 ss.mm.ii.

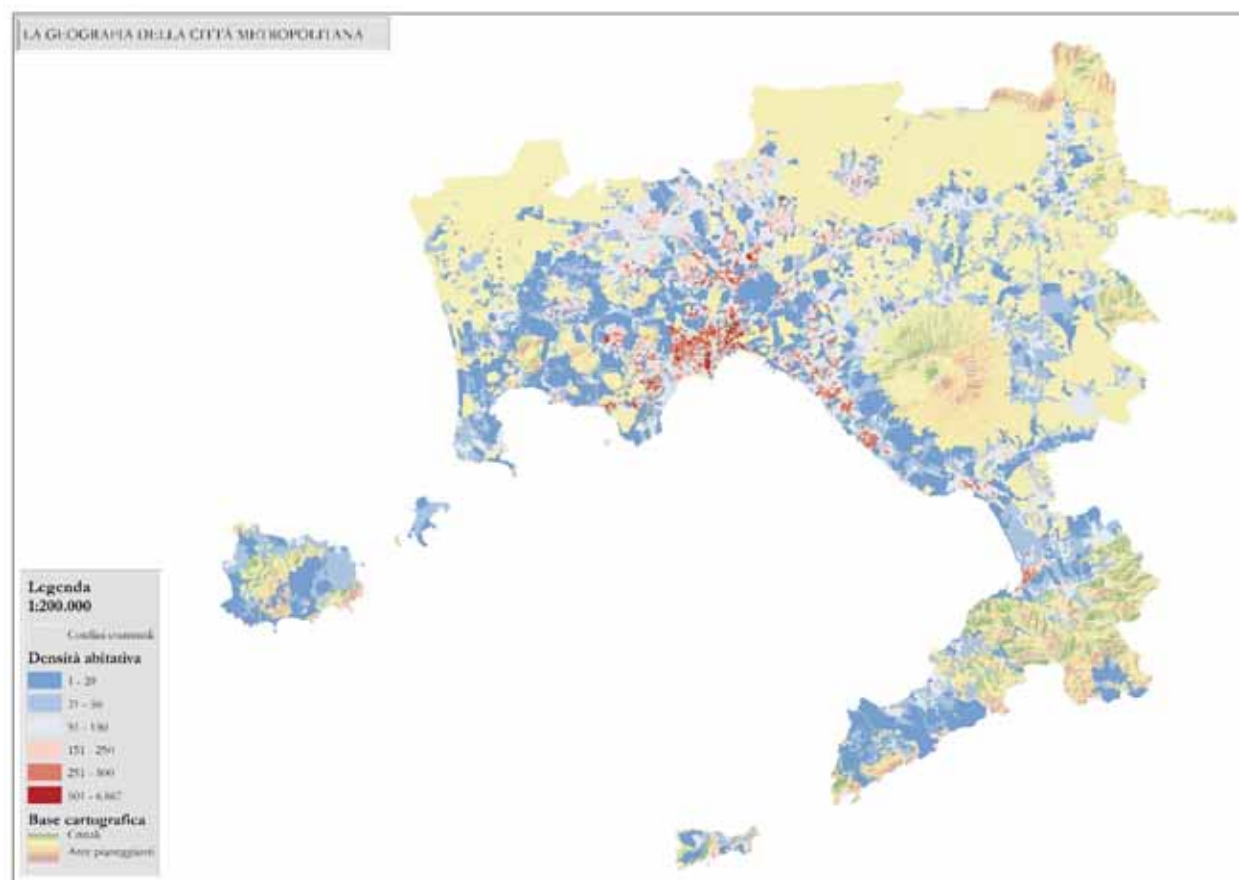
<sup>3</sup> Le elaborazioni sono state effettuate a partire dai dati reperibili sul sito <https://www.istat.it/it/archivio/104317> nella sezione "Variabili censuarie".

<sup>4</sup> L'estremo superiore coincide con il valore della sezione censuaria n. 88888 del Comune di Pozzuoli dove 206 abitanti risiedono su un'area di 300 mq.

comuni metropolitani, pur essendo riconoscibile in ciascuno un nucleo storico di primo insediamento, le sezioni censuarie non raggiungono densità alte o molto elevate. In particolare il sistema insediativo settentrionale della città metropolitana a fronte di un'intensa urbanizzazione è caratterizzato da densità medie (51-150 abitanti/ettaro), ciò testimonia, da un lato l'elevato consumo di suolo che ha portato alla definizione di un continuum urbano tra i Comuni di Marano di Napoli, Calvizzano, Villaricca, Mugnano di Napoli, Melito, Casandrino, Sant'Antimo, Frattamaggiore, Frattaminore, Grumo Nevano, Afragola, dall'altro la possibilità di intervenire con politiche orientate a migliorare la qualità di questi insediamenti dotandoli di attrezzature e servizi necessari a servire la popolazione presente e ad accogliere incrementi demografici per raggiungere la soglia ottimale di densità. Analoghe politiche potrebbero interessare anche il sistema insediativo nolano-pomiglianese.

Caratteri differenti presentano, invece, le aree situate a nord-est del complesso Monte Somma-Vesuvio, lungo la costiera sorrentina e nella piana del Giuglianesi. In queste zone la densità della maggior parte delle sezioni censuarie non supera i 50 abitanti per ettaro, indice della presenza di insediamenti sparsi o dispersi con funzione prevalentemente residenziale.

*Fig. 3.1 – Geografia insediativa della Città Metropolitana di Napoli: classificazione delle sezioni censuarie ISTAT, 2011 in funzione della densità residenziale*



Fonte: elaborazione dell'autrice

Le sezioni censuarie, definite come base territoriali per la rappresentazione della geografia insediativa della città Metropolitana, costituiscono il livello di dettaglio maggiore disponibile per rappresentare i dati inerenti la popolazione; tuttavia la definizione dei loro perimetri non coincide con le aree urbanizzate e di conseguenza può accadere che la densità di una sezione in cui vi è la presenza di un'area urbanizzata e di un'area destinata ad aree verdi, sia pari ad una in cui la sezione coincide con l'isolato. Tale constatazione ha portato a elaborare anche una cartografia tematica che restituisse la densità insediativa della Città Metropolitana intesa come rapporto tra la popolazione residente<sup>5</sup> e la superficie urbanizzata<sup>6</sup> di ciascun comune.

Dalla Figura 3.2 si evince come i comuni in cui il rapporto tra la popolazione insediata e la superficie insediativa denuncia una situazione di congestione sono Napoli, Castellammare di Stabia, Vico Equense, Massa Lubrense e l'isola di Procida, seguiti dai comuni costieri vesuviani, l'isola di Capri e da alcuni comuni della prima corona metropolitana. Densità medio-basse caratterizzano, invece, la maggior parte dei comuni interni vesuviani, Giugliano in Campania, Pozzuoli e Ischia.

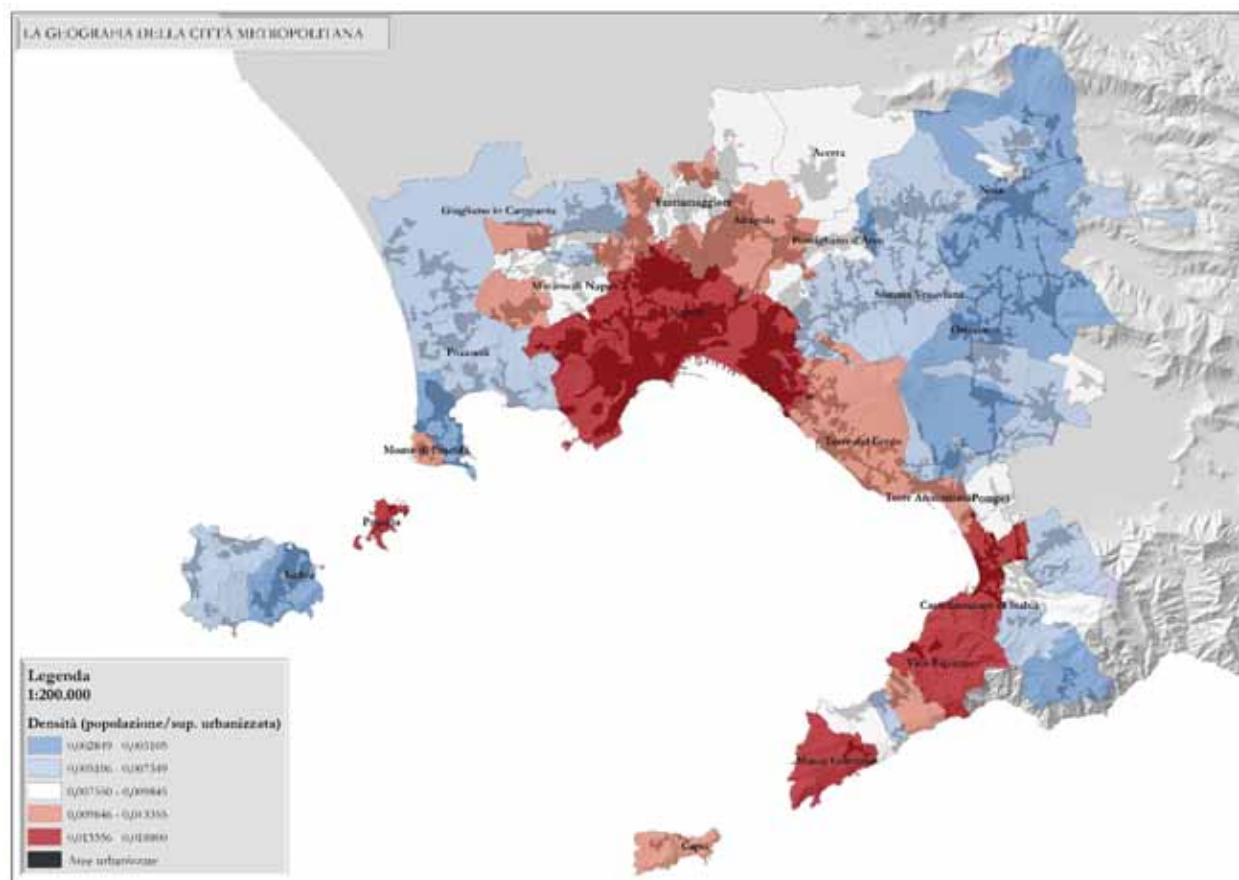
Il Piano Strategico Metropolitano ha il compito di definire politiche e azioni in grado di equilibrare l'assetto insediativo con l'obiettivo di raggiungere la soglia di densità ottimale nei diversi ambiti metropolitani. Azione propedeutica necessaria è però l'affermazione della soglia ottimale di densità, da definire all'interno del piano. Conseguentemente potranno essere stabiliti interventi di riequilibrio; questi oltre a decongestionare le aree ad elevata densità devono avere l'obiettivo di alleggerire il peso demografico delle aree caratterizzate da rischio: sismico nei Campi Flegrei, vulcanico nell'area Vesuviana, quest'ultima in particolare gravata da una maggiore pressione antropica. La gestione delle aree gravate da rischi di natura ambientale è uno dei temi rilevanti per la pianificazione metropolitana. Gli studi elaborati mettono in luce le potenzialità dell'area nord-orientale della città metropolitana ad accogliere nuovi pesi insediativi: è qui, infatti, che vi sono zone con una densità media prossima a quella ottimale, in cui il rapporto tra la popolazione insediata e la superficie urbanizzata è medio e in cui è perciò possibile sperimentare la progettazione di insediamenti sostenibili e autosufficienti in grado di riequilibrare i pesi insediativi metropolitani.

---

<sup>5</sup> Fonte dei dati: 15° Censimento della Popolazione e delle Abitazioni Istat, 2011.

<sup>6</sup> Fonte dei dati: Corine Land Cover, 2012, Livello IV - Zone residenziali a tessuto continuo e Zone residenziali a tessuto discontinuo e rado.

Fig. 3.2 – Densità abitativa della Città Metropolitana di Napoli



Fonte: elaborazione dell'autrice

### 3.1.2. Un focus sul Comune di Napoli

Analizzando il comune di Napoli nel dettaglio (Figura 3.3) è possibile notare come le aree del centro storico, dove il più delle volte l'edificio coincide con l'isolato e quest'ultimo con la sezione censuaria, presentano le densità più elevate; densità lievemente più basse tra i 250 e i 500 abitanti caratterizzano le aree urbane consolidate mentre la densità ottimale, compresa ossia tra 150 e 250 abitanti/ettaro, si registra prevalentemente nelle fasce di terza espansione, quelle in cui i complessi residenziali si alternano a spazi pubblici progettati e quantificati secondo le norme statali.

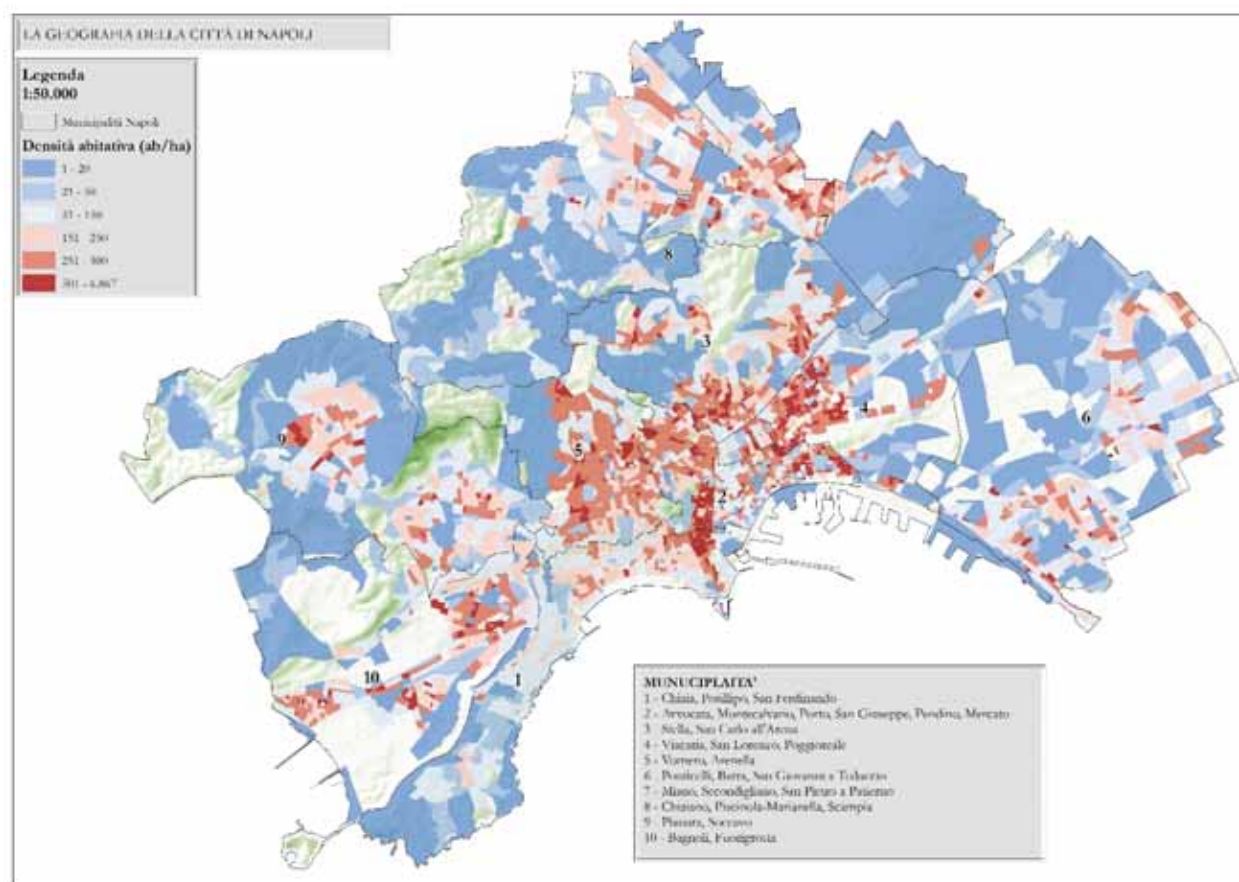
Nel comune capoluogo la differenza di densità consente di individuare il nucleo storico dei quartieri spagnoli sviluppatosi alle spalle dell'asse di via Toledo con le densità più elevate. Se dal punto di vista amministrativo il Monte Echia e il quartiere Santa Lucia rientrano nella seconda municipalità, dal punto di vista insediativo la continuità è assicurata dalle densità molto elevate che, proseguendo all'interno del perimetro della prima municipalità, diminuiscono, attestandosi all'interno della soglia ottimale di 150-250 abitanti per ettaro lungo la via Riviera di Chiaia e raggiungono valori minimi nel quartiere di Posillipo tra via Manzoni e la discesa di Coroglio.

Elevate densità si registrano anche negli altri nuclei storici della città di Napoli che si sviluppano alle spalle dell'asse ottocentesco di Corso Umberto e coincidono con i quartieri Mercato, San Giuseppe e Porto. Gli stessi dati caratterizzano i nuclei adiacenti di Vicaria e San Lorenzo, mentre,



sempre all'interno della quarta municipalità, il quartiere di Poggioreale con una diversa storia di fondazione e differenti caratteristiche funzionali presenta densità medio basse. All'interno di questo quartiere rientrano, infatti, il centro direzionale di Napoli, il rione Luzzatti, realizzato dall'IACP, e il rione Sant'Alfonso, espressione di insediamenti costruiti mediante pianificazione attuativa in epoche differenti, finalizzati alla realizzazione di aree con un equilibrato mix funzionale in cui, nel primo caso prevale la presenza di attività direzionali, nel secondo un giusto equilibrio tra residenze e servizi di quartiere: prevalentemente piazze e giardini pubblici. La valutazione di queste aree non può prescindere da riflessioni di natura sociale che portano a classificarle come enclave maggiormente esposte a problemi di sicurezza e soggette a degrado fisico e sociale, tuttavia è necessario sottolineare che esse rappresentano esempi riusciti di un modo di intendere l'urbanistica tipico degli anni Ottanta fondato sul rispetto delle quantità e dei rapporti ottimali; le considerazioni svolte in merito alla densità come uno dei parametri su cui fondare la pianificazione di insediamenti sostenibili portano a ipotizzare interventi all'interno di queste aree finalizzati al miglioramento della qualità degli spazi e dei servizi esistenti poiché il rapporto quantitativo tra essi risulta già soddisfatto.

Fig. 3.3 – Densità abitativa del Comune di Napoli



Fonte: elaborazione dell'autrice

All'interno della quinta municipalità – che raccoglie i quartieri che senza soluzione di continuità con il centro storico risalgono le colline napoletane – il Vomero, l'Arenella e il Rione Alto presentano valori molto elevati di densità abitativa che coincidono anche con l'assenza di aree libere destinate a standard o l'insufficienza degli stessi in proporzione alla popolazione residente. Le

densità si abbassano drasticamente sulla collina dei Camaldoli dove pochi nuclei residenziali, prevalentemente strutturati nella tipologia del parco residenziale privato, sono intervallati dal parco delle Colline di Napoli. La terza municipalità – Stella, San Carlo all'Arena – costituisce la cerniera tra il centro storico e gli altri centri della città di Napoli: infatti alle spalle di via Foria, in particolare nel quartiere Stella, le densità abitative sono molto elevate mentre diminuiscono nelle zone a ridosso della collina di Capodimonte, all'interno della quale è riconoscibile l'area dei Colli Aminei quale nucleo residenziale ad alta densità.

Nelle restanti municipalità che disegnano la periferia napoletana – 6 – Ponticelli, Barra, San Giovanni a Teduccio, 7 – Miano, Secondigliano, San Pietro a Patierno, 8 – Chiaiano, Piscinola, Marianella, Scampia, 9 – Pianura, Soccavo e 10 – Bagnoli, Fuorigrotta – è possibile distinguere nuclei differenti che corrispondono agli stadi evolutivi degli insediamenti: la densità diminuisce mano a mano che si passa dalle sezioni che includono gli edifici storici a quelle che perimetrano abitati più recenti e moderni. In queste municipalità si trova il maggior numero di sezioni con una densità abitativa compresa tra i 150 e i 250 abitanti/ettaro in cui la pianificazione urbanistica può intervenire in particolare con la dotazione di spazi e servizi pubblici.

Nella sesta e settima municipalità la presenza, rispettivamente, dell'area industriale e dell'aeroporto, comporta l'abbassamento delle densità delle sezioni cerniera tra le due municipalità. In particolare la rigenerazione dell'area industriale<sup>7</sup> rappresenta un'occasione per la città di Napoli per superare i limiti qualitativi della pianificazione attuativa degli anni Ottanta-Novanta e garantire al contempo la sostenibilità in termini di quantità di servizi e di equilibrio dei rapporti tra gli spazi residenziali e quelli pubblici in un'estesa area della città. In definitiva nel Comune di Napoli le aree con densità abitative basse coincidono con il quartiere di Posillipo ove la destinazione d'uso residenziale prevale e carente è la dotazione di servizi e spazi pubblici ad esclusione dei servizi minimi di quartiere. Nelle altre sezioni censuarie che presentano valori di densità bassi, infatti, la riduzione del rapporto tra popolazione insediata e superficie della sezione è giustificata dalla presenza, all'interno della stessa, di attrezzature pubbliche quali scuole, ospedali, sedi amministrative con una destinazione d'uso differente da quella residenziale. Densità ottimali si registrano – procedendo da ovest verso est – a Bagnoli, Cavalleggeri, Pianura, Soccavo, lungo la Riviera di Chiaia, Scampia e nelle zone residenziali pubbliche di San Giovanni a Teduccio, Barra e Ponticelli. Densità elevate sono tipiche, dunque, solo dei nuclei originari. La mappa delle densità del comune di Napoli descrive il carattere autonomo di ciascuna municipalità: in ognuna, infatti, è possibile individuare un nucleo più denso circondato da aree a densità decrescente. Il riequilibrio urbanistico e la dotazione di spazi pubblici può dunque avvenire all'interno della stessa municipalità. Questa ipotesi è supportata anche in virtù del ruolo che le municipalità dovrebbero assumere all'interno del comune capoluogo nel riassetto amministrativo conseguente all'istituzione della Città Metropolitana. Il decentramento amministrativo troverebbe nelle Municipalità gli enti più vicini al territorio e agli abitanti concretizzando in tal modo il principio di sussidiarietà orizzontale e offrendo la possibilità concreta di affrontare e risolvere problemi urbanistici, mentre il Comune di Napoli potrebbe concentrarsi e dedicarsi con maggiore incidenza alle questioni dell'area metropolitana.

La valutazione della carta delle densità abitative del comune di Napoli porta, infine, a rilevare la coincidenza tra le aree con una densità ottimale e le aree realizzate a seguito di piani urbanistici, riscoprendo così il ruolo positivo e necessario di operare scelte di governo del territorio precise e mirate a definire principi e parametri da rispettare in sede attuativa dei piani.

---

<sup>7</sup> Prevista nel Piano Regolatore Generale del comune attraverso il Piano Urbanistico Attuativo dell'Ambito 13 - Ex raffinerie



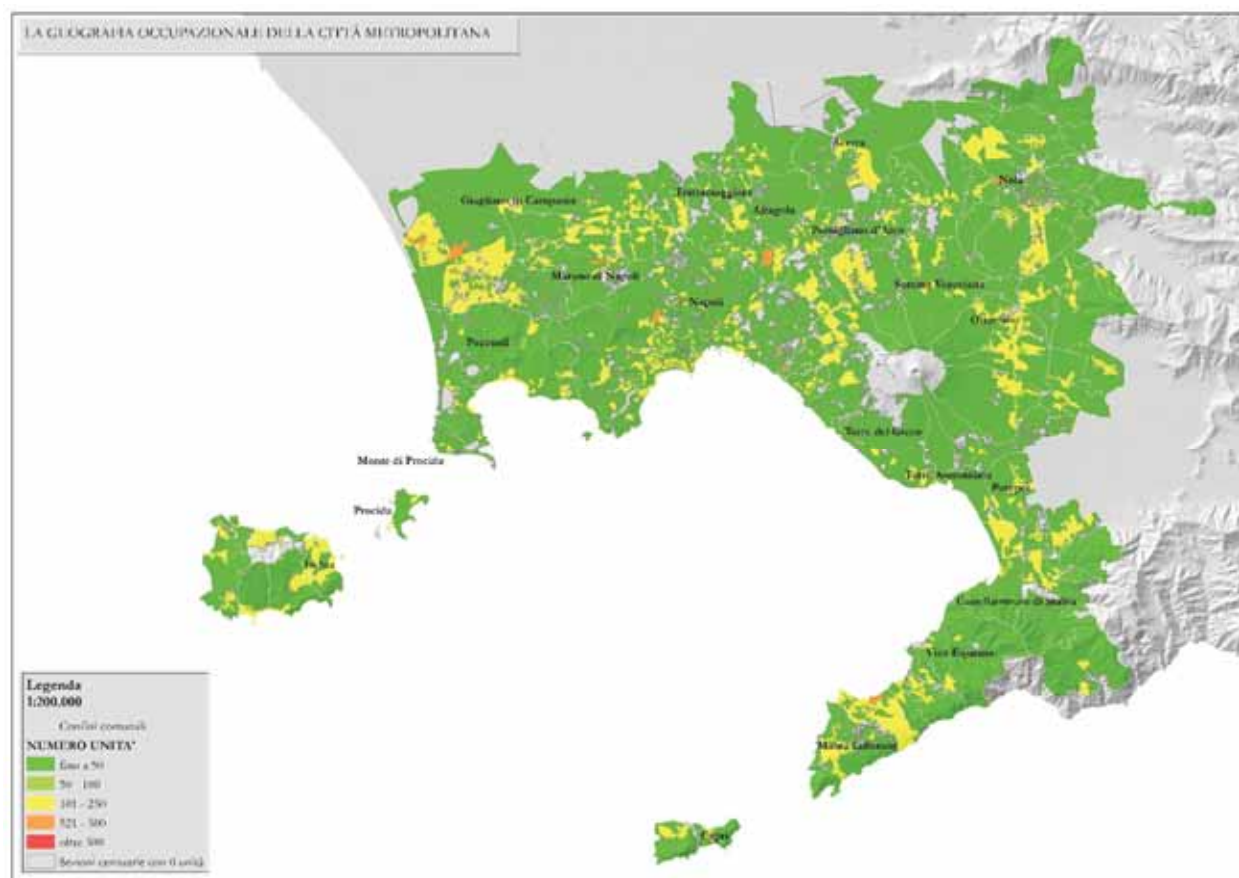
### 3.1.3. Geografia occupazionale

Analogamente alle analisi svolte sulla dimensione residenziale, studi condotti sulle attività economiche consentono di individuare i settori su cui puntare per rendere competitiva la Città Metropolitana di Napoli e le zone in cui le attività sono localizzate, al fine di orientare le decisioni di potenziamento e adeguamento delle infrastrutture e dei servizi di competenza metropolitana.

I dati utilizzati per elaborare le carte rappresentative della geografia dell'occupazione della Città Metropolitana sono quelli del 9° Censimento dell'Industria e dei Servizi effettuato dall'Istat nel 2011<sup>8</sup>, in particolare sono stati presi in considerazione i numeri di unità e il numero di addetti per ciascuna sezione censuaria.

La classificazione delle sezioni per numeri di unità locali del lavoro (Figura 3.4) descrive un territorio metropolitano caratterizzato da poche unità locali per sezione, indice di un tessuto economico frammentato e discontinuo. Le sezioni con più di 500 unità locali sono localizzate esclusivamente nel Comune di Napoli e coincidono con la presenza di attività di terziario e quaternario, mentre le sezioni che presentano tra le 100 e le 250 unità coincidono con le aree produttive e commerciali con superfici più estese e in cui, come si discuterà in seguito, è concentrata il maggior numero di addetti.

Fig. 3.4 – Geografia occupazionale della Città Metropolitana di Napoli: classificazione delle sezioni censuarie ISTAT, 2011 in funzione del numero di unità locali del lavoro

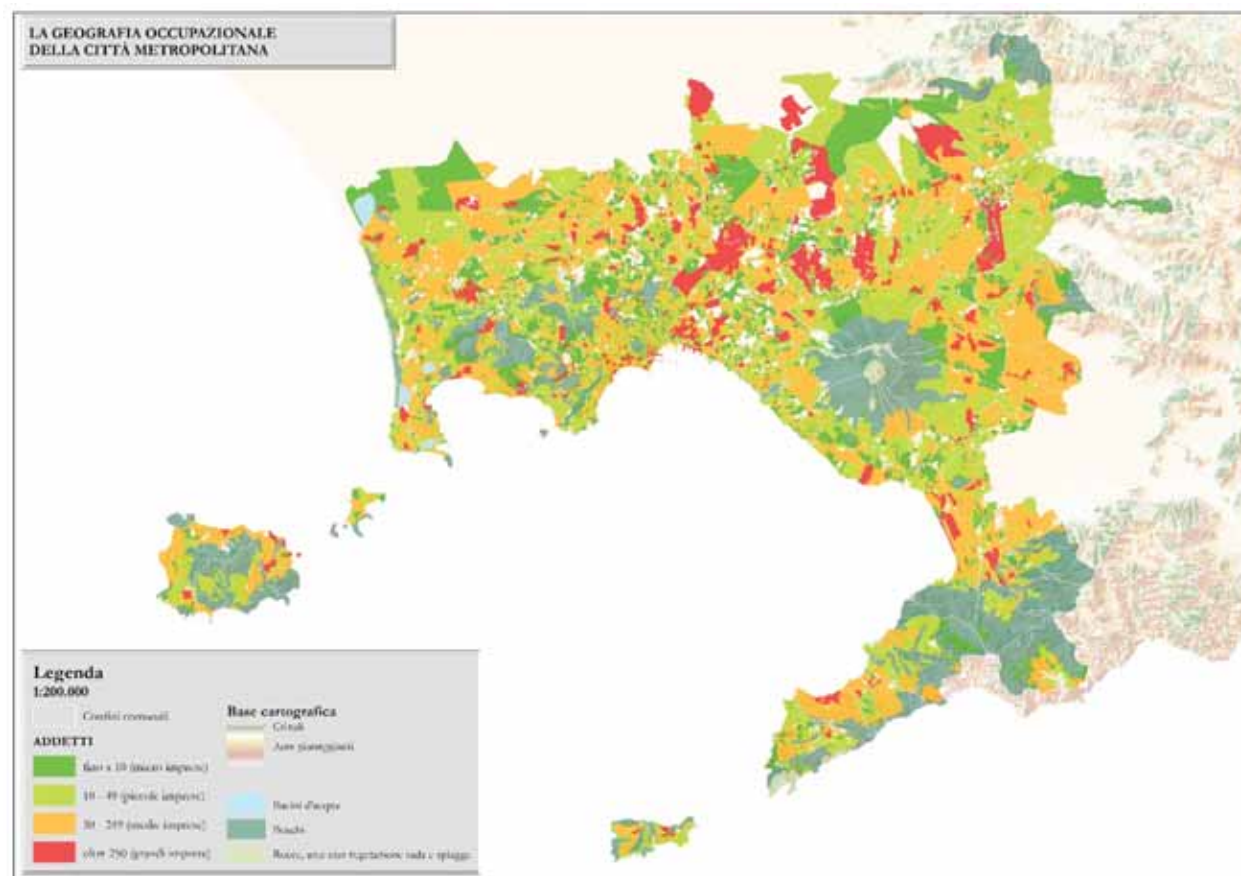


Fonte: elaborazione dell'autrice

<sup>8</sup> Le elaborazioni sono state effettuate a partire dai dati reperibili sul sito <https://www.istat.it/it/archivio/104317> nella sezione "Variabili censuarie".

Le sezioni censuarie<sup>9</sup> sono state classificate, anche, in funzione del numero degli addetti (Figura 3.5); le classi individuate fanno riferimento alle definizioni dell'Istat sulla dimensione delle aziende, di conseguenza la prima classe coincide con le micro imprese, ossia quelle con un massimo di 9 addetti, la seconda, con addetti da 10 a 49, rappresenta le piccole imprese, la terza da 50 a 249 addetti coincide con la dimensione delle medie imprese, l'ultima classe comprende le sezioni con oltre 250 addetti.

Fig. 3.5 – Geografia occupazionale della Città Metropolitana di Napoli: classificazione delle sezioni censuarie ISTAT, 2011 in funzione del numero di addetti



Fonte: elaborazione dell'autrice

In funzione di tale classificazione è possibile individuare le sezioni in cui è presente un gran numero di addetti e all'interno delle quali sono verosimilmente insediate grandi imprese, queste sono localizzate, all'interno del comune di Napoli, nell'area occidentale dove coincidono con gli spazi della Mostra d'Oltremare, e nell'area orientale dove, oltre che con le aree del centro direzionale coincidono con le aree delle raffinerie situate all'interno di un perimetro delimitato da via Argine, via Gianturco, via de Roberto<sup>10</sup>. Al di fuori del capoluogo le sezioni con un maggior numero

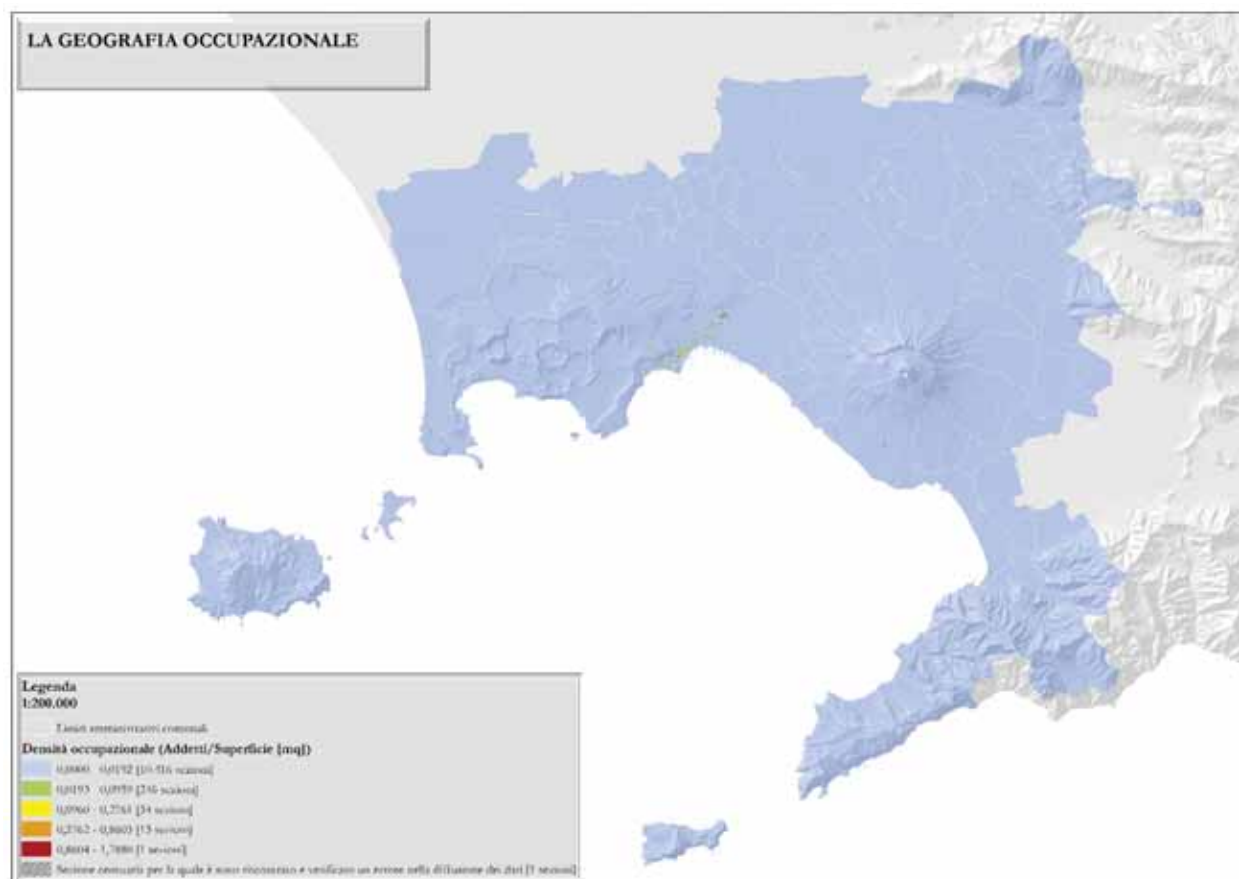
<sup>9</sup> Dalle sezioni è stata esclusa la numero 6623691 del Comune di Napoli che presenta un valore anomalo; l'anomalia rilevata è stata segnalata agli Uffici regionali della Campania ISTAT, il dato è stato verificato ed è stato riscontrato un errore la cui correzione richiede tempi più lunghi di quelli a disposizione per l'elaborazione della ricerca, di conseguenza si è ritenuto di escludere la sezione censuaria delle elaborazioni per non alterare i risultati delle elaborazioni.

<sup>10</sup> Tali sezioni ricadono all'interno dell'Ambito 13 individuato dal PRG di Napoli come ambito oggetto di una riconfigurazione urbanistica destinato alla dismissione delle attività ivi presenti e alla realizzazione di un parco urbano circondato

di addetti ricadono all'interno dei comuni di Casoria, Casalnuovo di Napoli, Sant'Anastasia, Somma Vesuviana, Acerra, Caivano, Nola nella zona nord orientale della Città Metropolitana, nei comuni di Quarto e Pozzuoli della piana flegrea e di Castellammare di Stabia e Gragnano nella zona meridionale della Città. Le restanti sezioni censuarie definiscono, invece, una Città Metropolitana caratterizzata dalla presenza di medie imprese che disegnano un tessuto economico continuo che partendo dal comune di Giugliano in Campania interessa i comuni della corona nord di Napoli fino ad arrivare a Poggioreale. Fanno eccezione i comuni della fascia costiera vesuviana dove, escludendo la sezione censuaria che coincide con l'attività estrattiva situata a Torre del Greco, il tessuto economico è definito da piccole e micro imprese.

La rappresentazione dei valori assoluti degli addetti mostra la coincidenza tra le grandi imprese e le Aree di Sviluppo Industriale ovvero le aree di localizzazione delle attività quaternarie e direzionali. Se da un lato la perimetrazione delle sezioni censuarie – effettuata in funzione delle necessità di rilevamento dei dati e di conseguenza coincidente con l'isolato nei tessuti fortemente urbanizzati o con aree più ampie in località periurbane o rurali – condiziona i risultati in termini assoluti, dall'altro la rappresentazione delle densità occupazionali, intesa come rapporto tra il numero di addetti e la superficie delle sezioni censuarie, cancella la geografia insediativa metropolitana.

Fig. 3.6 – Densità occupazionale della Città Metropolitana di Napoli espressa come rapporto tra addetti e superficie delle sezioni censuarie

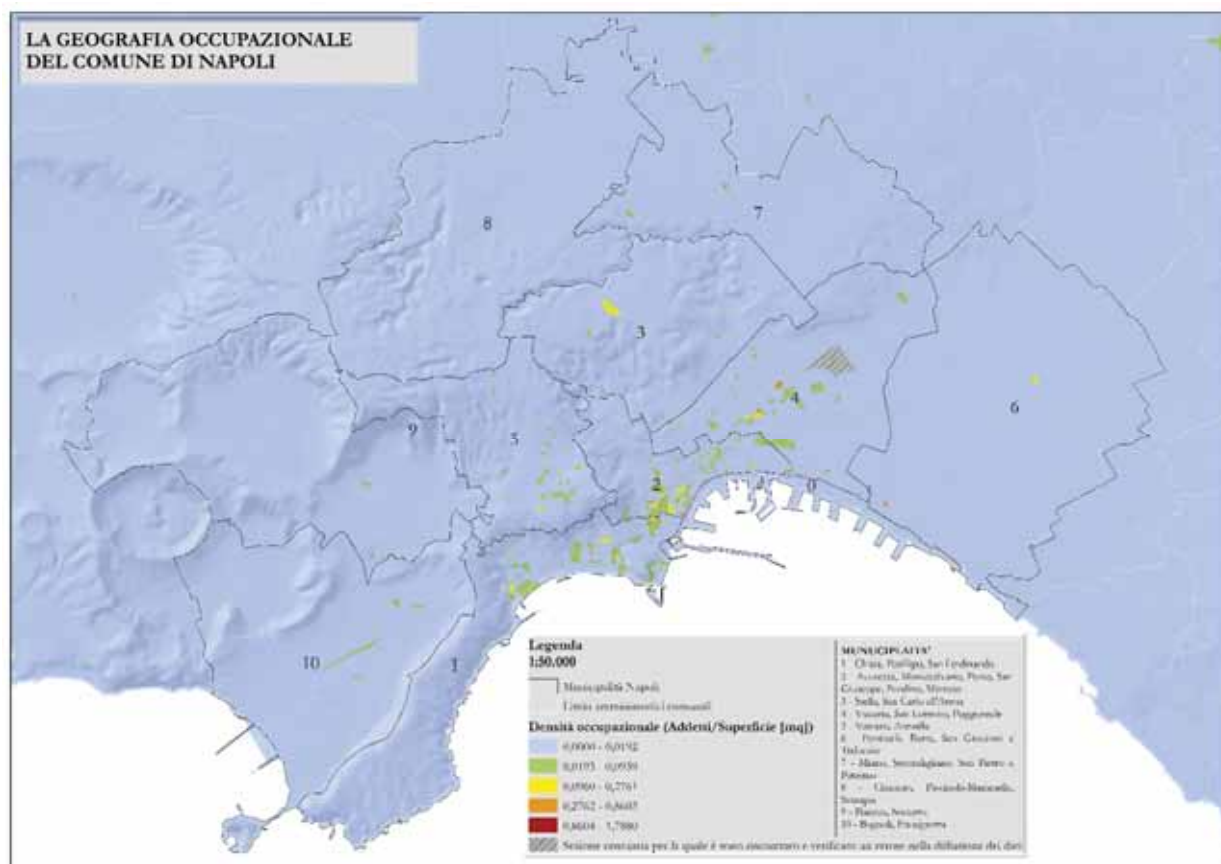


Fonte: elaborazione dell'autrice

da unità residenziali, servizi e terziario. Per una rassegna in merito allo stato di avanzamento della pianificazione attuativa di tale ambito si rimanda a (Mariano, 2012; Russo, Gasparini, 2012).

Difatti la Figura 3.6 evidenzia una geografia degli addetti del tutto differente: il 97% delle sezioni ha una densità occupazionale pari allo 0, mentre solo in una il rapporto raggiunge l'intero. Un tessuto lavorativo, che in termini assoluti innerva la prima corona metropolitana alle pendici del Monte Somma spingendosi verso est fino a Nola e a sud fino a Castellammare di Stabia, scompare in termini di densità mostrando la totale assenza di risorse occupazionali nell'intera Città Metropolitana. Sezioni con una densità media o medio alta sono localizzate solo nel capoluogo, come si evince nella Figura 3.7, mentre nei comuni metropolitani è possibile contare una decina di sezioni in cui la densità passa da bassa a medio-bassa come valore massimo raggiunto.

Fig. 3.7 – Densità occupazionale del Comune di Napoli espressa come rapporto tra addetti e superficie delle sezioni censuarie



Fonte: elaborazione dell'autrice



### **3.1.4. Le Aree di Sviluppo Industriale e la geografia degli addetti nella Città Metropolitana di Napoli**

Il confronto del perimetro delle Aree di Sviluppo Industriale con le sezioni censuarie classificate in funzione del numero di addetti mostra come vi sia una corrispondenza tra le due geografie (Figura 3.8).

L'attuazione dei piani di sviluppo industriale ha giocato un ruolo fondamentale in particolare per le economie dei comuni di quella che può essere definita la seconda corona metropolitana, ossia l'insieme dei comuni situati ai margini dell'estensione – un tempo provinciale – oggi metropolitana, al confine con le altre province. In queste aree sono, infatti, localizzate le ASI di Giugliano-Qualiano, Caivano, Arzano, Nola che, come mostrano i dati censuari del 2011, assicurano posti di lavoro a più di 250 addetti per zona.

Accanto a queste aree, e partendo dall'ASI di Pomigliano, si è sviluppato un tessuto economico non inquadrato all'interno di piani settoriali che ha strutturato la prima fascia metropolitana, e che presenta un carattere prevalentemente commerciale legato alla grande distribuzione che interessa i comuni di Casoria, Afragola, Volla, Sant'Anastasia e Somma Vesuviana.

Il tessuto economico dell'area meridionale metropolitana si struttura, invece, sull'ASI Foce del Sarno, situata all'interno del Comune di Castellammare di Stabia, che raccoglie le industrie manifatturiere, e sulle aziende del Comune di Gragnano legate alla produzione alimentare. In questo caso il valore storico ed identitario delle aziende consente di individuare prospettive di sviluppo che il Piano della Città Metropolitana deve confermare, potenziare e finanziare in quanto in grado di assicurare livelli di occupazione elevati che coinvolgono popolazione proveniente anche da numerosi comuni limitrofi.

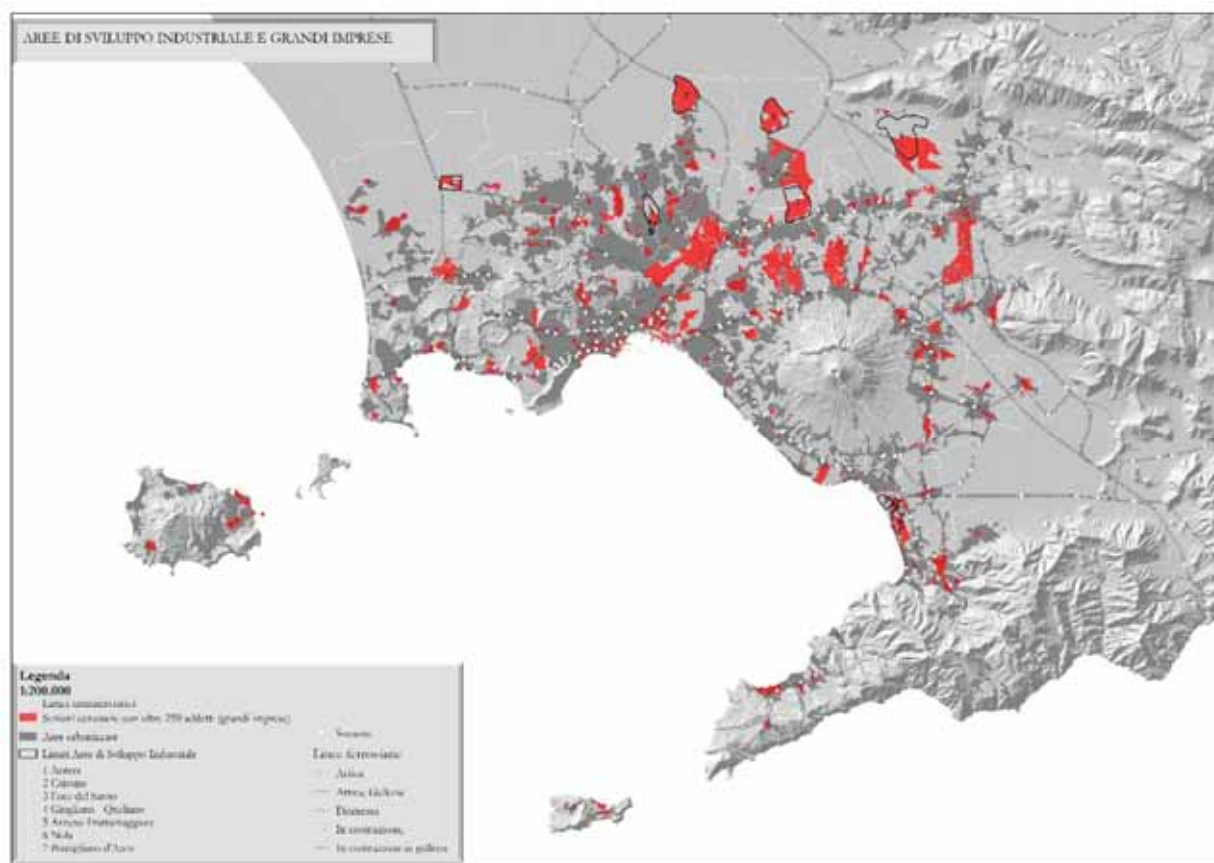
## **3.2. Il settore turistico**

### **3.2.1. L'andamento del turismo in Italia e in Campania: criticità e prospettive**

L'istituzione della Città Metropolitana e la conseguente necessità di redazione del Piano Strategico da parte dell'Ente costituiscono l'occasione per strutturare una strategia di sviluppo turistico che sia in grado di gestire e orientare le opportunità che questo fenomeno sta generando sul territorio in maniera spontanea negli ultimi anni. I dati registrati nella città di Napoli in relazione ad arrivi e presenze e apertura di esercizi ricettivi testimoniano il trend positivo, ma accendono anche una spia per richiamare l'attenzione sulle possibili pressioni e i possibili impatti negativi che tale fenomeno, se incontrollato, può generare sul territorio.

Negli ultimi dieci anni uno dei settori economici che ha conosciuto una crescita maggiore a livello mondiale è stato il turismo. Ciò è messo bene in evidenza dal Piano Strategico per lo sviluppo del Turismo in Italia (Invitalia, 2017) in cui si evidenzia che, nonostante l'Italia abbia una notevole perdita di competitività nel turismo, questo rappresenta comunque per il nostro Paese un settore rilevante, con un peso significativo nell'economia nazionale, e la capacità di generare opportunità di lavoro. Altro aspetto rilevante è che il turismo costituisce un importante potenziale per la comunicazione e l'integrazione interculturale, oltre che, chiaramente, una grande opportunità per la valorizzazione del nostro patrimonio storico, artistico e ambientale.

Fig. 3.8 – Aree di Sviluppo Industriale e sezioni censuarie con oltre 250 addetti



Fonte: elaborazione dell'autrice

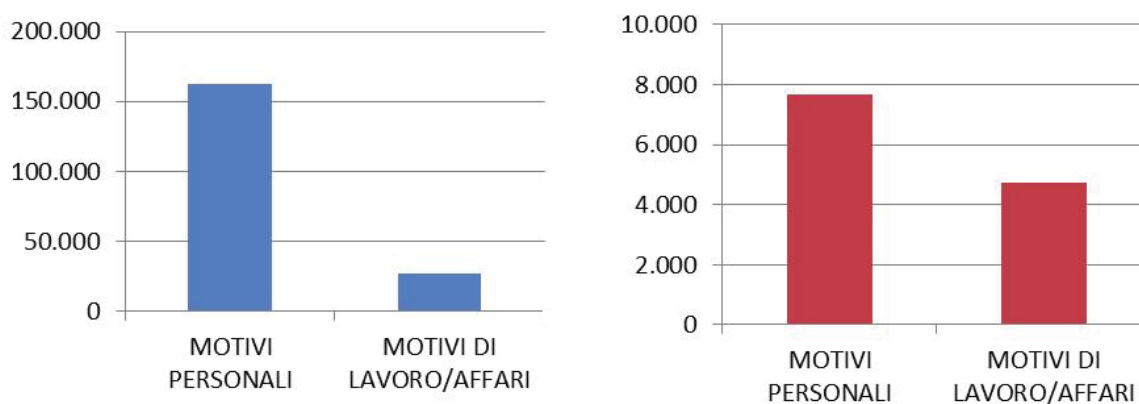
Diversi fattori socio-economico-culturali hanno contribuito a rafforzare il turismo in Italia: da un lato, la crisi economica ha spinto gli italiani a ridurre i tempi delle vacanze privilegiando, quindi, mete più vicine e economiche, dall'altro la percezione che il nostro Paese sia più sicuro in confronto ad altre nazioni europee rispetto all'acuirsi del fenomeno del terrorismo internazionale ha portato i turisti internazionali a scegliere l'Italia come meta estera da visitare. Accanto a queste considerazioni di carattere generale è possibile individuare differenti fattori che incidono sull'evoluzione del turismo in termini di composizione della domanda e di comportamenti del consumatore. Sul primo aspetto influiscono, da un lato, la crescita dell'economia globale che porta all'aumento di domanda dalla classe media emergente, e l'aumento della connettività aerea con la moltiplicazione delle rotte e l'affermazione dei voli lowcost, dall'alto lato, l'aumento del turismo cosiddetto senior legato a un invecchiamento della popolazione e a una domanda mirata, evolutiva e settoriale. Sull'evoluzione del comportamento del consumatore incidono, invece, la crescente ricerca di cura personale e benessere psicologico, i ritmi di vita più veloci che comportano viaggi più brevi e l'esigenza di collegamenti più rapidi ed efficienti, la volontà di voler personalizzare la propria esperienza di viaggio in funzione dei propri interessi, a partire dalla sua organizzazione che è diventata autonoma rispetto ad agenzie e tour operator, le innovazioni tecnologiche che contribuiscono all'affermarsi del paradigma della smart city (Campbel, 2012; Carta, 2014; de Wall, 2014), e che nel settore turistico modificano l'esperienza di viaggio e la fruizione dei luoghi (Sepe, 2013). Il turismo internazionale sta attraversando un trend di crescita positivo, costante e di lungo periodo, a partire dal 1980. Dai circa

280 milioni di passeggeri del 1980 si è passati ai circa 900 milioni del 2010, e per il 2030 è atteso che i passeggeri raddoppino, fino ad arrivare ai 1,8 miliardi annui<sup>11</sup> (World Tourism Organization, 2011). Questo implica un tasso di crescita attesa medio nel cinquantennio (1980-2030) del 4% annuo. La crescita ha interessato tutte le diverse aree del globo sia in termini di turismo inbound che outbound. Il primo, detto anche turismo incoming, rappresenta il turismo in entrata, ovvero i viaggi effettuati all'interno di un Paese dalla popolazione ivi residente. Per contro, il turismo outgoing o outbound costituisce il turismo in uscita, ossia il flusso di persone residenti in un Paese che si spostano in un altro. In particolare, in riferimento alle due aree per dimensione più rilevanti, ovvero Europa e area Asia-Pacifico, si nota che il tasso di crescita medio atteso dei viaggiatori outbound nella Regione Asiatica con riferimento al periodo 1980-2030 sia circa il doppio di quanto osservato in quella Europea (6% annuo vs. 3%), rappresentando, quindi, una popolazione di sicuro interesse per le strategie del nostro Paese.

Il turismo costituisce un settore fondamentale per l'economia del Paese per due ordini di ragioni: ha un forte peso positivo sia in termini di PIL (circa il 9%) che di occupazione (circa il 10%), e in Italia costituisce un settore, forse l'unico, in grado di generare un vantaggio competitivo forte e durevole nel tempo. Tuttavia altri paesi europei, come la Francia e la Spagna, investono maggiormente in questo settore e di conseguenza il contributo del turismo all'economia è maggiore.

Analizzando le caratteristiche del fenomeno in Italia si evince che gli spostamenti degli stranieri nel nostro Paese sono giustificati prevalentemente da motivi personali come vacanze, studio, visita a parenti e shopping, mentre meno influenti sono i motivi di lavoro, e tra questi il turismo congressuale è quello meno sviluppato in Italia<sup>12</sup> (Figura 3.9, 3.10, 3.11).

Fig. 3.9 - I motivi degli spostamenti in Italia. In blu i flussi degli stranieri, in rosso quelli dei residenti.



<sup>11</sup> Proiezione effettuata dalla World Tourism Organization in funzione dei dati relativi al 2011.

<sup>12</sup> Dati disponibili su [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it). Indagini "Motivo del viaggio riferito a scala Nazionale", "Numero di turisti per Regione", "Numero di pernottamenti per provincia", "Spesa per Regione visitata".



Fig. 3.10 – Dettaglio degli spostamenti dovuti a motivi di lavoro. In blu i flussi degli stranieri, in rosso quelli dei residenti

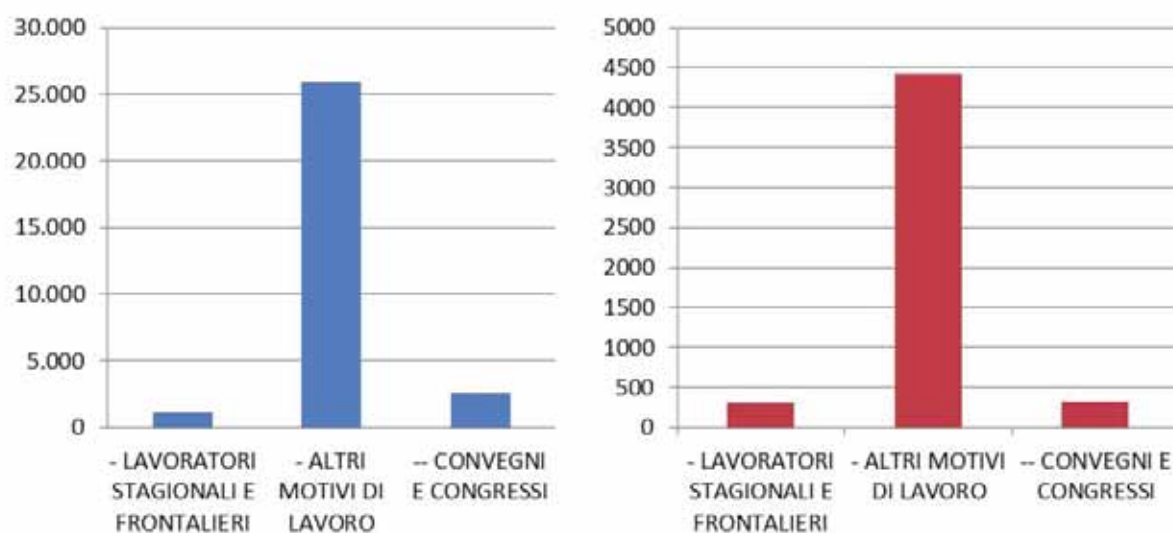
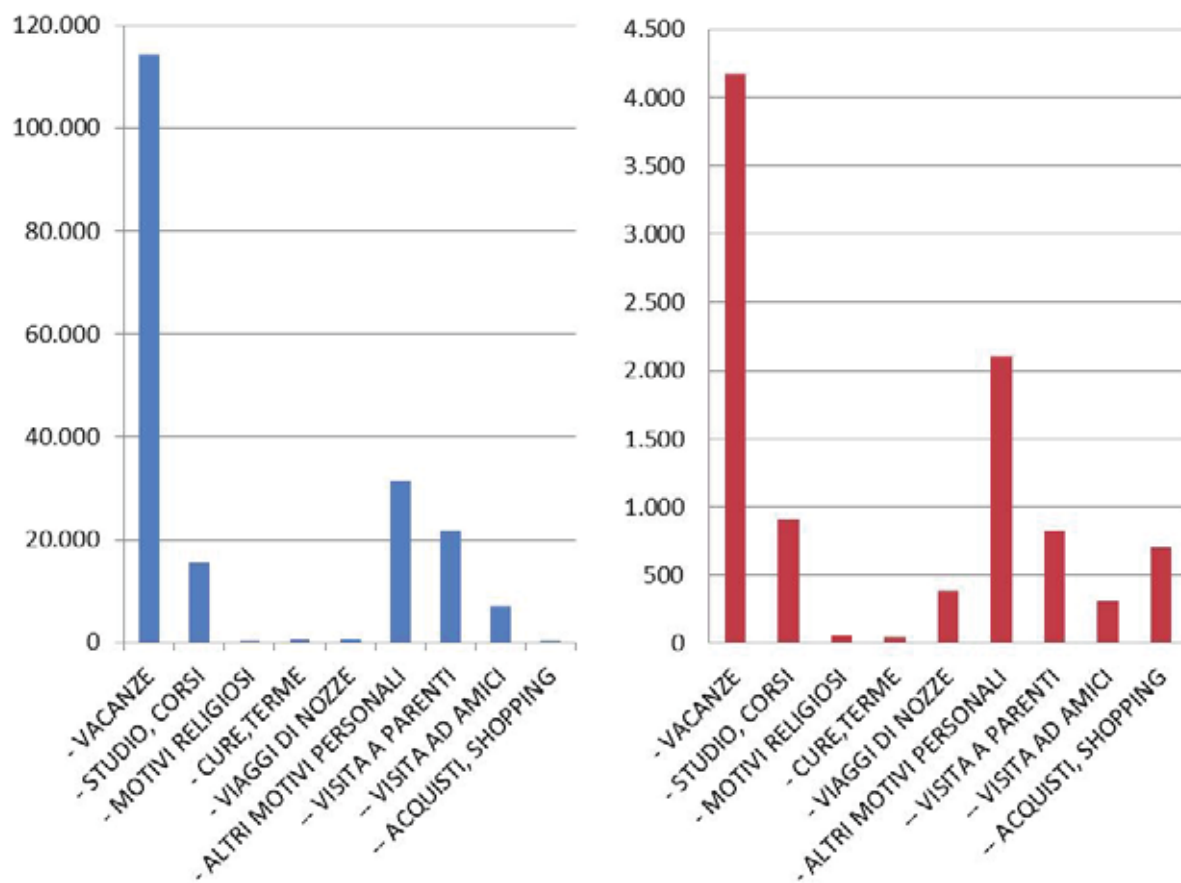


Fig. 3.11 – Dettaglio degli spostamenti dovuti a motivi personali. In blu i flussi degli stranieri, in rosso quelli dei residenti

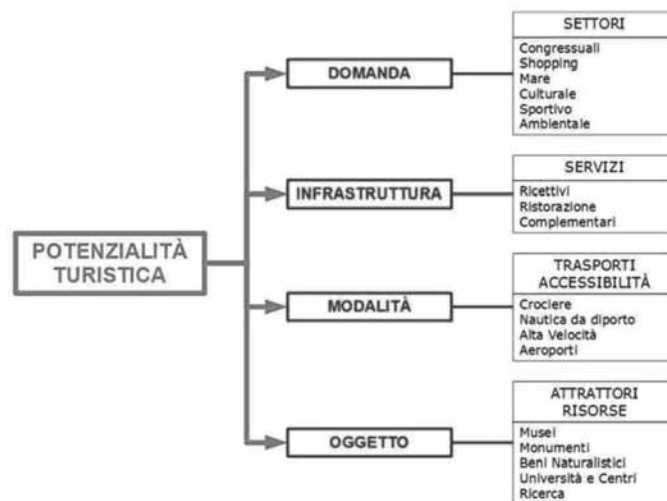


Le analisi sul numero di turisti per Regione mostra la Campania all'ottavo posto fra le regioni più visitate dagli stranieri e al nono tra quelle visitate dagli italiani; mentre in funzione della spesa e dei pernottamenti la Campania è al quinto posto e, rispetto alla suddivisione territoriale sovra-comunale, Napoli è al primo posto tra le ex Province come presenze italiane e straniere.

Uno dei fattori più competitivi per l'Italia, e la Campania in particolare, è il mare, risorsa naturale dalle enormi potenzialità che nel nostro Paese coniuga siti di richiamo per il turismo balneare ad eccellenze storico culturali. Tuttavia l'offerta degli altri Paesi del Mediterraneo riesce ad intercettare maggiormente rispetto all'Italia, la domanda che oggi giorno risulta più moderna, con modalità di soggiorno flessibili e prezzi accessibili; di conseguenza l'economicità e l'innovazione sono i parametri verso cui orientare gli interventi di potenziamento dell'offerta turistica e in funzione dei quali valutarli e monitorarli. In particolare un fattore discriminante è legato all'offerta delle strutture ricettive: il trend mondiale vede l'affermarsi di strutture di grandi dimensioni, per lo più concentrate in grandi catene alberghiere; il parco ricettivo italiano, e campano in particolare, è costituito, invece, prevalentemente delle piccole e medie strutture come case o stanze in affitto; negli ultimi anni si assiste, inoltre, all'affermazione e alla diffusione dei *Bed & Breakfast*. La modalità ricettiva italiana risponde maggiormente alle esigenze di economicità ma, per loro stessa natura, tali forme di soggiorno necessitano di un tessuto di attività e funzioni ad esse connesse maggiormente forte e strutturato che riesca ad accompagnare e soddisfare le esigenze del turista da quando arriva a quando parte rendendo facile, sicuro e comodo il soggiorno.

Il Piano Strategico può indirizzare l'evoluzione del fenomeno turistico e contribuire allo sviluppo dell'economia generando nuovi posti di lavoro e producendo nuovi indotti. Le azioni del piano devono mirare a organizzare un'offerta turistica moderna e competitiva puntando a rafforzare gli anelli deboli della catena turistica rappresentati dal turismo di tipo congressuale, dalle tipologie delle strutture ricettive e dall'inefficienza dei collegamenti, e a valorizzare i punti di forza del settore, in particolare le risorse ambientali, paesaggistiche e culturali. Ulteriore obiettivo deve essere quello di estendere i benefici e le esternalità positive del fenomeno dalla città capoluogo a tutta l'area metropolitana, in particolare per quanto concerne il settore del turismo legato ai viaggi di lavoro e ai congressi. Infatti nella corona metropolitana sono localizzate attività economiche che richiamano questo tipo di turismo che è agevolato anche dalle migliori connessioni e infrastrutture.

Fig. 3.12 – Schema sintetico delle potenzialità turistiche



Le strategie da perseguire devono essere l'esito di due approcci differenti allo studio del fenomeno turistico: il *service quality approach* (Pitt, Watson, Kavan, 1995; Zhao, Lu, Zhang, Chau, 2012; Moccia, Arena, 2015) e il *cognitive-affective approach* (Bigné, Andreu, Gnoth, 2005; Trauer, Ryan, 2005; Della Corte, Sciarnelli, Cascella, Del Gaudio, 2015). Il primo approccio mira a definire la conoscenza del territorio e dell'offerta turistica al fine di orientare a monte l'offerta ricettiva; quanto qui descritto può rappresentare un primo iniziale tassello per costruire tale tipo di conoscenza. Il secondo approccio, invece, si basa su valutazioni *ex post* dell'esperienza di soggiorno e può essere utile per monitorare il livello dell'offerta e adeguarlo. Questo metodo d'indagine si costruisce direttamente dall'opinione del turista, mediante la somministrazione di questionari al momento della partenza o l'analisi di recensioni e commenti all'esperienza di viaggio vissuta.

L'integrazione dei due metodi di studio del fenomeno del turismo consente di elaborare strategie di sviluppo inquadrabili nell'ottica dei distretti culturali (Evans, 2001; Sepe, 2006), che associano alle istanze dei visitatori anche quelle economiche e ambientali, contribuendo in modo effettivo all'affermazione del paradigma della *smart city* in particolare mediante l'introduzione, l'implementazione e l'utilizzo delle innovazioni tecnologiche.

### 3.2.2. Il turismo e l'offerta infrastrutturale

Come accennato, uno dei fattori che condiziona la scelta delle mete di viaggio è la dotazione del sistema di trasporto e la sua qualità che incide sulla facilità o meno a raggiungere la destinazione scelta, e sulla possibilità di spostarsi ampliando la propria area di viaggio.

Le principali modalità con cui i turisti possono arrivare e spostarsi nell'area metropolitana di Napoli sono i mezzi privati quali automobili, motociclette e autobus (viaggi organizzati), nautica da diporto o i mezzi pubblici, principalmente treno, aereo e traghetti (e/o aliscafi) oltre che navi da crociera.

Le infrastrutture di trasporto più importanti per il turismo utilizzate nell'area metropolitana di Napoli sono quelle stradali, principalmente le autostrade (A1 Milano-Napoli, A3 Salerno-Reggio Calabria, A16 Napoli-Canosa-Bari, Raccordo Avellino-Salerno) e le strade statali, a cui si affiancano le infrastrutture ferroviarie, come la linea Alta Velocità/Alta Capacità Roma-Napoli con la recente apertura della stazione di Afragola che rappresenterà lo snodo in direzione della Puglia e di Bari, oltre alle linee metropolitane che assicurano i collegamenti all'interno della Città. In particolare la Linea 1 della metropolitana napoletana è diventata un attrattore turistico grazie alla realizzazione delle "stazioni dell'arte" che hanno reso l'esperienza del viaggio un momento di visita culturale e turistica.

La città di Napoli è inoltre presente lungo la direttrice di uno dei cosiddetti 'corridoi europei' facenti parte dei TEN (Trans European Network), in particolare il Corridoio 1 rappresenta un asse cruciale per l'Economia Europea che collega i principali centri urbani in Germania, in Italia e in Austria con il Mediterraneo. Tra le opere realizzate per il miglioramento delle connessioni nazionali e europee vi è sicuramente la linea ferroviaria dell'alta velocità. In particolare la stazione di Afragola costituisce un punto di accesso privilegiato per l'area metropolitana: nata come stazione passante per la linea ferroviaria diretta a Bari, nelle more della realizzazione di quest'ultima, ad oggi raccoglie i flussi di viaggiatori che dall'area metropolitana di Napoli devono raggiungere le principali città italiane. Il principale vantaggio consiste nell'evitare di raggiungere il congestionato capoluogo napoletano, essendo la stazione ben collegata ai principali assi di connessione viaria ed

essendo in programma la realizzazione di varianti ferroviarie che renderanno la stazione di Afragola un nodo di interscambio con le reti metropolitane campane<sup>13</sup>.

Ulteriore modalità di trasporto che assicura l'arrivo di turisti nazionali e internazionali è l'aeroporto di Capodichino che ha conosciuto una crescita dei viaggiatori in transito<sup>14</sup> e la cui importanza ed efficienza sarà accresciuta dalla realizzazione della stazione della metropolitana che consentirà al turista, una volta sbarcato, di proseguire il proprio viaggio con l'utilizzo di mezzi pubblici che lo condurranno nel Capoluogo e da qui, tramite un sistema integrato su ferro o su gomma, nel resto della città metropolitana.

Infine il porto di Napoli costituisce un altro hub di rilevanza mondiale. Il trasporto via mare vede l'Area Metropolitana di Napoli primeggiare nel Mediterraneo, specialmente per quanto riguarda il turismo crocieristico per il quale il Porto di Napoli (insieme a Civitavecchia e Venezia) figura tra i primi trenta al mondo per numero di flussi turistici con più di un milione e duecentomila passeggeri<sup>15</sup>.

Il porto di Napoli è, inoltre, inserito nel Progetto CTUR (Cruise Traffic and Urban Regeneration of City Port Heritage) nel quale l'attività crocieristica rappresenta un elemento forte delle città portuali che intendono sviluppare e rinforzare l'industria del turismo urbano, anche per risolvere le problematiche esistenti tra le funzioni del Porto e quelle della città e per rispondere alle aspettative degli abitanti in merito a impiego, qualità della vita, casa ed offerta soddisfacente di attrezzature per lo spazio pubblico.

Il Progetto CTUR (da gennaio 2009 a luglio 2011) fa riferimento allo sviluppo del turismo crocieristico come opportunità per il recupero del patrimonio architettonico-urbano/portuale e per lo sviluppo economico e sociale delle città di mare, in coerenza con una corretta strategia di rigenerazione urbana.

I tre temi generali di CTUR approfonditi nell'ambito dell'approccio integrato sono:

- trasformare, rigenerare ed adattare le componenti fisiche e ambientali del "Sistema città – porto" incrementando l'attrattività delle città portuali.
- puntare sul traffico crocieristico e sulla rigenerazione patrimonio urbano-portuale come opportunità per lo sviluppo economico, sociale e occupazionale.
- pianificare e gestire lo sviluppo delle crociere all'interno di un progetto globale tra porto e città.

Il piano strategico della città metropolitana ha il compito di orientare le politiche di sviluppo del settore turistico investendo sulle potenzialità che i numeri di arrivi e presenze testimoniano e implementando i progetti che mirano al potenziamento dei settori e delle attività che sono strettamente correlate al settore turistico alimentandolo ed essendone alimentati a loro volta.

### *3.2.3. La metodologia di indagine del fenomeno del turismo e i risultati*

L'analisi SWOT (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats) (Moccia, 2005; Coppola, 2005) è uno strumento di Pianificazione Strategica di un progetto o di un programma e ha origini in economia aziendale come strumento di supporto alla definizione di strategie.

Nel tempo il suo utilizzo si è esteso in diversi ambiti, sia privati che pubblici e si è affermato nella pianificazione territoriale come strumento di supporto alle decisioni in grado di aiutare il

---

<sup>13</sup> Per maggiori informazioni si rimanda al sito [www.rfi.it](http://www.rfi.it).

<sup>14</sup> Dati riferiti al periodo 2000-2015, elaborati da Assaeroport e SOGEAAL.

<sup>15</sup> Dati diffusi dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare Tirreno Centrale, reperibili e aggiornati sul sito <https://porto.napoli.it/>.

tecnico nell'individuazione dei punti di forza (Strengths) e di debolezza (Weaknesses), opportunità (Opportunities) e minacce (Threats) che possono influire sulla realizzazione di un piano, progetto o programma al fine di potenziare gli aspetti positivi e mitigare i possibili esiti negativi.

Questa metodologia, applicata allo studio del fenomeno del turismo nell'area metropolitana di Napoli ha permesso di definire una strategia di sviluppo che miri a rafforzare i punti di forza e a intervenire sui punti di debolezza, a trasformare le minacce presenti sul mercato in opportunità.

In funzione delle macro categorie "risorse attrattive", "fruibilità turistica" e "accessibilità" sono stati individuati i punti di forza, di seguito elencati.

1. Sistema di risorse attrattive:

- a. risorse archeologico-architettonico-monumentali di rilevanza internazionale (tra queste i siti UNESCO) e dotate di una forte capacità attrattiva sul turista;
- b. risorse paesaggistiche e naturali di notevole valenza attrattiva;
- c. prodotti enogastronomici di richiamo internazionale di cui parecchi certificati da marchi DOC, DOCG, DOP, IGP, e tutelati;
- d. riconoscimento internazionale della cultura e delle tradizioni napoletane;
- e. Napoli e la sua area metropolitana: città delle "mille Arti" e della stratificazione urbana;
- f. presenza di clima estremamente favorevole caratterizzato da inverni miti ed estati fresche, il quale può favorire una destagionalizzazione dei flussi turistici;
- g. presenza di aree balneari insignite della "bandiera blu";
- h. Melting pot;
- i. presenza di una elevata offerta di eventi differenziati per tipologia e per stagionalità.

2. Sistema di fruibilità turistica:

- a. presenza di un sistema ricettivo ampio e diversificato in buona parte strutturato su una domanda di livello internazionale;
- b. identità culturale delle popolazioni locali e forte senso di accoglienza;
- c. "Metro dell'Arte" quale luogo di integrazione tra la fruizione del trasporto pubblico e dell'arte contemporanea.

3. Sistema di accessibilità:

- a. potenzialità strutturale del sistema di connessione intermodale con le aree turistiche;
- b. buona rete stradale e autostradale a supporto del turismo su gomma con assi di penetrazione Nord-Sud ed Est-Ovest;
- c. progetti per il potenziamento della rete metropolitana di Napoli;
- d. collegamenti marittimi e crocieristici frequenti da e per il Golfo di Napoli;
- e. importanza strategica degli hub Porto e Aeroporto di Napoli.

Gli elementi di debolezza del settore turistico, individuati, sono:

1. Sistema di risorse attrattive:

- a. scarsa cura e manutenzione del patrimonio archeologico, architettonico e monumentale;
- b. mancata attuazione della pianificazione nelle aree protette;
- c. processo di erosione delle spiagge con perdita di attrattività sul turismo balneare;
- d. inquinamento ambientale diffuso lungo tutta la fascia costiera;
- e. presenza di barriere visive semi-permanenti causate dalla lentezza dei lavori di trasformazione della città e di manutenzione dei beni archeologico-architettonico-monumentali.

2. Sistema di fruibilità turistica:

- a. scarsa manutenzione degli spazi urbani;
- b. mancanza di coordinamento e messa in rete delle attività ricettive;
- c. scarsa formazione professionale degli addetti del settore turistico;

- d. mancanza di un'ideale informazione e divulgazione dell'offerta turistica;
  - e. pregiudizi e stereotipi sulla popolazione locale;
  - f. difficoltà di cooperazione interistituzionale;
  - g. mancanza di un'ideale pubblicizzazione dei nuovi attrattori emergenti.
3. Sistema di accessibilità:
- a. scarsa efficienza dei sistemi intermodali;
  - b. congestione e traffico veicolare;
  - c. insufficienza ed inefficienza dell'integrazione fra attrattori turistici;
  - d. costo elevato dei collegamenti con le isole;
  - e. mancanza di un'ideale informazione e divulgazione dell'offerta trasportistica.

In questo quadro le opportunità rilevabili sono l'internazionalità della cultura napoletana nel mondo, il riconoscimento nazionale ed internazionale dell'unicità della singolarità di alcuni paesaggi dell'area metropolitana (Capri, Sorrento, centro storico di Napoli, Vesuvio...), di alcuni prodotti enogastronomici a cui si associa la disponibilità di fondi da investire nello sviluppo dell'attività turistica derivanti dalla programmazione dei Fondi POR 2014-2020. Le minacce allo sviluppo del settore turistico sono rappresentate dalla pubblicità negativa sull'area metropolitana di Napoli su temi quale la sicurezza e la vivibilità e da politiche, decise da amministrazioni come da operatori turistici, che non incentivano la permanenza nell'area ma orientano prevalentemente al turismo di tipo escursionistico.

In funzione della analisi SWOT elaborata gli obiettivi che il Piano strategico metropolitano potrebbe perseguire sono:

- 1. diversificazione dell'offerta turistica;
- 2. miglioramento e promozione della qualità dei prodotti turistici: fisici, culturali e sociali;
- 3. dislocazione dell'offerta;
- 4. valorizzazione a livello internazionale delle produzioni locali a forte carattere identitario;
- 5. valorizzazione dell'immagine della Città Metropolitana di Napoli.

Per la realizzazione del primo obiettivo, la prima azione prevedibile può essere la programmazione di eventi riguardanti settori turistici diversi in periodi contermini in modo da ampliare l'offerta e prolungare i periodi di soggiorno; tale organizzazione del settore turistico richiede la messa in relazione dei diversi operatori e una sinergia concreta tra essi. La diversificazione dell'offerta può essere implementata, infatti, ricorrendo a forme di governance che coinvolgano istituzioni e operatori dei diversi settori turistici interessati. Al primo intervento si può accompagnare la realizzazione di prodotti specifici, emblematici di ciascun settore coinvolto in modo da produrre un mercato specifico che favorisca anche il settore economico. Questi interventi riescono ad intercettare la domanda di innovazione e economicità affermatasi negli ultimi anni. Infine, ultima azione prevedibile consiste nel favorire le politiche che mirano alla flessibilità dell'offerta, come i viaggi *low cost* o le forme di *share economy*, che possono intercettare la domanda di innovazione e economicità affermatasi negli ultimi anni.

Per favorire il miglioramento e la promozione della qualità dei prodotti turistici: fisici, culturali e sociali le azioni da mettere in campo sono quelle tese a migliorare la qualità di tutte le attività ricettive mediante la previsione di incentivi economici e sgravi fiscali che favoriscano lavori di manutenzione o ristrutturazione edilizia; tali interventi devono essere accompagnati dalle opere di miglioramento urbano volte a migliorare la qualità delle città di visita e soggiorno. Infine in questo campo possono rientrare anche le azioni di promozione turistica via web.

Ulteriore obiettivo per il settore turistico è la dislocazione dell'offerta; questa può essere favorita dall'attrazione di nuove opportunità da sviluppare e di cui favorire la localizzazione in aree in cui gli attrattori turistici non riescono a valorizzare il potenziale ricettivo intrinseco. Tale obiettivo



necessita del riconoscimento delle diverse risorse presenti sul territorio, indice di valori patrimoniali specifici, e richiede la loro integrazione: in particolare nelle aree in cui il settore sta conoscendo una crisi il recupero e la valorizzazione di beni a forte valenza locale rappresenta un'occasione importante. Tuttavia proprio in virtù del forte carattere locale assume maggior rilievo la messa in rete di tali beni che deve essere garantita e supportata anche da un'adeguata infrastrutturazione del territorio.

La valorizzazione a livello internazionale delle produzioni locali a forte carattere identitario si fonda, invece, sulla capacità di intercettare e attrarre investimenti in grado di far conoscere e esportare sui mercati i beni. L'internazionalizzazione del settore richiede anche l'adeguamento delle conoscenze e competenze degli operatori del settore, ciò comporta investimenti tesi alla riqualificazione del settore legato all'istruzione turistica e professionale. Questo costituisce un indotto importante del settore turistico, che ne costituisce la base e su cui, perciò, è necessario investire.

Altro aspetto dell'internazionalizzazione consiste nel favorire gli arrivi dall'estero: in questo caso le azioni da mettere in campo intercettano le politiche e i finanziamenti da destinare al settore dei trasporti per accrescere la competitività del nostro Paese nella ricettività: l'apertura dell'aeroporto di Capodichino a rotte *low cost* è sicuramente un intervento che va in questa direzione; altri interventi possono riguardare la realizzazione di porti turistici per i viaggiatori che ambiscono i panorami della costiera sorrentina amalfitana o le isole del golfo, ma che non riscontrano un'offerta adeguata ai loro standard.

Infine, l'ultimo obiettivo, che consiste nella valorizzazione dell'immagine della Città Metropolitana di Napoli, si fonda sull'attivazione di politiche sociali, urbane che mirino a diffondere la conoscenza dell'unicità dei valori dei luoghi.

In funzione delle caratteristiche della Città Metropolitana e del fenomeno del turismo il Piano Strategico potrà individuare distretti turistici in cui integrare sinergicamente, a seconda delle peculiarità di ciascuno, gli obiettivi e le strategie precedentemente individuate. In questo modo l'offerta turistica potrà essere potenziata e il trend positivo, che sta conoscendo il territorio metropolitano, strutturato su strategie di medio e lungo periodo capaci di trasformare il settore turistico napoletano in una risorsa duratura e competitiva a livello europeo e mondiale.

### **3.3. La morfologia metropolitana in funzione di densità centralità e accessibilità**

#### **3.3.1. La rete infrastrutturale nello sviluppo della città metropolitana**

La struttura della Città Metropolitana è fortemente interrelata alla sua rete infrastrutturale, sia essa ferroviaria o viaria; difatti le infrastrutture assicurano funzioni fondamentali per l'assetto urbano quali il collegamento e la definizione degli spazi pubblici.

Il carattere complesso delle infrastrutture (Moccia, Sepe, 2016; Mascarucci, 2016) deriva dalla funzione che svolgono: il collegamento di beni materiali (Salingaros, 1998; Clementi, Pavia, 1999; Perulli, 2000; Sepe, 2015; Fistola, Las Casas, 2016) ed immateriali (Castells, 2004; Clementi, 2016); non solo flussi di merci e persone viaggiano attraverso le reti infrastrutturali ma, attraverso la rete dei sottoservizi, è assicurato l'approvvigionamento di energia, acqua e luce e il trasferimento di informazioni. Inoltre l'interazione delle strade all'interno dei tessuti urbani disegna lo spazio pubblico che può esser definito come l'insieme di tutti gli spazi esistenti tra un edificio e l'altro, tra una zona e l'altra del territorio (Krier, 1979). Lo spazio urbano è per sua natura pubblico, sede ove si svolgono attività pubbliche e collettive; di contro la società contemporanea è

assuefatta all'idea che lo spazio pubblico sia residuale rispetto a quello privato, sia la risultante dello spazio lasciato libero dalla composizione degli edifici privati e delle relative pertinenze. Nelle società arcaiche, invece, era lo spazio pubblico la matrice da cui traeva origine l'assetto urbano per sovrapposizione e allineamento di luoghi privati che concorrevano alla sua definizione; era nei luoghi pubblici che si svolgeva la vita sociale e politica. Il prevalere della dimensione individuale dell'abitare ha comportato la perdita del senso collettivo della città e di conseguenza del valore attribuito agli spazi pubblici (Bianchetti, 2016). Per poter tornare ad essere leggibile e percepibile, lo spazio urbano deve avere chiare caratteristiche geometriche, espliciti scopi funzionali ed evidenti qualità estetiche, criteri secondo i quali è stato progettato quale elemento strutturante e compositivo della città. La definizione formale e spaziale consente di individuarne i confini e distinguerlo dagli spazi privati, la presenza di attività ne definisce l'uso e ne assicura la frequentazione, il valore estetico lo rende riconoscibile al di là delle funzioni che possono variare nel tempo.

Al concetto di riconoscibilità è associato anche il valore che Lynch (1960) riconosce ai 'percorsi' ossia elementi principali con cui la città viene descritta e percepita. La principale funzione riconosciuta loro è quella del collegamento cui si associa il riferimento ai punti di origine e destinazione con cui i percorsi vengono identificati; a questa prima funzione si associa quella di struttura di insediamenti e usi all'interno della città, riconosciuta solo da osservatori più attenti<sup>16</sup>.

Altre funzioni attribuibili ai percorsi sono legate, invece, alla forma geometrica, fisica e materiale delle infrastrutture: l'orientamento – a seconda dell'ampiezza della corsia i percorsi più larghi sono classificati come principali, invece alle strade più anguste e strette è associato un ruolo secondario – o la continuità – di grandezza, direzione ma anche di materiali, pavimentazioni o alberature nonché della toponomastica, elementi di riferimento per orientarsi e riconoscere i luoghi. Ancora, altre caratteristiche utili alla descrizione dei percorsi sono associate alla topografia come l'andamento del percorso o la sua direzionalità o la modulazione degli elementi che la compongono come il susseguirsi degli incroci oppure i rapporti in sottopasso o sopraelevazione. A questi elementi distintivi si associa anche la visibilità sia interna al percorso – ossia quanto dell'intero si riesce a percepire da un punto interno allo stesso – sia esterna ad esso – ossia quanto il percorso è riconoscibile e individuabile anche a distanza, da un punto di osservazione esterno ad esso.

Ulteriori caratteristiche sono, infine, associate agli usi, funzioni, attività localizzati lungo i percorsi e dalla cui presenza, successione e intensità d'uso è possibile riconoscere e identificare una strada.

In funzione delle connotazioni utilizzate per descrivere percorsi esistenti, la scuola lynchiana deriva i criteri di progettazione delle strade di nuovo impianto. Esse devono essere composte da elementi che ne assicurino la continuità, devono essere progettate in modo tale che sia chiara la direzione, l'orientamento e la destinazione, devono essere strutturate in modo deciso, con incroci netti poiché le intersezioni non ad angolo retto generano incertezza e disorientamento in chi le percorre. Infine, ultimo criterio esplicitamente raccomandato dal padre fondatore della scuola è l'organizzazione melodica degli elementi lungo il percorso: ciò significa che la disposizione degli oggetti deve avvenire in modo da rappresentare un racconto, una sinfonia in cui siano ben distinti l'introduzione, lo sviluppo, il culmine e la conclusione. Questo effetto può essere ottenuto variando la grana degli isolati, la cadenza degli incroci, la localizzazione di un elemento di riferimento che interrompa in modo netto l'andamento del percorso e il susseguirsi degli elementi.

---

<sup>16</sup> La ricerca condotta da Lynch si fonda sul metodo delle interviste alle persone che vivono o abitano una città allo scopo di restituire l'immagine che ha chi la vive e usa, al di là della forma progettata e pianificata da chi è deputato a farlo; lo scopo è capire se le due forme coincidono o si differenziano e giungere alla definizione di una metodologia per la pianificazione delle città future che tenga conto della percezione degli utenti finali di esse.

Le infrastrutture urbane sono dunque gli elementi strutturanti della città e compositivi dello spazio pubblico.

Dal punto di vista ambientale, invece, altro tipo di infrastrutture, in grado di segnare il territorio metropolitano e di diventare elementi in grado di strutturare l'ossatura ecologica del territorio (Hough, 1995; Benedict, McMahon, 2006) e verso cui indirizzare le strategie e gli interventi del Piano Strategico metropolitano, sono gli elementi naturali o semi naturali a carattere prevalentemente lineare quali corsi d'acqua, filari di alberature, siepi, che disegnano e rendono riconoscibili i paesaggi metropolitani che conservano una dimensione naturale ancora prevalente rispetto a quella antropica<sup>17</sup>.

Il Piano strategico metropolitano appare lo strumento in grado di intervenire in modo sinergico su entrambi i tipi di infrastrutture – urbane e naturali – in particolare nelle aree in cui la sovrapposizione delle prime prevale e ha prevalso sulle seconde generando situazioni di pericolo aggravate dalla esposizione di beni e persone. La pianificazione di infrastrutture verdi, blu e grigie è la direzione auspicabile da intraprendere e perseguire per riportare in equilibrio il sistema metropolitano intervenendo, anche artificialmente, per riprodurre processi naturali finalizzati a migliorare la qualità ambientale e favorire la produzione di servizi eco-sistemici (Angrilli, 2002, 2015, 2016).

La conoscenza dello stato attuale della rete infrastrutturale costituisce un elemento imprescindibile per orientare le scelte future di governo del territorio; a tal fine le infrastrutture sono state indagate in riferimento al sistema che oggi è utilizzato per il maggior numero di spostamenti: quello viario. L'analisi è fondata sui parametri di densità della rete, accessibilità e centralità dei nodi della stessa, con l'obiettivo di rendere maggiormente funzionale l'intero sistema e mitigare le cause di uno dei principali generatori di inquinamento ambientale e atmosferico.

### 3.3.2. La rete infrastrutturale viaria: densità, accessibilità e centralità

Gli indicatori utilizzati per valutare la qualità della rete infrastrutturale viaria sono tre: densità, accessibilità e centralità; il primo è stato scelto per analogia con le indagini condotte sulla dimensione insediativa per avere un dato confrontabile tra il sistema insediativo e quello infrastrutturale, gli altri due sono parametri utilizzati nelle analisi spaziali (Freeman, 1977; Hillier, Hanson, 1984; Cervero, 1998, 2004; Watts, Strogatz, 1998) di reti infrastrutturali (Porta, Crucitti, Latora, 2006; Porta, Latora, 2006, 2008; Porta et al., 2012).

#### *Dalle analisi spaziali alle analisi spaziali di reti*

Le analisi spaziali comunemente condotte sui sistemi infrastrutturali si fondano su informazioni geometriche che trascurano le relazioni topologiche tra i dati presi in considerazione, le analisi spaziali di reti introducono la rilevanza e si fondano, invece, proprio sulle relazioni che intercorrono tra i diversi elementi che compongono la rete.

Le analisi spaziali prendono, dunque, in esame due elementi della rete – i tronchi (linee) e i nodi (punti)<sup>18</sup> – e restituiscono informazioni di tipo geometrico quali distanze, numerosità delle intersezioni, lunghezza dei tratti, ossia caratteristiche funzionali alla descrizione quantitativa delle reti;

<sup>17</sup> Per una trattazione più esaustiva cfr. § 3. La Rete Ecologica Metropolitana: prospettive di realizzazione.

<sup>18</sup> All'interno di questo filone di studi si sono sviluppati differenti approcci: il primo quello dello Space Syntax analizza i segmenti delle strade come nodi e gli incroci come confini (*edges*) della rete (Hillier, Hanson, Graham, 1987; Hillier, 1996, 1999; Batty, 2004), il secondo – Multiple Centrality Analysis – inverte i criteri e considera le strade come i 'confini' (*edges*) e gli incroci tra strade come 'nodi' (*nodes*) della rete (Porta, Crucitti, Latora, 2006; Crucitti, Latora, Porta, 2006).

l'analisi spaziale delle reti introduce, invece, un terzo elemento, fondamentale nel settore della pianificazione urbanistica, ossia gli edifici come punti di origine e destinazione all'interno delle reti. Accanto a questa prima, importantissima innovazione, altri vantaggi offerti dall'analisi spaziale delle reti consistono nella capacità di lavorare su informazioni di tipo geometrico e topologico come fattori indipendenti nell'analisi ma allo stesso tempo mettendoli in correlazione e definendone le relazioni reciproche e nella possibilità di attribuire pesi differenti agli elementi della rete in modo da ottenere analisi significative anche in funzione di informazioni non dipendenti da fattori geometrici o topologici quali ad esempio la destinazione d'uso, oppure il carico insediativo generato dalla popolazione insediata o dalla presenza di lavoratori e *city users* (Barabasi, 2002; Porta, Latora, 2006; Sevtusk, Mekonnen, 2012; Arena, 2017).

Le analisi spaziali di reti possono essere effettuate in ambiente GIS grazie all'ausilio del *Urban Network Analysis toolbox* (di seguito anche UNA) (Sevtusk, Mekonnen, 2012); tale strumento consente, coerentemente con le potenzialità dei Sistemi Informativi Territoriali (Rumor, Coors, Fendel, 2007), di gestire una grande quantità di dati e di elaborare in tempi rapidi informazioni utili ai processi di pianificazione territoriale. In particolare l'UNA consente di elaborare quattro tipi di indicatori in grado di restituire il grado di accessibilità e di centralità di ciascun nodo, o edificio, della rete.

Dal punto di vista tecnico, l'UNA *toolbox* contiene due differenti strumenti: *centrality* e *redundancy*. Il primo è un metodo matematico che restituisce l'importanza di ogni nodo all'interno della rete e permette di effettuare cinque diversi tipi di analisi: Reach (Sevtusk, 2010), Gravity (Hansen, 1959), Betweenness (Freeman, 1977), Closeness (Sabiadussi, 1966) e Straightness (Vragovic, Louis, Diaz-Guilera, 2005) basati sulle caratteristiche della rete e sui tempi di percorrenza calcolati. Il secondo, maggiormente orientato all'esperienza individuale degli utenti della strada, individua il percorso più breve per giungere da un punto a una destinazione della rete, in funzione di criteri scelti a priori a prescindere dalle lunghezze dei tratti e dei tempi necessari a percorrerli.

Uno dei limiti dell'applicativo UNA è rappresentato dalla impossibilità di effettuare analisi intermodali, ciò, all'interno di questa ricerca, ha comportato un approccio settoriale al sistema infrastrutturali automobilistico, determinando, d'altro canto, la possibilità di approfondire nel dettaglio i temi della densità, accessibilità e centralità.

### *Gli indicatori e i risultati*

Come precedentemente anticipato gli indicatori presi in considerazione, per valutare la qualità e le criticità del sistema urbano metropolitano in relazione alla dotazione infrastrutturale su gomma, sono la densità, l'accessibilità e la centralità.

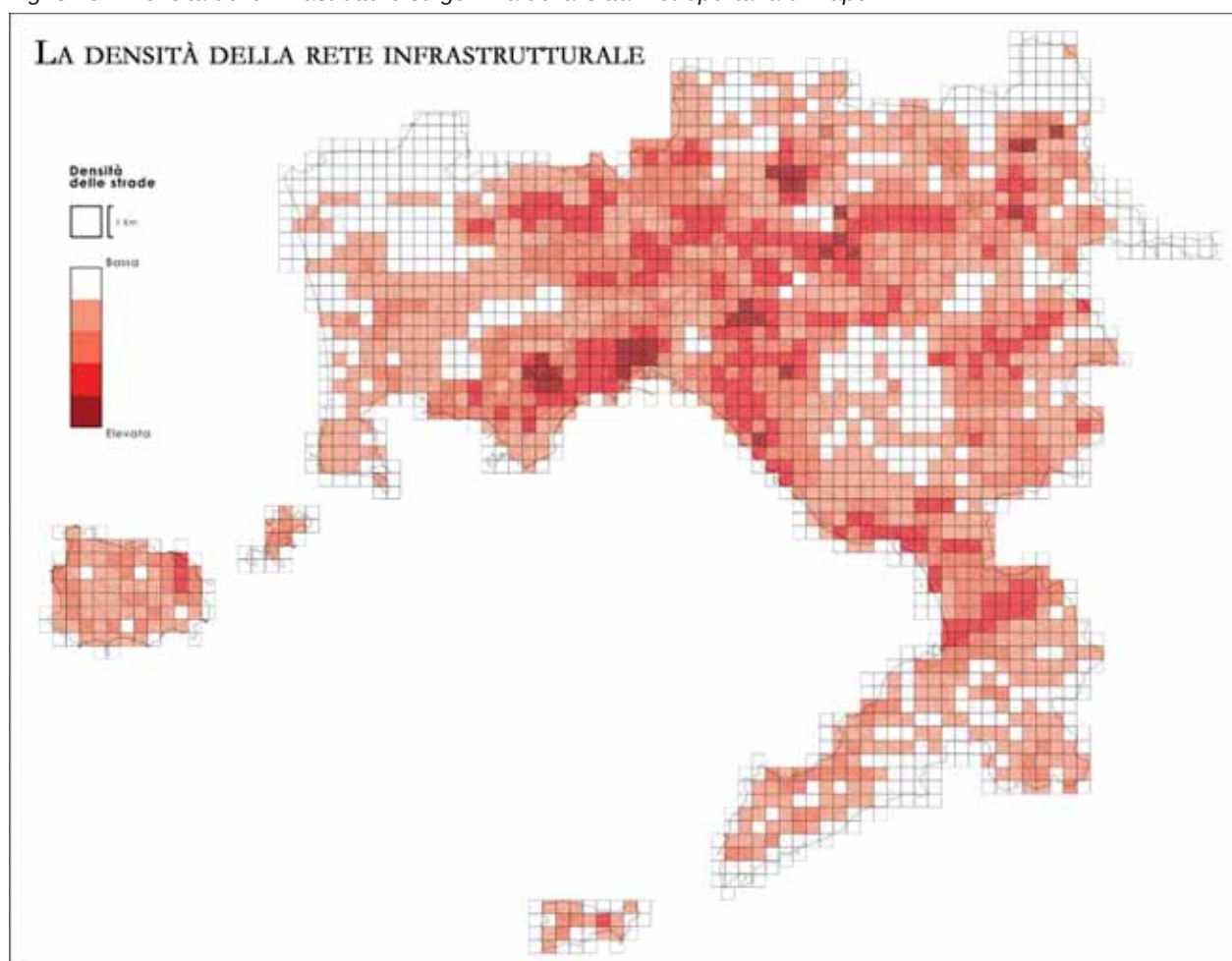
Prima di procedere all'esposizione dei processi di elaborazione e dei risultati ottenuti è opportuno precisare che le valutazioni sono evinte in merito alla rete infrastrutturale che prende in considerazione le strade afferenti alla rete principale, primaria, secondaria e quelle che, pur essendo classificate in funzione di criteri geometrici e funzionali, come strade locali svolgono la duplice funzione di strade che conformano la struttura urbana e di collegamento intercomunale. Le prime elaborazioni svolte prendendo in considerazione anche tutta la rete viaria urbana generavano, infatti, risultati per i diversi indicatori che estremizzavano in positivo o in negativo i valori, rendendo non significativi anche nella rappresentazione gli esiti ottenuti.

Ulteriore specificazione riguarda l'utilizzo dell'applicativo UNA, le potenzialità di questo strumento non sono state appieno impiegate, poiché alla scala metropolitana non è stato ritenuto significativo individuare edifici di riferimento in funzione dei quali orientare le analisi, mentre è stato valutato necessario restituire il grado di accessibilità e centralità dei nodi della rete come primo atto per individuare

le aree di qualità e quelle depotenziate dal punto di vista urbanistico, tale indagine risulta anche propedeutica ad orientare studi successivi mirati e centrati alle aree così individuate. Dello strumento UNA è dunque, stata sfruttata la potenzialità di elaborare differenti indicatori riferiti ad un campione molto vasto quale quello dei nodi della rete infrastrutturale.

Il primo indicatore elaborato è stato quello della densità ottenuto sovrapponendo una griglia regolare isotropa di 1 Km di lato sul territorio metropolitano.

Fig. 3.13 – Densità delle infrastrutture su gomma della Città Metropolitana di Napoli



Fonte: elaborazione dell'autrice, D. Colarusso e S. De Diego

Come si evince dalla Figura 4.13 le aree caratterizzate da una buona dotazione infrastrutturale coincidono con il comune capoluogo, la fascia costiera vesuviana – in particolare i comuni di Portici, Ercolano e Torre Annunziata – e la fascia servita dai due assi veloci di collegamento di realizzazione novecentesca, l'Asse Mediano (SS162NC) e la Circumvallazione esterna di Napoli (SP1), nonché con la zona di accesso alla costiera sorrentina dove, l'intero traffico si struttura su un'unica strada statale, la SS145. Dalle analisi emerge come, ad esclusione delle aree con prevalenti caratteri naturali, l'area metropolitana urbanizzata meno servita della rete viaria sia la parte settentrionale del comune di Giugliano in Campania, dove case sparse si strutturano attorno a un sistema viario di matrice agricola inadeguato e insufficiente.



I dati messi in evidenza dalla rappresentazione della densità sono confermati anche dalle analisi spaziali della rete. La costruzione del grafo stradale costituisce la prima fase di tale tipo di analisi; nel caso della Città Metropolitana di Napoli il grafo è stato elaborato in ragione delle intersezioni reali, tenendo conto di sovrappassi, sottopassi e connessioni tra i diversi livelli della rete, successivamente è stata associata a ciascuno tronco stradale la velocità di percorrenza, necessaria per l'elaborazione del *network data set* e per il calcolo degli indicatori. I tempi di percorrenza sono stati calcolati in funzione delle velocità ammesse sui diversi tratti stradali e, quindi, ipotizzando una velocità di 130 Km/h per le autostrade, di 80 Km/h per le strade statali; per le strade che assolvono una funzione di collegamento intercomunale, invece, riconoscendone la valenza quali strade urbane è stata definita una velocità di 50 Km/h come media verosimile delle velocità variabili a seconda della dimensione urbana o extraurbana dei tratti stradali.

Il grado di accessibilità della rete è restituito dagli indicatori di *Reach* e *Betweenness* (Porta, Crucitti, Latora, 2006; Porta et al., 2012). Il primo restituisce il numero di edifici raggiungibili da un punto, o edificio di partenza in funzione di un dato raggio<sup>19</sup>; il risultato non corrisponde però a una classica *buffer zone*, ma ai punti realmente raggiungibili in funzione della distanza assegnata e del disegno della rete stradale, ossia intersezioni, svolte possibili, sensi di marcia. Il secondo indicatore rappresenta la frazione di percorso più breve tra coppie di punti presi in considerazione; in funzione della *betweenness*, dunque, il grado di accessibilità di ciascun nodo è direttamente proporzionale alla distanza tra esso e quello più prossimo.

Gli indicatori restituiscono (Figura 3.14 e Figura 3.15), dunque, un'immagine della Città Metropolitana dove il grado di accessibilità è massimo in prossimità dei nodi di interscambio tra la rete primaria, quella principale e la secondaria, ossia in corrispondenza degli svincoli dell'autostrada di Napoli, Pomigliano, Torre Annunziata e Castellammare, e laddove la rete primaria si connette con quella secondaria. Gradi di accessibilità media, dovuti a valori elevati di *betweenness* dove le intersezioni tra le reti si intensificano, si registrano, invece, nei comuni di Casoria, Mugnano di Napoli, Melito, e all'estremo meridionale della Città, nel Comune di Massa Lubrense. I risultati mettono altresì in luce la debole accessibilità dell'area giuglianese e del sistema insediativo nord-orientale del Vesuvio; in particolare la prima zona rappresenta una criticità cui il Piano Strategico metropolitano deve porre attenzione perché rappresenta un'opportunità del punto di vista economico in quanto, come visto in precedenza, vi sono localizzate numerose attività con numero di occupati medio.

Il grado di centralità è valutato, invece, attraverso gli indicatori di *Gravity* e *Closeness* (Sabia-dussi, 1966; Porta, Latora, 2006; Porta et al., 2012). Secondo il primo indicatore l'accessibilità di un edificio o di un nodo della rete è inversamente proporzionale alla distanza tra punti e direttamente proporzionale alla capacità attrattiva del nodo. Quest'ultima è determinata da un 'peso' ad esso assegnato in funzione di fattori urbanistici quali la destinazione d'uso, la densità demografica, la presenza di attività commerciali. Il secondo indicatore calcola, invece, il grado di centralità di ciascun nodo rispetto agli altri nodi della rete costituendo l'inverso della distanza cumulativa necessaria per raggiungere da un punto, attraverso il percorso più breve, tutti gli altri punti della rete.

Nel caso della Città Metropolitana ogni nodo è stato 'pesato' in funzione della popolazione residente, ipotizzando che ciascun nodo serva la popolazione insediata nella sezione censuaria in cui è localizzato<sup>20</sup>; dai risultati emerge come i nodi più centrali sono quelli localizzati nell'area settentrionale della Città laddove anche la densità abitativa, come visto, è maggiore.

---

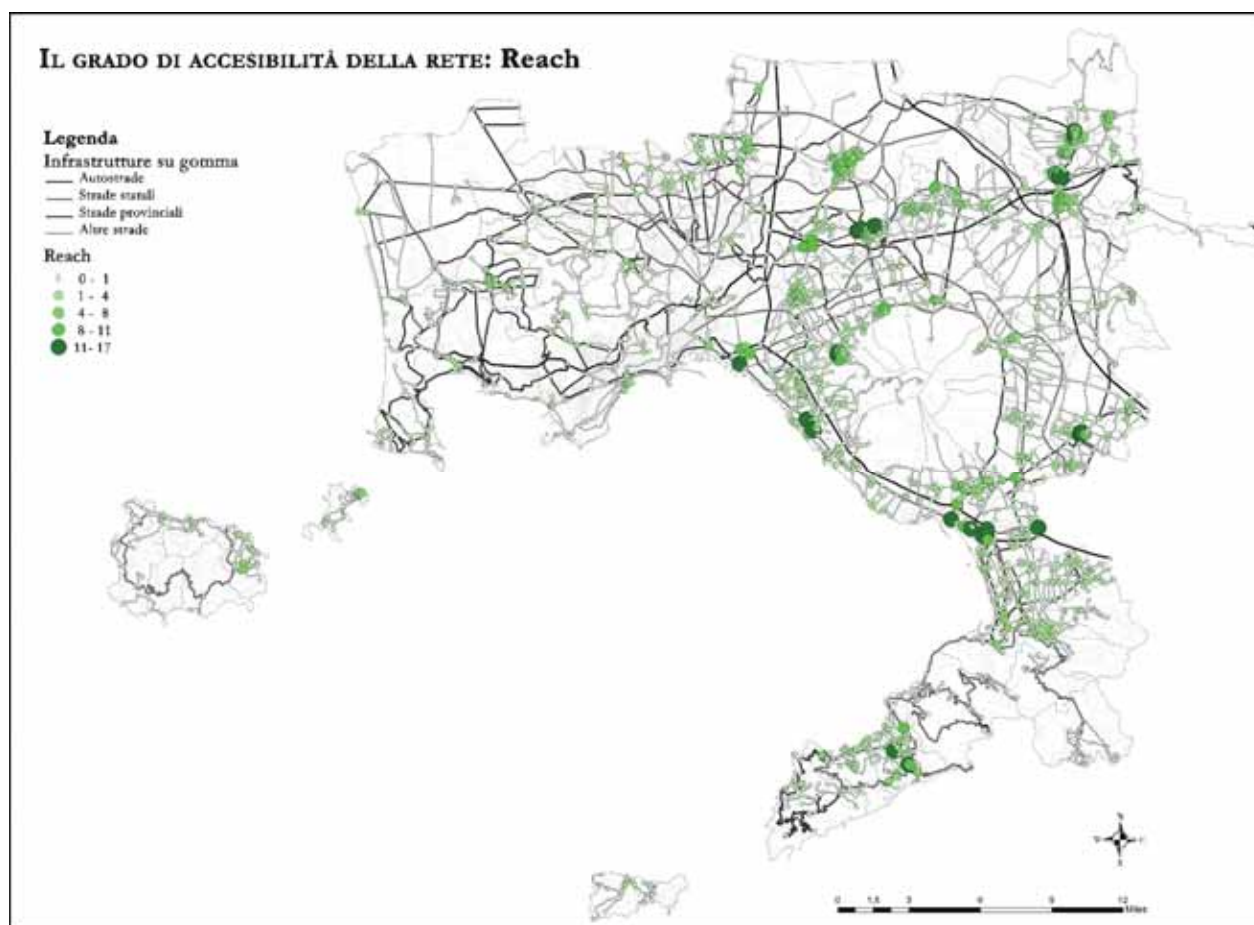
<sup>19</sup> Per la Città Metropolitana è stato definito un raggio di 1 Km.

<sup>20</sup> I casi in cui in una sezione ricadessero più nodi sono stati valutati singolarmente e in ragione del contesto si è deciso quale nodo pesare con la popolazione insediata.



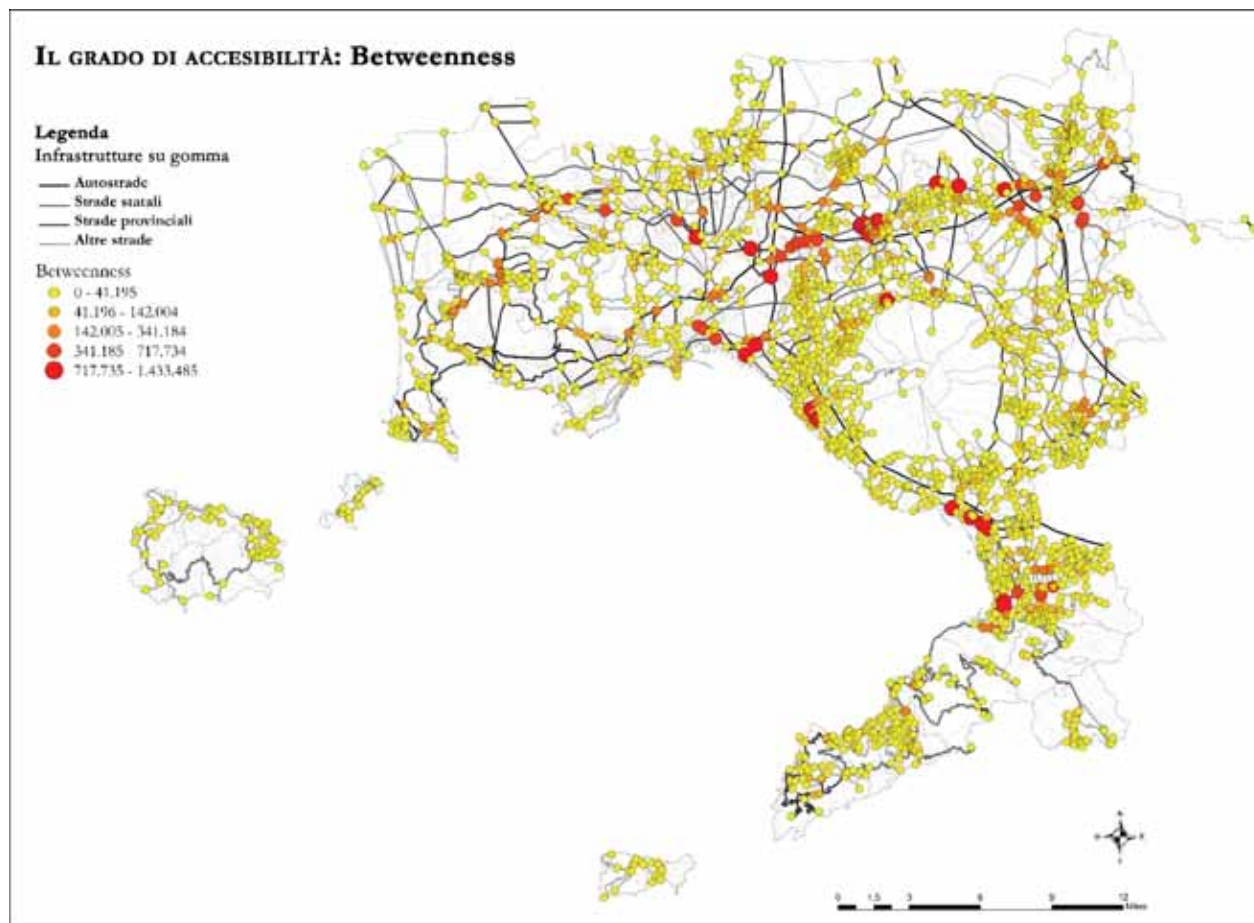
L'indicatore di *Closeness* (Figura 3.16) è influenzato dalla conformazione morfologica e orografica del territorio: il Golfo da una parte e il complesso Monte Somma-Vesuvio condizionano, infatti, lo sviluppo della rete viaria. Ne consegue che solo pochi nodi presentano valori elevati di questo indicatore, mentre assumono rilevanza nuvole di punti ravvicinati con valori simili, queste costituiscono i nodi più centrali della rete. Da queste nuvole di punti si conferma la centralità dei comuni a nord del capoluogo ed emergono nuove aree quali Pozzuoli, Torre del Greco-Pompei-Scafati e Caivano-Nola-Pomigliano. È opportuno specificare che su questo indicatore, in particolare, pesa l'assenza delle strade locali, è infatti, in funzione della composizione della maglia stradale – a rete, a scacchiera, a raggiera – che i nodi assumono maggiore o minore centralità.

Fig. 3.14 – Il grado di accessibilità della rete infrastrutturale della Città Metropolitana di Napoli: l'indicatore *Reach*. La dimensione del simbolo e l'intensità di colore crescono in funzione dell'accessibilità del nodo



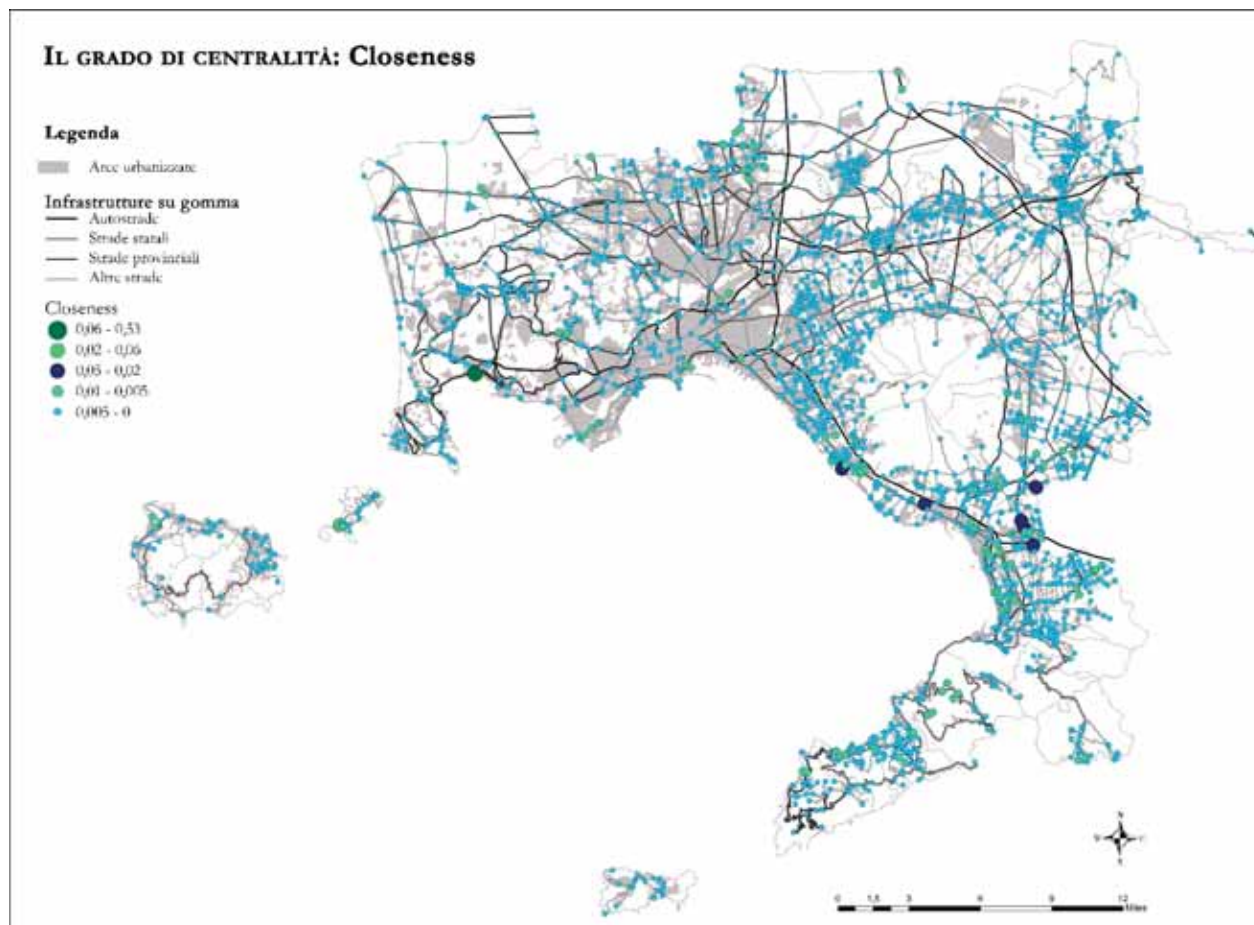
Fonte: elaborazione dell'autrice, R. Ambrosone, M. Somma e F. Zerella

Fig. 3.15 – Il grado di accessibilità della rete infrastrutturale della Città Metropolitana di Napoli: l'indicatore Betweenness. La dimensione del simbolo e l'intensità di colore crescono in funzione dell'accessibilità del nodo



Fonte: elaborazione dell'autrice, R. Ambrosone, M. Somma e F. Zerella

Fig. 3.16 – Il grado di centralità della rete infrastrutturale della città Metropolitana di Napoli: Closeness. La dimensione del simbolo e l'intensità di colore crescono in funzione dell'accessibilità del nodo



Fonte: elaborazione dell'autrice, R. Ambrosone, M. Somma e F. Zerella

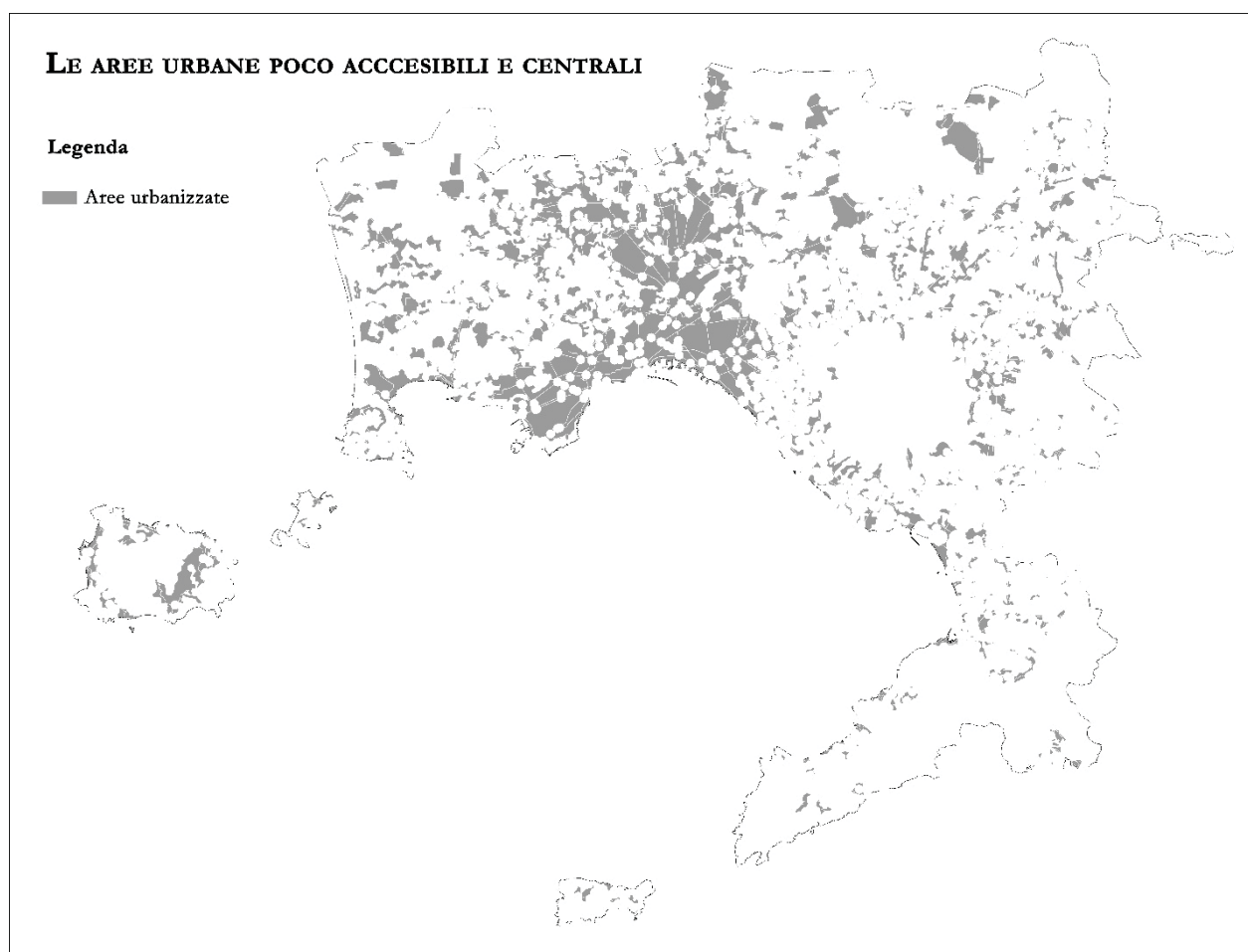
L'analisi dei valori degli indicatori elaborati consente di definire il grado di accessibilità e centralità dei nodi, a livello di pianificazione territoriale è importante interpretare i risultati in relazione al tessuto urbano; poiché la rappresentazione dei nodi della rete in funzione dei valori degli indicatori è di tipo proporzionale, sottraendo le 'aree' dei nodi dal tessuto urbanizzato (Figura 3.17) è possibile individuare le zone che il governo metropolitano può considerare aree centrali da confermare e potenziare (Calthorpe, Fulton, 2001) e quelle in cui deve intervenire per migliorare i parametri valutati e riequilibrare l'assetto urbanistico. Queste ultime coincidono con i tessuti urbani marginali ai centri di Caivano, Afragola, Casoria, Casalnuovo di Napoli e Acerra. Non rappresentativa dello stato di fatto è la presenza del tessuto urbano di Napoli che si giustifica con l'assenza della rete stradale locale.

Infine, analizzando la sovrapposizione dei quattro indicatori (Figura 3.18) è possibile definire una morfologia della Città Metropolitana (Figura 3.19) in funzione del ruolo svolto dalle infrastrutture e dei gradi di accessibilità e centralità della rete.

Le forme metropolitane distinguibili sono: 'agglomerati lineari' ossia aree in cui l'infrastruttura costituisce la struttura a ridosso della quale si sono sviluppati i centri, come nel caso della Strada Provinciale 1 che collega l'area nord di Napoli con il nolano, gli assi urbani della corona orientale

del Vesuvio, oppure la SS145 che incide la penisola sorrentina; ‘agglomerati polari’ sono le forme che corrispondono ai centri maggiori metropolitani: Napoli, Torre del Greco-Torre Annunziata, Castellammare di Stabia, in questi casi i valori degli indicatori di centralità e accessibilità si equivalgono e nella definizione dei valori pesa l’assenza della rete locale, tuttavia la conoscenza delle peculiarità di questi territori, delle loro caratteristiche funzionali e insediative consente di classificarli come nuclei polarizzanti e centrali. Infine l’ultima forma individuata è quella degli ‘agglomerati policentrici’ ossia dei nuclei in cui i valori di accessibilità e centralità sono mediamente bassi e che corrispondono a nuclei urbani dispersi, dotati di autonomia rispetto ai centri maggiori e che stanno sviluppandosi; a questi il Piano Strategico deve guardare per orientarne lo sviluppo in un’ottica di rafforzamento dell’autosufficienza locale in equilibrio con la conservazione della dimensione naturale ancora prevalente e l’arresto di ulteriore consumo di suolo.

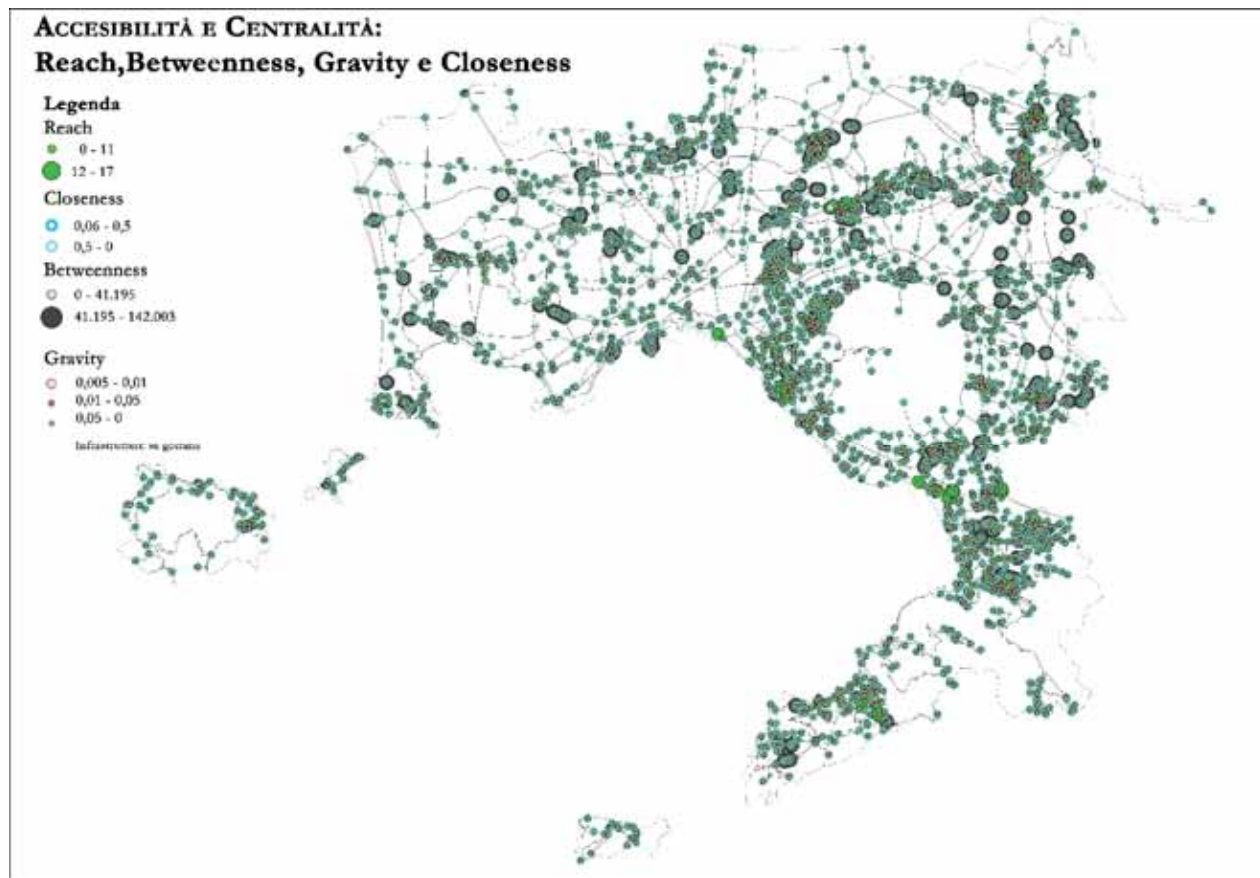
Fig. 3.17 – Le aree urbane della Città Metropolitana di Napoli poco accessibili e centrali



Fonte: elaborazione dell'autrice

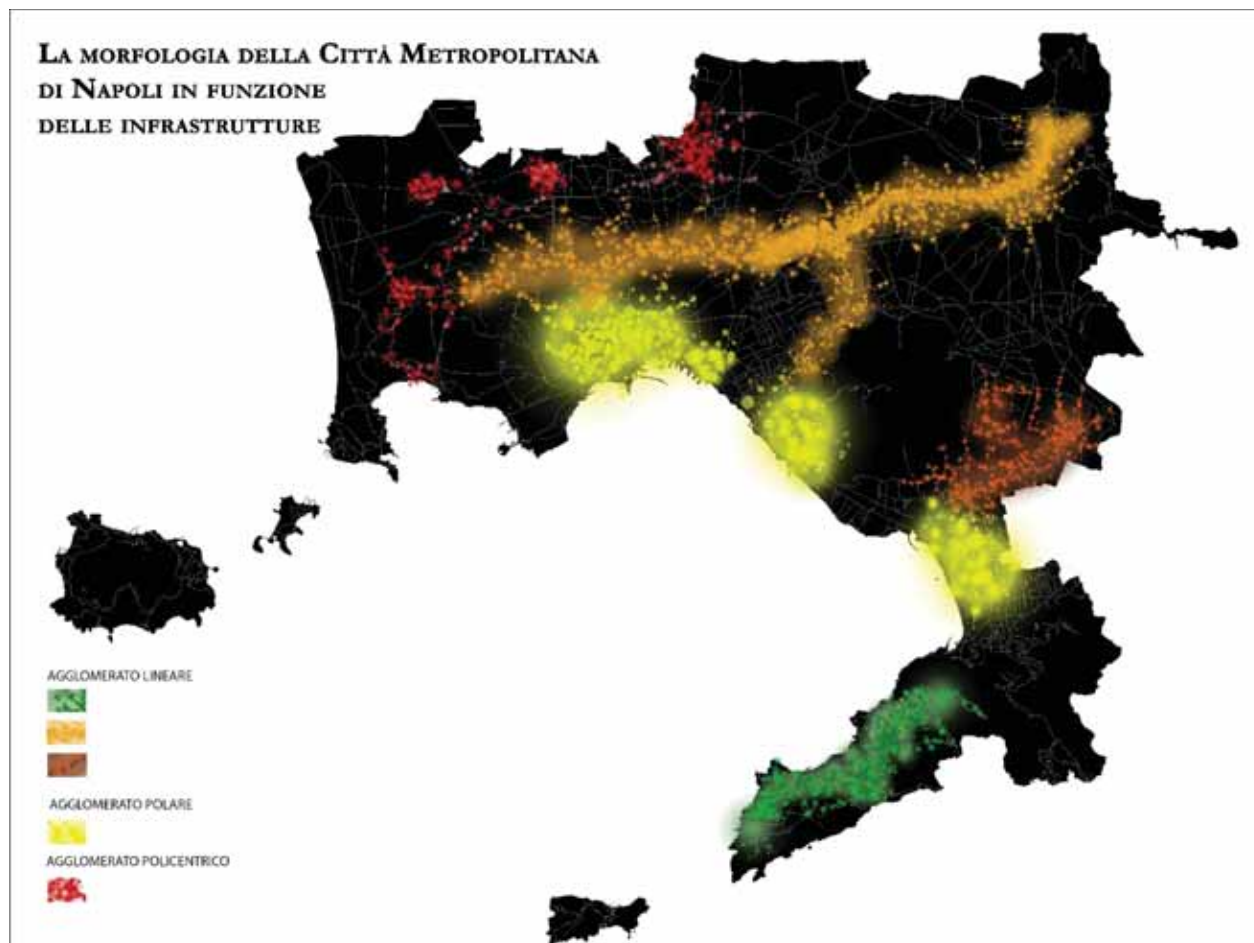


Fig. 3.18 – Sovrapposizione degli indicatori che restituiscono il grado di accessibilità e centralità dei nodi della rete infrastrutturale della Città Metropolitana di Napoli



Fonte: elaborazione dell'autrice, R. Ambrosone, M. Somma e F. Zerella

Fig. 3.19 – La morfologia della Città Metropolitana di Napoli in funzione della rete delle infrastrutture su gomma



Fonte: elaborazione dell'autrice, R. Ambrosone, M. Somma e F. Zerella

L'individuazione di queste morfologie consente di orientare le strategie del Piano Metropolitano di Napoli nella direzione di confermare e rafforzare o ribaltare e ridefinire gli equilibri attuali. Il Piano potrà definire strategie e interventi a partire dai nuclei che costituiscono delle centralità autonome, in questo caso dovrà rafforzare i servizi necessari alla città e delocalizzare quelli che potrebbero migliorare la propria efficienza se insediati all'interno di aree limitrofe e meno congestionate, divenendo al contempo possibili motori di sviluppo per nuovi centri.

Tenendo conto delle distinzioni dovute ai diversi contesti insediativi il Piano dovrà prevedere, per gli agglomerati consolidatisi lungo gli assi di collegamento principali, quali l'Asse mediano e la Circumvallazione esterna di Napoli, interventi tesi a definire in modo netto e preciso la separazione tra la funzione di collegamento degli assi viari e le funzioni localizzate a ridosso di essi; nel caso dell'asse che struttura i centri della penisola sorrentina, il Piano dovrà provvedere alla valorizzazione dello stesso, da un lato migliorando l'accessibilità dei singoli nuclei, dall'altro accentuandone il valore paesaggistico ambientale; infine per gli insediamenti che si stanno sviluppando sul versante interno del Vesuvio, lungo la SS268 le politiche del Piano dovranno essere orientate a stabilire il giusto equilibrio tra l'accessibilità e la percorribilità degli assi e la loro valorizzazione come assi generatori di centralità.



Infine per gli agglomerati policentrici che si stanno sviluppando in presenza di una scarsa dotazione infrastrutturale, il Piano dovrà essere in grado di favorire i caratteri e le funzioni che possano assicurare a ciascuno un'autonomia e un'identità evitando che si configurino come aree poco centrali perché localizzate distanti dalle aree consolidate della Città, e poco accessibili perché poco integrate nella rete infrastrutturale metropolitana.

### **3.4. La Rete Ecologica Metropolitana: prospettive di realizzazione**

#### *3.4.1. Gli strumenti di governo del territorio in Campania: prospettive per la realizzazione di una rete ecologica*

Tema rilevante per la pianificazione metropolitana è la qualità ambientale e paesaggistica degli insediamenti; tale aspetto diviene ancor più importante nella realtà napoletana dove la separazione tra città e campagna non è più leggibile e gli insediamenti urbani costituiscono un *unicum* frammentato da spazi residuali di naturalità.

Il Piano strategico territoriale è l'occasione per introdurre nuovi approcci legati al tema della qualità ambientale mettendolo in relazione con quello della dotazione di spazi pubblici e, superando l'ottica quantitativa degli standard imposti dal DM 1444/68, introducendo temi propri della pianificazione ambientale e sostenibile che guardano agli spazi pubblici nella città come principali elementi in grado di assicurare la fornitura di servizi eco-sistemici (Costanza, 2008; Santolini, 2010; Millennium Ecosystem Assessment, 2005); tali servizi producono benefici fondamentali per la vita dell'uomo e mirano ad assicurare la sopravvivenza degli elementi naturali e paesaggistici metropolitani. Gli elementi costitutivi degli ecosistemi, che assicurano l'erogazione di servizi, sono la vegetazione, il suolo, l'acqua e l'aria. Ciascuno di essi, considerato singolarmente, produce vantaggi per la vita ma i benefici ottenibili, secondo un'accezione olistica, dalla loro interrelazione sono ben maggiori della semplice somma.

La scala metropolitana appare particolarmente idonea ad affrontare i temi delle connessioni ecologiche e della tutela attiva dei paesaggi: rappresenta, infatti, l'anello di congiunzione tra l'area vasta e la scala comunale. Da un lato ha il compito di rendere concreti gli indirizzi dettati a livello regionale, dall'altro deve orientare le azioni alla scala locale per leggere ed interpretare in chiave unitaria elementi del paesaggio che alla scala comunale appaiono frammentati e privi di potenzialità. In assenza di un piano paesaggistico il riferimento di area vasta per la pianificazione regionale è il Piano Territoriale Regionale (di seguito anche PTR), approvato nel 2008, che mira a inquadrare, indirizzare e promuovere azioni integrate per il governo del territorio. A tale scopo individua cinque quadri territoriali di riferimento che sintetizzano gli obiettivi da perseguire e a cui sono riferite le *vision* in relazione ai principali temi della pianificazione: reti, ambienti insediativi, sviluppo territoriale, cooperazione istituzionale e *governance*. Nel primo quadro, quello delle reti rientra la definizione della Rete Ecologica Regionale (di seguito anche RER) che si configura come uno strumento programmatico che consente di pervenire ad una gestione integrata delle risorse e dello spazio fisico-territoriale assicurando la conservazione dell'integrità fisica e dell'identità culturale della regione. In linea con i principali orientamenti comunitari<sup>21</sup> la costruzione della rete ecologica regionale ha l'obiettivo di accrescere la biodiversità e di conseguenza la resilienza dei territori regionali partendo dal riconoscimento e dall'interpretazione degli elementi che costituiscono il patrimonio fondamentale per lo sviluppo, non solo ambientale, ma anche economico e sociale. Infatti, il paesaggio all'interno del PTR non è inteso solo come l'insieme di elementi naturali da conservare e tutelare, ma come la risultante

---

<sup>21</sup> Convenzione di Rio sulla Diversità Biologica del 1992 e Convenzione Europea del Paesaggio del 2000.

delle componenti stratificatesi nel tempo che hanno contribuito alla formazione della identità culturale dei luoghi e delle persone che li abitano e che costituiscono il sostrato fondamentale per la produzione di beni materiali e immateriali.

La RER è costruita secondo un approccio geo-ecosistemico, innovativo agli inizi degli anni Duemila, che si fonda sul riconoscimento della dimensione evolutiva del paesaggio e del ruolo attivo dell'uomo nelle trasformazioni, avvenute, in atto e da pianificare e si fonda su tre modalità operative che agiscono a diverse scale. La prima, interregionale e internazionale si fonda sul controllo delle trasformazioni e dei progetti in atto necessari per assicurare la conservazione dei livelli di naturalità; la seconda, a scala regionale, prevede la ricostruzione di sistemi fortemente alterati e danneggiati; la terza, a livello metropolitano, si fonda sulle diverse tipologie e modalità di connessione del verde anche alla scala urbana.

La rete ecologica regionale è intesa come insieme integrato di politiche di tutela, azioni programmatiche e interventi singoli finalizzati alla creazione di un sistema strutturato sugli elementi areali ad elevato grado di naturalità (ad esempio parchi, riserve naturali, zone di protezione speciale e siti di interesse comunitario), lineari (vegetazione ripariale, siepi, filari di alberi, fasce boscate) e puntuali (macchie arboree, parchi urbani, parchi agricoli, giardini). La messa in relazione di questi elementi, in relazione alla matrice nella quale sono inseriti (naturale, agricola, urbana), mira al rafforzamento delle connessioni ecologiche tra aree che conservano una funzionalità in termini di relazioni ecologiche diffuse (Farina, 1993, 2004). La RER si struttura su un corridoio principale che si sviluppa lungo l'asse appenninico longitudinale nord-ovest sud-est e collega le aree ad alto grado di naturalità. Accanto al principale, le RER individua corridoi secondari da potenziare perché maggiormente (rispetto al primo) e fortemente danneggiati dai processi di antropizzazione: il corridoio costiero e i corridoi trasversali longitudinali che collegano la fascia costiera con le zone interne. Obiettivi sottesi alla costruzione della RER, in un'ottica strettamente ambientale, sono, da un lato la tutela e conservazione della biodiversità, dall'altro il recupero della complessità eco-sistemica la cui perdita è il peggiore effetto della frammentazione generata dalla dispersione insediativa e dalla realizzazione, orientata solo al funzionalismo, di infrastrutture di collegamento.

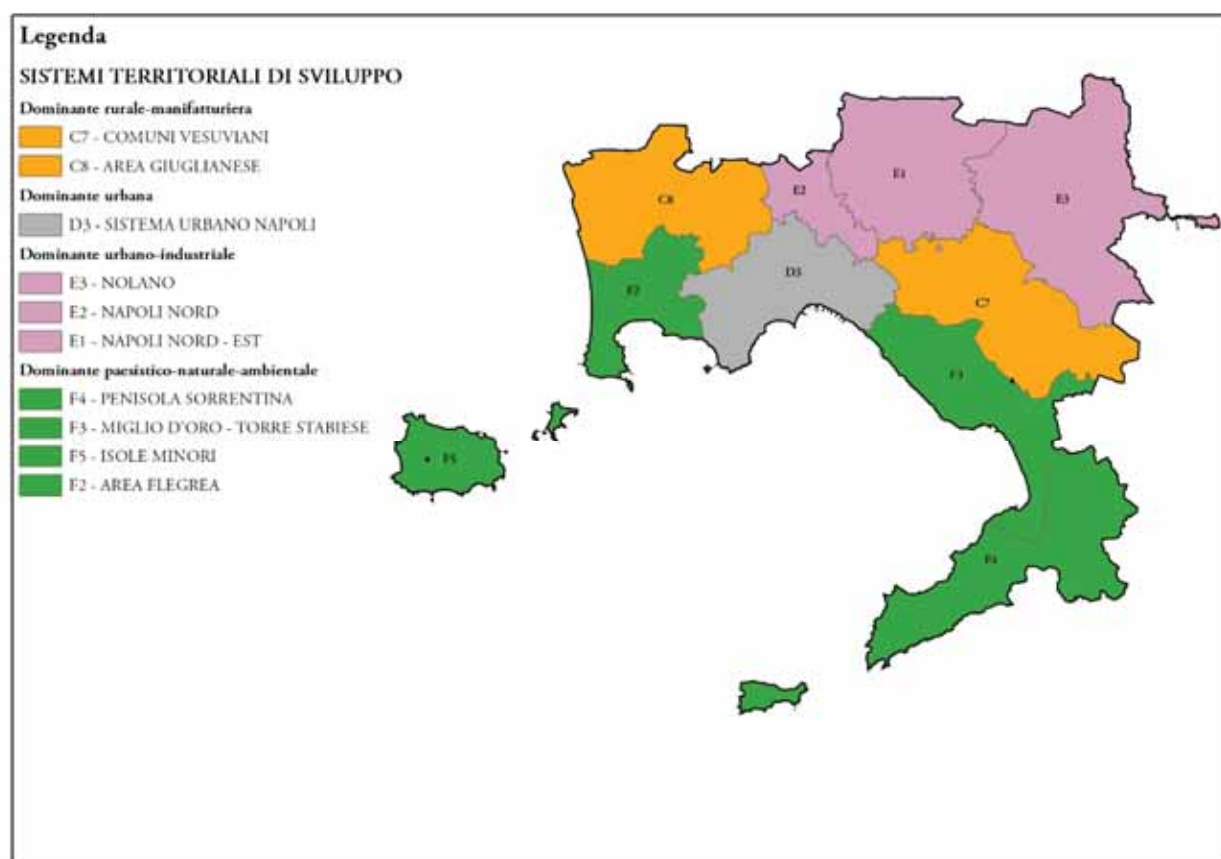
La costruzione della RER ha però anche l'obiettivo di integrare il sistema ambientale con lo sviluppo economico, superando una visione retrograda che riconosceva nella natura e nei suoi componenti un ostacolo allo sviluppo e recuperando il valore etimologico dei sostantivi economia e ecologia che trovano nella matrice οἶκος il loro significato di cura e gestione della 'casa', ossia del territorio. Nell'idea della Regione Campania gli elementi che compongono il paesaggio vengono interpretati come valori in grado di orientare e supportare lo sviluppo: in territori fortemente antropizzati quali i nostri, la conservazione della natura e della biodiversità deve necessariamente integrarsi al tema dello sviluppo locale; questa interpretazione è esplicitata dalla verifica della messa in relazione del rete ecologica con i Sistemi Territoriali di Sviluppo (di seguito anche STS). I STS costituiscono uno dei cinque Quadri Territoriali di Riferimento individuati dalla Regione Campania. Sono stati definiti in funzione dell'auto-riconoscimento delle identità locali e dell'auto-organizzazione dei processi di sviluppo in atto o preesistenti. Essi sono classificati in funzione di dominanti territoriali che sintetizzano gli orientamenti di sviluppo desumibili dalla conformazione territoriale dei patti territoriali, dei contratti d'area, dei distretti industriali, dei parchi naturali, delle comunità montane, delle filiere produttive e delle dinamiche di sviluppo in corso. L'individuazione delle dominanti è sostanzialmente funzionale alla descrizione delle dinamiche in atto in grado di definire un carattere prevalente dell'ambito territoriale individuato. Nelle intenzioni della Regione, i STS dovevano assumere un valore di indirizzo di programmi, progetti e attività per valorizzare la dimensione peculiare del territorio, tuttavia l'indicazione e la conseguente valutazione degli indirizzi strategici da

perseguire per ciascun ambito territoriale non ha trovato, in fase di attuazione del piano, una corrispondenza effettiva con gli strumenti di governo del territorio alle scale sott'ordinate e con la ripartizione dei fondi europei, nazionali e regionali.

### 3.4.2. I Sistemi Territoriali di Sviluppo nella Città Metropolitana di Napoli

L'area metropolitana di Napoli, data la sua conformazione morfologica e insediativa, è stata suddivisa in dieci sistemi classificati secondo quattro dominanti: urbana – coincidente con il comune di Napoli – urbana-industriale, rurale-manifatturiera e paesistico-culturale-ambientale; risultano, dunque, assenti ambi territoriali il cui carattere distintivo è l'ambiente naturale (Figura 3.20).

Fig. 3.20 – Suddivisione della Città Metropolitana di Napoli in Sistemi Territoriali di Sviluppo



Fonte: PTR, 2008. Elaborazione dell'autrice

La strategia di valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio costituisce il riferimento principale per la Città Metropolitana di Napoli essendo stata individuata come dominante di quattro dei dieci sistemi territoriali che la costituiscono.

I comuni ricadenti in questa categoria-area flegrea, versante costiero del complesso monte Somma-Vesuvio (denominato Miglio d'oro-Area torrese stabiese), penisola sorrentina e isole del Golfo – sono quelli interessati da processi che integrano la tutela, valorizzazione e fruizione delle risorse naturali con i beni culturali. Questi ultimi Sistemi sono quelli maggiormente rilevanti per la costruzione della rete ecologica.

I pesi assegnati in questi STS agli indirizzi strategici per la difesa e il recupero della diversità territoriale e della costruzione della rete ecologica variano a seconda del territorio di riferimento.

L'interrelazione maggiore tra i valori ambientali-paesaggistici e quelli culturali si concretizza nella fascia costiera, che assume caratteristiche differenti proponendo diverse forme di interazione tra l'uomo e la natura, ma anche negli alvei fluviali, laddove questi conservano maggiori gradi di naturalità o laddove hanno costituito storicamente un volano di sviluppo economico e sociale<sup>22</sup>, nonché nei centri storici, aree in cui i valori culturali si integrano con quelli storici generando suggestivi paesaggi da tutelare.

La valorizzazione effettiva delle risorse ambientali e urbane deve passare attraverso una sinergia articolata che le metta in relazione all'interno di filiere turistiche e culturali che si muovano su infrastrutture concrete in grado di metterle in comunicazione. D'altronde le statistiche sul turismo<sup>23</sup>, in Campania in generale e nel capoluogo metropolitano in particolare, dimostrano che, anche in un'epoca caratterizzata da un'iper-connessione favorita dalle tecnologie informatiche e dall'affermarsi di tecniche innovative di fruizione dei beni culturali (ad esempio la realtà aumentata o la ricostruzione 3D dei siti archeologici), gli spostamenti, gli arrivi, le presenze e il numero di visitatori dei siti sono in aumento e la fruizione diretta dei beni è una prerogativa essenziale dei turisti. L'offerta di fruizione dei beni deve, quindi, necessariamente, orientarsi alla domanda sempre più avanzata, innovativa, connessa e di qualità. La strategia di difesa della biodiversità, secondo gli indirizzi del PTR, è prioritaria nella penisola sorrentina e nelle isole del Golfo di Napoli, rappresenta un obiettivo rilevante nell'area flegrea mentre nel sistema torrese stabiese, a causa della conformazione insediativa, può essere perseguita solo attraverso la programmazione e realizzazione di interventi specifici. La strategia di riqualificazione della costa individuata dal Piano Territoriale Regionale, assume, viceversa, un'importanza prioritaria nei territori flegrei e lungo la costa vesuviana poiché in queste aree la fascia costiera ha subito maggiori alterazioni e presenta aree, in cui sono in corso anche processi di trasformazione, che possono costituire una grande occasione per ripensare e ridisegnare l'ecotone tra terra e mare, affrontando, al contempo, i problemi legati alla pressione urbanistica generata dalla crescita incontrollata dei sistemi insediativi nei comuni costieri. Nella penisola sorrentina e nelle isole, dove il valore ambientale della costa è stato, nel corso del tempo maggiormente preservato, la strategia di valorizzazione passa attraverso specifici interventi.

Le indicazioni per la strategia di riqualificazione delle aree dismesse sono in linea con quelle previste dal PTR per la precedente strategia poiché è all'interno dei STS domitio e vesuviano che si concentra la maggior parte delle aree degradate che possono essere oggetto di interventi di riqualificazione urbanistica. Di fatti, l'interpretazione del paesaggio effettuata dalla Regione Campania comporta il riconoscimento del valore e delle potenzialità anche delle aree degradate esito dei processi di dismissione. Tali processi hanno riguardato e riguardano antiche e tradizionali culture produttive, aree industriali oppure contenitori e impianti urbani di servizi specializzati. Le criticità legate alla trasformazione di queste aree riguardano la conversione dei siti e la compatibilità delle nuove funzioni da insediare con assetti urbani e tipologie architettoniche desuete. Infine la strategia di valorizzazione dei territori marginali, nell'area metropolitana ha un peso molto basso poiché il carattere di centralità può essere attribuito anche se con valenza differente a tutta la conurbazione napoletana. Guardando ai restanti STS che costituiscono la Città Metropolitana, per le aree situate a nord-est del capoluogo, a dominante urbano-industriale e l'area urbana di Napoli a dominante urbana, l'unica strategia che interessa la costruzione della rete ecologica è quella

---

<sup>22</sup> Si cita tra i diversi casi quello del fiume Sarno (Moccia, Arena, 2015).

<sup>23</sup> A titolo esemplificativo si rimanda alle notizie diffuse, ne mese di aprile, sui quotidiani nazionali e regionali a maggiore tiratura e al sito dell'Istituto Nazionale di Statistica: <https://www.istat.it/it/archivio/presenze+turistiche>.

della riqualificazione delle aree dismesse, la cui ri-progettazione rappresenta un'occasione per affermare il paradigma della sostenibilità e interpretare in chiave ecologica gli interventi di riconversione e potenziamento industriale tornando a coniugare la matrice etimologica di economia (οἶκος -nomos) e ecologia (οἶκος -logia). Per i restanti comuni che interessano il versante interno del Vesuvio e l'area giuglianese, riconosciuti dal PTR come sistemi a dominante rurale-manifatturiera, nessun indirizzo legato alla realizzazione della rete ecologica assume particolare rilevanza. Unica eccezione è rappresentata dalla valorizzazione della costa del litorale domitio, che anche le attuali strategie della Regione – con la messa a concorso della realizzazione di un *masterplan* che coinvolge i territori che da Sessa Aurunca scendono fino al Monte di Procida e al golfo di Pozzuoli – confermano essere un tema rilevante per la valorizzazione del paesaggio campano. Tuttavia è necessario sottolineare che anche il versante interno del monte Somma conserva ampi suoli destinati ad attività agricola che possono costituire la matrice di riferimento per la costruzione della rete ecologica.

### *3.4.3. Gli orientamenti politici e strategici metropolitani: la valenza dei corridoi ecologici*

Pur in assenza di un piano strategico che definisca le direttrici di sviluppo, la Città Metropolitana di Napoli ambisce a dotarsi di uno strumento di governo del territorio, portando a termine il lungo iter procedurale<sup>24</sup> di approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento (PTC). Il PTC della città metropolitana di Napoli, tra alterne e lunghe vicende procedurali e politiche, è stato adottato con deliberazione del Sindaco Metropolitano n. 25 del 29 gennaio 2016. L'asse strategico definito, rilevante per il tema qui trattato, ossia la ricomposizione ecologica dei sistemi ambientali metropolitani, è quello della conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, naturale, culturale e paesistico, finalizzato a rafforzare i valori identitari, la forza attrattiva e l'abitabilità del territorio metropolitano e a favorire forme sostenibili di sviluppo endogeno locale. Tale obiettivo si traduce nell'infrastrutturazione ambientale del territorio; data la complessità e peculiarità conformativa della Città Metropolitana napoletana questo aspetto assume una duplice accezione: insediativa e ecologica. Nella prima gli obiettivi sono finalizzati al potenziamento del sistema della mobilità e dei trasporti in un'ottica di connessione regionale, nazionale ed europea; nella seconda accezione la rete ecologica assume funzioni che superano i singoli valori ambientali, quali la tutela e il potenziamento della biodiversità, per rispondere a esigenze più complesse di qualità e fruizione paesaggistica e culturale. A tale scopo, per contrastare la crescente frammentazione degli spazi naturali o con sufficienti potenziali di biodiversità, il Piano opera, all'interno di politiche tese alla conservazione della biodiversità e al contenimento dell'utilizzo antropico del territorio, nella direzione della costruzione di una rete ecologica, tutelando gli elementi di interconnessione ancora esistenti tra le tre principali aree naturali (Campi Flegrei-Vesuvio monte Somma-Penisola Sorrentina) e programmando un'adeguata rinaturalizzazione e riattivazione delle funzioni eco-sistemiche dei territori o delle aree aventi una potenziale funzione connettiva. A queste azioni si aggiunge l'istituzione di cinque parchi metropolitani – Parco lacustre-archeologico-agricolo di Litaernum, Parco delle Colline di Napoli, Parco agroforestale Napoli Nord, Parco agricolo dei Regi Lagni, Parco agroforestale Nolano – finalizzati alla salvaguardia di riserve di naturalità minacciate dai processi di urbanizzazione. Il PTC individua, dunque, le aree naturali protette, quelle agricole e agricole periurbane quali nodi principali e componenti essenziali della rete ecologica e le aree agricole residuali, le aree di recupero e riqualificazione paesaggistica e le aree verdi e gli spazi aperti interni ai

---

<sup>24</sup> Per un maggiore approfondimento si rimanda a [http://www.cittametropolitana.na.it/pianificazione\\_territoriale/ptcp/cronologia](http://www.cittametropolitana.na.it/pianificazione_territoriale/ptcp/cronologia).



tessuti urbani, quali elementi strutturanti dei corridoi di connessione. Tuttavia queste zone per la loro naturale conformazione di elementi areali, per la loro localizzazione e la loro frammentazione, se da un lato assicurano maggiore efficienza per la conservazione della biodiversità, dall'altro non riescono ad assumere il carattere e ad assolvere la funzione di corridoi ecologici.

In questa impostazione della rete ecologica metropolitana, finalizzata in particolare alla mitigazione della frammentazione ecologica, assumono, infatti, grande rilevanza le aree agricole periurbane, ossia quelle porzioni di territorio che *«presentano precisi rapporti spaziali di contiguità o inclusione con le aree urbanizzate centrali o periferiche, ovvero intercluse tra più aree urbanizzate con una elevata contiguità insediativa, ove maggiormente si concentrano le pressioni edificatorie e di trasformazione per usi extra-agricoli e più forti sono i rischi di compromissione della struttura produttiva primaria e della qualità ambientale»*<sup>25</sup>. Le aree periurbane che segnano il confine delle aree urbanizzate e conservano una funzione prevalentemente agricola, assumono, quindi, la funzione di *buffer zones* in grado di arginare la crescita urbana e nel disegno di piano ambiscono a diventare una *green belt*; tuttavia la connessione tra queste aree individuate dal piano risulta ostica e complicata dalla continuità dei nuclei urbanizzati che ormai formano un *unicuum* di difficile penetrazione.

La rete ecologica metropolitana, nella proposta di PTC, dunque, è composta dalle aree naturali di maggiore estensione e sottoposte a tutele dirette che costituiscono le *core areas* e da corridoi composti da aree naturali o semi-naturali differenziati in funzione del tipo di tessuto urbano che attraversano: aree agricole, spazi verdi privati, spazi pubblici attrezzati a verde, alberature localizzate lungo gli assi viari. Ulteriore elemento cardine della rete ecologica è rappresentato dal reticolo idrografico dei Regi Lagni; questi, nel corso del tempo, hanno subito interventi antropici che ne hanno modificato il corso, la struttura, nei casi estremi la funzione trasformandoli da alvei naturali in collettori fognari ricoperti da assi viari. Il piano metropolitano prevede la rinaturalizzazione dei corsi d'acqua laddove possibile, mentre omette di definire indirizzi utili ad intervenire sui corsi d'acqua maggiormente danneggiati dall'attività antropica.

Nel disegno del Piano Metropolitano il concetto di corridoio, quale elemento di connessione tra riserve di naturalità, perde dunque la sua componente peculiare: la linearità. Eppure nell'area metropolitana di Napoli insiste un reticolo idrografico che, seppure fortemente alterato, può assolvere a pieno la funzione connettiva. Il concetto di 'corridoio' nell'area metropolitana di Napoli viene, dunque, adattato alla conformazione del territorio e la caratteristica principale della linearità viene subordinata alle necessità di individuazione di residui di naturalità.

Il Piano Metropolitano deve, perciò, orientare le proprie azioni al recupero del concetto di connessione e linearità dei corridoi mediante il ripristino e il potenziamento dei corsi d'acqua e delle aree ripariali. All'interno del piano i corsi d'acqua devono assumere un ruolo strutturante, in linea con le più affermate teorie e prassi nazionali e mondiali, che riconoscono nelle infrastrutture ambientali gli elementi in grado di fornire risposte positive agli effetti prodotti dai cambiamenti climatici e di migliorare la qualità eco-sistemica degli insediamenti.

È possibile, all'interno del territorio metropolitano, ipotizzare la realizzazione di corridoi che, strutturandosi sulle opere di canalizzazione, possano rafforzare la connessione tra le aree naturali del Vesuvio e del Partenio inglobando anche le masserie e gli elementi del patrimonio culturale e culturale della piana campana al fine di integrare gli obiettivi di sostenibilità ecologica con quelli di tutela e valorizzazione del patrimonio storico-culturale.

Se i corridoi strutturati a ridosso dei corsi d'acqua possono essere classificati tra le 'infrastrutture blu', nel territorio metropolitano possono essere individuati anche elementi in grado di strutturare infrastrutture definibili 'verdi': la dorsale est-ovest, che connette Appennino, agro nolano,

---

<sup>25</sup> Norme Tecniche di Attuazione del PTC di Napoli, art. 48, comma 1.



colline di Napoli, Campi Flegrei, fascia costiera, lago Patria; i versanti di monti Partenio e Lattari; il complesso Vesuvio-Somma e la piana campana (Acerra); il complesso Vesuvio-Somma, il monte Partenio, la piana nolana.

#### *3.4.4. La costruzione della Rete Ecologica Metropolitana*

La strategia metropolitana di riqualificazione ambientale, visti i limiti del PTC, dovrebbe recuperare gli indirizzi dettati dal piano regionale, assumendo una doppia valenza, eco-sistemica e visiva ossia comprendendo e temperando gli aspetti ambientali con quelli storico-culturali. Per rendere concreta la prima accezione è necessario sviluppare un'interpretazione del paesaggio in grado di integrare forme e processi, sia in relazione ai fenomeni naturali che agli aspetti storici e socio-economici, indagando processi in corso che riguardano l'attività agricola e la forestazione dei versanti, l'assetto produttivo, quello infrastrutturale e quello insediativo, nella sua componente storica evolutiva e in relazione a beni architettonici isolati, siti archeologici, viabilità storica. Per attuare i principi della seconda componente, quella visiva, nella costruzione della rete ecologica metropolitana si dovrà tenere conto degli aspetti estetico-percettivi individuando i principali punti e strade panoramici, i livelli di intervisibilità, la struttura formale e il senso dei luoghi percepiti a livello metropolitano. La rete ecologica metropolitana ha la possibilità di dettagliare e inserire nuovi elementi strutturanti dei bacini visivi individuati a livello regionale. Se, infatti, alla scala di area vasta gli unici elementi primari visivi sono riconoscibili nelle principali componenti fisico-morfologiche, alla scala metropolitana, nei distretti visivi, la qualità strutturante dei paesaggi è assunta anche da elementi naturali o antropici, i cosiddetti landmarks territoriali.

Stando a quanto suggerito dal PTR la REM dovrà, in primo luogo, identificare unità territoriali complesse, confrontabili con il concetto di 'unità di paesaggio', comprensive degli aspetti socio-economici da mettere in relazione con gli elementi strutturanti; in secondo luogo per conservare e potenziare la biodiversità e ridurre la frammentazione ecosistemica, la Città Metropolitana dovrà integrare le politiche agricole regionali tese al recupero delle numerose ed estese aree agricole intercluse e identificare, in aree intensamente edificate, spazi connettivi, da preservare o ricostituire. L'agricoltura, infatti, gioca un ruolo fondamentale nella salvaguardia della biodiversità e nella conservazione di ecosistemi ed habitat naturali mentre le politiche metropolitane dovranno assicurare l'utilizzo di modelli e processi di sviluppo che rispettino i tempi della rigenerazione delle risorse e le varietà animali e vegetali. La tutela della biodiversità dovrà essere, inoltre, assicurata anche dalla realizzazione dei corridoi ecologici, da perseguire attraverso la diffusa valorizzazione della rete idrografica superficiale e delle annesse fasce fluviali. In relazione alla strategia di valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico la Città Metropolitana con il piano strategico ha la possibilità, sul piano politico, di orientare le proprie azioni in particolare per sostenere le organizzazioni del terzo settore che operano nel campo della gestione e valorizzazione del patrimonio; sul piano operativo, di indirizzare l'attività edilizia ed urbanistica alla tutela attiva: in particolare i centri storici costituiscono un laboratorio di sperimentazione, il loro assetto, infatti, deve essere salvaguardato mediante la conservazione e la valorizzazione dei caratteri spaziali, architettonici e tipologici esistenti, limitando le trasformazioni ad ambiti privi di valore storico-testimoniale, ma al contempo è necessario consentire interventi che favoriscano l'insediamento di attività economiche legate al settore della ricettività e alla fruizione innovativa dei beni, legando alla tutela ambientale anche lo sviluppo economico.

Per quanto riguarda il tema della riqualificazione delle aree dismesse, la Città Metropolitana avrà la possibilità di incidere sulla qualità delle aree esistenti o di quelle eventuali da destinare ad insediamenti produttivi: le prime, talvolta anche incompiute, dovranno essere oggetto di

trasformazioni orientate a migliorare la qualità e l'efficienza ambientale dei siti, sia per quanto concerne gli stabilimenti sia, in particolar modo, per l'organizzazione degli spazi aperti, troppo spesso destinati solo ad aree parcheggio. Nel caso fosse necessario individuare aree per nuovi insediamenti produttivi di interesse metropolitano, queste dovranno essere localizzate e dimensionate in funzione della reale domanda proveniente dai territori e rese trasformabili solo a fronte del recupero all'uso agricolo dei suoli precedentemente destinati ad attività produttive e mai realmente asserviti a tale scopo.

Infine, un ultimo tema rilevante per la costruzione della REM riguarda le interrelazioni tra le reti ecologiche e quelle territoriali: la costruzione della rete ecologica metropolitana dovrà ambire all'integrazione tra i due livelli mediante la realizzazione di infrastrutture verdi e blu. Tale obiettivo potrà essere perseguito convertendo le aree di pertinenza delle infrastrutture lineari, naturali o artificiali, in greenway (Little, 1990). Tali spazi, infatti assolvono la richiesta di aree ad uso ricreativo e al contempo mettono in relazione aree di pregio naturalistico: le greenway consentono, infatti, di ampliare i benefici delle aree che collegano poiché incrementano gli habitat e la biodiversità delle specie animali e vegetali presenti lungo le fasce infrastrutturali e assicurano il movimento delle specie tra le core areas che mettono in comunicazione.

Sotto il profilo ambientale tale azione si dovrà concretizzare nel ripristino e nella riqualificazione degli alvei naturali, mentre sotto il profilo territoriale la componente naturale dovrà essere associata alle reti ferroviarie, viarie, tecnologiche, di adduzione idrica, energetica e di smaltimento destinando le fasce di rispetto di tali assi al ripristino o alla costruzione di livelli adeguati di naturalità, cui dovrà essere associata la possibilità di fruizione delle aree naturali.

Le aree di pertinenza delle infrastrutture costituiscono un'importante opportunità per la realizzazione di infrastrutture verdi. La legge ne dispone ed assicura l'inedificabilità per ragioni di sicurezza degli insediamenti urbani circostanti e dell'infrastruttura stessa. La loro funzione principale consiste nella mitigazione degli impatti dell'inquinamento atmosferico e acustico prodotto dai flussi che transitano lungo l'infrastruttura, a tale funzione si associa quella di corridoi ecologici quando sono in grado di connettere aree naturali di rilevanza territoriale. La possibilità di realizzare infrastrutture verdi a ridosso di tali tipo di assi comporta un'attenta valutazione delle condizioni di contesto. Qualora le infrastrutture scorrano al di fuori dei centri abitati vi è maggiore possibilità di conservazione delle fasce di vegetazione sui rilevati o di realizzazione di aree ad elevato grado di naturalità, come piccoli boschi, negli spazi di manovra e nelle aree intercluse degli svincoli, dove l'accessibilità è ridotta, ma la scelta delle specie da piantare deve comunque assicurare le condizioni di sicurezza nell'utilizzo dell'infrastruttura. Qualora, invece, gli assi viari scorrano in prossimità dei centri abitati la realizzazione di infrastrutture verdi offre maggiori possibilità di coniugare ai benefici ambientali e di tutela della biodiversità e miglioramento della qualità ambientale anche la fruizione delle aree mediante la destinazione delle stesse ad aree ricreative per lo sport e il tempo libero. La valutazione di realizzazione o ripristino di infrastrutture 'blu' – ossia infrastrutture ambientali strutturate su corsi d'acqua e corpi idrici – intercetta, invece, problemi connessi con i rischi di esondazione e allagamenti. La presenza di acqua, anche in forme artificiali, potrebbe essere maggiormente efficace e più facilmente realizzabile negli "entroterra" delle infrastrutture lineari, ossia delle superfici che assolvono esclusivamente funzioni logistiche e non sono interessate dai flussi maggiori di traffico e che potrebbero rappresentare serbatoi di naturalità e aree di riqualificazione paesaggistica all'interno di corridoi ecologici più complessi. All'interno delle aree urbane, invece, il ripristino di alvei tombinati potrà avvenire mediante la deviazione delle strade da cui sono stati ricoperti, qualora gli assi scorrano in ambienti poco urbanizzati e congestionati; viceversa, all'interno di aree urbane compatte, laddove gli interventi hanno modificato radicalmente la naturalità dei corsi, trasformandoli in collettori fognari, si potrà prevedere la realizzazione

di canali artificiali superficiali che consentano di ripristinare le funzioni di raccolta e smaltimento delle acque piovane alleggerendo la falda acquifera. I tracciati e le aree di pertinenza delle linee ferroviarie dismesse costituiscono, infine, un'ulteriore ottima struttura per la costruzione di infrastrutture verdi. La dismissione delle reti ferroviarie è conseguenza di politiche di riduzione delle linee, giustificate dall'inutilizzo delle stesse, oppure dalla ri-localizzazione delle stesse in aree più idonee ai mutati ed innovativi standard ferroviari (ad esempio l'alta velocità). In questi casi gli interventi maggiormente diffusi di riutilizzo delle linee ferroviarie dismesse consistono nella realizzazione intorno agli assi di parchi urbani di valenza e fruizione intercomunale: infatti i tracciati ferroviari vengono trasformati in piste ciclopeditoni in modo da assicurare la conservazione della funzione, a carattere maggiormente urbano, di collegamento tra nodi ed attrezzature di rilievo. Inoltre dal punto di vista strettamente ecologico, al vantaggio di conservazione della modalità sostenibile della mobilità nel tipo – con il solo cambiamento di vettore da treno a tram elettrico, bicicletta, pattini, skateboard, monopattini, o piedi – si associa il beneficio dell'incremento delle risorse floristiche e di conseguenza faunistiche.

Infine, ultimo tema rilevante per la rete ecologica metropolitana è la riqualificazione ambientale della linea di costa; questa costituisce un ecotone di rilevanza ecologica primaria ma rappresenta anche uno degli ambiti più difficile di recuperare date le ingenti trasformazioni e le differenti caratteristiche naturali e antropiche. A tratti a maggior grado di naturalità quali quelli dell'area cilentana si susseguono fasce maggiormente urbanizzate dove la costa è stata modificata a seguito dei processi di industrializzazione che hanno comportato la localizzazione di capannoni industriali a discapito della fruizione turistica e balneare. Il tratto costiero del capoluogo è emblematico della prevalenza della dimensione insediativa su quella naturale: al porto stretto dalle ex aree industriali – Corradini a est e Italsider a ovest – si alternano brevi e insignificanti lembi di spiaggia. Infine la costa domitica, interessata da forti fenomeni di abusivismo edilizio, conserva uno dei paesaggi più importanti sotto il profilo ecologico, quello del sistema dunale, retrodunale e dei boschi di pino: un'emergenza da ripristinare, riqualificare e conservare.

### *3.4.5. Le soluzioni tecniche per la realizzazione di infrastrutture ambientali*

La realizzazione della rete ecologica a livello metropolitano potrà, dunque, introdurre le novità che si sono affermate, nel dibattito scientifico e disciplinare, sul tema della sostenibilità ambientale. Se nel Duemila, l'approccio geo-ecosistemico risultava innovativo per la redazione del PTR, oggi la soluzione maggiormente consolidata e adottata per rispondere alle esigenze di miglioramento della qualità ambientale è la realizzazione di infrastrutture verdi e blu (Angrilli, 2015, 2016; Coppola, 2016; Commissione Europea, 2012). Queste ultime sono reti di aree naturali e seminaturali pianificate a livello strategico e realizzate a ridosso degli elementi lineari del paesaggio naturale, come i corsi d'acqua, e di quello antropico, come le reti viarie e ferroviarie; consistono nella riproduzione, anche artificiale, di processi naturali mediante l'ausilio di tecnologie e prodotti innovativi. La costruzione di infrastrutture verdi e blu in ambito urbano può avvenire mediante diversi tipi di intervento: il potenziamento delle alberature lungo le strade, la realizzazione di tetti giardino, la conversione di aree inutilizzate in parchi, orti agricoli o aree umide, l'organizzazione e la gestione virtuosa e sostenibile delle aree pubbliche, il "lasciar fare alla natura".

Il primo tipo di intervento ha lo scopo di favorire la formazione di nuovi habitat aumentando la biodiversità e al contempo comporta benefici sull'ambiente urbano in termini di mitigazione dall'inquinamento atmosferico e acustico causato dal traffico veicolare. Alla realizzazione di strade alberate può essere associata l'implementazione di tetti giardino sulle coperture piane degli edifici,

in tal modo si introducono nuove superfici naturali che funzionano da *stepping zones* e aumentano la presenza e i benefici di aree naturali in contesti fortemente urbanizzati. La realizzazione di tetti giardino comporta ulteriori effetti positivi per il sistema urbano: migliora l'isolamento termico riducendo i consumi energetici per il riscaldamento o raffrescamento degli interni; aumenta la quantità di acque meteoriche assorbite fino al 70% riducendo così il volume di acque immesse in falda, e svolge contemporaneamente una funzione di filtro depurativo per quelle che passano.

Nel caso della presenza di aree residuali incolte o prive di destinazioni d'uso gli interventi consigliabili per l'implementazione delle infrastrutture verdi, ossia finalizzati al ripristino della permeabilità dei suoli e al miglioramento delle funzioni ecologiche, sono la realizzazione di parchi e orti agricoli, (*urban agricultural parc* e *community garden*) e aree umide. La prima soluzione consente di mettere a coltura aree prive di funzioni, ciò comporta benefici dal punto di vista non solo ambientale ed ecologico ma anche economico e sociale. Difatti tali spazi possono essere affidati alla gestione di singoli cittadini o di scuole e rappresentano occasioni di recupero della socialità e della vita di comunità, valori in perdita nelle realtà urbane; inoltre offrono la possibilità di produrre beni primari che incoraggiano e sostengono le piccole economie locali.

La realizzazione di aree umide oltre ad implementare il ventaglio di soluzioni possibili per la valorizzazione di aree inutilizzate, costituisce anche una risposta ai problemi di gestione delle acque meteoriche. I bacini di raccolta e conservazione delle acque piovane risolvono problemi legati a fenomeni di allagamento e ruscellamento e conseguente inquinamento delle acque in occasione di precipitazioni abbondanti. È opportuno precisare che la realizzazione di bacini di detenzione delle acque meteoriche, di tipo temporaneo (*dry ponds – water square*) (Scala, 2014) pone problemi in merito alla loro gestione in quanto, nei periodi in cui non vengono riempiti dalle precipitazioni meteoriche, sono assimilati a luoghi abbandonati, privi di funzioni, ricettacoli di rifiuti; tuttavia esperienze recenti – piazze d'acqua progettate per Rotterdam da De Urbanisten<sup>26</sup> e Studio Marco Vermeulen<sup>27</sup> per Singapore<sup>28</sup>, o Copenhagen<sup>29</sup> – dimostrano che è possibile progettare tali spazi in modo da assicurare usi differenti in funzione della presenza/assenza d'acqua. I bacini di tipo permanente (*wet ponds* – laghi), invece, risultano essere più efficaci, in particolare in aree caratterizzate da inquinamento poiché la sedimentazione delle acque favorisce la bonifica dei suoli ed assicura la presenza quasi perenne di acqua mitigando gli effetti dell'isola di calore urbana in contesti fortemente urbanizzati. Vi sono, inoltre, interventi che, agendo sulle modalità di progettazione consentono di migliorare la gestione dei cicli urbani: ad esempio la corretta progettazione delle reti fognarie consentirebbe di separare le acque nere/grigie da quelle bianche con la possibilità di riutilizzare queste ultime per l'irrigazione, gli usi domestici o industriali. Infine, le capacità di fitodepurazione delle aree umide le rendono un'ottima soluzione anche per la trasformazione delle aree abbandonate e soggette allo smaltimento illegale di rifiuti, successivamente a una prima fase di pulizia e messa in sicurezza.

Anche la riqualificazione di aree destinate a servizi e spazi pubblici può concorrere alla realizzazione di infrastrutture verdi urbane. Ad esempio le aree destinate alle pratiche sportive risultano spesso sottoutilizzate a fronte dell'impermeabilizzazione di ingenti spazi eccedenti quelli necessari per la realizzazione degli impianti. La riqualificazione di questi spazi offre la possibilità di ottimizzare le aree libere mediante la piantumazione di specie arboree ma anche l'introduzione di differenti attrezzature per il tempo libero non correlate all'utilizzo degli impianti e fruibili a tempo pieno. Altro tipo di aree destinate a servizi pubblici e possibili oggetto di trasformazione in chiave ecologica sono

---

<sup>26</sup> Cfr. <http://www.urbanisten.nl/wp/?portfolio=waterpleinen>.

<sup>27</sup> Cfr. <http://marcovermeulen.eu/projecten/projecten/61/waterpleinbloemhof/>.

<sup>28</sup> Cfr. <http://www.urbanisten.nl/wp/?portfolio=singapore>.

<sup>29</sup> Cfr. [http://www.klimakvarter.dk/wp-content/2013/03/klimakvarter\\_ENG\\_low.pdf](http://www.klimakvarter.dk/wp-content/2013/03/klimakvarter_ENG_low.pdf).

i parcheggi, nella prassi costituiti da ampie superfici impermeabilizzate. La sostituzione dell'asfalto con pavimentazioni drenanti, la piantumazione di specie arboree che assicurano ombreggiamento e mitigazione dell'inquinamento, la trasformazione delle superfici sovradimensionate rispetto alle esigenze in parchi e giardini pubblici sono azioni possibili in grado di incidere positivamente sulla qualità ambientale degli insediamenti urbani.

Ultima pratica funzionale al ripristino e al potenziamento dei servizi eco-sistemici è "lasciar fare alla natura". I processi di ri-colonizzazione spontanea assicurano i più elevati gradi di biodiversità della flora e della fauna e perciò, anche se richiedono tempi più lunghi rispetto alle pratiche governate dall'uomo, consentono di perseguire risultati migliori in termini ecologici (Clément, 2005).

La costruzione della REM rappresenta, dunque, un'occasione per valorizzare le sinergie tra le aree con elevato potenziale naturale e le infrastrutture a maggior grado di antropizzazione presenti nella città metropolitana.

### **3.5. Conclusioni e orientamenti per il piano strategico metropolitano**

Gli studi condotti su diversi aspetti rilevanti per il territorio metropolitano consentono di individuare le caratteristiche peculiari, i punti di forza e quelli di debolezza, del sistema insediativo, infrastrutturale e ambientale della Città Metropolitana di Napoli al fine di suggerire possibili strategie e interventi da inserire nel Piano Strategico Metropolitano per rafforzare la competitività territoriale metropolitana.

Sotto il profilo insediativo le indagini condotte confermano il ruolo centrale del capoluogo attorno cui si addensano centri minori con densità abitative molto elevate ma carenti in termini di dotazioni territoriali in grado di assegnare loro un ruolo all'interno della Città Metropolitana, o quanto meno di assicurarne l'autonomia da Napoli. I comuni metropolitani sono caratterizzati da densità medio-basse indice di un elevato consumo di suolo a fronte di una bassa qualità dell'abitare e della città pubblica. L'individuazione per ciascun comune delle sezioni censuarie con soglie di densità abitative ottimali (150-250 abitanti/ettaro) consente di ipotizzare all'interno del Piano Strategico la previsione di linee guida per ciascun Comune finalizzate a suggerire interventi di riequilibrio insediativo e miglioramento della qualità dei nuclei abitati. A livello di pianificazione metropolitana, invece, l'individuazione dei Comuni con densità abitative medio basse, consente di individuare quelli all'interno dei quali prevedere strategie di riequilibrio metropolitano tenendo conto dei vincoli all'urbanizzazione derivanti dalla presenza di rischi di tipo ambientale che interessano l'area flegrea, quella vesuviana e la penisola sorrentina. La classificazione del territorio metropolitano in funzione della densità abitativa comporta, inoltre, la possibilità di definire un criterio da seguire per indicare un metodo attraverso cui distribuire i carichi insediativi nella Città. La proposta di PTC in corso di approvazione, infatti, demanda alle conferenze d'ambito tale compito; in assenza di un criterio su cui strutturare il tavolo di concertazione tra i diversi Comuni, la questione del dimensionamento di ciascuno di essi potrebbe ridursi a un conflitto politico, mentre la conoscenza delle densità insediative rappresenta un dato tecnico, oggettivo, su cui discutere le possibili strategie di evoluzione demografica e urbanistica.

Il profilo occupazionale metropolitano attualmente rappresenta l'esito delle politiche di sviluppo economico perseguite mediante i piani per le Aree di Sviluppo Industriale: è all'interno di esse, infatti che è localizzato il maggior numero di addetti della Città Metropolitana di Napoli. Il restante tessuto lavorativo metropolitano è caratterizzato dalla presenza di piccole e medie imprese suddivise in numerose unità locali del lavoro. Se in termini di valori assoluti è possibile definire la localizzazione delle aree con valori occupazionali più elevati, la densità degli addetti della Città,



intesa come rapporto tra il numero di occupati e la superficie territoriale delle sezioni censuarie, fa emergere la carenza di occupazione e la scarsa competitività della città metropolitana: aree di rilievo in termini di occupazione sono presenti solo all'interno del capoluogo e coincidono con le sezioni in cui sono localizzate funzioni terziarie e quaternarie. Se ne deduce che il tessuto imprenditoriale napoletano è fondato su unità di lavoro piccole e medie ed in base a queste considerazioni il Piano dovrà orientare le politiche finanziarie, ma anche territoriali ed infrastrutturali a sostegno di questa realtà economica che ha esigenze differenti da quelle delle Aree di Sviluppo Industriale e maggiormente orientate alla possibilità di integrare il lavoro con i più diversificati aspetti della vita quotidiana. I temi da approfondire e le esigenze da soddisfare sono maggiormente legati ad una domanda di accessibilità, e di dotazioni di servizi a sostegno delle imprese e di chi vi lavora.

Per quanto concerne il settore turistico, l'area metropolitana è caratterizzata da un'offerta ampia e diversificata in termini di qualità di beni culturali, paesaggistici e ambientali. Il piano strategico ha il compito di prevedere politiche per questo tipo di turismo in grado di estendere l'offerta di qualità anche ai centri minori in cui le risorse attrattive sono maggiormente legate alle identità locali; queste determinano una differenza tra i diversi paesaggi metropolitani in grado di diversificare e ampliare la domanda. Altra possibile politica da adottare si fonda sull'integrazione dell'offerta turistica paesaggistico-ambientale con quella culturale al fine di rendere più stabile e duraturo il fenomeno. L'anello debole del settore è rappresentato, invece, dal turismo legato a motivi di affari e lavoro: un primo aspetto negativo concerne la tipologia e la qualità dell'offerta non in linea con gli standard europei, il secondo aspetto inerisce, invece, alla localizzazione delle strutture, ubicate prevalentemente nel capoluogo. Per soddisfare tale fetta di mercato l'offerta deve essere diversificata e delocalizzata dal centro principale ai comuni in cui sono insediate le aziende e i servizi di richiamo nazionale ed internazionale. Ciò dunque, comporta la necessità da un lato di adeguare il parco ricettivo attraendo e insediando sul territorio le catene alberghiere e della ristorazione dei grandi circuiti internazionali, dall'altro lato di migliorare il sistema di accessibilità e la qualità urbana dei centri minori.

Il Piano ha dunque il compito di strutturare l'offerta ricettiva allo scopo di rendere stabile e duratura quella legata a turismo culturale e ambientale e competitiva quella connessa al lavoro e agli affari.

La morfologia della Città Metropolitana di Napoli – definita a partire da indagini condotte sul sistema delle infrastrutture su gomma in relazione a densità, grado di accessibilità e centralità degli insediamenti determinato dalle caratteristiche dei nodi – porta all'individuazione di differenti realtà insediative che, a seconda del contesto territoriale e del rapporto tra esse e gli assi portanti, necessitano di politiche, strategie e interventi diversi finalizzati a confermare, riequilibrare, potenziare gli assetti esistenti e il ruolo centrale dei nuclei.

La conformazione metropolitana derivante dagli studi sulla densità insediativa (Figure 3.1 e 3.2), occupazionale (Figure 3.4 e 3.5) -e sull'assetto infrastrutturale (Figure 3.17 e 3.18) mostra gli squilibri territoriali odierni: le aree, che in funzione del grado di accessibilità della rete infrastrutturale potrebbero rappresentare le centralità del sistema metropolitano, sono meno densamente abitate delle zone ben servite dalla rete infrastrutturale. L'inadeguatezza del sistema di trasporto rispetto alla quantità di popolazione insediata è una delle cause della bassa qualità urbana dei centri della corona metropolitana e del capoluogo stesso che si concretizza in problemi di congestione e traffico. Maggiori corrispondenze tra sistema infrastrutturale e insediativo si riscontrano, invece, in relazione alla localizzazione delle attività economiche-produttive, in particolare quelle con addetti superiori alle 250 unità. Come precedentemente esplicitato la localizzazione di tali attività produttive è l'esito di scelte e relative pianificazioni di settore il cui criterio localizzativo



principale è stato appunto il grado potenziale di accessibilità e il relativo adeguamento della rete infrastrutturale a supporto di esse. Il metodo di indagine utilizzato per determinare il grado di centralità dei nodi della rete infrastrutturale può essere applicato anche per operare le scelte di localizzazione delle attrezzature e delle opere di interesse metropolitano assicurando in tal modo l'efficacia e l'efficienza delle decisioni pubbliche così come è avvenuto per il settore economico produttivo.

Il piano strategico può definire le politiche di riequilibrio insediativo a partire da tali studi, poiché numerose sono le potenzialità inesprese del territorio e del suo sistema infrastrutturale che potrebbero essere sviluppate senza ulteriore aggravio di utilizzo del territorio e delle finanze pubbliche.

Le infrastrutture lineari possono rappresentare, inoltre, anche la struttura per ripristinare e riqualificare il sistema ambientale metropolitano. Questo ha in sé la dicotomia tipica del carattere napoletano: alla presenza di importanti e preziose riserve di naturalità si contrappone un'elevata frammentazione eco-sistemica. Una delle cause principali di questo fenomeno è la forte infrastrutturazione del territorio che, nel tempo, ha compromesso e alterato gli equilibri naturali. La pianificazione delle infrastrutture, in chiave sostenibile, secondo i parametri ormai affermatosi delle reti verdi, blu e grigie, costituisce l'opportunità per la Città di ristabilire rapporti virtuosi, ripristinando, laddove possibile, i caratteri dei paesaggi naturali, o riproducendo artificialmente mediante l'utilizzo di tecnologie, i cicli della natura al fine di migliorare la fornitura di servizi eco-sistemici e conseguentemente la qualità della vita. Tali azioni, precedentemente descritte, realizzate all'interno dei tessuti urbani consolidati sono in grado di ripristinare una continuità tra aree di pregio ad elevato grado di naturalità. Il Piano strategico ha l'occasione di disegnare la rete ecologica metropolitana e di indicare gli interventi per la sua realizzazione recuperando le indicazioni fornite dalla pianificazione regionale. In quest'ultima l'individuazione di sistemi territoriali di sviluppo e dei relativi caratteri distintivi – chiamati dominanti – ha avuto la funzione di definire gli indirizzi strategici per ciascun'area. A un decennio dall'approvazione dello strumento di pianificazione regionale e nelle more della redazione del piano paesaggistico, il piano metropolitano ha la possibilità di verificare la corrispondenza tra gli indirizzi dettati e le concrete direttrici di sviluppo perseguite all'interno della città metropolitana e di conseguenza modificare o dettagliare e attuare gli obiettivi e le relative azioni di implementazione della rete ecologica metropolitana. La pianificazione della Città Metropolitana ha il compito di occuparsi, declinare e implementare temi centrali della sostenibilità ambientale ed eco-sistemica – quali la densità, l'accessibilità, la mobilità, la valorizzazione del patrimonio paesaggistico e del turismo, la fornitura di servizi eco-sistemici, la riduzione del consumo di suolo – per poter essere competitiva nel panorama nazionale, europeo e internazionale, affermando la propria identità, i propri valori e rendendo vantaggiosi e produttivi gli investimenti per la loro progettazione.

## Bibliografia

- Alexander E. (1993), "Density Measures: a Review and Analysis", *Journal of Architectural and Planning Research*, 10 (3), pp. 181-202.
- Angrilli M. (2016), Definizioni e ruoli delle infrastrutture verdi e blu, in Moccia F. D., Sepe M. (a cura di), *Reti e infrastrutture dei territori contemporanei* (pp. 176-186). Roma: INU Edizioni.
- Angrilli M. (2015), "Infrastrutture verdi e blu" (F. Moccia, M. Sepe, Eds.), *Urbanistica Informazioni* (263s.i.), sez. V, pp. 1-2.
- Angrilli M. (2002), *Reti verdi urbane*. Roma: Palombi Editore.
- Arena A. (2017), L'Urban Network Analysis come strumento di supporto alle decisioni per il PUC di Marigliano. In Di Martino F., Cardone B., Sessa S. (Eds.), *GIS DAY 2016. Il GIS per il governo e la*

- gestione del territorio. (pp. 229-244). Canterano, Roma: Aracne Editrice.
- Barabasi A. (2002), *Linked: The New Science of Networks*. Cambridge, Massachusetts: Perseus Publishing.
- Batty M. (2004, February 23), A New Theory of Space Syntax. London: Centre for Advanced Spatial Analysis, University College London.
- Bavelas A. (1948), "A mathematical model for group structure", *Applied Anthropology*, 7, pp. 16-30.
- Bavelas A. (1950), "Communication patterns in task oriented groups", *Journal of Acoustical Society of America*, 57, pp. 271-282.
- Beauchamp M. (1965), "An improved index of centrality", *Behavioral Science*, 10, pp. 161-163.
- Bellefontaine T., Wisener R. (2011), *The Evaluation of Place-Based Approaches*. Canada: Government of Canada.
- Benedict M., McMahon E. (2006), *Green Infrastructures. Linking Landscapes and Communities*. Washington: Island Press.
- Bianchetti C. (2016), *Spazi che contano: il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*. Roma: Donzelli.
- Bigné J., Andreu L., Gnoth J. (2005), "The theme park experience: An analysis of pleasure, arousal and satisfaction", *Tourism Management*, 26, pp. 833-844.
- Calthorpe P., Fulton W. (2001), *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*. Washington: Island Press.
- Campbell T. (2012), *Beyond Smart city. How Cities Network learn and innovate*. London: Earthscan Publications.
- Cantin B. (2010), Integrated Place-Based Approaches for Sustainable Development. *Horizons*, 10 (4), pp. 7-15.
- Carta M. (2014), *Reimagining urbanism*. Trento: List Lab.
- Castells M. (2004), *La città delle reti* (C. Rizzo, Trans.). Venezia: Marsilio.
- Cervero R. (2004), *Developing Around Transit: Strategies and Solutions That Work*. Washington: Urban Land Institute.
- Cervero R. (1998), *The Transit Metropolis*. Washington: Island Press.
- Clément G. (2005), *Manifesto del Terzo paesaggio* (F. De Pieri, Trans.). Macerata: Quodlibet.
- Clementi M. (2016), *Forme imminenti. Città e innovazione urbana*. Rovereto: LIST Lab.
- Clementi M., Pavia R. (1999), *Territori e spazi delle infrastrutture*. Massa: Transeuropa.
- Commissione Europea (2012), *Soil Sealing Guidelines*.
- Coppola E. (2016), *Infrastrutture sostenibili urbane*. Roma: INU Edizioni.
- Coppola E. (2005), Un esercizio di Analisi S.W.O.T. applicato allo storico piano di sviluppo urbanistico della Valli del Belice, del Carboi e dello Jato. In Moccia F.D., Mesolella A. (a cura di), *Introduzione alla pianificazione dello sviluppo locale* (pp. 49-53). Napoli: CLEAN.
- Costanza R. (2008), "Ecosystem services: Multiple classification system are needed", *Biological Conservation*, (141), pp. 350-352.
- Crucitti A., Latora V., Porta S. (2006), "Centrality Measures in Spatial Networks of Urban Streets", *Physical Review E, Journal of the American Physical Society*, 73 (3).
- De Luca G., Moccia F.D. (a cura di) (2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*. Roma: INU Edizioni.
- De Vincenziis V. (2015), "Un quartiere chiamato 'densità'", *Abitare insieme/Living Together. Dimensione condivisa del progetto di futuro* (pp. 376-385). Napoli: CLEAN.
- de Wall M. (2014), *The City as Interface. How digital Media are changing the City*. Rotterdam: NAI010 Publisher.
- Della Corte V., Sciarnelli M., Cascella C., Del Gaudio G. (2015), "Customer satisfaction in tourist destination: The case of tourism offer in the city of Naples", *Journal of Investment and Management*, 4 s.i. (1-1), pp. 39-50.
- Evans G. (2001), *Cultural planning an urban renaissance?* London: Routledge.
- Farina A. (1993), *L'ecologia dei sistemi ambientali*. Padova: CLEUP.
- Farina A. (2004), *Lezioni di ecologia*. Torino: UTET.
- Fistola R., Las Casas G. (2016), La città come reti di reti: disegnare le reti delle relazioni nel sistema urbano. In F. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Reti e infrastrutture dei territori contemporanei* (pp. 140-145). Roma: INU Edizioni.
- Flament C. (1963), *Application of Graph Theory to Group Structure*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Freeman L. (1977), "A set of measures of centrality based on betweenness", *Sociometry*, 40, pp. 35-41.
- Freeman L. (1979), "Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification", *Social Networks* (1).
- Hansen W. (1959), "How Accessibility shapes Land Use", *Journal of the American Planning Association*, 52

- (2), pp. 73-76.
- Harary F., Norman R., Cartwright D. (1965), *Structural Models: An Introduction to the Theory of Directed Graphs*. New York: John Wiley and Sons.
- Hillier B. (1998), "From Research to Designer-engineering the Space in Trafalgar Square", *Urban Design Quarterly*, 68.
- Hillier B. (1996), *Space in the Machine: A Configurational Theory of Architecture*, New York: Cambridge University Press.
- Hillier B. (1999), "The hidden geometry of deformed grids: or, why space syntax works, when it looks as though it shouldn't", *Environment and Planning B*, 26, pp. 169-191.
- Hillier B., Hanson J. (1984), *The Social Logic Space*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hillier B., Hanson J., Graham H. (1987), "Ideas are in things: an application of space syntax method to discovering house genotypes", *Environment and Planning B*, 14, pp. 363-385.
- Hough M. (1995), *Cities and natural process*. New York: Routledge.
- Initalia (2017), *Piano strategico di sviluppo del turismo*. Roma: Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.
- Jiang B., Claramunt C. (2002), "Integration of Space Syntax into Gis: New Perspectives for Urban Morphology", *Transactions in Gis*, 6 (3), pp. 295-309.
- Krier R. (1979), *Urban Space*. London: Academy Editions.
- La Cecla F. (2015), *Contro l'urbanistica*. Torino: Einaudi.
- Little C. (1990), *Greenway for America*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Lynch K. (1960), *L'immagine della città*. Venezia: Marsilio.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Magnaghi A. (1994), *Il territorio dell'abitare: lo sviluppo locale come alternativa strategica*. Milano: FrancoAngeli.
- Mariano C. (2012), Variazioni sul tema: l'isolato nel progetto delle nuove centralità. In L. Reale (a cura di), *La città compatta. Sperimentazioni contemporanee sull'isolato urbano europeo* (pp. 93-105). Roma: Cangemi.
- Mascarucci R. (2016), Il valore aggiunto delle interconnessioni complesse. In Moccia F.D., Sepe M. (a cura di), *Reti e infrastrutture dei territori contemporanei* (pp. 166-175). Roma, Italia: INU Edizioni.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystem and human well-being the assessment series*. New York: Island Press.
- Moccia F.D. (2005), Pianificazione strategica. In Moccia F.D., Mesolella A. (Eds.), *Introduzione alla pianificazione dello sviluppo locale* (pp. 10-48). Napoli: CLEAN.
- Moccia F.D., Arena A. (2015), L'unità degli scavi di Pompei a svolgere un ruolo di promozione turistica di un territorio. *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive. Venezia, 11-13 giugno 2015* (pp. 1480-1486). Roma-Milano: Planum Publisher.
- Moccia F.D., Sepe M. (a cura di) (2016), *Reti e infrastrutture dei territori contemporanei*. Roma: INU Edizioni.
- Moxley R., Moxley N. (1974), "Determining point-centrality in uncontrived social networks", *Sociometry*, 37, pp. 122-130.
- Penn A., Turner A. (2003), "Space Layout Affects Search Efficiency for", *Proceedings 4th International Space Syntax Symposium*. London.
- Perulli P. (2000), *La città delle reti: forme di governo nel postfordismo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Pitt L., Watson R., Kavan C. (1995), "Service quality: a measure of information systems effectiveness", *MIS Quarterly*, 19 (2), pp. 173-187.
- Porta S., Latora V. (2008), Centrality and Cities Multiple Centrality Assessment as a Tool for Urban Analysis and Design. In Haas T. (Ed.), *New Urbanism & Beyond: Contemporary and Future Trends in Urban Design*. New York: Rizzoli.
- Porta S., Latora V. (2006), "Multiple Centrality Assessment. Centralità e ordine complesso nell'analisi spaziale e nel progetto urbano", *Territorio*, 39, pp. 189-202.
- Porta S., Crucitti P., Latora V. (2006), "The network Analysis of urban streets: a primal approach", *Environment and Planning B*, 33 (5), pp. 705-725.
- Porta S., Latora V., Wang F., Rueda S., Strano E., Scellato S. et al. (2012), "Street Centrality and the Location of Economic Activities in Barcelona", *Urban Studies*, 49 (7), pp. 1471-1488.
- Reale L. (2008), *Densità, città, residenza. Tecniche di densificazione e strategie anti-sprawl*. Roma: Cangemi.
- Reale L. (2012), La rivincita della densità. In Reale L. (a cura di), *La città compatta. Sperimentazioni*

- contemporanee sull'isolato urbano europeo (pp. 10-25). Roma: Cangemi.
- Rumor M., Coors V., Fendel E. (2007). Urban and Regional Data Management: UDMS 2007. *Proceedings 26th Urban Data Management Symposium, 11-12 ottobre 2007*. Stuttgart, Germany: Taylor and Francis Group.
- Russo M., Gasparrini C. (2012), "Campania. Napoli Est", *ECO WEB TOWN*, 5, pp. 1-30.
- Sabiadussi G. (1966), "The Centrality index of a graph", *Psychometrika*, 31, pp. 581-603.
- Salingaros N. (1998), "Theory of the Urban Web", *Journal of Urban Design*, 3.
- Santolini R. (2010), "Servizi ecosistemici e sostenibilità", *Ecoscienza* (3), pp. 20-23.
- Scala P. (2014), Water squares. Nuove idee di spazi pubblici. In Palestino M.F. (a cura di), *Spazi spugna* (pp. 133-146). Napoli: CLEAN.
- Sepe M. (2006), Distretti culturali e PIT: il caso studio del progetto integrato Paestum-Velia. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 87, pp. 35-51.
- Sepe M. (2013), *Planning and Place in the City: Mapping Place identity*. New York-London: Routledge.
- Sepe M. (2015), "Reti di luoghi, paesaggi delle tecnologie e nuove connessioni", *Crios*, 10.
- Sevtusk A. (2010), *Path and Place: A study of Urban Geometry and Retail Activity in Cambridge and Somerville*. Ph.D Dissertation. Cambridge: MIT.
- Sevtusk A., Mekonnen M. (2012), "Urban Network Analysis. A new toolbox for ArcGis", *International Journal of Geomatics and Spatial Analysis*, 22 (2), pp. 287-305.
- Shaw M. (1954), "Group structure and the behavior of individuals in small groups", *Journal of Psychology*, 38, pp. 139-149.
- Surkin M. (2003), Pensieri sulla densità. *Lotus International* (117).
- Teklenburg J., Timmermans H., Van Wagenberg A. (1993), "Space Syntax: standardized Integration Measures and some Simulations", *Environment and Planning B*, 20.
- Trauer B., Ryan B. (2005), "Destination image, romance and place experience – an application of intimacy theory in tourism", *Tourism Management*, 26, pp. 481-491.
- Vragovic I., Louis E., Diaz-Guilera A. (2005), "Efficiency of information transfer in regular and complex networks", *Physics Review E*. (71).
- Watts D., Strogatz S. (1998), "Collective Dynamics of small-world Networks", *Nature*, 393.
- World Tourism Organization (2011), *Annual Report 2011*. Madrid: UNWTO.
- Zhao L., Lu Y., Zhang L., Chau P. (2012), "Assessing the effects of service quality and justice on customer satisfaction and the continuance intention of mobile value-added services: An empirical test of a multidimensional model", *Decision Support Systems*, 52, pp. 645-656.



## 4. BENI CULTURALI, CENTRI STORICI E VALORIZZAZIONE DEI SITI DELL'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI

di Pasquale Rossi

L'impegno dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, nel contesto delle attività della Scuola di Governo del Territorio e delle possibili proposte per un 'Piano Strategico dell'Area Metropolitana di Napoli', è di ampio sostegno per studi e indagini nel settore orientato all'analisi, alla conoscenza e alla tutela dei beni culturali.

In ambito regionale per la presenza di uno straordinario patrimonio di beni materiali e immateriali, assumono una fondamentale importanza anche le caratterizzazioni geografiche ma soprattutto le linee evolutive e l'identità storico-culturale di vari e importanti siti dell'area provinciale.

Si tratta di linee di ricerca e di formazione che, sin dal 1991, con l'istituzione del corso di laurea di Conservazione dei beni culturali (il primo in Italia), rappresentano nel contesto accademico, per tradizione e competenza, un patrimonio di consolidata esperienza nel campo della formazione di professionisti e di esperti per la fruizione e la valorizzazione del territorio.

Aspetti e temi che in questo caso sono di grande impatto e importanza nell'ambito della proposizione di un piano strategico.

Spesso però i confini delle aree, di particolare ricchezza architettonica e storico-artistica, contraddistinte da una sorprendente stratificazione storica, non sempre collimano con i limiti geografici, delineati nel secolo scorso per le relative funzioni amministrative.

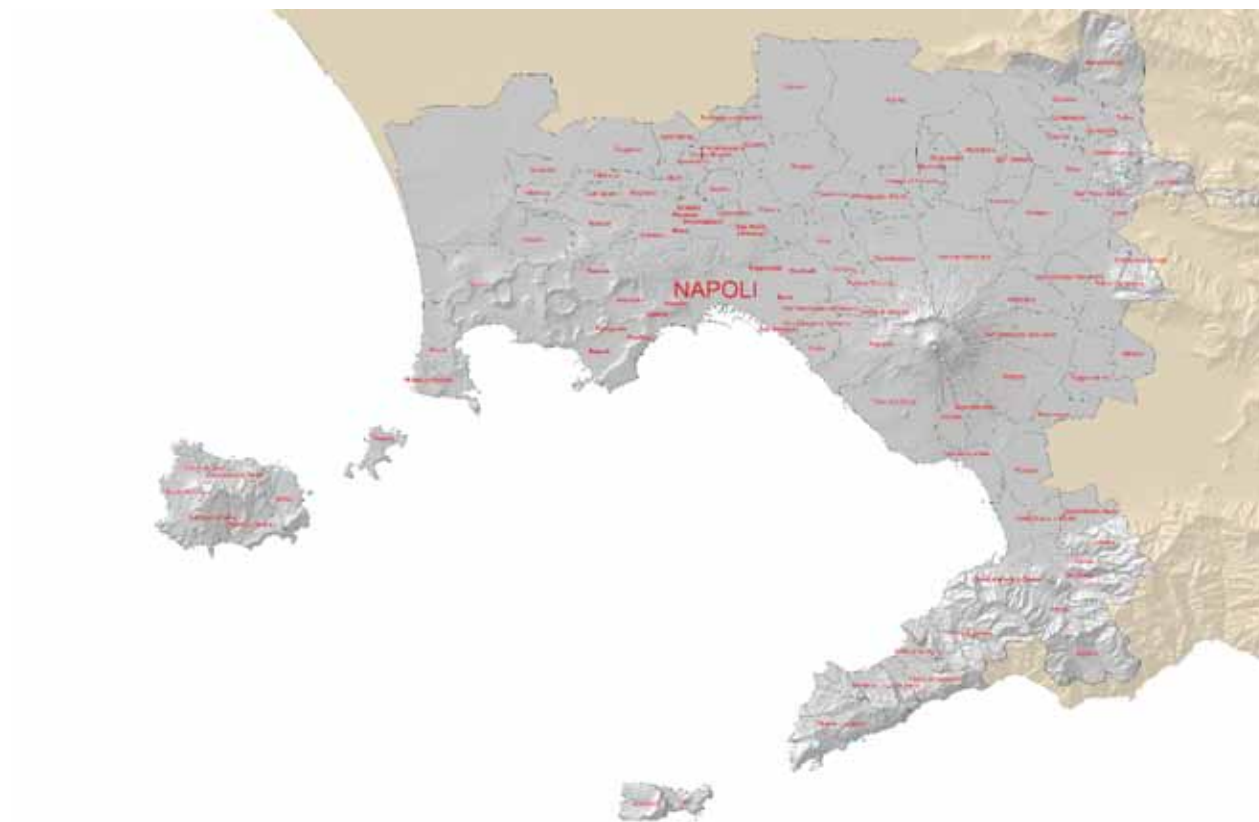
In tal senso occorre ricordare che l'assetto istituzionale dell'area metropolitana – che comprende le dieci municipalità del Comune di Napoli oltre ad altri 91 comuni della provincia partenopea (Fig. 4.1) –, proprio per le specifiche demarcazioni amministrative non sempre definisce, in modo congruo ed efficace, la continuità dei caratteri e delle identità dei siti.

Le trasformazioni territoriali che sono insite nella storia degli insediamenti, a partire dagli aspetti fondativi e nella naturale evoluzione diacronica, spesso non sono rappresentate in modo omogeneo nella suddivisione giuridico-amministrativa.

Si pensi al caso delle "Ville del Miglio d'Oro" – collocate nella direttrice tra Napoli e Portici, l'antica "Strada Regia delle Calabrie", rappresentata nella Mappa del Duca di Noja del 1750-75 (Fig. 4.2) – nate in seguito al progetto e all'istituzione del "Sito Reale" e della Reggia, a partire dal 1741 (Fig. 4.3), intrapreso da Carlo di Borbone, e naturalmente collegato alla scoperta e ai ritrovamenti dell'antica *Ercolaneum* (1738).



Fig. 4.1 – Mappa geografica della Città Metropolitana di Napoli



Fonte: sito istituzionale: [www.cittametropolitana.na.it](http://www.cittametropolitana.na.it) (consultazione marzo 2018)

Un asse stradale unico che attraversa ora una serie di comuni, posti in sequenza lungo la linea di costa e che sono parte integrante del contesto territoriale dell'Area Metropolitana di Napoli. E proprio questa zona, con omogenei caratteri identitari, tra architettura e paesaggio, natura e rinvenimenti archeologici, dominati dalla mole del *Mons Vesuvius* (Figg. 4.4-4.6), risulta una delle più frammentate dalle diverse pertinenze amministrative nonché dai limiti delle contigue e varie aree comunali.

Fig. 4.2 – Giovanni Carafa, duca di Noja, *Mappa Topografica della città di Napoli...*, 1750-75, tavv.11-12, dettaglio dell'area costiera tra la città di Napoli e la zona orientale

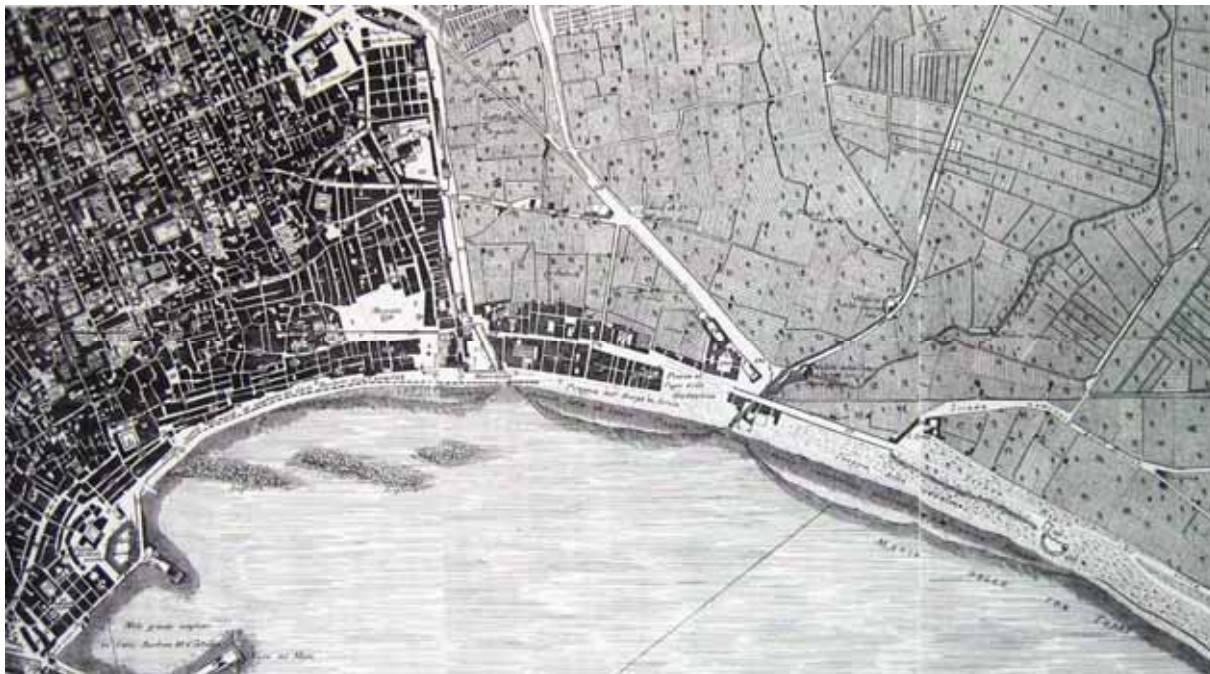


Fig. 4.3 – Giovanni Gravier, *Veduta della Real villa di Portici come si vede dal mare*, seconda metà del XVIII secolo

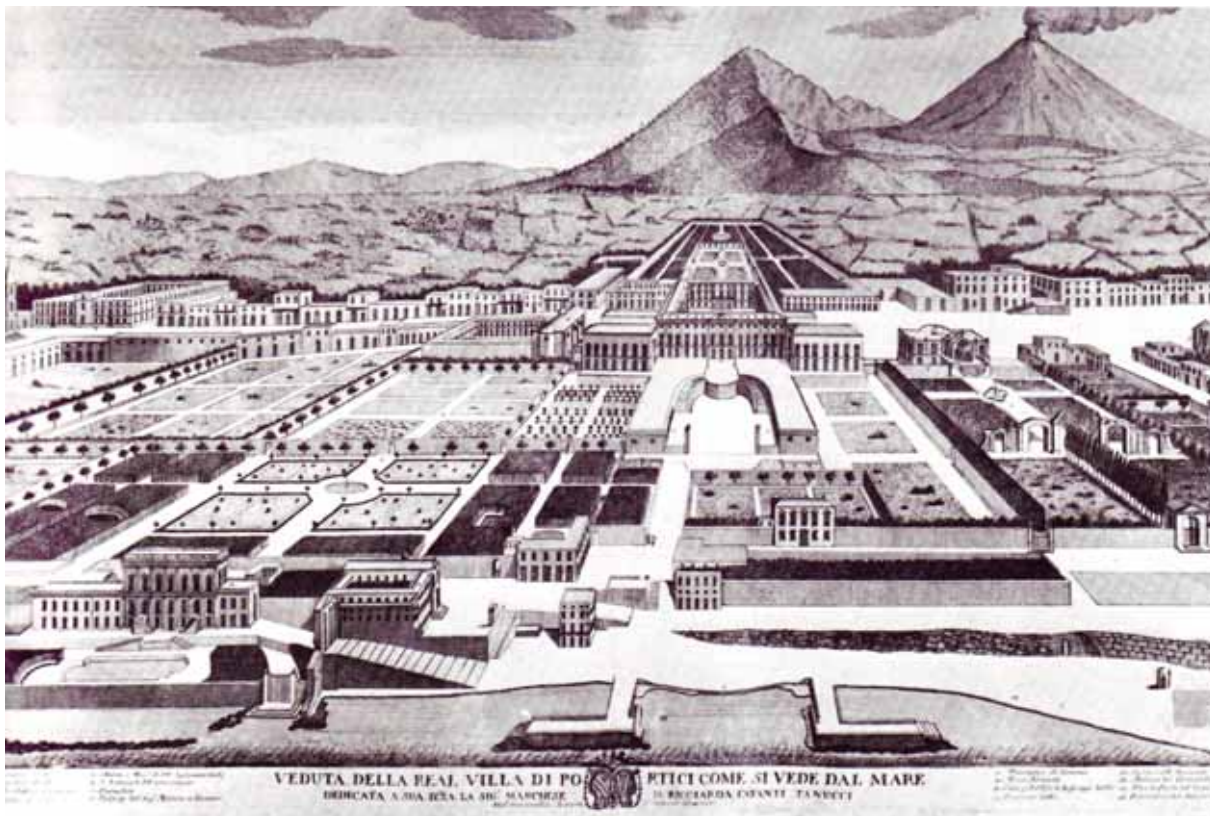




Fig. 4.4 – Guglielmo Fortuyn (dis.), Benedetto Cimorelli (inc.), Veduta del Vesuvio dalla banda di Occidente e di una parte della Gran Lava che sboccò da esso Vesuvio nell'ultimo incendio succeduto nel Mese di Ottobre dell'Anno 1767. Napoli, Museo Nazionale di San Martino



Fig. 4.5 – Napoli vista dall'alto: dai quartieri spagnoli al Vesuvio



Fonte: Clara Erskine Clement, Naples. The city of Parthenope and its environs, Dana Estes and Company, Boston 1894

Fig. 4.6 – Foto satellitare dell'area metropolitana di Napoli



Fonte: sito istituzionale: [www.cittametropolitana.na.it](http://www.cittametropolitana.na.it) (consultazione marzo 2018)

Una zona che, definita da diversi centri storici di pregio e da diffusi dintorni residenziali di origine speculativa realizzati nella seconda metà del Novecento, risulta spesso oggetto di proposte e progetti di valorizzazione tematica che si intrecciano, in modo differenziato per la diversa gestione politico-amministrativa, sia pure all'interno di una vasta area che, come riferito, presenta comuni e originari lineamenti storici, culturali e identitari.

Il ruolo delle istituzioni (comuni e province) e le difficoltà di una regia unica con specifiche competenze è stato spesso colmato in passato da enti e/o fondazioni che, con la proposizione di progetti per la tutela e valorizzazione, hanno determinato esiti positivi di salvaguardia di un territorio caratterizzato dalla stessa matrice storico-culturale.

Si ricorda in questo caso l'attività dell'Ente delle Ville Vesuviane (stabilito con legge statale n. 578 del 1971), già presieduta da Giuseppe Galasso, e ora divenuta Fondazione (si veda il sito: [www.villevesuviane.net](http://www.villevesuviane.net)); una istituzione che nell'arco di un trentennio ha portato al restauro e alla valorizzazione di uno straordinario patrimonio architettonico con il recupero statico e funzionale di residenze nobiliari collocate tra Portici, San Giorgio a Cremano e i quartieri napoletani di Barra e Ponticelli, che erano sorte in origine proprio per la fondazione e presenza della Reggia di Portici, commissionata da Carlo di Borbone nella seconda metà del XVIII secolo per seguire la politica e le linee di sviluppo della "società di corte", nel solco di una consolidata tradizione europea.

Questa stessa area, una parte di quella che viene definita nel contesto dell'area metropolitana come "zona vesuviana", che è in pratica l'area costiera orientale della città di Napoli, rappresenta

una fascia urbana di sviluppo proprio per la presenza di uno straordinario patrimonio della cultura europea.

Ercolano, Pompei e altri siti minori di cui tratta Fabrizio Ruffo in questo stesso volume riguardo ai caratteri dell'evidenza archeologica, diventano sin dalla metà del Settecento i *Topoi* della cultura dell'"antico"; le mete del "Viaggio" di letterati e artisti che intraprendono il "Grand Tour". Ed è da questo momento Napoli e i suoi dintorni diventano meta del "culto dell'antico", della riproposizione di un "viaggio della memoria" che trova esiti artistici e storiografici, che sono alla base dei processi di conoscenza e diffusione di modelli architettonici e/o artistici, e che porteranno all'affermazione della stagione neoclassica. Ma di fatto anche a una vitalità culturale di stampo europeo, rappresentata dagli esiti del "Grand Tour" e dalla diffusione di nuovi modelli culturali che si intersecheranno con il tempo della 'Rivoluzione Industriale' e dell'affermazione della società borghese.

I luoghi della memoria dell'"Antico", l'inizio della civiltà contemporanea hanno sede dunque nell'area metropolitana di Napoli. In questa rivoluzione culturale, alle radici della società e della cultura del nostro tempo, è compreso il nostro territorio, sono compresi i comuni che fanno parte della fascia costiera orientale, alle pendici del Vesuvio, e che affacciano sul Golfo di Napoli.

Ma anche l'area occidentale con i Campi Flegrei (altra zona del contesto metropolitano di Napoli) è un sito straordinario delle testimonianze di epoca romana e della cultura termale dell'età imperiale.

Un luogo che sino alla fine del XIX secolo diventa il soggetto privilegiato di una produzione iconografica di straordinaria efficacia e di peculiare riferimento nella storia delle arti grafiche. Le terme di Baia, gli scenari delle isole (Ischia e Procida) prospicienti il Capo Miseno, il golfo di Pozzuoli e i magici fenomeni della Solfatara (già diffusi nel XVI secolo) diventano soggetto di una produzione artistica senza confini, contribuendo ad alimentare il 'Mito' di un'area che, tra ambiente costruito e paesaggio, si presenta con caratteristiche uniche.

Uno scenario costituito da straordinarie emergenze e siti museali che oggi risulta inserito in un sistema residenziale deregolato, concepito in assenza di un necessario piano integrato, che è mancato proprio nei processi edilizi e costruttivi attivati in modo diffuso nella metà del Novecento. Questi luoghi, queste icone del paesaggio di un "mondo antico", queste testimonianze sono inserite in un sistema ad alta densità edilizia e comunque rappresentano nel quotidiano ancora le mete privilegiate di una fruizione balneare e turistico-culturale.

Sia la zona flegrea che la zona vesuviana presentano aspetti ed elementi di criticità che vanno trattati con particolare cura nella possibile redazione di un 'Piano Strategico' a carattere provinciale.

Elementi ed emergenze da valorizzare con politiche che restituiscano vivibilità e fruizione ai luoghi, ma che nel contempo garantiscano un miglioramento della qualità della vita e dei servizi nei comuni interessati, anche in termini di sviluppo economico. Una vera sfida che un piano metropolitano è chiamato a risolvere tra continuità e discontinuità, identità storica e situazione contemporanea.

Anche nel centro storico di Napoli si ripropongono le stesse questioni. Tra le Municipalità esistenti caratterizzate da analoghe dinamiche di fondazione e stratificazione, si ritrovano demarcazioni e divisioni derivanti da tracciati amministrativi determinati esclusivamente da confini stradali.

Il nucleo antico di *Neapolis* (una parte del centro storico della città) è addirittura diviso in due quartieri (prevalentemente San Lorenzo e Vicaria). Una definizione che risale alla fine del XVIII secolo, sin dall'istituzione dei dodici quartieri della città, voluta da Ferdinando IV, proprio nel 1798; una rappresentazione che - nelle "Mappe topografiche dei quartieri della città di Napoli", disegnate da Luigi Marchese (in varie redazioni e levate) – sancisce, come segno e riproduzione grafica della città, l'inizio di una riforma amministrativa avviata per il controllo fiscale e l'assetto di un

nuovo regime catastale, proseguita negli anni, e portata a termine nella prima metà del XIX secolo (si vedano le piante del Real Ufficio Topografico).

Altro aspetto fondamentale è quello della salvaguardia dei siti dell'area metropolitana, luoghi che sono "Patrimoni dell'Umanità", dove la considerazione di tutela deve essere portata alla massima espressione sia pure nella realtà contemporanea. In uno specifico contesto dove sono comunque auspicabili nuovi e possibili interventi di trasformazione e riqualificazione nel rispetto dell'identità storica.

E sono anche tanti i luoghi della Città Metropolitana indicati come "Patrimonio dell'Umanità", nella lista indicata e approvata dall'UNESCO; tra questi siti è presente anche il Centro Storico della città di Napoli (Figg. 4.7-4.9), inserito grazie a una politica istituzionale che, a partire dal 1995 al 1997, ha portato all'iscrizione nell'elenco delle "meraviglie del mondo" pure le aree archeologiche di Ercolano, Pompei e Torre Annunziata (Fig. 4.10). E ancora, tra i beni di pregio paesaggistico è la Costiera Amalfitana per lo straordinario scenario mediterraneo e il sorprendente connubio natura/architettura.

Fig. 4.7 – La lapide in piazza del Gesù per "Napoli: Città Patrimonio Mondiale dell'Umanità" – UNESCO, posta in data 5 dicembre 1997





*Fig. 4.8 – Foto aerea del nucleo antico della città di Napoli*



Fonte: tratta da *Imago\_Urbis. Antico e contemporaneo nel centro storico di Napoli*, a cura di P. Rossi. Napoli: Guida Editore 2011



Fig. 4.9 – “Spaccanapoli” vista da Castel Sant’Elmo

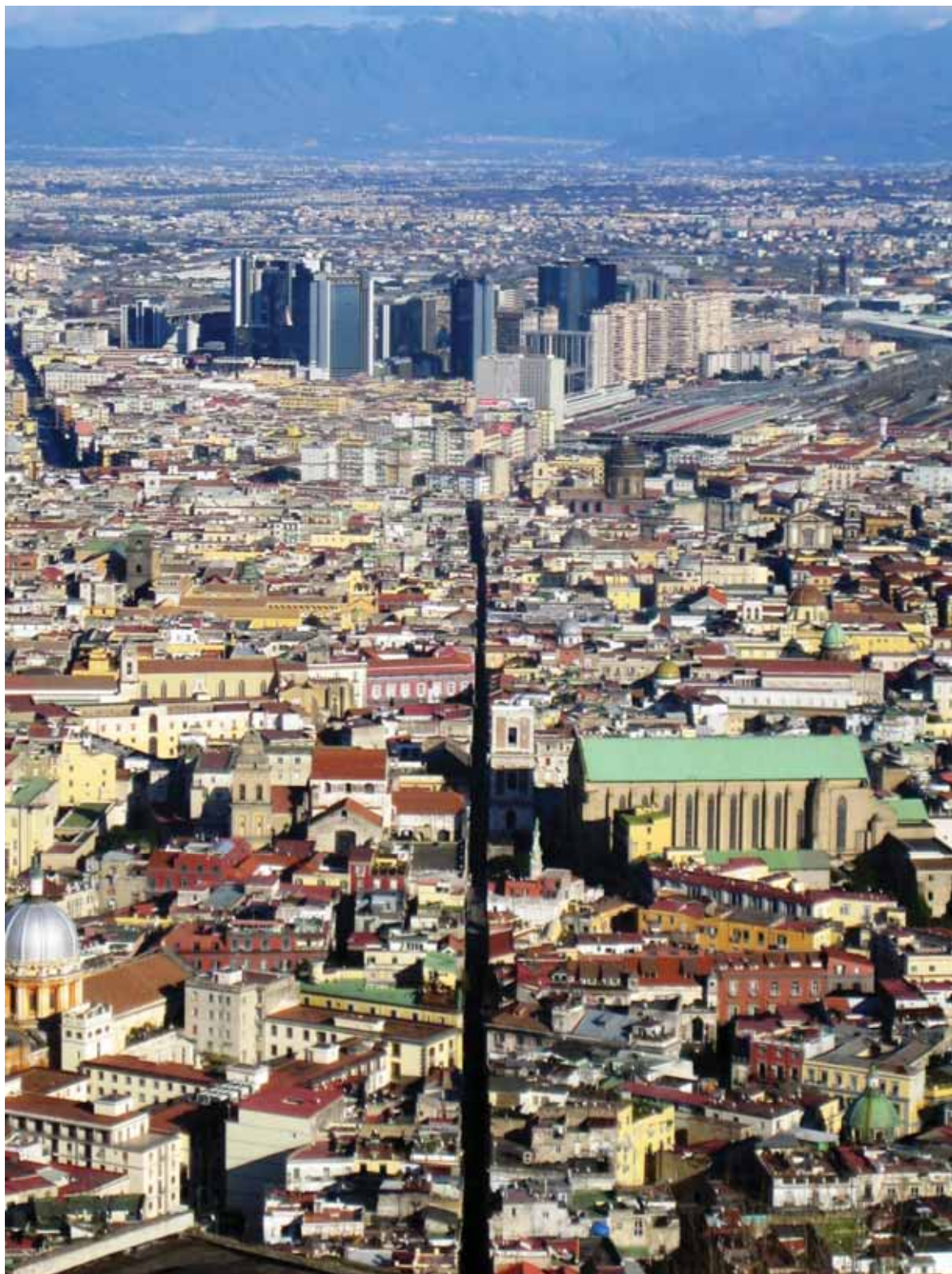


Foto: P. Rossi

Fig. 4.10 – La linea di costa della baia di Napoli tra Castellammare e Torre Annunziata con lo scoglio di Rovigliano. Uno dei tratti ad alta densità abitativa della conurbazione della provincia di Napoli



Foto: P. Rossi

A tal proposito si segnala pure la presenza di una lista di beni culturali immateriali dove figura anche la “Festa dei Gigli di Nola” (2013) e l’“Arte del pizzaiolo napoletano” (2017), per l’evidenza di una nota tradizione che si estende oltre i confini cittadini e che naturalmente riporta nell’immaginario collettivo *The city of Naples and its environs*.

Cultura e tradizioni diversificate che portano a fenomeni di possibile indotto produttivo, ma tra le tradizioni sparse per tutto il territorio regionale e provinciale partenopeo, sono anche da citare: la devozione religiosa, i percorsi processionali, i santuari mariani.

Marcata è pertanto la presenza di siti che, per storia, eventi e aspetti di interesse antropologico, sono meta fissa di migliaia di visitatori ogni anno con riflessi ed esiti positivi sulle dinamiche e sui fenomeni turistici dei luoghi.

Città e paesaggio, centri storici e aspetti culturali, che sono parte di un sistema di straordinarie di architetture e/o di emergenze con proprie caratterizzazioni che, di fatto, sono collocate per tutto l’arco costiero del golfo di Napoli. Un’ampia zona che avrebbe bisogno di un piano integrato, per una conurbazione caratterizzata da un deregolato impatto edilizio e demografico, unica in Europa anche per questo primato negativo. Dai dati disponibili infatti, risulta che l’area metropolitana di Napoli è in pratica la terza in Italia per numero di abitanti e la prima per densità abitativa. E proprio questa situazione esistente impone alcune riflessioni per un sistema di comuni, che da Napoli alla costiera sorrentina, lungo una linea di costa dominata dal Vesuvio, si trovano in sequenza e congiunti da uniche direttrici di collegamento sia stradali che ferroviarie.

Tracce e testimonianze che sono ora parte integrante di un territorio unico al mondo, tra il Vesuvio e i Campi Flegrei (Figg. 4.11-4.12), che ha vissuto anch’esso uno sviluppo deregolato a partire dagli



anni sessanta del Novecento. Luoghi che sono meta ancora di turisti secondo itinerari tematici istituzionali che spesso sono oggetto di finanziamenti per la fruizione.

Fig. 4.11 – La piana di Bagnoli e l'isola di Nisida



Fonte: Clara Erskine Clement, *Naples. The city of Parthenope and its environs*. Boston: Dana Estes and Company, 1894

Fig. 4.12 – La chiesa di San Sossio a Baia e, sullo sfondo, la Terra Murata dell'isola di Procida. Uno degli esempi di straordinaria stratificazione architettonica e paesaggistica tra Capo Miseno e le isole della zona Flegrea dell'Area Metropolitana di Napoli



Foto: P. Rossi

Ma all'area della 'Baia di Napoli' sono anche da aggiungere le testimonianze dell'area nolana, delle basiliche di Cimitile, dei rinvenimenti tra Poggiomarino e Sarno, degli itinerari di devozione religiosa mariana (Santuario di Pompei e Madonna dell'Arco a Pomigliano, che sono luoghi primari di visita e di culto), della bellezza paesaggistica della penisola sorrentina e dell'isola di Capri, siti esclusivi e privilegiati del *loisir* nella regione Campania.

Ne derivano considerazioni che portano alla necessaria stesura di analisi caratterizzate da tratti interdisciplinari. Ma anche valutazioni sullo stato dei comuni e sulla legislazione corrente, spesso emendata e aggiornata, riadattata per zone con piani specifici, e pure stime e valutazioni che riguardano la dimensione socio-demografica e quella fisico-economica.

Un contesto in cui lo stato dei comuni aggregati all'area metropolitana rientra in un assetto istituzionale, spesso di difficile interpretazione e da adattare necessariamente anche alle politiche dei centri storici minori.

Questi aspetti e la complessità dei temi sono stati trattati all'interno della Scuola di Governo del Territorio e hanno portato alla realizzazione di recenti studi e ricerche, per le quali si rimanda alla bibliografia essenziale a margine di questo contributo.

La natura interdisciplinare, il confronto di studi di settore, l'approccio storico e documentario per la conoscenza dei luoghi rappresentano momenti imprescindibili per la definizione di un piano. E nel corso dell'ultimo anno accademico sono stati prodotti indagini e report sull'assetto delle aree archeologiche e delle zone caratterizzate da maggiore attrattività turistica.

Il riferimento alla normativa vigente e alle diverse competenze delle istituzioni preposte alla tutela dei beni culturali ha evidenziato la complessità di un sistema che non è esente da elementi di criticità. Del resto, in questa fase ancora sperimentale è stata formulata una ulteriore riforma degli uffici e delle dipendenze ministeriali per la tutela del patrimonio architettonico, archeologico e paesaggistico della provincia di Napoli, proprio in base alla revisione dell'art. 114 della Costituzione e alle leggi successive che riguardano le disposizioni sulla definizione delle 'città metropolitane'.

Lo studio sulla tutela delle aree archeologiche nel contesto della città metropolitana di Napoli ha contribuito a offrire un quadro delle principali persistenze antiche nel territorio; ma anche a evidenziare la difficoltà a operare in un contesto normativo che, nell'ultimo triennio, è stato in continua evoluzione per il riordino degli uffici e delle competenze proprio in relazione al determinato contesto metropolitano. E si è proceduto pure, per un tentativo di semplificazione burocratica e amministrativa, all'istituzione di competenze speciali nelle grandi strutture museali e archeologiche. Tra i casi controversi anche le scissioni degli uffici delle Soprintendenze (per il comune di Napoli e per la provincia di Napoli) ora denominate con l'ulteriore acronimo di SABAP (Soprintendenza per i Beni Archeologici Belle Arti e Paesaggio), che appaiono in controtendenza con quanto si prefigura per le possibili competenze di un'Area Metropolitana.

In un piano per l'Area Metropolitana è necessaria la cura di questo straordinario patrimonio, unico al mondo; occorre la sensibilizzazione proprio su alcuni temi specifici: la conoscenza dei beni culturali; la valorizzazione, promozione e fruizione del patrimonio; la manutenzione programmata e il restauro dei 'Siti dell'Umanità' presenti nella lista Unesco.

Si tratta di temi fondamentali che si intersecano e si sovrappongono, si integrano con gli aspetti dell'economia del territorio e con quelli di regolamentazione urbanistica, con possibili progetti di trasformazione.

Ma si tratta di complessità che devono trovare soluzione in un necessario dialogo tra ministeri che hanno diverse competenze, attraverso un confronto, talvolta negato, con le istituzioni che governano il territorio. Ma si tratta di un compito della "buona politica".

## Bibliografia

- Alisio G.C. (1976), *Siti reali dei Borboni. Aspetti dell'architettura napoletana del Settecento*. Roma: Officina edizioni.
- Alisio G.C. (1979), *Urbanistica napoletana del Settecento*. Bari: Dedalo libri.
- Alisio G.C. (a cura di) (1995), *I Campi Flegrei*. Sorrento (NA): Di Mauro.
- Alisio G.C. (a cura di) (1997), *Civiltà dell'Ottocento. Architettura e urbanistica*. Napoli: Electa Napoli.
- Aveta A., Marino B.G., Amore R. (a cura di) (2017), *La baia di Napoli: strategie integrate per la conservazione e la fruizione del paesaggio culturale*, 2 voll. Napoli: Artstudiopaparo.
- Belli G., Capano F., Pascariello M.I. (a cura di) (2017), *La città, il viaggio, il turismo. Percezione, produzione e trasformazione. The City, the Travel, the Tourism. Perception. Production and Processing*. VIII Congresso AISU, a cura di F. Mangone, A. Buccaro, CIRICE – Centro Interdipartimentale di Ricerca sull'Iconografia della Città Europea, Napoli.
- Cardarelli U., Romanello P., Venditti A. (1988), *Ville Vesuviane. Progetto per un patrimonio settecentesco di urbanistica e architettura*. Napoli: Electa Napoli.
- D'Alessandro L., Labrador F., Arroyo, Rossi P. (a cura di) (2014), *Siti Reali in Europa. Una storia del territorio tra Madrid e Napoli*. Napoli: Fondazione Roma Mediterraneo – Università Suor Orsola Benincasa.
- De Luca G., Moccia F.D. (a cura di) (2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia: interpretazioni, approcci e prospettive*. Roma: INU.
- De Seta C., Buccaro A. (a cura di) (2006), *Iconografia delle città in Campania. Napoli e i centri della provincia*. Napoli: Electa Napoli.
- De Seta C., Buccaro A. (a cura di) (2009), *I centri storici della provincia di Napoli. Struttura, forma, identità urbana*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Di Liello S. (2005), *Il paesaggio dei Campi Flegrei: realtà e metafora*. Napoli: Electa Napoli.
- Erskine Clement C. (1894), *Naples. The city of Parthenope and its environs*. Boston: Dana Estes and Company.
- Ferraro I. (2002), *Napoli. Atlante della città storica*. Napoli: Clean.
- Galasso G. (2007), *Il Mezzogiorno borbonico e napoleonico. 1734-1815*. Torino: UTET.
- I Comuni Italiani 2009*, a cura dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e delle Fondazioni IFEL e CITTALIA ad essa collegate. Rapporto reperibile sul web alla url: <http://www.cittalia.it/images/file/comuni2009.pdf>.
- Mangone F. (2010), *Centro Storico, Marina e Quartieri Spagnoli: progetti e ipotesi di ristrutturazione della Napoli storica. 1860-1937*. Napoli: Grimaldi & C.
- Realfonzo R. (a cura di) (2016), *La competitività italiana. Le imprese, i territori, le città metropolitane: primo rapporto della Scuola di Governo del Territorio*. Milano: FrancoAngeli.
- Rossi P. (a cura di) (2011), *Imago Urbis. Antico e contemporaneo nel centro storico di Napoli*. Napoli: Guida Editore.





# **SECONDA PARTE**

## **AMBIENTE, URBANISTICA, TERRITORIO**



## 5. DAL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO AL PIANO STRATEGICO METROPOLITANO

di *Alessandro Dal Piaz*

Lo scorso 19 dicembre 2017 la Città metropolitana di Napoli (istituita in applicazione della legge Delrio, la n. 56/2014) ha pubblicato il piano territoriale di coordinamento (PTC) della disciolta Provincia – da questa adottato nel 2008 e riadottato nel 2014 –, e ha invitato enti, istituzioni e soggetti interessati a presentare eventuali osservazioni.

Con proprie delibere del gennaio e dell'aprile 2016 il Sindaco metropolitano aveva già adottato tale piano (sia pure escludendone effetti giuridici immediati da normativa di salvaguardia) dichiarando di considerarlo un “provvedimento ponte” in direzione del *piano territoriale metropolitano* (PTM). Questo nuovo strumento di governo del territorio compare nello Statuto della Città metropolitana di Napoli (approvato nella tarda primavera del 2015) come un compito da assolvere, ma di esso non c'è invece ancora oggi traccia nella vigente legislazione urbanistica della Campania, non è dato di sapere se a causa di una sottovalutazione del nuovo ente locale o se per ostilità al concetto di pianificazione del territorio. Ne consegue che non sono ancora giuridicamente definiti né i suoi contenuti né la sua efficacia né le procedure di redazione ed approvazione, ivi comprese le modalità di partecipazione dei Comuni, dei soggetti sociali e dei cittadini.

In questa situazione, l'iniziativa recente della Città metropolitana ha un indubbio significato politico. Soprattutto perché l'impostazione del PTC denota adeguata consapevolezza della complessità delle questioni con cui misurarsi e della necessità di un approccio strategico olistico e integrato. Le sue opzioni fondamentali mirano infatti ad intrecciare fra loro:

- la tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale come scelta basilare per un diverso sviluppo, liberato dalle mistificazioni della crescita quantitativa e basato sulla valorizzazione economico-sociale delle qualità identitarie, intese prima di tutto come fattori di benessere per le comunità insediate;
- il drastico contenimento del consumo di suolo, non consentendo le tradizionali espansioni urbane su territori agricoli, ma solo calibrate densificazioni insediative di aree già parzialmente urbanizzate o edificate con basse densità edilizie, e promuovendo invece l'alleggerimento demografico degli ambiti vesuviano e flegreo a più elevato rischio vulcanico;
- il superamento degli squilibri fra il distretto centrale del capoluogo e i territori periferici dell'hinterland mediante una riorganizzazione urbana policentrica e reticolare degli aggregati insediativi in direzione di “una città di città”, basata sulla riqualificazione ambientale, sulla complementarità funzionale e sull'integrazione socio-culturale degli abitanti;
- il perseguimento di un sistema intermodale di mobilità che valorizzi il trasporto collettivo e riduca il traffico automobilistico privato, integrando inoltre le reti di trasporto in modo da temperare l'antica polarizzazione radiocentrica sul capoluogo con nuove connessioni dirette fra i settori esterni dell'area metropolitana;
- la protezione e la riqualificazione paesaggistico-ambientale dei territori agricoli, tutelati anche per la loro elevata produttività, innervandoli inoltre mediante una adeguata rete di corridoi

ecologici agganciati al sistema dei parchi (parco naturale nazionale del Vesuvio; parchi naturali regionali dei Campi Flegrei, dei Camaldoli, del Partenio, dei Monti Lattari e del fiume Sarno; nuovo parco agricolo dei Regi Lagni);

- la qualificazione polisettoriale delle attività produttive puntando su energie rinnovabili, tecnologie avanzate e interdipendenze settoriali, nel cui contesto ruolo prioritario viene riconosciuto alla rigenerazione urbana.

Il 19 febbraio sono scaduti i termini per la presentazione delle osservazioni al PTC, ora in corso di istruttoria da parte degli Uffici metropolitani. Non sono quindi compiutamente note le reazioni politiche e sociali all'iniziativa. C'è però un pericolo da segnalare immediatamente, emerso in occasione della presentazione del PTC presso il Comune di Giugliano in Campania, quello della pretesa che il PTC venga "allineato", anche nelle sue disposizioni di tutela, ai contenuti dei piani urbanistici comunali (PUC) approvati negli anni dal 2008 ad oggi. L'opportunità dell'aggiornamento potrebbe sussistere per ambiti che, in tale arco di tempo, siano stati compromessi per effetto di cospicue trasformazioni urbanizzative (salvo a verificarne sempre la piena legittimità), ma sarebbe evidentemente assurdo pretenderlo per ambiti destinati, nei PUC in questione, a trasformazioni non ancora realizzate, dal momento che le disposizioni di tutela del PTC, che – in assenza del PTM – resta un piano vasto gerarchicamente sovraordinato, derivano comunque da documentazioni e valutazioni di qualificato spessore tecnico-scientifico.

Ciò detto, vale la pena di riflettere brevemente sulle possibili diversità che – concettualmente – si possono ipotizzare fra PTC e PTM.

Com'è noto, le fonti giuridiche del PTC (legge n. 1150/1942, legge n. 142/1990, legge regionale della Campania n. 16/2004) lo configurano come un piano di secondo livello, giuridicamente efficace nei confronti della pianificazione urbanistica comunale, ma non direttamente cogente nei confronti dei proprietari immobiliari in merito all'uso o alle modificazioni di suoli o edifici (a differenza del PTC tale cogenza la posseggono invece i piani vasti *specialistici*: piani paesaggistici, piani di bacino, piani di parchi naturali).

Il PTM non ha ancora fonti giuridiche consolidate. È tuttavia evidente che esso si applicherà a territori di concentrazione insediativa particolarmente densa, con specifiche situazioni pluricomunali di conurbazione ininterrotta, nelle quali ha poco senso immaginare indirizzi e direttive metropolitane che ciascun Comune possa poi interpretare, laddove occorrono visioni e disposizioni organicamente unitarie ed integrate. Mi sembra perciò necessario che il PTM (beninteso attraverso processi decisionali che coinvolgano adeguatamente le amministrazioni comunali, magari con forme di partecipazione speciali nei casi in questione) possa individuare sub-ambiti territoriali (o tematismi, poniamo in materia di mobilità o di tutela dell'ambiente e del paesaggio) nei quali i propri contenuti e la propria efficacia siano equivalenti a quelli dei piani urbanistici comunali (o dei piani vasti specialistici). E mi auguro che la Regione accolga una impostazione del genere nell'urgente rivisitazione ed integrazione della legge regionale sul governo del territorio.

L'urgenza dell'intervento legislativo è ovviamente connessa con l'urgenza dell'iniziativa pianificatoria in una agglomerazione che presenta i connotati, le criticità e gli squilibri di cui abbiamo ascoltato stamattina i tratti salienti: il dossier curato dal Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri contiene altri dati di grande utilità, in particolare ai fini della individuazione delle "zone omogenee" nell'ambito metropolitano, della specificazione delle relative strategie di riassetto e della promozione della ricomposizione amministrativa in entità (unioni di comuni) più idonee alla riqualificazione urbana ed ambientale ed allo sviluppo sostenibile.

Lo Statuto metropolitano prevede già che il PTM si componga di una componente strutturale, valida a tempo indeterminato, e di una componente operativa, di breve termine, in analogia a quanto stabilisce la legge che ho appena richiamato (LRC n. 16/2004) per i PTC provinciali e i



PUC comunali. Il modello di strumenti di piano a doppio orizzonte temporale, proposto negli anni Novanta da associazioni e istituti culturali di settore, è stato negli ultimi lustri adottato da numerose Regioni.

In tale modello (esamino ora qui gli aspetti relativi ai piani comunali), la componente strutturale, sulla base di supporti analitico-valutativi realmente interdisciplinari, consistenti sotto il profilo tecnico-scientifico:

- individua e disciplina gli ambiti territoriali da sottoporre a tutele per motivi di sicurezza rispetto a rischi naturali o antropici o per la presenza di rilevanti valori naturalistici, storico-documentari, paesaggistico-ambientali, agronomici;
- definisce criteri e indirizzi per governare le trasformazioni ammissibili negli altri ambiti, "trasformabili";
- esprime gli indirizzi strategici di assetto di lungo termine.

La componente operativa, sulla base di fabbisogni sociali accuratamente stimati, individua negli ambiti trasformabili in coerenza con le disposizioni strutturali i soli interventi urbanizzativo-infrastrutturali da realizzare nel breve termine secondo criteri attendibili di fattibilità.

La sequenza logica del nuovo modello di piano, accompagnato dalla VAS, assicura in larga misura la sostenibilità delle trasformazioni del territorio e, soprattutto, rende preminente la garanzia pubblica dei valori costituzionali (tutela della salute, dei beni culturali e paesaggistici, dell'equità sociale) rispetto alle iniziative economiche private.

Configura inoltre come davvero processuale l'attività di governo del territorio tenendo costantemente in sincronia la disciplina degli interventi con le opportunità e convenienze tecnologiche e finanziarie di ciascuna fase temporale.

Contribuisce significativamente, infine, anche ad una aggiornata gestione democratica del processo decisionale, consentendo forme aggregate di partecipazione sociale relative a criteri e indirizzi generali sulla componente strutturale e forme più minute e dirette di interazione cooperativa pubblico/privato – fino a procedure di tipo concorrenziale e/o negoziale – sulla componente operativa.

Data la particolare fisionomia che penso debba avere il PTM, queste valutazioni appaiono pertinenti e restano a mio parere valide anche per esso.

Bisogna in proposito rilevare che lo Statuto metropolitano si pronunzia anche sulle materie di cui deve occuparsi la componente operativa del PTM: esso propone invero un elenco onnicomprensivo di temi, che corre il rischio di offuscare un connotato essenziale che tale componente deve possedere, quello della concreta fattibilità degli interventi in essa individuati. In tempi, come gli attuali, di risorse scarse, ciò inevitabilmente comporta una selezione accurata di operazioni da programmare, dopo averne verificato ogni aspetto nell'indispensabile confronto fra la pubblica amministrazione, cui deve restare la regia decisionale, e i soggetti privati, chiamati a fornire la gran parte degli investimenti grazie – è ovvio – alla prospettiva di equi profitti.

Considerata sotto tali profili, la componente operativa del PTM si rivela assai simile a quel che può immaginarsi come *piano strategico metropolitano*. Con riferimento alle opzioni programmatiche di lungo termine (le abbiamo già citate fra i contenuti essenziali del "piano strutturale" del PTM), il piano strategico dovrà individuare le convergenze utili fra pubblico e privato su specifiche politiche che si concretizzino nel breve termine (lo Statuto e la legge Delrio hanno deciso: tre anni) in interventi concreti che, al meglio (procedure comparative concorrenziali?, negoziazione trasparente?), coniughino convenienze private e contropartite pubbliche. Ecco dunque che PTM e piano strategico metropolitano possono riconnettersi periodicamente in modo organico e proficuo di risultati.

È ovvio tuttavia che il lavoro per concretizzare davvero questa prospettiva è molto e impegnativo, coinvolgendo non solo il Consiglio regionale che deve legiferare, ma anche e soprattutto gli organi metropolitani che debbono mettere a punto criteri e procedure e organizzare personale dedicato di adeguata qualificazione. Anche perché occorre perseguire un obiettivo cruciale e tutt'altro che scontato: definire le modalità che garantiscano davvero il coinvolgimento partecipativo non solo degli organismi elettivi esistenti (è nota la crisi socio-culturale odierna della rappresentanza), ma anche di tutti i soggetti sociali, con particolare attenzione a quelli autorganizzati e “di base”, senza dei quali qualunque mediazione potrebbe venir interpretata come un compromesso sospetto. E la coesione sociale resterebbe uno slogan vuoto.

## Bibliografia

- Aa.Vv. (2009), “Il PTCP di Napoli: il territorio, risorsa fertile” (a cura di Sepe M.), *Urbanistica*, n. 138, pp. 34-79.
- Dal Piaz A., Aprea I. (2010), *I tempi della pianificazione urbanistico-territoriale*, Napoli: Loffredo editore.
- Dal Piaz A. (2017), “Riflettendo sulla città metropolitana...”, *InfinitiMondi*, n. 03, pp. 115-119.

## 6. RIGENERAZIONE URBANA E FLUSSI MIGRATORI

di Attilio Belli

Il tema che voglio trattare riguarda la costruzione di un asse strategico sulla rigenerazione urbana. A partire dal ruolo che in esso può svolgere l'accoglienza dei flussi migratori. Se mi muovessi nella vecchia logica *swot* non avrei esitazione a collocare i flussi migratori tra i punti di forza di una innovativa rigenerazione urbana. Attento ad evitare che un'inadeguata trattazione lo faccia scivolare al contrario tra i punti di debolezza.

Cosa dobbiamo intendere per rigenerazione urbana?

In senso stretto la rigenerazione urbana si configura come un processo finalizzato a recuperare le proprietà originarie di aree che hanno subito processi di de-generazione insediativa, uno scadimento delle condizioni e delle funzioni allocate, non più in grado quindi di offrire una soddisfacente qualità della vita o di essere utilizzate a fini produttivi. Per essere efficace la rigenerazione andrebbe promossa da soggetti pubblici, condivisa con soggetti privati, per recuperare sia le componenti fisico-ambientali che quelle sociali. L'esito dovrebbe essere di comunità locali che riescono ad acquisire le competenze necessarie a mantenere il beneficio ottenuto, senza ulteriori costi. E senza ulteriore consumo di suolo. Per assicurare un'idonea sostenibilità.

Ecco, è all'interno di questa concezione della rigenerazione urbana e di un asse generale che la riguardi, che possiamo confrontarci col tema dei flussi migratori. Con un'adeguata azione di comunicazione. Perché è evidente che un'azione di questo genere impatta su un tessuto urbano dove vengono a intrecciarsi differenze di natura simbolica con problemi di natura economica: mentre per l'immigrato l'accesso al bene casa esprime integrazione nel contesto locale, per i residenti è visto come sintomo di degrado, stigma o segnale di insicurezza. È di tutta evidenza quindi che una linea d'azione di questo tipo vada accompagnata dal miglioramento degli strumenti conoscitivi dell'immigrazione come sfida inevitabile<sup>1</sup> per superare le diffidenze giovanili verso i migranti in una situazione di crisi economica, di welfare in difficoltà, di alta disoccupazione giovanile, di scarsa fiducia nelle istituzioni.

Ma comunque è con l'esplosiva dimensione dei flussi migratori nei tempi lunghi (valutata da alcuni nell'ordine di un miliardo nell'arco di quarant'anni<sup>2</sup>) che bisogna misurarsi, collocando le politiche dell'accoglienza e quelle del welfare in un orizzonte completamente nuovo. È indispensabile una visione coraggiosa, come scenario veramente realistico e non mera suggestione immaginifica, lontana da ogni rigurgito razzistico.

È di tutta evidenza che rispetto alla crescita costante dei flussi migratori la Città metropolitana di Napoli è particolarmente interessata. E non solo per motivi evidenti di natura geografica, ma

---

<sup>1</sup> Rapporto giovani 2016 dell'istituto Toniolo, *Open migration*, siti d'informazione come Neodemos, misure di successo sulle periferie.

<sup>2</sup> Si veda Agier M. (2011). Ho sviluppato questi temi in Clementi A. (2016).

perché il Paese, almeno al pari della Germania, per motivi di dinamica demografica, ha bisogno di utilizzare risorse umane nuove a sostegno di un suo rilancio.

Da dove procedere?

Attribuendo ai migranti il ruolo di soggetti attivi da impegnare nella realizzazione di interventi che li vedano nel doppio ruolo di produttori e di utilizzatori di parti urbane, a partire dal patrimonio abitativo inutilizzato, interventi estesi a una dimensione del welfare urbano capace di generare nuova estesa qualità urbana al contorno.

È noto come negli ultimi venti anni in Italia la domanda di abitazione da parte degli immigrati è andata a innestarsi all'interno di una crisi abitativa ormai cronica, nel progressivo disimpegno del settore pubblico, ulteriormente incrementato dalla crisi economica (Angeli 2014). Ciò in parziale sintonia con il cosiddetto "modello mediterraneo" e cioè una relativa marginalità del settore abitativo sociale e dell'intervento sulla proprietà delle abitazioni da parte della politica. Le politiche abitative successive alla 865/71 e alla 457/78, che avevano prodotto un certo consolidamento del patrimonio immobiliare pubblico, più recentemente hanno manifestato un *décalage*. Che si è manifestato proprio nella fase in cui il problema si è esteso a fasce più vaste della popolazione e si è inserito nella sfera d'azione e competenza dei governi locali. Con la stretta creditizia e la diffidenza delle banche, gli immigrati vengono sospinti sempre più verso un mercato degli affitti respingenti. Così nelle città vengono a intrecciarsi differenze di natura simbolica con problemi di natura economica: mentre per l'immigrato l'accesso al bene casa esprime integrazione nel contesto locale, per i residenti è sintomo di degrado, stigma o segnale di insicurezza<sup>3</sup>. Con la stretta creditizia e la diffidenza delle banche, gli immigrati vengono sospinti sempre più verso un mercato degli affitti respingente. Un ulteriore fattore che incide sulla discriminazione nell'accesso all'alloggio per gli immigrati è dato dal comportamento delle immobiliari e dei siti che sulla rete raccolgono le offerte di alloggi in fitto o in vendita, che spesso tendono a discriminare la popolazione non italiana<sup>4</sup>.

In questo quadro si potrebbe definire un asse specifico del piano strategico, che esplori laboratori di interventi in parti urbane caratterizzate dalla dotazione di abitazioni abbandonate, aperte alla sperimentazione di opere integrative. Diventa cruciale cercare di escogitare progetti creativi con la progettazione di servizi più coerenti con le domande emergenti di abitare e vivere la città, verso la creazione di spazi "ibridi" che combinino spazi residenziali e spazi di servizio, dove la realizzazione di uno spazio pubblico, non dipenda più soltanto dall'attivazione di un attore pubblico.

Ma c'è di più, l'attenzione al welfare va estesa oggi allo spazio urbano, come grande infrastruttura che contribuisce al benessere collettivo in termini di confort, salubrità e sicurezza, cercando di correggere l'impoverimento crescente degli spazi urbani e dei diritti di cittadinanza (Quodlibet, 2011). Si tratta di un ambito di progetto e d'intervento che cresce di complessità e importanza, andando oltre la mera questione tecnica da risolvere attraverso gli standard urbanistici, e la relativa banalizzazione della dimensione relazionale di questi spazi, in una direzione di miglioramento della "qualità diffusa" della città. Ricercando nel progetto urbanistico l'individuazione di nuovi campi d'applicazione delle politiche dei servizi sociali integrate con quelle urbanistiche, ambientali

<sup>3</sup> Si veda Quodlibet, (2011). Questo percorso va interrotto. In più con la legge Zagatti del 1998, che ha comportato la liberalizzazione del mercato degli affitti, si è accentuato l'esodo degli inquilini verso la proprietà della casa. Fenomeno questo, però, limitato soltanto alle famiglie più abbienti, come documenta l'esigua quota (8%) dei richiedenti che riesce ad accedere a un alloggio pubblico. D'altra parte, l'incremento degli affitti, provocato dalle politiche neoliberali di quegli anni, ha prodotto, come è noto, una forte redistribuzione del reddito verso l'alto: nel 2000-2010 l'aumento degli affitti tocca il 130% e nei centri maggiori il 150%, in corrispondenza a una riduzione del potere di acquisto dei redditi da lavoro.

<sup>4</sup> Una ricerca effettuata nel 2015 dal COSPE- Cirdi (2015) ha rilevato pesanti discriminazioni razziali nell'accesso all'alloggio per gli immigrati.

e della mobilità, per sorreggere il diritto delle comunità (e anche degli immigrati) a vivere in un confortevole spazio urbano.

Nei prossimi anni le politiche per la trasformazione del territorio dovranno affrontare la questione del riuso del patrimonio immobiliare esistente con impegno radicalmente innovativo. Vi contribuirà in modo particolare il provvedimento sul contenimento del consumo di suolo. Il relativo disegno di legge è stato approvato alla Camera dei deputati il 12 maggio ed è rimasto insabbiato al Senato. È un provvedimento di grande importanza per il governo del territorio, molto complesso e di non facile gestione, che prescrive la priorità del riuso e della rigenerazione nella pianificazione del territorio. Affiderà a Regioni, Città metropolitane e Comuni un compito di grande rilevanza. E sarebbe previdente cominciare ad attrezzarsi subito. Soprattutto da parte delle Città metropolitane del Mezzogiorno d'Italia, che hanno la necessità di attivare rapidamente un impegno strategico nel governo del territorio per tenere il passo con le aree più dinamiche d'Europa.

Il disegno di legge fissa l'azzeramento del consumo di suolo al 2050 e affida alla Conferenza unificata (Stato-Regioni-Comuni) il compito di stabilire i criteri e le modalità per la definizione della relativa riduzione. Che, in questa sede, verrà ripartita in termini quantitativi tra le Regioni, fissando a carico dei Comuni le modalità per il rispetto dei coerenti principi di pianificazione. E lo fa, stabilendo termini perentori per l'applicazione della legge e rigorosi poteri sostitutivi nel caso di ritardi. Si apre una prospettiva di grande interesse anche per le Città Metropolitane. Le premesse purtroppo non appaiono positive proprio per i ritardi nell'avvio della pianificazione strategica.

Il provvedimento comporta grandi implicazioni per tutto il Mezzogiorno d'Italia per l'elevato consumo di suolo che si è materializzato negli anni. In Campania, come sappiamo, il fenomeno è particolarmente grave.

In uno scenario simile, assume grande rilevanza il rapporto diretto che il disegno di legge prevede tra consumo di suolo e rigenerazione urbana. Per migliorare l'uso del suolo è previsto il censimento da parte dei Comuni degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate. Si pensa a una banca dati per reperire in modo unitario informazioni sulla proprietà, la dimensione dei beni, lo stato di compromissione ambientale, il regime urbanistico. Non è superfluo osservare che occorrerebbe agire con prontezza per evitare che la progressiva cronicizzazione della dismissione finisca per produrre una sorta di desertificazione dei territori.

Grande importanza assume inoltre il riuso del patrimonio industriale dismesso, per l'acquisizione di nuove funzioni come leva per un generale miglioramento sociale ed economico.

Sulle Regioni gravano due compiti molto gravosi. Anzitutto l'adozione delle disposizioni per la realizzazione da parte dei Comuni del censimento degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate. Ma soprattutto l'azione di «orientamento» dell'iniziativa dei comuni a «fornire nel proprio strumento di pianificazione specifiche e puntuali motivazioni relative all'effettiva necessità di consumo di suolo ineditato», eventualmente non soddisfatto nel riuso dell'edificato.

È possibile ora indicare i passaggi fondamentali per la costruzione di un asse specifico del Piano strategico caratterizzato dalla relazione «rigenerazione urbana-immigrati».

Anzitutto occorre effettuare la ricognizione aggiornata sui flussi migratori nella Città metropolitana e sui luoghi di concentrazione (occupazioni di immobili abbandonati, coabitazioni in subaffitto, dormitori di fortuna). Per la raccolta di questi dati si deve provvedere alla stesura e alla distribuzione di questionari mirati, interviste e ulteriori fonti informative, presso associazioni civili e religiose presenti che già operano monitoraggi del fenomeno, nonché presso le associazioni stesse degli immigrati presenti sul territorio metropolitano.

Bisogna sviluppare iniziative volte al miglioramento degli strumenti conoscitivi della immigrazione come sfida inevitabile da vincere<sup>5</sup> per superare le diffidenze giovanili verso i migranti in una

<sup>5</sup> Rapporto giovani 2016 dell'Istituto Toniolo, *Open migration*, siti d'informazione come Neodemos, misure di successo nelle periferie.

situazione di crisi economica, di welfare in difficoltà, di alta disoccupazione giovanile, di scarsa fiducia nelle istituzioni.

Bisogna procedere alla individuazione di aree di concentrazione di immobili abbandonati, in particolare di quelli pubblici, in riferimento specifico all'attività del Demanio<sup>6</sup>. Effettuare una raccolta sistematica di esperienze esemplari (ad es. alcune esperienze in Calabria di ripopolamento di paesi con relazione di felice convivenza e mutuo appoggio tra popolazione autoctona e immigrati).

Favorire la possibilità di impiego degli immigrati nel settore del recupero edilizio.

Favorire la messa a valore delle competenze artigianali o professionali apprese nel paese di origine, apprendendo nuove capacità tecniche e lavorative.

Formulare modelli per la sperimentazione di aree-campione di rigenerazione urbana, relativa all'ipotesi di aree-laboratorio per la progettazione condivisa di tali modelli e per la loro esecuzione attraverso l'impiego congiunto di manodopera autoctona e immigrata nel recupero edilizio e nella fornitura di alloggi.

Occorre infine ripensare le pratiche progettuali anche in campo strettamente architettonico, contemplando, nell'ambito del riuso di strutture edilizie già esistenti, la redazione di soluzioni progettuali a basso impatto ecologico ed energetico, ove si prevedano spazi flessibili, commisurati alle esigenze del tipo di utenza e nell'ascolto-interazione delle diverse culture di provenienza.

L'esperienza dell'attivazione di laboratori territoriali può agire da innesco per la valorizzazione e circolazione di saperi, pratiche e intelligenze diffuse che possono trovare all'interno dei laboratori un luogo concreto e fruttuoso di comunicazione, interazione e scambio. Qui le esperienze di "architettura partecipata" e di "autocostruzione", sperimentate in Spagna, in Portogallo o le numerose esperienze di edilizia auto costruita e progettazione partecipata sparse in Africa e America Latina, potrebbero offrire utili elementi di riflessione da cui partire.

C'è molto da fare. Coraggio.

## Bibliografia

- Agier M. (2011), *Le couloir des exilés. Etre étranger dans un monde commun*. Paris: Éd. du Croquant, p. 95.  
CIRDI-Cospe (2015), *La discriminazione nell'accesso dell'alloggio. Analisi dei settori pubblico e privato*.  
Clementi A. (2016), *Forme imminenti. Città e innovazione urbana*. List.  
Fondazione Ismu (2014), *Il problema dell'abitazione nel Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 1994-2014*. Milano: FrancoAngeli.  
Quodlibet (2011), Officina Welfare Space, *Spazi del welfare. Esperienza, luoghi pubblici, pratiche*.

---

<sup>6</sup> DPCM 249, 26.10.2015 Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, indicatori ISTAT (IDS-indice di degrado sociale, IDE indice di degrado edilizio), indagine sui comuni che hanno presentato progetti all'interno del suddetto DCPM).



## 7. CITTÀ STORICHE, BENI CULTURALI E PAESAGGIO: RISORSE STRATEGICHE PER LO SVILUPPO DELLA BAIA DI NAPOLI NELLA CITTÀ METROPOLITANA

di Aldo Aveta

Si deve premettere che un approccio metodologico al tema in discussione dovrebbe fondarsi sulla definizione chiara di obiettivi e di strategie, indispensabile per definire indirizzi di tipo urbanistico: occorre in tal senso una innovativa individuazione di scenari, una visione più generale ed integrata dei territori che sia fondata sulla consapevolezza delle risorse in essi presenti e delle loro specificità e valenze, fondamentale per uscire dal grave stato di crisi economica e sociale in cui le comunità locali versano. Eventi sismici, dissesti idrogeologici ed altre sciagure hanno colpito il nostro territorio; se a questi eventi si aggiungono l'inadeguatezza della legislazione urbanistica regionale, l'obsolescenza degli strumenti urbanistici dei Comuni, la mancata attuazione da oltre 30 anni del condono edilizio e di una politica seria contro l'abusivismo diffuso, l'auspicato intervento sulle periferie urbane e così via si comprende come allo stato la rigenerazione urbana appaia ancora una utopia.

Dunque, condividere obiettivi e strategie costituisce un passaggio obbligato, da cui far scaturire proposte utili che dovranno essere al centro delle idee e dei programmi di enti e istituzioni nell'interesse delle comunità.

Ciò premesso, sembra utile segnalare alcuni elementi connessi con le successive argomentazioni, e in particolare due aspetti.

La condizione della Città metropolitana di Napoli che da recenti studi di economisti risulta davvero allarmante. Analizzando gli esiti di tali ricerche, e specificamente i risultati inerenti l'indice di competitività territoriale in Italia – desunto dagli indici sullo sviluppo delle attività produttive e sul contesto territoriale – emergono al Sud, al 2014, dati molto negativi, e tra questi, quelli che riguardano Napoli e la sua provincia, oggi Città metropolitana, che si posiziona al 38° posto, molto peggio di Bari e di Palermo.

Nel confronto a livello nazionale, la Città metropolitana di Milano è quella con il punteggio più alto (5,08), mentre quello di Napoli presenta il valore più basso (2,50). Ancora, per l'indicatore di sviluppo delle attività produttive Napoli è penultima, prima di Reggio Calabria, mentre per l'indicatore di contesto territoriale è ultima in graduatoria<sup>1</sup>.

In sostanza, la situazione napoletana appare davvero drammatica.

Pur apprezzando molto l'impianto metodologico delle analisi compiute, ispirate dagli studi scientifici più avanzati, senza entrare nel merito degli Indicatori scelti per le indagini, si rileva che emergono esclusivamente dati negativi: si potrebbero pertanto prendere in considerazione, per un quadro completo, analisi tipo SWOT, nelle quali si evidenzino da un lato le criticità (che nel nostro caso sono palesi), dall'altro le potenzialità, che negli studi citati non sono oggetto di indagine. Potenzialità che possano emergere da approcci pluridisciplinari con l'auspicabile appli-

---

<sup>1</sup> AA.VV. (2016), *La competitività italiana. Le imprese, i territori, le città metropolitane*, a cura di Realfonzo R., *Scuola di Governo del territorio*. Milano: FrancoAngeli.

cazione delle ricerche alle realtà dei territori e delle comunità che li abitano, legati ai beni fisici e immateriali che li caratterizzano.

Un secondo aspetto riguarda l'acquisizione del concetto di "economia circolare". In proposito, ben vengano la diffusione e l'applicazione dei principi legati a tale concetto, che andrebbero correlate alle valenze specifiche dei diversi territori, per passare da un approccio generalista a politiche mirate alle specificità dei territori. È noto che con l'economia circolare si fa riferimento a principi che auspicano:

- un'organizzazione dei processi della città più efficiente e meno dissipativa;
- un incremento della resilienza della città intesa come la capacità della stessa di reagire e gestire il cambiamento, mantenendo integra la sua struttura urbana e organizzativa e riducendo le condizioni di vulnerabilità;
- una capacità della città di trasformarsi ed adattarsi alla pressione costante del cambiamento esterno, nonché di modificare la struttura spaziale, l'organizzazione sistemica e le tipologie di funzioni, combinando infrastrutture, servizi e attività, ma anche conservando la propria identità e i propri caratteri;
- un'integrazione della produzione di ricchezza economica con la salvaguardia ecologica e la riduzione della marginalità sociale;
- una riduzione del consumo di materiali, della produzione di rifiuti, del consumo di energia e delle emissioni inquinanti collegando, in particolare, le aree portuali al sistema città-territorio.

L'applicazione dell'economia circolare – coerente con una concezione avanzata di sviluppo sostenibile dei territori e di crescita economica e sociale delle loro popolazioni – dovrebbe pertanto rivolgersi alle "aree omogenee" della città metropolitana, di cui si auspica la definizione.

Si tratta, in sostanza, di fattori virtuosi di una politica innovativa che dovrebbe essere fatta propria dai decisori istituzionali e dai diversi gruppi di portatori di interessi.

È altrettanto auspicabile che un Piano strategico per le aree omogenee della Città metropolitana di Napoli sia ispirato ad una visione che tenga in conto le valenze specifiche di tale ambito territoriale. D'altra parte, pur apprezzando le iniziative avviate nelle altre città metropolitane italiane, e si citano tra queste Milano e Torino, non può non riconoscersi che quella di Napoli presenta valori caratterizzanti del tutto diversi e, in tema di beni culturali e paesaggistici, di certo superiori.

A questo punto, è utile esplicitare il senso del presente contributo, o meglio la visione alla quale si ispira, ovvero la singolarità che il territorio della Città metropolitana di Napoli – e in particolare quello dei 40 Comuni che si affacciano sui golfi di Napoli e di Pozzuoli – costituisca un "contenitore" di beni culturali e paesaggistici di straordinaria valenza, nonché di culture stratificate e identità specifiche, unico al mondo: eppure di ciò non sembra oggi esserci ancora una diffusa consapevolezza.

È noto che l'intero territorio della Campania è storicamente molto stratificato e ciò costituisce un valore significativo che può esaltarne le potenzialità: centri urbani disseminati nelle pianure, lungo i tratti costieri e sui crinali degli Appennini presentano le tracce degli antichi impianti e gli sviluppi registrati nei secoli con l'apporto delle diverse civiltà che si sono avvicendate; aree archeologiche note a livello internazionale come Pompei, Ercolano ed i Campi Flegrei ed altre meno note, ma altrettanto significative, diffuse sul territorio; vulcani e laghi determinati da evoluzioni geologiche, flora e fauna con particolari singolarità, fiumi di grande suggestione ambientale; un mare straordinariamente interessante che, nella città metropolitana di Napoli, connota i citati golfi di Napoli e di Pozzuoli; un paesaggio agrario di grande rilevanza paesaggistica con un suolo di elevato rendimento per la natura vulcanica dei terreni e con coltivazioni tipiche del nostro territorio;

beni storici e artistici espressione di epoche diverse, che arricchiscono spazi urbani e architetture che hanno visto svilupparsi la capitale di un Regno.

È anche vero che in questo territorio sono stati istituiti Riserve naturali, Parchi archeologici, Aree protette, anche marine, che soffrono di problemi gestionali, con scarsa incidenza sul superamento delle attuali asfittiche condizioni. Senza un quadro organico d'insieme che evidenzii la ricchezza dei beni culturali e paesaggistici esistenti stentano ad avviarsi politiche adeguate, spesso anche per mancanza di risorse finanziarie, ma forse maggiormente per mancanza di una visione politica che recepisca l'importanza complessiva di tali patrimoni.

Affrontando ora il tema della Baia di Napoli, va segnalato che la morfologia dei territori che si affacciano sul mare non è omogenea: da un lato, i Campi Flegrei, caratterizzati dall'intrecciarsi di basse cerchie crateriche e da una linea di costa ondulata da un susseguirsi di baie, in molti casi generate dal parziale sprofondamento di antichi vulcani all'interno del golfo di Pozzuoli. Dall'altro, invece, si profilano massicci rilievi: ad est il Vesuvio – strato-vulcano isolato che immerge le sue pendici occidentali direttamente nelle acque del golfo di Napoli – a sud, le rocce calcaree dei monti Lattari.

In tema di patrimonio architettonico, poi, si deve osservare che nella Baia di Napoli molteplici sono le città storiche e i manufatti architettonici di notevole valore storico-artistico ed ambientale. L'intensa vita svoltasi nel corso dei secoli, dall'antichità fino all'epoca moderna (in particolare, sotto le dominazioni angioine e aragonesi) fino al Settecento, all'Ottocento ed ai primi decenni del Novecento, e la funzione di capitale del Mezzogiorno assunta da Napoli, hanno fatto sì che nel territorio limitrofo si sviluppassero molteplici centri urbani dalla vita secolare e ne nascessero altri di origine più recente, ma altrettanto interessanti.

Attualmente, nonostante l'abnorme espansione edilizia avvenuta soprattutto dalla fine del secondo conflitto mondiale, intorno ai citati golfi si ritrovano molte città storiche e tanti abitati di tipo tradizionale. I vari centri storici presenti si diversificano notevolmente: in alcuni casi si tratta di parti urbane che, seppure non caratterizzate da un elevato interesse artistico e architettonico, costituiscono insiemi di tipo tradizionale, talvolta inseriti in un contesto ambientale di particolare bellezza; altre città, invece, pur essendo state soggette ad una massiccia espansione edilizia, conservano ancora pregevoli elementi architettonici i quali, anche se non più leggibili nella loro relazione con il contesto ambientale originario, mostrano stratificazioni di rilievo. In altri casi, infine, il centro storico delle città rappresenta un'area specificamente connotata dalla presenza di edifici di alto pregio storico-artistico, come ad esempio Napoli, Sorrento, ecc.

A Napoli il centro storico UNESCO manifesta in modo evidente i successivi ampliamenti avvenuti nel corso dei secoli, a partire dall'epoca greco-romana, ed al suo interno un'enorme quantità di edifici e complessi monumentali sono tuttora presenti testimoniando il contributo delle varie epoche che si sono succedute. Architetture di rilievo si ritrovano anche al di fuori della città storica, in quelle parti urbane che in passato furono i casali della capitale (Posillipo, S. Giovanni a Teduccio, Barra, ecc.).

A breve distanza, il patrimonio architettonico vesuviano si presenta abbastanza vario, ma in alcuni casi poco stratificato, a causa della potenza distruttiva del vulcano lungo le cui pendici le città si sono sviluppate. Tra i tipi dell'edilizia tradizionale prevalgono gli edifici a corte (più diffusi a Pollena Trocchia, Ottaviano, Somma Vesuviana), e quelli con volte estradossate (presenti a Terzigno, Boscoreale, Boscotrecase). Torre Annunziata e le vicine città costiere sono caratterizzate da numerose ville del XVIII e XIX secolo. Le fortificazioni costiere sono andate quasi completamente distrutte, mentre sussistono i due castelli a Somma Vesuviana e ad Ottaviano.

I centri storici sono tutti – ad eccezione di Pompei moderna sorta nel XIX secolo – di origine medioevale; in essi si ritrovano notevoli emergenze architettoniche, come la reggia di Portici e le

Ville Vesuviane<sup>2</sup>, e molteplici chiese e complessi conventuali di un certo interesse. Tra le città storiche quella che presenta il nucleo originario meglio conservato è Somma Vesuviana. Ben note sono le straordinarie evidenze archeologiche, di valenza urbana, di Pompei, Ercolano, Oplonti, Stabiae.

Nell'area sorrentina si individuano diversi centri storici ricchi di valori architettonici ed urbanistici: ad esempio, Sorrento e Vico Equense conservano ancora parzialmente il tracciato greco-romano, mentre altri abitati – soprattutto le piccole frazioni sparse sui colli – presentano interesse ambientale sia per i caratteri tradizionali dell'edilizia che per la bellezza dei siti in cui sono ubicati. Da Vico Equense in poi, lungo la costiera l'edilizia cittadina tipica è connotata dalla diffusa presenza di elementi medioevali e tardo-medioevali inglobati in strutture più recenti, generalmente sette-ottocenteschi.

Nell'edilizia rurale e non, invece, si impone, soprattutto a Capri, il tipo con copertura a volte estradossate. Piuttosto diffusa è anche la presenza di torri costiere di avvistamento allo stato di rudere o riutilizzate per funzioni residenziali. Queste sono presenti in numero maggiore a Capri e nel territorio di Massa Lubrense, ma anche in altre località della costiera. Altre emergenze singolari sono i castelli – allo stato di rudere o riutilizzati – di origine medioevale, quali quelli di Anacapri (Barbarossa), Capri (Castiglione), Vico Equense, Castellammare, Gragnano, Pimonte e Lettere. Città storiche e la particolare bellezza naturale del sito rendono questi territori dell'area sorrentina mete famose del turismo internazionale<sup>3</sup>.

Anche i territori ad occidente del capoluogo partenopeo sono caratterizzati dalla presenza di città storiche di origine molto antica, in cui le stratificazioni archeologiche si confondono con il tessuto edificato delle stesse. Nei Campi Flegrei emerge il valore dell'edilizia tradizionale nonostante l'invasività degli abusi edilizi; cospicua è anche la presenza di fortificazioni costiere e di castelli che costituiscono vere e proprie emergenze architettoniche e paesaggistiche (Ischia Ponte, Procida, Baia) e si segnala per il suo straordinario valore documentario e paesistico il Rione Terra a Pozzuoli<sup>4</sup>.

La Baia di Napoli si presenta anche come un macrocosmo di riti, di culture, di tradizioni, di miti.

In tema di beni immateriali va ricordato che a livello internazionale la salvaguardia del *Intangible Cultural Heritage*, enunciata dalla Convenzione del 2003, costituisce l'apporto più innovativo delle politiche di conservazione. Essa, infatti, ha determinato una svolta del concetto di "protezione" che – come è noto – nel corso del XX secolo si era già estesa: da puntuale a globale, come enunciato nel 1975 (Anno europeo del Patrimonio architettonico). Si sono dunque ampliate nei decenni trascorsi sensibilità e responsabilità verso testimonianze di natura diversa, più fragili, tuttavia fondamentali per definire e conservare i caratteri identitari dei luoghi attraverso le tradizioni culturali delle comunità che vi sono insediate. Quando dunque si pensa alla esigenza di tutela dei paesaggi culturali, questa deve risultare capace di favorire anche il rispetto delle diversità, la

<sup>2</sup> Per quanto concerne, in particolare, le Ville Vesuviane si rinvia al volume di Pane R. (1959), *Ville Vesuviane nel Settecento*. Napoli: ESI.

<sup>3</sup> Sui valori architettonici, ambientali e paesaggistici della costiera sorrentina e di Capri vanno citati i molteplici apporti di Pane R. (1954), *Capri*. Venezia: Neri Pozza; nonché *Sorrento e la costa*. Napoli: ESI, 1955. Ancora, negli stessi anni *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*, in Atti del VI Congresso INU (Lucca 9-11 novembre 1957), Roma 1958. Per lo straordinario contributo di Roberto Pane ai temi del Paesaggio dei territori della Baia di Napoli si rinvia alla bibliografia dei suoi scritti a cura di G. e A. Pane pp. 580-598 in AA.VV. (2010), *Roberto Pane tra storia e restauro. Architettura, città, paesaggio*, a cura di Casiello S., Pane A., Russo V. Venezia: Marsilio; in questo si richiama, in particolare, il contributo di Dal Piaz A., *L'esperienza innovativa del piano territoriale e paesistico dell'area sorrentino-amalfitana 1974-1977*, pp. 523-525; si cita ancora il saggio di Di Stefano R. (1998), "Roberto Pane, la difesa dei valori ambientali", *RESTAURO*, n. 143, pp. 5-68.

<sup>4</sup> AA.VV. (2008), *Diagnostica e restauro. L'insula 14 del Rione Terra*, a cura di Aveta A. Napoli: ESI.

convivenza e la conciliazione tra popolazioni di origine diversa, ma che abitano un unico territorio omogeneo.

Per la salvaguardia delle tradizioni e di altri elementi immateriali occorre affiancare azioni di valorizzazione, quali ad esempio la creazione di osservatori del patrimonio intangibile, la realizzazione di centri di documentazione delle tradizioni orali e scritte, di musei del patrimonio immateriale dotati di tecnologie avanzate per conservarne e restituirne le testimonianze anche tramite esperienze multisensoriali, la difesa di colture e prodotti che sono espressione di tradizioni enogastronomiche, compatibili con il più generale obiettivo della sostenibilità e con stili di vita e abitudini alimentari virtuose, e così via.

Per tutte le risorse culturali, fisiche e immateriali, dei nostri territori mentre si è sempre più sviluppata a livello internazionale e nazionale la consapevolezza del loro valore, che cosa si è fatto negli ultimi decenni?

Nulla o quasi nulla, né per tutelare e proteggere, né per restaurarle, né per valorizzarle. Può considerarsi un'eccezione il caso di Pompei, oggetto negli anni recenti di un importante "Grande Progetto".

Eppure, ci sono state occasioni e possibilità: basti citare la Legge Regionale 26 del 2002, che pure aveva suscitato in molti tante speranze. Essa prevedeva la definizione dei perimetri dei centri storici, i Manuali del Restauro, i Piani del Colore; si auspicavano azioni che avrebbero potuto determinare, se attuate correttamente, un fondamentale inventario del patrimonio architettonico. Invece, con tale legge si è determinato poco o nulla: è stata utilizzata in realtà per finanziare i Comuni in maniera opaca e senza alcun quadro organico di riferimento, cioè senza una politica adeguata<sup>5</sup>. In proposito, c'è da ricordare che negli anni '80 del secolo scorso era stato elaborato, all'indomani del sisma devastante, un primo inventario dei centri storici in Campania: studio rimasto del tutto ignorato<sup>6</sup>.

Analogamente altri interessanti studi sui centri storici abbandonati o semiabbandonati nella nostra regione non sono stati mai presi in considerazione dai decisori politici, poco propensi ad attuare strategie adeguate di fronte a fenomeni che richiederebbero azioni urgenti e concrete per risolvere fenomeni che stanno determinando gravi conseguenze<sup>7</sup>.

Ancora, va citato il caso del centro storico di Napoli patrimonio dell'UNESCO, oggetto di una errata Variante al P.R.G. del 2004, priva di alcuna visione di sviluppo e chiusa ad ogni ipotesi di rinnovamento pur rispettoso dei valori presenti, mostra dopo 14 anni gli effetti di una politica inadeguata e sorda alle proposte costruttive di studi e ricerche<sup>8</sup>.

Altrettanto deludenti sono risultate le poche iniziative legislative regionali varate nell'ultimo decennio: ad esempio, la L.R. 22 del 12 dicembre 2006 per la "tutela, salvaguardia e valorizzazione dell'architettura rurale", che ad oggi ha fatto registrare solo l'avvio di un processo di catalogazione del territorio del Parco Nazionale del Vesuvio e del Parco Nazionale del Cilento; ancora, la proposta di legge del 2015 per "il recupero, la valorizzazione e la rivitalizzazione delle aree interne e dei borghi caratteristici della Campania", rimasta tale.

---

<sup>5</sup> Aveta A. (2002), "La nuova legge per i centri storici in Campania: grandi speranze, qualche dubbio", in *BDC* (Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei beni architettonici e ambientali dell'Università di Napoli Federico II), n. 3/2002, Napoli, pp. 109-114.

<sup>6</sup> AA.VV. (1982), *Campania oltre il terremoto. Verso il recupero dei valori architettonici*. Napoli: Arte Tipografica.

<sup>7</sup> Coletta T. (2010), *I centri storici minori abbandonati della Campania*. Napoli: ESI.

<sup>8</sup> Aveta A. (2009), *Restauro e rinnovamento del centro storico di Napoli*. Napoli: ESI. Questo studio è stato preceduto negli anni da importanti ricerche a livello nazionale ed internazionale, in primis AA.VV. (1971), *Il centro antico di Napoli. Restauro urbanistico e piano di intervento*, diretto da Pane R. e coordinato da Di Stefano R. Napoli: ESI; AA.VV. (1982), *Indirizzi per il restauro del centro storico di Napoli*, a cura di Di Stefano R. Napoli: Arte Tipografica; AA.VV. (1998), *Rigenerazione dei centri storici: il caso Napoli*. Napoli: Il Sole 24 Ore.



Circa il futuro della Città metropolitana di Napoli, per l'innovativo approccio metodologico e applicativo, ci si riferisce ai risultati di un recente studio su "La Baia di Napoli"<sup>9</sup> che ha scelto come ambito di applicazione il territorio di 40 Comuni che si affacciano sui golfi partenopeo e puteolano. Si tratta di un sito straordinario che richiede politiche e scelte strategiche non più differibili, proprio per l'eccezionale compresenza di tanti beni culturali e paesaggistici e per la vulnerabilità e fragilità degli stessi.

Lo Studio – promosso dalla Scuola di Specializzazione in Beni architettonici e del Paesaggio dell'Università di Napoli Federico II e coordinato dal sottoscritto – ha registrato apporti di oltre venti università e centri di ricerca italiani e stranieri e vi hanno partecipato vulcanologi, geotecnici, strutturalisti, esperti di agraria, della risorsa mare, in uno con specialisti di estetica, di linguistica, etnologi, archeologi, nonché storici, storici dell'arte, storici dell'architettura, urbanisti, restauratori, economisti, tecnologi: emerge il fondamentale ruolo dell'approccio pluridisciplinare per affrontare un tema complesso, quale è l'interpretazione del Paesaggio Storico Culturale di tale sito, nonché la definizione di proposte per salvaguardarlo e valorizzarlo.

Orbene, se è vero che emerge da più parti la richiesta di una urgente definizione delle aree omogenee della Città metropolitana di Napoli, è altrettanto vero che una di queste potrebbe coincidere con il territorio oggetto dello Studio citato.

In esso si ritrovano ambiti territoriali anche diversi per storia, caratteri fisici, dialetti, costumi ecc., ma tutti legati da un fattore comune: il mare. Intorno ai due golfi di Napoli e di Pozzuoli si affacciano aree e ambiti costieri, con diverse vulnerabilità dal punto di vista vulcanico e sismico. La specificità tettonica ha determinato una particolare caratterizzazione del soprasuolo: i materiali da costruzione, ovvero i geomateriali che hanno dato forma e immagine all'architettura dei diversi centri urbani, si distinguono per la derivazione dai due sistemi vulcanici del Somma-Vesuvio e dei Campi Flegrei, determinando cromie e tipologie costruttive da un estremo all'altro della linea di costa. A questi caratteri si aggiungono i singolari e suggestivi aspetti delle forme agricole, delle biodiversità di flora e fauna, del mare stesso. Dunque, è palese che architetture, edilizia tradizionale, nei centri urbani e nelle campagne, evidenze archeologiche di straordinario valore connotano il territorio in questione.

Ai beni fisici così importanti e significativi si aggiungono i beni intangibili che rappresentano un sistema ancora presente, una accumulazione culturale sviluppatasi nei secoli ed ancora viva, anche se vulnerabile: tradizioni, riti, espressioni culturali in genere, dalla musica, alla poesia, alla letteratura, ecc.

Si tratta, in sostanza, di un sito, quello della Baia di Napoli, che si configura come un vero e proprio "mosaico culturale". Infatti, nello Studio citato risulta palese che sussiste nell'area della Baia di Napoli la contestuale presenza di fattori di natura culturale e paesaggistica: tema di grande attualità che si connota altresì di nuove e significative valenze, a cui contribuisce l'acquisizione del significato di paesaggio culturale quale opera dell'uomo e della natura, ovvero di un bene storico-culturale, come condiviso a livello europeo ed internazionale. Emerge, altresì, l'utilità di una esaustiva lettura ed interpretazione dei tanti "beni" presenti, con l'apporto di saperi specifici e pluridisciplinari, umanistici e tecnici, capaci di individuare e valutare lo straordinario patrimonio di beni culturali fisici ed intangibili, che si interfacciano tra di loro; al fine di consentirne una lettura integrata e auspicabilmente esaustiva. Risulta anche evidente e dimostrabile che, nonostante i tanti guasti, i tanti abusi edilizi, l'abnorme consumo di suolo, le tante speculazioni che si sono

---

<sup>9</sup> AA.VV. (2017), *La Baia di Napoli. Strategie integrate per la conservazione e la fruizione del paesaggio culturale*, a cura di Aveta A., Marino B.G., Amore R., voll. I-II, artstudiopaparo, Napoli. Lo Studio trova le premesse metodologiche in una pubblicazione edita alcuni decenni or sono, ovvero: Di Stefano R., Aveta A., Ascione P. (1994), *La Baia di Napoli. La tutela internazionale dei beni culturali e naturali*. Napoli: ESI.



perpetrate nel secolo scorso a partire dalla ricostruzione post-bellica e, ancora, negli anni Ottanta a seguito degli eventi sismici, e le frane dei costoni tufacei e calcarei di grandi e piccola entità, questi siti presentano oggi caratteri unici e straordinari e, dunque, valori materiali e intangibili che possono essere ancora salvaguardati e valorizzati.

In tema di prospettive, sembra utile precisare che per questo territorio lo sviluppo turistico non possa essere considerato l'unico obiettivo da perseguire per la sua salvaguardia e la sua valorizzazione. Esso, infatti, può rappresentare un mezzo, non un fine e dunque deve essere connesso a strategie condivise. Il turismo, e in particolare quello culturale, rappresenta solo uno dei fattori che da prendere in considerazione, forse il più significativo e percepibile, soprattutto per le sue ricadute in termini economici, ma certamente non l'unico. Questo non può non essere considerato che all'interno di un piano strategico che riguardi il territorio in cui sono da affrontare problemi complessi, come quelli delle infrastrutture e dei servizi sociali indispensabili a migliorare la qualità della vita delle popolazioni locali e la qualità del turismo stesso, nonché il corretto sviluppo delle attività presenti, quali l'agricoltura, il settore industriale e in particolare quello manifatturiero, quello dell'artigianato e commerciale, il terziario.

In tema di turismo, dunque, per guidarne lo sviluppo utile per le comunità locali e non valutabile esclusivamente in termini statistici ed economici (arrivi, presenze, effetti sull'indotto, ecc.), ma piuttosto analizzando anche quelli che sono gli impatti sulla vita delle popolazioni e le conseguenze negative sul territorio per un eccesso di fruizione in determinati periodi dell'anno sono necessarie varie azioni, come ad esempio:

- razionalizzare le competenze e le risorse in un sistema efficiente ed integrato per un assetto equilibrato del territorio e uno sviluppo sostenibile;
- deconcentrare dal punto di vista spazio-temporale i flussi turistici;
- migliorare l'accessibilità e i servizi di supporto alla fruizione del patrimonio culturale e naturale;
- sviluppare il sistema di ospitalità e dei servizi turistici;
- favorire la stagionalizzazione;
- incrementare gli arrivi e le permanenze medie;
- programmare iniziative di qualità coordinate sul territorio;
- favorire lo sviluppo di quartieri fieristici.

Ne va sottovalutato il tema delle periferie e dei centri storici degradati, che soprattutto nel caso del capoluogo partenopeo risulta particolarmente critico: la mancanza di una loro riqualificazione urbana non farà mai decollare l'auspicata rigenerazione e i conseguenti fenomeni di microcriminalità si diffondono sul territorio rendendolo vulnerabile in termini di sicurezza<sup>10</sup>.

Dunque, per innescare un processo di sviluppo sostenibile dei territori così peculiari della Baia di Napoli, beni culturali, paesaggio e beni immateriali possono costituire un fattore strategico di sicura efficacia, ma insieme a tanti altri fattori: uno strumento per partecipare alla competizione globale in termini di attrattività, ma anche per rispondere alle esigenze della comunità, sia materiali che spirituali. Dunque, uno sviluppo non solo economico, ma anche rispettoso dei valori identitari della popolazione e delle sue esigenze, non solo materiali.

Orbene, il geo-territorio che si affaccia sulla Baia di Napoli rappresenta un depositario fisico di un millenario layering di culture, visioni, produzioni, atti e vite reali, sia passate che attuali. Tale stratificazione, unitamente alla combinazione di elementi geologici e naturali di rilevanza unica, fa acquisire una precisa valenza materiale e percettiva al sito nel quale si ritrovano molteplici patrimoni UNESCO dell'Umanità.

---

<sup>10</sup> AA.VV. (2015), *Rigenerazione e riqualificazione urbana*, a cura di Aveta A. e Castagnaro A. Napoli: artstudiopaparo.

La Baia partenopea si identifica con quel territorio che, racchiuso visivamente dai monti Lattari e dall'incombenza del Vesuvio e segnata dall'isola di Capri, comprende da un lato la penisola sorrentina e la "striscia" vesuviana (con Pompei, Ercolano, il Miglio d'oro e le Ville vesuviane ecc.), dall'altro la collina di Capodimonte, quelle di Posillipo e di Nisida, nonché Pozzuoli, Bacoli (con Baia e Miseno) e le isole di Procida, Vivara ed Ischia.

L'insieme di risorse che fanno di tale Baia un sito di valore unico ed eccezionale nel mondo intero è la combinazione di tutti i fattori materiali ed intangibili che vanno definirne il Paesaggio culturale, una realtà documentaria e stratificata, una continua accumulazione di fattori tangibili e immateriali.

Questo straordinario quadro di risorse costituite dal patrimonio culturale e paesaggistico del territorio della Baia di Napoli offre sicure potenzialità per lo sviluppo delle comunità locali, in termini di lavoro soprattutto per le giovani generazioni. Dunque, va perseguita una tutela attiva ed integrata di tali risorse, ma anche una loro valorizzazione, creando reti e connessioni tra i vari Comuni, per un'offerta di servizi finalizzati ad una maggiore attrattività internazionale in termini di turismo culturale, religioso, crocieristico, termale, enogastronomico, ecc. Valorizzazione che non può prescindere da azioni preventive di restauro e recupero, fondate a loro volta su una diffusa conoscenza di tali risorse. È evidente che tale obiettivo, come già segnalato, contemperi anche il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni e quindi richieda l'adeguamento della rete infrastrutturale e dei servizi di varia natura, a partire dalle attrezzature pubbliche.

Prendendo quale esempio uno dei Comuni della penisola sorrentina, Vico Equense, ci si rende facilmente conto di quanto le sue risorse siano oggi poco valorizzate. Le singolarità naturalistiche e paesaggistiche sono diffuse sia in ambito marittimo che terrestre; la geomorfologia è diversificata in pochi chilometri, nei quali si ritrovano profili collinari e montani, nonché linee di costa; caratteristiche diffuse presenta anche il patrimonio di beni storici e culturali. Nel suo territorio è possibile ipotizzare proficui Laboratori di risorse territoriali che possono costituire veri e propri incubatori di Imprese. Si pensi ai Monti (tra cui il monte Faito) ed ai valloni che possono attrarre chi ama la montagna, il trekking e le escursioni; alla flora con la sua macchia mediterranea e la varietà di erbe officinali e commestibili, usate fin dai tempi antichi e descritte nei volumi di Medicina di G.P. della Porta; alle sorgenti minerali e termali; alle singolarità geologiche, alle mura ed ai cisternoni romani, ai fossili di Capo d'Orlando, alle grotte, al Sentiero degli Dei, alle architetture e agli itinerari, come quello delle Torri di avvistamento e di difesa, nonché delle Case torri, quello delle Abbazie e dei Castelli, delle antiche fabbriche, delle Calcare del IV secolo, dei Mulini, del mare e delle spiagge e delle cale, dell'archeologia anche sommersa. Esistono poi anche le eccellenze nel campo enogastronomico (i famosi chef stellati di Vico) e di accoglienza, per le quali sarebbero da organizzare corsi di alta formazione a livello europeo e internazionale. Ed ancora si potrebbe immaginare una Scuola di Alta formazione della Cultura Mediterranea e così via.

Invece, allo stato, si deve rilevare che tale Comune non sembra attento a sviluppare tali potenzialità, né tanto meno a coordinare la propria offerta con quella dei Comuni limitrofi della penisola sorrentina, in mancanza di un piano di valenza metropolitana.

Insomma, grandi risorse e potenzialità in uno dei 40 Comuni della Baia di Napoli, che attende, come gli altri, una specifica pianificazione strategica per un territorio che ha grandi valenze e storiche vocazioni, che non possono esaltarsi avendo come riferimento il perimetro dei singoli Comuni.

Nello Studio elaborato, integrando il dominio umanistico e quello tecnico, la rete dei dati che individua la ricchezza di risorse ed i problemi esistenti attiene ad una serie di aspetti ritenuti particolarmente significativi, quali: il paesaggio storico come natura ed espressione geologica; la peculiarità e identità dell'architettura e del paesaggio urbano storico; i paesaggi di rovine come criticità e risorse; i beni mobili e beni immateriali come fattori di identità. A queste analisi sono seguite

letture inerenti l'interpretazione, la comunicazione e le strategie di fruizione del paesaggio culturale.

In sintesi, l'iniziativa è stata utile per portare avanti un confronto multidisciplinare ed integrato, per definire un quadro cognitivo di auspicabile supporto a strategie di politica urbanistica ed a programmi di intervento che, alle diverse scale, possano mirare alla conservazione, alla fruizione ed alla comunicazione del patrimonio, nel rispetto delle peculiarità fisiche e culturali del sito, in una prospettiva di sviluppo a medio e lungo termine.

Dunque, lo Studio rappresenta un fondamentale step per la messa a punto di aggiornate metodologie di valorizzazione del sito "Baia di Napoli" in cui si ritrovano valori unici e straordinari.

Puntare su tali risorse e metterle in rete è, dunque, d'obbligo per lo sviluppo delle comunità locali, adeguando al contempo le infrastrutture di trasporto, via terra e via mare, e le attrezzature indispensabili a migliorare la qualità della vita delle popolazioni. Le parole chiave che possono identificare gli auspicabili obiettivi sono: la salvaguardia attiva delle identità fisiche e immateriali, il lavoro soprattutto per le giovani generazioni, la sostenibilità nello spirito dell'economia circolare.

Pertanto, si ribadisce che è quanto mai necessario che gli organi istituzionali della Città metropolitana di Napoli procedano senza indugi alla definizione delle aree omogenee e tra queste il territorio della Baia di Napoli oggetto dello Studio citato; al contempo occorrerà prevedere un piano strategico che metta in rete le incommensurabili risorse di beni culturali e paesaggistici e che inneschi lo sviluppo sostenibile e duraturo dei territori e delle comunità locali. Si tratta di valorizzare siti, settori economici e risorse umane, attraverso l'identificazione di una serie di operazioni che non si configurino come semplici interventi (pubblici e privati), bensì come un sistema strutturato e interconnesso.

Qual è, in sostanza, l'obiettivo primario da perseguire?

È quello della "conservazione integrata" dei caratteri dello straordinario sito, che deve essere considerata una particolare filosofia a cui indirizzare le scelte politiche che dovrebbero mirare a due finalità strategiche: il lavoro, soprattutto quello giovanile, e la qualità della vita in tale territorio. Occorre, in sostanza, che si determini una vera e propria rivoluzione culturale nella gestione di beni comuni così importanti, a partire dalla loro conoscenza, che incrementerà la consapevolezza delle popolazioni dei valori esistenti e delle loro radici.

Occorre dunque condividere, senza ulteriori indugi, un approccio che si fondi sulla conservazione attiva, dinamica, integrata, del patrimonio culturale e paesaggistico di tali territori. Solo così si potrà sperare in un futuro migliore in cui tali risorse non vadano distrutte e le comunità locali possano realizzare uno sviluppo sociale ed economico rispettoso di tali risorse, da intendersi come "beni" irriproducibili, facendo proprie anche istanze e indirizzi di organismi internazionali non governativi, quali l'UNESCO, l'ICOMOS, ecc.

Tutto ciò va affrontato con una visione multifocale dei complessi problemi che presentano tali territori, i cui centri urbani sono cresciuti a dismisura presentando in alcuni casi indici di densità territoriale davvero abnormi: si pensi a Portici e a S. Giorgio a Cremano che fanno registrare oltre 11.000 abitanti/kmq., i più alti in Italia.

Dunque, è più che mai urgente uscire dalla attuale situazione di stallo e non affidarsi a scelte inadeguate ed estemporanee, ad iniziative di tipo propagandistico, nella consapevolezza che le risorse culturali e paesaggistiche di tali beni possono costituire il più efficace volano per l'economia e lo sviluppo sociale delle comunità, senza che queste ultime rinuncino alle proprie radici ed alla propria identità.

Il territorio della delineata area omogenea della Baia di Napoli dovrà essere considerato nella sua globalità come un organismo unitario. Occorre porre termine agli sterili campanilismi che portano solo danni alle comunità: basti citare il caso dei sei Comuni dell'isola d'Ischia, che sviluppano

programmi ancora in modo del tutto autonomo, quasi ignorando l'istituzione della Città metropolitana di cui fanno parte.

Cosa dire ai fini di un corretto ed adeguato approccio di tipo urbanistico? Ci si augura che si possa condividere una simile visione e si elaborino con apporti pluridisciplinari tutti gli strumenti utili a raggiungere i fondamentali obiettivi auspicati. Si prevedessero strade, trasporti, porti, insomma si adeguassero le infrastrutture, si incrementassero le aree industriali non inquinanti e quant'altro, nello spirito degli indirizzi delineati dalla filosofia dell'"economia circolare", ma si ipotizzi finalmente un futuro prossimo nel quale le risorse culturali e paesaggistiche del territorio vengano considerate il fattore più significativo, di valenza strategica, per innescare lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali. Tutto servirà a rendere il territorio più adeguato alle reali esigenze non solo di tali comunità, che dovranno impegnarsi fattivamente a rendere i loro siti più attraenti a livello internazionale, in un quadro più generale, all'interno della Città metropolitana. Né appare irrilevante, in tal senso, un auspicabile coordinamento con la Legge regionale n. 18 dell'8 agosto 2014, che ha previsto l'istituzione degli ambiti territoriali turistici omogenei e dei poli turistici locali (PTL), con la competenza specifica della Città metropolitana: tale legge può rappresentare uno degli strumenti utili al raggiungimento dei delineati obiettivi.

In conclusione, ci si augura che gli indifferibili strumenti urbanistici di cui si deve dotare la Città metropolitana di Napoli tengano in conto le specificità e le valenze dei territori – ben diversi da quelli delle altre città metropolitane italiane – in cui il patrimonio di beni culturali e paesaggistici rappresenta un valore aggiunto che va tutelato e valorizzato: un fattore qualificante e straordinario che i decisori politici non possono e non devono ignorare. Pertanto, anche tra gli assi strategici per il miglioramento della competitività nazionale ed internazionale sia considerata fondamentale la conservazione attiva ed integrata dei tessuti urbani di antico impianto e delle risorse paesaggistiche e naturali nelle loro diverse componenti.

Gli apporti propositivi e gli indirizzi costruttivi che le comunità scientifiche delle Università napoletane, i Centri di ricerca, gli Enti e le Associazioni imprenditoriali e professionali – presenti nell'odierno Convegno – e si auspica anche il Ministero per i Beni e le attività culturali e la Soprintendenza per la città metropolitana di Napoli, costituiscono un patrimonio di idee che i decisori politici non possono più ignorare.

*Fig. 7.1 – Mappa di Napoli del 1734 secondo Homann*





*Fig. 7.2 – Veduta di Napoli*



Foto: F. Castiglione. 2016

*Fig. 7.3 – Castel dell'Ovo e Castel Sant'Elmo visto dal mare*



*Fig. 7.4 – Veduta di Napoli dal Campanile di Santa Chiara*



*Fig. 7.5 – Nisida e la spiaggia di Bagnoli*





*Fig. 7.6 – Vesuvio dal Granatello*



*Fig. 7.7 – Il Real Sito di Portici*



*Fig. 7.8 – Pompei, via di Mercurio*



*Fig. 7.9 – La città archeologica di Ercolano*





*Fig. 7.10 – Punta Campanella*



*Fig. 7.11 – Capri, arco naturale*



*Fig. 7.12 – Vista di Ischia dal Castello*



*Fig. 7.13 – Il promontorio di Sant'Angelo ad Ischia*



*Foto: R. Fellicò, 2017*



*Fig. 7.14 – Pozzuoli, il Serapeo*



*Fig. 7.15 – Il Castello di Baia*





## Bibliografia

- AA.VV. (2017), *La Baia di Napoli. Strategie integrate per la conservazione e la fruizione del paesaggio culturale*, a cura di Aveta A., Marino B.G., Amore R., voll. I-II. Napoli: artstudiopaparo.
- AA.VV. (2016), *La competitività italiana. Le imprese, i territori, le città metropolitane*, a cura di Realfonzo R., Scuola di Governo del territorio. Milano: FrancoAngeli.
- AA. VV. (2010), *Roberto Pane tra storia e restauro. Architettura, città, paesaggio*, a cura di Casiello S., Pane A., Russo V. Venezia: Marsilio.
- Coletta T. (2010), *I centri storici minori abbandonati della Campania*. Napoli: ESI.
- Aveta A. (2009), *Restauro e rinnovamento del centro storico di Napoli*. Napoli: ESI.
- Aveta A. (2002), "La nuova legge per i centri storici in Campania: grandi speranze, qualche dubbio", in BDC (Bollettino del Dipartimento di Conservazione dei beni architettonici e ambientali dell'Università di Napoli Federico II), n. 3/2002. Napoli, pp. 109-114.
- AA.VV. (1998), *Rigenerazione dei centri storici: il caso Napoli*. Napoli: Il Sole 24 Ore.
- Di Stefano R. (1998), "Roberto Pane, la difesa dei valori ambientali", *RESTAURO*, n. 143, pp. 5-68.
- Di Stefano R., Aveta A., Ascione P. (1994), *La Baia di Napoli. La tutela internazionale dei beni culturali e naturali*. Napoli: ESI.
- AA.VV. (1982), *Campania oltre il terremoto. Verso il recupero dei valori architettonici*. Napoli: Arte Tipografica.
- AA.VV. (1982), *Indirizzi per il restauro del centro storico di Napoli*, a cura di Di Stefano R. Napoli: Arte Tipografica.
- AA.VV. (1971), *Il centro antico di Napoli. Restauro urbanistico e piano di intervento*, diretto da Pane R. e coordinato da Di Stefano R. Napoli: ESI.
- Pane R. (1959), *Ville Vesuviane nel Settecento*. Napoli: ESI.
- Pane R. (1954), *Capri*. Venezia: Neri Pozza.
- Pane R. (1955), *Sorrento e la costa*. Napoli: ESI.

## 8. LUOGHI PUBBLICI IBRIDI A SCALA METROPOLITANA. LA DEFINIZIONE DI UNA NUOVA RETE

di Giovanna Ferramosca, Rocco Orefice, Carmen Prisco e Stefano Spera

### Introduzione

L'interazione spazio-flussi è stata modificata nel tempo dal processo di globalizzazione, generando grandissime trasformazioni molto più rapide rispetto al passato, all'interno delle quali non si rintraccia più la contrapposizione tra urbano e rurale ma si introduce una nuova *antologia della polis*: la *dimensione metropolitana*. Erroneamente in Italia le città metropolitane sono state individuate tramite il confine provinciale, tuttavia non è sempre corretto identificarle con tali confini, dal momento che è la morfologia dell'urbanizzato a doverle definire. Facendo un confronto a scala nazionale, la città metropolitana di Messina andrebbe ridotta in quanto presenta all'interno del solo comune capoluogo una miriade di agglomerati urbani collinari isolati ed esclusi dal circuito centrale; al contrario l'area metropolitana di Napoli andrebbe estesa in quanto è caratterizzata da un *continuum urbano* che ingloba anche il comune di Aversa (provincia di Caserta) e i comuni di Scafati, Angri e Nocera Inferiore (provincia di Salerno), sviluppatasi lungo un asse di collegamento a scala regionale.

«In un'economia e una società dei flussi e delle reti, come quella attuale, il territorio si configura come un sistema polifunzionale, caratterizzato sempre più dai flussi che lo raggiungono, dagli attori funzionali che lo animano, dalle reti che lo attraversano» (Bassetti, 2017). Il principale obiettivo di tale studio è l'individuazione di un nuovo sistema degli spazi pubblici urbani, dell'area metropolitana, come *articolazione gerarchizzata sulla base delle frequentazioni* legate alla rete della mobilità su ferro. Dopo anni in cui la pianificazione ha assecondato la richiesta di spostamenti con mezzi privati, oggi invece cerca di favorire lo spostamento con mezzi pubblici; le motivazioni sono molteplici, riguardano in primis l'aspetto ambientale e poi quello economico, entrambi al fine di decongestionare i centri urbani e migliorarne la qualità. Secondo i dati dell'ultimo censimento ISTAT del 2011 si riscontra che ben il 49% degli spostamenti all'interno dell'area metropolitana avvengono con mezzi privati, mentre solo il 9% si sposta utilizzando il treno o la metropolitana.

### 8.1. Le nuove porte della Città

«La città che compete nel mondo non è più la città centrale ma un fenomeno nuovo che comprende una rete tra dieci e cinquanta città, fisicamente separate ma funzionalmente interconnesse, che esistono sia come entità separate per ciò che riguarda le relazioni casa-lavoro, che come un unico spazio di flussi di persone ed informazioni che si muovono lungo strade ed autostrade, ferrovie ad alta velocità e reti telematiche» (Hall, 2006) Il tipo di città che si sta delineando non è qualcosa di denso nella forma, come poteva essere la città storica, ma rispecchia il tipo di

società che si sta consolidando in seguito ai processi di globalizzazione, nella quale l'esperienza individuale e le relazioni sociali segnate da caratteristiche e strutture si vanno decomponendo e ricomponendo rapidamente, in modo vacillante e incerto, liquido e volatile. Tale consistenza genera una fragilità della struttura urbana, privata di un hardcore, che favorisce lo sprawl urbano; questo è l'opposto della città intesa come un sistema articolato e complesso di spazi pubblici generati dall'interazione tra urbs e civitas. La causa-effetto delle recenti espansioni urbane è l'indebolimento dei caratteri identitari, fisico-morfologici e sociali, che si riscontrano nella realtà con l'irriconecibilità dei luoghi dello stare e la perdita del rapporto con essi, in quanto «all'interno dello spazio tutte le parti sono l'un l'altra equivalenti, nel senso che sono sottomesse alla stessa astratta regola, che non tiene affatto conto delle loro differenze qualitative. [...] Luogo, al contrario, è una parte della superficie terrestre che non equivale a nessun'altra, che non può essere scambiata con nessun'altra senza che tutto cambi» (Farinelli, 2003).

Il luogo pubblico, nella cultura europea e ancora più in quella italiana, trova massima espressione nella piazza; luogo fondamentale dell'incontro e dello scambio, in cui si intrecciano cultura e storia, simboli e tradizioni. Nel corso del tempo ha assunto differenti connotazioni che si alternavano tra di loro, piazza civica come luogo di relazione sociale tra gli abitanti, piazza del mercato come luogo di scambio e come motore dell'economia, piazza del potere come espressione delle forze politiche dominanti. Questo modello è antitetico a quello della cultura urbana americana, di più recente formazione, dove «le piazze non sono necessarie, si vive nelle case». Di conseguenza lo spazio pubblico assume un ruolo del tutto marginale nello sviluppo della città, poiché l'attenzione ricade sulla sfera privata. Dunque la loro massima espressione di spazio pubblico è lo shopping mall, contenitore progettato all'interno del quale la mixité sociale e funzionale sono gli unici fattori a garantire l'interazione. La strada diviene puro collegamento tra un punto A e un punto B (la highway) senza assolvere nessuna funzione di spazio pubblico, come invece avveniva nella tradizionale città europea.

Dal dopoguerra in poi, in Italia, in seguito ad un cambiamento radicale dello stile di vita, emulando il modello americano dal concetto di abitazione, al concetto di spostamento finanche al concetto di spazio pubblico, ci si è allontanati da un modello identitario di città ad uno completamente privo. «È una situazione che rischia di farci perdere, o quantomeno di lasciar deperire, la grande risorsa storica sulla quale può contare l'Italia, come altri contesti in Europa: l'Armatura urbana del paese. La città italiana, così come la città europea, è stata il motore dell'economia, della società, della politica e della democrazia» (Urban@it, 2016).

Il corso di tali dinamiche involutive, rintracciabili in quasi tutte le città, si è interrotto in seguito ad un maggior sviluppo delle comunicazioni non soltanto fisiche, come quelle tradizionali, ma anche telematiche, incoraggiando quindi relazioni a lunghe distanze, favorite dall'avanguardia delle reti della mobilità. In ambito metropolitano la rete su ferro deve tornare ad essere competitiva rispetto alle altre reti di comunicazione, sia in termini di costi che di comodità d'uso; dunque le stazioni assumono un ruolo chiave. Nella città contemporanea i luoghi con maggiori potenzialità per assolvere a pieno la funzione di spazio pubblico sono proprio le stazioni ed i relativi spazi antistanti, in quanto accolgono il passaggio continuo e diversificato di utenti. Questi non si configurano più come meri luoghi di passaggio, ovvero dei non-luoghi, bensì luoghi dello stare in quanto l'interazione continua tra persone e la presenza di molteplici e diverse funzioni favoriscono la creazione di uno spazio pubblico; infatti, come afferma Comte, è proprio la densità di funzioni, associata a flussi dinamici di persone, a determinare le relazioni sociali.

## 8.2. La ricerca: metodologia e finalità

La finalità di tale ricerca è esaminare la *pianificazione sovracomunale* nel sistema di pianificazione nazionale e nel contesto europeo e internazionale. L'attenzione sarà rivolta alle città metropolitane le quali si accingono ad affrontare, per la prima volta e senza modelli ed esempi i loro compiti di governo del territorio. Si tratta di comprendere i modi nuovi con cui si distribuiscono su territori vasti funzioni e servizi e dei tipi di connessioni che si stabiliscono tra di loro.

Infatti la pianificazione sovracomunale in Italia è giovane e poco consolidata, le esperienze consolidate e diffuse in tal senso sono state i piani paesaggistici, quelli regionali e quelli provinciali, lasciando da parte studi pionieristici o il più recente movimento di intercomunalità per progetti integrati o piani associati. Nel tempo tali piani hanno portato alla luce i limiti di un sistema amministrativo nazionale poco efficiente dovuto a tempistiche decisionali e di processo lunghe e da una complessa multi-attorialità.

Nello specifico, questa ricerca si concentra sull'area metropolitana napoletana attraverso lo studio della sua organizzazione territoriale. In generale una metropoli può essere concepita come una associazione di città, ma la nostra ipotesi di lavoro è che essa rappresenti un insediamento, diverso dalla città tradizionale, i cui lineamenti sono ancora da decifrare. In altri termini, siamo alla ricerca di una struttura e di forme che ci possano descrivere una realtà troppo spesso ricondotta, senza comprenderla, a moduli del passato non più adatti al modello di città contemporanea.

«Nel nostro caso, puntare sulla rete metropolitana regionale non si spiega solamente perché questa è il risultato concreto migliore della pianificazione e degli interventi attuati nell'area vasta, ma perché ha inciso significativamente sul potenziamento delle relazioni nell'area metropolitana risultando una delle fondamentali infrastrutture che la unificano. Di conseguenza, i nodi di questa rete e le loro connessioni con gli insediamenti costituiscono l'armatura dello spazio pubblico metropolitano che dovrebbe essere oggetto prioritario di una politica di rigenerazione proprio per rafforzare la città metropolitana come organismo funzionale e comunità sociale» (Moccia).

Per dare risposta all'obiettivo prefissato sono state costruite delle schede inerenti le stazioni delle linee EAV (Circumvesuviana, Circumflegrea, Cumana, Metrocampania Nord-Est), ANM (Metropolitana di Napoli) e RFI, all'interno delle quali raccogliere i parametri che si possono adottare per definire le qualità degli spazi pubblici, specialmente di quelli relativi ad una stazione. I parametri di seguito esplicitati sono stati scelti in risposta alle domande dei fruitori dello spazio in modo tale da avere un quadro complessivo della qualità e funzionalità dei luoghi pubblici.

Il primo parametro, SAFETY and ACCESSIBILITY, riguarda un sistema di illuminazione efficace, la presenza di vigilanti, la prossimità (centro, margine o esterno) al centro abitato e la facile accessibilità (pedonale, veicolare o pedo-veicolare) garantisce livelli maggiori di sicurezza; mentre la presenza di videosorveglianza non favorisce né una percezione né un effettivo senso di controllo dello spazio. Il tessuto è stato suddiviso in compatto, frammentato e pulviscolare in base alla continuità ed alla complessità dell'urbanizzato.

Il secondo parametro, SERVICES, riguarda la presenza di attività commerciali, presenti all'interno o all'esterno della stazione, garantisce un'offerta vasta e variegata non solo indirizzata ai passeggeri ma anche ai cittadini che abitano quel territorio. La mixité funzionale fa sì che questi luoghi siano frequentati da differenti utenti, con varie modalità di trasporto a propria disposizione (metro, taxi, bus, biciclette), ed in diverse fasce orarie, garantendo in modo indiretto una forma di controllo dei suddetti luoghi.

Il terzo parametro, AESTHETIC QUALITY, si riferisce al verde che rende lo spazio pubblico più confortevole, piacevole alla vista e che svolge una funzione di mitigazione climatica. È un elemento che va progettato insieme allo spazio pubblico secondo un disegno che si relazioni con il

contesto e che possa apportare delle reali migliorie, superando un'idea di marginalità e di mero decoro; inoltre sono stati utilizzati indicatori quali-quantitativi dal momento che i caratteri qualitativi non sono sintetizzabili numericamente. Per classificare la qualità del verde degli spazi pubblici e rendere il criterio di valutazione replicabile è stato necessario attribuire dei valori numerici, da 0 a 5, di seguito riportati:

- assenza di verde; valore: 0;
- verde spontaneo; valore: 1;
- omogeneo di scarsa qualità; valore: 2;
- eterogeneo di scarsa qualità; valore: 3;
- omogeneo di buona qualità; valore: 4;
- eterogeneo di buona qualità; valore: 5.

In particolare per omogeneo si intende quel verde che, individualmente o in un insieme di elementi, deriva da un'idea e da una progettazione ben pensata e che si adatta ai caratteri del contesto urbano in cui si trova; mentre, quando alla base manca una progettualità, il verde si configura come eterogeneo con caratteri frammentari rispetto al contesto; ciò lo espone maggiormente all'incuria e agli atti vandalici.

Il quarto parametro, FLOWS, contiene l'analisi dei flussi condotta per individuare le stazioni e i relativi spazi pubblici maggiormente frequentati ed i loro effetti sul contesto urbano, attraverso l'elaborazione di medie giornaliere per ognuna delle stazioni, suddivise per azienda di trasporto e per linea. I flussi sono calcolati in base ai passaggi giornalieri stazione per stazione e le classi sono le seguenti: 0-500, 501-1000, 1001-2000, 2001-5000, 5001-10000, >10000.

Il quinto parametro, BUFFER ZONE, si riferisce alla mappatura della rete degli spazi pubblici, costituita dal sistema stradale e dalla presenza di funzioni speciali in un raggio di 500 metri a partire dalla stazione. In ogni singolo buffer sono stati evidenziati gli spazi pubblici a seconda che siano parchi o giardini, piazze, parcheggi o funzioni speciali. La rete stradale invece è frutto di una gerarchizzazione scaturita da un'attenta analisi sul valore o meno che hanno di spazio pubblico:

1. strada che si connota come luogo molto articolato, sia sotto l'aspetto funzionale, che strutturale che morfologico, intercettando ulteriori luoghi pubblici e funzioni speciali. Si fa sì che non ci sia separazione tra gli elementi che invece assumono un valore univoco di luogo pubblico;
2. strada che presenta un'articolazione dello spazio pubblico meno complessa rispetto alla classe precedente, o perché si perde la continuità del fronte commerciale interrotto dall'uso residenziale, o perché la tipologia delle funzioni commerciali è più a scala di quartiere;
3. strada che insiste su un tessuto prevalentemente ad uso residenziale che non ricopre ruolo di spazio pubblico, se non in alcuni casi in cui lo spazio è solo per i residenti;
4. strada che funge da puro asse di collegamento tra due punti, lungo i cui bordi si localizzano in maniera frammentata e alternata funzioni speciali, residenze, aree abbandonate e campagna;
5. strada che attraversa aree agricole o montane.



Fig. 8.1 – Scheda tipo

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |                                                       |                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------|--------------------|
| <b>Nome stazione - Azienda trasposto</b><br>- presenza di attività commerciali di base (edicola, tabacchino, bar, ecc.)<br>- presenza di attività commerciali (grandi catene)<br>- mixità funzionale e temporale<br>- presenza di funzioni speciali (università, uffici, ecc.)<br>- parcheggio auto<br>- multimodalità interna (linea-linea)<br>- multimodalità esterna (bus, bici, taxi, ecc.) |  | <b>SERVICES</b><br><b>PLANIMETRY</b><br><b>PHOTOS</b> | <b>BUFFER ZONE</b> |
| - funzionamento biglietteria e presenza capostazione<br>- presenza di vigilanza esterna (fisica o videosorveglianza)<br>- presenza di illuminazione<br>- facile accessibilità<br>- vicinanza al centro abitato<br>- usi temporanei dello spazio                                                                                                                                                 |  |                                                       | <b>FLOWS</b>       |
| - presenza di verde curato (ELENCARE QUALITÀ)<br>- ridefinizione dello spazio pubblico in seguito ad intervento di riqualificazione<br>- buone condizioni dell'arredo urbano (panchine, ecc.)                                                                                                                                                                                                   |  |                                                       | <b>DATA</b>        |

Tali dati analitici sono poi stati elaborati graficamente secondo alcuni tematismi.

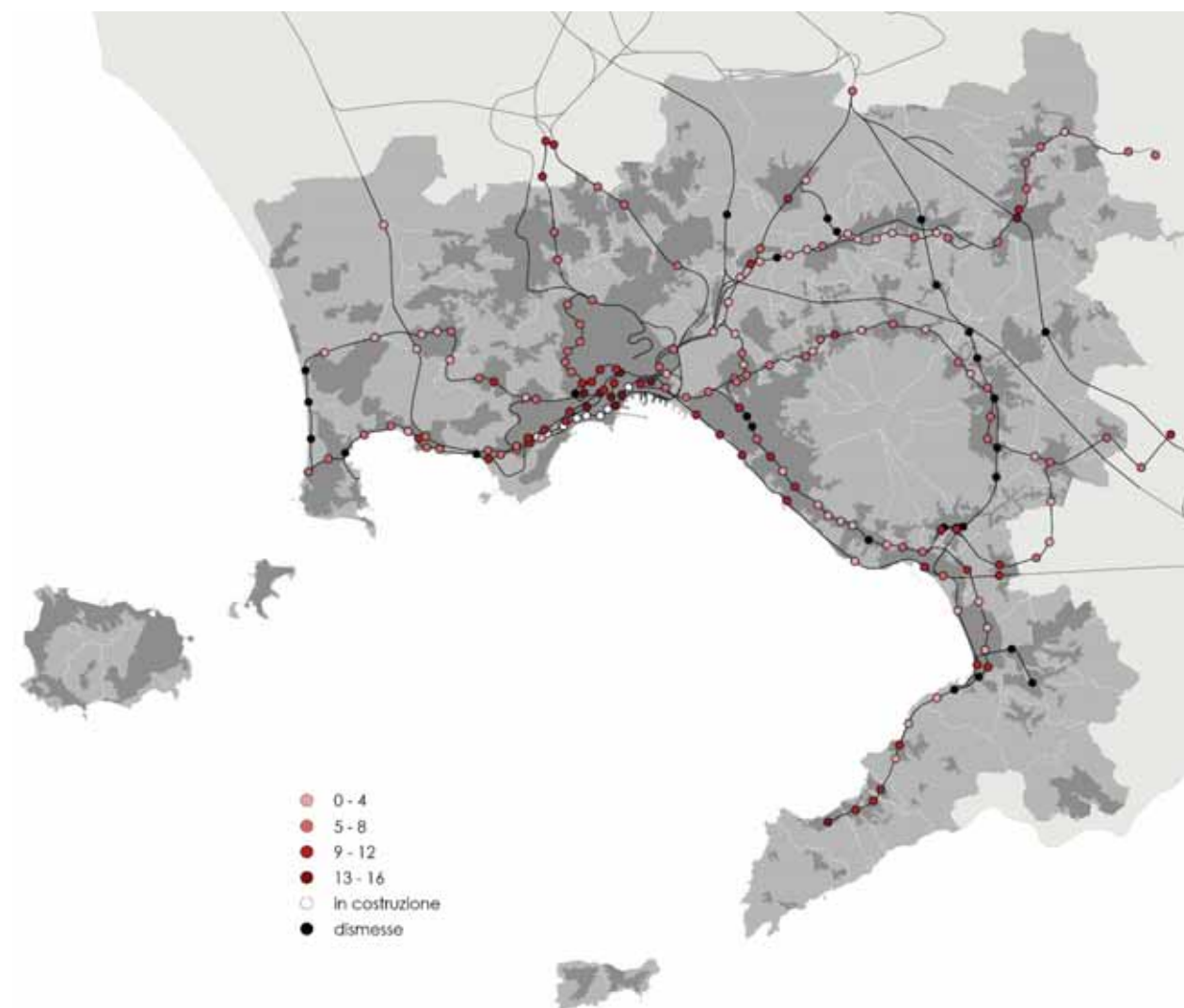
La prima carta è stata elaborata studiando la *localizzazione delle stazioni* e dei loro *spazi di pertinenza*, la suddivisione nelle tre categorie (esterno, margine, interno) è utile per comprendere il tipo di tessuto in cui ci si trova. Al contrario di come si possa pensare, non sempre una localizzazione marginale corrisponde ad un basso bacino di utenza.

La seconda riguarda la *qualità del verde* grazie alla quale è stato possibile riscontrare che le stazioni con le condizioni migliori si concentrano a Napoli e in altri pochi centri cittadini dell'area metropolitana, mentre quelle più esterne presentano condizioni di elevato degrado e incuria.

La terza è stata elaborata sui dati dei *flussi dei passaggi giornalieri* per ogni stazione presa in esame; il dato minimo è di 36 e il maggiore supera i 150.000 e dunque essendoci questa forte disparità si considerano bassi i flussi al di sotto dei 2.000 passeggeri e ciò ha guidato l'individuazione delle classi.

L'ultima riguarda la *qualità complessiva degli spazi delle stazioni* e delle stazioni stesse, sintetizzando i parametri utilizzati nelle singole schede; di nuovo quelle con qualità più elevata si trovano nei centri di maggiore importanza a scala metropolitana.

Fig. 8.2 – Carta della qualità complessiva degli spazi



Mettendo a sistema ed incrociando i dati di analisi suindicati, sono state definite undici classi di spazi pubblici, di seguito riportate, con relativa descrizione:

#### *Classe 1*

Le aree in esame sono localizzate all'esterno dei centri abitati e non hanno spazi pubblici che si relazionano con la relativa stazione di riferimento, presentano difficoltà sia fisiche che percettive di accessibilità; sono prive di qualità estetica; sono prive di mixità funzionale, prive di identità.

#### *Classe 2*

Le aree in esame sono localizzate ai margini o all'esterno del centro abitato e non hanno spazi pubblici che si relazionano con la relativa stazione di riferimento; sono prive di qualità estetica; sono prive di mixità; sono più accessibili rispetto alla classe 1; identità debole del luogo.

#### *Classe 3*

Le aree in esame sono localizzate ai margini del centro abitato; nonostante le stazioni presentino un valore architettonico e gli spazi di pertinenza siano di buona qualità e abbiano tutte le potenzialità

per essere luogo di socialità, non assumono il ruolo di spazio pubblico perché sono accessibili prevalentemente con veicoli essendo localizzati lungo strade a scorrimento veloce. Tale maglia stradale non fa altro che evidenziare la separazione tra i quartieri residenziali e questi spazi, costituendo delle vere e proprie isole urbane.

*Classe 4*

Le aree in esame sono localizzate ai margini del centro abitato ma facilmente accessibili, dove prevale un'edilizia residenziale di tipo pubblico i cui spazi, seppur progettati, non svolgono la loro funzione perché privi di identità e unicamente relazionati alle residenze dal momento che sono prive di mixité funzionale ed hanno una scarsa qualità estetica.

*Classe 5*

Le aree in esame sono localizzate ai margini di piccoli agglomerati urbani dove la tipologia edilizia prevalente è di tipo monofamiliare; l'accessibilità è possibile sia da veicoli che da pedoni in quanto le strade sono di tipo urbano e a scorrimento lento lungo le quali si aprono dei piccoli spazi pubblici.

Tuttavia l'assenza di mixité funzionale e la bassa qualità estetica fanno sì che tali spazi non siano integrati tra loro e siano del tutto anonimi.

*Classe 6*

Le aree in esame sono localizzate ai margini o all'esterno del centro abitato, sarebbero facilmente accessibili, ma data la scarsa qualità estetica sia dello spazio antistante la stazione sia della strada tale accessibilità diminuisce. Il centro abitato, non molto distante, presenta accenni di mixité funzionale e di spazi pubblici; la lontananza con lo spazio di pertinenza della stazione rende difficile la loro relazione.

*Classe 7*

Le aree in esame sono localizzate ai margini del centro abitato che essendo compatto, articolato, con una elevata mixité funzionale, con una discreta qualità della rete degli spazi pubblici ed una buona accessibilità riveste un ruolo trainante per lo spazio antistante la stazione, di bassa qualità, e la sua integrazione con il contesto.

*Classe 8*

Le aree in esame sono localizzate nel centro abitato, di impianto prevalentemente moderno, con un'alta densità abitativa dove l'organizzazione dello spazio non è chiara e poco leggibile; sono facilmente accessibili ma carenti di spazi pubblici, gli unici elementi trainanti sono la presenza di funzioni speciali che richiamano un elevato e diversificato numero di utenti (università, ospedale, carcere, cimitero monumentale). Nonostante ciò gli spazi pubblici presi in esame sono di scarsa qualità e con una scarsa integrazione con il contesto.

*Classe 9*

Le aree in esame sono localizzate nel centro abitato con un'alta densità abitativa ed un tessuto compatto, facilmente accessibili e con una buona articolazione della rete degli spazi pubblici; mentre la qualità dello spazio antistante la stazione risulta essere bassa rispetto al contesto e nonostante ciò in alcuni casi assolve la funzione di spazio pubblico. L'accessibilità a tali spazi è buona ed è presente una elevata mixité funzionale.

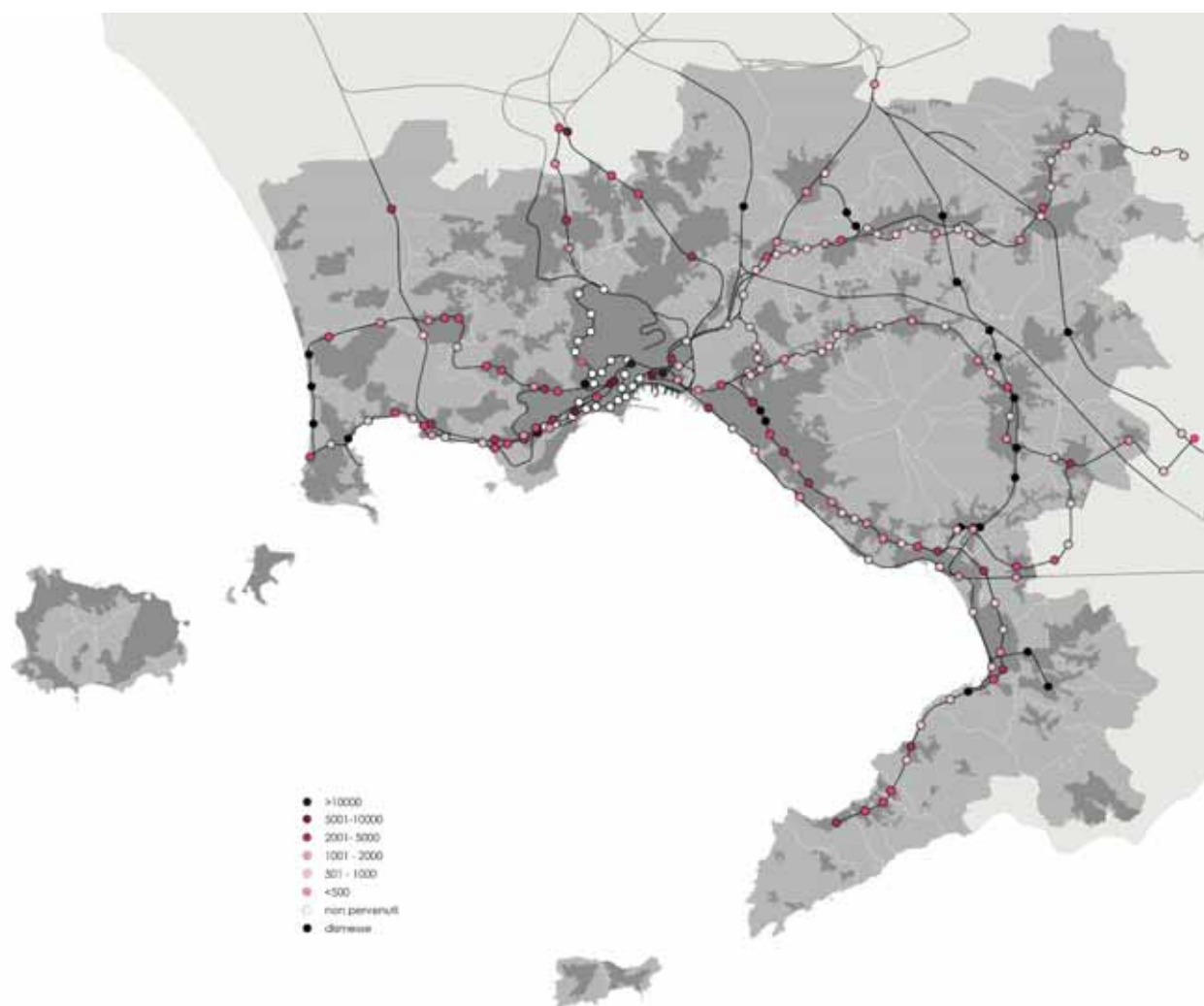
*Classe 10*

Le aree in esame sono localizzate nei pressi di grandi poli attrattivi di tipo turistico e culturale-paesaggistico; prevalentemente la qualità estetica degli spazi e delle stazioni è mediocre rispetto alle potenzialità del contesto, l'accessibilità è buona ed è incrementata dalla presenza di multimodalità.

### Classe 11

Le aree in esame sono localizzate nel centro abitato con un'alta densità abitativa ed un tessuto compatto e articolato, ricco di funzioni speciali che aggiungono valore alla già forte mixité funzionale; facilmente accessibili, si inseriscono in una complessa rete degli spazi pubblici i quali assolvono a pieno la loro funzione. La qualità estetica è medio-alta e la multimodalità è un'ulteriore valore aggiunto.

Fig. 8.3 – Carta dei passaggi giornalieri



## 8.3. Strategie di intervento

Data la suindicata classificazione degli spazi pubblici, abbinata ai dati dei flussi della relativa stazione di riferimento (acquisiti tramite conteggio manuale effettuato dalle relative aziende dei trasporti su ferro), sono state delineate sei categorie di intervento che forniscono indicazioni idonee per rispondere alle problematiche di ogni singola categoria.

*1. Ristrutturazione urbanistica*

Si consiglia la redazione di Piani Urbanistici Attuativi o varianti urbanistiche, da approvare auspicabilmente, quando possibile, con una procedura semplificata (nel caso di opere pubbliche), dal momento che le problematiche riscontrate hanno bisogno di una risposta radicale e significativa in relazione, sempre, al contesto territoriale di riferimento; gli interventi previsti dunque riguardano il potenziamento del sistema stradale di collegamento, l'incremento della rete del trasporto pubblico e creazione di nuovi centri urbani con annessa creazione di una rete degli spazi pubblici.

*2. Cambio destinazione*

Si consiglia principalmente il cambio di destinazione d'uso dei piani-terra per favorire la creazione di un fronte commerciale continuo, inoltre si incentiva la concessione di suolo pubblico per usi temporanei, in accordo al contesto, per avere una migliore gestione degli spazi pubblici presenti; ciò in risposta ad una assenza di mixité funzionale e temporale diffusa.

*3. Potenziale sviluppo urbanistico*

Si prevede un processo di densificazione sostanziale e creazione di un sistema di spazi pubblici a partire dalla zona della stazione di riferimento e conseguentemente di ricucitura di questa con il tessuto esistente, che nonostante sia frammentato e con limitate funzioni comunque presenta un principio di identità urbana; il tutto attraverso la redazione di un Piano Urbanistico Comunale che dia un nuovo assetto.

*4. Ricucitura urbana*

Si prevede un intervento di riqualificazione dello spazio pubblico antistante la stazione e la sua integrazione al contesto attraverso la ricucitura del tessuto frammentato e marginale in cui si trova tale spazio ed il centro abitato già compatto ed articolato e con una propria identità.

*5. Riqualificazione della stazione e dei relativi spazi antistanti*

Si prevede un intervento di riqualificazione che mira a restituire alla stazione il ruolo attivo ed attrattivo nell'ambito urbano che le compete migliorando l'offerta del servizio globale ai fruitori attraverso la ridefinizione funzionale e tipologica dei servizi, una nuova organizzazione degli spazi ed un elevato standard di efficienza, qualità e confort in accordo al contesto, già molto articolato e complesso.

*6. Stazione tecnologica ed ecologica*

Data la localizzazione centrale, la presenza di mixité funzionale e temporale, l'elevata accessibilità e la discreta qualità degli spazi pubblici, si prevede solamente una rilettura di tali spazi in chiave tecnologica-ambientale e digitale attraverso l'impiego di energie rinnovabili (pannelli solari), l'utilizzo di illuminazione a basso consumo (led), la realizzazione di ambienti interni che i fruitori percepiscano come eco-compatibili dotati di installazioni digitali e la creazione di spazi aperti con aree verdi.



Fig. 8.4 – Carta delle classi di intervento



## Conclusioni

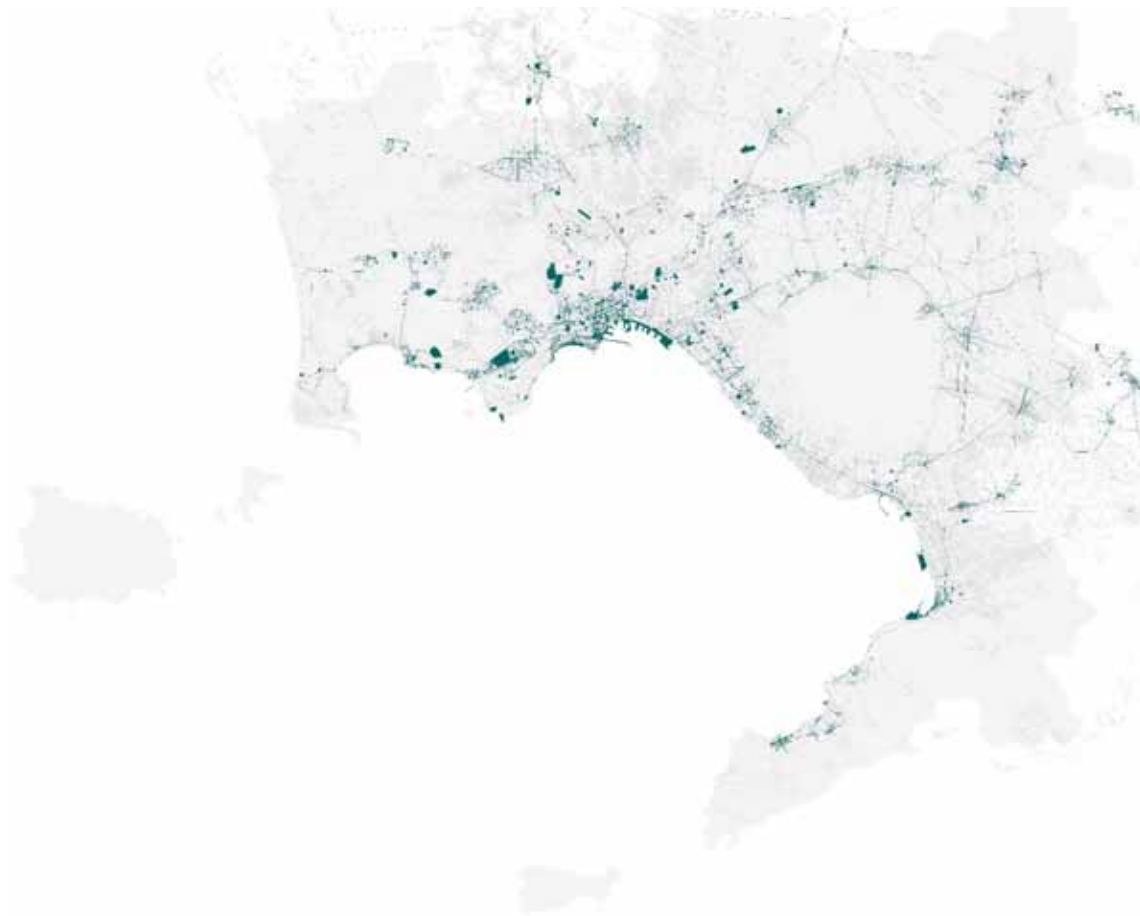
Dalle analisi condotte si evince che l'area metropolitana di Napoli ha un carattere monocentrico, dove la città centrale è l'unico polo in cui vi è una concentrazione di funzioni e servizi; dati ISTAT dell'ultimo censimento del 2011 registrano infatti che il 12% degli spostamenti nell'area metropolitana sono in entrata nel comune di Napoli, a fronte del solo 2% in uscita.

Oltre alla città centrale ci sono pochi altri poli che hanno una qualche forza attrattiva, ma di gran lunga inferiore a quella centrale; si assiste infatti ad un processo di *periferizzazione* piuttosto che di *metropolizzazione*, dove a prevalere è la funzione residenziale. Tale processo negativo lo si può evincere dalla separazione percettiva tra rete infrastrutturale e spazi pubblici; questi seppur fisicamente uniti, sono funzionalmente frammentati in quanto le strade sono percepite unicamente come collegamento tra due spazi e non come facenti parte di una rete complessa di spazi e strade che assume *geometrie variabili*. La città metropolitana ha senso di esistere nel momento in cui i poli che la costituiscono hanno una capacità attrattiva intrinseca che gli permetta di funzionare sia in maniera autonoma, che integrata con gli altri poli. È il dinamismo a dettare diversità e ritmica, fisica e funzionale, degli spazi pubblici metropolitani. In conclusione si intende passare da un

modello monocentrico ad un modello policentrico di tipo strategico, ovvero che individui poche altre polarità che hanno già reali potenzialità per avvicinarsi al ruolo che esercita Napoli. La forza attrattiva di questi luoghi deve contribuire a rafforzare e ad incrementare un sistema urbano diffuso e capillare degli spazi pubblici, ad oggi concentrato per lo più a Napoli.

Le stazioni e gli spazi pubblici di pertinenza svolgono in tal senso un ruolo centrale, in quanto si configurano come delle *zone filtro tra il sistema urbano e il sistema della mobilità*, assumendo il ruolo di nuove porte della città contemporanea. Luoghi dello stare che si allontanano dall'idea tradizionale di luogo pubblico per avvicinarsi ad un modello ibrido che rispecchia l'attuale stile di vita e le esigenze dei cittadini metropolitani e che necessariamente devono possedere una qualità complessiva elevata, comprendendo cioè tutti i servizi e le funzioni necessarie ai fruitori dello spazio (non solo ai viaggiatori), garantire un buon grado di sicurezza ed un elevato grado di comfort unito ad una buona qualità estetica. «Sarebbe auspicabile che questi luoghi svolgessero un ruolo più rilevante nell'ambito del contesto urbano, configurandosi come veri e propri centri polifunzionali: nodi del trasporto urbano e metropolitano, certamente, ma anche centri di interesse sociale, commerciale e aggregativo. Per raggiungere questo risultato è necessario sviluppare una serie di iniziative che coinvolgono sia l'interno che l'esterno della stazione, promuovendo la collaborazione tra le istituzioni e gli operatori pubblici e privati» (De Angelis). Tali potenzialità vanno supportate da un sistema della mobilità che garantisca tempi di spostamento rapidi e frequenti, in quanto la facile accessibilità ai luoghi dell'area metropolitana è una questione di democrazia e contribuisce alla creazione di un sentire collettivo.

Fig. 8.5 – La rete degli spazi pubblici dell'area metropolitana di Napoli



## Bibliografia

- Basilica F. (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Bianchetti C. (2016), *Territori della condivisione. Una nuova città*. Macerata: Quodlibet.
- Biennale Spazio Pubblico (2013), *Carta dello spazio pubblico*. Roma.
- Jacobs J. (2009), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*. Torino: Einaudi.
- De Angelis F. (2012), *Le stazioni delle nuove aree metropolitane*.
- Farinelli F. (2003), *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*. Torino: Einaudi.
- Hall P., Pain K. (2006), *Polycentric Metropolis: Learning from mega-city regions in Europe*. London: Sterling.
- Perrone G., Gorelli G. (2012), *Governo del consumo di territorio. Metodi, strategie, criteri*. Firenze: University Press.
- UN-Habitat (2015), *Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi
- Urban@It Centro nazionale di studi per le politiche urbane (2016), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*. Bologna: il Mulino.
- <http://www.casadellacultura.it/689/la-citt-agrave-egrave-morta-il-futuro-oltre-la-metropoli>, 17 novembre 2017.
- <http://docplayer.it/844911-Franco-de-angelis-le-stazioni-nelle-nuove-aree-metropolitane.html>, 18 novembre 2017.
- <http://docplayer.it/20735053-Sergio-guarente-il-significato-politico-filosofico-della-piazza-nella-storia-d-italia.html>, 3 febbraio 2017.
- <https://www.youtube.com/watch?v=pBt74yqqGfg>, Napoli Piazza Garibaldi. Una trasformazione iniziata dalla stazione centrale, 15 gennaio 2017.

## 9. PER UNA NUOVA AGRICOLTURA NELL'AREA METROPOLITANA

di Antonio di Gennaro

Le attività agricole nell'area metropolitana di Napoli sono l'eredità di tre millenni di storia e civilizzazione. Ancora alla metà del Novecento, prima della grande trasformazione urbana, l'ecosistema rurale della piana campana costituisce la matrice rurale assolutamente dominante – il 93% della superficie territoriale – caratterizzato dalla sostanziale integrità degli assetti agronomici, aziendali, produttivi, paesaggistici. Notevole è la descrizione della pianura napoletana in questo preciso momento storico, fatta da Aldo Sestini nel suo fondamentale libro sui paesaggi italiani: «I caratteri essenziali si riassumono in breve: terreno piano e fertilissimo, straordinaria intensità di colture variate – con piante arboree ed erbacee – grande fittezza del popolamento, soprattutto sotto forma di grossi centri assai compatti. Non un angolo di terreno va perduto, e più che di campi bisogna parlare di orti e frutteti, se non vogliamo dire giardini. Svariate colture erbacee si accompagnano a quelle legnose, e si alternano da un appezzamento all'altro, da un'aiuola all'altra, ma che si succedono sullo stesso terreno più volte nel corso dell'anno. Così il paesaggio è sempre più o meno verdeggianti, grazie alla già menzionata fertilità del suolo, ma anche al clima mite dell'inverno e alla laboriosità indefessa degli agricoltori...»<sup>1</sup>.

Un sessantennio di sviluppo non governato del territorio ci separa dalla descrizione di Aldo Sestini. Le aree agricole che cingono il sistema metropolitano, in assenza di una qualsiasi riconoscimento condiviso di funzione e valore, hanno finito per scadere progressivamente, dai giardini di Sestini, verso lo status indefinito di "terra di nessuno": riserva indistinta di spazio per la crescita urbana che verrà, priva di valori propri.

In questo modo, l'agricoltura e gli agricoltori dell'area napoletana sono diventate presenze invisibili, vittime di un mutamento epocale. Nell'ultimo sessantennio, l'esplosione della città sulle terre fertili della piana ha mutato per sempre un assetto territoriale che resisteva ancora a metà Novecento, e che costituiva il risultato di tre millenni di civiltà. A scala metropolitana, le aree urbanizzate, in assenza di uno straccio di pianificazione pubblica, passano dai 20.000 ettari del 1960, ai 120.000 ettari attuali. Nel 1960, ancora i centri urbani erano isole compatte, a confini netti, all'interno di un mare di ruralità, con gli stessi paesaggi descritti da Sestini, che sono poi quelli che aveva visto Goethe arrivando in carrozza da Roma, in un inverno di due secoli fa.

Dopo la deflagrazione, le aree agricole si frammentano, diventano isole verdi incastrate nella maglia delle infrastrutture e dello spazio costruito. Il loro statuto diventa quello indefinito di *spazi vuoti*, per usare l'espressione di Bauman: «Gli *spazi vuoti* sono innanzitutto e soprattutto vuoti di significato. Non sono insignificanti perché vuoti: sono piuttosto visti come vuoti (o più preci-

---

<sup>1</sup> Sestini (1963, pp. 145-147); per un'analisi dinamiche dei paesaggi rurali nel periodo 1960/2000 vedi: di Gennaro e Innamorato (2005).

samente non vengono visti affatto) perché non presentano alcun significato e non sono ritenuti in grado di presentarne uno [...] Gli *spazi vuoti* [...] sono luoghi non colonizzati e luoghi che nessuno desidera o sente la necessità di destinare alla colonizzazione. Sono, potremmo dire, i posti “restanti” una volta completata l’opera di strutturazione degli spazi più appetibili [...] La vacuità del luogo è negli occhi di chi guarda e nelle gambe o nelle ruote di chi procede. Vuoti sono i luoghi in cui non ci si addentra e in cui la vista di un altro essere umano ci farebbe sentire vulnerabili, a disagio e un po’ spaventati»<sup>2</sup>.

Questa agricoltura che è intorno alla città, spesso dentro la città, è invisibile all’opinione pubblica, ma anche alle istituzioni. A causa della sua estrema frammentazione, non viene nemmeno più rilevata dall’ISTAT. Nel censimento dell’agricoltura 2010, meno della metà delle aree agricole effettivamente presenti viene censito. Il resto sfugge alla contabilità territoriale dello stato, è territorio invisibile, in attesa di destinazione.

La realtà, al di là delle statistiche stanche dell’Istat, è sorprendente. Nonostante gli scempi del passato, il 60% dell’area metropolitana è ancora campagna, con coltivazioni agricole, frutteti, boschi, aree seminaturali, dal lago Patria a Punta Campanella, passando per le colline fegree e il Vesuvio. Un patrimonio rurale straordinario, che costituisce la parte pregiata del tessuto metropolitano.

Ancora, a dispetto di questo clamoroso difetto percettivo, i numeri veri raccontano invece di un’agricoltura della piana campana che, seppur incastrata nei vuoti del disordinato sistema metropolitano, è ancora viva, con un sistema di 38.000 aziende attive, che producono il 40% del valore aggiunto dell’agricoltura regionale, con valori di produzione unitari che sono tre volte la media regionale (di Gennaro 2015). Il motore dell’agricoltura regionale, nonostante tutto, è ancora qui.

La salubrità delle produzioni di questa agricoltura degli *spazi vuoti* – pregiatissime fragole, meloni, insalate, asparagi, pesche mele, cavoli, patate – che pure continuano ad essere acquistate in prevalenza dalla grande distribuzione, e viaggiano lungo le filiere lunghe di mezzo mondo, è stata recentemente messa in dubbio, a causa di possibili contaminazioni dovute ai rifiuti. L’assoluta diffidenza dei consumatori ha imposto per le produzioni della piana campana, una commercializzazione in forma anonima, con quotazioni ricattatorie, inferiori anche del 75% rispetto a quelle correnti, perché lo slogan imperante negli esercizi commerciali è “qui non si vendono prodotti campani”. Prese nella morsa del ricatto le aziende agricole chiudono, e lo spazio agricolo periurbano, in assenza di presidio e manutenzione, rischia di trasformarsi rapidamente in un deserto economico e sociale, una terra di nessuno, disponibile per ogni tipo di speculazione e manomissione.

Eppure, i rigorosi controlli effettuati dicono il contrario: i suoli agricoli contaminati identificati dal gruppo di esperti ministeriale assommano ad una trentina di ettari, mentre gli oltre 5.000 controlli effettuati sulle produzioni, ne hanno evidenziato la completa sicurezza e conformità alle leggi.

In definitiva, le conoscenze delle quali disponiamo consentono di affermare che la piana campana deve sì considerarsi un pezzo di territorio scombinato e sconvolto da un cinquantennale saccheggio, ma soffre alla fine degli stessi mali delle altre pianure italiane ed europee a comparabile grado di antropizzazione e urbanizzazione. Si tratta certo di un contesto nel quale le attività agricole devono faticosamente convivere con un sistema urbano fuori controllo, ma almeno sotto il profilo della sicurezza alimentare l’inferno non abita qui, i prodotti agricoli si sono rivelati sicuri: gli spazi rurali continuano a funzionare come elemento di ordine e riserva di futuro, piuttosto che come centri di rischio. I risultati del monitoraggio capillare dei suoli e delle produzioni agricole condotto in questi ultimi due anni dicono questo.

In realtà, le aree da mettere in sicurezza sono perfettamente note da un decennio, sono le poche centinaia di ettari (su 140.000 ettari della piana) di pertinenza delle grandi discariche che

---

<sup>2</sup> Bauman (2000, pp. 114-116). Per un profilo storico sintetico dell’evoluzione degli spazi agricoli periurbani della piana campana vedi: di Gennaro (2012, pp. 14-34).



per un trentennio hanno ingoiato flussi ingenti, legali e non, di rifiuti urbani e speciali. L'unica cosa seria da fare è quella di mettere in sicurezza una volta per tutte queste ferite, con approccio sobrio e tempi rapidi, restaurando un paesaggio leggibile, di qualità, e affrontando di petto la causa dei problemi, invece di inseguirne i malintesi sintomi. In assenza di ciò, il risultato, per ora, è l'assegnazione per legge all'area napoletana, da parte della comunità nazionale, di un marchio di inaffidabilità a tempo indeterminato.

Resta il fatto che il *mosaico urbano*, fatto di spazi vuoti e poveri pezzi città, il paesaggio senza capo né coda, che si coglie dai viadotti che frettolosamente lo attraversano e scavalcano, è l'ambiente nel quale vivono i due terzi della popolazione provinciale, che ha oramai identificato proprio in questo disordine, nella fatica del vivere quotidiano che esso comporta, la principale minaccia alla propria esistenza e al futuro. La crisi della *Terra dei fuochi* sta tutta qui, nell'atteggiamento di complessivo rifiuto di un habitat percepito come ostile, a partire proprio dalle sue componenti rurali, considerate in un simile contesto alla stregua di vere e proprie fonti di rischio. Una prospettiva da ribaltare completamente, restituendo alle componenti rurali dell'area metropolitana, il ruolo prezioso di *green belt* multifunzionali, aree preziose di compensazione ecologica e di conservazione del paesaggio.

Gli strumenti ci sono, a partire da un piano metropolitano che consideri finalmente, una volta per tutte, il territorio rurale – cioè il ricco e variegato patrimonio di ecosistemi naturali, boschi, pascoli e aree agricole – non più come “spazio vuoto”, ma piuttosto come ecosistema multifunzionale, che fornisce quotidianamente alla collettività un flusso di servizi essenziali: sicurezza idrogeologica, acqua da bere, aria pulita, alimenti, biodiversità, paesaggio, occasioni di vita all'aria aperta.

Il territorio rurale metropolitano è dunque l'ecosistema di supporto della vita: un bene comune che deve essere gelosamente difeso da comportamenti criminali che avvelenano e degradano irreversibilmente le sue matrici costitutive – i suoli e le acque – mettendo a rischio il diritto costituzionale alla salute, la possibilità di una convivenza serena, il nostro futuro.

Il Piano strategico per l'area metropolitana può costituire la base per una strategia e un nuovo patto sociale, in grado di orientare l'agire coordinato e duraturo nel tempo della pubblica amministrazione, delle imprese, dei singoli cittadini. Perché il controllo quotidiano del territorio, al di là dei compiti istituzionali, non può prescindere dal faticoso esercizio di una responsabilità personale verso un ambiente di vita percepito come *res publica*, patrimonio di ciascuno, e non più come *res nullius*, terra di nessuno.

«Non un angolo di terreno va perduto, e più che di campi bisogna parlare di orti e frutteti, se non vogliamo dire giardini» ha scritto Sestini, ed è alla cura di questi giardini che bisogna tornare, stipulando con gli agricoltori vecchi e nuovi un'alleanza, un patto di cittadinanza. Perché sono proprio gli scampoli residui del paesaggio agrario tradizionale, sulle terre nere della grande pianura vulcanica l'infrastruttura verde, il giardino riscattato che può conferire alla città forma, bellezza, qualità di vita, al posto di uno spazio vuoto saturo di veleni, barbarie, oscure minacce.

## Bibliografia

- Bauman Z. (2000), *Modernità liquida*. Roma-Bari: Laterza.  
di Gennaro A. (2012), La terra lasciata, ora in di Gennaro A. (2012), *La misura della terra. Crisi civile e spreco del territorio in Campania*. Napoli: Clean.  
di Gennaro A., Innamorato F. (2005), *La grande trasformazione. Il territorio rurale della Campania 1960/2000*. Napoli: Clean.  
Sestini A. (1963), *Il paesaggio*, “Conosci l'Italia”, vol. VII. Milano: Touring Club Italiano.



## **10. METODOLOGIE AGRONOMICHE DI RISANAMENTO/MESSA IN SICUREZZA DELLE AREE AGRICOLE E INCOLTE DEGRADATE E/O CONTAMINATE**

di *Massimo Fagnano*

### **Premessa**

Per definire se un sito necessita di interventi di bonifica, di messa in sicurezza o di ripristino ambientale, la cosa più importante è ottenere dati di buona qualità sulle condizioni fisiche e chimiche del suolo. L'aspetto cruciale quindi è definire dei protocolli di campionamento e di caratterizzazione che consentano di conoscere nel dettaglio l'entità della contaminazione e soprattutto la sua variabilità spaziale all'interno degli appezzamenti in esame.

È del tutto evidente che pochi campioni di terreno (1-5, come previsti dalla normativa italiana) non possono essere rappresentativi delle condizioni di 1 ha (10.000 m<sup>2</sup>). Pertanto, le metodologie proposte nei capitoli 5, 6, 7 e 8 del manuale *Ecoremed*<sup>1</sup> rappresentano la scelta migliore in termini sia di contenimento dei costi, sia di qualità e rappresentatività spaziale dei dati. Ottenere una mappatura di grande dettaglio spaziale sul livello di contaminazione può orientare gli interventi verso una "bonifica di precisione" che coniuga le esigenze economiche (riduzione dei costi) con le esigenze di protezione ambientale (identificazione delle tecniche più idonee nelle diverse aree di un sito).

La bonifica dei suoli contaminati mediante tecniche fisico-chimiche è molto spesso caratterizzata da elevati costi economici (1-5 milioni di euro per ettaro) tali da non renderla realizzabile da parte degli enti preposti, restituendo poi suoli completamente degradati e non fertili e quindi incapaci di sostenere le produzioni agricole. Ciò potrebbe determinare il cambiamento della destinazione d'uso, da agricola a residenziale, commerciale o industriale. C'è quindi un forte bisogno di tecniche di bonifica a basso impatto, capaci di preservare e migliorare la naturale fertilità dei suoli.

IL BIO-RISANAMENTO rappresenta una tecnologia davvero interessante per ridurre la concentrazione degli inquinanti organici, con un tasso di rimozione dai suoli contaminati anche superiore al 60% in pochi mesi.

IL FITO-RISANAMENTO invece si rivolge prevalentemente alla gestione dei siti inquinati da contaminanti minerali (i c.d. metalli pesanti). L'azione principale è l'estrazione dal suolo della frazione mobile e biodisponibile degli inquinanti inorganici (metalli) che viene rimossa dal suolo da parte di colture non alimentari a rapida crescita e perenni. Queste ultime in particolare svolgono anche ulteriori ruoli: impediscono utilizzi impropri dei suoli inquinati (es. pascolo o coltivazioni di ortaggi); impediscono il sollevamento e la dispersione delle particelle di terreno contaminato;

---

<sup>1</sup> Fagnano (2017).

grazie all'attività delle radici velocizzano la biodegradazione degli inquinanti organici; migliorano il paesaggio e contribuiscono a ripristinare i servizi ecosistemici della risorsa suolo.

Il fattore chiave della fitoestrazione risiede nella capacità delle piante di accumulare i metalli pesanti che si traduce in una rimozione degli stessi dal suolo. A livello della rizosfera può essere, inoltre, operata una decontaminazione degli inquinanti organici grazie al positivo effetto degli esudati radicali nella selezione delle specie microbiche del suolo in grado di degradare tali contaminanti. La fitoestrazione è stata testata per lunghi periodi, usando piante iperaccumulatrici in grado di estrarre grandi quantità di metalli e vegetare efficientemente, ma a causa di una lenta crescita vegetativa sono state escluse dal novero delle piante usate per programmi commerciali di fitorimediazione di siti contaminati da metalli pesanti. È possibile accelerare la naturale biodegradazione degli inquinanti organici anche moltiplicando e re-inoculando nel terreno microrganismi presenti nel suolo stesso selezionando quelli più efficienti.

Inoltre inconvenienti come la idrofobicità dei contaminati organici (idrocarburi, diossine, ...), che impedisce all'acqua del suolo di entrare a contatto con le molecole del contaminante e quindi anche ai microrganismi biodegradatori che vivono e si muovono solo nell'acqua, possono essere superati selezionando microbi che producono i biofilm. Un biofilm è una "comunità" costituita da una colonia di diverse specie di batteri, funghi, alghe, lieviti, protozoi, incorporati in una matrice extracellulare polimerica che rende possibile all'acqua di entrare in contatto con le particelle idrofobiche (un po' come fa il sapone nei confronti dei grassi).

Per quanto riguarda le diverse azioni specifiche delle tecniche di bio-fitorisanamento (cfr. cap. 9 e 10 del manuale), le prospettive ed i limiti di applicabilità dipendono dalle caratteristiche del sito.

## 10.1. Tecniche di risanamento ecocompatibile

### A) Sito inquinato da Elementi Potenzialmente Tossici (c.d. metalli pesanti)

In questo caso è necessario effettuare la Bonifica (eliminazione progressiva della frazione bio-disponibile degli EPT) quando gli EPT sono presenti in forma biodisponibile e quindi mobile ed assorbibile dalle colture agrarie in concentrazioni superiori alle normative Comunitarie determinando quindi un rischio inaccettabile per la salute e per l'ambiente, ipotizzando il mantenimento dell'uso agricolo del suolo.

In questo caso le biomasse potrebbero essere contaminate se la specie che usiamo assorbe i metalli e li trasloca verso la parte aerea (es. pioppo, eucalipto, brassicacee). Invece, le biomasse potrebbero non essere contaminate nel caso in cui la specie usata assorbe i metalli ma NON li trasloca verso la parte aerea, accumulandoli nella parte ipogea (es. radici, rizomi, come nel caso dell'*Arundo donax*). In questo caso i sottoprodotti del fitorisanamento sono sia la parte aerea (canne, rami, ...) non contaminata, sia la parte ipogea contaminata. Pertanto queste 2 frazioni della pianta dovranno essere trattate con tecnologie differenti. Nel caso in cui le biomasse prodotte sul sito dovessero risultare contaminate la destinazione a minore impatto ambientale è risultata la pirolisi con produzione di biochar.

In questi siti, si potrebbe invece usare il fitorisanamento per la Messa in sicurezza (interruzione del percorso di esposizione) quando vogliamo impedire che i contaminanti si sollevino in aria e da lì raggiungano l'uomo minacciandone la salute, ma anche nel caso in cui non si prevede di restituire il suolo all'uso agricolo (es. aree industriali, pertinenze stradali, ...). La messa in sicurezza può essere ottenuta sia con piante che non traslocano (es. *A. donax* o *Phragmites australis* per realizzare un canneto) sia piante che traslocano nella parte aerea (es. pioppi + prato permanente

per realizzare un bosco inerbito). In quest'ultimo caso facciamo sia messa in sicurezza (immediata) che bonifica (molto più lenta).

Nel caso una messa in sicurezza operativa che si applica per siti non dismessi ed ancora in attività, le tecniche di fitorisanamento proposte nel protocollo Ecoremed sono sufficienti a garantire il raggiungimento degli obiettivi (interruzione dei percorsi di esposizione).

Invece, nel caso della messa in sicurezza permanente, che si applica ai siti dismessi, si deve prevedere l'isolamento definitivo delle fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti. In questo ambito il protocollo Ecoremed è in grado di garantire l'isolamento superiore, ma deve essere affiancato ad altre tecniche ingegneristiche per garantire anche l'isolamento laterale ed inferiore (es. Jet grouting, barriere ad iniezione, barriere idrauliche, diaframmi cemento-bentonite, ...).

#### B) Inquinamento da EPT non biodisponibili e/o da composti organici

Diverso è il caso in cui il sito presenta inquinamento da EPT non biodisponibili (es. cromo) o da inquinanti organici (es. idrocarburi, DDT, IPA, ...). In questi casi il fitorisanamento si pone l'obiettivo della messa in sicurezza del sito, mentre la bonifica eventualmente si fa con i batteri e funghi che biodegradano gli inquinanti organici (Bioremediation). In tutti questi casi le biomasse usate non saranno contaminate, qualunque sia la specie usata, e potranno essere utilizzate senza limitazioni normative.

#### C) Siti degradati fisicamente e paesaggisticamente

Il caso più frequente riscontrato non solo nell'Agro Aversano, ma anche in diverse zone della regione Campania è invece il degrado fisico e paesaggistico legato, ad esempio, al compattamento dei suoli, alla sua destrutturazione ed alla presenza di rifiuti. In questi casi, oltre alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti, se separabili dalla matrice suolo, il fitorisanamento può essere usato per il Ripristino ambientale e delle funzioni agricole ed ecosistemiche dei suoli destinati ad uso agricolo.

In questo caso sono più opportune le tecniche di fitorisanamento assistito, come previsto dal protocollo Ecoremed, che prevedono l'uso della vegetazione congiuntamente a tecniche agronomiche di risanamento fisico-biologico dei suoli (fertilizzazione con compost, inoculo di micorrize, lavorazioni profonde, inerbimenti, sovesci, ...).

In entrambe le tipologie di siti A e B, sono obbligatorie le tecniche di monitoraggio degli effetti dell'intervento. Sono anche opportune tecniche di valutazione degli impatti degli interventi sul paesaggio, sul sistema suolo-pianta-atmosfera, sulle condizioni socio-economiche.

## Conclusioni

Le tecniche di bio- e fito-risanamento dei suoli degradati e/o contaminati si inseriscono a pieno nella filosofia dell'Economia circolare finalizzata alla protezione delle risorse ed all'eliminazione del concetto di rifiuto. La risorsa suolo, anche se ferita dall'incuria dell'uomo o da azioni dolose come lo smaltimento illegale dei rifiuti, non deve essere considerata irrimediabilmente persa per la Natura e quindi indirizzata verso usi industriali/commerciali, come hanno fatto nell'area Expo di Milano dove la contaminazione del suolo è stata risolta con la cementificazione completa dell'area per favorire uno sviluppo immobiliare.

Le forze della natura (microbi del suolo e piante) sono in grado di curare efficacemente i suoli feriti e di contribuire nel contempo al ripristino delle sue funzioni ecosistemiche e paesaggistiche e alla protezione della salute dell'uomo e dell'ambiente.



Le attività svolte in Campania dal progetto Ecoremed hanno dimostrato che tutto ciò è possibile e soprattutto che queste tecniche hanno un costo enormemente più basso, rispetto alle convenzionali tecniche fisico-chimiche.

Inoltre dall'attività di fitorisanamento di producono biomasse legnose che possono attivare ulteriori cicli virtuosi per il recupero di energia e di nuovi materiali da questi sottoprodotti che non devono essere considerati rifiuti, così come non deve essere considerato un rifiuto il suolo contaminato.

Fig. 10.1



Fig. 10.2



## Bibliografia

Fagnano M. (2017). *Manuale operativo per il risanamento ecocompatibile dei suoli degradati*. Ediguida, p. 300. da: <http://www.ecoremed.it/images/stories/FinalReport/LIFE%20ECOREMED%20Handbook.pdf>.



## 11. CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI. C'È ANCHE NATURA IN AMBIENTE E TERRITORIO

di Ugo Leone

Vorrei cominciare questo mio intervento come Massimo Pica Ciamarra ha finito un suo articolo ("Civilizzare l'urbano: verso ambienti di vita migliori, stimolanti, felicitanti" in *Scienza e...*, 27 febbraio 2018), scrivendo: «Vorremmo una gestione della Città Metropolitana cosciente che non l'unione (peraltro debole), ma solo la vera fusione di Comuni è in grado di dare massa critica ai territori e renderli competitivi a scala nazionale ed internazionale. Vorremmo che Napoli non indicasse più un territorio strettamente confinato, nostalgico e paralizzato da uno strumento urbanistico nato vecchio, prescrittivo, schematico, sempre più anacronistico. Vorremmo indirizzi agili e concreti, adatti ad una realtà ampia, ricca di energie e di creatività, da non soffocare, ma da fiduciosamente dirigere verso un diverso futuro».

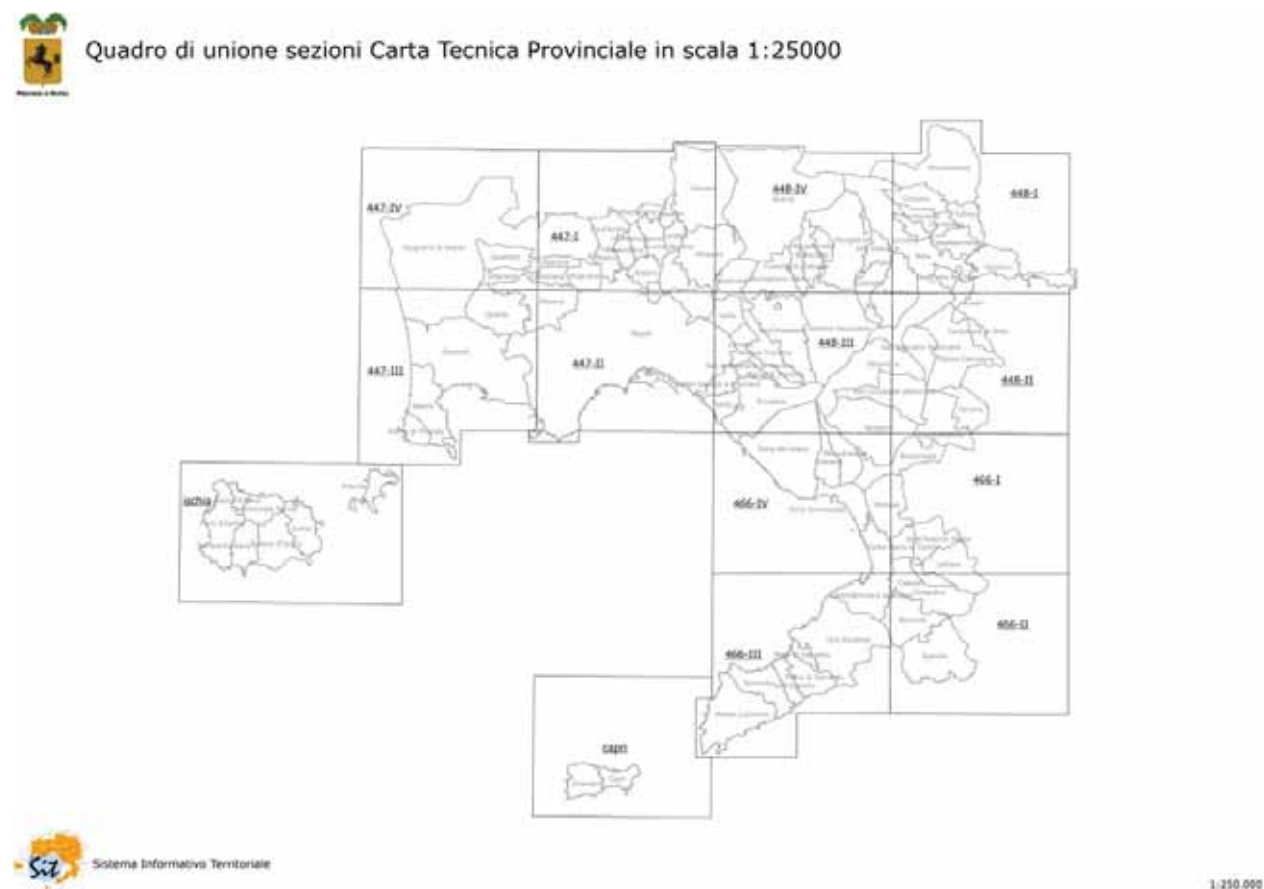
Proseguendo ed entrando nel merito del titolo che ho dato al mio intervento e che suona quasi come un avvertimento, mi viene anche in mente di pensare che da chi, come accade a me, è considerato persona sensibile alle tematiche di ambiente e territorio ci si aspetta, forse, una riflessione incentrata prevalentemente sui problemi dell'inquinamento, dell'igiene, dei rifiuti... Problemi, cioè, che incidono fortemente sulla vivibilità di ciò che ci sta intorno (che è il significato di ambiente) e sulla sicurezza del territorio. Ma anche problemi la cui soluzione dovrebbe essere necessario porsi come prioritaria a qualunque livello territoriale indipendentemente dalla redazione di un Piano strategico.

Perciò in questa occasione e per la Città metropolitana di Napoli mi propongo di aggiungere un'altra interpretazione che mira a studiare e riflettere sul modo in cui ambiente e territorio sono tutelati nelle loro componenti naturali, storiche e dei prodotti della cultura materiale.

Va in questo senso il titolo che ho voluto dare al tema che vorrei trattare e, cioè, che in ambiente e territorio c'è anche natura. E che natura, aggiungo.

Tanto per ricordare i dati essenziali del contesto di cui parliamo ricordo che la città metropolitana di Napoli si estende su una superficie di 1,171 chilometri quadrati e comprende 92 comuni (Figura 11.1) nei quali risiedono complessivamente 3.107.006 abitanti (Tabella 11.1).

Fig. 11.1 – La città Metropolitana di Napoli



Tab. 11.1 – Comuni della Città metropolitana per superficie territoriale

|     | ▼ Comune                | ▼ Popolazione residente | ▼ Superficie<br>km <sup>2</sup> | ▼ Densità<br>abitanti/km <sup>2</sup> | ▼ Altitudine<br>m s.l.m. |
|-----|-------------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| 1.  | NAPOLI                  | 970.185                 | 119.02                          | 8.151                                 | 17                       |
| 2.  | Giugliano in Campania   | 123.839                 | 94.62                           | 1.309                                 | 97                       |
| 3.  | Torre del Greco         | 85.762                  | 30.63                           | 2.800                                 | 43                       |
| 4.  | Pozzuoli                | 81.528                  | 43.44                           | 1.877                                 | 28                       |
| 5.  | Casoria                 | 77.319                  | 12.13                           | 6.374                                 | 70                       |
| 6.  | Castellammare di Stabia | 66 164                  | 17,81                           | 3.714                                 | 6                        |
| 7.  | Afragola                | 64.558                  | 17.91                           | 3.604                                 | 43                       |
| 8.  | Mararo di NapoS         | 59.871                  | 15.64                           | 3.828                                 | 151                      |
| 9.  | Acerra                  | 59.830                  | 54.71                           | 1.094                                 | 28                       |
| 10. | Ponci                   | 55.012                  | 4.60                            | 11.946                                | 29                       |
| 11. | Ercolano                | 53231                   | 19.89                           | 2.676                                 | 44                       |
| 12. | Casalnuovo di Napoli    | 49 589                  | 7.83                            | 6.329                                 | 26                       |
| 13. | San Giorno a Cremano    | 45.410                  | 4.11                            | 11.061                                | 56                       |
| 14. | Torre Annunziata        | 42.627                  | 7.54                            | 5.654                                 | 9                        |
| 15. | Quarto                  | 41.069                  | 14.16                           | 2.901                                 | 55                       |
| 16. | Pomighano d'Arco        | 39.843                  | 11,71                           | 3.402                                 | 33                       |
| 17. | Melilo di Napoli        | 37 836                  | 3.81                            | 9.925                                 | 89                       |



**Città metropolitana di Napoli. C'è anche natura in ambiente e territorio**

|     | ▼ Comune               | ▼ Popolazione residente | ▼ Superficie<br>km <sup>2</sup> | ▼ Densità<br>abitanti/km <sup>2</sup> | ▼ Altitudine<br>m s.l.m. |
|-----|------------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| 18. | Caivano                | 37.790                  | 27.22                           | 1.388                                 | 27                       |
| 19. | Somma Vesuviana        | 35.100                  | 30.65                           | 1.145                                 | 165                      |
| 20. | Mugnano di NapoS       | 34.920                  | 5.25                            | 6.655                                 | 125                      |
| 21. | Arcano                 | 34.560                  | 4.71                            | 7.344                                 | 74                       |
| 22. | Nola                   | 34.432                  | 39.19                           | 879                                   | 34                       |
| 23. | Sant'Antimo            | 33.852                  | 5.90                            | 5.733                                 | 58                       |
| 24. | Vilaricca              | 31.226                  | 6.88                            | 4.538                                 | 105                      |
| 25. | San Giuseppe Vesuviano | 31.192                  | 14.17                           | 2.201                                 | 101                      |
| 26. | Franamaggiore          | 30.076                  | 5.37                            | 5.601                                 | 44                       |
| 27. | Marigliano             | 30.046                  | 22.58                           | 1.331                                 | 30                       |
| 28. | Gragnano               | 29.008                  | 14.64                           | 1.982                                 | 141                      |
| 29. | Boscreale              | 27.918                  | 11.35                           | 2.460                                 | 65                       |
| 30. | Sant'Anastasia         | 27.747                  | 18.74                           | 1.481                                 | 150                      |
| 31. | Bacoli                 | 26.404                  | 13.47                           | 1.961                                 | 30                       |
| 32. | Qualiano               | 25.766                  | 7.43                            | 3.470                                 | 101                      |
| 33. | Pompei                 | 25.196                  | 12.42                           | 2.028                                 | 14                       |
| 34. | Volla                  | 24.002                  | 6.20                            | 3.870                                 | 25                       |
| 35. | Ottaviano              | 23.760                  | 20.02                           | 1.187                                 | 220                      |
| 36. | Cardite                | 22.716                  | 3,21                            | 7.080                                 | 33                       |
| 37. | Poggioreale            | 22.009                  | 13.20                           | 1.667                                 | 26                       |
| 38. | Vico Equense           | 21.002                  | 29.38                           | 715                                   | 90                       |
| 39. | Ischia                 | 20.010                  | 8.14                            | 2.458                                 | 2                        |
| 40. | Sant'Antonio Abate     | 19.745                  | 7.93                            | 2.489                                 | 20                       |
| 41. | Terzigno               | 18.935                  | 23.50                           | 806                                   | 105                      |
| 42. | Casavatore             | 18.737                  | 1.53                            | 12.273                                | 80                       |
| 43. | Co'cola                | 18.211                  | 4.23                            | 4.306                                 | 75                       |
| 44. | Grumo Nevano           | 18.015                  | 2.88                            | 6.255                                 | 53                       |
| 45. | Fonotro                | 17.749                  | 13.08                           | 1.357                                 | 18                       |
| 46. | Sorrento               | 16.609                  | 9.96                            | 1.668                                 | 50                       |
| 47. | Bresciano              | 16.499                  | 5.62                            | 2.938                                 | 27                       |
| 48. | Frattaminore           | 16.230                  | 2.05                            | 7.915                                 | 36                       |
| 49. | Saviano                | 16.117                  | 13.88                           | 1.161                                 | 35                       |
| 50. | Palma Campania         | 16.045                  | 20.67                           | 776                                   | 63                       |
| 51. | Casandrino             | 14.286                  | 3.19                            | 4.481                                 | 59                       |
| 52. | Massa Lubrense         | 14.236                  | 19.84                           | 718                                   | 121                      |
| 53. | Pollena Trocchia       | 13.468                  | 8.02                            | 1.680                                 | 149                      |
| 54. | Piano di Sorrento      | 13.026                  | 7.34                            | 1.776                                 | 96                       |
| 55. | Cicciano               | 12.898                  | 7.33                            | 1.759                                 | 50                       |
| 56. | Monte di Procida       | 12.826                  | 3.70                            | 3.462                                 | 63                       |
| 57. | Crispano               | 12.326                  | 2.22                            | 5.555                                 | 37                       |
| 58. | Caivizzano             | 12.133                  | 4.01                            | 3.029                                 | 135                      |
| 59. | San Gennaro Vesuviano  | 11.911                  | 7.01                            | 1.698                                 | 56                       |
| 60. | Santa Maria la Carità  | 11.665                  | 3.98                            | 2.932                                 | 16                       |
| 61. | Procida                | 10.496                  | 4.26                            | 2.466                                 | 27                       |
| 62. | Boscotrecase           | 10.316                  | 7.53                            | 1.370                                 | 86                       |
| 63. | Barano d'Ischia        | 10.036                  | 10.96                           | 916                                   | 210                      |
| 64. | San Sebastiano al V.   | 9.146                   | 2.65                            | 3.456                                 | 175                      |
| 65. | Sant'Agnello           | 9.141                   | 4.15                            | 2.204                                 | 67                       |
| 66. | Trecase                | 9.091                   | 6.21                            | 1.463                                 | 99                       |

|     | ▼ Comune             | ▼ Popolazione residente | ▼ Superficie<br>km <sup>2</sup> | ▼ Densità<br>abitanti/km <sup>2</sup> | ▼ Altitudine<br>m s.l.m. |
|-----|----------------------|-------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| 67. | Striano              | 8.519                   | 7,65                            | 1.113                                 | 22                       |
| 68. | Casamicciola Terme   | 8301                    | 5.85                            | 1.419                                 | 43                       |
| 69. | Meta                 | 7945                    | 2.25                            | 3.529                                 | 111                      |
| 70. | Castello di Cisterna | 7.926                   | 3.92                            | 2.021                                 | 34                       |
| 71. | Mariglianella        | 7.836                   | 3.26                            | 2.402                                 | 28                       |
| 72. | Agerola              | 7.697                   | 19.83                           | 388                                   | 630                      |
| 73. | Capri                | 7.201                   | 4.06                            | 1.772                                 | 142                      |
| 74. | Cimitile             | 7.193                   | 2.74                            | 2.625                                 | 40                       |
| 75. | Roccarainola         | 7.009                   | 28.33                           | 247                                   | 102                      |
| 76. | Anacapri             | 7.003                   | 6.47                            | 1.083                                 | 275                      |
| 77. | San Vitaliano        | 6.415                   | 5.37                            | 1.195                                 | 30                       |
| 78. | Lettere              | 6.250                   | 12.02                           | 520                                   | 356                      |
| 79. | Scisciano            | 6.054                   | 5.50                            | 1.101                                 | 31                       |
| 89. | Pi monte             | 6.000                   | 12.54                           | 478                                   | 406                      |
| 81. | Massa di Somma       | 5.352                   | 3.04                            | 1.759                                 | 166                      |
| 82. | Camposano            | 5.335                   | 3.33                            | 1.603                                 | 43                       |
| 83. | Lacco Ameno          | 4.842                   | 2.08                            | 2.331                                 | 2                        |
| 84. | Visciano             | 4.456                   | 10.90                           | 409                                   | 340                      |
| 85. | Casola di Napoli     | 3.870                   | 2.59                            | 1.492                                 | 170                      |
| 86. | Tufino               | 3.720                   | 5.21                            | 714                                   | 91                       |
| 87. | San Paolo Bel Sito   | 3.495                   | 2.95                            | 1.186                                 | 50                       |
| 88. | Casamarciano         | 3.270                   | 6.38                            | 512                                   | 70                       |
| 89. | Serrara Fontana      | 3.147                   | 6.44                            | 488                                   | 366                      |
| 90. | Carbonara di Nola    | 2.436                   | 3.65                            | 667                                   | 174                      |
| 91. | Comiziano            | 1.821                   | 2.45                            | 743                                   | 73                       |
| 92. | Liveri               | 1.615                   | 2.71                            | 596                                   | 90                       |

Dicevo che c'è anche natura; una natura che secondo il ricorrente modo di definirla potremmo considerare a due facce: benigna e matrigna.

Comincio dalla "benigna". Da quella natura, cioè, che ha dotato una rilevante quantità dei 92 comuni di caratteristiche tali da dover essere difese e protette tramite gli strumenti che la legge 394 del 1991 ha messo a disposizione del governo centrale e delle amministrazioni regionali e comunali.

Infatti la Città metropolitana è "sede" di un Parco nazionale (Vesuvio), di un Parco regionale (Campi Flegrei), di un Parco urbano (le colline di Napoli), di tre aree marine protette (Gaiola, Punta Campanella e Regno di Nettuno). In questa ampia area di protezione sono compresi 28 comuni: 13 nel Parco Nazionale del Vesuvio<sup>1</sup>; 3 nel Parco regionale dei Campi Flegrei<sup>2</sup>; 5 nell'area marina protetta di Punta Campanella<sup>3</sup>; 7 nel Regno di Nettuno<sup>4</sup>. Cui vanno aggiunti alcuni quartieri di Napoli (Bagnoli e Posillipo).

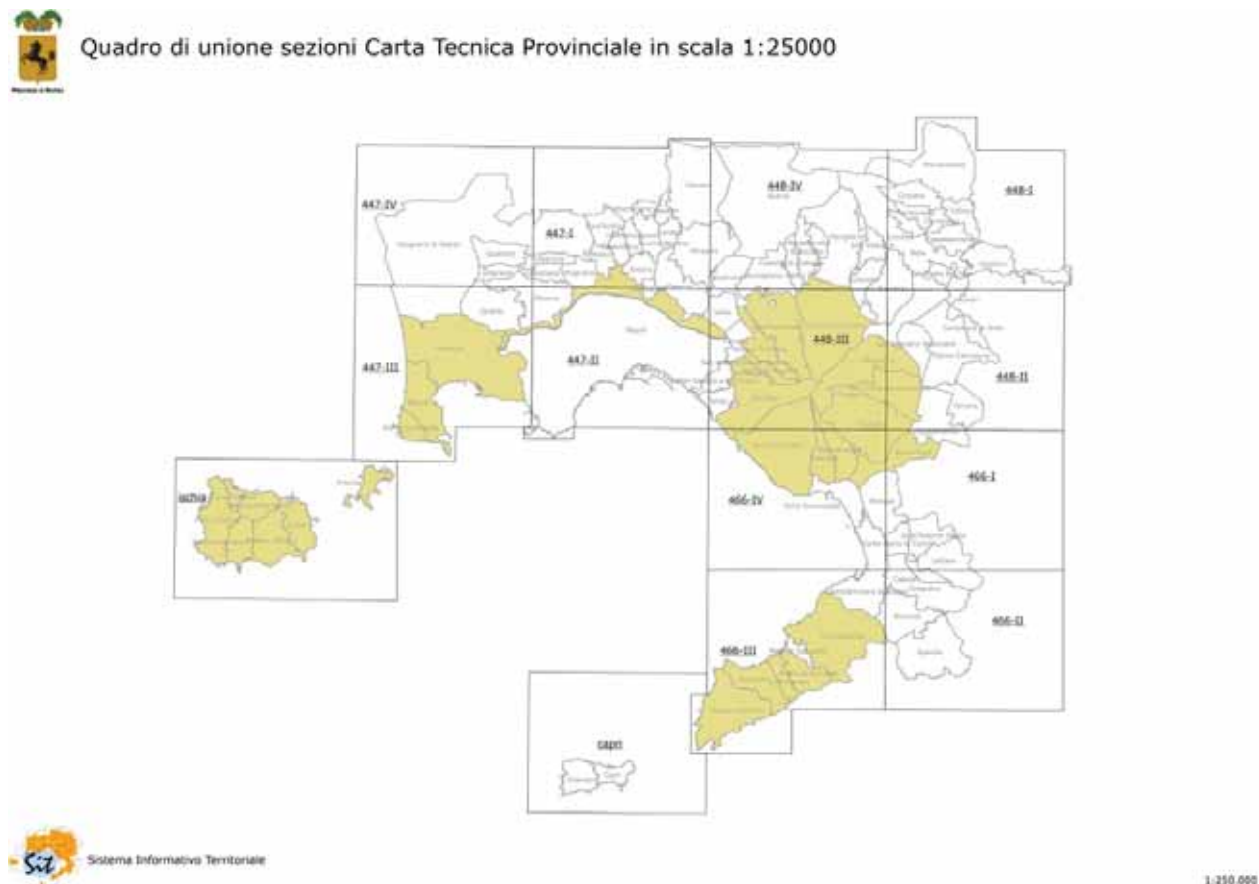
<sup>1</sup> Boscoreale, Boscotrecase, Ercolano, Massa di Somma, Ottaviano, Pollena Trocchia, San Giuseppe Vesuviano, San Sebastiano al Vesuvio, Sant' Anastasia, Somma Vesuviana, Terzigno, Torre del Greco, Trecase.

<sup>2</sup> Bacoli, Monte di Procida, Pozzuoli.

<sup>3</sup> Piano di Sorrento, Vico Equense, Massa Lubrense, Sorrento, Sant'Agnello e Positano (SA).

<sup>4</sup> Barano d'Ischia, Casamicciola Terme, Forio, Ischia, Lacco Ameno, Serrara Fontana e Procida.

Fig. 11.2 – Il Parco Metropolitano



Ma vi è anche una natura che molti, anche per scrollarsi di dosso non poche responsabilità, definiscono matrigna. È quella che con il Vesuvio ad Est e i Campi Flegrei ad Ovest, costituisce due aree vulcaniche tra le più pericolose della Terra. E sono tali anche perché sono le aree vulcaniche tra le più densamente popolate. Secondo l'ultimo aggiornamento del Piano della Protezione Civile, del Rischio Vesuvio fanno parte 25 Comuni della "zona rossa" di massima pericolosità<sup>5</sup>; 63 Comuni della "zona gialla"<sup>6</sup> e tre quartieri napoletani (Barra, San Giovanni a Teduccio e Ponticelli).

All'area di rischio dei Campi Flegrei appartengono: 5 Comuni<sup>7</sup>, i quartieri napoletani di Soccavo, Pianura, Bagnoli e Fuorigrotta e parte di San Ferdinando, Posillipo, Chiaia, Arenella, Vomero e

<sup>5</sup> Boscoreale, Boscotrecase, Cercola, Ercolano, Massa di Somma, Ottaviano, Pollena Trocchia, Pompei, Portici, Sant'Anastasia, San Giorgio a Cremano, San Sebastiano al Vesuvio, San Giuseppe Vesuviano, Somma Vesuviana, Terzigno, Torre Annunziata, Torre del Greco, Trecase, Palma Campania, Poggioreale, San Gennaro Vesuviano e Scafati, Nola e l'enclave di Pomigliano d'Arco nel Comune di Sant'Anastasia.

<sup>6</sup> Agerola, Angri, Avella, Baiano, Bracigliano, Brusciano, Camposano, Carbonara di Nola, Casalnuovo di Napoli, Casamarciano, Casola di Napoli, Castel San Giorgio, Castellammare di Stabia, Castello di Cisterna, Cava de' Tirreni, Cimitile, Comiziano, Corbara, Domicella, Forino, Gragnano, Lauro, Lettere, Liveri, Mariglianella, Marigliano, Marzano di Nola, Mercato San Severino, Meta, Monteforte Irpino, Moschiano, Mugnano del Cardinale, Nocera Inferiore, Nocera Superiore, Nola, Pagani, Pago del Vallo di Lauro, Pimonte, Pomigliano d'Arco, Positano, Quindici, Ravello, Roccapiemonte, San Marzano sul Sarno, San Paolo Bel Sito, San Valentino Torio, San Vitaliano, Santa Maria la Carità, Sant'Antonio Abate, Sant'Egidio del Monte Albino, Sarno, Saviano, Scala, Scisciano, Siano, Sperone, Striano, Taurano, Tramonti, Tufino, Vico Equense, Visciano e Volturno.

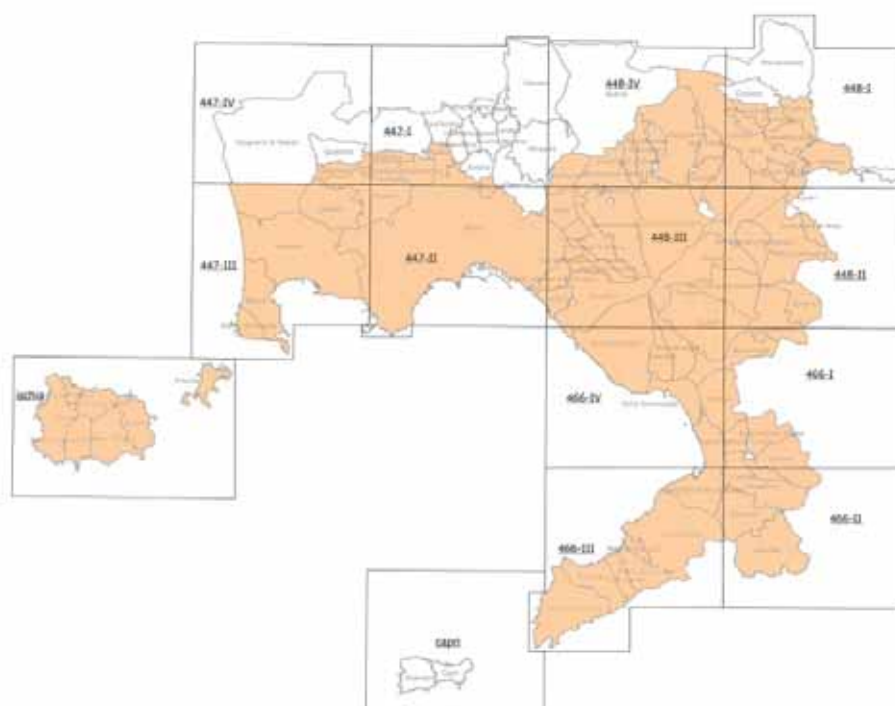
<sup>7</sup> Pozzuoli, Bacoli, Monte di Procida, Quarto, parte di Giugliano.

Chiaiano nella “zona rossa” mentre la zona gialla comprende 6 Comuni<sup>8</sup> e 24 quartieri del Comune di Napoli (Arenella, Avvocata, Barra, Chiaia, Chiaiano, Mercato, Miano, Montecalvario, Pendino, Piscinola, Poggioreale, Porto, San Carlo all'Arena, San Ferdinando, San Giovanni a Teduccio, San Giuseppe, San Lorenzo, San Pietro a Patierno, Scampia, Secondigliano, Stella, Vicaria, Vomero, Zona Industriale).

Fig. 11.3 – L'area del rischio vulcanico



Quadro di unione sezioni Carta Tecnica Provinciale in scala 1:25000



Sistema Informativo Territoriale

1:250.000

Con una quantità di popolazione che complessivamente supera il milione di abitanti in diversa misura coinvolti: un terzo della popolazione della città metropolitana.

In sintesi la Città metropolitana di Napoli ha caratteristiche uniche se confrontate con le altre città metropolitane: è sede di un Parco nazionale, di un Parco regionale, di un Parco urbano e di tre aree marine protette, ma è anche oggetto di interesse sismico e vulcanico nei comuni che i piani di emergenza della Protezione Civile hanno catalogato a rischio vulcanico.

Come pianificare queste due situazioni?

Come è possibile associare il compiacimento per l'ampia superficie di natura protetta con la preoccupazione per quella più ampia e in parte coincidente di rischio vulcanico?

La risposta che immediatamente mi sento di dare è che bisogna guardarsi dal catastrofismo, ma è obbligatorio avere una visione realisticamente consapevole della situazione e, se non dei tempi, dei modi per intervenire a garanzia della sicurezza dei cittadini.

<sup>8</sup> Villaricca, Calvizzano, Marano di Napoli, Mugnano di Napoli, Melito di Napoli, Casavatore.

Partiamo da una sintesi degli obiettivi che definiscono un Piano Strategico «come un documento programmatico che disegna le tappe di sviluppo della città e del suo territorio, realizzato attraverso un metodo e un processo – la pianificazione strategica – finalizzati ad aggregare e coinvolgere tutta la comunità locale in una riflessione sul proprio futuro e sulle azioni e i progetti per realizzarlo».

Non è una forzatura riconoscere che questi obiettivi hanno in ambiente e territorio una base comune. Un comune denominatore che ha i cittadini come attori protagonisti e destinatari. E su questo palcoscenico va realizzata la strategia. Anche per evitare che taluni dei problemi cui facevo cenno prima si trasformino in tragedia. Senza fare catastrofismo, ripeto, ma realisticamente affrontando il problema. Quindi, se, come mi sembrerebbe importante, la strategia da impostare dovrebbe avere come obiettivo di base il miglioramento della qualità della vita dei cittadini tramite la migliore vivibilità dell'ambiente e la sicurezza del territorio, le aree alle quali mi sto riferendo sono certamente quelle da cui partire per mettere in atto gli strumenti di questa strategia.

Si tratta di due aree di protezione: della natura e dei cittadini. Ma, considerando che di buona natura si vive, è anche per i cittadini che si protegge l'area della natura che definivo benigna. E si protegge per la sua presente e duratura fruizione.

Tutto nel contesto di una Città metropolitana che è la più piccola per superficie, ma quella con la più elevata densità di popolazione perché su una superficie che è circa l'8% della Campania raccoglie oltre il 50% degli abitanti della regione, con una densità media di 2.661 abitanti per chilometro quadrato, che supera gli 8.200 nel capoluogo.

Vale anche la pena di ricordare che i primi sei comuni italiani per densità di popolazione appartengono a questa Città metropolitana: Casavatore e Portici con oltre 12.000 abitanti/kmq, seguiti da San Giorgio a Cremano, Melito di Napoli, Napoli e Frattaminore. E, dato ancora meno trascurabile, vi appartengono i primi 9 comuni italiani per consumo di suolo, che raggiunge l'85,4% a Casavatore e supera il 70% ad Arzano e Melito di Napoli.

Sono, questi ultimi due, i dati che meglio di altre considerazioni danno valore e significato al rischio vulcanico inducendo a riflettere sulla vulnerabilità delle aree più ancora che sulla probabilità di un evento eruttivo. E danno anche il peso che realisticamente merita l'insieme di vincoli che la legge prescrive a tutela della natura e, non meno, dei cittadini che risiedono nelle aree naturali protette ricadenti nella Città metropolitana. Si tratta di situazioni, problemi e soluzioni che possono essere affrontate e realizzate tanto meglio in quanto si interviene a scala metropolitana. Perché a "scala metropolitana" significa poter affrontare un più efficace e unitario governo del territorio a risposta di quanto dicevo a proposito degli obiettivi di un piano strategico «come un documento programmatico che disegna le tappe di sviluppo della città e del suo territorio, realizzato attraverso un metodo e un processo – la pianificazione strategica – finalizzati ad aggregare e coinvolgere tutta la comunità locale in una riflessione sul proprio futuro e sulle azioni e i progetti per realizzarlo».

Le due ipotesi di soluzione sono, di fatto, esistenti sulla carta, ma sono legate ad una visione del territorio non ancora rientrante nella logica metropolitana. Il passaggio dalla Provincia di Napoli alla Città metropolitana di Napoli consente, quasi costringe, a dare una innovativa unitarietà territoriale alle due aree, alle due nature di cui dicevo all'inizio.

Per la "benigna" la soluzione che mi sembra più semplice per il passaggio dalla carta alla realtà è quella della istituzione di un grande Parco da costa a costa che potremmo chiamare "Parco metropolitano". Un Parco che vada dal Parco nazionale del Vesuvio a quello regionale dei Campi Flegrei che sono anche fisicamente tra loro collegati dal Parco metropolitano delle colline con le colline di Camaldoli, Vomero e Capodimonte. Un Parco quest'ultimo che si può considerare il punto di congiunzione della città bassa con la sua periferia settentrionale, confinante con le



pendici degli Astroni, i Senga e Pisani ed il Cratere di Agnano. Nel fare questa proposta, però, non posso trascurare di osservare che sembrare facile a dirsi, ma non altrettanto a realizzarsi in termini di gestione amministrativa trattandosi di un Parco nazionale, uno regionale e l'altro cittadino il cui governo unitario troverebbe certamente ostacoli burocratici.

Per la "matrigna" la soluzione è analoga dal momento che l'area i cui residenti sono da mettere "sotto protezione" si sviluppa praticamente lungo lo stesso itinerario territoriale, ma, come abbiamo visto, ampliato nel numero di quartieri e di Comuni e, quindi di quantità di popolazione.

In questo caso la forma di governo unificante del territorio esposto e dei cittadini residenti sta nel ruolo che spetta alla Protezione Civile. Ma poiché sono i Comuni i responsabili della sicurezza mi sembrerebbe importante che, nel caso specifico del rischio vulcanico, il governo di questa responsabilità toccasse unitariamente al comune capoluogo.

Insomma c'è anche natura nella Città metropolitana di Napoli e la consapevolezza di questa realtà deve trovare un ruolo strategico nel suo "piano strategico".

Anche perché non si può trascurare di osservare che la natura benigna non ha avuto figli buoni e rispettosi. Perché di tutte le aree prima ricordate elevate a Parco hanno gravemente e talora irreversibilmente compromesso la qualità.

Le mani sul territorio, sul suo ambiente, sulle sue città hanno provocato il progressivo degrado di quell'ambiente che la natura aveva benignamente donato a chi vi avrebbe vissuto. Un degrado che ha vistosamente ampliato il contrasto fra il decantatissimo paesaggio costiero e il disastro edilizio che, sviluppato soprattutto nelle due terre del fuoco vesuviana e flegrea, ne ha ulteriormente incrementato la vulnerabilità.

Tutto ciò comporta che nella strategia del Piano vi sia l'aggiunta di politiche e azioni di risanamento non disgiunte da quelle di riconversione e trasformazione: delle aree degradate e di quelle dismesse dalle precedenti occupazioni.

## 12. LE INFRASTRUTTURE VERDI COME STRUMENTO DI REGOLAZIONE DI UN ECOSISTEMA URBANO COMPLESSO: PROPOSTE DI “GREEN NETWORK” NELL’AREA METROPOLITANA DI NAPOLI

di Chiara Cirillo, Daniela Marrone, Annapaola Fasano, Anna Zucconi,  
Simona Stella, Maria Somma, Stefano Spera, Giovanna Ferramosca,  
Carmen Prisco e Rocco Orefice

### Introduzione

Cos’è e com’è strutturato il corridoio ecologico?

Per la conservazione della natura in passato si è ritenuto sufficiente prevedere l’istituzione di aree protette svincolate dal restante territorio quali isole dedicate alla tutela della fauna e della flora. Questo approccio è considerato oggi insufficiente ed è emersa l’esigenza di collegare le aree a maggiore naturalità tramite la creazione di corridoi ecologici e aree di sosta al fine di favorire lo scambio genetico e quindi la biodiversità. Si deve quindi sviluppare un sistema di protezione non solamente limitato ai siti ecologicamente rilevanti, ma che “allarga” le aree protette mediante la riqualificazione di habitat circostanti e che “collega” tramite corridoi e aree di sosta per la dispersione e la migrazione delle specie.

Da quanto sopradetto è emerso il concetto di Rete Ecologica: un’infrastruttura naturale e ambientale che persegue il fine di interrelazionare e di connettere ambiti territoriali dotati di una maggiore presenza di naturalità. Dalle indicazioni scientifiche conseguono le indicazioni del legislatore che tramite la legge regionale n. 11/2004 all’art. 22, comma i) prevede che la Provincia individui e disciplini i corridoi ecologici al fine di costruire una rete di connessione tra le aree protette, i biotopi e le aree relitte naturali, i fiumi e le risorgive.

La città nel tempo si è posta in maniera competitiva rispetto ai sistemi naturali, imponendo un ruolo strumentale al paesaggio. I corridoi ecologici migliorano la salute dell’ecosistema urbano, attraverso la riduzione della frammentazione ecosistemica; sono in grado di purificare l’aria, acqua e suolo, di produrre cibo ed energia.

Il mantenimento, la valorizzazione e l’incremento di tali corridoi sono la risposta alla necessità di una soluzione integrata tra il sistema sociale, economico ed ecologico.

La rete ecologica è un sistema interconnesso di habitat, di cui salvaguardare la biodiversità, ponendo quindi attenzione alle specie animali e vegetali potenzialmente minacciate, creare e/o rafforzare un sistema di collegamento e di interscambio tra le aree ed elementi naturali isolati, andando così a contrastare la frammentazione e i suoi effetti negativi sulla biodiversità. Inoltre è uno strumento per la conservazione della natura per una gestione sostenibile del territorio.

Lo studio ed il disegno della rete ecologica deve agire attraverso la selezione di alcuni elementi ben precisi.

1. Le “zone nodali” (*core areas*) sono principalmente rappresentate da aree ad alta naturalità, coincidono quindi con habitat naturali o seminaturali, hanno spesso già un regime di protezione.

2. Le “zone cuscinetto” (*buffer zones*), aree collegate alle core areas, hanno lo scopo di proteggerle dalle influenze negative esterne per mantenere la naturalità.
3. I “corridoi ecologici” (*ecological corridors*) sono finalizzati a favorire i fenomeni di dispersione e lo svolgersi delle relazioni dinamiche fra diversi habitat; sono da creare o riconoscere in tutto il territorio e non solo all’interno delle aree protette, con lo scopo di creare le interrelazioni ecologiche per la dispersione e la mitigazione.
4. Le “aree da riabilitare o da destinare alla riabilitazione” degli habitat danneggiati.

Sono aree che si presentano come habitat danneggiati e che quindi necessitano di un intervento di recupero o aree dove risulta necessario creare condizioni perché esse diventino habitat, così da rafforzare e quindi migliorare il sistema della rete ecologica (*nature restoration areas*).

Le zone nodali sono rappresentate dal sistema delle *aree protette e delle aree parco* presenti sul territorio.

Facendo riferimento alla città metropolitana di Napoli, si può dire che le aree parco presenti sono costituite da Parchi Nazionali (Parco Nazionale del Vesuvio) e Parchi Regionali (Parco Regionale dei Campi Flegrei, Parco Regionale dei Monti Lattari, Parco Regionale del Partenio, Parco Regionale del fiume Sarno, Parco Regionale Metropolitano delle Colline di Napoli).

Le *aree protette e le aree parco* sono una parte essenziale del sistema, in quanto costituiscono un importantissimo polmone verde ricco di flora e fauna, necessario per la salvaguardia degli habitat e la conservazione della biodiversità.

Le *core areas* sono, generalmente, *aree protette*. Possono facilmente essere identificate come gli elementi principali della rete ecologica. Questi elementi sono già tutelati, necessitano, quindi, di minore attenzione. Bisogna considerare maggiormente gli elementi lineari, che diventano più delicati e sono privi di qualsiasi forma di protezione. Sono proprio questi che ci permettono di parlare di rete ecologica e di realizzare un sistema sul territorio in grado di garantire la mitigazione e la dispersione necessaria alla sopravvivenza delle specie.

Gli elementi lineari delle reti ecologiche sono identificabili come *ecological corridors*.

Per dare una prima definizione che esprima i caratteri generali dei corridoi, possiamo citare quella data da R. Jongman, in occasione del I workshop italiano sulle reti ecologiche. Jongman, infatti, dice: «I corridoi ecologici sono delle strutture del paesaggio di conformazione variabile che possono assumere forme e dimensioni diverse, più o meno larghi, con un percorso irregolare o rettilineo e che rappresentano i collegamenti per la permeabilità biologica del paesaggio e i quali mantengono o ristabiliscono la connettività naturale. Sono per lo più strutture di paesaggio multifunzionale. Oggi molti dei corridoi ecologici sono principalmente il risultato di interventi umani nell’ambiente naturale: siepi, muri a secco, paesaggi a mosaico, con boschetti, canali e corpi d’acqua regimentati. La loro struttura spaziale e di densità sul territorio mutano secondo il tipo di uso del suolo. La loro capacità di connessione è molto variabile e dipende dalla loro struttura, composizione, disposizione nello spazio-paesaggio e dalla loro gestione. In un sistema di isole di naturalità, i corridoi ecologici svolgono un ruolo complementare, nel fabbisogno di interconnessione degli habitat, che però è variabile a seconda della loro tipologia. Ne consegue che l’approccio nella pianificazione e nella gestione paesaggistica dei corridoi ecologici è diversa a seconda dei casi».

## 12.1. Rete ecologica provinciale

Il Piano Territoriale di Coordinamento è stato adottato con Deliberazione del Sindaco Metropolitano n. 25 del 29 gennaio 2016, pubblicata il successivo 3 febbraio e dichiarata immediatamente

eseguibile. Questo ingente patrimonio di informazioni, analisi e linee strategiche, frutto di un'attività pluriennale di confronto con il territorio e di costante aggiornamento, è destinato a costituire il punto di partenza per il futuro Piano Territoriale Metropolitano, previsto dall'articolo 35 dello Statuto. Infatti la Legge 7 aprile 2014, n. 56, attribuisce alla Città Metropolitana sia "la pianificazione territoriale generale", che la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento", ai sensi dei commi 44 e 85, lett. a), dell'articolo 1. Gli atti e gli elaborati progettuali del Piano Territoriale di Coordinamento sono aggiornati alla Deliberazione del Sindaco Metropolitano n. 75 del 29 aprile 2016.

In estrema sintesi, i temi assunti per la elaborazione del PTC della provincia di Napoli possono riassumersi in 4 "assi strategici":

- A) valorizzazione e riarticolazione del sistema urbano, in forme policentriche e reticolari atte a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle città in quanto motori di sviluppo sostenibile, e da promuovere la competitività e la qualità diffusa del territorio provinciale;
- B) conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, naturale, culturale e paesistico, in modo da rafforzare i valori identitari, l'attrattività e l'abitabilità del territorio provinciale e da propiziare forme sostenibili di sviluppo endogeno locale;
- C) sviluppo, riorganizzazione e qualificazione della mobilità e dei trasporti pubblici in chiave intermodale, al fine di assecondare la riarticolazione urbana di cui al punto A, di ridurre le difficoltà d'accesso ai servizi e alle risorse e di ridurre l'impatto ambientale del traffico e delle infrastrutture;
- D) rafforzamento dei sistemi locali territoriali, della loro capacità di auto-organizzarsi e di affacciarsi sui circuiti sovralocali di scambio e produzione, concorrendo nel contempo ad assicurare il mantenimento e la riqualificazione del patrimonio ambientale, in particolare nello spazio rurale.

Lo strumento di coordinamento individua gli elementi costitutivi del territorio con particolare riferimento alle sue caratteristiche naturali, culturali, paesaggistico-ambientali, geologiche, rurali, antropiche e storiche.

Il Piano punta, inoltre, alla connessione tra il sistema dei beni culturali, la rete infrastrutturale e la rete ecologica, per realizzare un'infrastrutturazione ambientale dell'intero territorio, tale da assicurare le condizioni di uno sviluppo sostenibile, sia ambientalmente che culturalmente.

La straordinaria ricchezza di beni culturali, storici e architettonici, questi ultimi suggeriti dalla presenza di Pompei, Ercolano, Oplonti, Stabia, costituisce un sistema a rete che interessa l'intero territorio e in cui si individuano "sistemi archeopaesistici" dove il paesaggio archeologico si propone come chiave per la valorizzazione territoriale.

Il PTC delinea le componenti essenziali della rete ecologica, individuando le aree naturali protette quali nodi eccellenti, mentre i corridoi che li connettono sono ipotizzati, anche in ambito urbano, sia come aree da riqualificare che da individuare ex novo. A questo schema di base si aggiungono le proposte di ampliamento dei Parchi già esistenti e l'individuazione di nuove Aree Parco (aree parco Nord, Liternum, Nolano, Regi Lagni) che sommate ai parchi già esistenti raggiungono un totale di oltre 30.000 ha. Le aree parco saranno oggetto di una progettazione urbanistica di dettaglio, da sviluppare d'intesa con Comuni interessati. Il PTC, con l'obiettivo di realizzare un equilibrio stabile fra sistema agricolo, sistema delle risorse naturali e sistema urbano, detta indirizzi per la localizzazione dei nuovi insediamenti. Questi devono essere individuati a margine o entro siti già insediati, preferibilmente prossimi a nodi del trasporto pubblico o a centralità urbane dotate di servizi sovra-locali, secondo vari livelli di priorità che partendo dal riutilizzo di aree e di edifici dismessi, passa alla ristrutturazione urbanistica all'interno di zone urbane con impianto incompiuto o a densità abitative basse e infine al consolidamento urbanistico.

Nel caso in cui i tre livelli di priorità non consentano di soddisfare i fabbisogni insediativi locali, si potranno prevedere nuova urbanizzazione nelle aree agricole, nel rispetto della Disciplina del Territorio e di ulteriori prescrizioni che sono la contiguità al tessuto edificato, la presenza di adeguate condizioni di accessibilità, prioritariamente attraverso il trasporto pubblico, la contiguità alle sedi di attrezzature e servizi pubblici, la presenza delle reti di urbanizzazione primaria, oltre alla definizione netta dei margini delle aree di nuova urbanizzazione. Le strategie del PTC sono articolate sui Sistemi Territoriali di sviluppo, individuati sulla base dei caratteri insediativi, ambientali e socioeconomici del territorio, apportando minime varianti a quelli previsti dal PTR.

I Sistemi Territoriali di Sviluppo sono classificati in funzione di dominanti territoriali (naturalistica, rurale-culturale, rurale-industriale, urbana, urbana-industriale, paesistico-culturale), che li caratterizzano, senza che questo si traduca in indirizzi preferenziali d'intervento. Facendo seguito alla volontà dei comuni interessati è stato introdotto l'STS San Giuseppe Vesuviano ed è stato ampliato l'STS F3- Miglio d'Oro-Torrese-Stabiese. In materia di mitigazione del rischio vulcanico dell'Area Vesuviana il PTC, alla luce degli esiti della Conferenza Permanente di Pianificazione, prevede l'attivazione dell'Area Programma 12, coincidente con il campo Territoriale Complesso n. 9-Area Vesuviana del PTR. In analogia, per la mitigazione del rischio vulcanico dell'Area Flegrea e dell'Isola di Ischia il PTC propone l'attivazione del Campo Territoriale Complesso n. 10-Campi Flegrei del PTR, a seguito del suo ampliamento territoriale e tematico.

Obiettivi strategici:

- contrastare la frammentazione degli spazi naturali:
  - con sufficienti potenziali di biodiversità operando secondo il criterio di piano della rete ecologica, tutelando gli elementi di inter-connesione ancora esistenti tra le 3 principali aree naturali dei Campi Flegrei, Vesuvio - Monte Somma, Penisola Sorrentina;
  - programmando un'adeguata rinaturalizzazione di parte delle superfici rurali;
  - misure per incentivare il valore potenziale agricolo come segmenti della rete ecologica per ridurre il nuovo consumo di suolo.
- Unione delle indicazioni contenute nel PTR della regione Campania per la rete ecologica regionale e di quelle contenute nel PTCP per la rete ecologica provinciale.

Il PTC promuove l'incremento della Rete Ecologica individuando nuove Aree Parco e siti in cui prevedere interventi di naturalizzazione

Nel disegno complessivo le aree protette si configurano come i nodi eccellenti della Rete Ecologica, interconnesse tra le 3 principali aree naturali dei Campi Flegrei, Vesuvio-Monte Somma e Penisola Sorrentina.

## 12.2. Analisi sul sistema ambientale

### 12.2.1. Ruolo dei corridoi ecologici nella città metropolitana

Lo stato attuale del verde che circonda il territorio metropolitano napoletano mostra come la foresta rimanga ancora, in questo terzo millennio, un elemento cardine dei grandi paesaggi della città metropolitana. «Il risultato è che in un territorio estremamente ristretto, proprio accanto alla città, si conserva una biodiversità incredibile, con la sequenza pressoché completa di habitat e tipi forestali, dai boschi costieri mediterranei fino alle faggete di vetta del Faito. Restano da comprendere le funzioni e il valore di questo patrimonio, che fino alla metà del Novecento è stato fulcro di un'intera società e un'economia, soprattutto le selve di castagno, curate come giardini, che fornivano all'edilizia le travi per i solai, e all'agricoltura i pali per le pergole e i sostegni, garantendo



ai possessori redditi elevatissimi, e assorbendo per di più una quantità ingente di manodopera. Poi la lunga crisi, dovuta ai mutamenti delle tecniche costruttive, al declino dell'agricoltura tradizionale, al frazionamento ereditario della proprietà: la domanda di pali crollò, in questa nostra modernità improvvisata le antiche foreste conobbero l'abbandono, per capire cosa significa basta un giro nel Parco dei Camaldoli: nel ceduo non più coltivato, le ceppaie muoiono ad una ad una, e il bosco si spegne nell'abbraccio soffocante dell'edera. La prospettiva andrebbe completamente capovolta, sul fatto che per una grande città europea, quindicimila ettari di foresta dovrebbero rappresentare un'opportunità e una risorsa formidabile, una grande "infrastruttura verde" – secondo lo slogan suggestivo della nuova strategia comunitaria – per il riequilibrio ecologico, il mantenimento dei paesaggi, la qualità dell'aria, la vita all'aria aperta, il turismo e l'escursionismo, e non ultimo, l'intrappolamento di CO<sub>2</sub> e la mitigazione del cambiamento climatico. Insomma, in queste foreste metropolitane potremmo cercare il verde e gli standard di qualità urbana che ci mancano. Ma anche le basi di una nuova economia, perché se resta assai comodo il pellegrinaggio veloce da Ikea, reinvestire sui nostri boschi per una nuova filiera multifunzionale del legno, su basi moderne, pensando anche alle energie verdi, non sarebbe una cattiva idea, importanti fondi internazionali lo stanno già facendo, con rendimenti realmente competitivi rispetto ad altre forme di investimento. Per di più non partiamo da zero, perché isole virtuose di gestione forestale sono ancora presenti, nonostante tutto, sui Lattari ad esempio, dove il manto continuo dei cedui ci appare dall'alto in buona forma, con un ruolo importante delle cooperative giovanili, che lavorano all'ingegneria naturalistica e alla manutenzione delle pergole tradizionali in Penisola e in Costiera... » (Antonio di Gennaro, *la Repubblica*, 2 novembre 2016, Quindicimila ettari di foreste metropolitane).

Da questa minuziosa descrizione si evince che c'è ancora una possibilità di connessione tra le varie parti del territorio, provando a ricostruire quelle parti rimaste fuori attraverso una serie di azioni mirate ai singoli interventi.

### 12.2.2. Copertura del suolo

Il fenomeno "soil sealing" determina la copertura del territorio con materiali impermeabili, tali da inibire parzialmente o totalmente la possibilità del suolo di esplicare le proprie funzioni vitali.

Questo fenomeno si concentra maggiormente nelle aree metropolitane, dove è più alta la percentuale di suolo coperto da costruzioni o nelle aree interessate da strutture industriali, commerciali e infrastrutture di trasporto.

L'effetto più vistoso dell'impermeabilizzazione è sicuramente quello correlato alla gestione delle acque: un suolo completamente permeabile, oltre a ridurre l'infiltrazione delle acque, impedisce l'evapotraspirazione e diminuisce l'umidità del suolo, che non è più in grado di funzionare da serbatoio, diminuendo anche la capacità di ricarica delle falde. L'incapacità delle aree impermeabilizzate di assorbire la maggior parte delle acque aumenta notevolmente lo scorrimento superficiale e può favorire il trasporto di contaminanti verso aree limitrofe.

Negli ultimi venti anni, l'estensione delle aree urbanizzate a livello europeo è aumentata del 20%, contro un aumento della popolazione del 6%. Il declino industriale di alcune città ha portato da un lato all'abbandono di ampie superfici impermeabilizzate, ora inutilizzate (brownfields), dall'altro ha favorito la migrazione della popolazione verso aree di nuova espansione, spesso sottratte ad aree agricole o verdi (boschi e foreste). Inoltre, negli anni Novanta, si è avuta nell'UE una perdita di 10 ha al giorno di suolo solamente per la costruzione di nuove autostrade. In queste zone la perdita delle funzioni del suolo è totale anche le aree attigue, generalmente non

impermeabilizzate che subiscono spesso delle forti limitazioni per la contaminazione dovuta al traffico e ai prodotti di manutenzione delle strade.

Molto spesso, l'espansione dei centri abitati è avvenuta con la realizzazione di manufatti in zone fertili del territorio, più soggette, peraltro, a fenomeni naturali come le inondazioni.

Per fronteggiare il fenomeno dell'impermeabilizzazione sono necessarie misure sia tecniche che politiche. Tra le prime rientrano, ad esempio, soluzioni architettoniche che preferiscano, ove le condizioni geologiche e sismiche lo consentano, la costruzione di palazzi più alti, con superfici di base e un'occupazione di suolo più limitata e la possibilità di utilizzare costruzioni interrato non solo per i parcheggi, ma anche per determinate produzioni o attività commerciali. Fra le risposte politiche si cita la necessità di una giusta convenzione internazionale che abbia almeno l'obiettivo di riduzione della velocità del consumo di suolo.

Sarebbe necessario anche introdurre il principio secondo il quale chi origina fenomeni d'impermeabilizzazione dovrebbe essere obbligato a ristabilire lo stato originale del suolo prima dell'intervento, oppure risarcire la comunità per la perdita della risorsa.

Infine, una pianificazione attenta e abile potrebbe minimizzare il soil sealing e scegliere tipologie d'impermeabilizzazione con limitati effetti negativi.

Un fenomeno che ha caratterizzato una negativa copertura del suolo è l'urban sprawl. Il termine si riferisce alla diffusione e dispersione frammentaria della pianificazione territoriale. Si manifesta su terreni agricoli situati nella periferia di un'area urbana, sottoposti a continui mutamenti. Può essere sia pianificato che spontaneo.

Gli Effetti sul territorio sono: la riduzione degli spazi verdi; il consumo di Suolo; l'aumento del valore agricolo.

Dalla relazione del costruito con lo spazio aperto è evidente come la densità delle abitazioni determina un paesaggio compromesso, fortemente frammentato e ricco di elementi di discontinuità, in cui si manifesta la netta separazione città-campagna.

Il territorio dell'area metropolitana presenta discrete caratteristiche di naturalità, espressa come percentuale della superficie territoriale comunale costituita da superfici agricole, in quanto mediamente il 39% della superficie territoriale è di tipo agricolo.

Caratteristiche che divengono più marcate soprattutto nella fascia orientale (Penisola Sorrentina e dal Vesuvio alle pendici dell'Appennino) e nella zona occidentale (Campi Flegrei), nelle quali più della metà del territorio è utilizzato per attività agricole. Molto urbanizzata è invece la fascia centrale, da Napoli a Caivano, lungo la direttrice della Via Appia (Napoli, Caserta, Roma).

Il livello di naturalità, espresso come percentuale della superficie territoriale comunale coperta da prati e pascoli, arboree da legno, boschi, superficie agricola non utilizzata è molto basso nel confine metropolitano. Aree con valori dal 20% al 40% sono presenti diffusamente nella Penisola Sorrentina e, in modo più discontinuo nella fascia intorno al Vesuvio e nella zona Nord-Occidentale ai margini del Parco Regionale del Partenio, con pochissimi comuni con livelli di naturalità vicini al 50%.

Emerge chiaramente che nel territorio metropolitano predomina la vegetazione arborea (25% della superficie territoriale coperta da frutteti e boschi) a differenza della vegetazione erbacea (10%) e le serre (1,7%).

La vegetazione erbacea a bassa copertura del suolo (principalmente ortiva) è concentrata nella zona di Acerra e nella piana di Pompei, mentre la vegetazione arborea coltivata è diffusa nel Giuglianeso e nella zona Nord e ad Est del Vesuvio.

La vegetazione naturale (prevalentemente boschi) si concentra in tre aree: Campi Flegrei e Isola di Ischia, Vesuvio e penisola Sorrentina.

### 12.2.3. Il fenomeno della frammentazione

La *frammentazione* ambientale è quel processo di origine antropica che consiste nella suddivisione di una determinata tipologia ambientale (bosco, prato, ecc.) in frammenti sempre più piccoli e isolati, generando una progressiva riduzione della superficie degli ambienti naturali e un aumento del loro isolamento. Questo processo si ripercuote negativamente sia sul mondo animale che vegetale, con conseguenze che interessano l'individuo, l'intera popolazione, gli ecosistemi.

La saldatura tra i centri abitati è un dato di fatto incontrovertibile, che conferisce ai parchi stessi un livello di antropizzazione altissimo, siano essi stessi Nazionali o Regionali.

Oggi è pressoché impossibile ripristinare la naturalità dei luoghi, del resto il processo ha origini lontane, ma si possono attuare delle politiche di contenimento volte al mantenimento del patrimonio comune, che risiede proprio nelle aree protette.

La frammentazione lineare, data dalle infrastrutture lineari, è la maggiore barriera ecosistemica.

Le infrastrutture lineari generano notevoli impatti nei confronti della rete ecologica, specie per l'effetto di frammentazione. *Il sistema viario influenza fortemente l'efficacia della rete ecologica e quindi è molto importante concepirne opportunamente le sue caratteristiche e la sua gestione in modo da minimizzarne, per quanto possibile, gli impatti.*

La *perdita e la frammentazione degli habitat*, cioè la graduale scomparsa di condizioni ambientali in cui vivono particolari specie animali e vegetali, è un grave problema che può compromettere la salute di vaste zone geografiche, la perdita e la funzionalità di interi ecosistemi.

La *frammentazione del paesaggio* riduce la possibilità di vita di molte specie, in quanto le sue popolazioni possono ritrovarsi isolate in zone troppo ridotte e ciò può compromettere non solo il reperimento delle risorse ma anche lo scambio genetico, necessari per la sopravvivenza delle specie.

### 12.2.4. Aree naturali protette

Le aree naturali protette rappresentano una risorsa in termini di valori naturalistici, culturali, turistici ed economici, in virtù delle molteplici emergenze naturalistiche e paesaggistiche presenti nel loro ambito, che le rendono punto di riferimento delle politiche di tutela ambientale e di promozione dello sviluppo sostenibile attuate dalla Regione Campania.

Esse, infatti, alla luce anche delle disposizioni normative nazionali e delle linee di principio dell'Unione Europea, contenute nel V Programma di Azione Ambientale, rappresentano i luoghi ottimali in cui la Regione Campania attua le proprie politiche di conservazione del territorio e di pianificazione, con l'obiettivo di coniugare le esigenze di sviluppo a quelle prioritarie della conservazione, puntando a una loro armoniosa, e quindi duratura, convivenza.

Esistono due tipi di aree protette: i parchi e le riserve.

I parchi comprendono aree che costituiscono un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali, le riserve sono costituite da un ambiente omogeneo ma di estensione più ridotta.

I parchi sono stati istituiti per fornire tutela a quelle zone dove l'impatto antropico stava gradualmente avanzando, onde evitare che gli effetti dell'urbanizzazione raggiungessero livelli devastanti e distruggessero ambienti preziosi e delicati, dei quali era necessario garantire l'integrità.

Il territorio della Campania, situato principalmente lungo la dorsale appenninica, è interessato da più aree bioclimatiche che determinano una vasta pluralità di valori naturali ed ambientali, che

ben si armonizzano e si intrecciano con altri pregevoli valori trovando feconde radici nell'arte, nella storia, nella cultura, delle tante popolazioni che nei vari secoli hanno abitato il territorio campano e che ampliano ed accrescono lo stesso concetto di "biodiversità". L'azione dell'Assessorato alle politiche ambientali, in particolare del Settore ecologia, finalizzata alla salvaguardia delle risorse naturali e ambientali del territorio, si concretizza con l'attuazione delle Direttive Comunitarie 92/42/CEE "Habitat" e 79/409/CEE "Uccelli".

La realizzazione del progetto "Bioitaly", ha permesso di segnalare al Ministero dell'ambiente ben 132 aree proposte quali Siti di importanza comunitaria (SIC). Allo stato, in ottemperanza alla richiesta da parte del Ministero di modifiche delle perimetrazioni dei SIC, si è provveduto a una verifica tecnico-scientifica che ha ridotto a 106 i SIC campani.

Con la Decisione della Commissione del 19 luglio 2006, è stato formalizzato l'elenco dei SIC. In attuazione della Direttiva "Uccelli", invece, sono stati individuati e segnalati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, 28 aree con caratteristiche di Zone di Protezione Speciale (ZPS).

Ricade nell'area metropolitana un patrimonio naturale di straordinaria importanza, numerose sono le zone tutelate come Parchi Nazionali, Regionali, Riserve Naturali, Siti di Interesse Comunitario e Zone di Protezione Speciale.

In particolare abbiamo ritenuto opportuno tenere in considerazione queste aree: l'Elenco Ufficiale Aree Protette (EUAP), aggiornamento ultimo approvato con D.M. 27 04 2010, in cui sono evidenziate le aree protette con eventuale distinzione in: Parchi Nazionali (PNZ), Aree Naturali Marine Protette (MAR), Parchi Naturali Statali marini (PNZ\_m), Riserve Naturali Statali (RNS), Parchi e Riserve Naturali Regionali (PNR-RNR), Parchi Naturali sommersi (GAPN), Altre Aree Naturali Protette (AAPN) (Elenco stilato e periodicamente aggiornato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare).

Le Zone di Protezione Speciale (ZPS), sono zone di protezione poste lungo le rotte di migrazione dell'avifauna, finalizzate al mantenimento e alla sistemazione di idonei habitat per la conservazione e gestione delle popolazioni di uccelli selvatici migratori.

Tali aree sono state individuate dagli stati membri dell'Unione Europea.

Il sito di interesse comunitario o sito di importanza comunitaria (SIC), è un concetto definito dalla direttiva comunitaria n. 43 del 21 maggio 1992, Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

Le Important Birds Areas (IBA), che rappresentano delle aree particolarmente importanti per la migrazione degli uccelli selvatici.

Le aree naturali protette sono gestite da Piani del Parco, cioè strumenti che contengono tutti gli indirizzi per le attività e gli interventi operativi sul territorio.

In particolare, si disciplinano i seguenti contenuti:

- organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimenti e tutela;
- vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimenti alle varie aree o parti del piano;
- sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservate ai disabili e agli anziani;
- sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, attività agro turistiche;
- indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

### 12.2.5. Sistema dei parchi e zonizzazione

Il confine metropolitano della città di Napoli comprende un unico Parco Nazionale, il Parco Nazionale del Vesuvio, un Parco Metropolitano, il Parco Metropolitano delle Colline di Napoli ed infine quattro parchi regionali: il Parco Regionale dei Campi Flegrei, il Parco Regionale dei Monti Lattari, il Parco Regionale del bacino idrografico del fiume Sarno, il Parco Regionale del Partenio.

Fig. 12.1

| Nome                               | ha     | Tipologia     | Descrizione                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Normativa                                                                      |                                                                                       |
|------------------------------------|--------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Vesuvio                            | 8.482  | Nazionale     | Il Parco di grandissimo interesse geologico e storico è stato istituito al fine di salvaguardare i valori del territorio, di applicare metodi idonei a realizzare una corretta integrazione tra uomo e ambiente, di promuovere attività di educazione ambientale e di ricerca scientifica. Il Parco nasce, peraltro, dall'esigenza di difendere il vulcano più famoso del mondo: il Vesuvio, tipico esempio di vulcano a recinto costituito da un cono esterno frantumato. Monte Somma, oggi spento, con cinta craterica in gran parte demolita, entro la quale si trova un cono più piccolo rappresentato dal Vesuvio, ancora attivo. Il territorio, ricco di bellezze storico-naturalistiche, vanta una produzione agricola unica per varietà e originalità di sapori.                                                                                                                                                                                                      | Prov. L.394/56/12.91-DD.MM.<br>04.12.92/04.11.93/22.11.94-<br>D.P.R.5526/95    |    |
| Campi Flegrei                      | 7.350  | Regionale     | Il Parco protegge un'area vulcanica attiva, del territorio della Campania, in continua evoluzione. Da ha determinazioni, nei secoli e nell'interazione con gli insediamenti umani, il fascino di una incredibile varietà di valori materiali e immateriali, unici al mondo, compresi in un'area inestinguibile in una porzione di territorio di limitata estensione. Il Parco punta alla riconversione dell'attuale inadeguato modello di sviluppo territoriale attraverso la valorizzazione di un modello di sviluppo sostenibile, duraturo e dell'equilibrio, basato sulla valorizzazione dell'imponente patrimonio archeologico, paesaggistico, naturalistico, storico e termale inesperto.                                                                                                                                                                                                                                                                                | Prov. R.33/01/09.93-D.P.G.<br>5567/02.06.95-D.G.R.<br>8648/12.11.97-D.G.R.309  |    |
| Partenio                           | 14.870 | Regionale     | Il verde continuo dei boschi su ogni altipiano, gli splendidi panorami che si godono dalle vette di Montevergine, del Valatore di Toppo grande e Cicco Alto sul Gola di Napoli, sulla città di Avella, sulla Pianura Nolana, eccitano il turista che visita il Partenio. Conoscere il Partenio significa vivere le emozioni di una storia millenaria in sintonia con la Natura.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Prov. R.33/01/09.93-D.P.G.<br>R.5568/00.06.95-D.G.R.<br>59.12.02.99-D.G.R.1405 |  |
| Bacino idrografico del fiume Sarno | 3.436  | Regionale     | Inospettabili scenari naturali di straordinaria bellezza caratterizzano la valle del fiume dell'antico popolo dei Sarni. Lungo le sue sponde si scoprono tesori come le testimonianze preistoriche dei comuni di Foggionaro e San Valentino Torio, i templi del periodo D.O.F. di San Marzano sul Sarno, ancora prima dello sbocco a mare, le rovine dell'antica Pompei e le benefiche acque delle terme di Castellammare di Stabia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Prov. R.33/01/09.93-D.G.R.<br>2211/27.06.03                                    |  |
| Monti Lattari                      | 1.600  | Regionale     | Nel Parco rientrano Positano, Amalfi e Ravello. La vegetazione è varia, andando dal tiglio su Monte Faito, alla palma nana e alle specie della macchia mediterranea, e il bosco misto. Come fauna abbiamo: falco, gheppio, pellicano, gabbiano, uccello, corvo, leopardo, il pasero solitario, tra i mammiferi ricordiamo la volpe, la donnola, la faina, il riccio e la lontra.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Prov. R.33/93 e<br>L.4/18/00-D.G.R. n.2/77,<br>24.09.03                        |  |
| Colline di Napoli                  | 2.215  | Metropolitano | La Collina dei Cornaldi con i suoi 45 km (secondo dati IGM) è il rilievo più alto della città di Napoli. La sua origine viene fatta risalire a circa 30.000 anni fa, in seguito a violente eruzioni che coprono tutto l'area vulcanica dei Campi Flegrei: due versanti sono caratterizzati da differenze strutturali, versante sud è caratterizzato da ripidi scoscesi pendii da rocce di tufo, versante nord più lieve declivio ed è ricoperto da un fitta boscaglia ceduo. Dalla sommità si gode una splendida ed ampia vista su gran parte della Campania che abbraccia i golf di Napoli, Pozzuoli e Capri. Il Vesuvio, la penisola Sorrentina, la lunga dorsale di capo Positano che si protende in mare con l'isola di Nispetrano, il Circeo, il maricchio di Roccamare, l'arcipelago delle isole pontine e l'altipiano del Matese. Sul punto più alto della collina è stato fondato nel 1585 l'edificio dell'Orto dei Cornaldi che attualmente ospita le serre biogine. | Prov. 03/1994/27.12.2007<br>(GU n.85 del 10.04.2008)                           |  |



Col termine zonizzazione s'intende la suddivisione del territorio in aree omogenee, differenti per attitudini e per destinazioni d'uso. In ognuna di tali aree vigono dei divieti, corrispondenti all'entità quali-quantitative delle presenze naturalistiche.

In sintesi deve permettere:

- il controllo selettivo delle attività in differenti siti e la pianificazione dei diversi livelli di uso;
- la conservazione in aree particolari (siti ad alta diversità biologica, habitat critici per alcune specie in pericolo di estinzione, aree di riproduzione o accrescimento, aree di ricerca, ecc.);
- la separazione delle attività ricreative compatibili e incompatibili;
- il recupero di aree danneggiate.

Le aree protette sono generalmente suddivise in tre o quattro aree omogenee, (A, B, C o A, B, C, D), ed eventuali sottozone a diverso grado di protezione.

- Zona A di Riserva Integrale.
- Zona B di Riserva Orientata Generale.
- Zona C di Protezione.
- Zona D di promozione economica e sociale.

La legge n. 394/1991 sulle aree protette ripropone la scansione zonale, che realizza una pressione in senso crescente per aloni, in cui l'area centrale è costituita dalle zone A, di massima tutela (core zones), mentre i livelli di vincolo vanno sfumando in intensità verso l'esterno (zone B e C), fino ad una eventuale cintura-tampone (buffer zones) che rappresenta la fascia di contatto tra l'area protetta ed il territorio esterno a regime ordinario.

Più in generale:

- Zone di Riserva Integrale A: in generale di dimensioni abbastanza piccole, sufficienti comunque a garantire la funzionalità del sistema ecologico. È il luogo con i più alti valori ai fini conservativi, sensibile ai disturbi di origine antropica e non può tollerare alcun utilizzo da parte dell'uomo. Quest'area dovrebbe includere il maggior numero possibile di habitat e mantenere una popolazione di specie chiave, sia a fini conservazionistici, che per il recupero. Sono circondate per quanto possibile da zone B (buffer Zone);
- Zone di Riserva Generale B: è la zona limitrofa alla quella centrale e contiene luoghi di particolare valore per la conservazione, in stretta relazione con le aree precedenti. Tale zona può tollerare usi umani, come la ricerca, alcune forme di attività ricreative, se pure in modo controllato. Infatti, sono sedi di attività turistiche con una fruizione rispettosa dell'ambiente, di itinerari didattici, riserve generali orientate alla conservazione o miglioramento dei valori naturalistici e paesistici anche attraverso il mantenimento delle attività agro-pastorali tradizionali;
- Zone di Riserva Parziale C: tali zone circondano le precedenti e sono stabilite in modo da compiere un'azione di controllo delle attività che in qualche modo possano incidere negativamente sulle due zone precedenti. Sono finalizzate a regolamentare le presenze nelle aree a maggiore vocazione turistica con la creazione di zone cuscinetto tra quelle soggette a maggiori vincoli e l'area esterna al parco. Ricadono in essa prevalentemente i territori agricoli e le aree forestali con funzioni produttive. Il regime di tutela è finalizzato alla conservazione e valorizzazione degli usi agricoli tradizionali e una gestione forestale naturalistica;
- Zone D, aree di promozione economica e sociale: comprendono le aree più o meno estesamente modificate dagli interventi antropici. In tali aree sono ammessi interventi di trasformazione, purché compatibili con le finalità del Parco. Gli interventi consentiti sono finalizzati anche al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del Parco da parte dei visitatori. Gli usi e le attività sono quelli generalmente urbani o specialistici, gli interventi sono volti alla riqualificazione delle aree urbanizzate e del patrimonio edificato, al recupero dei beni d'interesse storico-culturale e alla trasformazione di aree edificate.

### 12.2.6. Biodiversità

Nonostante la forte urbanizzazione, le superfici coltivate rappresentano ancora quasi la metà del territorio provinciale. L'attività agricola svolge molteplici funzioni e assume una valenza che va oltre i meri aspetti economico-produttivi:

- garantendo la presenza di un patrimonio vegetazionale importantissimo ai fini ecologici;
- conservando ancora in buona misura i valori storico-paesaggistici che hanno sempre fortemente caratterizzato questo comprensorio.

La biodiversità indica la varietà degli organismi ad ogni livello, da quello intraspecifico: ovvero il diverso patrimonio genetico tra individui di una stessa specie, a quello interspecifico: ovvero le differenze tra le diverse specie, a quello ecosistemico cioè le diverse comunità di organismi e le diverse condizioni fisiche presenti in un certo ambiente.

In un certo senso può essere quindi definita come “la ricchezza della vita”.

La coesistenza in uno stesso ecosistema di diverse specie animali e vegetali crea un equilibrio grazie alle loro reciproche relazioni.

Per classificare la qualità ambientale ed in particolare il livello di biodiversità degli agrosistemi, è stata utilizzata la Carta dell'uso del suolo.

È stato attribuito un livello di altissima biodiversità alle tre grosse aree:

1. la prima collega l'isola di Ischia con il bosco di Roccarainola, passando attraverso le zone umide costiere presenti nel settore occidentale di Napoli, i Campi Flegrei, il complesso dei boschi Capodimonte-Camaldoli;
2. la seconda area attraversa la costiera Sorrentina con l'isola di Capri;
3. la terza area rappresentata dal complesso Vesuvio-Monte Somma è posizionata al centro, delle due aree suddette.

Un livello di alta biodiversità alle aree che sono situate soprattutto nella zona litoranea della Costiera Sorrentina, nell'area vesuviana (Trecase e Boscotrecase), e diffuse, ma non continue nel settore nord-orientale della provincia di Napoli (agro Nolano), nei Campi Flegrei e le Isole.

Un livello di biodiversità moderata alle aree localizzate soprattutto nel settore nordoccidentale della provincia di Napoli (Giugliano in Campania, Qualiano, Villaricca, Quarto, Marano e Sant'Antimo), e nell'area orientale del Vesuvio nella zona compresa tra Sant'Anastasia, Poggiomarino e Casamarciano.

Un livello di bassa biodiversità alle aree presenti nella fascia sub-litoranea a nord-ovest di Napoli (Giugliano in Campania e Pozzuoli), particolarmente importanti nella settore nord orientale della provincia di Napoli (Acerra, Marigliano, Nola, San Vitaliano e Pomigliano).

Nelle zone ad *altissima biodiversità* sono presenti: boschi di conifere, boschi di latifoglie, castagneti da frutto, cespuglieti e arbusti, aree a pascolo naturale e praterie, pascoli non utilizzati o d'incerto utilizzo, prati permanenti e pascoli, aree a vegetazione sclerofilla, spiagge, dune, sabbie, rocce nude ed affioranti, zone umide e marittime, acque.

Nelle zone ad *alta biodiversità* sono presenti: agrumeti, oliveti, vigneti, sistemi colturali e particolari complessi, aree a ricolonizzazione naturale, Aree con vegetazione rada.

Nelle zone a *media biodiversità* sono presenti: frutteti e frutti minori, prati avvicendati, seminativi autunno vernini (cereali da granella, piante da tubero).

Nelle zone a *bassa biodiversità* sono presenti: seminativi primaverili estivi (cereali da granella, colture industriali, ortive).

### 12.2.7. Fertilità

L'analisi della fertilità è stata estrapolata dalla carta "struttura ambientale funzionale storica" del PTC della città Metropolitana di Napoli.

L'obiettivo è stato la classificazione del territorio in aree omogenee dal punto di vista della fertilità potenziale dei suoli. Tale fertilità è stata determinata analizzando quelle proprietà chimiche e fisiche relative alla fertilità dei suoli, meno soggette a variazioni legate alle diverse pratiche agricole e forestali.

Aree ad elevatissima fertilità: in questa classe rientrano i suoli vulcanici, generalmente profondi e ricchi di sostanze organiche. Questi suoli sono presenti negli ambiti forestali umidi (Monti Lattari e Monti di Canciello e di Avella); nelle pianure del Somma-Vesuvio e dei Campi Flegrei; Nelle pianure alluvionali del fiume Sarno e dei Regi Lagni.

Aree ad elevata fertilità: in questa classe rientrano suoli genericamente molto profondi. Questi suoli hanno proprietà molto simili a quelli della prima classe di fertilità. Questi suoli sono nel versante nord e nella fascia pedomontana del sistema del Somma-Vesuvio; nella pianura pedomontana dei Monti di Avella; nell'antica pianura pedomontana flegrea.

### 12.2.8. Costruzione del corridoio ecologico

In entrambi i casi studio si è partiti dall'individuazione delle core areas, ovvero le aree ad alta naturalità presenti all'interno dell'area metropolitana di Napoli. Queste aree sono state individuate nei grandi Parchi Nazionali, Regionali e Metropolitan presenti.

Il grande punto nodale, il Parco Nazionale del Vesuvio, è risultato essere il punto centrale, da cui partono i collegamenti con gli altri Parchi.

È una rete ecologica a livello metropolitano, all'interno della quale gli elementi avranno dimensioni spesso anche minute, proprio perché la scala di dettaglio cui si lavora necessita di utilizzare tali dimensioni. Si lavorerà, quindi, in molti casi con alberature, corsi d'acqua, siepi e giardini che creeranno il tessuto connettivo.

Tra i corridoi individuati verrà approfondito uno soltanto: quello che per grado di frammentazione e per metodologia di strutturazione risulta essere il più interessante.

È stato scelto, in entrambi i casi, il corridoio che collega il Parco Nazionale del Vesuvio con il Parco Metropolitan delle colline di Napoli.

### 12.2.9. La frammentazione come connessione ecologica

In molte situazioni la rete ecologica e la rete infrastrutturale s'incrociano e in genere la seconda ha il sopravvento sulla prima, interrompendo la continuità.

Il presente studio ha lo scopo di evitare la frammentazione ecosistemica, rendendo le infrastrutture lineari compartecipi della rete ecologica e maggiormente permeabili alla biodiversità, in modo da garantire gli attraversamenti in sicurezza da parte della fauna selvatica.

L'infrastruttura può avviare la strutturazione di nuovi ambienti: in certi contesti altamente antropizzati (es. monoculture agricole) può incrementare il numero di specie animali e vegetali presenti, favorendo l'insediamento di quelle più generaliste e sinantropiche (ovvero legate alle attività umane). Le fasce di ambiente che si realizzano lungo le strade o gli assi ferroviari (fasce di rispetto stradale, aree interstiziali, ...) possono causare un effetto corridoio, che facilita la propagazione di alcune specie.

Si può costituire un corridoio ecologico quando è presente vegetazione ai fianchi del tracciato stradale, appositamente inserita o cresciuta spontaneamente. Spesso questo rappresenta l'unico supporto naturale in aree fortemente antropizzate o soggette ad agricoltura intensiva.

Lungo il corridoio si possono trovare dei canali attigui ai tracciati stradali, che possono anch'essi rappresentare un'opportunità interessante, avvalsa anche dalle vasche di raccolta delle acque di prima pioggia che, se concepite tenendo conto dell'inserimento ambientale, possono effettivamente assumere un ruolo biotopico.

È importante sottolineare che la possibilità di movimento e di relazione tra le popolazioni biologiche di animali selvatici, soprattutto per quanto riguarda le specie più piccole e lente, viene ridotta dalla presenza delle infrastrutture lineari. Per alcune specie, anche una strada larga sei metri, costituisce una barriera invalicabile.

Il corridoio ecologico è stato individuato partendo dallo studio del Piano della rete stradale primaria, che ha permesso l'individuazione degli assi principali che collegano le due grandi core areas. Lungo il corridoio corre un doppio buffer. Il primo, di 500 metri, è di allacciamento, all'interno del quale sono state disegnate le aree verdi che toccano il corridoio centrale, che è invece di 200 metri e comprende tutte le aree verdi e le aree potenzialmente trasformabili, collegandole tra loro. Già da questa prima categorizzazione è percepibile quali siano le zone che necessitano di un maggiore intervento.

Tutte le aree del secondo buffer sono state individuate e categorizzate: sono state prese in considerazione:

- le aree agricole, divise in due categorie: la prima rappresenta le aree a seminativi, che, per garantire una continuità ecologica, necessitano di siepi e filari di alberi lungo i bordi. Le aree verde scuro rappresentano, invece, oliveti, vigneti, frutteti e castagneti. Queste aree hanno già di per sé una elevata biodiversità e vanno tutelate;
- le aree permeabili pubbliche, divise in due categorie: la prima, costituita da tutte quelle aree ad uso pubblico che non hanno destinazione specifica, risultando degradate, abbandonate e, spesso, utilizzate come discarica. La seconda, costituita dalle aree di pertinenza stradale, quindi fasce di rispetto, aiuole, alberature;
- le aree permeabili private, di dimensioni visibilmente più ridotte, sono costituite generalmente da giardini privati o condominiali.

Le aree impermeabili, cioè zone che possono contribuire ad una migliore riuscita delle rete ecologica qualora venissero apportate opportune modifiche. Sono state mappate: le "zone di transizione" (aree asfaltate abbandonate, sulle quali la natura sta riprendendo il sopravvento, sono spesso utilizzate come deposito di rifiuti di vario genere); i parcheggi o parti di essi, spesso pubblici o di pertinenza d'industrie, quindi in genere di elevata grandezza e completamente asfaltati, per le quali si possono immaginare azioni che prevedano la sostituzione dell'asfalto con pavimentazioni drenanti, inserimento di alberature e spesso anche riutilizzo di parte del terreno per altri scopi concernenti all'argomento, come parchi pubblici.

In contemporanea sono stati catalogati gli elementi di frammentazione.

Le infrastrutture su ferro e su gomma, evidenziando in particolar modo quelle sopraelevate e i sottopassi. Le sopraelevate generano un tipo di frammentazione profondamente diversa rispetto alle strade a raso e non rappresentano un pericolo per le specie che necessitano di passare da una parte all'altra, potendo tranquillamente evitare l'attraversamento stradale.

I fiumi canalizzati e tombati rappresentano un pericolo per quei soggetti che, per cause fortuite o attirati dall'acqua, finiscono all'interno del canale, restando intrappolati.

A completamento dell'analisi, sono stati individuati i punti critici, suddivisi in:



- puntuali, quegli elementi che di per sé non creano più o meno frammentazione di un qualsiasi altro edificio, ma rappresentano un grave pericolo in caso di incidente o di cattiva gestione. Si tratta di pericolosità di origine antropica, cioè la pericolosità per la vita umana o per l'ambiente derivante da attività umane potenzialmente pericolose.

In questa definizione rientrano: le Aziende a Rischio; incidente Rilevante (censite all'interno dell'Inventario nazionale degli stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti); le attività industriali, siano esse costituite da piccole, medie o grandi industrie, la cui pericolosità è conseguente all'attività e alle sostanze che sono usate e/o detenute; Gli impianti di smaltimento dei rifiuti; gli impianti di distribuzione dei carburanti.

La mappatura permette di conoscere l'entità e la distribuzione territoriale dei fattori di rischio. La sua realizzazione è quindi un presupposto importante alla ricerca e all'attuazione degli strumenti di prevenzione e di controllo dei rischi. *Annullare la pericolosità* e quindi l'accadimento di un incidente, in tutte le fattispecie di attività industriali, è *impossibile*. Si potrebbe, però, Individuare le industrie potenzialmente più pericolose e fissare misure grazie alle quali è possibile cercare di prevenire un incidente grave oppure diminuirne gli effetti (mitigazione).

Fig. 12.2

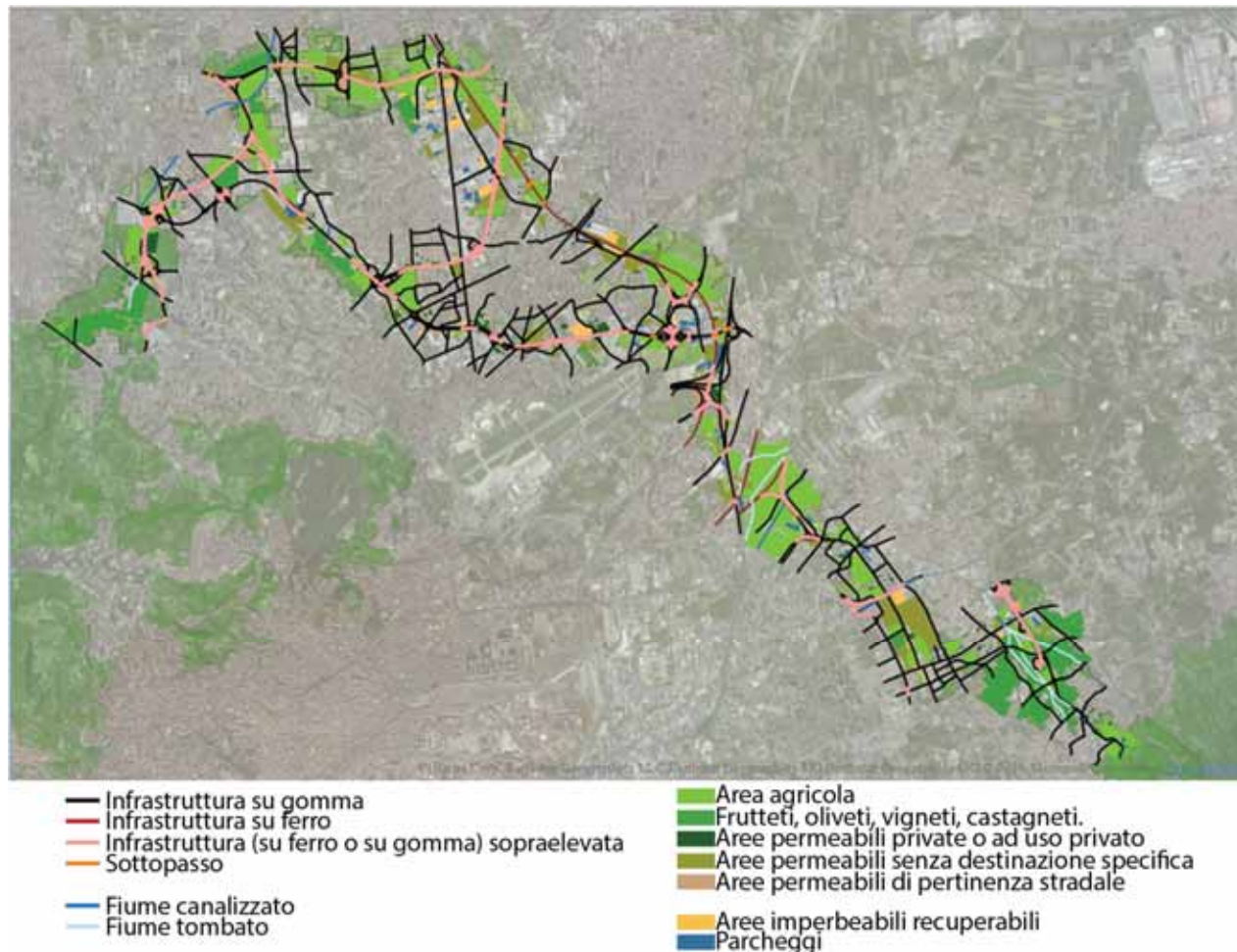
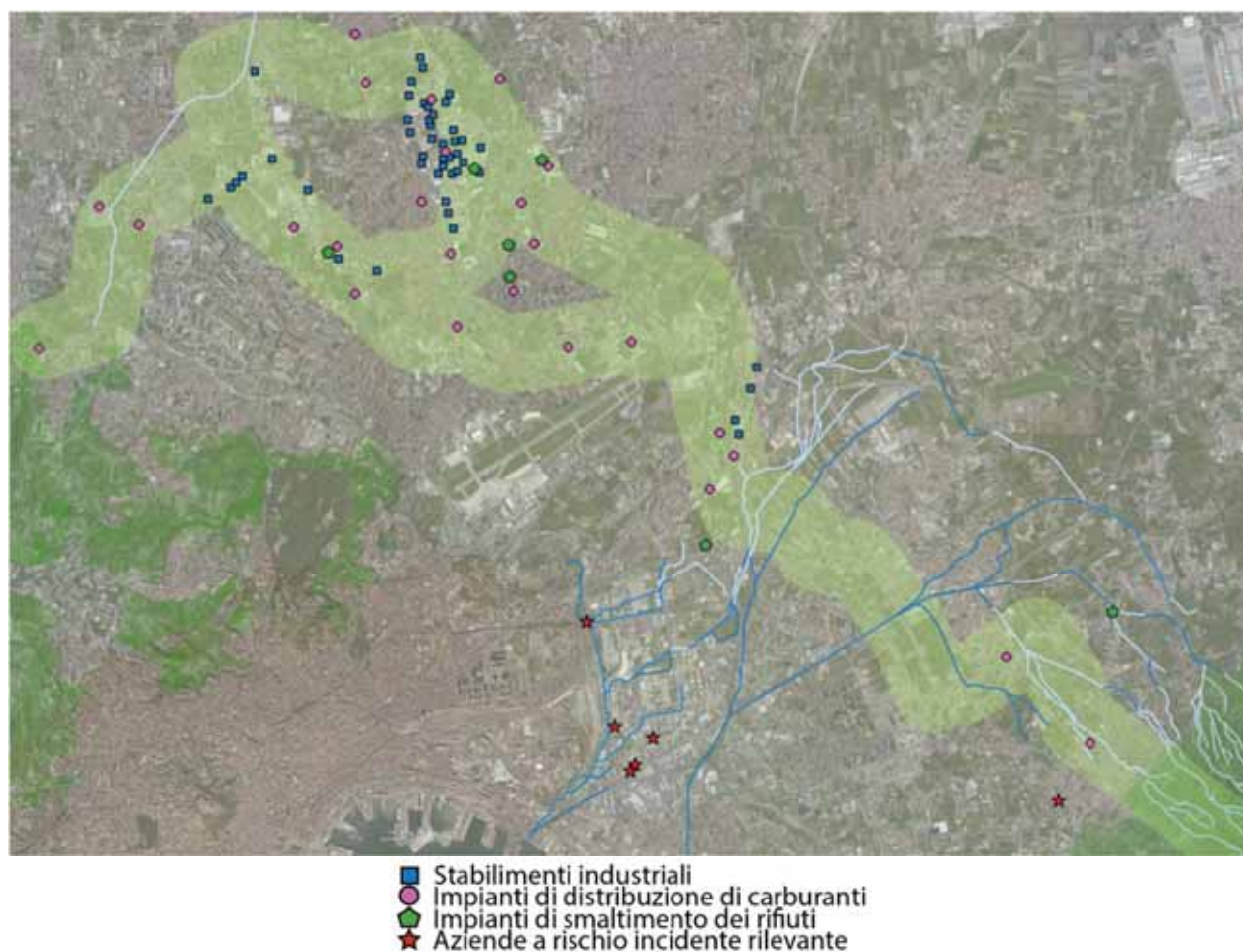




Fig. 12.3



- areali: sono state individuate delle aree di particolare frammentazione, da trattare in maniera più approfondita. Le prime sono aree caratterizzate da una scarsa presenza di verde, nelle quali risulta difficile l'implementazione dello stesso. È, quindi, necessario l'inserimento del tetto giardino. Questa scelta, seppur spesso non risolutiva per quelle specie che non riescono facilmente ad arrivarvi, può essere di grande aiuto per i volatili che possono trovarne un utile rifugio.

Fig. 12.4



L'area ASI di Arzano, da trasformare in una APEA (Area Produttiva Ecologicamente Attrezzata), da dotare quindi delle infrastrutture necessarie alla tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente.

L'Italia ha deciso di prendere una posizione su questo tema con il Decreto Bassanini D.Lgs. n. 112/1998 art. 26, il quale prevede che «le Regioni disciplinino, con proprie leggi, le aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate, dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente».

Dopo oltre dieci anni dall'istituzione della normativa, solo otto regioni hanno recepito il decreto 112/98 e le APEA sono ad oggi circa 80, delle quali la Campania non fa parte.

Le APEA trasformano la visione attuale delle aree industriali in luoghi di elevata qualità architettonica ed ecocompatibilità. *Non più aree marginali e slegate dal contesto urbano, ma vere e proprie risorse, partecipi dei flussi che coinvolgono le città, se non addirittura generatrici di investimenti ed occupazione.*

È stata immaginata una produzione circolare nella quale le industrie si completano tra di loro, ricercando i possibili collegamenti tra le presenti e gli eventuali anelli mancanti, in modo tale da completare il cerchio.

È stato studiato, prendendo come esempio la città di Portland, un modo per rendere la pioggia una vera e propria risorsa, con l'applicazione semplice e poco costosa di fasce verdi lungo le strade e marciapiedi che con opportune pendenze faccia confluire l'acqua piovana in vasche di raccolta, dove verrà filtrata dal terreno e depurata per poi finire nella falda acquifera.

L'uso delle acque nelle aree industriali può essere causa di rilevanti impatti ambientali. Una gestione eco efficiente delle acque rappresenta uno dei punti di forza nel raggiungimento di obiettivi di sostenibilità.

I consumi di acqua in un'area industriale riguardano prioritariamente le acque di processo produttivo. Sono stati mappati i pozzi presenti nell'area, in particolare l'Acquedotto di Integrazione e Riserva (A.I.R) di cui fa parte il campo pozzi di Lufrano. Oggi la maggior parte dei pozzi non è utilizzata. Questo è dovuto alla mancata necessità di risorse idriche aggiuntive al fabbisogno della popolazione ma, qualora ce ne fosse la necessità, questi potrebbero essere immediatamente ripristinati.

Con la riduzione delle portate d'acqua estratte in tutta l'area, si è assistito a un generale innalzamento del livello delle acque di falda, con danni ampiamente visibili, come allagamenti di cantine e di piani interrati.

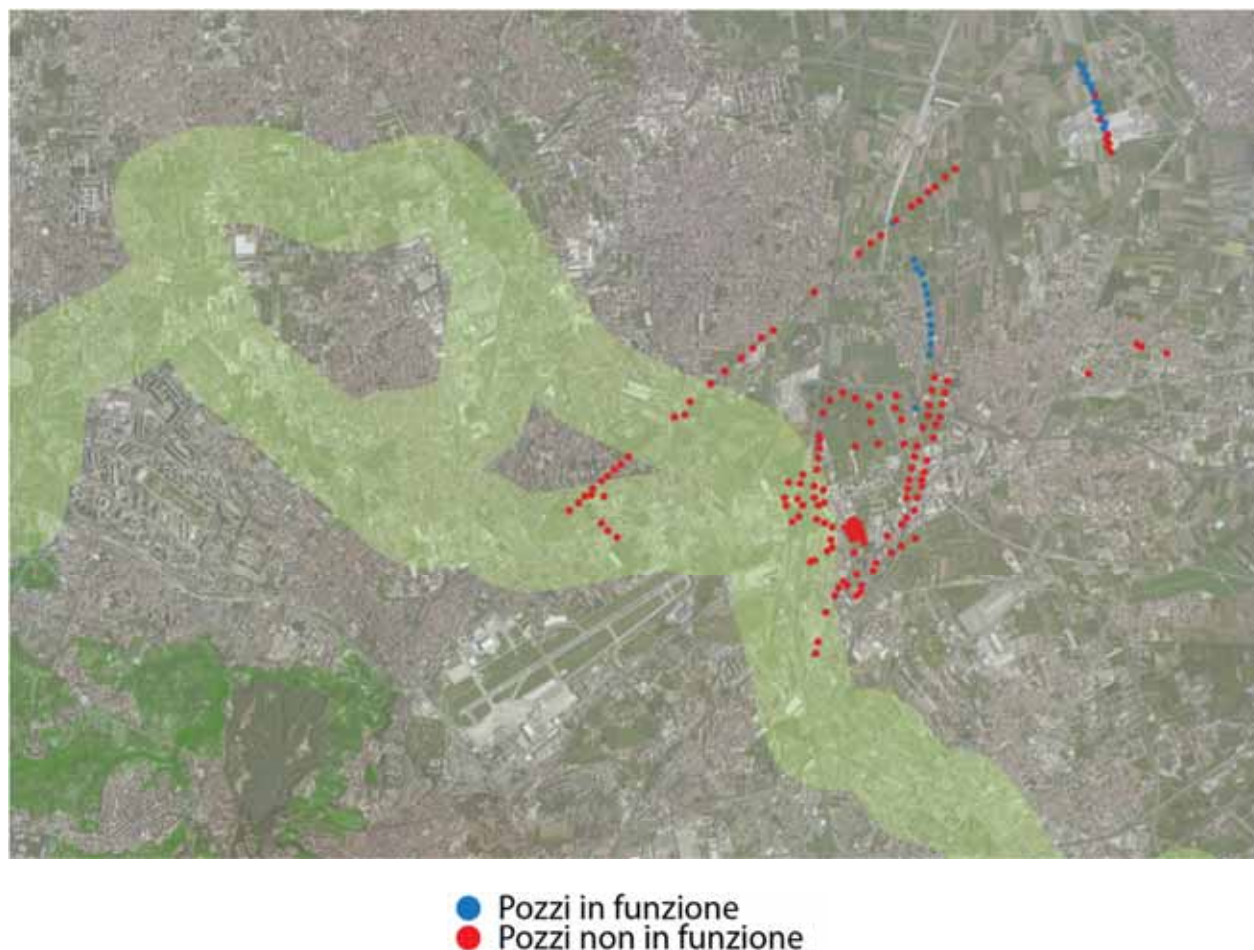
Una possibile riapertura di alcuni dei pozzi nell'area di Lufrano con conseguente utilizzo dell'acqua per scopi industriali, abbasserebbe nuovamente il livello delle acque di falda diminuendo i danni verificatisi negli ultimi anni.

Fig. 12.5





Fig. 12.6



- lineari: Le canalizzazioni artificiali, siano esse sotterranee o superficiali, costituiscono una barriera tanto quanto le strade. Queste strutture hanno argini cementati che possono agire come trappole ecologiche: gli individui che vi cadono dentro o che vi entrano di proposito, attirati dalla presenza di acqua, a causa delle pareti levigate non hanno possibilità di fuga e periscono per disidratazione, annegamento, mancanza di nutrimento. I canali tombati, invece, essendo sotterranei, non possono avere in sé alcun tipo di vita. L'obiettivo è il mantenimento e il recupero dell'ambiente fluviale e la conservazione dei valori paesaggistici. Gli interventi sono indirizzati verso: decanalizzazioni e stombamenti al fine di riportare i corsi d'acqua alla loro naturalità, non rendendoli più un pericolo per la fauna selvatica; tutela del percorso dei fiumi; creazione di vasche di contenimento (studiando il PAI relativo alla perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico); Incremento delle siepi e degli alberi.

#### 12.2.10. Corridoio ecologico strategico

Nell'immagine sottostante si rappresenta il risultato finale delle analisi, ossia la realizzazione di un corridoio ecologico, costituito da core areas, patch, corsi d'acqua e strade connessi tra loro, a questi elementi possono essere associate delle aree di riqualificazione per il recupero di eco-

sistemi, habitat, paesaggi e le aree di uso sostenibile, con sufficienti opportunità per lo sfruttamento delle risorse naturali ed il mantenimento delle funzioni ecosistemiche.

Questa parte di territorio è attraversata da due canali in parte coperti, Fosso Cuzzone e Fosso Reale, drenano gli acquitrini della zona di Lufrano, Arpino e Volla.

È stato necessario analizzarli per poter garantire continuità ecologica.

Probabilmente la falda è prossima al piano campagna come la presenza di:

- manganese di origine naturale, poiché presenti nelle piroclastiti del Vesuvio;
- nitrati di origine antropica, dovuta agli scarichi eventuali dei reflui civili;
- cloruri e fluoruri;
- tracce di fitofarmaci o pesticidi usati nelle coltivazioni delle terre limitrofe dilavati dalle acque di pioggia prima di ricadere nei fossi;
- carichi inquinanti organici importanti (BOD5, COD, azoto ammoniacale e nitrati, solfati batteri coliformi, ecc.) a causa degli allacci di fognature non autorizzate;
- sostanze tossiche come metalli pesanti (arsenico, cadmio cromo, piombo, alluminio ecc.) in quanto il fosso attraversa la zona industriale di Casoria e Volla.

Fig. 12.7

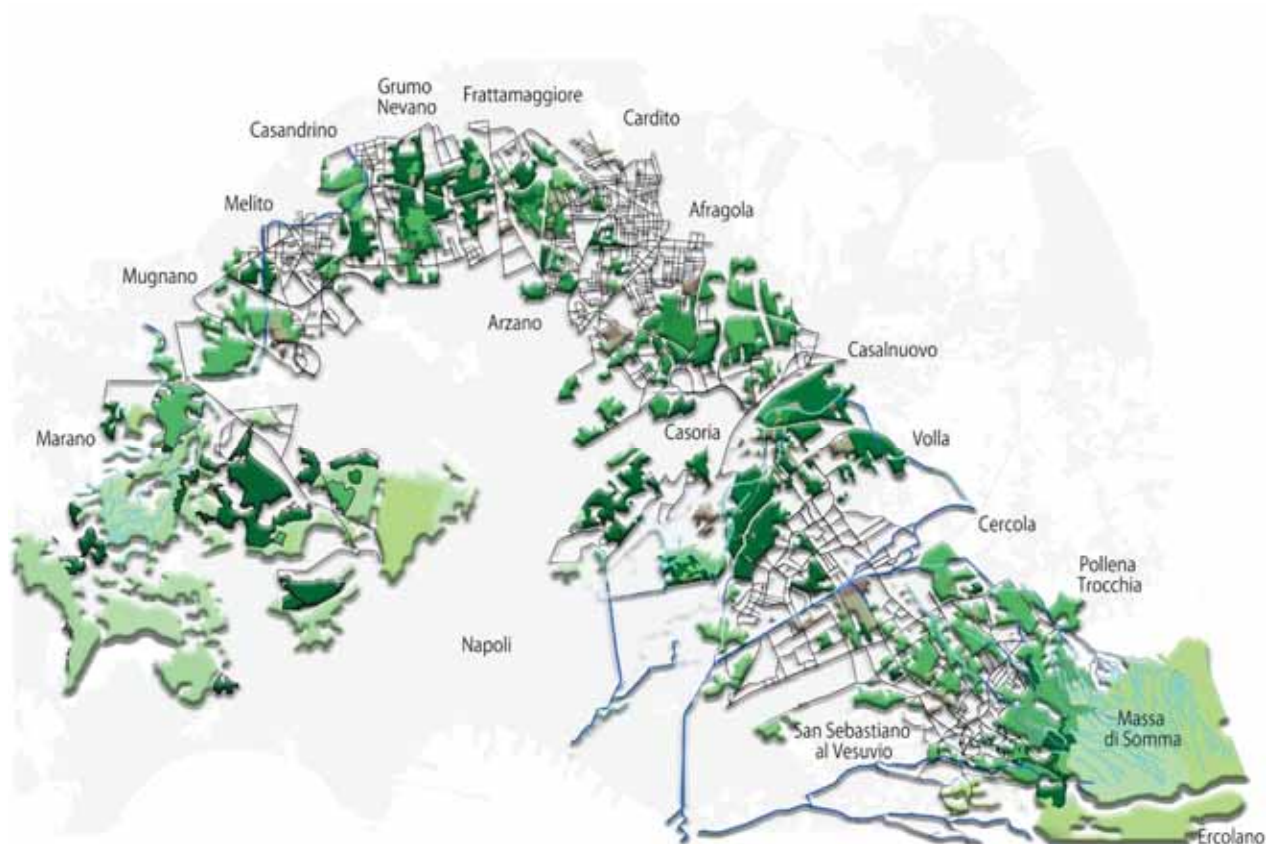




Fig. 12.8



- Strade di collegamento core areas
- Urbanizzato

#### Patch

- Boschi di latifoglie
- Boschi misti di latifoglie e di conifere
- Floricole e piante ornamentali (protette)
- Orticole e frutticole (colture protette)
- Colture temporanee associate a colture permanenti
- Frutteti e frutti minori
- Oliveti
- Pascoli non utilizzati o di incerto utilizzo
- Prati permanenti, prati pascoli e pascoli
- Seminativi autunno vernini - piante da tubero
- Seminativi primaverili estivi - cereali da granella
- Seminativi primaverili estivi - colture industriali
- Seminativi primaverili estivi - ortive
- Seminativi colturali e particellari complessi
- Vigneti

#### Acque

- Alvei naturali e/o canali a cielo aperto
- Alveo strada
- Tratto tombato
- Collettore acque bianche

#### Aree residuali

- Permeabile
- Impermeabile

- Fiume canalizzato
- Fiume tombato
- Rischio idraulico

- Tratti da rinaturalizzare
- Vasche

Fig. 12.9



Il canale viene riconosciuto come detrattore ambientale, in un'area potenzialmente soggetta a fenomeni di inquinamento dovuti a contaminazione del suolo, delle acque superficiali e/o della falda. La contaminazione del suolo rappresenta una significativa pressione sullo stato dell'ambiente e di conseguenza dell'intera società. Un indiscriminato incremento di materiali nocivi che vengono immessi più o meno direttamente nell'ambiente in cui l'uomo vive, alterano inevitabilmente il naturale equilibrio del territorio. Le situazioni di degrado del suolo connesse ad attività antropiche generano una contaminazione locale o diffusa (interessano territori, come i fiumi).

La Campania è la regione con la maggiore estensione di superficie ricadente nei siti contaminati in cui l'inquinamento del suolo, del sottosuolo e delle acque superficiali e sotterranee è molto diffuso, circa 234.000 ettari pari al 15,5% del totale dei siti inquinati in Italia.

I corpi idrici superficiali in Campania presentano una scarsa qualità delle acque, legata a situazioni di rilevante criticità ambientale. I principali fiumi classificati con stato qualitativo "pessimo" sono il Fiume Volturno, Sarno e Sebeto (Fosso Cuzzone) attorno ai quali si vanno a determinare aree predisposte all'inquinamento con diversi gradi di vulnerabilità.

La città è riconosciuta come crocevia di problemi ambientali e per tale motivo l'individuazione delle aree da progettare è avvenuta tramite due parametri diversi ma complementari: parametro ecologico ed urbanistico.

Gli interventi consigliati sono 10 e si differenziano in base agli elementi individuati allo stato di fatto: urbanizzato, rete stradale, acque, aree residuali e aree agricole.

L'intento è quello di mirare ad una *città sostenibile*, ponendo attenzione ad interventi di miglioramento ambientale.

Fig. 12.10



|                       |                  |                                                       | 0                        | 2 | 4 | 1                                                                                   | 2                                                                                   | 3                                                                                   | 4                                                                                   | 5                                                                                   | 6                                                                                    | 7                                                                                     | 8                                                                                     | 9                                                                                     | 10                                                                                    |
|-----------------------|------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------|---|---|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                       |                  |                                                       | Nullo Moderato Altissimo |   |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Parametri Ecologici   | Biodiversità     |                                                       | 0                        | 1 | 0 | 1                                                                                   | 3                                                                                   | 3                                                                                   | 1                                                                                   | 0                                                                                   | 0                                                                                    | 2                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|                       | Corsi d'acqua    | inquinati                                             | 0                        | 0 | 0 | 0                                                                                   | 4                                                                                   | 4                                                                                   | 0                                                                                   | 0                                                                                   | 4                                                                                    | 0                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|                       |                  | non inquinati                                         | 0                        | 0 | 0 | 0                                                                                   | 3                                                                                   | 0                                                                                   | 0                                                                                   | 0                                                                                   | 3                                                                                    | 3                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|                       | Strada           | impermeabile                                          | 4                        | 4 | 4 | 4                                                                                   | 0                                                                                   | 1                                                                                   | 2                                                                                   | 3                                                                                   | 3                                                                                    | 3                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
| permeabile            |                  | 0                                                     | 0                        | 0 | 0 | 4                                                                                   | 4                                                                                   | 0                                                                                   | 0                                                                                   | 0                                                                                   | 2                                                                                    |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
| Parametri Urbanistici | Verde            | pubblico (ornamentale e/o per attrezzature pubbliche) | 0                        | 0 | 1 | 1                                                                                   | 0                                                                                   | 0                                                                                   | 1                                                                                   | 2                                                                                   | 0                                                                                    | 0                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|                       |                  | privato                                               | 2                        | 4 | 4 | 3                                                                                   | 0                                                                                   | 0                                                                                   | 2                                                                                   | 2                                                                                   | 0                                                                                    | 1                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|                       | Aree residuali   | permeabili                                            | 0                        | 1 | 0 | 3                                                                                   | 3                                                                                   | 3                                                                                   | 4                                                                                   | 3                                                                                   | 3                                                                                    | 2                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|                       |                  | non permeabili                                        | 0                        | 2 | 0 | 3                                                                                   | 1                                                                                   | 1                                                                                   | 3                                                                                   | 3                                                                                   | 4                                                                                    | 0                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |
|                       | Colture agricole |                                                       | 0                        | 1 | 0 | 1                                                                                   | 4                                                                                   | 4                                                                                   | 3                                                                                   | 2                                                                                   | 0                                                                                    | 3                                                                                     |                                                                                       |                                                                                       |                                                                                       |

## 13. NAPOLI, CITTÀ METROPOLITANA, FARO E GUIDA DEL DISTRETTO IDROGRAFICO

di Vera Corbelli

I Distretti idrografici rappresentano il punto di arrivo di un lungo processo legislativo che, in Italia, prende l'avvio a valle dei tragici eventi alluvionali che, nel 1966, funestarono la città di Firenze con conseguenze che richiamarono l'attenzione del mondo intero. Nel 1983 fu infatti istituita, a seguito del significativo ed eccellente lavoro svolto per un ventennio dalla Commissione De Marchi, la legge n. 183/1989. "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", che si richiama a tre aspetti fondamentali:

- il riconoscimento della necessità di un approccio di sistema nella gestione del bacino idrografico scelto come l'ambito di riferimento per la pianificazione e programmazione territoriale;
- l'osmosi tra la risorsa acqua e la risorsa suolo ed il sistema ambientale, territoriale, culturale economico;
- l'individuazione di un nuovo soggetto deputato alla lettura di sistema del bacino idrografico: l'Autorità di Bacino.

In Italia, al termine di questo processo fu configurato un numero rilevante di Autorità di Bacino nazionali e regionali, ben 39, e in particolare la Campania vedeva: una Adb nazionale (Liri-Garigliano e Volturno che interessava parte del Lazio, Molise ed Abruzzo, Campania e Puglia), una Autorità di Bacino interregionale (Sele), quattro Autorità di Bacino regionali (Nordoccidentale, Dx e Sx Sele, Sarno), successivamente accorpate in due Autorità di Bacino regionali (Campania Centrale e Campania Sud). Un dato su tutti evidenzia la complessità di una gestione scaturita da tale irrazionale parcellizzazione del territorio e che riguarda la Regione Campania nell'ambito della quale hanno operato per lunghi anni ben sei Autorità di bacino raggruppate successivamente in tre sistemi che si sono trovate a gestire tematiche di grande rilevanza in aree contigue talora sede di problematiche simili, con indirizzi tecnici e sociali diversi.

Una parcellizzazione così spinta non trova riscontro in altre zone del territorio nazionale che ha ricevuto, per così dire, una maggiore attenzione da parte del legislatore alle problematiche in esso presenti come nel caso dell'Autorità di Bacino nazionale del Po che, al suo interno, contemplava tutte le Regioni nelle quali il nostro più importante fiume trae origine e si sviluppa fino all'ultimo approdo nelle acque dell'Adriatico.

Una svolta decisiva nell'ottica di una più razionale e condivisa gestione delle tematiche territoriali è scaturita dalla Direttiva 2000/60/CE che ha chiesto agli Stati membri l'istituzione dei "Distretti idrografici" la cui individuazione e delimitazione è apparsa per la prima volta nel D.Lgs. n. 152/2006 al quale hanno fatto seguito ulteriori dettati legislativi fino alla L. n. 221/2015 che, di fatto, hanno soppresso le Autorità di Bacino dando l'avvio alle attività dei Distretti attraverso le Autorità di Bacino Distrettuali.



Il cambio epocale che è scaturito per il Mezzogiorno dalla succitata Direttiva 2000/60 e dall'impegno profuso in fase di istituzione dei distretti, da parte dell'Autorità di Bacino Liri-Garigliano e Volturno è di assoluto rilievo in quanto ben sette ex Autorità di Bacino sono state fatte confluire nel Distretto idrografico dell'Appennino Meridionale che gestisce una vasta area pari a 68.200 km<sup>2</sup> al cui interno sono compresi sette territori regionali: Abruzzo e Lazio parzialmente, Campania, Puglia, Basilicata, Molise e Calabria integralmente (Fig. 13.1).

Fig. 13.1 – Distretti Idrografici in Italia





Il Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale – come definito dall'art. 64 del D.Lgs. n. 152/2006 (di recepimento della Direttiva 2000/60/CE) – include i territori delle Regioni Abruzzo (in parte), Basilicata, Calabria, Campania, Lazio (in parte), Molise (in parte) e Puglia, comprendendo 25 Province, di cui 6 parzialmente (L'Aquila, Chieti, Isernia, Frosinone, Latina, Roma), 1664 Comuni, 100 Comunità Montane, 44 Consorzi di Bonifica, 978 Aree Naturali Protette, con una popolazione residente pari a 13.797.378 abitanti (dati Istat al 2011) che rappresenta circa il 23% della popolazione nazionale.

Il Distretto è caratterizzato da una rilevante estensione di aree costiere (circa 2.100 km di costa) con ad ovest il Mar Tirreno, ad est il Mar Adriatico, a sud-est e a sud il Mar Jonio, che dal Lazio sul versante tirrenico al Molise sul versante adriatico, mostrano il susseguirsi di una notevole varietà di ambienti con caratteristiche morfologiche e naturali ampie e diversificate, spesso caratterizzati dalla presenza di aree naturali protette.

Il territorio presenta una morfologia eterogenea, da montuosa a collinare, con ampie pianure come il Tavoliere delle Puglie (seconda pianura più estesa della penisola italiana), la Piana di Metaponto, la Piana di Sibari, la Piana di Gioia Tauro, la Piana Campana, la Piana del Sacco, la Piana del Fucino e la Piana Venafrana.

La catena appenninica che attraversa il Distretto da nord a sud, lo divide nei due versanti tirrenico e adriatico e comprende l'Appennino Meridionale e parte dell'Appennino Abruzzese.

La complessità della strutturazione propria della catena appenninica si traduce, nel territorio in argomento, in una notevole variabilità delle caratteristiche litologiche e di permeabilità, condizionando la distribuzione e la geometria delle strutture idrogeologiche e lo schema di circolazione idrica sotterranea a piccola ed a grande scala.

Il sistema fluviale è costituito da un fitto reticolo idrografico (fatta eccezione per l'area in corrispondenza della penisola Salentina e delle Murge, Regione Puglia) che, tra fiumi di pianura, aste torrentizie e fiumare, copre uno sviluppo di circa 31.000 km e presenta un'articolazione molto varia in relazione alle dimensioni dei bacini idrografici, alle caratteristiche idrologiche (regime pluviometrico), idrauliche (lunghezza e larghezza del corso d'acqua, portata media, etc.), geo-litologiche (litologia e permeabilità dei terreni) e morfologiche (altitudine media, pendenza, ecc.).

Su tutto il territorio del Distretto sono stati individuati 1.458 corpi idrici superficiali, rappresentati da: 1.264 corpi idrici fluviali, 57 corpi idrici laghi/invasi, 14 corpi idrici acque di transizione, 123 corpi idrici marino-costieri. I corpi idrici superficiali sono stati "caratterizzati", ovvero classificati e tipizzati in base alle norme vigenti. L'analisi delle pressioni ed il confronto con eventuali dati di stato pregressi, ha consentito di attribuire la relativa categoria di rischio e di modulare le rispettive attività di monitoraggio.

Le idrostrutture, individuate e cartografate sull'area del Distretto, sono 191 e sono raggruppate in vari sistemi acquiferi (sistemi carbonatici, sistemi di tipo misto, sistemi silicoclastici, sistemi classici di piana alluvionale e di bacino fluvio-lacustri intramontani, sistemi dei complessi vulcanici quaternari, sistemi degli acquiferi cristallini e metamorfici)

Altro elemento di rilievo è il sistema di distribuzione ed immagazzinamento delle acque che riveste particolare interesse sotto il profilo tecnico sociale ed economico.

La risorsa idrica non è, infatti, omogeneamente allocata a scala di Distretto, ma la grande rete di captazione e di distribuzione è riuscita a creare una "maglia" di "corpi idrici superficiali/artificiali" di imponenti dimensioni che "connettono" i vari territori regionali (dal Molise verso la Campania e la Puglia; dal Lazio verso la Campania; dalla Campania verso la Puglia e la Basilicata, dalla Basilicata verso la Puglia e la Calabria).

I trasferimenti sono “pregnanti” anche a livello di “travasi sotterranei”, in quanto la circolazione idrica sotterranea complessa ed articolata dà luogo a notevoli flussi di risorse idriche che travalicano i confini dei bacini superficiali e dei territori regionali. Uno stralcio di tali trasferimenti è riportato in Figura. 13.4.

A questa articolata e significativa configurazione “idrica” si correla uno stato elevato di pericolosità e rischio idrogeologico tra i più alti a livello nazionale ed europeo.

In tale complessa configurazione emerge preponderante anche un’elevata valenza ambientale di tutto il Distretto, determinata dalla presenza di 978 aree naturali protette (Fig. 13.2) oltre a “singolarità naturalistiche e geologiche” la cui superficie costituisce il 32% circa della superficie totale del Distretto nonché un patrimonio culturale tra i più significativi a livello internazionale.

Fig. 13.2 – Travasi sotterranei Regioni Lazio-Molise-Campania

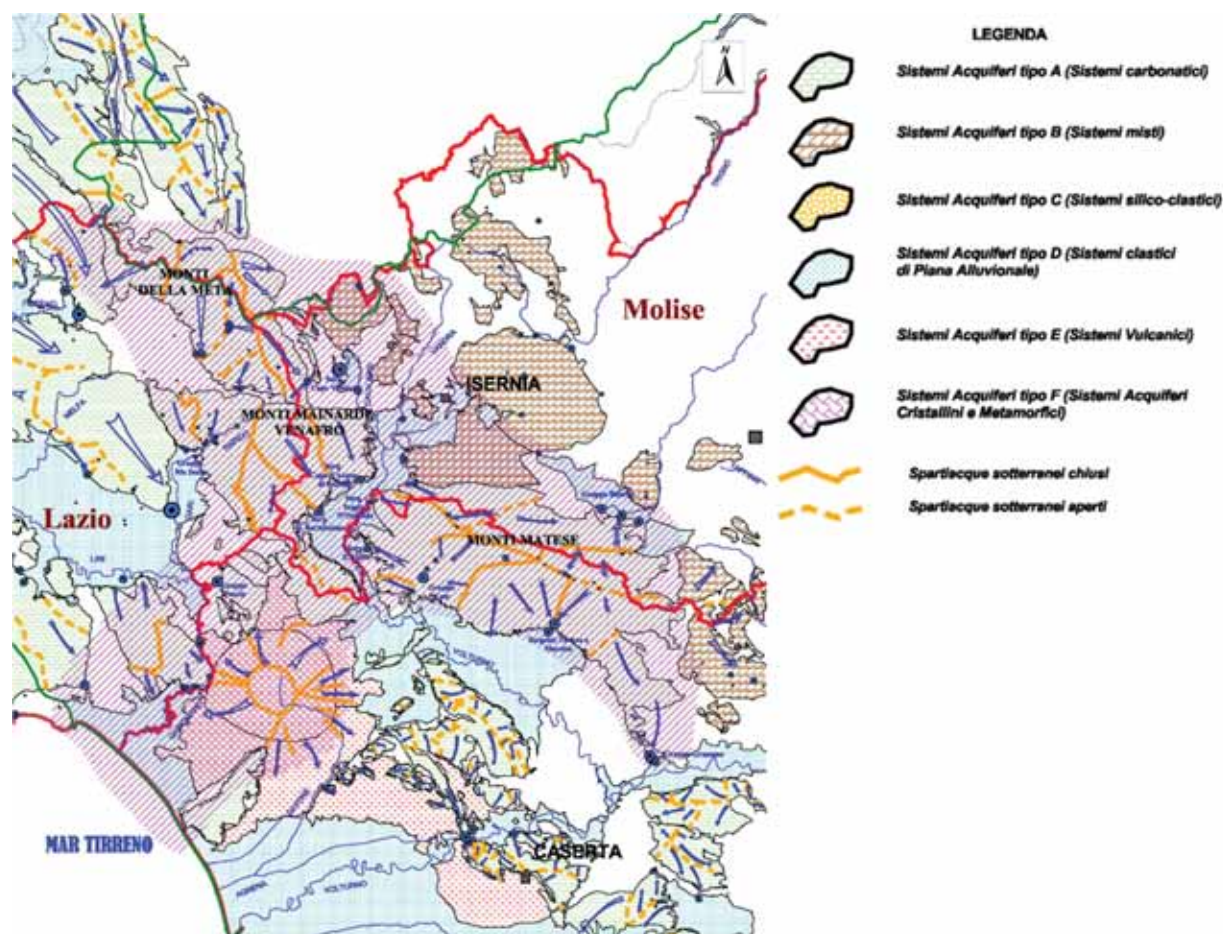


Fig. 13.3 – Le aree naturali protette del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale

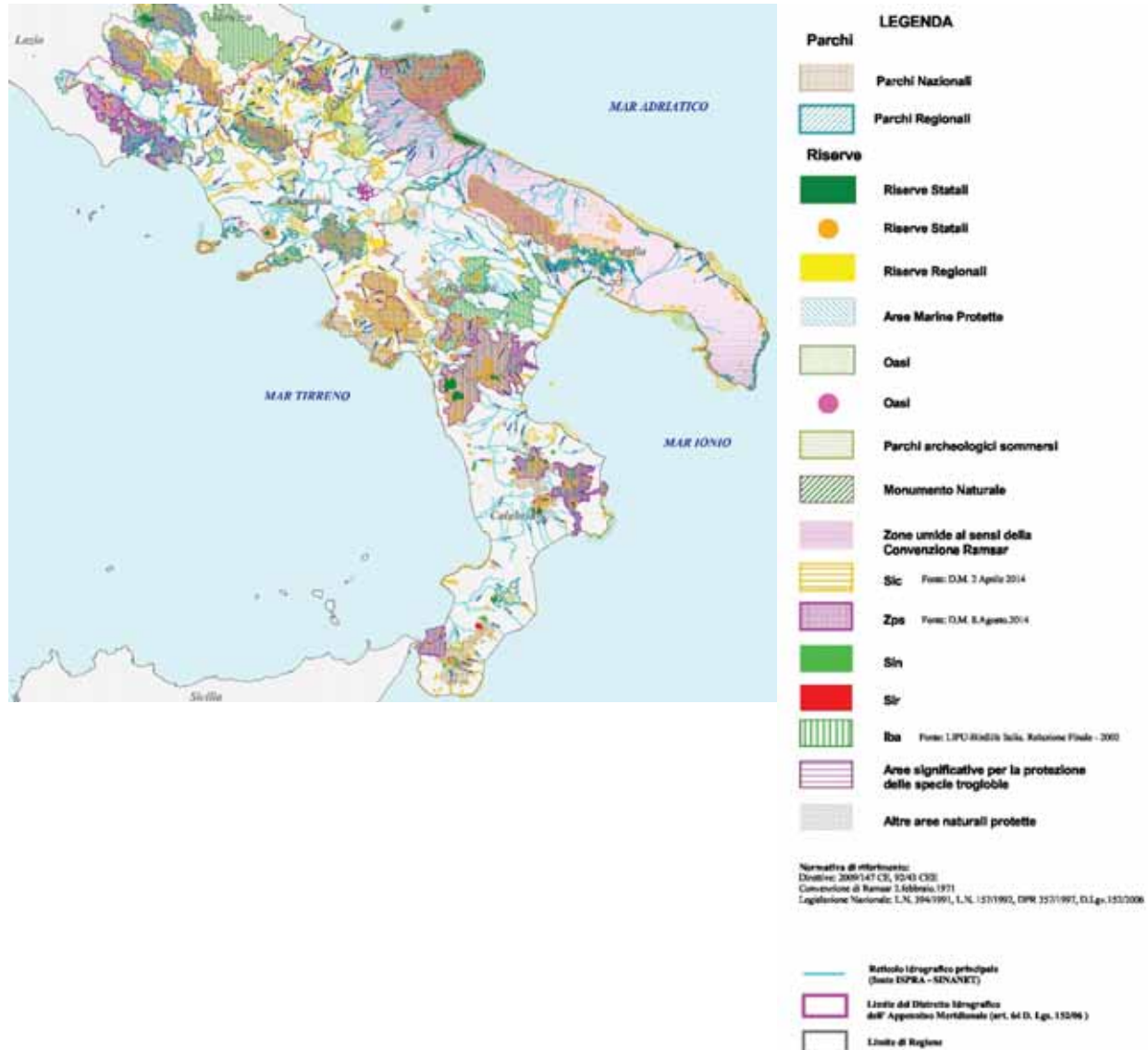


Fig. 13.4 – Sistema degli acquiferi nel Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale

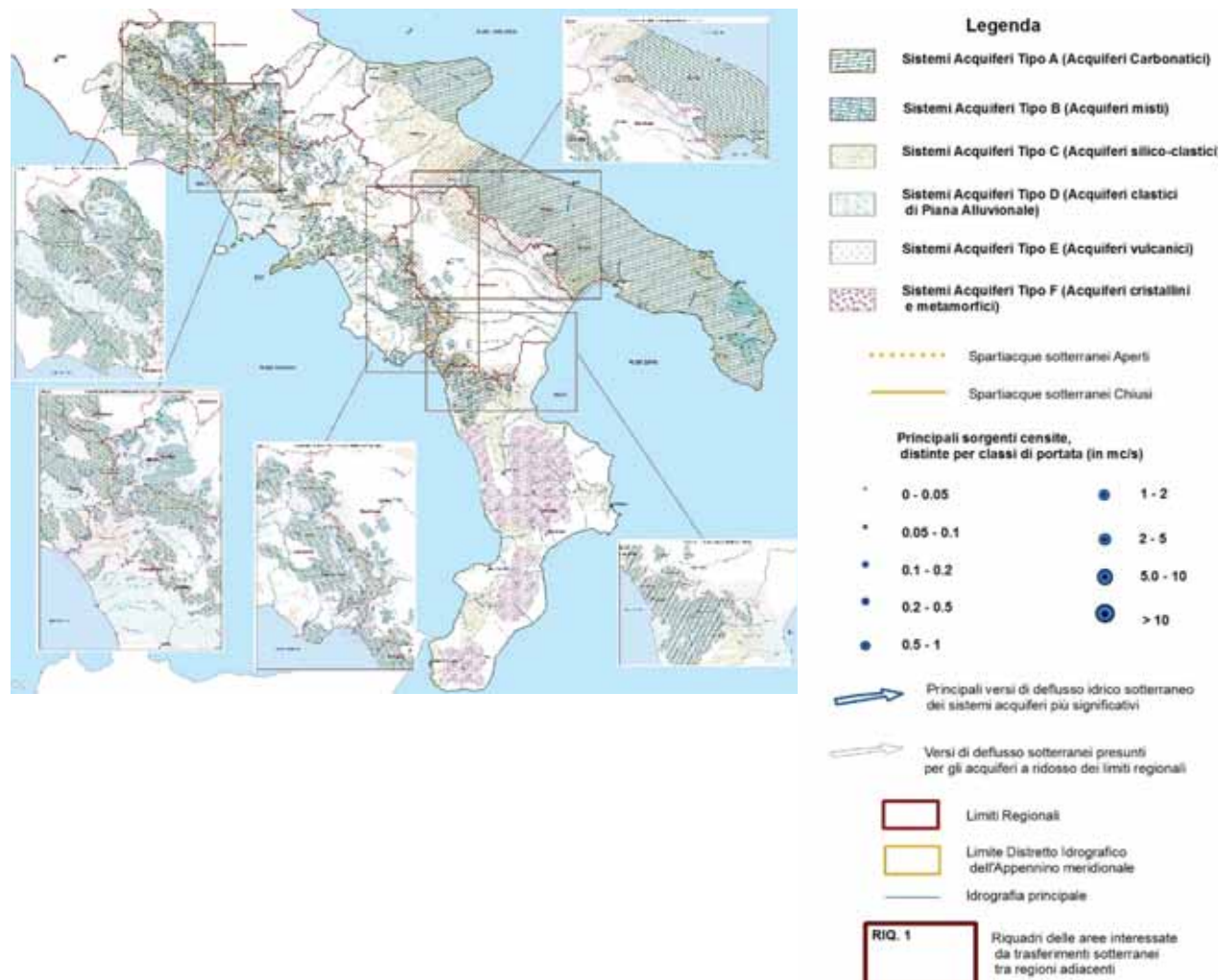
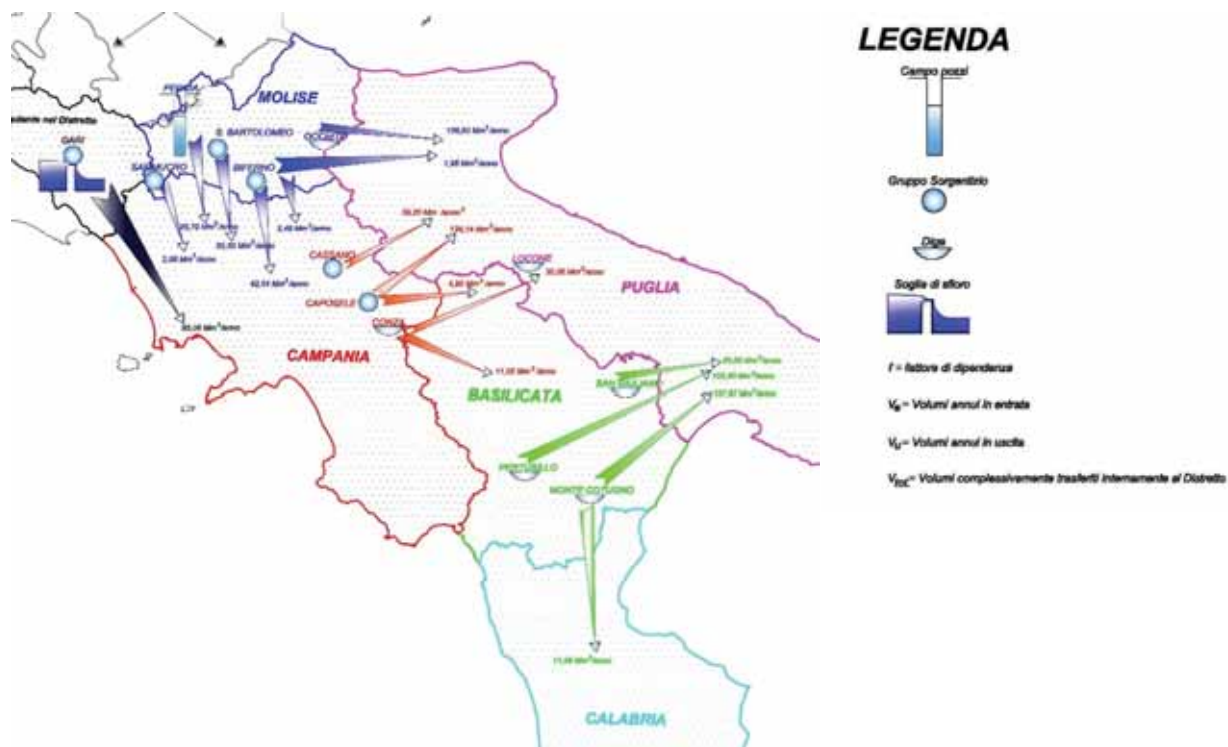




Fig. 13.5 – Principali trasferimenti sovra-regionali di risorse idriche



I motivi della rilevanza strategica a livello nazionale ed internazionale del nostro distretto sono molteplici e di natura politica e tecnica. Con riferimento ai primi si osserva che, dopo circa 160 anni, per la prima volta il Mezzogiorno può portare avanti una gestione unitaria delle risorse e dei rischi che affliggono il territorio con impostazioni metodologiche ed atti amministrativi omogenei con evidenti ricadute tra le quali quella di riappropriarsi di un ruolo guida nella gestione del territorio, fortemente riconosciuta nel passato in numerosi ambiti quali, per esempio, la “gestione della risorsa idrica” e la valorizzazione del territorio attraverso la “mitigazione dei rischi idrogeologici”.

Con riferimento alla risorsa idrica basti ricordare la grande opera di trasferimenti di acque, realizzata in epoca romana, opera ripresa ed integrata successivamente nel periodo della dinastia borbonica e, nel secolo scorso, dall'ex Cassa del Mezzogiorno che ha creato, a sua volta, una rete di distribuzione e di trattamento di alto valore ingegneristico.

Per quanto riguarda il secondo aspetto anche qui l'opera dell'amministrazione borbonica si è contraddistinta per consapevolezza delle problematiche che affliggevano il territorio, efficacia e lungimiranza delle azioni intraprese, sostenibilità ed attualità delle stesse come chiaramente testimoniato da numerosissimi esempi tra i quali si citano, a puro titolo esemplificativo, i famosi Regi Lagni e l'Ente Strade istituito a Salerno. Per giungere ai giorni nostri che hanno visto, successivamente all'emergenza Sarno, l'attuazione, in primis, di piani di valutazione del rischio idrogeologico.



Fig. 13.6 – Il Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale



Questi esempi testimoniano la predisposizione del nostro territorio ad affrontare con competenza, lungimiranza e unità di intenti le tante problematiche che lo condizionano. In quest'ottica la costituzione del Distretto idrografico dell'Appennino Meridionale rappresenta il presupposto per continuare l'illuminata opera organica del passato, con gli strumenti che la tecnologia mette oggi a disposizione e con le competenze dei nostri ricercatori che eccellono a livello internazionale in materia di analisi e gestione della risorsa idrica, alluvioni, frane ecc.

Gli esempi in precedenza illustrati mettono altresì in luce che in tali ambiti gli eccellenti risultati conseguiti nel passato sono da ascrivere ad una molteplicità di motivi tra i quali i più rilevanti sono rappresentati dalla volontà politica e dalla eccellenza della Cabina di Regia che ha poi condiviso con i diversi attori presenti sul territorio le linee di indirizzo assunte a riferimento per dare vita ad un processo partecipato tuttora attuale e continuamente evocato in materia di gestione delle risorse e di salvaguardia del territorio.

In un contesto così delineato la città metropolitana di Napoli deve rappresentare il "naturale faro" delle iniziative da intraprendere, sviluppare e condurre in una logica sinergica con tutte le Regioni che rientrano nel Distretto idrografico dell'Appennino meridionale.

Lascio naturalmente l'onore e l'onere di addentrarsi nella storia e cultura di una delle antiche e più grandi capitali europee, ad eminenti ricercatori e studiosi del settore. Personalmente, ritengo opportuno focalizzare l'attenzione sugli scenari "fisico-ambientali" di questo splendido territorio, della

stretta connessione con quelle dell'intero Distretto, ma soprattutto della rappresentatività che esse rivestono nell'unità fisiografica dell'Appennino Meridionale.

Scendendo nel dettaglio si evidenzia che all'area del Distretto idrografico, al rilevante e significativo patrimonio naturale e culturale, si associano problematiche relative a pericolosità e rischio idrogeologico (frane, alluvioni, criticità fascia costiera), criticità inerenti lo stato quali-quantitativo delle acque; problematiche connesse ad un uso improprio delle risorse (suolo ed acque), ad una urbanizzazione "disordinata" ed "invadente" e ad un inquinamento diffuso derivante da attività antropiche e da "pressioni produttive/industriali" disomogeneamente distribuite.

A scala ridotta l'Area Metropolitana di Napoli rappresenta un "francobollo" dello scenario distrettuale. Ad iniziare dal "potente" Vesuvio che tanto ha dato in termini di fertilità di suoli alla "Campania Felix" ma, nel contempo, ha ricoperto come un "soffice manto" tutte le aree campane, e non solo, di materiale piroclastico, "litotipo centrale" nelle nefaste colate rapide di fango che tante vittime e danni hanno generato e prodotto nei secoli. E proprio tali emergenze, manifestatesi in Campania nel 1998, hanno fatto registrare in Italia una significativa accelerazione in termini di ambiti e gestione di rischio da frana (dai Piani Straordinari ai Piani di Assetto Idrogeologico). Questo suolo ricco e fertile è stato spesso vessato e contaminato ancora da rifiuti di differente e diversificata provenienza che hanno compromesso alcuni spazi ma, soprattutto, hanno danneggiato l'immagine di Napoli e della Campania a livello nazionale ed internazionale con ripercussioni in termini sociali ed economici. In questo palcoscenico territoriale complesso ed articolato un ruolo imponente e significativo è svolto dall'acqua nelle sue molteplici manifestazioni di corpi idrici (acquiferi sotterranei, fiumi, mari e laghi), il cui uso e gestione è stato da sempre sistema di riferimento fin dall'antichità; basta ricordare, come prima citato, l'antico acquedotto di Serino che si estendeva per oltre 150 km e che attraverso i suoi grandi condotti verso Napoli e Benevento con la terminazione nella *Piscina Mirabilis* ha rappresentato una delle più imponenti opere di ingegneria idraulica. Opera ripresa ed integrata successivamente dai Borbone nel 1700 e 1800 e non da ultimo dalla Cassa del Mezzogiorno nel secolo scorso. Una rete di grande e piccola distribuzione d'acqua che ha interconnesso la città intera e tutta l'area metropolitana. In questa ramificazione di trasferimenti spiccano (e non solo) gli acquedotti: Campano, Campania Occidentale, del Matese, del Rocca Monfina, del Sarno, del Serino dell'alto Calore e Fizzo-Taburno; dotati, a loro volta di una fitta rete di grandi condotte di distribuzione della risorsa.

Fig. 13.7 – La città metropolitana di Napoli



A tutto questo si integrano, di sovente, con una “sinuosa compenetrazione”, le testimonianze storiche presenti su tutto il territorio, rappresentate da un patrimonio artistico inestimabile non solo per la consistenza quantitativa, ma anche per la ricchezza, la varietà qualitativa e il valore incommensurabile. Non basterebbe un volume intero per rappresentare le bellezze, i valori, i beni e le connesse criticità ambientali e strutturali del territorio per i quali si rinvia a relazioni specialistiche già redatte ed a schemi semplificativi, alcuni dei quali vengono ripresi in queste pagine. Qui si citano a titolo esemplificativo il centro storico di Napoli, Patrimonio dell’Unesco 1995; la Costiera Sorrentina/Amalfitana; la Reggia di Caserta, i Campi Flegrei, l’isola di Capri, Ischia e Procida.

Il suddetto scenario delineato, che vede l’area metropolitana di Napoli compenetrata fortemente nel distretto, vuole essere il riferimento per una rinnovata riflessione e valutazione congiunta sullo stato del nostro territorio, inquadrato nella sua più vasta e completa accezione. Un auspicio a lavorare insieme per declinare ed attuare un cammino di rigenerazione per il quale la società, a vari livelli, deve compiere il massimo sforzo affinché il nostro Paese sia sufficientemente tutelato e diventi, con il concorso di tutte le eccellenze che in esso sono presenti, competitivo a livello europeo ed internazionale creando così i presupposti per generare sviluppo e, quindi, fare impresa.

A livello di gestione del territorio, che sempre di più lancia “grida di allarme” per il l’incessante, ottuso sfruttamento al quale è sottoposto, tutto ciò si traduce nella improrogabile necessità di una “governance unitaria e sostenibile” e non più di interventi puntuali che, se non rappresentano azioni moltiplicatrici di investimenti e crescita, sono condannati ad essere finì a se stessi. In tale configurazione assume rilievo l’esperienza positiva che il Centro Sud, come “area distrettuale”, sta vivendo attraverso processi di pianificazione, programmazione e gestione delle risorse naturali in relazione alle pressioni su queste esercitate e agli impatti che da esse ne derivano.

Il Distretto Idrografico rappresentando, quindi, l’area fisiografica di riferimento per la pianificazione e la programmazione, va considerato il luogo ideale dei processi di rigenerazione naturale e rinnovamento culturale in una visione organica forze attive e delle potenzialità naturali, tecniche e sociali di cui si sente la necessità. E proprio in tale contesto è stato intrapreso un percorso interdisciplinare e intersettoriale dove varie esperienze tecniche, economiche e gestionali derivati dalla configurazione istituzionale, scientifico e di impresa si stanno impegnando sinergicamente per dare vita alla costituzione di scenari e modelli operativi di alto profilo, capaci di difendere il territorio, rendere meno vulnerabile il sistema di beni, assicurare la sostenibilità delle risorse, produrre e trasferire “know how” in settori ed ambiti che caratterizzano il sistema internazionale.

Napoli e la sua area metropolitana, centrale nel cuore del Mediterraneo, crocevia di cultura e con grande capacità di “testimoniata resilienza” assume, in tale configurazione, il ruolo di area pilota per il Governo e la gestione del patrimonio naturale, ambientale e strutturale, in ambito Distrettuale, Nazionale e Internazionale.

Il perseguimento di tale fondamentale obiettivo richiede, pertanto, una strategia lungimirante e innovativa con alta capacità di “assemblaggio” dei vari pezzi che, nel suo svolgersi, tenga presente la necessità di sincronizzare l’operato in un complesso e sempre più elevato ingranaggio.

## 14. LA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI NEL QUADRO DELLA CAMPANIA ANTICA. CONTRIBUTO ALLA LETTURA DI ASPETTI, NATURA E CARATTERI DELL'EVIDENZA ARCHEOLOGICA

di Fabrizio Ruffo

### 14.1. La Campania antica: caratteri del popolamento storico e processi di formazione del record archeologico

L'idea che ispira il presente contributo, nell'ambito di un volume dedicato alle prospettive di sviluppo della Città Metropolitana di Napoli, è quella di offrire una riflessione, solo apparentemente marginale, sul tema delle incidenze e delle 'invadenze' poste in essere, nei confronti delle azioni indirizzate verso quelle prospettive, dal problema della salvaguardia della rilevante componente di interesse archeologico espressa dal territorio.

Le numerose emergenze della Campania antica, riconducibili alla manifestazione del suddetto interesse, si aggregano infatti in un panorama ormai allargato a comprendere, soprattutto a partire dagli ultimi decenni, testimonianze storiche, ecofatti e manufatti estremamente diversificati e distribuiti in un arco temporale assai più ampio di quello, coincidente grosso modo con l'età classica, in cui poteva genericamente compendiarsi, in anni passati, il prevalente riferimento ai resti materiali del mondo antico. Così che tali elementi hanno per tempo portato all'attenzione la questione cruciale del rapporto, statutariamente 'conflittuale' e problematico, da instaurarsi con essi in occasione delle moderne attività di trasformazione del territorio e, in una, in relazione con le esigenze della contemporaneità.

Le ragioni di questa straripante presenza e della enorme potenzialità archeologica denunciata dal nostro sottosuolo e soprassuolo possono individuarsi, in estrema sintesi, in due fattori generativi principali, i quali si riconducono entrambi ad aspetti e fenomeni riconducibili alla sfera geografica, ambientale, naturale.

Il primo dei due fattori attiene sia alla felicità della posizione e alla mitezza del clima, sia al complessivo variato sistema geomorfologico e alle conseguenti favorevoli condizioni determinatesi, *ab initio*, per il popolamento umano, generalmente inteso; il secondo, alla preponderante componente vulcanica dei terreni sottoposti a sfruttamento agricolo, componente per conto suo a pieno titolo espressiva, per la feracità che a tali terreni da essa deriva, di quell'insieme di fortunate circostanze ambientali di cui si è detto (si ricordi il ricorrente *topos* di marca ellenica dell'*aretè* della piana e il fortunato attributo latino *Felix* associato da Plinio il Vecchio alla *Campania*). È qui il momento di segnalare che, d'altro canto, la suddetta matrice vulcanica materializza l'avvicinarsi di ripetuti fenomeni eruttivi, a loro volta destinati a predeterminare, per effetto delle coltri piroclastiche depositatesi nel tempo le une sulle altre, del tutto peculiari e assai promettenti condizioni di ricerca e di ritrovamento archeologico.

Dei caratteri di tale popolamento storico è certamente arduo produrre un efficace compendio, seppur limitato a quel più ristretto comparto regionale – più ristretto a confronto con la moderna limitazione amministrativa –, circoscritto a nord dal gruppo montuoso del Massico-Roccamonfina,

a est dalle colline e dai monti che limitano la piana di Capua e di Nola, a sud dalla penisola sorrentina e a ovest dal mare, il quale identificò a lungo la nozione geografica greca corrispondente al nome di *Kampania*. Si tenterà tuttavia di tracciarne un breve profilo, il cui andamento apparentemente desultorio tenderà a campionare alcuni aspetti peculiari utili ad inquadrare natura e caratteristiche salienti delle evidenze archeologiche presenti nella regione.

All'interno del comparto geografico sopra definito, tralasciando di trattare le fasi preistoriche più antiche, una presenza alquanto capillare di gruppi umani, organizzata in forme di stanziamento stabile e di sfruttamento della campagna, attraversa con una certa continuità, a partire dalle evidenze protostoriche del III millennio a.C., tutto il secondo millennio a.C. Il suddetto popolamento si documenta in una gamma variegata di elementi, riconducibili prevalentemente a capanne di abitati, focolari e pozzi, recinti, campi coltivati e arature con solchi agrari e arature, tracciati viari, canalizzazioni e fossati, sepolcreti, impronte antropiche e animali, i quali si intercettano talvolta a profondità relativamente breve dal piano di campagna moderno (anche entro i due metri), preservati e sigillati dai diversi e, a volte, intercalati depositi eruttivi attinenti al sistema vulcanico flegreo e a quello del Somma-Vesuvio. Le differenti quote dei rinvenimenti possono senz'altro inquadrarsi nell'ambito di ricostruibili linee di tendenza territoriale, ma caso per caso, luogo per luogo, dipendono dal concretizzarsi della sommatoria di numerose variabili legate alla presenza/assenza dei su citati depositi eruttivi e agli spessori di questi ultimi; all'antico andamento morfologico delle paleo-superfici, soprattutto nelle condizioni di pianura, che in genere si rivelava assai meno livellata rispetto a quanto oggi si registri; ai fenomeni pedologici post-antichi, quali alluvionamenti e interventi antropici. Le importanti evidenze archeologiche sopra richiamate, consistenti in gran parte (ma non solo !) in tracce 'negative' e, pertanto, immateriali, sono diffusamente attestate in tutte le aree disposte a raggiera rispetto ai due centri di emissione piroclastica: a nord fino alla piana campana gravitante intorno ai corsi fluviali del Volturno e del Clanio-Regi Lagni (dove mediamente i manufatti si attestano a minore profondità), a est e sud-est nella piana nolana e nel settore settentrionale della piana sarnese (dove tali evidenze antiche in genere prevedono profondità di interro maggiori), a sud e sud-ovest nell'area neapolitana, dove i depositi eruttivi colmano con importanti spessori soprattutto le zone di bassura disposte a ovest (cosiddetta depressione di Bagnoli-Fuorigrotta) e a est (cosiddetta piana del Sebeto) della città, non mancando però di interessare e modellare lo stesso pianoro occupato dall'antica Neapolis.

Non prestandosi affatto a una loro identificazione mediante il metodo della ricognizione preliminare di superficie o a un loro corretto rilevamento nella fase di controllo di lavori edilizi e infrastrutturali, i 'rischi' che le suddette attività impattino con rinvenimenti della specie ora in esame giustificano sovente, considerata la potenzialità archeologica dei luoghi interessati, l'espletamento di accurate indagini preventive.

Occorre a tale proposito sottolineare come l'analisi delle carte dei ritrovamenti archeologici di ambito preistorico e protostorico (ma il discorso può ovviamente generalizzarsi per tutti i contesti antichi preservati nel sottosuolo) evidenzia delle particolari concentrazioni di presenze laddove preliminari attività di ricerca siano state espletate in occasione di interventi da effettuarsi sul territorio (impianti industriali e stabilimenti di varia natura, infrastrutture stradali e ferroviarie, urbanizzazioni), a dimostrazione della maggiore originaria capillarità di tali contesti rispetto a quanto sembrerebbe potersi desumere dagli ampi vuoti di documentazione tuttora a carico di alcuni areali. Esempi della situazione 'virtuosa' sopra evocata possono rilevarsi nell'ampio settore di piana campana compreso tra i territori di Afragola, Acerra, Caivano e Gricignano d'Aversa, con una significativa appendice intorno a Capua, da un lato, e nel comparto nolano gravitante intorno ai centri di Nola, San Paolo Belsito, Palma Campania, San Gennaro Vesuviano, Ottaviano.



All'indomani di una delle ultime cosiddette eruzioni 'protostoriche' (o 'interpliniane') del Somma-Vesuvio, verificatasi agli inizi del primo millennio a.C., si definisce il quadro geomorfologico e ambientale che vede l'avvio (con l'introdursi dell'Età del Ferro) della fase propriamente 'storica' della Campania antica.

Il mondo indigeno, che alla luce dei riti funerari documentati dalle necropoli del periodo vediamo generalmente articolarsi in ben circoscritte comunità di incineratori e in più diffuse comunità di inumatori, accoglie e interagisce con i Greci provenienti dalla regione euboica e con gruppi umani fortemente collegati all'area centro-italica etrusca.

Le fondazioni coloniali elleniche di *Pithecusa* (Ischia) e di *Kyme* (Cuma), con la conseguente strutturazione del territorio di quest'ultima, e l'organizzarsi di un centro abitato dai connotati marcatamente etruschi a *Capua*-Santa Maria Capua Vetere (cui corrisponde all'estremo sud del macro-comprensorio il sito di Pontecagnano), innescano quell'importante processo di stimolo e di interscambio culturale ed economico con il mondo indigeno che progressivamente introduce all'importante e diffuso fenomeno dell'urbanizzazione. Il processo storico che inquadra l'avvenuto contatto, stabilizzatosi rispetto alle più sporadiche e timide forme iniziali, si registra con chiarezza, ad esempio, nei corredi delle sepolture deposte tra VIII e VII secolo a.C., tra cui spiccano quelle relative ai villaggi indigeni della piana del Sarno (IX-VI secolo a.C.), a Striano, San Valentino Torio, San Marzano sul Sarno, le cui aree di rinvenimento marcano la presenza di originari rialzi morfologici del terreno, in seguito livellati e, come nel caso di Striano, occupati dai centri moderni di origine post-antica.

Le città della Campania antica emergenti in questa prima fase (VIII-VII secolo a.C.) denunciano con chiarezza, alla luce della loro dislocazione, il modello insediativo alla base della scelta: ai margini interni della pianura, lungo le vie di comunicazione con il mondo latino, sabellico, apulo (da nord, *Cales*, *Calatia*, *Suessula*, *Nola*, *Abella*), oppure a controllo di foci fluviali e di passaggi forzati lungo la direttrice litoranea (*Pompeii*, *Nuceria*, *Stabiae*, *Surrentum*, *Herculaneum*?). A una logica storico-territoriale differente rispondono i centri che molto più tardi, grosso modo nel corso del IV secolo a.C., rappresentando, per così dire, la seconda ondata urbanistica della Campania, si costituiscono al centro della piana del Clanio (*Atella* e *Acerrae*), lungo la fascia litoranea vesuviana (*Herculaneum*) e ai margini settentrionali della piana campana (*Teanum*), della quale i connotati etnici, politici e sociali sono ora profondamente modificati per l'introdursi e lo stabilizzarsi in essa di gruppi umani di stirpe sannitica, e della quale il riferimento culturale ed economico non è più rappresentato da Greci ed Etruschi ma da Roma.

Ben prima dell'impianto delle suddette città, tuttavia, nel periodo che si apre con il momento iniziale del lungo processo che vede realizzarsi la cosiddetta 'sannitizzazione' della Campania (fine VI-metà IV secolo a.C.) e con le vicende che segnano la fine della 'pace commerciale tirrenica' tra comunità greche ed etrusche (seconda metà del VI secolo a.C.), e che si chiude con il tramonto irreversibile dell'egemonia esercitata da queste ultime lungo quel mare (per l'appunto il Tirreno) che dalla stessa supremazia etrusca aveva derivato il suo nome, occorre fissare il momento ancora controverso della fondazione di *Neapolis*, destinata a sua volta, sulla costa dell'omonimo golfo che prima fu detto 'cumano', a spostare nella sua direzione il baricentro irradiatore della grecità in tutta la Campania, ereditando in tal senso il ruolo svolto finallora dall'antica metropoli euboica.

La strutturazione dei centri urbani, quelli di fondazione greca, quelli indigeni e poi quelli più tardi di marca 'sannitico-romana', risponde a delle caratteristiche formali costanti, quali la perimetrazione stabilita *ab initio* una volta per tutte; la definizione, ai margini di questa, di aree di necropoli, più o meno ampie, il cui utilizzo funerario si prolunga ininterrotto e indistinto nei secoli o si specializza per periodi cronologici o fasce sociali; la disposizione di luoghi di culto ed aree

artigianali nella fascia extramuraria e, per quanto riguarda i primi, in posizioni topograficamente significative; una pianificazione interna destinata a costituire l'ossatura dei successivi 'riempimenti' interni, integrazioni e trasformazioni urbanistiche.

Il nostro livello di conoscenza di tali organismi cittadini, intesi in tutto il loro svolgimento storico, può dirsi ottimale per quanto attiene alla posizione topografica (fatta salva l'unica eccezione di *Stabiae*), soddisfacente in rapporto all'andamento dei circuiti murari, estremamente vario e, in diversi casi, assai lacunoso, in relazione alla 'forma' urbana e all'articolazione dell'edilizia pubblica e privata.

In rapporto a questa ampia cornice cronologica e culturale non c'è dubbio che la maggiore e migliore disponibilità di dati provenga dall'esterno dei centri abitati, e precisamente dalle più protette, e già custodite nel sottosuolo in antico, aree sepolcrali (ma non si dimentichino i numerosi luoghi di culto individuati nel territorio, a carattere agreste, salutare, emporico, odeporeo ecc.), le quali, come si è detto, si dispongono a limitare su due o più versanti le linee delle fortificazioni quali ci risultano note a partire dalle seriori attestazioni materiali, e rappresentano per la fase di fondazione, in assenza di elementi perspicui sui primi circuiti difensivi, il più affidabile riferimento topografico utile a prefigurare l'estensione planimetrica delle città. Per quanto riguarda l'antica *Stabiae*, è la sola attestazione della necropoli in località Madonna delle Grazie, estesa a cavallo dei Comuni di Santa Maria La Carità e di Gragnano, a testimoniare della presenza e della vita del centro urbano di età preromana (VII-III secolo a.C.). I dati a disposizione su *Kyme*, *Capua*, *Suessula*, *Calatia*, *Nola*, *Abella*, illustrano il progredirsi di tali sepolcreti per notevoli distanze, anche centinaia di metri dalle mura urbane (nel caso della necropoli di *Kyme* sviluppata nella piana di Licola si tratta di chilometri!), e non mancano episodi di apparenti concentrazioni di tombe in lotti distinti i quali lasciano postulare, soprattutto nel caso dei contesti cronologicamente più antichi, l'esistenza di primigeni piccoli nuclei abitati sparsi nel territorio, in seguito assorbiti dall'avvenuta urbanizzazione nel comparto (si è già detto dei villaggi protostorici della valle del Sarno, ma si possono citare anche gli esempi di *Capua* o di *Surrentum*). Il fenomeno della distribuzione nel territorio di nuclei sepolcrali sparsi trova ampia rappresentazione nel settore meridionale della piana campana, oggi in gran parte coincidente con l'*hinterland* settentrionale di Napoli, in rapporto a presenze di età sannitica (a partire dalla metà del IV secolo a.C.) che testimoniano il fitto popolamento della campagna ispirato a un modello insediativo organizzato per piccoli villaggi e fattorie (le cui tracce viceversa, per il periodo in esame, sono molto più difficilmente identificabili).

Le aree di necropoli in oggetto, per lo più sporadicamente intercettate e oggetto di recuperi di emergenza a margine di opere e lavori infrastrutturali (almeno fino alla metà del secolo scorso), intaccano ora i livelli dei più recenti depositi eruttivi della piana, risultando spesso associate ad opere di sistemazione idraulica e viaria costituite da fossati, pozzi, canali e tracciati stradali, e sono distribuite in un ampio comparto che può inquadrarsi, con qualche approssimazione, tra la zona di Afragola, Casoria e Ponticelli, in parte già afferente alla periferia del territorio neapolitano, all'estremità sud-est; tra la zona orientale di Caivano, all'estremità est; a nord, tra un allineamento di attestazioni che connette, da est a ovest, la fascia situata a nord di Gricignano d'Aversa, in cui sono pure riconoscibili numerose tracce di insediamenti rurali, all'areale di Aversa, Carinaro (già Frignano Maggiore) e Villa di Briano (già Frignano Piccolo); a ovest, infine, tra la zona di Parete e Qualiano.

Il quadro dell'urbanizzazione della Campania antica si completa con la fase della 'romanizzazione' di quest'ultima, termine assai dibattuto con il quale, certi di non sbagliare, possiamo senz'altro intendere quel lungo processo storico di assimilazione culturale, politica ed economico-sociale del modello romano da parte delle comunità campane, le cui salienti tappe istituzionali possono cogliersi nella seconda metà del IV secolo a.C. (fondazione della colonia latina di *Caes*; alleanza con *Teanum*, *Neapolis*, *Nola*, *Nuceria*, *Pompeii*, *Stabiae*, *Surrentum*; 'diritto di cittadinanza' a

*Capua, Kyme, Suessula, Atella, Acerrae, Calatia*), agli inizi del II secolo a.C. (colonie romane di *Volturnum, Liternum, Puteoli*), agli inizi del I secolo a.C. (colonie romane di *Nola, Suessula* e di *Pompeii*, trasformazione in 'municipi' di tutte le altre città).

Le conseguenze di tale fenomeno sul piano degli assetti territoriali e del paesaggio antropizzato furono di una portata la cui rilevanza, per gli esiti ancora largamente percepibili nella realtà odierna, è sotto gli occhi di tutti. La sintesi imposta alla stesura di questo testo suggerisce di valorizzare, dall'insieme delle ampie trasformazioni di età romana a cui si è fatto riferimento, almeno cinque categorie di interventi nella regione, in grado di segnarne in maniera duratura il suolo e il sottosuolo: la fondazione di nuove città e il progressivo aggiornamento urbanistico-architettonico di quelle preesistenti; il riassetto e lo sviluppo della viabilità regionale ed interregionale, che si completa nella prima età imperiale e che coincide in parte con moderne direttrici viarie; l'articolazione del territorio in ulteriori mini-distretti funzionali specializzati (termo-minerali, residenziali, commerciali, produttivi ecc.) e amministrativi (*pagi, vici*), spesso in rapporto topografico con la suddetta viabilità; la strutturazione e la razionalizzazione sistematica delle campagne mediante il sistema delle divisioni agrarie e della centuriazione, che non ha mancato di lasciare la sua impronta, più o meno preservata e leggibile, in numerose direttrici del paesaggio attuale; la proliferazione delle 'ville' residenziali e produttive all'interno dei fondi agricoli e lungo il litorale.

Su alcuni di tali aspetti, pur sommariamente, si tornerà qui di seguito quando il campo di osservazione delle modalità di formazione e presentazione del *record* archeologico assumerà la dimensione dell'attuale Città Metropolitana di Napoli.

#### **14.2. La Città Metropolitana di Napoli: antichi assetti territoriali e potenzialità archeologica del sottosuolo**

Il territorio della Città Metropolitana di Napoli (ex Provincia di Napoli) comprende un ampio settore, localizzato a sud-ovest, del comprensorio che abbiamo sopra segnalato come pertinente alla nozione storica di 'Campania antica'.

Tale ambito, certamente nevralgico nel panorama degli accadimenti sintetizzati e in quello conseguente delle realizzazioni materiali imposte al territorio, può essere utilmente suddiviso, da un punto di vista geografico e morfologico (ma altre suddivisioni possono lecitamente proporsi), in sei macro-unità, o sistemi territoriali omogenei, organizzate a raggiera intorno al massiccio vulcanico del Somma-Vesuvio: l'area flegrea, l'area neapolitana (con le sue propaggini orientali agganciate alle pendici del monte Somma), la fascia costiera vesuviana (con le sue propaggini nordorientali risalenti alle pendici del Somma-Vesuvio), la penisola sorrentina con l'isola di Capri (con esclusione della costiera amalfitana a partire dal centro di Positano), il settore occidentale della piana sarnese (con le sue propaggini settentrionali rivolte alle pendici del monte Somma e quelle meridionali alle pendici dei rilievi della penisola sorrentina), la parte meridionale della grande piana campana (con le sue propaggini meridionali agganciate alle pendici del monte Somma e quelle orientali alle pendici dei rilievi avellinesi), gravitante sul sistema idrografico dell'antico *Clanis-Clanio* (moderni Regi Lagni).

I suddetti sei macro-comparti erano variamente condivisi dai *territoria*, ricostruibili con una certa approssimazione, dei centri antichi in essi ricadenti, *territoria* i quali, a prescindere dalle modificazioni intervenute sui reciproci confini nel corso del tempo, solo in qualche caso, e comunque mai in maniera esclusiva, risultavano ritagliati all'interno di uno di quei comparti per la loro interezza, trovandosi più spesso ad aggregare alcune porzioni di quelli contigui.

Si può anche notare che più o meno elevate frazioni di *territoria* antichi si sviluppano al di fuori del confine amministrativo moderno. Il *territorium* dell'antica *Pompeii*, ad esempio, ben più esteso verso

est in direzione di Sarno al di là del limite che separa il comune attuale da quello di Scafati, pertinente alla contigua Provincia di Salerno. Quello di *Suessula* protende con evidenza il proprio agro centuriato ai piedi della collina di Cancelli in direzione nord verso il centro di Maddaloni, decisamente oltre il confine settentrionale dell'area metropolitana. Mentre è ben noto, continuando, che la porzione di pianura che fascia a nord-ovest l'area metropolitana non rappresenti altro che il lembo meridionale del territorio strutturato dai Romani nella pianura che in origine faceva riferimento all'antica *Capua* (oggi Santa Maria Capua Vetere) e scandito dagli assi del grande sistema agrario, noto come *ager Campanus*, che si sviluppa con tracce assai perspicue anche poco a nord della linea segnata dal fiume Volturno. Ancora più emblematico è infine il caso dell'antica *Atella*, la cui ristretta area urbana è condivisa a nord dal Comune di Sant'Arpino, in provincia di Caserta, e solo per una limitata fascia meridionale dal Comune di Frattaminore, incluso nella Città Metropolitana di Napoli.

Modificando la prospettiva di analisi, e cioè procedendo a partire dalla suddivisione geomorfologica adottata, l'articolazione territoriale antica, nelle forme consolidate in età romana, si può rappresentare nel modo che segue. All'area flegrea, con le isole di Ischia e di Procida-Vivara, inerivano i territori della città di *Neapolis*, per un piccolo frammento occidentale (con l'isola di Ischia, salvo la breve interruzione di possesso da parte della città nel I secolo a.C., tra l'età sillana e l'età augustea); della colonia di *Puteoli*, con annessa piana di Quarto forse già a partire dall'età augustea; della città di *Kyme-Cumae*, cui si annettevano le località di *Baiae* e di *Bauli*; del municipio duovirale di *Misenum* (costituito a partire dall'età augustea). L'area neapolitana comprende il territorio occupato dalla città di *Neapolis*, il sistema collinare sviluppato a nord (alture dei Camaldoli, di Capodimonte e di Capodichino) e l'estensione orientale occupata dalla bassura attraversata dal Sebeto, limitata a est dalle pendici occidentali del monte Somma. La fascia costiera vesuviana interessa per intero il territorio dell'antica *Herculaneum* e l'estrema propaggine occidentale di quello pompeiano. La penisola sorrentina coincide in gran parte con il territorio dell'antica *Surrentum* (mentre l'isola di Capri, già posseduta da *Neapolis*, viene annessa, a partire da Ottaviano Augusto, al demanio imperiale). La piana sarnese aggrega gli originari territori di *Pompeii*, *Stabiae* e *Nuceria Alfaterna* (quest'ultima insediata nell'attuale Provincia di Salerno). La propaggine meridionale della piana campana, infine, procedendo grosso modo da ovest a est, interessa più o meno ampie porzioni dei territori antichi di *Cumae*, *Liternum*, *Capua*, *Atella*, *Acerrae*, *Suessula*, *Nola*.

I sei ambiti geomorfologici in commento sembrano anche in grado di esprimere, nei propri rispettivi comparti, alcune caratteristiche distintive che sono in relazione con le diverse forme e modalità di stratificazione e decontestualizzazione degli insediamenti e dei manufatti antichi in essi ricadenti. Pur considerando il carattere aleatorio connaturato all'esplorazione del sottosuolo, e, in particolare, proprio di ogni indagine archeologica, si può ad esempio rilevare, campionando alcune linee generali di tendenza, che la fascia costiera vesuviana e la piana sarnese, fortemente coinvolte dalle 'eruzioni vesuviane' a partire dall'evento pliniano del 79 d.C., in ragione dei conseguenti spessi depositi piroclastici abbiano restituito in buono stato di conservazione elementi e strutture di età romana situate anche a notevole profondità dal suolo moderno.

Tale condizione ha determinato, inoltre, la più consistente e repentina trasformazione del paesaggio che si sia registrata in età storica nella nostra regione, i cui connotati possono riassumersi, oltre che nel normale mantellamento dei suoli sottostanti e nella sopraelevazione del piano di calpestio dell'ordine di alcuni metri, anche nell'avanzamento della linea di costa, talvolta per centinaia di metri, lungo i litorali di *Herculaneum* e di *Pompeii*, e nella ridefinizione del corso del fiume Sarno, con relativa modifica del sistema idrografico da esso dipendente. È con tale precedente assetto, solo parzialmente oggi ricostruibile, che deve misurarsi la nostra capacità di analisi della distribuzione e della funzione delle presenze antiche, tuttora sepolte per quanto documentate in passato, messe definitivamente in luce o ancora ignote. Ma un'idea fortemente indicativa dell'in-

tensità del popolamento della piana in età romana può intanto ricavarsi dall'allitterazione delle diverse centinaia di strutture lì rinvenute nel corso dei secoli (e poi quasi sempre rinterrate), le quali sono prevalentemente relative a ville produttive la cui distanza reciproca, come si evince dalle carte dei rinvenimenti disponibili (non molto affidabili con riguardo alle numerose scoperte precedenti gli ultimi decenni), si colloca tra 300-350 e 80-100 metri. L'area della piana campana può, dal suo canto, analizzarsi sulla base di una distinzione primaria tra il settore occidentale (area campana propriamente detta, comprensiva dell'agro atellano-acerrano) e il settore orientale o nolano. In quest'ultimo, infatti, è facile cogliere una significativa corrispondenza con la descritta piana sarnese in ragione della medesima incidenza nel sottosuolo di strati vulcanici sovrapposti, anche di notevole spessore, relativi alle varie 'eruzioni vesuviane' succedutesi in età storica, le quali, analogamente al deposito del 79 d.C., sono in grado di garantire fenomeni di conservazione materiale di strutture ed edifici antichi di pari livello. La sottoposta stratigrafia vulcanica, relativa alle eruzioni preistoriche e protostoriche del Somma-Vesuvio, trova invece punti di contatto con il resto della piana campana, dove i medesimi depositi, alternati a quelli di provenienza flegrea e a livelli alluvionali, in assenza delle successive coperture piroclastiche di età storica compongono stratigrafie relativamente poco profonde dal piano di campagna attuale. La conseguenza di tale caratteristica pedologica, lo si è anticipato sopra, è la diffusa conservazione, nel sottosuolo della piana campana ora genericamente intesa, di elementi e tracce relativi all'epoca preistorica e protostorica (III millennio a.C.-inizi I millennio a.C.); a svantaggio, con riferimento all'areale campano propriamente detto, della conservazione qualitativa e quantitativa di evidenze costruite di età romana (salvo qualche eccezione a carattere monumentale), i cui livelli di interro, come si è detto serrati insieme a quelli dei secoli precedenti in un limitato spessore di terreno prossimo al piano attuale, risultano pesantemente intaccati dall'intensa attività agricola e dall'urbanizzazione moderna. Non stupisce, d'altro canto, che negli ambiti risparmiati da quest'ultima in queste condizioni pedologiche si possano tramandare del periodo romano, con maggiore probabilità, i segni e le direttrici lineari relativi alla strutturazione del paesaggio rurale. Un caso del tutto particolare, rispetto ai contesti sopra analizzati, è rappresentato dal comparto flegreo. Qui accade che la movimentata morfologia collinare dei luoghi, costituita dal substrato tufaceo preminente di origine vulcanica, abbia in larghi tratti mantenuto quasi inalterati i livelli di calpestio e di frequentazione antichi, sottratti alla nostra osservazione solo in parte da coperture deposizionali e più di frequente da fenomeni erosivi e da eventi post-antichi di distruzione e di abbandono, con conseguenze evidenti leggibili, senza considerare gli esiti peculiari determinati dall'azione bradisismica, nella tipica conservazione subaerea o sotterranea di manufatti e di strutture, che quella formazione tufacea hanno valorizzato e assecondato con costruzioni, tagli, scavo di cavità e gallerie.

L'intenso sfruttamento delle qualità morfologiche, paesaggistiche e termo-minerali dell'area, come è noto, hanno reso quest'ultima, per così dire, un polo d'eccellenza in età romana, specializzato nelle funzioni residenziali di lusso, termali e portuali. Il *continuum* edilizio sviluppato lungo la costa, i crinali e i pendii collinari, le sponde lacustri, registrato dalla carta dei rinvenimenti e delle presenze archeologiche ad altissima frequenza distributiva, trova spesso preservazione nel tessuto edilizio moderno, "nei sette murari", nelle fondazioni e negli ambienti ipogei, con maggiore frequenza nel centro urbano di riferimento, Pozzuoli-Puteoli, ma anche in numerosi fabbricati sparsi nelle diverse località del territorio. C'è da osservare, peraltro, che tale intensità di presenze antiche può cogliersi bene anche laddove il contesto muti i connotati descritti, come nella piana di Quarto, nella cui ambito la quantità dei rinvenimenti emergenti, garantita dall'attuale livello di urbanizzazione moderna, agevola la lettura topografica di un sub-comprensorio a vocazione agricola dotato di una notevole articolazione interna, a partire dal principale elemento ordinatore del paesaggio costituito dal tracciato della cosiddetta Via Campana.



Si è già ben inteso, infine, che i sei comparti geografici sono interessati, nel loro insieme, da una graduata conservazione e perpetuazione di una vasta gamma di elementi dell'antico assetto territoriale, il cui *excursus* cronologico procede, per il segmento storico più consistente, dall'età eneolitica (III millennio a.C.) alla tarda età romana. Si tratta di elementi così consistenti e diversificati nella natura, nella forma e nelle dimensioni che una 'carta archeologica', comunque concepita, che possa comprenderli e adeguatamente rappresentarli tutti rappresenta un obiettivo difficilmente conseguibile in tempi brevi.

Di tre macroscopiche categorie tipologiche in cui alcuni di essi possono agevolmente raggrupparsi sarà ad ogni modo utile trattare in breve: i centri urbani, la viabilità e le centuriazioni. A proposito dei primi, si è prima accennato alla circostanza che a scala topografica, e spesso di dettaglio archeologico, disponiamo ormai di una buona conoscenza sia per quanto riguarda la loro localizzazione sul terreno che a riguardo della perimetrazione esterna dello spazio abitato, pur considerando le fasi di ampliamento e superamento dei pristini anelli murari registrati dalle città nel corso del tempo. A prescindere dal livello di accertamento raggiunto su tali elementi essenziali, risulta evidente che l'area di sedime degli antichi organismi urbani, in qualsivoglia territorio distribuiti, tendano ad esprimere il massimo grado di potenzialità archeologica che ci si possa attendere da un'indagine nel sottosuolo, a vario titolo intrapresa. Le ricorrenze attestate nell'areale della Città Metropolitana di Napoli definiscono una casistica essenziale, facilmente verificabile anche in molti altri contesti, che distingue tra: centri a 'continuità di vita', con perpetuazione, più o meno estesa, di elementi dell'originario tessuto viario (Napoli, Pozzuoli, Nola, Acerra, Sorrento, Miseno), dove l'indagine espletata assume i connotati metodologici e conoscitivi propri della cosiddetta 'archeologia urbana' (emblematico il caso di Napoli, dove la continuità storica si accompagna a una quasi totale continuità urbanistica e dove numerose e importanti scoperte sulla storia della città sono state effettuate negli ultimi decenni!); centri antichi attualmente compresi, in tutto o in parte, in aree e parchi archeologici demaniali (*Pompeii*, *Herculaneum*, *Kyme*, *Liternum*), dove vige un regime peculiare di tutela e di fruizione (oggi enfatizzato dalla recente istituzione dei Parchi Archeologici di Pompei, Ercolano e dei Campi Flegrei); centri del tutto defunzionalizzati e solo parzialmente inglobati nella moderna urbanizzazione del territorio (*Atella*, *Suessula*, *Liternum*). Occorre ancora rimarcare, a tale riguardo, come il fenomeno storico-urbanistico della 'continuità di vita' si manifesti, proseguendo con l'analisi dei centri antichi qui in commento, secondo due linee di tendenza: l'una, che prevede un notevole ampliamento della città moderna rispetto a quella antica, come illustrato dal caso di Napoli, Pozzuoli ed Acerra; l'altra, che registra un disorganico o solo parziale sovrapporsi della prima sulla seconda, come si evince per Nola e per Sorrento. In linea generale si può chiosare tale notazione rilevando la potenziale diversa intensità del *record* archeologico atteso a seconda che si intervenga, a prescindere dal contesto moderno di partenza, in corrispondenza dell'originario ambito urbano o extraurbano (con le sue variegate pertinenze relative a necropoli, sobborghi, infrastrutture viarie e idrauliche, impianti termali e santuari suburbani ecc.).

I tredici centri antichi ricadenti nell'area della Città Metropolitana di Napoli erano collegati da una efficiente rete viaria, che possiamo considerare completata, per quanto ci è noto, alla fine del I secolo d.C., allorquando viene ristrutturato il tracciato litoraneo preesistente con la realizzazione della Via Domitiana, necessaria per un più sicuro collegamento tra la *Via Appia*, e quindi Roma, e la zona flegrea (con ingresso a *Kyme* e poi a *Puteoli*). I dati storici e archeologici a disposizione sulla costruzione di quest'ultima, e sul tracciato della strada sostituita, possono elevarsi a paradigma di un *modus operandi* alquanto ricorrente da parte dei Romani, finalizzato alla ripresa, alla regolarizzazione e alla stabilizzazione di percorsi più antichi, talvolta risalenti anche all'età

protostorica, attivato nella regione a partire dal II secolo a.C., all'indomani, cioè, della vittoriosa 'guerra annibalica'.

Dei diversi tracciati stradali alcuni, costitutivi di precedenti di moderne infrastrutture viarie, pur con lievi varianti e traslazioni di percorso, possono essere ricostruiti con sufficiente sicurezza. Oltre alla su citata *Via Domitiana* si annoverano in tale categoria, nella piana sarnese, la *Via Nuceria-Pompeios* e la *Via Nuceria-Stabias*; nell'area flegrea, la *Via Puteolis-Capuum* (la cosiddetta 'consolare Campana') e la *Via Puteolis-Neapolim*. Altri sono senz'altro delineabili, con qualche maggiore incertezza, nel loro sviluppo generale: il troncone campano della cosiddetta *Via Annia-Popilia*, di collegamento, lungo la via interna, tra la *Via Appia* e il meridione della penisola; la *Via Cumis-Capuum*; il percorso litoraneo costituito dalla *Via Neapoli-Pompeios*; la *Via Minervia* lungo la costa sorrentina. Per altri, ancora, mancano dati sufficienti ad asseverarne il percorso ipotizzato: è il caso della viabilità di collegamento tra Napoli e i centri dell'entroterra campano (*Via Neapoli-Atellam*, *Via Neapoli-Acerras-Nolam*) e della strada, ancora nella piana sarnese, che collegava *Pompeii* con *Stabiae* (*Via Pompeis-Stabias*).

Il sistema stradale completava la rete della viabilità a carattere regionale e interregionale, naturalmente, con la trama minore delle fitte diramazioni e dei diverticoli, destinate a innervare il territorio garantendo ulteriori collegamenti tra le strade principali e tra queste e singole località, *vici*, santuari, proprietà fondiari e così via. Il quadro delle comunicazioni possibili tra i diversi distretti poteva arricchirsi, infine, con la fitta trama delle viabilità costituita dagli assi principali dei diversi sistemi centuriali, di cui si dirà tra poco. La nostra conoscenza di questo graduato sistema secondario è estremamente varia, episodica, frammentaria, spesso solo indiziaria, e deriva essenzialmente dall'analisi topografica e da non numerosi puntuali rinvenimenti archeologici. Per alcuni comparti la combinazione dei due approcci ha comunque consentito di raggiungere risultati soddisfacenti, come nel caso della piana di Quarto e dell'area flegrea, tra i centri e le località di *Kyme*, *Baiae*, *Bauli*, *Misenum*, dove la capillarità lineare delle presenze antiche e il riscontro sui collegamenti ancora in uso consente di disegnare una trama delle percorrenze più fitta che in altri luoghi.

I tracciati della rete viaria, realizzati ai vari livelli della gerarchia funzionale per assolvere agli specifici compiti richiesti, a loro volta fungevano da richiamo topografico per gli elementi costitutivi del paesaggio antropizzato antico: tombe, ville, fattorie, impianti commerciali e produttivi, luoghi di sosta e di ristoro, aree culturali, villaggi e centri minori. Ne consegue che, in occasione di interventi urbanistici di ampia portata che incidano nel sottosuolo, debba necessariamente rivolgersi un particolare interesse ed impegno al preliminare riconoscimento sul terreno e sulla carta, seppure per ipotesi, di tali antichi percorsi stradali, al fine di qualificare al meglio il grado di potenzialità archeologica dei suddetti interventi distruttivi.

E veniamo ora al tema delle centuriazioni. A tale proposito c'è subito da osservare che nell'ambito del moderno assetto della Città Metropolitana di Napoli è possibile ancora individuare direttrici lineari relative ad assi viari, parcellari agrari, limiti confinari, canalizzazioni e così via, i cui orientamenti ortogonali tra loro coerenti e la cui posizione possono leggersi come indizio della perpetuazione di divisioni agrarie e catastali (centuriazioni) imposte al territorio tra il II secolo a.C. e il I secolo d.C., nel periodo della piena romanizzazione di quest'ultimo. Anche in questo caso, come per la viabilità, il riconoscimento del tracciato degli assi principali (o 'limiti') dei reticoli centuriali pone il pianificatore urbanistico di fronte alla concreta possibilità di intercettare nel sottosuolo, in corrispondenza dei suddetti tracciati o in posizione lievemente traslata, resti di quegli elementi (strade, canali, fossati ecc.) che sono alla base della conservazione fisica del segno in superficie.

Nel comparto in esame, in particolare, si identificano, con diverso grado di approssimazione, almeno sette sistemi territoriali riconducibili ad altrettante centuriazioni antiche i quali, in buona

parte indicativi dell'estensione di originarie unità politico-istituzionali, si sviluppano a ricomprendere più ambiti comunali moderni, disegnati oggi ad annullare del tutto, con i loro confini, i *territoria* di pertinenza dei centri urbani della Campania antica. Esse si dispongono a raggiera intorno al complesso vulcanico del Somma-Vesuvio, interessando soprattutto le aree di pianura disposte intorno. La diversità di orientamento delle trame e la differenza del ricostruibile modulo di base, anche in relazione a reticoli attestati nei medesimi ambiti territoriali antichi (è il caso di Nola e della piana sarnese), accertano l'evoluzione diacronica delle varie realizzazioni e il fenomeno storico della loro parziale sovrapposizione e giustapposizione nel corso del tempo, in grado di conservare le tracce delle sistemazioni di volta in volta precedenti.

Di questi sistemi, la grande centuriazione campana ad orientamento astronomico (*Ager Campanus*), ampiamente sviluppata e ben preservata in direzione nord fino al corso del Volturno, è solo marginalmente rappresentata all'interno dell'area della Città Metropolitana di Napoli, in quanto nel lembo sud-occidentale della piana, gravitante intorno al centro antico di *Liternum*, se ne rilevano solo alcuni elementi a sud della città e lungo un parallelo che si attesta a nord della piana di Quarto. Analogamente, anche i due catasti isorientati pertinenti all'agro neapolitano e all'agro atellano-acerrano-suessolano registrano una notevole corrosione e rarefazione delle tracce ad essi riferibili, mentre a riguardo del più perspicuo e preservato assetto agrario della piana del Sarno, coerente con l'andamento della linea di costa, si segnala che dei numerosi elementi lineari fossilizzati nel paesaggio attuale solo un numero assai limitato coincide con gli assi principali della originaria divisione. Maggiore garanzia di esatto riconoscimento sul terreno della griglia, del suo modulo quadrato e della sua estensione viene offerta dai tre catasti nolani, in particolare da quello sviluppato nella piana a nord del centro di Nola, dove un discreto numero di assi principali della centuriazione sopravvive in strade ed elementi lineari del paesaggio moderno.

Un fenomeno di frequente riscontrabile in contesti territoriali strutturati in età romana è la presenza di forme di corrispondenza geometrica tra catasti agrari e impianti urbani. Si può notare, nel distretto metropolitano in esame, che tale circostanza ricorre con chiarezza nel caso di *Acer-rae*, il cui centro storico, sovrapposto al centro antico, integra perfettamente la viabilità moderna nella griglia centuriale che, nella ricostruzione proposta, gli si sviluppa intorno; una analoga evidenza si segnala per il centro storico di Nola, il cui orientamento principale sembra del tutto conforme ad uno dei tre suddetti catasti, forse il più recente della serie, che strutturano in antico il territorio. In entrambi i casi la ricorrenza osservata può valere a far postulare un rapporto funzionale, e forse cronologico, tra le realizzazioni dei due elementi.

Anche per quanto riguarda la principale rete viaria antica, a cui si è accennato sopra, si registra una sostanziale indipendenza di quest'ultima dalle trame centuriali identificate; almeno sulla base di quanto sia dato di osservare laddove gli assi viari, pur ricostruiti con qualche approssimazione, si dispongono ad attraversarle per intero o per qualche segmento. Una notevole eccezione, solo in piccola parte riguardante il territorio della Città Metropolitana, è rappresentata dalla *Via Nuceria-Pompeios*, esattamente ricalcata dalla moderna strada statale n. 18, che tagliando trasversalmente la piana sarnese costituisce con ogni evidenza il *decumanus* principale del catasto nucerino sviluppato sulla destra del fiume Sarno. All'interno della medesima piana, anche il tracciato stradale della moderna provinciale che collega Nocera Inferiore a Castellammare di Stabia, sovrapposta all'antica *Via Nuceria-Stabias*, presenta alcuni tronconi che ben si accordano e si integrano nella trama delle antiche divisioni agrarie del comparto. Spostando, in conclusione, l'osservazione delle possibili interdipendenze tra le diverse primarie componenti territoriali sul piano dei rapporti geometrici esistenti tra viabilità e centri urbani, assai utili a desumere per essi inferenze di tipo cronologico, registriamo soltanto che l'impianto della città di *Suessula* (Comune di Acerra) risulta coerentemente attraversato dall'asse viario, documentato su base archeologica, rappre-

sentato da un troncone della *Via Annia-Popilia* (132 a.C. circa), il quale dovette pertanto, con buona probabilità, costituire l'elemento ordinatore della radicale ristrutturazione urbana di età romana avvenuta agli inizi del I secolo a.C. in occasione della colonia sillana.

## Bibliografia

### Opere a carattere generale

- AA.VV. (1977), *I Campi Flegrei nell'archeologia e nella storia*, Accademia Nazionale dei Lincei. Atti dei Convegni Lincei, 33, Roma.
- AA.VV. (1987), *I Campi flegrei*. Napoli: Gaetano Macchiaroli.
- AA.VV. (1985), *Napoli antica*, Catalogo della Mostra. Napoli: Macchiaroli.
- Albore Livadie C. (a cura di) (1986), *Tremblements de terre, éruptions volcaniques et vie des hommes dans la Campanie Antique*. Napoli: Centre Jean Bérard.
- Albore Livadie C. (a cura di), (1999), *L'eruzione vesuviana delle "pomici di Avellino" e la facies di Palma Campania (Bronzo Antico)*. Bari: Edipuglia.
- Beloch K.J. (1989), *Campania* (trad. it. a cura di Ferone C. e Pugliese Carratelli G.). Napoli: Bibliopolis.
- Cerchiai L. (1995), *I Campani*. Milano: Longanesi.
- Cerchiai L. (2005), La Campania antica dalle origini al III secolo a.C., in F. Pesando (a cura di), *L'Italia antica*. Roma: Carocci, pp. 181-202.
- Cerchiai L. (2010), *Gli antichi popoli della Campania*. Roma: Carocci.
- Chouquer G., Clavel-Lévêque M., Favory F., Vallat J.P. (1987), "Structures agraires en Italie centro-méridionale. Cadastres et paysages rura", Collection École Française de Rome, 100, Roma.
- De Caro S., Miele F. (2001), L'occupazione romana della Campania settentrionale nella dinamica insediativa di lungo periodo, in Lo Cascio E., Storch Marino A. (a cura di), *Modalità insediative e strutture agrarie nell'Italia meridionale in età romana*. Bari: Edipuglia, pp. 501-581.
- Greco E. (1995), s.v. *Latium et Campania*, Enciclopedia dell'Arte Antica, Suppl. II, vol. 3, pp. 291-297, Treccani, Roma.
- Guzzo P.G., Peroni R. (a cura di) (1998), *Archeologia e vulcanologia in Campania*. Napoli: Arte tipografica.
- Johannowsky W. (2010), "Dal Tifata al Massico: scritti sulla Campania settentrionale (1961-2000)", Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici della Campania, Cava de' Tirreni.
- Pugliese Carratelli G. (a cura di) (1991), *Storia e civiltà della Campania. L'evo antico*. Napoli: Electa.
- Rescigno C., Senatore F. (2009), Le città della piana campana tra IV e III sec. a.C.: dati storici e topografici, in Osanna M., Curti E. (a cura di), *Verso la città. Forme insediative in Lucania e nel mondo italico tra IV e III sec. a.C.* (Atti del Convegno internazionale di studi, Venosa 13-14 maggio 2006). Venosa: Osanna Edizioni, pp. 415-462.
- Ruffo F. (2010), *La Campania antica. Appunti di storia e di topografia. Parte prima: dal Massico-Roccamonfina al Somma-Vesuvio*. Napoli: Denaro Libri.

### Opere a carattere topografico

- Amalfitano P., Camodeca G., Medri M. (a cura di) (1990), *I Campi Flegrei. Un itinerario archeologico*. Venezia: Marsilio.
- Amodio M. (2014), *Le sepolture a Neapolis dall'età imperiale al tardo antico*. Napoli.
- Borriello M.R., D'Ambrosio A. (1979), *Baiae-Misenum*, (2014), *Forma Italiae, Regio I – Volumen XIV*, Roma.
- Boenzi G., Giampaola D. (2013), Interazione tra attività vulcanica e vita dell'uomo: evidenze archeologiche nell'area urbana di Napoli, in M.A. Di Vito, S. de Vita (a cura di), *L'impatto delle eruzioni vulcaniche sul paesaggio, sull'ambiente e sugli insediamenti umani - approcci multidisciplinari di tipo geologico, archeologico e biologico* (Scuola estiva AIQUA 2013: Napoli 27-31 maggio 2013), 18, Napoli, pp. 38-44.
- Camardo D. et al. (2016), *Carta del potenziale archeologico e del patrimonio edilizio storico del comune di Gragnano (Na)*, Centro di Cultura Amalfitana, Amalfi.



- Camodeca G., Caputo P., Giglio M. (a cura di) (2013), *Materiali per lo studio storico archeologico di Quarto Flegreo*. Napoli: Univ. L'Orientale, Univ. Press.
- Caputo P. (2006), Ricerche sul suburbio meridionale di Cuma, in *Atlante Tematico di Topografia Antica*, 15, pp. 107-134.
- Caputo M.T. (2004), Il promontorio di Minerva: nuove acquisizioni topografiche, in F. Senatore (a cura di), *Pompei, Capri e la Penisola Sorrentina*, Oebalus, Capri.
- Castaldo N. (2002), Ricerche e indagini di superficie nel territorio nolano: raccolta dati e prospettive di studio. Nota preliminare, in Castaldo N. (a cura di), *Territorio e Archeologia. Contributi per lo studio dell'Ager Nolanus*. Marigliano: Graficanselmi, pp. 80-149.
- Cicarelli C. (2002), Il territorio a sud-ovest di Nola (Ottaviano e San Gennaro Vesuviano): vecchie e nuove scoperte, in Castaldo N. (a cura di), *Territorio e Archeologia. Contributi per lo studio dell'Ager Nolanus*. Marigliano: Graficanselmi, pp. 19-79.
- d'Agostino B., D'Andrea A. (a cura di) (2002), *Cuma. Nuove forme di intervento per lo studio del sito antico*, AIONArchStAnt Quad. 14, Napoli.
- De Simone G.F. (2017), The Agricultural Economy of Pompeii, in Flohr M., Wilson A. (a cura di), *The Economy of Pompeii*, Oxford, pp. 23-52.
- De' Spagnolis Conticello M. (1994) *Il pons Sarni di Scafati e la via Nuceria-Pompeios*. Roma: L'Erma di Bretschneider.
- De' Spagnolis Conticello M. (2002), *La villa N. Popidi Narcissi Maioris, suburbio orientale di Pompei*. Roma: L'Erma di Bretschneider.
- Di Vito M.A., Castaldo N., Vecchio G., de Vita S. (2013), L'approccio geologico allo studio dell'interazione tra attività vulcanica e vita dell'uomo: esempi dalla Campania, in Di Vito M.A., de Vita S. (a cura di), *L'impatto delle eruzioni vulcaniche sul paesaggio, sull'ambiente e sugli insediamenti umani - approcci multidisciplinari di tipo geologico, archeologico e biologico* (Scuola estiva AIQUA 2013: 27-31 maggio Napoli, 18, Napoli, pp. 9-13.
- Franciosi G. (a cura di) (2002), *Ager Campanus*. Napoli: Jovene.
- Giampaola D. (2002), Il paesaggio costiero di Neapolis tra Greci e Bizantini, in *Napoli. La città e il mare*, Catalogo della Mostra. Napoli: Electa, pp. 17-26.
- Johannowsky W. (1952), "Contributi alla topografia della Campania antica. La Via Puteolis-Neapolim", in *Rendiconti dell'Accademia di Archeologia Lettere e Belle Arti in Napoli*, 27, pp. 83-146.
- Longobardo F. (2004), Problemi di viabilità in Campania: la via Domiziana, in Quilici L., Quilici Gigli St. (a cura di), *Viabilità e insediamenti nell'Italia antica*, *Atlante Tematico di Topografia Antica*, 13, Roma, pp. 277-290.
- Miniero P. (1988), Ricerche sull'ager stabianus, in R.I. Curtis (a cura di), *Studia Pompeiana & Classica in honour of Wilhelmina F. Jashemski*. New Rochelle-New York: Orpheus Publishing, pp. 231-271.
- Miniero P., Zevi F. (a cura di) (2008), *Museo archeologico dei Campi flegrei. Catalogo generale. Litternum Baia Miseno*, 3. Napoli: Electa.
- Petacco L. (2008), Le vie Puteolis Capuam e Cumis Capuam, in M. Guaitoli (a cura di), *Lo sguardo di Icaro. Le Collezioni dell'Aerofototeca Nazionale per la conoscenza del territorio*. Roma: Campisano, pp. 446-449.
- Rossi A. (2011), Ritornando su K.J. Beloch: riflessioni topografiche su Suessula e il suo territorio, in Senatore F. (a cura di), *Karl Julius Beloch da Sorrento nell'Antichità alla Campania*, Scienze e Lettere, Roma, pp. 303-332.
- Ruffo F. (2012), Pompei, Nola, Nuceria: assetti agrari tra la tarda età repubblicana e la prima età imperiale. Documentazione archeologica e questioni di metodo, in *Annali Università degli Studi Suor Orsola Benincasa*, vol. 2011-2012 pp. 53-126.
- Ruffo F. (2016), "La piana del Sarno (ager Nucerinus, ager Pompeianus, ager Stabianus): fonti archeologiche e (ri)letture cartografiche per lo studio delle centuriazioni e della viabilità in età romana", *Agri centuriati, An International Journal of Landscape Archaeology*, 12, pp. 9-40.
- Russo M. (1998), Il territorio tra Stabia e Punta della Campanella nell'antichità – La Via Minervia, gli insediamenti, gli approdi, in Senatore F. (a cura di), *Pompei, il Sarno e la Penisola Sorrentina*. Pompei: Oebalus, pp. 23-98.
- Stefani G. (1994), *Pompei. Vecchi scavi sconosciuti*. Roma: L'Erma di Bretschneider.
- Stefani G. (1995-1996), "Contributo alla carta archeologica dell'ager pompeianus. I rinvenimenti presso Porta Vesuvio", *Rivista di Studi Pompeiani*, VII, pp. 11-33.



- Stefani G., Di Maio G. (2003), "Considerazioni sulla linea di costa del 79 d.C. e sul porto dell'antica Pompei", *Rivista di Studi Pompeiani*, pp. 141-195.
- Stefani G. (2000), Le ville rustiche del territorio vesuviano, in Stefani G. (a cura di), *Casali di ieri casali di oggi*, s.l., pp. 13-19.
- Zevi F., Demma F., Nuzzo E., Rescigno C., Valeri C. (a cura di) (2008), *Museo archeologico dei Campi flegrei. Catalogo generale. Cuma*, 1. Napoli: Electa.
- Zevi F., Demma F., Nuzzo E., Rescigno C., Valeri C. (a cura di) (2008), *Museo archeologico dei campi flegrei. Catalogo generale. Pozzuoli*, 2. Napoli: Electa.



## 15. CITTÀ METROPOLITANE E VINCOLI COSTITUZIONALI. I PROBLEMI ATTUATIVI E LE PROSPETTIVE DI MODIFICA DELLA LEGGE N. 56 DEL 2014

di Carlo Iannello

### 15.1. L'ambiguità della legge n. 56 del 2014 a cominciare dalla sua idea ispiratrice

Il processo che ha condotto all'istituzione delle città metropolitane nell'ordinamento italiano è stato articolato e complesso e non può certo considerarsi concluso. La questione della città metropolitana continuerà ad essere al centro dell'attenzione del legislatore nazionale<sup>1</sup> nei prossimi anni. Ciò per due ordini di ragioni.

In primo luogo, perché all'istituzione del nuovo ente si è giunti, dopo un quarto di secolo di tentativi falliti, con una legge che presupponeva una riforma costituzionale e, in particolare, l'abolizione delle province; legge di riforma che, come è noto, non è mai entrata in vigore perché respinta con il referendum del 4 dicembre 2016.

In secondo luogo, perché la stessa legge istitutiva rinvia, per la soluzione del problema relativo all'elezione diretta degli organi di governo, ad un ulteriore provvedimento legislativo che, a questo punto, potrebbe rappresentare la sede opportuna per porre rimedio alle numerose criticità che questa esperienza sta manifestando. Questa legge, infatti, potrebbe essere utilizzata come strumento per introdurre tutte quelle modifiche necessarie per il buon funzionamento della città metropolitana, per sanare alcune lacune del testo della legge Delrio<sup>2</sup> e per affrontare le questioni problematiche che la sua attuazione ha posto all'attenzione degli amministratori e degli studiosi.

Cominciamo con il dire che la legge istitutiva delle città metropolitane non è riuscita a sciogliere nodi essenziali relativi al ruolo, al sistema di governo e alle competenze di questo nuovo ente, lasciando anzi molti aspetti problematici senza soluzione, perché, a parere di chi scrive, manca o, per lo meno, è molto ambigua – come si osserverà tra breve – la stessa idea di fondo che ha ispirato il legislatore.

I problemi applicativi che la legge ha prodotto, infatti, si possono sanare solo avendo chiara la direzione da intraprendere, ossia il modello da seguire. Sia le questioni relative al quadro delle competenze del nuovo ente, sia quelle concernenti il sistema di *government* (strettamente connesse alla questione della legittimazione democratica degli organi di governo), sono questioni la cui soluzione dipende dall'idea di città metropolitana da cui si parte.

Nella legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge Delrio) è, infatti, molto difficile rintracciare l'idea di fondo su cui si è costruito l'edificio della città metropolitana, o, per meglio dire, essa è ambigua e contraddittoria. Infatti, sebbene questa legge sembri prendere le mosse da un'idea di città metropolitana come ente istituito in funzione della garanzia dell'efficienza amministrativa, questa idea non è riuscita a dare corpo e struttura al nuovo ente, perché è stata contraddetta da molte

---

<sup>1</sup> Così come di quelli regionali, come chiarito nel paragrafo 2.

<sup>2</sup> Patroni Griffi (2016).

disposizioni della stessa legge<sup>3</sup>. L'ente che è stato istituito risulta, pertanto, alla fine dei conti, estremamente ambiguo. La città metropolitana appare così un ircocervo, cioè un soggetto istituzionale dotato di una pluralità di nature.

Non è un caso che questa legge sia stata opportunamente definita «una riforma scriteriata», nel senso etimologico del termine, cioè priva di un criterio<sup>4</sup>.

#### *15.1.1. La legge n. 56 del 2014 come ipotesi di ingegneria istituzionale: la città metropolitana come soluzione tecnica per la garanzia dell'efficienza amministrativa*

L'intenzione che ha ispirato il legislatore è stata quella di realizzare una soluzione di ingegneria istituzionale per far fronte all'annosa questione del governo delle aree vaste, dotandole di un ente dal profilo *poco politico* e *molto tecnico*, in grado cioè di amministrare in modo efficiente, efficace ed economico alcune funzioni o servizi che necessitano di un ambito più vasto di quello comunale, svolgendo così una funzione di ausilio per i comuni<sup>5</sup>.

Che questa fosse l'intenzione del legislatore emerge dalla relazione al disegno di legge Delrio, dove è chiarito che l'obiettivo era quello di istituire un ente gestionale al servizio dei Comuni<sup>6</sup>. La legge, inoltre, poiché elaborata sul presupposto, rilevatosi erroneo, che sarebbe stata approvata la modifica della costituzione predisposta dal parlamento nella scorsa legislatura, che intendeva abolire le province, si poneva come un ulteriore tassello di un più vasto disegno di riforma volto a semplificare il sistema delle autonomie locali, lasciando solo ai comuni e alle regioni la funzione di rappresentare le rispettive comunità. Nella relazione al disegno di legge costituzionale si chiarisce che l'obiettivo era quello di realizzare una riforma del sistema di governo locale prediligendo le esigenze di efficienza amministrativa. Si legge nella relazione al disegno di legge costituzionale<sup>7</sup> infatti che «se guardiamo complessivamente il testo della proposta di revisione costituzionale, emerge chiaramente il disegno di una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni. A questi si accompagna un livello di governo di area vasta, chiaramente collocato in una visione funzionale più ad una razionale e coerente organizzazione dell'attività dei comuni insistenti sul territorio *che non ad un livello di democrazia locale espressione della comunità metropolitana*»<sup>8</sup>.

Questa impostazione è stata fatta propria anche dalla relazione della legge Delrio, data la loro stretta connessione. «La città metropolitana qui configurata – si legge nella relazione al citato disegno di legge Delrio –, pur (lo si ribadisce) perfettamente compatibile con il quadro costituzionale attuale, *anticipa* già la visione di un ordinamento pluralistico caratterizzato da ambiti territoriali direttamente e immediatamente rappresentativi delle proprie comunità (i comuni e le regioni) e da enti a carattere associativo (come le unioni di comuni) o da enti i cui organi sono volutamente

---

<sup>3</sup> Si pensi alla questione dell'elezione del sindaco metropolitano che è di secondo grado, secondo la legge, ma che può diventare diretta ad opera di una conforme previsione degli statuti. La questione sarà approfondita nei due successivi paragrafi.

<sup>4</sup> Serges (2014, n. 1, 5).

<sup>5</sup> Relazione legge Delrio. Come osservato da Serges (2014, p. 24).

<sup>6</sup> Così Partroni Griffi (2016, p. 29) il quale osserva: «Probabilmente è vero che l'intenzione del legislatore, come si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge Delrio, era quella di porre la città metropolitana quasi quale *ente gestionale, tecnico amministrativo al servizio dei Comuni*. Ed in tal senso, coerentemente ad una tale premessa, si giunge nella legge ad individuare un'ossatura molto asciutta, giungendosi a non prevedere nella legge alcuna investitura diretta degli organi di governo, sindaco e consiglio metropolitano, se non rimettendone la scelta allo statuto» (corsivo mio).

<sup>7</sup> D.d.l. cost. AC 1543.

<sup>8</sup> Corsivo mio.

composti di sindaci e presidenti di unione (com'è per le città metropolitane). Enti tutti che hanno *la funzione non di rappresentare direttamente le rispettive comunità*, ma di facilitare e rendere coerente e razionale l'azione degli enti territoriali di primo livello, i comuni compresi nel loro territorio»<sup>9</sup>.

In questo modo la legge n. 56 del 2014 si configura come una soluzione di ingegneria istituzionale volta a razionalizzare la gestione amministrativa, nella prospettiva di garantire efficienza e buon governo in determinati settori della vita associata. Se questo è vero, allora, ben si comprende perché la questione della legittimazione democratica degli organi di governo sia restata sullo sfondo e perché il Sindaco metropolitano e il Consiglio metropolitano.

Se questa idea di fondo fosse stata coerentemente implementata, il problema della mancanza di legittimazione democratica diretta degli organi di governo non sarebbe stato affatto sollevato. Non si è mai posta, infatti, alcuna questione di legittimazione democratica, ad esempio, in relazione all'organizzazione degli enti di area vasta funzionali alla gestione e all'organizzazione del servizio dei rifiuti o del servizio idrico integrato.

Questa idea, tuttavia, non è riuscita pienamente ad attuarsi nel testo della legge, a cominciare dalla scelta di realizzare le città metropolitane attraverso un processo di successione e trasformazione delle province, di cui hanno ereditato circoscrizioni territoriali e funzioni.

La circoscrizione provinciale, infatti, è un'eredità dell'organizzazione centralistica di stampo napoleonico. La sua perimetrazione è funzionale solo se vista dalla prospettiva dello Stato centrale, cioè come luogo di esercizio decentrato della sua funzione di governo<sup>10</sup>. Ma non è assolutamente funzionale se vista dalla prospettiva della garanzia di un'efficiente amministrazione di servizi complessi e integrati nelle aree a forte urbanizzazione. Tanto è vero che le leggi che hanno introdotto principi di efficienza nell'erogazione dei servizi a rete di area vasta, come la legge n. 36 del 1994, il D.Lgs. n. 22 del 1997 e il D.Lgs. n. 152 del 2006 hanno tentato proprio di superare la circoscrizione provinciale, ritenuta inadeguata rispetto alla garanzia dell'efficienza dei relativi servizi.

Inoltre, lo stesso sistema di *gouvernement* della città metropolitana, che vede al centro solo attori politici (dal Sindaco metropolitano – individuato dalla legge nel sindaco della città capoluogo – passando per i consiglieri metropolitani – eletti di secondo grado – finendo con gli stessi delegati del Sindaco metropolitano, cioè pseudo assessori che non possono essere scelti nella società civile, ma necessariamente fra gli eletti di secondo grado presenti nel consiglio metropolitano) contraddice questa idea 'efficientista' che quindi in modo solo molto superficiale ha ispirato il legislatore.

### 15.1.2. La città metropolitana come ente rappresentativo della comunità

Come osservato, altri non secondari aspetti della disciplina introdotta dalla legge Delrio si discostano nettamente dall'impostazione appena descritta, finendo per contraddirla in modo così radicale da far smarrire quasi del tutto l'ispirazione che traspare dalla relazione, producendo una evidente ambiguità.

Nella legge Delrio, infatti, vi sono evidenti tracce anche di un'opposta idea di città metropolitana, che considera questo ente come rappresentativo degli interessi della comunità residente, in

<sup>9</sup> Corsivo mio.

<sup>10</sup> Cfr., sul punto, R. Bin (2013), il quale osserva che: «Viste dal centro, le province sono essenzialmente un'articolazione dell'amministrazione statale, come prova la riserva di legge statale (rinforzata) per l'istituzione di nuove province o il mutamento delle loro circoscrizioni (art. 133).



linea con la tradizione amministrativa italiana in materia di enti locali, e con la stessa impostazione fatta propria dalla legge n. 142 del 1990, che per prima ha normato questo nuovo ente territoriale.

Tale impostazione la si trova non solo (e non tanto) nella possibilità, rimessa a una decisione degli statuti, di prevedere l'elezione diretta del sindaco metropolitano, ma soprattutto nel quadro delle competenze.

Infatti, le competenze attribuite alla città metropolitana sono difficilmente compatibili con l'idea, delineata nel paragrafo che precede, secondo cui la città metropolitana è un organo tecnico amministrativo volto alla garanzia dell'efficienza amministrativa al servizio dei comuni.

Se si leggono le competenze attribuite alla città metropolitana non si può non essere colpiti dall'alto tasso di politicità che le connota. Mi riferisco soprattutto alla «pianificazione strategica» e a quella «territoriale generale», dotate di un'intrinseca politicità, per cui avrebbero bisogno, per essere adeguatamente implementate, che gli organi di governo fossero legati da un saldo rapporto di rappresentanza con la comunità residente nella città metropolitana; rapporto di rappresentanza che non può che instaurarsi attraverso un'elezione a suffragio universale.

Una cosa, infatti, è organizzare meglio i servizi a rete da rendere alla popolazione residente, altra è provvedere a pianificazioni che dovrebbero delineare le linee fondamentali dello sviluppo economico, sociale ed urbanistico dell'intera comunità.

In un ordinamento democratico e pluralista, ispirato al principio autonomista, difficilmente tali competenze possono essere esercitate in mancanza di un diretto rapporto di rappresentanza tra governati e governanti.

Infine, non può farsi a meno di evidenziare i paradossi in cui le recenti pseudo riforme ci stanno facendo incorrere. Da un lato l'art. 114 della Costituzione, così come improvvidamente riformato nel 2001, ha inserito un (giuridicamente incompressibile e politicamente inaccettabile) principio di equa ordinazione tra gli enti territoriali della Repubblica ed ha, inoltre, reso parte «costitutiva» della repubblica un ente (la città metropolitana) non solo inesistente al momento di entrata in vigore della novella del 2001, ma anche del tutto privo di qualsiasi tradizione storica nel nostro ordinamento. Dall'altro lato, la legge n. 56 del 2014 ha completato il paradosso, nella misura in cui ha istituito questo nuovo ente «costitutivo della repubblica», sottraendolo ai processi di legittimazione democratica.

In base al ruolo costituzionale attribuito a questi enti, anche a voler considerare la città metropolitana nell'ottica di un modello funzionalista, finalizzata alla mera garanzia della buona amministrazione, non dovrebbe ritenersi ammissibile che sia sottratta a processi di legittimazione democratica (cioè ad elezioni degli organi a suffragio universale).

### *15.1.3. L'irragionevole forma di governo della città metropolitana: la difficoltà di perseguire l'interesse metropolitano*

Questa irrisolta ambiguità ha prodotto un sistema di governo strutturalmente inidoneo a produrre risultati di buona amministrazione. Il modello di *government* della città metropolitana rende, innanzitutto, impossibile far emergere un interesse metropolitano<sup>11</sup>. Ciò è conseguenza necessaria del sistema di rappresentanza di secondo grado, che provoca la prevalenza della logica localistica.

In primo luogo, è la stessa individuazione del sindaco della città metropolitana nel sindaco del comune capoluogo a deviare il funzionamento della città metropolitana da quello che dovrebbe

---

<sup>11</sup> Cfr. Iannello C., «Le città metropolitane nell'ingorgo provinciale», *Il Manifesto*, 3 dicembre 2013.

essere il suo obiettivo, ossia la individuazione e la realizzazione di un interesse dell'intera città metropolitana, data la naturale propensione di un sindaco eletto direttamente dai cittadini del comune capoluogo a strumentalizzare la sua funzione di sindaco metropolitano in vista dell'ampliamento del consenso nell'ente dove è eletto direttamente. Aiutato in questo, da un lato, dal deficit di legittimazione in quanto sindaco metropolitana e, dall'altro lato, da una forte legittimazione popolare in quanto sindaco del comune capoluogo.

Inoltre, poiché nel consiglio metropolitano possono essere eletti solo sindaci e consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana (tra i quali il Sindaco metropolitano è persino obbligato a scegliere i suoi delegati, anche detti pseudo assessori), sarà inevitabile una torsione dell'azione della città metropolitana verso spinte localistiche, dovute alla prevalenza (occasionale) di rappresentanti di un comune piuttosto che di un altro. A ciò si deve poi aggiungere anche che il sistema elettorale determina una sotto rappresentazione dei piccoli comuni e una sovra rappresentazione dei grandi comuni<sup>12</sup>. Facile immaginare che, in questo modo, a seconda dei comuni che avranno in concreto una rappresentanza in consiglio, si determinerà una ineguale distribuzione delle esternalità negative e di quelle positive, con i benefici che andranno ai comuni di dimensioni più grandi (sovra rappresentati) e le conseguenze negative, che saranno subite dai comuni di dimensione inferiore (sotto rappresentati).

Infine, l'obbligo per il sindaco di avvalersi come delegati esclusivamente dei consiglieri metropolitani, da un lato, impedisce di utilizzare le risorse della società civile dotate di elevata preparazione, affidando la soluzione di problemi estremamente complessi a chi è verosimilmente privo di una specifica esperienza tecnica (si pensi, ad esempio, alla difficoltà di un delegato all'urbanistica nella città metropolitana di Napoli); dall'altro lato, la titolarità anche delle deleghe amministrative da un eletto di secondo grado accentua ancora di più la logica localistica connessa a questo sistema di governo, perché – si ribadisce – ogni delegato, così come ogni consigliere, sarà naturalmente spinto a far prevalere gli interessi della piccola comunità di abitanti che lo ha eletto direttamente e in cui svolge le funzioni di consigliere o di sindaco.

Il problema relativo al governo della città metropolitana è, dunque, molto più ampio e non riguarda solo la questione – sovente stigmatizzata – dell'assenza dell'elezione diretta del Sindaco.

Le città metropolitane, quindi, prive di una qualsivoglia tradizione storica e sociale nel nostro ordinamento, sono nate, come era stato lucidamente pronosticato<sup>13</sup>, come prodotto 'artificiale' di una molto approssimativa ingegneria istituzionale allo scopo di realizzare una davvero molto 'supposta' efficienza amministrativa, che difficilmente sarà garantita, anche a causa di un sistema di *government* del tutto inadeguato per assicurare una efficiente amministrazione dell'intero territorio metropolitano.

<sup>12</sup> Cfr. Fabrizio, Sterpa (2017), ove si legge: «la gran parte dei piccoli Comuni coincide con quelli geograficamente più lontani dal Comune capoluogo (meno abitati e meno connessi al Capoluogo), il Consiglio ha una rappresentatività molto legata al territorio immediatamente intorno al Capoluogo».

<sup>13</sup> Secondo S. Bartole (2003, p. 26), le Città Metropolitane «non possono aspirare ad alcuna legittimazione che derivi da una qualche tradizione storica, sono per lo più ancora in via di costituzione, se mai ad esse si darà vita, esse finiranno inevitabilmente per caratterizzarsi come il prodotto artificiale di scelte di ingegneria amministrativa ed urbanistica [, essendo così] la loro sorte interamente rimessa alle decisioni del legislatore senza che la Costituzione dia al riguardo una qualche indicazione».

## 15.2. Il ruolo delle regioni: la loro emarginazione in sede di istituzione e la necessità di una costante collaborazione da parte degli enti regionali per assicurare il governo efficiente della città metropolitana

Un ulteriore elemento di ambiguità è rappresentato dal ruolo attribuito alle regioni dalla legge n. 56 del 2014, che mal si coordina con il ruolo costituzionalmente attribuito a questi enti.

Come è noto, la legge Delrio ha istituito direttamente questi nuovi enti, senza richiedere la partecipazione delle regioni, come invece aveva fatto la legge n. 142 del 1990<sup>14</sup>. L'istituzione diretta delle città metropolitane è servita per superare una prevedibile inerzia delle regioni che, anche se in modo differenziato<sup>15</sup>, ha assunto un ruolo importante per bloccare l'attuazione del disegno riformatore del 1990. Questo atteggiamento ostruzionistico delle regioni si può agevolmente spiegare sul piano politico. Esse non avevano, infatti, alcun interesse ad agevolare la nascita un ente che si sarebbe posto come loro *alter ego* sia nei rapporti con il governo centrale che con le istituzioni europee, privandole della loro centralità e, verosimilmente, anche della loro capacità di spesa.

Se questa scelta della legge n. 56 del 2014 è certamente comprensibile da un punto di vista politico, la sua legittimità costituzionale è apparsa dubbia<sup>16</sup>, in quanto effettuata in mancanza di quella collaborazione istituzionale che dovrebbe caratterizzare il nostro ordinamento autonomistico. L'art. 133 della Costituzione dispone, infatti, che la istituzione di nuove province vada fatta con legge dello stato su iniziativa dei comuni, sentita la regione.

La Corte costituzionale, tuttavia, ha confermato la legittimità costituzionale della procedura prevista dalla legge Delrio<sup>17</sup>.

In particolare, la Corte ha osservato che con la legge n. 56 del 2014 il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica attraverso un intervento che si presentava come necessariamente complesso. «Ciò giustifica – sono parole della Corte – la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'articolo 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate»<sup>18</sup>.

Dal punto di vista costituzionale, non si può non manifestare un altro paradosso. Infatti, in questo modo si è legittimata, in uno stato divenuto fortemente regionalista dopo il 2001, una *forza* della legge statale in questa materia che forse non aveva avuto nemmeno sotto la previgente disciplina costituzionale, consentendo in questo modo una «marginalizzazione delle regioni»<sup>19</sup>, in un ambito tradizionalmente oggetto di potestà legislativa regionale, anche prima della riforma del Titolo V. In altri termini, la legge Delrio se da un lato ha avuto il merito di aver dato immediata attuazione all'art. 114 Cost., nel senso che ha istituito un ente costituzionalmente necessario, nello

---

<sup>14</sup> Patroni Griffi (2016, p. 3), il quale osserva, a proposito della legge del 1990: «Si trattava di una soluzione che aveva gli indubbi pregi di rendere flessibile e collegata ai territori l'istituzione e l'ordinamento stesso delle città metropolitane e che presupponeva, al contempo, proprio per la flessibilità del modello di riferimento, una "autonomia mediata dalla legge regionale" per la realizzazione del nuovo ente locale metropolitano; si richiedeva un'attività dal basso, che mancò».

<sup>15</sup> Non è vero infatti che tutte le regioni sono state inerti allo stesso modo. Alcune regioni hanno provveduto a tracciare i confini dell'area metropolitana, modificando in modo sostanziale i vecchi confini provinciali. Solo nel caso di Bologna l'area metropolitana è stata fatta coincidere con la provincia. L'area metropolitana di Genova, ad esempio, ricomprendeva i 41 comuni della provincia (l. reg. 22 luglio 1991, n. 12 e l. reg. 24 febbraio 1997, n. 7). Quella di Firenze (D.P.G.R. 29 marzo 2000) accorpava le province di Firenze, Prato e Pistoia. Sola area metropolitana di Bologna è stata fatta coincidere con i confini provinciali (l. reg. 12 aprile 1995, n. 33 e l. reg. 24 marzo 2000, n. 20).

<sup>16</sup> Cfr. Ciario (2013), De Martin (2014, pp. 21 ss.), Pizzetti (2013).

<sup>17</sup> Corte Cost. n. 50 del 2015.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Così Mobilio (2015, p. 5).

stesso tempo lo ha fatto restringendo la potestà e le competenze di altri enti (le Regioni) che costituiscono la repubblica. Alcuni autori hanno persino ipotizzato che in questo modo si sarebbe avuta una modifica della stessa forma di stato, passando da un ordinamento regionale a uno stato delle autonomie<sup>20</sup>.

Infine, essere riusciti a «marginalizzare» le regioni per istituire la città metropolitana non risolve il problema del funzionamento di questi enti: un atteggiamento di cooperazione e di leale collaborazione dovrà, comunque sia, essere messo in campo dalle regioni perché esse sono in grado di condizionare in modo sostanziale, nel bene o nel male, l'implementazione della legge e il funzionamento della concreta vita amministrativa delle città metropolitane.

Le regioni, difatti, riacquistano un ruolo importante nell'eventuale e successivo processo di modificazione della circoscrizione delle città metropolitane, immaginato per il caso in cui comuni ricompresi in province diverse intendano unirsi alla città metropolitana. La procedura ordinaria prevista dall'art. 133 Cost. per la modifica delle circoscrizioni provinciali prevede che il mutamento delle circoscrizioni provinciali è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione. In maniera poco comprensibile, tuttavia, la legge n. 56 del 2014, al comma 6 dell'art. 1, aggrava questa procedura, attribuendo alle Regioni un ruolo più forte di quanto non faccia l'art. 133, con riferimento alla modifica delle circoscrizioni provinciali<sup>21</sup>.

In modo che «il ruolo degli enti locali proponenti risulta ridotto rispetto a quanto è garantito dall'art. 133, comma primo, Cost., mentre è invece rafforzata la funzione consultiva della Regione e ancor di più è attribuito un ruolo decisivo al Governo centrale circa la presentazione dell'atto legislativo statale»<sup>22</sup>.

In secondo luogo, l'esercizio concreto delle competenze nuovo ente passa necessariamente attraverso leggi regionali che specifichino ed integrino le attribuzioni di competenze che ha fatto, in via generale, la legge statale.

Basti per tutti l'esempio dell'urbanistica. Il comma 44, lett. b), della legge n. 56 del 2014 attribuisce alla competenza della città metropolitana la «pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana».

<sup>20</sup> Partroni Griffi (2016, p. 6). Sulla nozione evocata nel testo cfr. La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, cit., e ivi, in particolare, M. Olivetti, Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma), cit. V. anche B. Caravita di Toritto (2002, 34 s.).

<sup>21</sup> Il comma 6 dell'art. 1 della l. n. 56 del 2014 recita «Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana. Qualora la regione interessata, entro trenta giorni dalla richiesta nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133, esprima parere contrario, in tutto o in parte, con riguardo alle proposte formulate dai comuni, il Governo promuove un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definire entro novanta giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il predetto termine, il Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell'interno, udito il parere del presidente della regione, decide in via definitiva in ordine all'approvazione e alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione.

<sup>22</sup> Salerno (2014), «In tal modo è evidente che al parere regionale viene attribuito un rilievo giuridico ben diverso da quello prescritto nell'art. 133, primo comma, Cost., giacché tale parere non sarà soltanto obbligatorio, ma assumerà un carattere anche vincolante sul prosieguo del procedimento, in quanto, qualora pure soltanto parzialmente contrario, si dovrà avviare una fase sub-procedimentale del tutto sconosciuta al vigente dettato costituzionale, ed anzi, a ben vedere, non coerente con il contenuto prescrittivo proprio dell'art. 133, comma 1, Cost. Infatti, questa inedita fase sub-procedimentale sarà condotta dal Governo; sarà volta a raggiungere un'intesa tra la Regione che si è mostrata contraria e i Comuni favorevoli all'aggregazione alla Città metropolitana; e, in caso di mancata intesa, si concluderà attribuendo al Governo medesimo la volontà di esprimersi "in via definitiva" sull'iniziativa legislativa collegata alla modifica della circoscrizione provinciale».

Come è noto, la materia dell'urbanistica oggi rientra nella ancora più vasta nozione del «governo del territorio» affidata alla competenza legislativa concorrente delle regioni dall'art. 117, comma 3 Cost.

Si discute molto su cosa debba essere questo nuovo piano territoriale. Tuttavia, è certo che molto difficilmente questo piano potrà essere qualcosa di diverso dal vecchio PTCP della provincia, in assenza di una legge regionale che ne specifichi nel dettaglio i contenuti.

Il ruolo di definire i contenuti del piano territoriale non può certo essere assunto dallo statuto dell'ente metropolitano – ammesso che sia costituzionalmente ammissibile – per una ragione di carattere politico. Se, come pare preferibile, questo non deve limitarsi al coordinamento, come faceva il vecchio piano provinciale, è chiaro che è destinato ad assorbire una delle poche residue competenze dei comuni. Non è pensabile, pertanto, che lo statuto dell'ente, votato dalla conferenza dei sindaci, si faccia carico di specificare questa attribuzione: i comuni, infatti, difficilmente cederebbero una competenza su cui esercitano ancora la loro autonomia politica.

### 15.3. La nozione socio-economica di città metropolitana

A parere di chi scrive i difetti della legge Delrio sono dovuti ad una mancata riflessione sulla nozione di città metropolitana e sul concetto non giuridico di metropoli. L'assenza di questa riflessione ha contribuito ad accentuare l'artificialità del un nuovo ente ed è probabilmente alla base del fragile sistema di governo realizzato. Il nuovo ente, infatti, manca di tradizione storica, essendo di nuova istituzione, ma è privo anche di identità perché, prendendo in prestito il territorio provinciale, non è riuscito a diventare espressione delle nuove realtà urbane createsi spontaneamente, ma già connesse dal punto di vista urbanistico, economico, sociale e culturale.

Nella legge Delrio mancano sia una definizione di città metropolitana, sia un rinvio che permetta di fare ricorso alle scienze urbanistiche, sociologiche ed economiche, circostanza che impedisce di creare uno stretto collegamento tra il processo giuridico-amministrativo di creazione del nuovo ente e il fenomeno socio-economico della città metropolitana.

Per comprendere di cosa parliamo quando ci occupiamo di città metropolitana accorrebbe prima di tutto definire il concetto di metropoli. La questione del governo delle metropoli o delle città metropolitane ha interessato la cultura giuridica italiana almeno a partire dalla seconda metà dello scorso secolo<sup>23</sup>, quando il fenomeno dell'urbanizzazione aveva moltiplicato la popolazione delle grandi città e dei loro hinterland. I primi studi sulla questione metropolitana si sono avuti ad inizio novecento negli Stati Uniti d'America, nazione che in molteplici campi ha anticipato le linee di tendenza del mondo avanzato<sup>24</sup>.

Il concetto di metropoli si ritrova innanzitutto negli studi urbanistici e rappresenta una nozione di derivazione socio-economica<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> G. Aquarone (1961).

<sup>24</sup> Negli Usa il fenomeno della metropoli si è sviluppato in modo diverso rispetto all'Europa e all'Italia in particolare. Data la conformazione del territorio nordamericano, le città hanno vissuto un vero e proprio fenomeno di crescita, assorbendo il vuoto che le circondava. Sul dibattito relativo alla metropoli cfr. Mumford (1938); Jones (1942). In Europa e in Italia in particolare il fenomeno dell'espansione dell'abitato attorno ai centri urbani di maggiori dimensioni ha prodotto un assorbimento da parte del centro grande la cui espansione doveva confrontarsi con molteplici comunità anche con una propria storia e identità. Questo dibattito iniziato prima della seconda guerra mondiale in Usa viene affrontato in Europa nella seconda metà del secolo scorso. Per comprendere l'arretratezza della cultura politica e giuridica italiana, basti osservare che mentre in quegli stessi anni noi discutevamo dell'attuazione dell'ordinamento regionale, cioè di un sistema che avrebbe determinato le maggiori difficoltà attuative proprio della nuova realtà metropolitana, negli altri paesi si affrontava il vero nodo del governo locale, quello di dimensione metropolitana.

<sup>25</sup> Serges (2014).



I problemi e le aporie risultanti dal testo della legge n. 56 del 2014 nascono, probabilmente, proprio dalla mancata riflessione su questo concetto che dovrebbe fungere da corpo economico-sociale su cui cucire l'abito giuridico della città metropolitana. Come è stato giustamente osservato, infatti, «non si può istituire qualcosa se non si conosce che cosa si debba istituire»<sup>26</sup>.

Da questa mancanza di riflessione derivano le soluzioni incoerenti e ambigue della legge così come le difficoltà di funzionamento dell'ente.

A cominciare dalla scelta di confermare per il nuovo ente la circoscrizione provinciale. Un ente nuovo che si sostituisce ad un ente preesistente, assumendone funzioni e circoscrizione territoriale non ha infatti molto senso. Se proprio si dovevano lasciare invariate le circoscrizioni provinciali, sarebbe stato molto più semplice ed efficace riformare la vecchia provincia, ampliando le funzioni di quelle province individuate come città metropolitane, conservando in questo modo un sistema di governo già collaudato e funzionante.

Le città metropolitane per come disciplinate nella legge n. 56 del 2014 sono diventate pertanto delle incompiute, con uno statuto giuridico ambiguo, prive di una propria identità non solo sul piano storico ma anche su quello economico e sociale ed anche, di conseguenza, di loro identità sul piano giuridico.

Al momento questi nuovi enti non rappresentano altro che una brutta copia delle province<sup>27</sup>. Brutta copia perché se ne ereditano le funzioni e le circoscrizioni territoriali, non ne conservano il sistema di governo, nonostante – come osservato – abbiano assunto anche ulteriori funzioni che, come le pianificazioni territoriale e strategica, necessiterebbero di una forte legittimazione politica per essere concretamente realizzate.

#### **15.4. Il modello della legge n. 142 del 1990 e il nesso di pregiudizialità tra la nozione extra giuridica di «area metropolitana» e quella giuridica di «città metropolitana». Un buon modello mai attuato**

I difetti della legge n. 56 del 2014 avrebbero potuto essere evitati se solo si fosse recuperato ciò che di positivo era contenuto nella legge n. 142 del 1990. Il disegno di questa legge, infatti, sebbene non sia andato esente da critiche<sup>28</sup>, era dotato di una sua coerenza intrinseca, perché tentava di dare una veste giuridica ad una nuova realtà urbanistica ed economico-sociale che si era andata costituendo in modo del tutto spontaneo a seguito del processo di urbanizzazione iniziato con forza a partire dal secondo dopoguerra.

La legge del 1990 era il frutto di un dibattito di oltre 30 anni, in cui la cultura giuridica, sulla scia di quella urbanistica, si era interessata alla questione della nuova dimensione metropolitana assunta dalle città.

Dal punto di vista giuridico il problema delle aree metropolitane si pose perché apparve evidente che questo sviluppo che si era prodotto intorno ad alcune città capoluogo aveva creato

<sup>26</sup> Serges (2014).

<sup>27</sup> Staiano (2014).

<sup>28</sup> Soprattutto perché creava un unico modello per aree metropolitane con caratteristiche molto diverse tra di loro cfr., fra i tanti, Bellomia, (1998, p. 133), secondo cui: «Stanno ai poli opposti i casi di Roma e di Bari: se dall'Area metropolitana romana (supposta coincidente con il limite provinciale) detraiamo gli abitanti della città di Roma come accertati dal censimento del 1991 otteniamo un numero di abitanti di appena 985.547; analoga operazione condotta nei confronti dell'Area metropolitana barese (sempre supposta coincidente con la Provincia) porta a un numero di abitanti, per la sola Provincia, di ben 1.187.861 unità, cifra enorme, se posta a raffronto con gli appena 342.309 abitanti di Bari. Appare, ancora una volta, evidente la incongruenza logica in cui è caduto il legislatore nel prevedere un unico modello anelastico di governo metropolitano»

agglomerati che si erano estesi al di là delle circoscrizioni amministrative dei comuni, superando a volte gli stessi confini provinciali sino ad arrivare, con il tempo, anche al superamento di quelli regionali<sup>29</sup>; agglomerati urbani per il cui governo risultavano insufficienti tutti i tradizionali enti locali.

Ciò aveva determinato una evidente obsolescenza delle circoscrizioni amministrative esistenti perché i comuni, anche capoluogo, erano diventati solo una parte di una conurbazione che li superava, e perché le province non necessariamente coincidevano con questa nuova conurbazione, potendo essere più ampie o più piccole della nuova realtà metropolitana.

Si pose così il problema di creare «un centro di governo unitario per l'area»<sup>30</sup>, cioè un nuovo ente in grado di governare queste nuove realtà urbane. Ciò che richiedeva, in primo luogo, un processo di accentramento amministrativo, perché occorreva riordinare, trasferendole verso l'alto, una pluralità di competenze che incidono in maniera diretta sul governo di questa area, come quelle in materia di servizi a rete, di urbanistica e di sviluppo economico sociale<sup>31</sup>.

Per realizzare questo obiettivo si possono in astratto utilizzare due modelli: quello di provincia metropolitana, cioè di un «metodo di coordinamento tra un insieme di realtà urbane», che deve funzionare attraverso un'implementazione dei rapporti orizzontali tra comuni; oppure quello di una città metropolitana, cioè «uno strumento per dirigere grandi metropoli che si estendono oramai al di fuori dei loro confini»<sup>32</sup>, cioè uno strumento di razionalizzazione dell'espansione che il comune capoluogo ha avuto nel corso degli anni e la sua posizione egemone.

Nel disegno della legge 142 del 1990<sup>33</sup> si optò per il secondo modello. La stessa nozione di area metropolitana, la disarticolazione del comune capoluogo in più comuni, la correlativa fusione di altri comuni, la non coincidenza della città con la provincia lo lasciano ipotizzare. Anche le competenze della città metropolitana lo lasciano intendere, perché essa non solo aveva nove competenze e assorbiva quelle della provincia ma attraeva a sé anche le competenze dei comuni capoluogo i quali, una volta rimpiccioliti, avrebbero ceduto buona parte dei loro compiti al nuovo ente.

Questa legge, infatti, distingueva preliminarmente la nozione di «area metropolitana», propria delle scienze non giuridiche, da quella di «città metropolitana», nozione giuridica. Istituiva così un nesso di strumentalità tra i due concetti e costruiva il modello giuridico di governo dell'ente sull'idea di dare ad una città che si era estesa oltre i suoi confini (diventando appunto una metropoli), un governo unitario perché potessero essere affrontate le questioni urbanistiche, economiche e sociali con strumenti adeguati alla nuova scala assunta della nuova realtà urbana.

Per questo la città metropolitana era istituita solo a valle del procedimento di identificazione dell'«area metropolitana», un'area che solo occasionalmente sarebbe potuta coincidere con i confini della provincia.

Il presupposto da cui partiva la legge n. 142 del 1990 era che l'area metropolitana non coincidesse con la provincia, ma che questa fosse identificabile, al di là delle esistenti ripartizioni

---

<sup>29</sup> Osserva Pastori (1987) che «va ricordato innanzitutto come nella maggior parte dei casi tali aree si sono diffuse secondo ambiti territoriali che hanno travalicato le circoscrizioni e i confini dei poteri locali esistenti, sia di primo che di secondo livello, e talora anche di Regioni o Stati-membri, cosicché una stessa realtà socio-economica e territoriale metropolitana è venuta ad essere sottoposta ad una pluralità di soggetti pubblici localmente e separatamente competenti».

<sup>30</sup> Pastori (1987).

<sup>31</sup> Pastori (1987), secondo cui «Tale problema di adeguamento non investe, tuttavia, si badi, la totalità delle funzioni e dei servizi gestiti dai pubblici poteri nell'area, ma riguarda propriamente solo quegli aspetti dell'attività dei pubblici poteri che, per la dimensione degli effetti disposti e per la natura delle opere e dei servizi interessati, incidono sull'area nel suo insieme (si pensi alla pianificazione territoriale-urbanistica, all'impianto e alla gestione dei servizi «a rete» sul territorio, quali in particolare i trasporti, all'apprestamento di servizi di tipo specializzato anche in altri settori)».

<sup>32</sup> Salerno (2014)

<sup>33</sup> Cuocolo (1990), Atripaldi (1993), Balboni (1997), Demuro (1997), Pizzetti (1995), Vandelli (1990).

amministrative, sulla base del fenomeno economico, sociale ed urbanistico che la legge individuava nell'area metropolitana,

Per l'articolo 17 della legge n. 142 del 1990, infatti, le aree metropolitane dovevano essere individuate nelle zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti avessero avuto con tali comuni «*rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali*».

Prima della questione relativa al governo, la legge si poneva dunque il problema legato alla stessa definizione in termini geografici e di identità dell'area, che avrebbe rappresentare una realtà già integrata dal punto di vista economico, sociale culturale e urbanistico. Solo dopo aver tracciato i confini di un tale insediamento, si poneva il problema di garantirne il governo unitario<sup>34</sup>.

Inoltre, proprio questa idea di dare un governo unitario alla nuova «città» comportava la necessità che la istituenda città metropolitana fosse destinata a sostituirsi al tempo stesso alla provincia e alla città capoluogo, innescando così un duplice processo, uno di accentramento, che coinvolgeva il comune capoluogo e i comuni rientranti nell'area, e un altro di decentramento, relativo al comune capoluogo, destinato a sembrarsi perché sostituito dal nuovo ente.

Recitava l'art. 19 della legge del 1990 che «la legge regionale, nel ripartire fra i comuni e la città metropolitana le funzioni amministrative, attribuisce alla città metropolitana, *oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni* quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana», nell'ambito delle materie individuate dalla legge stessa.

Il modello prescelto dalla legge n. 142 del 1990 allora spiega anche le ragioni del suo fallimento, che non è da attribuire, in maniera semplicistica, alla sola inerzia regionale, perché a questa eventualità si sarebbe potuto fare fronte con l'utilizzo dei poteri sostitutivi governativi che erano puntualmente disciplinati dalla legge. Il modello individuato dalla legge del 1990 contrastava con la cultura politica e giuridica del nostro paese e con la storia istituzionale repubblicana, perché la città metropolitana, comunque la si voglia considerare, determina un processo esattamente inverso a quello cui il nostro legislatore, sia ordinario che costituente ci ha sempre abituato, ossia il decentramento, comportando al contrario un cospicuo processo di trasferimento di funzioni e compiti dal basso verso l'alto, rappresentando uno strumento di indubbia semplificazione dell'azione amministrativa.

La distonia di questo processo rispetto alla cultura amministrativa e politica italiana spiega così non solo l'inerzia regionale ma anche la mancata attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato.

La legge n. 56 del 2014, invece, ha proceduto in modo del tutto coerente con lo spirito nazionale: si è cambiato tutto perché nulla cambiasse, con l'effetto di rendere il sistema ancora più confuso e inefficiente.

## Bibliografia

- Aquarone G. (1961), *Grandi città ed aree metropolitane in Italia*. Bologna: Zanichelli.  
 Atripaldi V. (1993), *Il governo metropolitano. Aspetti di una politica delle istituzioni, Ambiente e sviluppo urbano*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.  
 Balboni (1997), "L'area/città metropolitana tra funzioni e finzioni", *Re*, 5, 815.  
 Bartole S. (2003), L'ordinamento regionale, in S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi (a cura di), *Diritto regionale. Dopo le riforme*. Bologna: il Mulino.

<sup>34</sup> Osserva Pinto (2010) che «la stessa identità tra area geografica e struttura di governo ha costituito il primo e, per certi versi il più importante, dei problemi da affrontare».

- Bellomia S. (1998), "Il governo metropolitano e i problemi di Roma capitale della repubblica", *Riv. giur. edilizia*, fasc.4.
- Bin R. (2013), Il nodo delle province, in [robertobin.it/ARTICOLI/ProvinceRR.pdf](http://robertobin.it/ARTICOLI/ProvinceRR.pdf).
- Caravita di Toritto B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie locali fra Repubblica e Unione europea*. Torino: Giappichelli.
- Ciarlo P. (2013), *Audizione informale di esperti nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C. 1542 recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"*, Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, 23 ottobre 2013.
- Cuocolo F. (1990), "Assetto e finalità della nuova struttura metropolitana", *Quad. reg.*, pp. 1095 ss.
- De Martin G.C. (2014), "Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici", *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, pp. 21 ss.
- Demuro G. (1997), "La definizione dell'assetto territoriale dei Comuni e delle Province e il procedimento di definizione delle aree metropolitane nella L. 142/1990", *Arch. dir. cost.*, pp. 310 ss.
- Fabrizzi F., Sterpa A. (2013), *Città metropolitane, Digesto discipline pubblicistiche*, aggiornamento 2017.
- Iannello C. (2013), "Le città metropolitane nell'ingorgo provinciale", *Il Manifesto*, 3 dicembre.
- Jones V. (1942), *Metropolitan government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mobilio G. (2015), "Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge «Delrio»", *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 5.
- Mumford L. (1938), *The culture of Cities*. New York: Mariner Books.
- Pastori G. (1987), voce *Aree metropolitane*, *Digesto discipline pubblicistiche*.
- Patroni Griffi A. (2016), "Le città metropolitane nel guado costituzionale", [federalismi.it](http://federalismi.it).
- Pinto F. (2010), *Città metropolitana, Digesto discipline pubblicistiche*, aggiornamento 2010.
- Pizzetti F. (1995), "Le mille contraddizioni della vicenda italiana: la discussione sulle Aree metropolitane", *Arel*, n. 3.
- Pizzetti F. (2013), "La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obbiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali", *Astrid Rassegna*, n. 19.
- Salerno G.M. (2014), "Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità", [federalismi.it](http://federalismi.it).
- Serges G. (2014), "Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla *metropolitan culture* dei primi del Novecento alla riforma Delrio", [federalismi.it](http://federalismi.it), Osservatorio Città metropolitane.
- Staiano S. (2014), "Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), gennaio.
- Vandelli L. (1990), *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142, (artt. 17-21)*, Rimini: Maggioli.

# **TERZA PARTE**

## **RISORSE, ATTIVITÀ PRODUTTIVE, INFRASTRUTTURE**





## 16. L'ESPERIENZA DEL PON CITTÀ METROPOLITANE NELLA GOVERNANCE DI CITTÀ E TERRITORI

di Giorgio Martini

### 16.1. L'esigenza di una politica e di una governance coordinata per le città: il piano strategico della città metropolitana

In Italia la politica per le città ha sempre mostrato una certa frammentazione tra strumenti e competenze, privilegiando procedure e metodi di carattere episodico rispetto a iniziative coordinate e strutturate nel tempo e nei contenuti. Negli anni è prevalsa infatti la tendenza di sviluppare politiche *nelle città* (manovre finanziarie, bandi periferie, *smart cities*, infrastrutture di trasporto, politiche abitative, ecc.) piuttosto che una *governance* delle politiche urbane vere e proprie (*politiche delle città*), intese come azione di trasformazione sostenibile e di riassetto competitivo della città del futuro, che nasce essenzialmente da una visione basata sul proprio specifico capitale territoriale e identitario.

Come noto, le città metropolitane sono chiamate in questi ultimi anni dalle strategie nazionali e comunitarie, a sviluppare sempre più una visione strategica del territorio metropolitano, gestendo in maniera coerente le risorse programmate e le iniziative sviluppate a livello nazionale, sulla base di un quadro di riferimento pianificatorio e programmatico in cui siano esplicitati, condivisi e organizzati obiettivi, priorità strategiche, risultati attesi e tempi di realizzazione.

In questa ottica si inquadra il senso del piano strategico della città metropolitana previsto dalla legge Delrio. È importante infatti sottolineare che, per le ragioni dette in precedenza, tale strumento debba contenere le componenti strutturali che prefigurano le scelte da attuarsi sul tempo lungo, così come le componenti della programmazione di breve-medio periodo, con la messa in coerenza dei diversi interventi.

### 16.2. PON METRO, elementi di innovazione

Tra le iniziative citate, il PON METRO si configura come il primo esempio di programma dedicato alle città metropolitane in Europa, in cui l'azione multilivello viene esplicitata in maniera operativa e declinata in una procedura definita. Gli elementi rilevanti introdotti dal Programma si riferiscono a caratteristiche di contenuto e procedurali di seguito indicati.

### 16.2.1. Principio della co-progettazione

La co-progettazione strategica con l'individuazione delle sfide territoriali con cui il Programma intende confrontarsi è avvenuta attraverso un percorso di confronto partenariale che ha visto la partecipazione dei Sindaci, dell'Associazione nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), delle Regioni interessate e delle Amministrazioni centrali e altri soggetti competenti per materia, oltre alle parti economiche, sociali e ambientali, che ha portato alla scelta di un numero limitato e motivato di azioni integrate.

Il percorso di confronto tecnico, avviato sin dal febbraio 2014, non si è esaurito con l'approvazione del Programma, ma è proseguito nella redazione dei Piani Operativi fino all'individuazione delle singole operazioni da parte delle AU, attivando attraverso i tavoli tecnici la verifica di ammissibilità delle tipologie di spesa da parte dell'AdG, l'allineamento e l'integrazione tra gli obiettivi generali e trasversali perseguiti a scala nazionale e le priorità espresse dalle città, nel rispetto dei principi esposti dai commi 5 e 6 dell'art. 7 del Regolamento (UE) 1301/2013.

Questo principio è stato messo in pratica e ha prodotto i risultati migliori laddove i documenti strategici hanno saputo interpretare il contesto urbano e metropolitano, individuando singole azioni che fossero l'espressione di una strategia urbana più ampia e si integrassero con programmi settoriali di livello urbano e metropolitano.

### 16.2.2.1 contenuti della co-progettazione: concentrazione degli obiettivi e integrazione delle strategie

Il percorso di co-progettazione in coerenza con i principi delineati nell'Accordo di Partenariato, si muove essenzialmente in due direzioni operative: concentrazione tematica e integrazione tra interventi.

*Concentrazione tematica: chiarezza degli obiettivi per garantire risultati concreti e misurabili*

La prima direzione prevede la concentrazione tematica delle operazioni, definendo una correlazione stretta tra obiettivo specifico e risultato atteso, in modo da evitare dispersioni di risorse su tematiche non ritenute strategiche o prioritarie. Il rischio di questo approccio all'interno di organismi complessi come sono le città è quello del procedere per azioni settoriali, i cui effetti possono risultare non soddisfacenti se non supportati da una azione integrata.

*Strategia integrata di sviluppo urbano: l'importanza del documento di strategia*

La seconda direzione prevede che l'insieme delle operazioni venga inquadrato all'interno di un documento di strategia che assicuri la coerenza del singolo intervento con il resto delle strategie urbane all'interno del PON METRO, ma anche al di fuori di esso. L'integrazione delle operazioni all'interno di una strategia coerente, che trovi riscontro all'interno degli strumenti di pianificazione e di programmazione ordinaria è il fondamento dell'efficacia del Programma, al di là del risultato ottenuto dall'insieme delle singole operazioni.

Questa considerazione, che può apparire una banalità, a volte è la condizione più difficile da realizzarsi, perché i vincoli tematici e soprattutto l'istanza della fattibilità-cantierabilità degli interventi che deve garantire risultati all'interno del ciclo-vita del Programma, determina scelte che privilegiano in molti casi il requisito della fattibilità a scapito di quello dell'integrazione.

### **16.3. Il modello del PON METRO come esempio di attuazione dell'azione integrata: documento di strategia, piano operativo, operazioni**

Il modello organizzativo ha prefigurato un percorso di progettazione basato su due strumenti fondamentali: Il Documento strategico e il Piano operativo, che costituiscono la struttura portante dell'attuazione del Programma.

#### *16.3.1. Il documento di strategia: fabbisogni e coerenza con il contesto metropolitano*

Il documento di strategia è uno strumento essenziale, che agisce a monte dell'atto di delega e costituisce il principale strumento di indirizzo delle operazioni nei confronti di una visione dinamica della città, in cui dovrebbero essere messi in evidenza:

- i presupposti in termini di fabbisogni;
- le problematiche specifiche relative al contesto urbano e metropolitano;
- gli obiettivi di breve e lungo periodo;
- le scelte strategiche operate in base alle priorità, i risultati attesi commisurati sulla base delle azioni da privilegiare.

Questo documento rappresenta l'esplicitazione di "dove vuole andare la città"; al documento è affidato il difficile compito di esprimere e definire un fabbisogno in termini di priorità per specifici obiettivi, ad esempio, aumento dell'efficienza della mobilità sostenibile piuttosto che incremento dell'offerta di edilizia pubblica a carattere sociale, relazionandosi con il complesso delle dinamiche e delle politiche messe in atto nella città metropolitana.

Il documento di strategia diviene tanto più efficace quanto riesce a relazionarsi con gli strumenti di programmazione e pianificazione della città, costruendo di fatto il terreno di relazione tra la singola operazione e il quadro socio economico e fisico della città in un quadro dinamico; ad esempio, il fabbisogno di mobilità sostenibile dovrebbe relazionarsi oltre che al deficit di trasporto misurato in termini statici, anche ad esempio alle strategie (se ve ne sono) di riequilibrio delle funzioni all'interno della città metropolitana, alla riduzione dei flussi pendolari in assoluto e della loro ottimizzazione.

#### *16.3.2. Il Piano Operativo: coerenza delle azioni con programmi e piani settoriali e con strategie di sistema*

Il Piano Operativo è il documento di messa in opera delle singole operazioni, ne indica il numero e la qualità, le modalità di attuazione, mettendo in relazione i costi rispetto alle dotazioni finanziarie programmate. Al Piano operativo è affidata la verifica generale e puntuale delle coerenze con il contesto in relazione agli obiettivi e risultati del Programma.

Gli elementi di descrizione e controllo delle coerenze del Piano Operativo sono espressi per asse e sono sintetizzabili come segue.

##### **1. Sintesi della strategia di intervento**

In questa sezione si rappresenta la coerenza delle operazioni proposte con il quadro territoriale, in particolare:

- degli interventi programmati e in corso di attuazione attinenti con le operazioni proposte;
- dell'assetto territoriale prefigurato dagli strumenti urbanistici e dagli indirizzi strategici delle policy urbane descritte nei documenti di programmazione e pianificazione nonché

dagli strumenti di intervento specifici (piano strategico della città metropolitana, “Agende” piani speciali, programma del sindaco ecc.).

2. Indicatori di risultato

In questa sezione si mette in luce la batteria di indicatori di (output e risultato) con cui misurare i risultati e la fonte di rilevazione. La definizione degli output e dei risultati e del sistema degli indicatori è fondamentale e richiede una verifica da parte delle Amministrazioni di identificare strutture interne o esterne all'Amministrazione in grado di rilevare le realizzazioni in termini di effetti indotti dall' intervento.

3. Dotazione finanziaria

Coerenza con il quadro finanziario (assi, misure).

### 16.3.3. Le schede Progetto, verifica puntuale del quadro di coerenze

Le schede progetto sono la parte cruciale del Programma in quanto le operazioni scelte hanno il compito di “mettere in pratica” gli obiettivi del Programma, ma allo stesso tempo hanno il compito di sviluppare le necessarie interazioni con interventi interni ed esterni al PON METRO che hanno rilevanza con questi ultimi. Per rilevanza si intende che le operazioni debbano essere:

- *complementari* con altri interventi dello stesso settore o in settori diversi, ma in grado di costruire un sistema complesso (ad esempio le piste ciclabili associate al sistema dei corridoi ambientali), oppure riqualificazione di alloggi per le fasce sociali marginali all'interno di una strategia di rilancio socio economico di un quartiere;
- *sinergici* con interventi complessi che affrontano strategie di riqualificazione e di potenziamento dell'offerta di servizi urbani, anche in un'ottica metropolitana (ad esempio, erogazione di servizi digitali estesi a comuni periferici in un'ottica di potenziamento di sistemi periferici, anche legati ad interventi infrastrutturali di potenziamento).

In altre parole, l'intervento selezionato all'interno PON METRO ha tanto più significato quanto riesce ad integrarsi con la strategia locale urbana ed essere un elemento in grado di generare effetti moltiplicatori sul territorio, sia come esperienza “pilota” in grado di sperimentare un approccio innovativo su un settore, sia come “frammento” di un intervento con un respiro strategico più ampio. La descrizione del progetto nella scheda è stata costruita proprio con questa finalità.

Le categorie descrittive sono le seguenti:

- obiettivi, ricadute del progetto e target di riferimento (destinatari ultimi): questa sezione è finalizzata a spiegare le motivazioni della scelta del progetto, le problematiche di riferimento, perché si è sviluppato all'interno del PON METRO, i gruppi bersaglio dell'intervento, le ricadute ecc.;
- descrizione dell'intervento: la descrizione dettagliata dei contenuti, natura dell'intervento, descrizione degli output e dei prodotti dal punto di vista tipologico e prestazionale, procedure di realizzazione, caratteristiche della progettazione, tipo di forniture di beni e servizi ecc.;
- coerenza con la programmazione nazionale/regionale e con gli strumenti di pianificazione previsti per il livello comunale: in questa sezione è messa in evidenza la complementarietà e la sinergia dell'intervento con la pianificazione regolativa e strategica del Comune di riferimento, o della Città metropolitana nel caso sia già attivo un piano strategico della Città metropolitana. In questo contesto il concetto di complementarietà assume un ruolo determinante nel caso in cui l'operazione sia strettamente correlata con interventi strutturali o strategici previsti ad esempio nei Patti per lo sviluppo delle Città Metropolitane, o all'interno del Piano Periferie;



- coerenza con il Programma, i criteri di selezione degli interventi e la strategia d'Asse: questa sezione ha la funzione di argomentare la coerenza con gli altri progetti all'interno dell'Asse e restituire il grado di mutua integrazione delle azioni nei confronti di un obiettivo specifico;
- collegamento e sinergia con altre azioni del PON Metro (azioni integrate): come detto, il PON METRO mira a sviluppare correlazioni tra interventi che divengono mutuamente complementari; il Programma prevede una strategia integrata che sarà sviluppata in stretta sinergia, con gli altri assi, in particolare gli Assi 3 e 4, ma anche relativamente ai servizi digitali dell'Asse 1 "Agenda digitale metropolitana" (ad esempio facilitandone l'impiego da parte di persone svantaggiate o di origine straniera) e gli strumenti di infomobilità realizzati attraverso l'Asse 2 "Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana", oltre che con altri programmi, ad esempio, il PON Inclusione e i Programmi operativi regionali FSE;
- sostenibilità economica e gestionale e governance del progetto: questa parte si riferisce alla descrizione delle modalità dei tempi e della strategia di realizzazione del progetto.

#### **16.4. Un esempio di integrazione tra strumenti: il PON METRO e il Patto per lo Sviluppo delle Città Metropolitane, finanziate dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)**

Come esempio di complementarietà e integrazione è evidente l'integrazione tra interventi previsti tra il PON METRO e i cosiddetti "Patti per lo sviluppo delle Città metropolitane" finanziati in prevalenza da risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Nei Patti per le città di Napoli, Cagliari, Bari, Milano, Firenze vi sono significative risorse aggiuntive apportate nel completamento degli interventi programmati all'interno del PON METRO.

Il Patto per lo sviluppo per la città di Napoli ha una dimensione finanziaria totale di circa 629 milioni di euro di cui 308 provenienti dal Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. e prevede interventi sulle periferie, sui trasporti, sul patrimonio storico, come la riqualificazione delle scale antiche e gli incentivi per il restauro degli edifici storici. Il PON METRO prevede due interventi: "Restart Scampia" ed "efficientamento energetico" per una dotazione complessiva di 23.6 milioni di euro, che il Patto incrementa di ulteriori 105 milioni di euro, elevandone la dotazione finanziaria a 128, 6 milioni di euro.

#### **16.5. Gli effetti territoriali di scala metropolitana del PON METRO verso un modello organizzativo territoriale operativo, con logiche di area vasta della Città metropolitana**

La logica di sistema urbano integrato su larga scala promossa dal PON METRO ha inoltre effetti pratici nei progetti che per la prima volta in maniera consapevole, costruiscono relazioni di interdipendenza e complementarietà funzionali su temi specifici, legati alle relazioni più tradizionalmente "fisiche" dell'accessibilità e mobilità, ma anche alle relazioni immateriali costituite da reti e servizi tecnologici tra i comuni appartenenti all'hinterland metropolitano.

È il caso del progetto Standard TeTRA (NAII.1.1.a) – Rete Radiomobile per la Zona Rossa in area metropolitana. Introdotto nel Piano Operativo Complementare del PON METRO.

Il progetto in questione ha come scopo la creazione di una rete radiomobile in dotazione alla Polizia Locale che possa ordinariamente gestire le problematiche di mobilità e tutela del territorio in ambito metropolitano relativamente ai 23 comuni ricompresi nella zona rossa, e straordina-

riamente, gestire in via cautelativa l'emergenza evacuazione in caso di ripresa dell'attività eruttiva, consentendo l'uso di canali di comunicazione rivolti a più soggetti (Polizia Locale, Protezione civile, forze dell'ordine, ecc.) che non "soffrono" interruzione di servizio per saturazione della banda.

Questa soluzione, osservata in tutta la sua efficacia, sostiene il processo di consolidamento e di strutturazione del modello organizzativo della Città Metropolitana secondo il disegno della "Legge Delrio".

Il carattere innovativo è rappresentato dalla rete che si definisce tra comune capoluogo e comuni della cinta metropolitana che ne rafforza le relazioni.

## **16.6. Il PON METRO come territorio di sperimentazione per la pianificazione strategica della città metropolitana**

La sperimentazione del PON METRO si inquadra indubbiamente in un contesto di riforma e di attenzione nei confronti del tema del governo delle trasformazioni della Città Metropolitana.

Si è riconosciuto infatti a livello istituzionale la città metropolitana come sistema complesso che trascende i limiti fisici e amministrativi della "città fisica" del comune capoluogo. In questo contesto, il PON METRO rappresenta uno strumento importante, al di là della sua dimensione finanziaria. Il Programma rappresenta infatti, sia uno strumento di attuazione "mirata" delle politiche urbane volte al raggiungimento degli obiettivi EU 2020, sia uno strumento di indirizzo strategico per contribuire alla definizione di prospettive per il futuro delle città, in grado di alimentare la condivisione e lo scambio di esperienze e buone pratiche a livello europeo.

## 17. IL BANDO PERIFERIE NELLE CITTÀ METROPOLITANE

di *Massimo Allulli*

Con la pubblicazione nel maggio del 2016 del Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (da ora: Bando Periferie) si è attivato un processo di trasformazione di parti delle città italiane per molti versi inedito dal punto di vista quantitativo e qualitativo. Dal punto di vista quantitativo, in 448 Comuni tra capoluoghi di Provincia e Comuni metropolitani si stanno attuando in questi mesi 120 progetti per un insieme di 2.177 interventi di trasformazione e riqualificazione in aree urbane interessate da fenomeni di degrado e carenza di servizi. Dal punto di vista qualitativo, i 120 progetti presentano elementi di interessante innovazione. Integrano interventi materiali di riqualificazione edilizia e infrastrutturazione con interventi immateriali di promozione economica, sociale e culturale del territorio, non consumano suolo, spesso si basano su processi di governance e pianificazione innovativi.

Il Bando è stato pubblicato a seguito dello stanziamento di 500 milioni di Euro nella legge di stabilità del 2015 per un "Fondo per l'attuazione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie" (articolo 1, comma 978, della legge 28 dicembre 2015, n. 208). I potenziali beneficiari sono stati individuati nei Comuni capoluogo di provincia, nei Comuni capoluogo di Città Metropolitana, e nelle Città Metropolitane. Il Bando ha lasciato ampia libertà ai beneficiari nella definizione delle aree di intervento e delle azioni. Per periferie il Bando ha inteso «le aree urbane caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi», senza dare quindi al concetto di "periferia" un'accezione di carattere spaziale. Quanto alle tipologie di intervento ammissibili, il bando prevedeva progetti che contemplassero azione rivolte al «miglioramento della qualità del decoro urbano», alla «manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti», all'accrescimento «della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana», al «potenziamento delle prestazioni e dei servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore», alla «mobilità sostenibile» e alle «attività culturali ed educative». Ulteriore elemento di novità è consistito nella possibilità che il bando ha attribuito ai beneficiari di destinare fino al 5% delle risorse ad attività di pianificazione e progettazione o a «investimenti immateriali quali e-government, marketing territoriale, sviluppo di nuovi servizi, formazione». Il limite per l'ammontare del finanziamento è stato fissato a 18 milioni di Euro per i Comuni e a 40 milioni di Euro per le Città Metropolitane, ferma restando la possibilità di reperire ulteriori co-finanziamenti pubblici e privati.

La pubblicazione del Bando nel maggio del 2017 ha visto una massiccia risposta da parte dei Comuni e Città Metropolitane, coi 120 progetti presentati entro la fine dell'agosto successivo. Nel gennaio del 2017 è stata pubblicata la graduatoria dei progetti, dei quali i primi 24 classificati sono stati ammessi al finanziamento stanziato dalla legge di Stabilità. Tuttavia, forse anche in ragione dell'ampia risposta da parte delle amministrazioni territoriali, il Governo Nazionale ha ritenuto di

individuare le risorse per finanziare tutti i 120 progetti presentati, per un ammontare complessivo di 2,1 miliardi di euro. Le risorse ulteriori sono state individuate tramite due delibere CIPE del 3 marzo e del 7 agosto 2017. Con questo finanziamento si sono quindi attivati tutti i 120 progetti che, nel loro complesso (considerando anche i co-finanziamenti pubblici e privati) raggiungono un valore di 3,8 miliardi di Euro. Ma, come osservato, al di là della rilevanza economica sono molti gli aspetti di interesse nei progetti attivati dal Bando. Tra questi c'è senza dubbio il coinvolgimento delle Città Metropolitane, per la prima volta messe alla prova nella progettazione di progetti di rigenerazione delle periferie.

### 17.1. Le città metropolitane nel bando periferie

Sono 13 i progetti presentati dalle Città Metropolitane in risposta al Bando Periferie. I 662 interventi attivati da questi progetti interessano il territorio di ben 348 comuni, per un insieme di 14 milioni di abitanti. In media, ciascun progetto metropolitano contempla 51 interventi. Complessivamente, il valore dei 13 progetti corrisponde a 859 milioni di Euro, dei quali 517 milioni sono finanziati direttamente dal Governo tramite il Bando.

L'Ufficio Studi di ANCI ha condotto un'analisi dei 120 progetti identificando 15 aree tematiche cui ricondurre i 2.177 interventi di cui essi si compongono (Fig. 1). L'analisi della distribuzione degli interventi per area tematica (sulla base del valore) mostra alcuni dati interessanti. L'area tematica di intervento più rilevante nelle città metropolitane è quella relativa allo spazio pubblico. In questo ambito rientrano gli interventi volti alla riqualificazione di aree pubbliche della città: piazze, marciapiedi, aree mercatali. Si tratta di interventi di restyling, ripavimentazione, abbattimento di barriere architettoniche, arredo urbano. A questo ambito tematico nelle città metropolitane sono destinate quasi il 18% delle risorse complessive, dato che sull'insieme dei progetti è più basso (pari al 13,3%). Nei comuni capoluogo è invece il recupero delle aree dismesse a occupare il primo posto nella graduatoria dei settori tematici. Questo scostamento tra città metropolitane e comuni capoluogo può fornire una prima indicazione sulla differenza della "questione periferia" nelle città metropolitane. Queste ultime sono probabilmente meno direttamente coinvolte dei Comuni capoluogo dalla presenza di aree dismesse nei quartieri di tradizione industriale, ma sono più orientate all'incremento della qualità urbana dei Comuni metropolitani. Al secondo posto per incidenza su valore complessivo dei progetti si pongono gli interventi sul tema della mobilità. Si tratta di interventi di manutenzione viaria, di nuova infrastrutturazione tanto per il TPL quanto per il trasporto privato, di mobilità sostenibile. In quest'ultimo ambito un ruolo molto significativo è quello attribuito dalle Città Metropolitane alla ciclabilità. Alla mobilità si affianca nelle Città Metropolitane il tema dell'edilizia scolastica, cui vengono destinate oltre il 12% delle risorse complessive dei progetti. Si tratta di interventi di riqualificazione, efficienza energetica, messa in sicurezza, cura delle aree verdi che trasformeranno gli edifici scolastici delle città interessate. Se l'intervento sullo spazio pubblico rappresenta almeno parzialmente un terreno di intervento nuovo per le Città Metropolitane, l'enfasi posta dai progetti su mobilità ed edilizia scolastica sembra essere riconducibile alle funzioni classiche ereditate dalle precedenti Province.

Tra i progetti che pongono enfasi sul tema della mobilità e dell'edilizia scolastica c'è quello della Città Metropolitana di Napoli. Nel progetto, «finalizzato alla sicurezza dell'area periferica di Scampia di Napoli ed alla contestuale riqualificazione delle aree limitrofe»<sup>1</sup>, la mobilità gioca un ruolo centrale. Il progetto si suddivide in due programmi: "Programma Edilizia Scolastica" e "Programma Viabilità" finalizzati rispettivamente alla riqualificazione delle strutture scolastiche e

---

<sup>1</sup> Relazione Generale del Progetto elaborato dalla Città Metropolitana di Napoli.

dell'assetto viario. Quest'ultimo si compone di undici diverse azioni che hanno lo scopo di migliorare il collegamento tra l'area periferica di Scampia e i comuni limitrofi, e «conseguenzialmente la sicurezza stradale, la problematica del traffico ed i tempi di percorrenza». Temi analoghi sono al centro del Progetto della Città Metropolitana di Firenze, dal titolo "Scuola che funziona = Quartiere che funziona", che si pone il duplice obiettivo di riqualificare gli edifici scolastici del territorio metropolitano e di connetterli in una rete di mobilità sostenibile. Nella relazione generale del progetto si legge: «nel contesto periferico [...] si ravvisa la necessità di un recupero funzionale, sociale, nonché di una maggiore relazione fra i vari ambiti territoriali e si ritiene che tali obbiettivi siano raggiungibili attraverso il pieno funzionamento del sistema scolastico, e più in generale dell'istruzione, inteso anche come luogo di relazioni perfettamente integrato con una vivibilità sostenibile del quartiere ed in sinergia con un adeguato sistema di verde pubblico e con un reticolo di mobilità ciclabile per una accessibilità dolce».

Tra i progetti che pongono maggiore enfasi sul tema dello spazio pubblico c'è quello della Città Metropolitana di Bari, primo classificato nella graduatoria. Il progetto si intitola "Periferie aperte" e si propone di restituire centralità allo spazio pubblico nelle periferie per «attivare processi di rivitalizzazione commerciale, immobiliare e di servizi»<sup>2</sup> e «favorire un processo di riappropriazione identitaria, culturale e simbolica dei luoghi da parte dei residenti». Si tratta quindi di interventi di riqualificazione e di creazione di nuovo spazio pubblico per trasformare «spazi privi di identità e segnati dal solipsismo edilizio» e trasformarli in uno «spazio identitario, di relazione e di prossimità». Un ruolo centrale in questo quadro è quello attribuito alla cultura. In particolare sarà affidato a 41 opere d'arte dislocate negli altrettanti Comuni metropolitani il compito di «disegnare nuovi modi di lettura e di attraversamento dei contesti periferici».

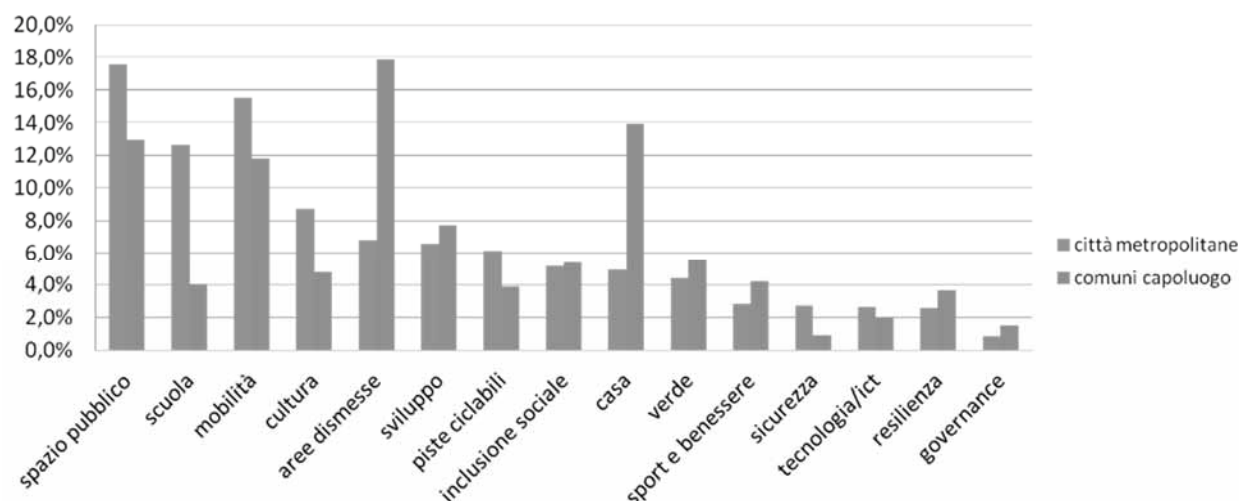
Quelli fin qui delineati sono solo alcuni esempi della grande complessità e variegazione degli interventi contemplati dai 13 progetti metropolitani. Ogni Città Metropolitana ha proprie specificità: Roma Capitale investe sulla riqualificazione di strutture militari dismesse, Venezia punta su un polo multimodale della mobilità, Messina e Reggio Calabria intervengono sui Comuni maggiormente esposti a marginalità tramite diversi interventi tra cui quelli sugli impianti sportivi, Torino punta sulla qualità ambientale e su una "corona verde" nei territori marginali a cavallo dei confini comunali, Palermo formula un progetto basato sugli obiettivi di sicurezza e legalità, così come Catania che persegue la sicurezza territoriale tramite strutture di socialità come gli impianti sportivi; le scuole sono al centro del progetto di Genova, che ne fa luoghi di incontro e apertura al territorio, mentre il progetto di Bologna è orientato alla costituzione di una rete di mobilità ciclabile di livello metropolitano. Grande attenzione al welfare, infine, è riscontrabile nel progetto di Milano che si intitola "Welfare metropolitano e rigenerazione urbana Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza".

---

<sup>2</sup> Relazione Generale del Progetto elaborato dalla Città Metropolitana di Bari.



Fig. 17.1 – Interventi per area tematica (% su valore totale). Elaborazione Ufficio Studi ANCI



## 17.2. La selezione degli interventi e la governance dei progetti

Fin qui si è brevemente detto del contenuto degli interventi. Oltre a questo, a rivestire particolare interesse è la governance di essi. Si è detto infatti come la progettazione legata al Bando Periferie abbia rappresentato un “banco di prova” per le amministrazioni metropolitane, che hanno dovuto affrontare una sfida per molti versi inedita. In particolare i nodi di interesse che le Città Metropolitane si sono trovate ad affrontare possono essere identificati nei seguenti: *i*) il rapporto con i Comuni metropolitani e l’identificazione dei territori oggetto di intervento, *ii*) il rapporto tra il progetto e la pianificazione metropolitana, con particolare riferimento al Piano Strategico, *iii*) il rapporto con la progettazione del Capoluogo metropolitano, *iv*) il reperimento del co-finanziamento.

Per quanto concerne la selezione dei territori oggetto di intervento, Tani (2018) osserva tre criteri principali adottati: «le città metropolitane nel coinvolgere i comuni hanno definito una cornice di priorità tematiche (es. Bologna), di selezione in base all’avanzamento progettuale (es. Palermo), o ambiti territoriali (es. Torino e Genova) che hanno permesso la raccolta dei progetti e la successiva selezione» (p. 58). In alcuni casi, l’articolazione istituzionale del territorio ha contribuito al processo di selezione, com’è nel caso di Bologna e Milano con «l’utilizzo delle unioni di comuni e delle zone omogenee per costruire e selezionare progetti sub-metropolitani» (*ibidem*). In altri casi, come a Torino e Roma, «la selezione è stata aiutata da indicatori di disagio a livello comunale e sub-comunale». Molto disomogeneo tra le città è il numero di comuni metropolitani coinvolti. Come sottolineano Deleo e Ombuen: «si passa dai 41 comuni sui 41 della CM di Bari agli 11 su 92 della CM di Napoli agli 8 su 121 della CM di Roma che, come nel caso di Napoli, interessa solo il 5% dell’intera popolazione metropolitana» (p. 64). Il rapporto tra le Città Metropolitane e i Comuni non si ferma ovviamente alla fase di progettazione ma riguarda l’intero processo di attuazione dei progetti. In alcuni casi le Città Metropolitane svolgono un ruolo innovativo, com’è nel caso di Venezia che ha assunto la funzione di stazione appaltante per 24 dei 44 comuni metropolitani.

Anche con riferimento al rapporto tra pianificazione e progettazione, si osserva una realtà variegata anche sulla base degli strumenti di pianificazione a disposizione delle città metropolitane. Si tratta di un elemento di interesse alla luce del fatto che la pianificazione strategica è una delle funzioni fondamentali attribuite alle Città Metropolitane dalla Legge n. 56/2014 che le ha istituite.

Così, città che sono già dotate di un Piano Strategico o che sono in procinto di approvarlo hanno fatto diretto riferimento ad esso nella progettazione del Bando Periferie. È il caso tra le altre di Bologna, Firenze, Milano, Torino. Alcune città, come Messina, hanno scelto di fare ricorso al 5% dei fondi attribuiti dal bando a interventi di governance proprio per finanziare il proprio processo di pianificazione strategica. Altre ancora hanno utilizzato elementi conoscitivi derivanti dalla progettazione del bando proprio per rafforzare il proprio processo di pianificazione strategica: «Roma, Venezia, Genova in cui il lavoro del Piano [...] ha acquisito elementi e indicazioni dal lavoro sulle periferie» (Tani, 2018, p. 60).

Allo stesso modo, sono diverse le soluzioni adottate dalle Città Metropolitane nell'affrontare il nodo del rapporto tra la progettazione del Comune capoluogo e quella di livello metropolitano. In alcuni casi, osservano Deleo e Ombuen, Città Metropolitane e Comune capoluogo si sono mossi «ognuno nel proprio ambito di competenze» non ricercando connessioni tra progetti (come nel caso di Roma, Genova, Bologna e Venezia). In altri casi sono stati ricercati diversi gradi di integrazione. È il caso, ad esempio, dei progetti di Comune e Città Metropolitana di Napoli, entrambi focalizzati sulla riqualificazione della zona di Scampia e di un'ampia area ad essa attigua, anche al di là dei confini comunali.

In ultimo, è utile menzionare come le Città Metropolitane si siano cimentate anche nel reperimento di fonti differenziate di co-finanziamento. Tra queste è possibile fare riferimento al co-finanziamento pubblico, che in particolare nelle città del sud è derivato da risorse stanziare tramite altri programmi tra i quali un ruolo importante è quello svolto dal Programma Operativo Nazionale «Città Metropolitane». È stato inoltre segnalato come elemento positivo il «dinamismo di soggetti pubblici o para-pubblici legati alla galassia statale, come l'agenzia del Demanio e il gruppo Ferrovie dello Stato (FS), che appena uscito il bando, si sono attivati con gli enti locali» (Tani, 2018, p. 61).

## **Conclusioni**

Il Bando Periferie ha rappresentato un elemento positivo di passaggio nell'evoluzione delle politiche urbane in Italia. È quanto riconosciuto dall'ANCI, il cui Presidente ha esplicitato come la rigenerazione delle periferie rappresenti «un pezzo fondamentale di quella agenda urbana, insieme concertato di iniziative delle città in collaborazione con il governo, che da tempo chiediamo»<sup>3</sup>. In questo quadro quello del bando periferie è stato un importante banco di prova per le amministrazioni metropolitane. È in questi territori che la questione delle periferie assume i caratteri di maggiore complessità, travalicando i confini comunali, come sottolineato anche dalla Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, nella quale si legge che «le periferie di una Città metropolitana possono corrispondere a piccoli comuni trasformati in quartieri residenziali, ma anche a centri con una identità propria, località turistiche, importanti realtà portuali, distretti industriali ad alta produttività, centri medi e piccoli comuni in spopolamento» (p. 10). Questa complessità spiega le soluzioni diverse adottate dalle Città Metropolitane di fronte ai nodi comuni affrontati nella progettazione: il coordinamento con i Comuni, il rapporto tra Piani e Progetti, il reperimento del co-finanziamento. Le Città Metropolitane sono enti di recente istituzione (nelle Regioni a statuto ordinario sono state istituite il 1 gennaio 2015), messe in difficoltà dai forti tagli di risorse umane ed economiche, segnate da un lungo periodo di incertezza nell'assegnazione delle funzioni

---

<sup>3</sup> Bando periferie – Decaro: «una grande occasione di futuro. ora rendere stabili fondo e politiche per la città», Comunicato ANCI del 7 giugno 2017.

demandata alle leggi regionali. Ciò nonostante e pur con i limiti e le difficoltà riscontrate, l'esperienza del Bando Periferie sembra fin qui indicare nelle Città Metropolitane un potenziale soggetto strategico nell'attuazione di un'Agenda Urbana che ponga la rigenerazione al centro delle politiche per le città.

## Bibliografia

- ANCI, Urban@it – Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane (2017), *Rigenerazione urbana: un progetto per l'Italia. Dossier sui Progetti di Comuni e Città Metropolitane per il Bando Periferie*.
- Deleo D., Ombuen S. (2017), Una interpretazione critica delle proposte per una ipotesi di agenda urbana nazionale, in ANCI, Urban@it – Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane, *Rigenerazione urbana: un progetto per l'Italia. Dossier sui Progetti di Comuni e Città Metropolitane per il Bando Periferie*.
- Tani S. (2018), Le Città Metropolitane di fronte alla sfida del Bando Periferie, in Urban@it – Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane, *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città. Terzo rapporto sulle città*. Bologna: il Mulino.

## 18. DISUGUAGLIANZE METROPOLITANE: NAPOLI A CONFRONTO CON ROMA E MILANO

di Ketì Lelo, Salvatore Monni e Federico Tommasi

In questo capitolo intendiamo comparare Napoli con le altre due più popolose città metropolitane italiane: Roma e Milano. A questo fine, mettiamo insieme le suddivisioni sub-comunali dei capoluoghi con gli altri comuni dell'hinterland confrontando i 30 quartieri e 91 comuni di Napoli con le 155 zone urbanistiche e 120 comuni di Roma e gli 88 nuclei di identità locale e 133 comuni di Milano. I dati, di fonte censuaria e illustrati dal presidente dell'Istat nella sua audizione alla Commissione parlamentare sulle periferie, sono resi disponibili in formato aperto (open data) e liberamente riutilizzabili.

Napoli, Roma e Milano, pur paragonabili in termini di popolazione residente, non lo sono in termini di superficie, forma urbana e performance economica. Rappresentano infatti bene lo storico divario tra il Nord e il Sud del Paese. Un divario che in seguito alla crisi scoppiata sul finire del 2007 risulta addirittura aumentato in termini di crescita, occupazione e benessere come mostra il capitolo di Riccardo Realfonzo, Paola Corbo e Angelantonio Viscione "Competitività e sviluppo nella città metropolitana di Napoli". Per un approfondimento della competitività territoriale delle diverse città metropolitane rimandiamo al Primo rapporto della Scuola di Governo del Territorio "La competitività italiana. Le imprese, i territori, le città metropolitane".

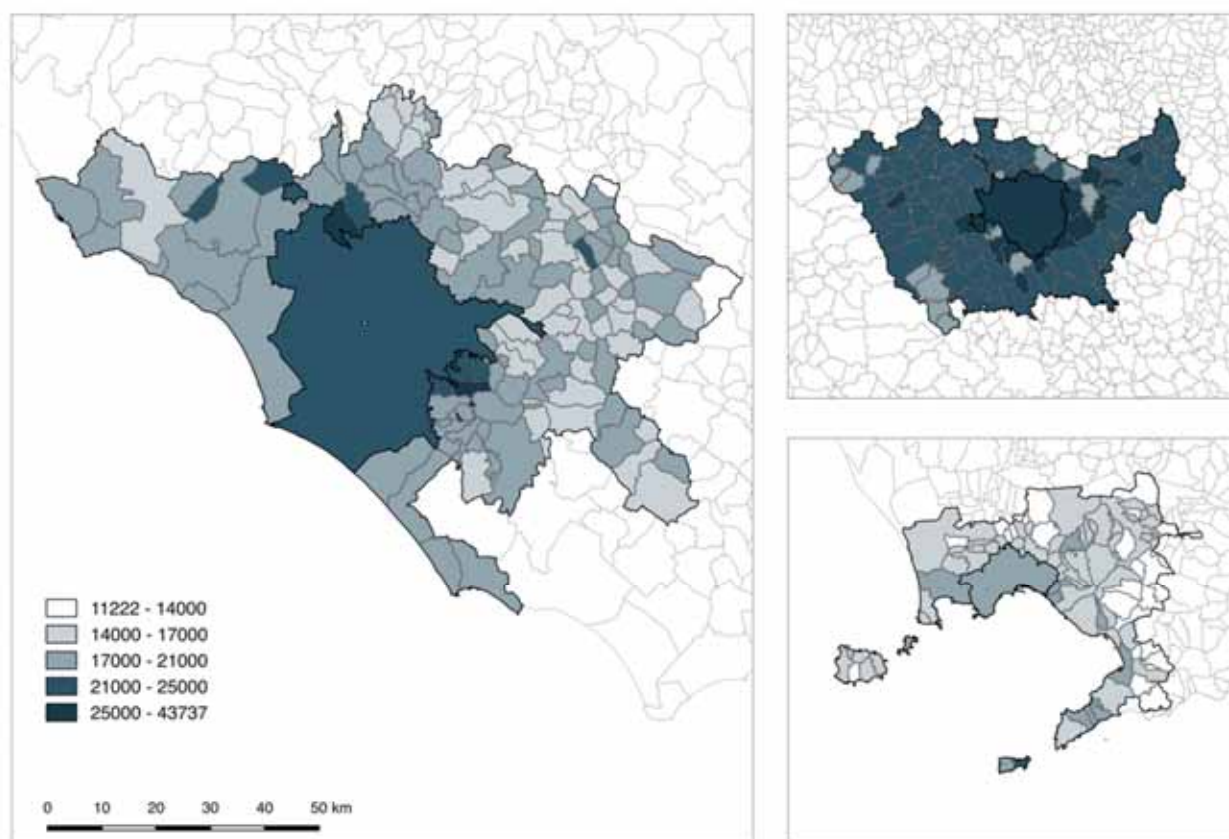
Le tre città metropolitane hanno diverse dimensioni territoriali: Milano e Napoli raggiungono insieme 274mila ettari, la metà dell'estensione di Roma (536mila ettari), un dato ancora più evidente a livello comunale, dove la somma dei capoluoghi Milano e Napoli rappresenta solo il 23% del territorio di Roma Capitale. Roma è caratterizzata dall'eccezionale dimensione del comune capoluogo, il cui limite amministrativo include ampie porzioni di campagna, mentre le aree urbane di Milano e Napoli superano i limiti delle rispettive città metropolitane, andando a saldarsi con le province confinanti. In ogni caso le periferie non rimangono immutabili, ma cambiano forme e funzioni dando vita a peculiari conformazioni urbane sia con una distribuzione eterogenea dei luoghi a rischio di esclusione sia con un'alternanza di situazioni diversificate, che diventano ancora più forti quando l'analisi si allarga oltre i confini amministrativi comunali per arrivare a quelli metropolitani, come evidenzia bene l'introduzione "Milano città in uscita" di Rosangela Lodigiani al *Rapporto sulla città di Milano 2018*.

In questa sede ci concentriamo su tre dimensioni essenziali dello sviluppo economico: reddito medio per abitante, istruzione e occupazione, rimandando per un'analisi più dettagliata, comprendente anche altre dimensioni, al nostro lavoro "Disuguaglianze metropolitane: un confronto con Milano e Napoli" pubblicato nel volume curato da Ernesto d'Albergo e Daniela De Leo *Politiche urbane per Roma: le sfide di una capitale debole*.

## 18.1. Il reddito

Per quanto riguarda il reddito medio annuo per contribuente (Figura 18.1) è interessante osservare, da un lato, come quasi l'intero territorio della città metropolitana di Milano si collochi nella fascia di reddito superiore a 20.000 euro e, dall'altro, che Milano (30.600 euro) non è il comune più ricco essendo scavalcato da cinque comuni dell'hinterland i cui redditi medi superano i 31.000 euro (Basiglio, Cusago, Segrate, San Donato e Arese). Nella città metropolitana di Roma gli unici due comuni che superano, di poco, 25.000 euro di reddito medio sono Formello e Grottaferrata, situati nella prima cintura, mentre Roma rimane poco al di sotto (24.700 euro, un valore probabilmente "appiattito" per effetto della variabilità interna all'esteso territorio comunale) e la maggior parte dei comuni dell'hinterland si colloca nella fascia tra 15 e 22.000 euro. Ben diversa si presenta la situazione della città metropolitana di Napoli dove, ad esclusione di Capri, San Sebastiano al Vesuvio, Procida e Sorrento, il resto dei comuni non supera i 20.000 euro di reddito medio; Napoli è leggermente al di sotto (19.900 euro), e numerosi comuni hanno un reddito medio per contribuente inferiore ai 15.000 euro. Nei diagrammi a scatola (Figura 18.2) la variabilità di questi dati è mostrata in relazione a tutti i comuni delle tre città metropolitane<sup>1</sup>.

Fig. 18.1 – Reddito medio per contribuente (€ 2015)

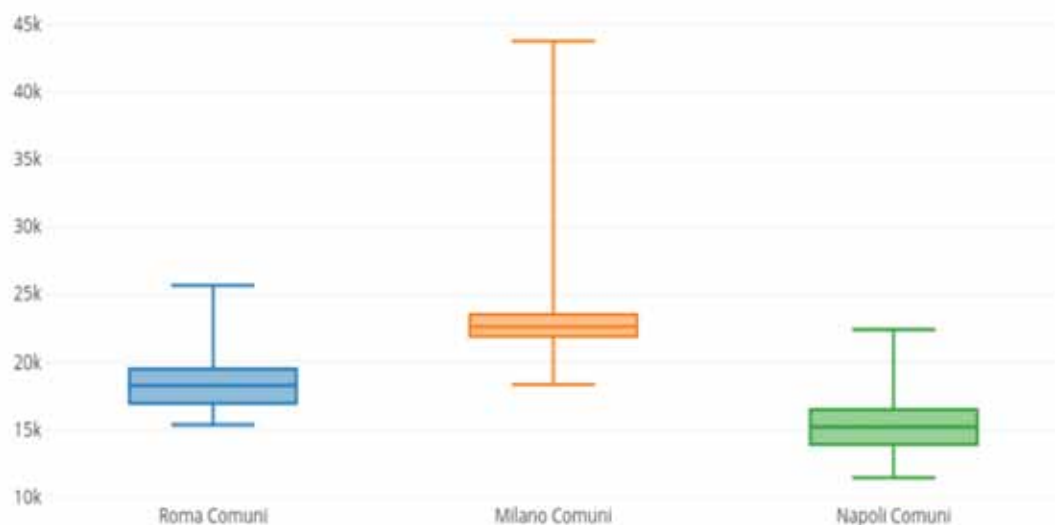


Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Entrate

<sup>1</sup> "Baffo" superiore = massimo, lato superiore della scatola = terzo quartile, linea dentro la scatola = secondo quartile (mediana), lato inferiore della scatola = primo quartile, "baffo" inferiore = minimo.



Fig. 18.2 – Variabilità del reddito medio per contribuente (€ 2015)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Entrate

## 18.2. I laureati

La distribuzione della popolazione residente con più di venti anni per titolo di studio è fra le caratteristiche socio-demografiche che maggiormente condizionano la composizione socio-economica delle diverse aree urbane. Se a Roma e Milano la quota di laureati più elevata si osserva nei quartieri più centrali e in pochi altri comuni dell'hinterland, a Napoli il disagio socio-economico di parte del centro storico fa sì che i titoli di studio più elevati siano concentrati soprattutto nelle zone benestanti semicentrali (Figura 18.3).

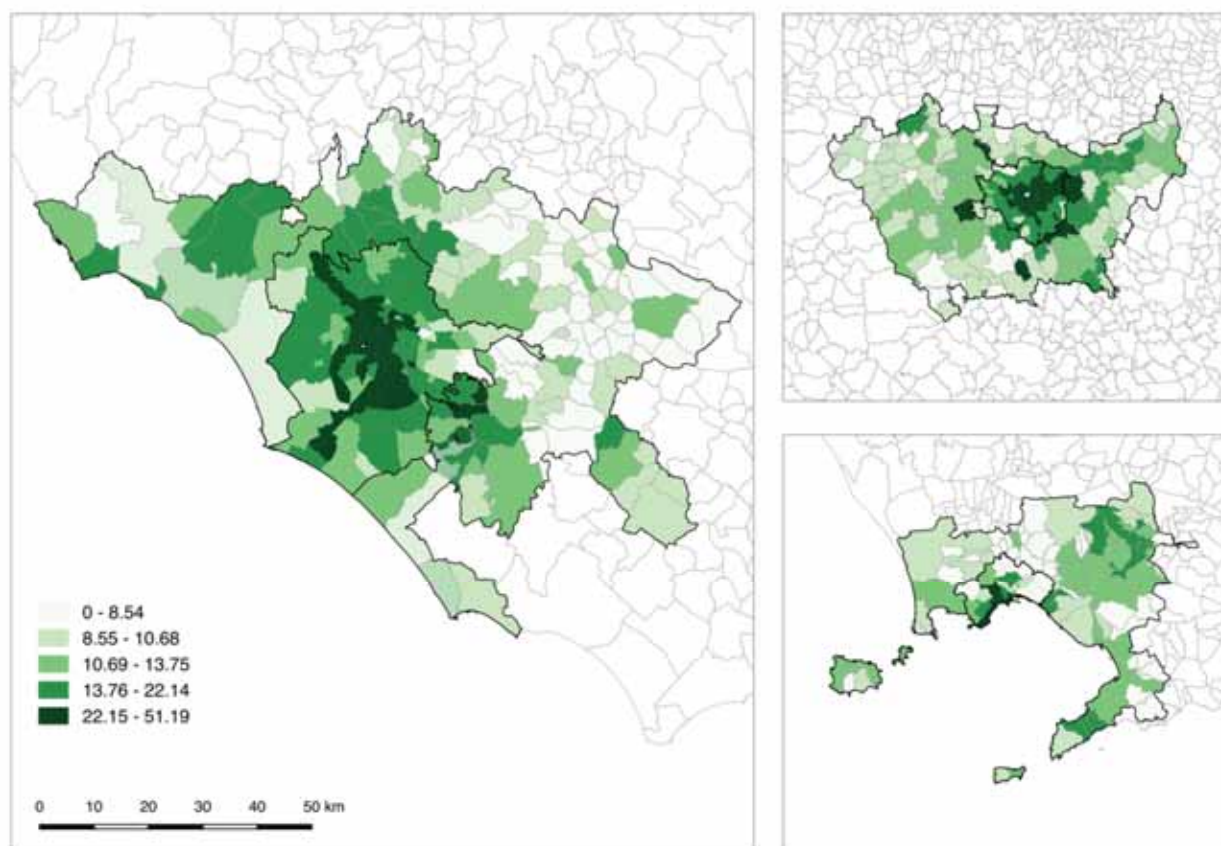
A Roma la distanza dal centro è anche una distanza sociale. Infatti, i laureati ai Parioli (49,2%) sono ben otto volte quelli della periferia di Tor Cervara (6%): la loro percentuale supera il 42% nei quartieri benestanti a nord, mentre scende sotto al 10% soprattutto nelle periferie esterne o prossime al GRA a est, e anche nell'hinterland i laureati non superano mai il 25%.

Anche a Milano le differenze tra centro e periferia sono nette, poiché i laureati a Pagano e Magenta-San Vittore (entrambi 51,2%) sono sette volte quelli di Quarto Oggiaro (7,6%). La quota di residenti laureati supera il 42% in tutto il centro all'interno della cerchia dei Bastioni e nei quartieri limitrofi, mentre è inferiore al 12% in numerose periferie in tutti i quadranti. Nell'hinterland i valori sono più bassi, come nel caso romano, poiché – con una sola eccezione – i laureati non superano mai il 27%.

A Napoli le differenze sono ancora più marcate rispetto a Roma e Milano, in quanto i laureati a Posillipo, Chiaia e Vomero (circa 40%, dato comunque inferiore rispetto ai valori massimi delle altre due città) sono nove volte quelli di Scampia, San Giovanni a Teduccio e Miano (4,5%). Anche nell'hinterland i laureati sono pochi, al massimo il 15-17% della popolazione residente – è il caso di Nola e di alcuni comuni a est e nella penisola Sorrentina – una quota comunque inferiore a quella rilevata nelle città metropolitane di Roma e Milano. In un grande numero di comuni del napoletano – tra cui, considerando solo quelli più popolosi, molti a nord (il più popoloso è Afragola) e a sud-est – la quota di laureati è inferiore al 7%.

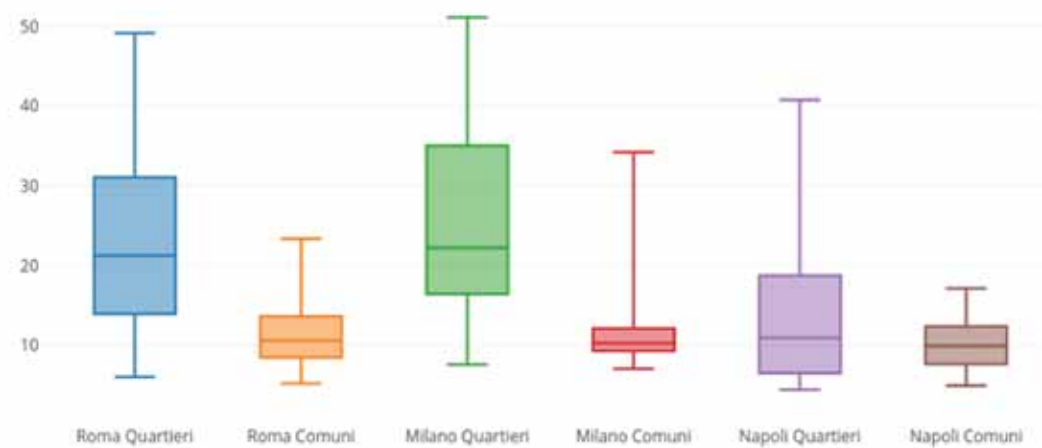
Nei diagrammi a scatola (Figura 18.4) la variabilità di questi dati è mostrata in relazione a tutti i comuni delle tre città metropolitane e alle suddivisioni sub-comunali dei capoluoghi.

Fig. 18.3 – Laureati (% pop. 20+, 2011)



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT

Fig. 18.4 – Variabilità dei laureati (% pop. 20+, 2011)



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT

### 18.3. L'occupazione

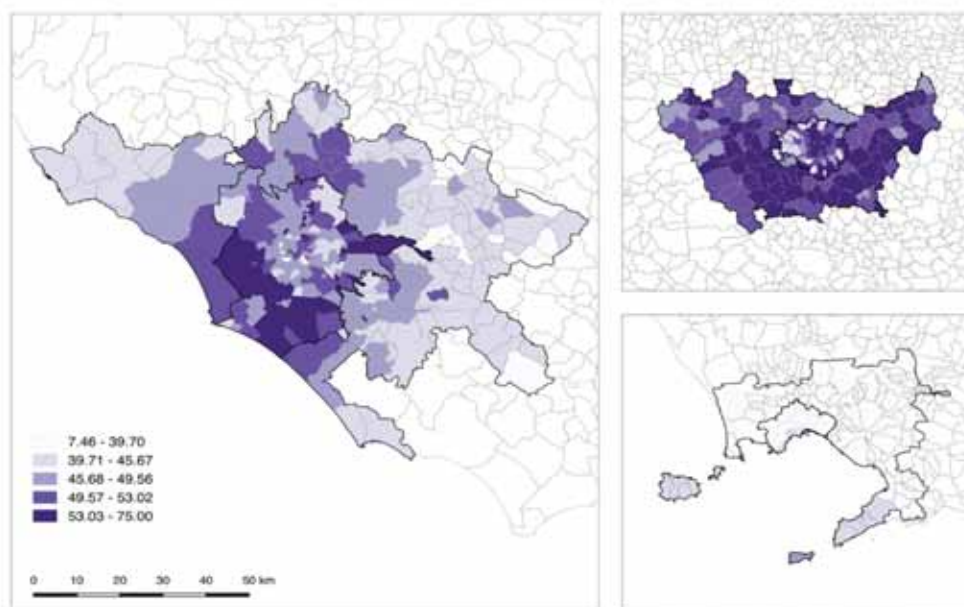
Per quanto riguarda il tasso di occupazione rispetto alla popolazione con più di 15 anni (Figura 18.5), a Roma supera il 55% solo nei nuovi insediamenti periferici con coppie giovani a sud-ovest (tra cui Malafede e Vallerano Castel di Leva) e ad est (tra cui Ponte di Nona e Casal Monastero), mentre è di poco superiore al 40% nei quartieri popolari della periferia storica a nord (Tufello) ed est (Torre-spaccata, Casilino, Don Bosco, Gordiani), oltre che a Ostia Nord sul litorale. Nell'hinterland il tasso di occupazione risulta più basso: è intorno al 50-52% solo in alcuni comuni a nord nella valle del Tevere e a Monterotondo, e a sud-est (soprattutto Pomezia), oltre che a Fiumicino sul litorale, mentre è di poco superiore al 40% (guardando solo ai comuni più popolosi) nel litorale sud (Nettuno e Anzio) e a sud-est nei Castelli Romani.

A Milano il tasso di occupazione è mediamente più alto che a Roma, poiché, a parte tre nuclei poco popolosi, è compreso tra il 55 e il 60% nel centro storico e in vari quartieri limitrofi al centro stesso o più periferici a nord ed est. Il tasso rimane comunque inferiore al 45% in alcune periferie in tutti i quadranti (tra cui Gallarate, Quarto Oggiaro e Niguarda Cà Granda). Anche nell'hinterland sono numerosi i comuni di media grandezza il cui tasso di occupazione è compreso tra il 55 e il 60%, quindi al di sopra dei valori romani, mentre è inferiore al 50% in tutta la popolosa cintura nord tra Milano e Monza (in particolare Sesto San Giovanni, Cinisello Balsamo e Cologno Monzese).

A Napoli i tassi di occupazione sono più bassi di quelli dell'area romana e le differenze tra quartieri molto più marcate, con il tasso di occupazione del 43% a Posillipo che è il doppio rispetto al bassissimo 22% di Scampia. Il tasso raggiunge valori intorno al 40-43%, tipici delle zone popolari di Roma, solo nei quartieri occidentali del ceto medio-alto (Posillipo, San Giuseppe, Chiaia, Vomero e Arenella), ed è inferiore al 30% nelle popolose periferie nord (tra cui Scampia e Secondigliano), est (in particolare Ponticelli e Barra) e ovest (Soccavo), oltre a Mercato e Pendino in centro. Anche nell'hinterland il tasso di occupazione supera il 40% esclusivamente nelle isole e nella penisola Sorrentina.

Anche in questo caso nei diagrammi a scatola (Figura 18.6) la variabilità dei dati è mostrata in relazione a tutti i comuni delle tre città metropolitane e alle suddivisioni sub-comunali dei capoluoghi.

Fig. 18.5 – Tasso di occupazione (% pop. 15+, 2011)



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT

Fig. 18.6 – Variabilità del tasso di occupazione (% pop. 15+, 2011)



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT

## 18.4. Spunti conclusivi

In conclusione, dal nostro lavoro emergono evidenti forme di esclusione sociale e di polarizzazione tra le periferie scarsamente dotate di opportunità e i quartieri centrali e benestanti, in una sorta di crescita a due velocità. Questo fenomeno è più evidente a Napoli e Roma, ma è presente anche a Milano, capitale dell'opulento Nord. Le città metropolitane escono dalla crisi più profonda che il nostro Paese abbia mai conosciuto con una classe di esclusi presenti peraltro non solo nelle periferie e nelle classi sociali meno abbienti, ma anche in quella che era un tempo la classe media. Le parti deboli della società non sono riuscite a cogliere i benefici apportati dalla crescita del settore terziario avanzato che si è verificata nell'ultimo decennio, sia pure con intensità diversa, a Milano, Napoli e Roma. Insufficiente attenzione è stata data alle aree periferiche, la povertà non è stata ridotta, e ampie fasce di popolazione soffrono l'esclusione sociale, essendo anche fisicamente lontane dalle zone più dinamiche delle città, dove sono maggiormente frequenti le interrelazioni sociali e l'offerta culturale. I ceti medi subiscono l'aumento del costo della vita e dei prezzi degli immobili che, nonostante il calo degli ultimi anni, rimangono spesso proibitivi.

Queste evidenze, emerse anche nella Relazione finale della Commissione parlamentare sulle periferie, suggeriscono la necessità di politiche specifiche non solo per le diverse aree metropolitane, ma anche internamente ad esse. Per combattere le disuguaglianze nelle realtà metropolitane è importante mettere al centro delle politiche gli individui, ossia ripartire innanzitutto dai loro bisogni. Per poter fare questo nella maniera più efficace, per non cadere nella trappola dei luoghi comuni, è indispensabile una migliore conoscenza del territorio nelle sue varie sfaccettature. Solo così può migliorare la capacità delle amministrazioni di elaborare politiche in grado di contrastare le diverse e nuove forme di marginalità ed esclusione sociale.

## Breve bibliografia

- Alleva G. (2017), Audizione alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, Camera dei Deputati, Roma.
- Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), Relazione sull'attività svolta dalla Commissione, Camera dei Deputati, Roma (parte II, cap. 1 "Roma": 261-331 – cap. 2 "Napoli": 333-354 – cap. 3 "Milano": 355-380).
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2018), "Urban Inequalities in Italy: A comparison between Rome, Milan and Naples", in *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, Volume 6 (2): 939-957.
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2018), "Disuguaglianze metropolitane: un confronto con Milano e Napoli", in d'Albergo E., De Leo D., *Politiche urbane per Roma: le sfide di una capitale debole*, Sapienza Università Editrice, Roma: 17-35.
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2017), "Roma, tra centro e periferie: come incidono le dinamiche urbanistiche sulle disuguaglianze socio-economiche", *Roma Moderna e Contemporanea*, 25, 1-2: 131-146.
- Lodigiani R. (a cura di) (2018), *Milano 2018 – Agenda 2040, Rapporto sulla città*. Rapporto di Ambrosianeum Fondazione Culturale, FrancoAngeli, Milano.
- Realfonzo R. (a cura di) (2016), *La competitività italiana Le imprese, i territori, le città metropolitane. Primo rapporto della Scuola di Governo del Territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Realfonzo R., Corbo P., Viscione A. (2018), "Competitività e sviluppo nella città metropolitana di Napoli", in D'Alessandro L., Realfonzo R. (a cura di), *Per una strategia di sviluppo della Città metropolitana di Napoli*, FrancoAngeli, Milano.





## 19. QUALE PIANO STRATEGICO PER “LA PIÙ GRANDE NAPOLI”

di *Adriano Giannola*

Parlando della città Metropolitana è opportuno iniziare partendo dalla vicenda tormentata (prima e dopo) della sua inclusione in costituzione con la riforma del titolo V del 2001. Una novità problematica, si direbbe, e una riforma della quale si parla soprattutto per gli intralci e le diatribe che ha alimentato tra i diversi livelli delle istituzioni territoriali e alle quali si è inutilmente cercato di porre rimedio con il fallimentare referendum del 4 dicembre del 2016.

Una situazione a ben vedere imbarazzante se si considera che solo nel 2009, con la legge n. 42, con ben otto anni di ritardo, si è riusciti a normare l'articolo 119 del titolo V. E che, a conti fatti, mentre cinque anni dopo, nel 2014, la legge n. 56 ha istituito la città Metropolitana e simultaneamente ha soppresso le province, la legge n. 42 del 2009 – che dovrebbe rappresentare il quadro generale di riferimento – in attesa di decreti attuativi, è rimasta lettera morta.

Nasce dunque una città metropolitana avulsa dal contesto operativo della riforma costituzionale che la ha prevista e si procede alla eliminazione dall'ordinamento dell'ente Provincia. Il tutto ispirato dall'ansia di un adempimento teso a dare un messaggio (squisitamente elettorale) di “riduzione dei costi della politica” più che di meditata e reale semplificazione amministrativa.

Questo *iter* tormentato lungi dal concludersi, sconta oggi il fallimento del referendum del 4 dicembre 2016 che fa tornare in vita le Province e impone una inopinata loro convivenza con le Città Metropolitane con il risultato di complicare più che agevolare l'azione amministrativa.

### 19.1. Città Metropolitane: vecchia novità o novità nata vecchia?

Ovviamente la novità rischia di nascere vecchia se si considera che la fisionomia delle 12 aree individuate per legge è congelata alla preesistente definizione di Provincia. Una semplificazione, si dirà, fatta “... tanto per partire”.

Sarebbe utile, ad esempio, integrare la dimensione ex Provincia con indispensabili complementi strutturali come quelli dei “sistemi locali del lavoro” periodicamente aggiornati dall'ISTAT essenziali per segnalare e valutare il persistere e la preoccupante dinamica del dualismo metropolitano. Infatti proprio a questa scala territoriale si evidenzia un aspetto molto significativo se non l'epicentro di quel fenomeno di divaricazione che investe l'economia e la demografia del Paese e che si è accentuato in questi dieci lunghi anni di crisi.

Tab. 19.1 – Movimento migratorio dal Sud al Nord nel decennio 2001-2011 (sistemi locali del lavoro)

| Sistemi locali del lavoro e Ripartizioni | immigrati      | emigrati       | saldo migratorio |
|------------------------------------------|----------------|----------------|------------------|
| Milano                                   | 44477          | 33732          | 10745            |
| Torino                                   | 115899         | 62501          | 53398            |
| Roma                                     | 142193         | 77723          | 64470            |
| <b>Centro-Nord</b>                       | <b>1182849</b> | <b>660300</b>  | <b>522549</b>    |
| Napoli                                   | 63318          | 160005         | -96687           |
| Bari                                     | 12266          | 26628          | -14342           |
| Palermo                                  | 28095          | 50689          | -22592           |
| <b>Mezzogiorno</b>                       | <b>651700</b>  | <b>1175426</b> | <b>-523726</b>   |

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

Per comprendere il senso di questi dati basti dire che oggi è opinione condivisa che la dimensione urbano-metropolitana (nelle sue varie configurazioni *smart*) è da considerarsi strategica perché capace di concentrare, attrarre, produrre e offrire i supporti fondamentali ad una crescita economica al passo con l'evoluzione socio-economico-tecnologica di questa epoca. Il persistente dualismo e soprattutto la conferma della sua dinamica mette in evidenza con sintetica durezza uno snodo molto significativo nel quale si articola la crisi del Sistema Italia.

## 19.2. La insostenibile leggerezza di queste aree metropolitane

Stando alla legge istitutiva le funzioni delle aree metropolitane sono (saranno?) la risultante della sommatoria di funzioni fondamentalmente ereditate dalle ex Province e da quanto previsto (comma 44, lettere a-f) dalla legge istitutiva n. 56 dell'8 aprile 2014 e cioè: quelle attribuite *in primis* dalla legge statale; quelle conferite tramite legge regionale e – non ultime – quelle eventualmente attribuite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione. Se ne deduce che in teoria ogni area metropolitana avrà probabilmente funzioni diverse, specie in virtù del ruolo che la Regione di appartenenza vorrà dar loro.

In generale la città metropolitana è un ente territoriale di area vasta un ente di programmazione e di coordinamento (nel quadro delle mansioni che le vengono riconosciute), quindi di "larvata" programmazione e non certo spiccatamente operativa.

Non si capisce come mai mentre si prospetta l'unione obbligatoria di comuni di ridotte dimensioni, per l'area metropolitana non si punti a più intensi processi di riagggregazione e ad un superamento di rapporti alla pari definendo con nettezza forme di governo che individuino chiari profili di gerarchia istituzionale. Si rischia seriamente di riprodurre a scala metropolitana l'errore della riforma del titolo V con la confusa attribuzione di poteri concorrenti ai quali si intendeva porre rimedio nella consultazione referendaria dello scorso 4 dicembre 2016. Quanto al rapporto chiave, quello con la regione di appartenenza è facile comprendere il dilemma: un chiaro ruolo programmatico conferito all'area metropolitana, vincolerebbe la Regione all'attuazione di quel programma. Di fatto, molte aree metropolitane data la consistenza rispetto al complesso della regione ben presto la sovrasterebbero rendendo, nel migliore dei casi, la Regione una (utile?) appendice. Pertanto, visto che spetta alle regioni il potere di definire come pure di limitare gli ambiti e i poteri metropolitani è fin da ora prevedibile verso quale soluzione esse si orienteranno.

Pensando al caso italiano in generale, ai suoi problemi urbani, alle sue endemiche difficoltà, a rigor di logica più che di un organo di coordinamento e programmazione generale di “aree vaste” come prevede la legge, sarebbe opportuno invece un trasferimento di poteri tesi a legittimare l’individuazione di una effettiva capacità di governo sovracomunale. Al momento questa evidente incapacità politica di precisare i ruoli certifica quanto angusta sia la prospettiva che anima l’attuale riformismo istituzionale, soprattutto se lo si commisura alle problematiche chiaramente evidenziate dalle deludenti esperienze del recente passato.

Se l’incertezza regna sovrana sul come si struttureranno nei fatti i rapporti tra l’istituzione “nuova”, i suoi “soci obbligati” (comuni), e i referenti “esterni” (Stato e, soprattutto, Regione di appartenenza), essa tende invece ad attenuarsi sostanzialmente, fino a scomparire, per quel che concerne le dotazioni finanziarie del nuovo ente.

Il vincolo delle risorse, come attualmente si configura, rende semplicemente velleitarie ipotetiche strategie innovatrici di ampio respiro.

Anzitutto il tema della dotazione di risorse commisurate alle funzioni attribuite non è al momento precisamente definito; esso, anzi, dovrà necessariamente essere oggetto di rivisitazione prevedendo ulteriori entrate per corrispondere a quel minimo indispensabile che a conti fatti necessita al nuovo ente territoriale per assolvere ai compiti assegnati.

Un interessante esercizio (Agnoletti, Ferretti, Lattarulo, 2016) dà la misura e anche il dettaglio territoriale del problema. Esso utilizza la procedura di considerare contestualmente le “capacità fiscali” ed il “costo efficiente” delle funzioni fondamentali attualmente in capo alle Città Metropolitane, il saldo tra le due informazioni integrato dal computo delle risorse tagliate dalle leggi di stabilità del 2012-2014 fornisce una misura (assoluta e pro-capite) del generalizzato deficit di risorse). Quel che si può al momento constatare è che il problema delle risorse esiste, è rilevante e lo è in misura particolare per le realtà metropolitane del Mezzogiorno.

Tab. 19.2 – Stima del fabbisogno finanziario delle Città Metropolitane (regioni a statuto ordinario)

| Città metropolitane entrate storiche (capacità fiscale) pro-capite in € 2015 | Saldo: differenza tra entrate storiche (capacità fiscale) al netto dei tagli leggi di stabilità (2010-2015), incluso il criterio del “costo efficiente” e spesa corrente storica (media 2010-2012) valori assoluti: milioni di € | Valori pro-capite del saldo: € |
|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Torino 81,1                                                                  | -70,7                                                                                                                                                                                                                            | -31,4                          |
| Milano 83,7                                                                  | -64,6                                                                                                                                                                                                                            | -21,0                          |
| Venezia 69,5                                                                 | -17,9                                                                                                                                                                                                                            | -21,1                          |
| Genova 75,7                                                                  | -32,7                                                                                                                                                                                                                            | -38,4                          |
| Bologna 89,9                                                                 | 3,3-1                                                                                                                                                                                                                            | -13,4                          |
| Firenze 96,8                                                                 | -35,5                                                                                                                                                                                                                            | -35,9                          |
| Roma 89,8                                                                    | -110,5                                                                                                                                                                                                                           | -27,3                          |
| Napoli 63,7                                                                  | -223,4                                                                                                                                                                                                                           | -73,1                          |
| Bari 65,7                                                                    | -43,6                                                                                                                                                                                                                            | -35,0                          |
| Reggio Calabria 56,7                                                         | -40,0                                                                                                                                                                                                                            | -72,6                          |

Fonte: stima su dati Sose-Mef (Agnoletti, Ferretti, Lattarulo, 2016) Relazione al convegno della Rivista Giuridica del Mezzogiorno sulle politiche pubbliche presso la SVIMEZ, 10 maggio 2016)

È facile dire che, che la nuova istituzione, non sarà in grado di far fronte al fabbisogno minimo grazie a (sempre auspicabili) guadagni di efficienza, non fosse altro perché risorse inferiori a quelle attribuite alle vecchie province, dovrebbero finanziare l'espletamento di funzioni che, pur delimitate, sono significativamente più ampie di quelle delle vecchie province.

Al momento il legislatore pratica la scorciatoia delle possibili teoriche controtendenze che potrebbero realizzare il miracolo di rendere adeguate quello che le evidenze contabili rivenienti dalla spesa storica inequivocabilmente smentiscono. Gli argomenti addotti sono sostanzialmente due: guadagni di efficienza ed economie di scala.

Sul primo aspetto l'analisi precedente dà segnali precisi sul *gap* da colmare poiché confronta le entrate storiche (capacità fiscale) con la spesa storica integrata (in riduzione) anche dal criterio del "costo efficiente". A soccorrere nel presunto percorso di transizione verso l'equilibrio finanziario, l'onere di colmare il deficit dovrebbe quindi ricadere sul ruolo delle economie di scala. Per l'erogazione di alcuni servizi, queste certamente avranno un ruolo nella dimensione metropolitana rispetto all'esperienza di una prevalente dimensione comunale ma anche in questo caso lo scetticismo (augurabilmente non sul segno ma sulla dimensione della correzione) è più che motivato non fosse altro perché una parte non secondaria delle funzioni viene ereditata direttamente dalle province di scala identica per definizione. La "riforma istituzionale" da sola non fa il miracolo di assicurare il fabbisogno grazie al rutino di scorta delle economie di scala né la demagogia sul tesoretto riveniente dal risparmio riveniente dall'eliminazione di consigli e consiglieri provinciali basterà alla bisogna.

Il destino della dimensione metropolitana, dipenderà soprattutto dagli esiti del rapporto geneticamente conflittuale tra Città Metropolitana e Regione e dalla capacità (molto condizionata da quel rapporto) di elaborare e realizzare di conseguenza seri piani strategici (come previsto nella legge istitutiva).

La sfida maggiore oggi investe Napoli e Palermo, due mondi "a parte" che da anni veleggiano a ritroso come capitali di regioni essenziali del Paese anche loro tutt'altro che in splendida forma operativa ed amministrativa.

La Sicilia, un quasi stato per legge costituzionale, vive il paradosso di non essere toccata necessariamente dalla problematica della città metropolitane appena istituite.

Napoli unica realtà in Italia con Milano e Roma "naturalmente metropolitana" è protagonista di uno svuotamento progressivo che fin dalla faticosa data del terremoto del 1980 la condanna ad un lento declino. Due emergenze sociali, economiche e culturali che condizioneranno che lo si voglia o no il futuro del sistema Italia.

### 19.3. Napoli

Leggere il documento di piano strategico reso al momento disponibile per l'area metropolitana di Napoli è un esercizio ingrato, un tributo da pagare al burocrate; un prudente deserto di accurate non-scelte costruito attorno ad obiettivi che rispondono prudenzialmente ai luoghi comuni politicamente corretti secondo standard comunitari: sostanzialmente, l'annuncio conformista di resa incondizionata al destino cinico e baro.

Certo si dirà, quel piano strategico è il degno frutto di una politica improvvidamente garantita e legittimata da un articolo della legge istitutiva: al momento, quello è il piano che, se non cambieranno vertici e cervelli, dovrà essere sviluppato e articolato e messo in attuazione.

Con un provocatorio esercizio fantasia si può dire che un piano alternativo esiste, bello e pronto per Napoli. Esso viene dalla sua preistoria metropolitana, tutto da emendare e da integrare. Penso



all'apparente opposizione di visioni estreme che si sono confrontate con passione (ed azione) su questa metropoli e che oggi l'evoluzione e una competente fantasia consentirebbe di rivisitare e conciliare: quella industrialista di Nitti (1903) e quella “scientista” di Lamont Young. Una colta realistica fusione oggi sarebbe non solo possibile ma, soprattutto, incredibilmente attuale. Dalle ceneri dell'azione che portò a costruire la Bagnoli dell'acciaio nel 1907, si può rigenerare oggi quel sito passando il testimone all'evoluzione sostenibile e scienziata di un territorio tornato libero e disponibile. Ci vuole certo fantasia ma soprattutto sano realismo per dare una soluzione ideale all'area di Bagnoli. Oltre venti anni di incredibili eventi ce lo confermano. Il progetto del Quartiere Venezia di Lamont Young sarebbe oggi e con grande armonia la successione naturale all'esperienza industrialista nittiana avviata nel 1907. La possibilità di scegliere a valle di quella visione rappresenta oggi l'opportunità reale e sostenibile possibile, di vincere sfide che rimetterebbero Napoli sulla frontiera delle *smart cities* d'Europa. Quello di Lamont Young, un disegno troppo ambizioso per i suoi tempi è ora del tutto a portata dei nostri. Rivisitare il suo Quartiere Venezia proietta Bagnoli in un futuro denso di attualità. Il Gran Palazzo di Cristallo reso cuore pulsante ove ospitare “le Scienze”, anticipa quella Città della Scienza, che rappresenta da venti e più anni il fiore nel deserto di quell'area e le cui vicende vedono oggi in pericolo la sua missione mortificata ridotta a un letto di contenzione che può farla rapidamente appassire.

Come noto, il progetto di Young non vide mai la luce, e nel 1907 iniziò la costruzione dello stabilimento siderurgico dell'Ilva. Oggi la storia offre la possibilità di passare il testimone e quindi riconnettere le due grandi visioni. E l'attesa su come e dove riprenderà il cammino è densa di significato e implicazioni per il destino della Napoli Metropolitana: un contributo decisivo a compiere la “missione” mai realizzata di costruire finalmente “la più grande Napoli. A partire dalla liberazione dalla “corona di spine” (la dimensione, metropolitana de “la più grande Napoli”, guardava già allora a Londra!) per continuare con la riproposizione (dopo decenni!) della centralità della questione energetica e l'individuazione, oggi più possibile di ieri, di fondamentali fattori di attrazione in aree a gestione speciale (ZES) capaci di attrarre iniziative e di fertilizzazione endogena (l'industria 4.0 evocata dalle sigle in voga e che rischiano di restare tali).

Il modello nittiano de “la più grande Napoli” orientato all'approdo youngiano, attualissimo, offre una visione perfettamente rispondente alle esigenze attuali di sostenibilità ambientale e tecnologica con una sintesi del tutto coerente con alla prospettiva proposta a inizio Novecento.

Tutt'altro che localistico, esso marcia sui binari di una possibile rivoluzione nella produzione e nell'uso dell'energia rinnovabile (quella della terra *in primis* nel caso specifico) da espandere a macchia d'olio (e non a macchia di leopardo) fino a pervadere e saturare l'area metropolitana. La riconversione energetica abbinata ad una coerente strategia logistica e fiscale fornisce la chiave di volta per un *piano strategico smart*, capace di attrarre risorse e avviare quella re-industrializzazione della manifattura di frontiera eco-sostenibile ad alta intensità di ricerca e di capitale umano che va in parallelo alla essenziale, contestuale rigenerazione urbana come fattore fondamentale di valorizzazione dell'enorme patrimonio artistico e culturale.

La proposta è quella di dotare “la più grande Napoli” di un cuore ZES ecosostenibile (Bagnoli). E irradiare da lì un'area vasta alimentata con energia a Zero impatto ambientale e, cioè, con drastica riduzione del consumo di gas e ridotta produzione di anidride carbonica. Un progetto che una seria *Utility Company* pubblico-privata può gestire e sviluppare con strumenti finanziari auto-liquidanti capaci di dare immediatamente una boccata d'ossigeno al disastroso quadro della finanza pubblica locale e riportarlo in tempi prevedibili a un equilibrio sostenibile e, in prospettiva, generare risorse reinvestibili per realizzare quel “bene comune” che non sia un fragile, opaco e imbarazzante *slogan*.

Riprendere una sfida lanciata nel 1903 non è attardarsi è, al contrario, scusarsi e, finalmente, colmare il ritardo. A ben vedere esso altro non è che un modo esemplare di adeguarsi a quanto l'UE predica nel programma integrato 2014-2020 "*Europe Horizon 2020 Frame Work Program for Research and Innovation*" che si propone di affrontare le grandi sfide del futuro in termini di sostenibilità ambientale e che già dedica a questo obiettivo ingenti risorse.

Su questo sentiero la Città Metropolitana dovrebbe procedere ad attivare il "suo" piano strategico e farlo in tempi estremamente ridotti: cosa possibile sul piano tecnico. Più problematico, invece, scommettere sulla capacità e volontà del brutto anatroccolo di diventare un cigno.

## Bibliografia

Agnoletti C., Ferretti C., Lattarulo P. (2016), *Relazione al convegno della Rivista Giuridica del Mezzogiorno sulle politiche pubbliche*. Roma: SVIMEZ.

## 20. IL MARE, IL PORTO E LA CITTÀ METROPOLITANA

di *Massimo Clemente*

### 20.1. Città metropolitane dal mare

Il tema delle aree metropolitane, mutuato dal dibattito e dalla prassi urbanistica anglosassone della prima metà del Novecento, a partire dagli anni Sessanta è stato oggetto di attenzione crescente da parte della comunità scientifica italiana (Clemente, 1993) e, in alcuni momenti storici, anche da parte della classe politica.

La visione degli studiosi era chiara, per area metropolitana si intendeva «una città centrale, o metropoli, che nel suo processo di espansione ha assorbito o tende ad assorbire i nuclei abitati situati nelle sue immediate vicinanze, [...] con i quali si sia determinata o stia determinandosi una certa continuità urbana, e soprattutto una stabile rete di rapporti quotidiani, questi ultimi nell'accezione più larga» (Aquarone, 1961, pp. 6-7).

La nostra classe dirigente non fu capace o non volle tradurre l'avanzamento della conoscenza sulle aree metropolitane in nuovi assetti istituzionali che fossero adeguati alle nuove realtà territoriali che vedevano le principali città italiane interagire funzionalmente e fondersi spazialmente con i centri urbani contermini.

Nel 1990 la legge n. 142 prescrisse l'istituzione delle città metropolitane ma la proposta di riforma delle amministrazioni locali rimase incompiuta, bastò sostituire l'obbligatorietà con la facoltà per bloccare il processo istitutivo. La riforma conteneva interessanti elementi di novità ma fu travolta da Tangentopoli che archiviò la prima Repubblica e mise fuori gioco un'intera classe politica. Molti si ricollocarono nei nuovi partiti che avrebbero assunto il potere negli anni successivi senza però portare avanti il processo di maturazione e istituzione delle città metropolitane.

Dopo circa venti anni e vari tentativi inconcludenti, la legge n. 56 del 2014 ha fissato le "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" e il processo attuativo è in corso anche se con velocità differenti nelle diverse città metropolitane.

In questo contributo, si propone di affrontare il tema della città metropolitana in una prospettiva marittima, analizzando l'importanza del mare come risorsa metropolitana e del porto come cerniera per la sua valorizzazione. Il mare, nella visione che si propone, può diventare un acceleratore nei processi politici, istitutivi e attuativi di cui possono avvalersi le città metropolitane di mare e portuali.

Il gruppo di ricerca sulle città di mare, coordinato da chi scrive, svolge la propria attività di ricerca, alta formazione e sperimentazione, dal 2010, nell'Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

La proposta metodologica è guardare le città “dal mare”, secondo una chiave di lettura marittima che apre prospettive originali sul piano ambientale, sociale ed economico per l'elaborazione di visioni e strategie di sviluppo sostenibile delle aree urbane costiere.

L'obiettivo di avanzare con la conoscenza è completato da quello di incidere positivamente sulle dinamiche urbane e territoriali, sia come forma di sperimentazione e verifica delle ipotesi teoriche e metodologiche sia come finalizzazione etica e sociale dello sforzo cognitivo. L'approccio prevede l'interazione e la collaborazione con tutti i soggetti che possono contribuire affinché la teoria, attraverso un percorso di Action Research (Lewin, 1946; Saija, 2014, 2017) si trasformi in prassi: stakeholders, policy/decision makers, imprenditori, associazioni.

Su tali basi, sono state sviluppate attività specifiche nelle città di mare (Clemente, 2011), interagendo con la comunità marittima nelle sue varieghe articolazioni: autorità portuali, armatori, agenti marittimi, spedizionieri, ormeggiatori, terminalisti, ecc. Si tratta, evidentemente, di un approccio strategico che consente di mettere a fuoco una visione di medio lungo termine in cui l'intero cluster marittimo si riconosce, conferendo forza ai piani e ai progetti che ne scaturiscono.

L'Action-Research, nelle città di mare, assume interessanti caratterizzazioni perché il cluster marittimo tende ad auto isolarsi e, quindi, il processo di coinvolgimento, ancorché più difficile, ha grandi potenzialità e può raggiungere straordinari risultati. Con la nostra rete, studiamo i processi collaborativi (Forester, 1999; Healey, 2003; Ostrom, 2006; Rifkin, 2014) e l'attivazione sociale per la rigenerazione urbana nelle città di mare, con particolare riferimento ai waterfront urbani e alle aree portuali (Clemente et al., 2015).

Le città di mare, per la loro natura ibrida nell'incontro-scontro tra i due elementi terra e acqua, sono dei laboratori ideali per la sperimentazione di modelli innovativi di governance collaborativa. Il nodo emblematico è nel dualismo delle competenze delle autorità portuali e degli enti locali sulla linea di costa che vanno in conflitto se si adottano i tradizionali schemi top-down di pianificazione e progettazione.

Nelle città di mare, come forma di sperimentazione, proponiamo processi collaborativi di co-pianificazione strategica e promuoviamo iniziative per la rigenerazione urbana basata sull'interazione tra ricerca, associazioni e istituzioni.

## 20.2. Napoli e il mare metropolitano

Napoli ha un rapporto con il suo mare molto intenso anche se con sfumature variegate dovute all'evoluzione storica che ha portato all'attuale configurazione urbana e metropolitana. Neapolis fu città di mare dalla fondazione, nel mito della sirena Partenope e nella realtà storica dei coloni che da Cuma giunsero via mare.

Pertanto, l'espansione della città fuori le mura portò alla fusione con borghi come i Vergini e la Sanità i cui abitanti ben poco avevano a che fare con il mare, determinando uno scenario duale in cui coesistevano comunità con un forte identità marittima e comunità rurali per le quali il mare era lontano sia sul piano spaziale sia su quello identitario.

Il borgo Santa Lucia rimase fino a tutto l'800 un quartiere marittimo abitato da una comunità di pescatori ma la colmata con la costruzione di lussuosi appartamenti, sulle attuali via Orsini e via Nazario Sauro, allontanò i Luciani dal mare e il mare dai Luciani, isolandoli sulla collina di Pizzofalcone, nel Pallonetto, privandoli del millenario rapporto con il mare (Alisio, 1989).

Nel secondo dopoguerra, l'identità marittima dei Luciani riemerse nell'illegalità con la creazione di impavidi scafisti che facevano la spola tra le navi fuori le acque territoriali e i punti di sbarco a

terra, per lo smistamento delle stecche di sigarette di contrabbando ai venditori al dettaglio, tutto al di fuori della legge.

La deviazione dell'identità marittima dalle attività legali a quelle illegali è un tema su cui riflettere per comprendere fenomeni ormai storicizzati e indirizzare ricerca e azione nella giusta direzione.

Elicotteri e motovedette della finanza inseguivano i piccoli motoscafi blu nel golfo e i contrabbandieri si liberavano del corpo del reato buttando le stecche di sigarette in acqua. I motoscafi erano blu per essere meno visibili quando nella notte sfrecciavano sulle acque, naturalmente senza luci di via, spesso con tragici naufragi.

La morte dei contrabbandieri assumeva qualcosa di epico allo sguardo della comunità a testimonianza di un rapporto ancestrale con l'elemento mare. L'ultimo saluto era celebrato con il raduno di tutti gli scafi blu nello specchio d'acqua tra Castel dell'Ovo e il Molosiglio (Capecelatro, 2013).

Le istituzioni tolleravano per preservare un'economia di sussistenza in una città afflitta dalla disoccupazione endemica ma ci fu il passaggio dalle sigarette alla droga e la tristemente nota "gomorra" contemporanea è figlia di quella mancata volontà (e/o capacità) politica di indirizzare la città verso uno sviluppo sano che fosse fondato sull'identità marittima ma che avvenisse nella piena legalità.

Guardando al passato, il primo passaggio deve essere, nel presente e per il futuro, l'acquisizione di consapevolezza del mare come parte integrante della città e dell'identità marittima come elemento essenziale per la comunità alla scala urbana e, per estensione, alla scala metropolitana.

La città metropolitana, nella sua attuale delimitazione amministrativa o in una più ampia visione, è formata per la maggior parte dal mare, sia sul piano spaziale sia su quello funzionale. In una prospettiva strategica, il mare si colloca come fondamentale risorsa per lo sviluppo sostenibile del territorio comunale, provinciale-metropolitano e regionale (Clemente, 2014).

La dimensione ambientale dello sviluppo metropolitano fondato sulla risorsa mare riguarda l'habitat marino e la biodiversità che costituiscono un patrimonio naturale da tutelare e valorizzare non solo nelle aree marine protette ma lungo tutta la costa seppur con modalità e gradi di protezione specifici.

La dimensione economica riguarda la crescita dello shipping, la logistica, i trasporti marittimi, le crociere, il diporto nautico, il turismo balneare, la pesca, l'energia dal mare, in linea con la strategia di blue growth portata avanti dall'Unione Europea attraverso specifici programmi e iniziative.

La dimensione sociale considera il mare come elemento che può rafforzare il senso di appartenenza dei singoli alla comunità urbano-marittima e come risorsa che può contribuire al benessere psicologico e fisico della comunità, bene comune da godere nel tempo libero e possibile fonte di occupazione lavorativa con positivo impatto sociale.

Il rapporto tra il mare e la città, a Napoli come nelle altre città costiere, è mediato dalla linea di costa e, in particolare, dal porto che è una vera e propria cerniera tra il golfo e la città e non una barriera. Il porto è lo snodo tra il sistema insediativo e produttivo sulla terraferma e il sistema dei collegamenti marittimi verso il Mediterraneo e oltre.

Città metropolitana e regione, attraverso il porto, interagiscono con la terraferma sul piano ambientale, economico, sociale e, quindi, il porto è centrale nella costruzione di ogni possibile strategia di sviluppo.

Il porto, fin dalla sua costruzione, è stato un elemento identitario per la città e per la comunità urbana che lo considerava parte integrante della scena urbana, sul piano funzionale e su quello morfologico (Colletta, 2006; Amirante, 2001; Gravagnuolo e Adriani, 1994). La crescita dimensionale e la progressiva specializzazione hanno conferito al porto una sua indipendenza anche se il



rapporto con la città è sempre stato molto intenso fino a tutto il XIX secolo. Nel XX secolo l'unitarietà porto-città si è progressivamente allentata fino a rompersi di tutto negli anni Cinquanta con l'industrializzazione della logistica e la containerizzazione dei trasporti marittimi, con un impatto negativo anche sulle relazioni tra mare e città.

Alla separazione fisica è seguita la separazione sociale, con la comunità marittima che si è ritrovata abbastanza isolata rispetto al resto della comunità urbana. Attualmente, assistiamo a prove di dialogo tra porto e città ma si registra uno sfasamento tra la dimensione regionale che caratterizza l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale e la dimensione territoriale ben più contenuta del Comune di Napoli.

Questo sfasamento pone il tema della città metropolitana come ineludibile se è vero come è vero che il porto è una infrastruttura strategica e strumento chiave per lo sviluppo sostenibile alla scala sovracomunale.

### 20.3. Una visione metropolitana dal mare

La Città Metropolitana di Napoli è in grande ritardo a causa di una resistenza esercitata da parte del Comune capoluogo e favorita dalla legge che affida proprio al Sindaco del Comune capoluogo un ruolo chiave per l'avvio del processo istitutivo, la riorganizzazione territoriale e l'attuazione della nuova forma di governo del territorio metropolitano. Non collabora nemmeno la Regione Campania per la quale la Città Metropolitana potrebbe diventare uno scomodo concorrente nella gestione dei fondi statali e comunitari per la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali, per il sostegno alle politiche di sviluppo e per rafforzare la competitività territoriale.

Il lungo dibattito politico che si trascina dagli anni Novanta ha prodotto forse solo un cambio lessicale e, comunque, lo scenario è ben al di sotto delle aspettative (AA.VV., 2016). Anche se formalmente esiste una città metropolitana di Napoli, si tratta di una istituzione incompleta e viene da chiedersi se sia stato solo un cambio di nome, formale ma non sostanziale, da "provincia" a "città metropolitana".

Inoltre, nel passaggio dalla provincia alla città metropolitana si è verificato un indebolimento politico dell'ente locale intermedio a causa della perdita della dimensione democratica del voto a suffragio universale che conferiva maggiore autorevolezza ai consiglieri provinciali eletti rispetto ai rappresentanti dei 92 Comuni.

Il paradosso dell'attuale situazione è che il sindaco metropolitano, essendo per legge il sindaco della città capoluogo, è stato eletto da un bacino elettorale che è meno di un terzo della base elettorale della città metropolitana, a discapito del suo peso politico.

L'inadeguatezza del quadro legislativo e l'incompiutezza dell'istituzione di una vera città metropolitana ha generato confusione anche nelle attività di pianificazione urbanistica, come testimonia la pubblicazione, a fine 2017, del Piano Territoriale di Coordinamento (Provinciale?). Questo PTC si configura come strumento urbanistico di un ente locale che non esiste più, la provincia, ma non è ancora strumento urbanistico del nuovo ente, la città metropolitana, anche perché questa non esiste ancora come soggetto istituzionale compiuto ma solo in embrione.

A causa di un quadro normativo confuso e della previsione di un percorso farraginoso, la città di Napoli che è il nucleo originario della città metropolitana appare, attualmente, come il maggior ostacolo all'affermazione del nuovo ente intermedio. Napoli è un elemento d'inerzia che rallenta la realizzazione della città metropolitana, sia come comunità urbana a livello identitario sia come ente locale a livello politico. Nemmeno è d'aiuto la Regione sia come istituzione sia come insieme di comunità locali molto frammentate e poco propense a collaborare per l'interesse comune.

L'importanza della dimensione metropolitana di Napoli appare in tutta la sua evidenza se guardiamo la città "dal mare" in un quadro di lontananza che consenta di coglierne l'unitarietà e, contemporaneamente, le parti e le relazioni che le tengono insieme.

Se analizziamo lo scenario territoriale in una prospettiva marittima emerge l'importanza e l'urgenza di affrontare i problemi alla scala metropolitana (AA.VV., 2014). La visione dal mare rivela la costa metropolitana e, addirittura, una città-regione marittima che si estende dalla provincia di Caserta a quella di Salerno, anche se lungo la fascia costiera si susseguono scenari molto differenti.

Dal mare, ben si coglie la continuità del paesaggio culturale marittimo metropolitano che spazia da Castel Volturno a Pontecagnano e oltre, nella fusione tra cultura urbana e cultura marittima. Contemporaneamente, dal mare cogliamo la frammentazione funzionale e morfologica che alterna aree di grande valenza paesaggistico culturale ad aree di forte degrado, ponendo obiettivi di riqualificazione, integrazione e rigenerazione che possono essere affrontati solo alla scala metropolitana se non di città-regione.

In questa immaginaria navigazione esplorativa lungo la costa metropolitana, il porto di Napoli ci appare come elemento focale. Il porto è unitario nel quadro di lontananza ma, avvicinandosi, rivela sua articolazione e frammentazione interna: porto storico, terminal crociere, area linee marittime veloci, terminal traghetti, aree militari, area cantieri e riparazioni navali, bacini di carenaggio, terminal container, depositi di carburante, ecc.

Lungo la costa, incontriamo gli altri porti, minori ma importanti sia sul piano funzionale dei collegamenti via mare sia sul piano morfologico e identitario del paesaggio culturale marittimo: Capri, Sorrento, Castellammare, Torre Annunziata, Torre del Greco, Mergellina, Pozzuoli, Baia, Procida, Ischia, Casamicciola. Del porto di Salerno, anche se non possiamo vederlo navigando sulle acque del golfo di Napoli, si intuisce la presenza e il ruolo che per alcuni è di competizione mentre per altri è di integrazione. Infine, i porticcioli e gli approdi con i vecchi borghi sul mare che si susseguono: marina della Lobra, marina di Cassano, il Granatello, il Molosiglio, Megaride, Riva Fiorita, Marechiaro, la Gaiola, Nisida, Miseno, Acquamorta, la Corricella, la Chiaiolella, Forio.

Dal mare, appaiono le passeggiate e gli spazi pubblici sul mare, i principali a Napoli, Pozzuoli e Torre del Greco. Contemporaneamente, incontriamo ampi tratti di costa abbandonati e degradati che potrebbero essere riqualificati e diventare degli straordinari luoghi d'incontro tra mare e terra.

Sul mare si affacciano straordinarie architetture che dalla terraferma dialogano con le acque del golfo realizzando una mirabile sintesi di natura e artificio umano: Castel dell'Ovo, le ville di Posillipo, il castello di Baia, l'opificio di Pietrarsa, la villa Campolieto, casa Malaparte e mi fermo qui perché l'elenco sarebbe molto lungo.

Fin qui la visione delle bellezze e delle potenzialità inesprese ma, dal mare, appaiono con maggiore chiarezza anche gli ostacoli alla continuità tra l'habitat marino e l'habitat terrestre, lanciando la sfida su come rimuoverli o superarli. Proseguendo la navigazione lungo la costa metropolitana incontriamo le aree ex industriali di Bagnoli e di San Giovanni che nel Novecento hanno strozzato il rapporto tra mare e città sia ad est che ad ovest. Si tratta di aree molto estese e molto degradate che, da quasi trent'anni, attendono un grande processo di rigenerazione urbana e di ricucitura terra-mare.

Un altro atto di violenza contro il paesaggio culturale marittimo è la barriera costituita dalla linea ferroviaria che separa la città dal mare sia lungo la costa vesuviana sia lungo la costa flegrea. Analoga violenza è quella dei blocchi edilizi privi di qualsiasi valore architettonico che si addensano in alcuni tratti di costa deturpando il paesaggio e creando congestione fisica e visiva. Infine, non può tacersi la presenza di aree militari, stabilimenti balneari, alberghi, circoli sportivi e abitazioni private che precludono quasi del tutto il libero accesso dei cittadini metropolitani alla linea di costa e al mare.

La prospettiva marittima aiuta a comprendere quanto il mare rappresenti una risorsa ambientale, economica e sociale per la città metropolitana e per la città regione.

Il ruolo del mare come polmone ecologico per il benessere psico-fisico della comunità metropolitana e regionale è già stato colto da legislatore che ha voluto istituire le aree marine protette del Regno di Nettuno, Baia, Gaiola e Punta della Campanella.

Il mare rivendica il suo ruolo di risorsa economica e sociale per la città metropolitana e la città regione, generatore e acceleratore di crescita e benessere. Il porto può essere considerato un importante baricentro del riequilibrio spazio-funzionale tra terra e mare, generatore di sviluppo sostenibile della città metropolitana.

In questa visione ampia, il porto è la cerniera del processo di sviluppo fondato sul mare che, a sua volta, può essere la risorsa in più per accelerare lo sviluppo territoriale della grande Napoli e consentirle di essere competitiva con le città metropolitane del nord Italia e dell'Europa centro settentrionale.

## 20.4. Strategie metropolitane marittime

La prospettiva dal mare può essere, quindi, il punto di partenza per un progetto condiviso che parta da una visione comune sul futuro di Napoli città portuale metropolitana e che definisca le strategie, i piani e i programmi attraverso processi collaborativi (Clemente, 2014).

A differenza di altre città portuali come Barcellona, Valencia, Marsiglia e Genova, negli anni Novanta, Napoli ha mancato l'appuntamento con la rigenerazione del porto storico anche se qualche tentativo si fece, come l'apertura alla città della darsena Acton e del Beverello, ma tutto si arenò (Gasparrini, 2014).

Dopo decenni d'inerzia, nel porto di Napoli come lungo le coste di Bagnoli e di San Giovanni, si registra una spinta positiva che è stata favorita dalla riorganizzazione del sistema nazionale dei porti, attuato con D.Lgs. n. 169/2016, con le nuove Autorità Portuali guidate da presidenti motivati e comitati di gestione efficienti.

La strategia di sviluppo del porto di Napoli, attraverso il nuovo master plan e il programma operativo triennale, prevede il rilancio attraverso la forte espansione del porto a est con nuove grandi banchine, vaste aree per il deposito e la movimentazione dei container, la connessione con la rete ferroviaria (e, attraverso i convogli merci, con gli interporti campani che attualmente sono assolutamente sottoutilizzati), la riqualificazione del waterfront storico.

In particolare, per il waterfront storico, si vuole attuare il progetto di riorganizzazione del Molo Beverello vincitore del concorso internazionale del 2004 capogruppo Euvé, restaurare e aprire al pubblico l'edificio storico dell'Immacolatella Vecchia, adeguare gli ex Magazzini Generale progettati da Marcello Canino per ospitare il costituendo Museo del Mare e l'Università Parthenope. Infine, si prevede di recuperare il Molo San Vincenzo come approdo per mega yacht e navi da crociera medio-piccole consentendo al contempo l'accesso della cittadinanza e l'uso come passeggiata pubblica sul mare (AdSP MTC, 2018).

Questo ambizioso futuro potrà realizzarsi pienamente solo attraverso obiettivi condivisi, strategie comuni e sforzi congiunti di tutti i soggetti interessati, in primo luogo quelli pubblici che sono l'Autorità di Sistema Portuale, la Città Metropolitana, i Comuni sede di porti o interporti, la Regione Campania.

Per fissare gli obiettivi di sviluppo equilibrato e sostenibile della costa metropolitana, in una fusione armonica di cultura marittima e cultura urbanistica, dobbiamo ragionare in termini di

paesaggio culturale marittimo e con una visione multiscalare che vada dai territori comunali e sub-comunali al territorio regionale.

La comunità metropolitana deve maturare una propria consapevolezza identitaria e riconoscere il mare come fattore fondamentale su cui definire obiettivi, visioni e strategie alla scala metropolitana e di città-regione che si concretizzino attraverso progetti e azioni alla scala urbana e, nel caso di Napoli città, alla scala sub-urbana e di municipalità.

Si vuole richiamare l'attenzione sulla necessità di decongestionare alcuni tratti della costa metropolitana realizzando un riequilibrio orizzontale lungo la fascia costiera e longitudinale inteso come riequilibrio rispetto alle aree interne, essendo la pressione antropica sulla costa napoletana tra le maggiori in Europa.

Anche in questo processo di riequilibrio territoriale, il porto può essere una cerniera tra mare e terra e può svolgere un ruolo determinante per uno sviluppo metropolitano e regionale che sia equilibrato e sostenibile, rimodulando, regolando e armonizzando i flussi via mare e via terra.

Se la città metropolitana stenta a concretizzarsi sul piano istituzionale e identitario, la riforma D.Lgs. n. 169/2016 ha proiettato il sistema portuale verso la dimensione della città-regione che unisce Napoli con Caserta e Salerno. I tre porti di Napoli, Salerno e Castellammare sono le cerniere terra-mare di una conurbazione policentrica o città-regione qual è Caserta-Napoli-Salerno. L'interfaccia terra-mare è completata dai porti minori di Pozzuoli, Torre del Greco, Torre Annunziata, ecc.

Nell'attesa che la città metropolitana diventi una realtà istituzionale – e il percorso appare lungo e tortuoso – la dimensione marittima può favorirne il processo di attuazione sia contribuendo alla consapevolezza di una comune matrice culturale e identitaria sia attraverso politiche e strategie unitarie basate sulla valorizzazione del sistema infrastrutturale per la logistica terra-mare.

Un passaggio obbligato è la messa in rete dei porti maggiori e minori, con l'integrazione della logistica terra-mare e il potenziamento dei collegamenti marittimi metropolitani e regionali.

Un importante contributo in tale direzione può venire dalle Zone Economiche Speciali (ZES) istituite dalla legge n. 123 del 3 agosto 2017, regolamentate nel Mezzogiorno con Decreto del Presidente del Consiglio n. 12 del 25 gennaio 2018, individuate dalla Regione Campania, non a caso, in una prospettiva sovra metropolitana.

Il Piano di Sviluppo Strategico della Zona Economica Speciale (ZES) della Campania, approvato il 28 marzo 2018 dalla Giunta Regionale, individua le aree interessate che sono i porti di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia con relative aree retroportuali, gli aeroporti di Napoli e di Salerno, gli interporti di Marcianise e Nola, i principali agglomerati industriali non solo nella città metropolitana ma anche nelle altre province campane.

Tornando ai porti, se da un lato hanno ripreso a funzionare proprio grazie alla riforma legislativa D.Lgs. n. 169/2016, dall'altro lato, le città metropolitane si sono arenate per l'incompiutezza legislativa e, probabilmente, Napoli ha accumulato il maggior ritardo. Allora, lo sforzo della ricerca deve indirizzarsi verso la definizione di nuovi modelli di *governance* che siano capaci di far ripartire il processo attuativo delle città metropolitane e, nel caso di Napoli, di integrare la nuova *governance* portuale con quella metropolitana in costruzione.

Barcellona è spesso proposta come città-porto modello sia per la rigenerazione del waterfront storico negli anni Novanta sia per la competitività del porto commerciale. La città catalana ha efficacemente coniugato la dimensione metropolitana con l'approccio strategico, sia a livello urbano sia a livello marittimo e questo ha garantito qualità ed efficacia di piani e progetti.

La vera lezione di Barcellona è nella visione strategica multiscalare che ha individuato, parallelamente, nel mare una risorsa per lo sviluppo sostenibile metropolitano e nel recupero del waterfront una risorsa per la qualità urbana.

## 20.5. Nuovi modelli di governance

In conclusione, la fascia costiera per larghi tratti è molto degradata ma è una risorsa metropolitana con grande potenzialità di valorizzazione ambientale, sociale ed economica anche se gli ostacoli sono numerosi e radicati.

Pur essendo ben noti, può essere utile richiamare i principali fattori che bloccano non solo la rigenerazione della fascia costiera ma lo sviluppo della città e della sua area metropolitana:

- debolezza della coscienza comunitaria alla scala urbana e metropolitana;
- settorialità e frammentazione della classe dirigente e della politica;
- individualismo diffuso e sentimenti di lontananza nei confronti dell'autorità costituita;
- criminalità, corruzione e scarso senso civico;
- scarsa integrazione tra le attività economico produttive dei diversi settori.

Si tratta di questioni fortemente interrelate la cui soluzione deve essere avviata parallelamente se non in maniera unitaria.

La popolazione urbana e metropolitana deve maturare una coscienza di sé, l'insieme degli abitanti deve prendere consapevolezza del proprio essere comunità e il mare può aiutare questo difficile percorso perché rappresenta un elemento identitario forte su cui costruire visioni unitarie e strategie condivise.

La frammentazione della classe politica e, più in generale, della classe dirigente è la principale causa della settorialità degli interventi e delle azioni per il governo del territorio. È necessario staccarsi dal dettaglio del singolo problema perché le apparenti soluzioni possono essere vanificate dalla complessità e interdipendenze del sistema metropolitano. Tra mare e terra, un caso emblematico è la separazione tra pianificazione portuale e pianificazione urbanistica, nonostante gli sforzi di dialogo finora apprezzabili ma poco incisivi, anche per la mancanza di una città metropolitana autorevole sul piano istituzionale e politico.

L'approccio settoriale e frammentario della classe dirigente acuisce l'individualismo che è diffuso e radicato avendo origini storiche nel Mezzogiorno d'Italia. A Napoli e nell'area metropolitana, l'individualismo, in tutti gli strati della popolazione, costituisce un forte impedimento all'associazionismo di scopo che è un fattore qualificante delle democrazie mature. Per questo, appaiono difficili da adottare – ma non impossibili – modelli di rigenerazione del waterfront basati sull'associazionismo come quello che ha favorito il recupero e la riqualificazione del waterfront di New York lungo l'Hudson River e l'East River.

Un altro elemento di ostacolo è l'insofferenza verso le autorità costituite che si registra in parte della popolazione (non maggioritaria) e che si intreccia con la mancanza di senso civico e con problemi più gravi come la criminalità e la corruzione. Si genera una miscela esplosiva che, ancora una volta, sembra acuire i suoi effetti lungo la costa laddove le istituzioni manifestano ancor più marcatamente la loro debolezza.

Infine, la scarsa integrazione tra le attività economico-produttive dei diversi settori assume una specifica caratterizzazione se vista dalla prospettiva marittima, essendo penalizzante per la crescita dello shipping e della dinamicità del porto. La crescita del sistema produttivo e quella del sistema portuale e della logistica sono collegate e vanno incentivate parallelamente.

Per superare i fattori di ostacolo, dobbiamo porci in una prospettiva di medio lungo periodo andando oltre gli approcci degli amministratori locali che, nella maggior parte de casi, lavorano con obiettivi di breve termine, schiacciati dalle continue emergenze e alla costante ricerca di consenso immediato.



L'attuale assetto istituzionale è assolutamente inadeguato alle sfide che dobbiamo affrontare ed è un elemento di ostacolo non solo alla realizzazione ma, ancor prima, alla maturazione di una visione comune di medio lungo periodo per Napoli città metropolitana di mare.

La pessima legge istitutiva delle città metropolitane si colloca nel quadro di un generale indebolimento della politica che sta perdendo progressivamente autorevolezza e incisività sia a livello centrale sia a livello locale. Un contributo può venire dalle associazioni che possono avere visioni di medio lungo periodo non essendo soggette ai tempi sempre più brevi e ai condizionamenti sempre più forti della politica.

A Napoli – più in generale in Italia – abbiamo bisogno di nuovi modelli di *governance* che privilegino la dimensione collaborativa delle decisioni, al fine di mettere a fuoco visioni che uniscano e non dividano le istituzioni, le associazioni e i cittadini, favorendo la convergenza nell'attuazione di strategie condivise.

L'obiettivo di tutti deve essere la maturazione di una comune visione per Napoli città metropolitana al 2050, con particolare attenzione al mare come risorsa ambientale, sociale, economica per lo sviluppo sostenibile.

Il porto, con la sua nuova *governance*, può svolgere un importante ruolo di collegamento tra le istituzioni nonché tra la comunità marittima e la comunità urbana-metropolitana. La dimensione collaborativa è l'innovazione di processo su cui lavorare per costruire Napoli "città metropolitana di mare".

## Bibliografia

- AA.VV. (2016), *Crescita, vento a favore? Secondo Rapporto Giorgio Rota su Napoli*. Torino: Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi" e SRM Studi e Ricerche per il Mezzogiorno.
- AA.VV. (2014), *Ci vuole una terra per vedere il mare, Primo Rapporto Giorgio Rota su Napoli*. Torino: Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi" e SRM Studi e Ricerche per il Mezzogiorno.
- Alisio G. (1989). *Il lungomare*. Napoli: Electa.
- Amirante R. (2001), *Il porto di Napoli. Studi per la redazione del piano regolatore*. Napoli: Liguori.
- Aquarone A. (1961), *Grandi città e aree metropolitane*. Bologna: Zanichelli.
- Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale (2018), *Il progetto del waterfront. Dall'Immacolatella al molo San Vincenzo*, <https://porto.napoli.it/progetto-del-waterfront-dallimmacolatella-al-molo-san-vincenzo/>
- Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale (2017), *Piano Operativo 2017 – 2019 con proiezione al 2020*. Disponibile on-line: [https://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2017/03/Piano-Operativo-Triennale-2017\\_2019-con-proiezione-al-2020.pdf](https://porto.napoli.it/wp-content/uploads/2017/03/Piano-Operativo-Triennale-2017_2019-con-proiezione-al-2020.pdf).
- Capecelatro F. (2013), *Lo spallone. Io, Ciro Mazzarella, re del contrabbando*. Milano: Mursia.
- Clemente M. (2014), Napoli 2020: la visione dal mare per lo sviluppo locale sostenibile della costa metropolitana, in *TRIA Territori della Ricerca su Insediamenti e Ambiente* n. 13, special issue "Il mare e la città metropolitana" di Napoli a cura di Massimo Clemente. Disponibile on-line: <http://www.tria.unina.it/index.php/tria/issue/view/182>.
- Clemente M. (2011), *Città dal mare. L'arte di navigare e l'arte di costruire le città*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Clemente M. (1993), Lineamenti del pensiero scientifico, in Beguinot C. (a cura di), *Progetto Strategico Aree metropolitane e innovazione, Sottoprogetto Innovazione tecnologica e trasformazioni territoriali, Rapporto finale*. Roma: Consiglio Nazionale delle Ricerche.
- Clemente M., Arcidiacono C., Giovane di Girasole E., Procentese F. (2015), Trans-disciplinary approach to maritime-urban regeneration in the case study Friends of Molo San Vincenzo, port of Naples, Italy, in Santos Cruz S., Brandão Alves F., Pinho P. (eds.), *BOOK OF PROCEEDINGS Joint conference Citta 8th annual conference on planning research Aesop tg / public spaces & urban cultures meeting Generative places, Smart approaches, Happy people*, vol. 2, pp. 701-718.

- Clemente M., Giovane di Girasole E. (2015), Friends of Molo San Vincenzo: Action Research and Collaborative Planning, in *PORTUS: the online magazine of RETE*, 34, Dec 2017, Year XVII, Venice, RETE Publisher. Disponibile on-line: <http://portusonline.org/friends-of-molo-san-vincenzo-action-research-and-collaborative-planning/>.
- Clemente M., Giovane di Girasole E. (2015), La rigenerazione collaborativa della Costa Metropolitana di Napoli: verso un piano condiviso, in Guida G. (a cura di), *Città Meridiane. La questione metropolitana al Sud*. Napoli: La Scuola di Pitagora.
- Colletta T. (2006), *Napoli città portuale e mercantile: la città bassa, il porto e il mercato dall'VIII al XVII secolo*. Roma: Edizioni Kappa.
- Forester J.F. (1999), *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. Boston: MIT Press.
- Gasparrini C. (2014), Porto, Spazio Pubblico e Città Metropolitana, in *TRIA Territori della Ricerca su Insediamenti e Ambiente* n. 13, special issue "Il mare e la città metropolitana di Napoli" a cura di Massimo Clemente.
- Gravagnuolo B. (a cura di) (1994), *Il porto e la città. Storia e progetti*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Healey P. (2003), "Collaborative Planning in Perspective", *Planning Theory*, n. 2, pp. 101-123.
- Lewin K. (1980), *I conflitti sociali*. Milano: FrancoAngeli.
- Ostrom E. (2006), *Governare i beni collettivi*. Venezia: Marsilio.
- Rifkin J. (2014), *La società a costo marginale zero*. Milano: Mondadori.
- Saja L. (2017), *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*. Milano: FrancoAngeli.
- Saija L. (2007), "Prospettive Di Ricerca-Azione Nella Disciplina Urbanistica", *INFOLIO*, n. 19, p. 49.

## 21. IL RILANCIO DEI PORTI DELLA CAMPANIA E IL PIANO STRATEGICO DELLA CITTÀ METROPOLITANA

di *Pietro Spirito*

### Premesse

Il Decreto Legislativo 4 agosto 2016, n.169, che ha riformato la legislazione e la *governance* portuale italiana, introduce, nell'ambito del complessivo disegno di riordino, semplificazione e razionalizzazione, un nuovo strumento di pianificazione delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP): Il Piano Regolatore di Sistema Portuale (PRdSP): con le novità introdotte nel correttivo porti pubblicato in Gazzetta Ufficiale ad inizio del 2018, tale strumento di programmazione sarà composto da un Documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) e dai piani regolatori dei singoli porti.

Il DPSS, in coerenza con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL,) con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali e con il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, individua gli obiettivi di sviluppo sistemici dell'AdSP, delimita e disegna l'assetto complessivo dei porti ricompresi nell'AdSP, individuando le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie.

Il Masterplan del Porto di Napoli, redatto in questa fase di revisione della normativa nazionale ed approvato dal Comitato di Gestione della Adsp dopo un processo di consultazione con l'organismo di partenariato, è uno strumento di lavoro per l'attuazione degli indirizzi fissati nel POT 2017-2019, nonché un primo contributo di discussione per l'avvio del processo di redazione del DPSS.

La struttura del documento, nel recepire alcune indicazioni metodologiche per la redazione del DPSS, che richiedono di sviluppare le strategie pianificatorie secondo una logica e sequenza concettuale obiettivi – strategie – azioni, propone, nella prima parte, una sintesi ragionata delle linee di indirizzo programmatico per lo sviluppo sistemico dell'AdSP contenute nel Piano Operativo Triennale 2017-2019, al fine di stabilire una coerenza tra disegno di medio e di lungo periodo.

Successivamente il documento si sviluppa focalizzando tale approccio con un primo approfondimento sul porto di Napoli, che – unitamente ai porti di Salerno e di Castellammare di Stabia – saranno successivamente sviluppati e recepiti nel predetto strumento di programmazione. Tale strumento, in coerenza con le linee guida emanate dal Ministero dei Trasporti, conterrà tutti gli approfondimenti, gli studi e le analisi sui fabbisogni di mercato. Il documento vuole dunque essere uno meccanismo operativo di attuazione delle linee programmatiche delineate nei documenti di programmazione adottati, individuando concretamente le azioni da adottare per una corretta e coerente attuazione degli obiettivi.

In sostanza, ciò che si intende proporre non è solo uno strumento di indirizzo, ma anche di azione integrata, che trae origine e forza dal patrimonio di analisi, valutazioni e progettazioni in itinere nel Porto di Napoli.

Nel corso dei passati decenni, il porto si è sviluppato in assenza di un disegno di pianificazione: va ricordato che il piano regolatore vigente risale al 1958, mentre sono stati adottati, ma mai poi definitivamente approvati, nel 2004 e nel 2012, strumenti di programmazione. Questo deficit di visione ha comportato due conseguenze: da un lato il porto non è riuscito a sviluppare nel tempo gli adeguamenti necessari per essere competitivo sul mercato, mentre dall'altro le funzioni si sono sovrapposte, in un disegno caratterizzato da una progressiva sovrapposizione e confusione che non consente di tracciare una chiara articolazione delle destinazioni d'uso tra i diversi segmenti di mercato dell'economia marittima.

Inoltre, come del resto accade in linea generale nel rapporto tra città e sistemi portuali anche in ambito nazionale, è sinora mancato un meccanismo di coordinamento e di integrazione tra programmazione in ambito portuale ed in ambito territoriale. Questo gap determina uno svantaggio competitivo rilevante: i porti sono una cerniera tra economia territoriale e mercati internazionali, soprattutto per quanto riguarda i traffici commerciali. Se non si salda la necessaria cucitura, il risultato è inevitabilmente sub-ottimale, con ripercussioni negative sia per lo sviluppo produttivo sia per la crescita dell'economia del mare.

In questa ottica sono state sviluppate le linee guida per la gestione dei beni demaniali in ambito portuale individuando con coerenza e trasparenza le destinazioni d'uso di tutto il patrimonio demaniale dell'ambito portuale gestito da questa Autorità, con la finalità di supportare al meglio lo sviluppo infrastrutturale al servizio della comunità portuale. Questo disegno dovrà essere raccordato con gli strumenti di pianificazione strategica e di programmazione urbanistica degli enti territoriali, per giungere ad una visione condivisa sul futuro del sistema portuale in connessione con il sistema territoriale.

## **21.1. Masterplan e raccordo con il Piano Operativo e il Piano Regolatore**

L'Autorità di Sistema Portuale del Tirreno Centrale, con il Piano Operativo 2017-2019 (con proiezioni al 2020), ha inteso rappresentare e delineare il suo possibile sviluppo in coerenza con le politiche e gli strumenti di programmazione nazionale dei porti nazionali, "assecondando" le dinamiche macro e micro-economiche emergenti in questi anni nel settore della logistica e della portualità in generale, nonché acquisendo piena consapevolezza della rinnovata centralità del bacino mediterraneo.

La chiave di lettura proposta è quella dei porti campani come "sistema integrato ed aperto", rispetto al quale immaginare con spirito critico le possibilità concrete di crescita e prosperità per tutte le categorie di soggetti che operano e interagiscono al suo interno. Lo strumento dell'analisi SWOT bene si presta per sintetizzare sotto l'aspetto qualitativo le variabili di contesto e gli elementi distintivi considerati per la scelta della strategia da attuare.

*Tab. 21.1 – Analisi SWOT*

| <b>Opportunità</b>                                 | <b>Vincoli</b>                                     |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Trend positivo esportazioni e traffico marittimo   | Prevalenza del Franco Fabbrica                     |
| d.l. 91/2017 sulle ZES                             | Spazi limitati per lo sviluppo di nuove iniziative |
| Alta velocità Napoli Bari                          | Dimensione nazionale del mercato servito           |
| Autostrade del Mare                                | Instabilità Medio Oriente e Nord Africa            |
| Strategicità Mediterraneo                          | Connettività marittima decrescente                 |
| Potenzialità traffico Intramed                     | Scarsa diffusione e-commerce                       |
| Corridoi di connessione (supply chain)             | Sottosviluppo industriale del Mezzogiorno          |
| Player mediterranei attivi su diversi segmenti     | Trend negativo indici LSCI e LPI                   |
| Short sea 30% sul totale del trasporto             | Cosco acquisto PIREO                               |
| Primato Italia nel SSS                             | Flussi crocieristici al ribasso per l'Italia       |
| Rivitalizzazione Regional Ports                    | Strategie di sviluppo Fincantieri                  |
| Appetibilità commerciale area metropolitana NA     | + riparazioni che costruzioni di navi              |
| Completamento stazione metro p.zza Municipio       | Raccordi ferroviari inadeguati o inesistenti       |
| Raddoppio Panama per le rotte delle Americhe       |                                                    |
| <b>Punti di forza</b>                              | <b>Punti di debolezza</b>                          |
| Posizione geografica rispetto mercati italiani     | Pescaggio dei fondali                              |
| Identità multiporpose                              | Assenza nel ranking TOP                            |
| Incidenza scambi marittimi vs. mediterraneo        | Scarsa intermodalità ferroviaria                   |
| Napoli e Salerno fra i 4 sistemi principali Italia | Spazi limitrofi porto di Salerno                   |
| Napoli più di un milione di croceristi             | Basso grado di riqualificazione Beverello          |
| Bacini di Carenaggio a Napoli                      | Tempi lunghi controllo merce in transito           |
| Fondali compatibili con Panama prossimi anni       | Mancata messa a sistema interporti                 |
| Napoli più di 6 milioni e mezzo di passeggeri      | Elevata litigiosità operatori cantieristica        |
| Salerno elevata intensità uso banchine             | Sportello Unico Dogana ancora sperimentale         |

La strategia proposta è focalizzata sull'efficienza e razionalizzazione degli assets a disposizione e sulla ricerca e consolidamento di spazi selettivi di sviluppo per i diversi segmenti di mercato dell'economia marittima, nel settore delle merci e dei passeggeri.

In linea, infatti, con gli scenari macroeconomici e le principali tendenze evolutive nonché con il Piano Nazionale Strategico dei porti e della logistica, l'obiettivo primario è identificato nel completamento di tutti gli interventi infrastrutturali in corso in un'azione di convergenza verso il miglioramento e la messa a punto di nuove applicazioni per tutti i servizi forniti ai diversi stakeholders coinvolti.

I porti campani non devono più porsi in competizione fra loro, bensì in cooperazione e in integrazione sinergica, per proporsi su scala internazionale, e soprattutto mediterranea, quale sistema integrato di servizi per la connettività.

L'ottica è quella della specializzazione e dell'integrazione funzionale a monte ed a valle delle fasi della catena del valore dei diversi servizi, per collocarsi dove maggiormente si concentra il



valore aggiunto, consapevoli che il mercato selezionerà in modo sempre più attento e puntuale gli scali, partendo da queste evidenze.

Il riferimento strategico scelto per il governo dei processi è quello della governance inclusiva, che trae forza dalla certezza del ruolo cruciale che giocano le istituzioni e gli operatori nella definizione dell'effettivo assetto concorrenziale dei territori. Ciò non solo per procedere più speditamente e più efficacemente nei progetti in corso, ma soprattutto per ricucire il rapporto fra sistema portuale campano e territorio rendendolo concretamente "una finestra sul mondo".

La costituzione della zona economica speciale centrata sui porti di Napoli e Salerno costituirà una occasione decisiva per attrarre investimenti industriali e logistici. La ZES costituisce una occasione per integrare territorio e sistemi portuali secondo una logica virtuosa, favorendo gli insediamenti di nuove imprese laddove esistono condizioni per un vantaggio logistico assicurato dalla presenza di infrastrutture connesse al sistema portuale.

Costituire di fatto un volano di sviluppo per l'economia campana e nazionale, con un sistema di connessioni calibrate, coerenti ed innovative, significa individuare nella concertazione e nella sostenibilità ambientale i fattori critici di successo per la messa in campo di ciascuna azione operativa.

Nell'arco temporale di piano sono state individuate 10 priorità di azione, logicamente articolate intorno alle seguenti tematiche:

- adeguare la capacità di ricezione delle navi di maggiore portata per stimolare la crescita dei traffici commerciali, in particolare per il settore dei container;
- migliorare i collegamenti stradali e ferroviari;
- connettere i porti con i retroporti;
- avviare la realizzazione del nuovo waterfront per il porto di Napoli
- riorganizzare e rilanciare la cantieristica;
- sostenere la crescita delle autostrade del mare;
- favorire i collegamenti marittimi internazionali;
- rilanciare il settore della crocieristica;
- acquisire un posizionamento sul mercato dei mega-yacht;
- delineare una offerta di portualità turistica adeguata alla domanda.

Il perseguimento di questi obiettivi richiede che i porti della Campania, ad iniziare da Napoli, siano *smart* e *green*, vale a dire che siano capaci di fare ricorso alla innovazione tecnologica per rendere più competitive le operazioni e sviluppino programmi di efficientamento energetico, adeguando le infrastrutture alle fonti con minore impatto inquinante.

Questo percorso strategico ed operativo determina anche una specializzazione funzionale dei tre porti sui quali l'Autorità esercita il suo governo e coordinamento:

- Napoli: traffico merci, passeggeri, Autostrade del mare e cantieristica;
- Salerno: traffico merci, passeggeri e Autostrade del mare;
- Castellammare di Stabia: cantieristica e portualità turistica.

Gli obiettivi individuati con il Piano Operativo possono essere accorpati in 5 raggruppamenti, riferiti ciascuno ad un diverso segmento di business, con un differente arco temporale ipotizzato per la realizzazione. Questa rappresentazione a matrice consente di sviluppare specifiche linee di azione operative, ai fini di una efficace implementazione di ogni singolo progetto e/o investimento.

In primo luogo, per perseguire coerentemente tale disegno è indispensabile individuare e sviluppare le sinergie possibili fra obiettivi ed azioni/progetti finalizzati al consolidamento di assets materiali ed immateriali di fruizione pubblica e/o collettiva, al fine di preservare e valorizzare al massimo le esternalità positive realizzabili. L'adozione di tale approccio nella implementazione costituisce un significativo presupposto per una ottimale cooperazione fra tutti gli interlocutori e i soggetti coinvolti.

Nella tabella seguente, pertanto, sono evidenziati quegli obiettivi/progetti che maggiormente si prestano a questa logica di implementazione, in quanto destinati al territorio, inteso nella sua accezione più ampia, o in quanto funzionali agli obiettivi istituzionali perseguiti dall'Autorità Portuale stessa.

*Tab. 21.2 – Porto di Napoli*

| <b>Infrastrutture</b>                                        | <b>Segmento</b>   | <b>Arco temporale</b> |
|--------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|
| Dragaggio Fondali                                            | Merci             | Breve                 |
| Nuova Darsena di levante                                     | Merci             | Medio                 |
| Ristrutturazione Molo Beverello                              | Passeggeri        | Breve                 |
| Riqualificazione Mergellina e Molosiglio                     | Nautica           | Medio                 |
| Progettazione Molo San Vincenzo                              | Passeggeri        | Medio                 |
| Raccordo stradale                                            | Merci             | Breve                 |
| Raccordo ferroviario                                         | Merci             | Medio                 |
| Sistema fognario                                             | Territorio        | Breve                 |
| <b>Mobilità sostenibile</b>                                  |                   |                       |
| Integrazione sistema trasporto pubblico                      | Passeggeri        | Breve                 |
| Accesso veicoli privati                                      | Territorio        | Breve                 |
| Servizi ferroviari                                           | Merci             | Medio                 |
| Accessibilità autostradale                                   | Merci             | Medio                 |
| Riorganizzazione viabilità interna                           | Territorio        | Breve                 |
| <b>Razionalizzazione spazi e immobili</b>                    |                   |                       |
| Censimento e valutazione funzionale                          | Merci/passeggeri  | Breve                 |
| Progetti di riqualificazione                                 | Territorio        | Medio                 |
| <b>Integrazione processi amministrativi/operativi</b>        |                   |                       |
| Sportello Unico Amministrativo                               | Autorità Portuale | Medio                 |
| Rivisitazione settore cantieristico                          | Cantieristica     | Medio                 |
| Servizi Generali (riorganizzazione/gare pubbl.)              | Autorità Portuale | Breve                 |
| Piano di Security                                            | Autorità Portuale | Breve                 |
| Piano Energetico                                             | Autorità Portuale | Medio                 |
| Informatizzazione Autorità Portuale                          | Autorità Portuale | Medio                 |
| <b>Concertazione e pianificazione strategica e controllo</b> |                   |                       |
| Completamento Piano Regolatore                               | Territorio        | Medio/Lungo           |
| Ciclo dei rifiuti                                            | Territorio        | Breve                 |

Per tali azioni, infatti, fattori critici di successo risultano essere, più che la tecnologia e l'infrastruttura, il processo/metodo stesso di attuazione basato sul coinvolgimento territoriale, sulla concertazione e sulla convergenza degli interessi. Una volta messo a punto tale percorso, esso può risultare opportunamente replicabile, con significative economie di scala e di scopo, nonché di tempi di realizzazione.

In secondo luogo, va considerata l'opportunità consequenziale di articolare i progetti al meglio sul piano temporale, soprattutto per ordinarli in una scala gerarchica di priorità, alla luce delle risorse scarse per definizione disponibili e delle leve gestionali effettivamente a disposizione della stessa Autorità portuale di Sistema. Il governo delle priorità e del consenso costituiscono due fattori primari per assicurare efficacia ed efficiente nel processo di *execution*.

Tab. 21.3 – Porto di Salerno

|                                                              | Segmento          | Arco temporale |
|--------------------------------------------------------------|-------------------|----------------|
| <b>Infrastrutture</b>                                        |                   |                |
| Dragaggio Fondali                                            | Merci/Pax         | Breve          |
| Allargamento Imboccatura                                     | Merci/Pax         | Breve          |
| Salerno Porta Ovest                                          | Merci             | Medio          |
| Prolungamento scogliera S.Teresa                             | Nautica           | Medio          |
| Imboccatura Porto Masuccio                                   | Nautica           | Medio          |
| Ponte Imbarco/sbarco Passeggeri Stazione Marittima           | Passeggeri        | Lungo          |
| Fabbricato servizi                                           | Merci/Pax         | Medio          |
| Terminal Traghetti                                           | Merci/Pax         | Medio          |
| Adeguamento banchina porto turistico Masuccio                | Nautica           | Medio          |
| Realizzazione sede direzionale                               | Autorità Portuale | Medio          |
| <b>Mobilità sostenibile</b>                                  |                   |                |
| Rifacimento pavimentazioni usurate                           | Merci/Pax         | Breve/Medio    |
| <b>Razionalizzazione spazi e immobili</b>                    |                   |                |
| Individuazione nuovi spazi retrostanti                       | Territorio        | Medio          |
| <b>Integrazione processi amministrativi/operativi</b>        |                   |                |
| SUA                                                          | Autorità Portuale | Medio          |
| Servizi Generali (riorganizzazione/gare pubbl.)              | Autorità Portuale | Breve          |
| Piano di Security                                            | Autorità Portuale | Breve          |
| Piano Energetico?                                            | Autorità Portuale | Breve          |
| Informatizzazione Autorità Portuale                          | Autorità Portuale | Medio          |
| <b>Concertazione e pianificazione strategica e controllo</b> |                   |                |
| Completamento Piano Regolatore                               | Territorio        | Medio/Lungo    |

*Tab. 21.4 Porto di Castellammare di Stabia*

|                                                              | <b>Segmento</b>     | <b>Arco temporale</b> |
|--------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------|
| <b>Infrastrutture</b>                                        |                     |                       |
| Ampliamento Banchina                                         | Crocieristico/Merci | Medio                 |
| Prolungamento molo sottoflutto e relativi fondali            | Territorio          | Medio                 |
| Prolungamento e sistemazione Molo Quartuccio                 | Merci/passeggeri    | Medio                 |
| Sistema fognario acque reflue                                | Territorio          | Medio                 |
| Rivisitazione Waterfront                                     |                     |                       |
| <b>Integrazione processi amministrativi/operativi</b>        |                     |                       |
| Piano Energetico                                             | Territorio          | Medio                 |
| <b>Concertazione e pianificazione strategica e controllo</b> |                     |                       |
| Completamento Piano Regolatore                               | Territorio          | Medio                 |

A fronte di questa sintetica - ma essenziale - rappresentazione degli assunti di partenza e delle linee di indirizzo portanti del Piano Operativo Triennale della Adsp, è possibile focalizzarsi sull'altro strumento di programmazione in attuazione rappresentato dalla proposta di Piano Regolatore del Porto di Napoli, nella revisione di giugno 2012.

Tale documento è stato elaborato a seguito del recepimento dei contenuti delle Linee di indirizzo per la promozione e la programmazione di misure urgenti rivolte allo sviluppo sostenibile del porto di Napoli", approvate dal Comitato Portuale con Delibera 30/2011 e 11/2012. Con tale documento l'Autorità di Sistema Portuale ha definito l'assetto funzionale del porto relativamente alla configurazione al 2030, partendo dalle criticità infrastrutturali che storicamente lo caratterizzano e che sono state considerate come un fortissimo vincolo al suo sviluppo a fronte degli attuali andamenti dei traffici merci e passeggeri e dei sostanziali mutamenti nell'armamento a cui si sta assistendo in questo ultimo decennio.

La consapevolezza che il porto di Napoli costituisce una rilevante realtà industriale e logistica della regione Campania per fatturato complessivo ed occupazione diretta ha convinto a confermare tutte le funzioni presenti a giugno 2012, concentrando l'attenzione e le risorse al fine di:

- incrementare i traffici (passeggeri, merci, container e Ro-Ro);
- rimodulare gli spazi a ridosso del centro storico con il conseguente miglioramento del waterfront;
- decongestionare la pressione urbana eccessiva a deperimento dell'efficacia delle attività produttive e di servizi poste in essere al suo interno.

L'obiettivo ultimo è quello del riequilibrio ambientale e organizzativo, attraverso tre distinte linee strategiche, alle quali si affianca parallelamente nell'implementazione la cosiddetta "buffer zone" individuata dall'UNESCO e dall'ICOMOS:

- Ambiente;
- Logistica;
- Regolamentazione.

Con riferimento all'ambiente, l'intento è quello di ridurre gli impatti in particolare sul territorio retrostante fortemente urbanizzato. A tal fine per tutti i progetti e gli interventi assumerà particolare rilevanza il contributo alla riduzione del fabbisogno energetico e delle emissioni inquinanti, così come alla realizzazione di un significativo split modale dalla strada alla ferrovia.

Con riferimento alla logistica, uno degli assi portanti della visione di medio periodo di sviluppo del porto a riferimento del PRP è quello della riorganizzazione e concentrazione delle funzioni ed attività commerciali e logistiche nell'area di levante del Porto di Napoli.

Le opere in progetto nel quadro del Grande Progetto Porto di Napoli (GP), infatti, impattano fortemente sullo sviluppo dei segmenti container e Ro-Ro, ampliando il terminal contenitori e trasferendolo nelle nuove aree di levante, utilizzando di conseguenza gli spazi dell'attuale terminal contenitori per il traffico Ro-Ro.

Tali opere creano le condizioni infrastrutturali per elevare le prestazioni offerte dallo scalo partenopeo e potenzialmente per attrarre nuovi traffici. A ciò si aggiunge il forte interesse e le concrete opportunità di valorizzazione delle sinergie tra lo scalo partenopeo ed i terminal terrestri intermodali retrostanti il porto (Marcianise e Nola), che, se perseguite con celerità ed efficacia, darebbero vita ad un funzionale sistema di logistica integrata.

Con riferimento alla regolamentazione, essa costituisce una linea di azione trasversale a tutti i progetti, di forte impatto su tutti gli specifici risultati e soprattutto sulla percezione dei diversi stakeholders. Il corretto funzionamento dell'assetto concessorio e la verifica di attuazione sui piani di impresa rappresenta un elemento essenziale per garantire la funzionalità delle attività marittime ed economiche in porto.

Dal punto di vista delle funzioni presenti nel Porto di Napoli, partendo dalla consapevolezza che il Porto di Napoli è tra i primi cinque porti di rilevanza nazionale con funzioni multiple, e che costituisce la prima realtà industriale della regione Campania in termini di fatturato e di occupazione diretta, il PRP le conferma tutte, con linee di indirizzo chiare sulla promozione per ciascuna di puntuali linee di sviluppo.

## 21.2. Suddivisione delle attività portuali nello scenario attuale

Il Piano Regolatore Portuale adottato dall'Autorità, ma non vigente, ha individuato l'attuale assetto funzionale del porto raggruppando le attività in base alle seguenti funzioni portuali:

- funzione commerciale – contenitori, merci varie e rinfuse liquide;
- funzione cantieristica navale;
- funzione industriale;
- funzione mista;
- funzione passeggeri (crociere, unità navali veloci per trasporto passeggeri);
- funzione passeggeri e merci (crociere, unità navali veloci per il trasporto passeggeri, Ro-Pax e Ro-Ro);
- servizi portuali generali.

A queste attività va oggi confermata la presenza di un polo energetico che assicuri l'alimentazione di questa essenziale funzione per il territorio e per il sistema portuale, visto che i tentativi di delocalizzazione non sono mai effettivamente maturati. Anzi, l'obiettivo di andare nella direzione di un porto green impone che il polo energetico delinea la possibilità di realizzare, coerentemente con il piano energetico nazionale, la realizzazione di un deposito costiere di GNL: Napoli è individuato come uno degli otto porti che dovranno portare a compimento questo obiettivo.

Tali funzioni sono intese come macroambiti operativi derivati dalla destinazione specialistica dell'accosto cui si riferiscono, nell'ambito dei quali è consentito lo svolgimento di determinate attività come nel seguito illustrato.

Funzione commerciale contenitori, merci varie e rinfuse solide, nonché rinfuse liquide:



- attività di carico/scarico e movimentazione merci e mezzi connesse all'esercizio delle funzioni previste;
- stoccaggio, anche temporaneo, manipolazione e lavorazione delle merci e dei prodotti, connesse all'esercizio delle funzioni previste;
- attività di manutenzione, riparazione e ricovero dei mezzi operativi necessari allo svolgimento delle funzioni previste;
- attività direzionali, amministrative e di controllo, strettamente connesse all'esercizio delle funzioni previste;
- attività commerciali e dei servizi in genere.

Funzione cantieristica navale:

- attività di costruzione, demolizione, riparazione e manutenzione di mezzi navali e di imbarcazioni, in banchina e all'asciutto (bacini di carenaggio);
- attività di produzione e assemblaggio di componenti, di servizi ed assistenza;
- attività di manutenzione, riparazione e ricovero dei mezzi operativi necessari allo svolgimento delle funzioni previste;
- attività direzionali, amministrative e di controllo, strettamente connesse all'esercizio delle funzioni previste.

Funzione industriale:

- attività di produzione, accumulo e smistamento di energia;
- attività di produzione di componenti, di servizi ed assistenza;
- attività direzionali, amministrative e di controllo, strettamente connesse all'esercizio delle funzioni previste.

Funzione mista:

- attività di imbarco/sbarco e movimentazione dei passeggeri connesse all'esercizio delle funzioni previste;
- attività di carico/scarico e movimentazione di merci e mezzi connesse all'esercizio delle funzioni previste;
- attività di stoccaggio, anche temporaneo, manipolazione e lavorazione delle merci e dei prodotti, connesse con l'esercizio delle funzioni previste;
- attività di manutenzione, riparazione e ricovero dei mezzi operativi necessari allo svolgimento delle funzioni previste;
- attività direzionali, amministrative e di controllo, strettamente connesse all'esercizio delle funzioni previste;
- officine meccaniche;
- attività commerciali e dei servizi in genere.

Funzione passeggeri e/o merci (crociere, unità navali veloci per il trasporto passeggeri, Ro-Pax e Ro-Ro):

- attività di imbarco/sbarco e movimentazione dei passeggeri connesse all'esercizio delle funzioni previste;
- attività di carico/scarico e movimentazione di merci e mezzi connesse all'esercizio delle funzioni previste;
- attività di stoccaggio, anche temporaneo, manipolazione e lavorazione delle merci e dei prodotti, connesse con l'esercizio delle funzioni previste;
- attività di manutenzione, riparazione e ricovero dei mezzi operativi necessari allo svolgimento delle funzioni previste;
- attività direzionali, amministrative e di controllo, strettamente connesse all'esercizio delle funzioni previste;

- attività commerciali e dei servizi in genere.

Funzione servizi portuali generali:

- servizi di interesse generale di cui al D.M. 14 novembre 1994;
- servizi amministrativi, di controllo e gestione connessi alle attività portuali (uffici e servizi Autorità di Sistema Portuale, ecc.);
- servizi di sicurezza e controllo (Capitaneria di Porto, Guardia di Finanza, Carabinieri, Polizia di Stato, Vigili del Fuoco, ecc.);
- servizi tecnico-nautici (bunkeraggio, rimorchio, pilotaggio, ormeggio, sommozzatori,
- trasporto del personale a bordo, forniture di bordo, ecc.);
- attività direzionali, amministrative e di controllo, strettamente connesse all'esercizio delle funzioni previste.

In seno alla funzione passeggeri e/o merci, oltre alle attività di cui alla funzione prevista, è consentito lo svolgimento delle attività terziarie e dei servizi connessi come di seguito specificato:

- attività commerciali (strutture di vendita al dettaglio comprensive di depositi pertinenziali);
- servizi: pubblici esercizi (bar e ristoranti); direzionale privato (uffici e servizi alle imprese portuali); sportelli bancari e finanziari; artigianato di servizio; sedi della pubblica amministrazione e di pubbliche istituzioni nazionali ed estere; centri di ricerca legati all'ambiente marino e costiero; attrezzature collettive (per la cultura e congressuali);
- attività ricettive dedicate al traffico passeggeri.

Non è prevista la destinazione d'uso residenziale, a meno della realizzazione di alloggi per i preposti alla direzione e gestione delle attività portuali nonché alla sicurezza della navigazione laddove strettamente necessario in funzione delle esigenze di sicurezza e controllo. Sarà opportuno valutare nel tempo la presenza di spazi alberghieri che siano funzionali allo sviluppo delle attività turistiche, come è nel caso del progetto in corso presso il terminal croceristico.

### 21.3. Criticità ed opportunità nello scenario attuale

Le scelte di indirizzo operate nella redazione del Masterplan non possono non tener conto delle criticità riscontrate nel modello gestionale sino ad ora presente e anche ipotizzato nel porto di Napoli. In prima istanza si ritiene indispensabile portare a termine la riorganizzazione delle concessioni nell'ambito portuale al fine di renderle omogenee per attività commerciale svolta e per ubicazione spaziale in relazione alle destinazioni funzionali precedentemente individuate.

Nell'ottica del perseguimento di tale obiettivo si prevede quindi la localizzazione dei concessionari lì dove le proprie attività lavorative siano coerenti con la suddivisione funzionale delle aree portuali, così come individuate attualmente o così come verranno modificate negli scenari futuri.

La riqualificazione del waterfront portuale aperto alla città, nell'area monumentale che va dal Molo San Vincenzo all'edificio dell'Immacolatella, è sicuramente uno dei prioritari obiettivi per la riorganizzazione dell'area funzionale destinata al trasporto passeggeri.

Il progetto Euvè, vincitore del concorso di progettazione, è giunto ormai ad una fase avanzata di maturazione e potrà essere eseguito a lotti funzionali in funzione del reperimento dei fondi pubblici necessari. La prima fase funzionale riguarderà la realizzazione della nuova stazione marittima al molo Beverello. Il progetto esecutivo è stato approvato dalla conferenza dei servizi, ha ottenuto il finanziamento dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha superato l'esame CTA del Provveditorato, è in corso di validazione da parte dell'ente certificatore: si procederà, immediatamente a valle, alla gara per i lavori.

La seconda fase, che richiede la predisposizione di uno strumento urbanistico, riguarda la nuova organizzazione della Calata Piliero: dato il vincolo architettonico per la struttura degli ex Magazzini Generali, è prevista la ristrutturazione di quell'edificio per la realizzazione del Museo del Mare e della Migrazione, con la contemporanea costruzione di un nuovo edificio nella collocazione originariamente prevista dall'Architetto Marcello Canino, e mai poi realizzata. In questo fabbricato sarà collocata la sede della Università Parthenope. È prevista poi la realizzazione di una strip commerciale, comprensiva di un parcheggio, per liberare le aree portuali dalla sosta delle automobili, che oggi caratterizza l'area del Beverello.

La terza fase riguarda il Molo di S. Vincenzo, per ora in consegna provvisoria alla Marina Militare per la parte di testata. Si tratta di un luogo di primario interesse per lo sviluppo futuro del porto di Napoli, oltre che per il recupero della passeggiata storica.

Nell'ambito della riorganizzazione del traffico passeggeri deve includersi anche la risoluzione di una evidente criticità costituita dal consistente traffico legato al transito dei mezzi pesanti che imbarcano e sbarcano al Piliero ed al molo Immacolatella per le autostrade del mare ed il cabotaggio per le isole maggiori.

Tali mezzi, provenienti o diretti prevalentemente all'autostrada, devono oggi impegnare tutta la viabilità da Est a Ovest del porto di Napoli, attraversando anche l'area doganale compresa tra il varco Bausan e quello del molo Carmine, pur non essendo traffico merci transfrontaliero sottoposto a verifiche doganali.

L'attività progettuale in corso è focalizzata anche nella risoluzione delle criticità infrastrutturali dei collegamenti stradali e ferroviari del porto di Napoli.

L'attuale collegamento ferroviario del porto è realizzato mediante un fascio di binari di 350m di sviluppo lineare, nell'area di S. Erasmo, collegato alla stazione di Napoli Traccia mediante un raccordo non elettrificato, caratterizzato da una interferenza a raso con via Galileo Ferraris, che ne limita l'utilizzo alle ore notturne e di conseguenza le coppie di treni/giorno potenzialmente generabili nell'arco delle 24h.

In mancanza di un accordo con Comune e Regione per la risoluzione dell'interferenza a raso con la viabilità cittadina, il cui studio di fattibilità, promosso dalla Autorità Portuale, aveva già individuato come soluzione tecnicamente percorribile la realizzazione di un sottopassaggio stradale del raccordo, risulta necessario prevedere nuovi scenari per una stazione ferroviaria del porto che consenta di generare traffico su ferro compatibile con le prescrizioni del Decreto VIA del terminal contenitori di Levante, attualmente in fase di costruzione. L'Adsp e Rete Ferroviaria Italiana stanno per stipulare un protocollo di intesa che prevederà la redazione di uno studio di fattibilità che sarà portato alla attenzione degli enti territoriali per avviare il percorso di condivisione.

Anche per quanto riguarda i collegamenti stradali verso levante si evidenzia la necessità di raccordare sia la darsena petroli che la Darsena di Levante con la restante viabilità portuale. L'accesso a tali aree del porto, allo stato, può avvenire solo attraverso la viabilità cittadina dal varco doganale di Vigliena.

Nelle more dell'individuazione di soluzioni progettuali, volte a superare le criticità evidenziate, si procederà comunque alla realizzazione al progetto *"Collegamenti stradali e ferroviari del porto di Napoli"* compreso nel Grande Progetto finanziato con il POR FEST 2014-2020.

Intanto, rispetto allo scenario configurato nel 2012, è in fase di attuazione la realizzazione della zona economica speciale che comprende i porti di Napoli e Salerno. Questo nuovo strumento di politica industriale e logistica conduce a ripensare criticamente il pensiero elaborato in precedenza.

## 21.4. Linee di indirizzo nello scenario al 2030

La riorganizzazione degli assetti portuali si colloca in uno scenario complesso nel quale l'evidenza dei vincoli e delle opportunità presenti comporta l'esercizio di una pratica accurata in grado di coniugare la visione di medio e lungo periodo con una gradualità attuativa realistica, coerente con la tempistica degli interventi e con le criticità evidenziate.

Lo scenario delineato si proietta pertanto in un orizzonte temporale lungo che dovrebbe consentire, con una adeguata pianificazione e programmazione delle attività, di perseguire credibilmente gli obiettivi di sviluppo del porto nel quadro delle tendenze di medio e lungo periodo, delle specificità territoriali e del quadro di programmazione delle politiche di sviluppo nazionali ed europee.

Lo scenario dell'assetto futuro del porto risponde pertanto a vari ordini di problematiche, che a loro volta attengono a diversi livelli di intervento, che vanno dalle tempistiche di avanzamento delle opere di infrastrutturazione del porto, al modello di gestione amministrativa e alla presenza di vincoli esterni.

La rimozione delle criticità evidenziate nello scenario attuale chiamano in causa un modello gestionale che, in assenza di una politica di indirizzo definita, ha prodotto incongruenze nell'allocazione delle attività, con ricadute negative sia sull'efficienza dei servizi portuali, sia sulle prospettive di crescita degli operatori economici presenti in porto. Un quadro chiaro delle linee di sviluppo del porto rappresenta pertanto un elemento di novità, trasparenza e buona gestione, che consente di dare certezze non solo all'attività amministrativa, ma anche alle strategie imprenditoriali degli stakeholders.

Il superamento dei vincoli spaziali presenti in tutte le realtà portuali, che si sviluppano in continuità con il territorio urbano, rappresenta una delle direttrici su cui si impronta il nuovo assetto del porto. La contiguità tra tessuto urbano e realtà portuale diventa opportunità se si interpreta in una ottica di integrazione e ricucitura tra porto e città, senza per questo creare interferenze con gli spazi dedicati alle attività più squisitamente portuali.

La contestuale necessità di ulteriori spazi in grado di dare respiro e qualificare i servizi portuali comporta al tempo stesso la necessità di rivedere l'allocazione delle diverse attività, ma anche di prevedere l'ampliamento delle aree ad esse dedicate e le direttrici di tali ampliamenti.

Da queste prime sintetiche riflessioni discendono le scelte che delineano, per macro-destinazione delle aree e delle funzioni previste, gli assetti possibili a ponente e a levante.

L'area di ponente del porto, che parte dal Molo San Vincenzo, e comprende il porto storico, la calata Beverello e la calata Piliero, è riorganizzata intorno alla macro-funzione passeggeri (A) che comprende: le aree destinate al traffico veloce da e per le isole (Molo Beverello – A1), le aree destinate all'accoglienza e gestione dei croceristi (Stazione Marittima e Molo Immacolatella – A2), l'area destinata al traffico per le isole (Calata di Massa – A1) e infine la previsione per il Molo San Vincenzo di un'area destinata all'ormeggio di grandi yacht (A5).

Intorno a questa riorganizzazione e razionalizzazione degli spazi per la funzione passeggeri si concentrano gli interventi di *Waterfront redevelopment* che sfruttando il concetto di *filtering line* intesa come correlazione tra risorse urbane e portuali, prevede interventi di riqualificazione dei servizi e delle infrastrutture e del contesto urbano circostante, di riorganizzazione e razionalizzazione degli accessi ai varchi portuali e a quelli urbani in una ottica di valorizzazione degli innesti tra città e porto.

L'area di Levante, con il completamento delle opere di dragaggio e la colmata della Darsena di Levante, da destinare a Terminal contenitori, è l'area sulla quale si concentrano le potenzialità di espansione spaziale e di sviluppo del porto. Le progettualità in corso di potenziamento dei

raccordi stradali e ferroviari a servizio dell'area, prefigurano uno scenario al 2030 che, con ampliamenti successivi dalla darsena di Levante fino al depuratore di san Giovanni a Teduccio, porteranno a una configurazione spaziale e a una dotazione infrastrutturale del Porto di Napoli in grado di soddisfare le esigenze di accessibilità, di legame funzionale con i retroporti e gli interporti, di potenziamento della filiera logistica.

Le esigenze connesse a tali ampliamenti, nonché le prospettive di attivazione della ZES, portano a rivedere la destinazione funzionale di quest'area che si configura come uno spazio in cui convergeranno diverse attività, integrate tra loro: terminal contenitori, attività di tipo manifatturiero, logistica e servizi direzionali.

La realizzazione dello scenario al 2030 e la rifunzionalizzazione di questa area avrà impatti non solo su uno sviluppo qualificato e competitivo delle attività portuali, ma anche sul territorio fortemente urbanizzato delle aree retroportuali di Napoli Orientale, riproponendo anche in questa zona il tema della valorizzazione del rapporto con la città che andrà interpretato e gestito in una ottica di ricucitura tra porto e città con una strategia di intervento sviluppata in sinergia con le altre istituzioni e volta a realizzare processi condivisi.

Da queste prime due macro-destinazioni delle attività a Ponente e a Levante discende anche la riorganizzazione e razionalizzazione delle rimanenti aree destinate oggi alla cantieristica, al terminal contenitori e al traffico Ro/Ro.

La funzione cantieristica (C) non subisce particolari modificazioni nella allocazione, a parte qualche intervento di razionalizzazione teso a riportare tutte le attività cantieristiche in un'unica area, evitando le attuali frammentazioni che ne limitano l'esercizio ottimale.

L'area successiva, che va dalla calata Marinella alla calata Granili, viene destinata alla funzione commerciale (E), dedicata a merci varie, mentre l'area oggi dedicata alla funzione commerciale contenitori da spostarsi in prospettiva alla Darsena di Levante sarà dedicata al Traffico Ro-Ro.

Resta infine invariata la collocazione dell'area F destinata a funzione commerciale per le rifuse liquide dove attualmente si svolgono le attività connesse alla movimentazione di prodotti liquidi infiammabili. Si aggiungerà la realizzazione di un deposito per lo stoccaggio di GNL, coerente con il Piano Energetico Nazionale e con le politiche energetiche della Unione Europea.

Intorno a questa macro-riorganizzazione delle aree sono previste attività di razionalizzazione degli spazi nelle aree destinate a funzione mista (B), dove sono presenti in prevalenza attività di tipo terziario, in alcuni casi funzionalmente e spazialmente connesse alle attività servite, in altri casi collocate in modo disordinato.

Con la riorganizzazione delle aree sarà gioco forza procedere a una razionalizzazione degli spazi occupati dalla funzione mista e procedere in alcuni casi a demolizioni dei manufatti e/o a rilocalizzazione delle attività. Queste operazioni consentiranno di liberare spazi da destinare ai servizi ai passeggeri e alla viabilità interna al porto nelle aree di delocalizzazione dei traffici RO-RO o a servizio della cantieristica.

## **21.5. Note e tempistica per l'attuazione dello scenario al 2030**

L'espansione del Porto di Napoli verso Levante, resa possibile dalla mancata realizzazione del porto turistico previsto nell'accordo di Programma del 2000, è collegata alla gestione ambientale del SIN di Napoli Est. Pertanto, occorre chiarire preliminarmente con il Ministero dell'Ambiente, in funzione dei dati emersi dalle caratterizzazioni ambientali, quali siano le scelte più idonee da operare sul litorale e sugli specchi acquei antistanti l'area perimetrata dal decreto che ha istituito il SIN.



In questa prospettiva, e sulla scorta dei dati ottenuti nelle caratterizzazioni ambientali dei fondali del porto di Napoli, risulta quindi prioritario promuovere una campagna ecotossicologica finalizzata a valutare, insieme al MATTM, la possibilità di una eventuale ripermimetrazione del SIN.

Su questi aspetti si è avviata una interlocuzione con il MATTM che, con la convocazione di un Tavolo Tecnico, ha accolto le richieste di chiarimenti, integrazioni, modifiche nonché di copertura finanziaria per la nuova campagna ecotossicologica.

Sia le scelte progettuali che i costi delle opere da realizzare nell'area di espansione del porto saranno, con tutta evidenza, influenzate dagli esiti favorevoli o meno di tale procedimento di ripermimetrazione. Sotto il profilo amministrativo si deve anche evidenziare che le aree a terra, interessate dall'ipotesi di creazione di una nuova stazione ferroviaria portuale, lungo il litorale di San Giovanni nell'area un tempo occupata dalla fabbrica ex Corradini, per essere utilizzate a tale scopo, necessitano dell'annullamento del decreto di vincolo posto su tale complesso immobiliare, nel 1990 dall'allora Ministro per i beni Culturali ed Ambientali, così come risulta necessario acquisire alla disponibilità dell'AdSP le aree comunali comprese tra la dividente demaniale e l'attuale linea ferroviaria della Napoli-Salerno.

Altro aspetto prioritario, per l'attuabilità di quanto programmato, è l'acquisizione del parere favorevole dell'Agenzia del Demanio per le numerose demolizioni previste nell'ambito degli interventi ipotizzati nel presente Masterplan. Una recente lettera congiunta tra MIT ed Agenzia del Demanio ha superato la rigida interpretazione precedente che prevedeva la ricostruzione di volumetrie demolite perché non più funzionali allo sviluppo portuale. Questo passaggio si è reso indispensabile perché l'interpretazione contemporanea delle funzioni portuali valorizza maggiormente la presenza di spazi disponibili scoperti, soprattutto per la costruzione ed il potenziamento di terminal.

Tenuto conto dei vincoli sinteticamente rappresentati in precedenza, per i quali l'Autorità Portuale intende interagire con la massima speditezza con tutti i soggetti istituzionali deputati, è comunque possibile delineare un cronoprogramma di attuazione degli obiettivi e quindi dei progetti e delle azioni funzionali allo scenario delineato al 2030.

Riprendendo la tabella di sintesi degli obiettivi per il porto di Napoli fissati nel Piano Operativo Triennale, di seguito si dettagliano gli step temporali di attuazione del Masterplan al 2030. Il primo intervallo temporale – 2018/2022 – corrispondente al breve periodo è assorbito prevalentemente dall'esecuzione delle principali opere di infrastrutturazione, alcune delle quali comprese nel Grande Progetto Logistica e porti – Sistema integrato Portuale di Napoli.

Con lo sblocco delle principali opere si è dato avvio all'attuazione del Grande Progetto che consentirà a fine del periodo considerato di vedere completate opere infrastrutturali che ricadono sia nell'area di levante che di ponente. Contemporaneamente all'infrastrutturazione del porto si provvederà ad implementare i progetti di razionalizzazione e semplificazione dei processi amministrativi e operativi volti a supportare la gestione propria dell'Autorità Portuale.

*Tab. 21.5 – Fase 2018/2022*

| <b>I Fase 2018 /2022</b>                                                       |                   |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <b>Infrastrutture</b>                                                          | <b>Segmento</b>   |
| Dragaggio Fondali con deposito in cassa di colmata I e II lotto                | Merci             |
| Riqualificazione Immacolatella vecchia                                         | Passeggeri        |
| Raccordo stradale                                                              | Merci             |
| Sistema fognario                                                               | Territorio        |
| Ristrutturazione Molo Beverello - Nuovo terminal                               | Passeggeri        |
| Avanzamenti progettuali riqualificazione Waterfront                            | Territorio        |
| <b>Mobilità sostenibile</b>                                                    |                   |
| Integrazione sistema trasporto pubblico                                        | Passeggeri        |
| Accesso veicoli privati                                                        | Territorio        |
| Riorganizzazione viabilità interna                                             | Territorio        |
| Censimento e valutazione funzionale                                            | Merci/passeggeri  |
| <b>Razionalizzazione/semplificazione processi amministrativi e/o operativi</b> |                   |
| Sportello Unico Amministrativo                                                 | Autorità Portuale |
| Servizi Generali (riorganizzazione/gare pubbl.)                                | Autorità Portuale |
| Piano di Security                                                              | Autorità Portuale |
| Informatizzazione Autorità Portuale                                            | Autorità Portuale |
| Ciclo dei rifiuti                                                              | Territorio        |

Il secondo intervallo temporale – 2023/2026 – corrispondente al medio periodo – è contraddistinto dall'implementazione di quelle opere infrastrutturali funzionalmente subordinate alla realizzazione di quelle prioritarie previste a completamento nel breve periodo, essenzialmente finalizzate al consolidamento del nuovo assetto funzionale del Porto di Napoli ed alla messa a regime di un più efficace sistema di mobilità sostenibile sia dal punto di vista della composizione modale che da quello dei servizi di accessibilità e fruizione delle aree e delle attività nel porto.

*Tab. 21.6 – Fase 2023/2026*

| <b>II Fase 2023 /2026</b>                                                      |                 |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <b>Infrastrutture</b>                                                          | <b>Segmento</b> |
| Nuova Darsena di levante                                                       | Merci           |
| Riqualificazione Mergellina e Molosiglio                                       | Nautica         |
| Progettazione Molo San Vincenzo                                                | Passeggeri      |
| Raccordo ferroviario                                                           | Merci           |
| Riqualificazione Waterfront -                                                  | Territorio      |
| <b>Mobilità sostenibile</b>                                                    |                 |
| Servizi ferroviari                                                             | Merci           |
| Accessibilità autostradale                                                     | Merci           |
| <b>Razionalizzazione/semplificazione processi amministrativi e/o operativi</b> |                 |
| Rivisitazione settore cantieristico                                            | Cantieristica   |

Il terzo intervallo temporale – 2026/2030 – corrispondente al lungo periodo è destinato fisiologicamente a contenere eventuali code di attuazione degli obiettivi/progetti ricompresi nei periodi precedenti e connessi ai tempi necessari alla concertazione ed alle attività di competenza di altre istituzioni e soggetti non puntualmente stimabili, ma soprattutto alla realizzazione e messa a regime dei tre obiettivi a più ampio raggio.

Tali azioni sono rappresentate dalla messa a sistema di tutti gli interventi di riqualificazione “urbana” che nel corso del tempo si sono ritenuti opportuni per massimizzare le ricadute positive sul territorio, dall’entrata in vigore del Piano Energetico dell’Autorità Portuale, fondamentale strumento per un’Autorità di Sistema Portuale che si candida come best practice di gestione sostenibile, infine, dal completamento del Piano Regolatore a testimonianza dell’effettiva “ricucitura” del porto con la città di Napoli.

Tab. 21.7 – Fase 2026/2030

| III Fase 2026 /2030                                   |                   |
|-------------------------------------------------------|-------------------|
| Razionalizzazione spazi e immobili                    | Segmento          |
| Progetti di riqualificazione Area Orientale           | Territorio        |
| Integrazione processi amministrativi/operativi        |                   |
| Piano Energetico                                      | Autorità Portuale |
| Concertazione e pianificazione strategica e controllo |                   |
| Completamento Piano Regolatore                        | Territorio        |

## 21.6. Linee di indirizzo per una gestione, in ambito portuale, delle aree demaniali marittime coerente con le ipotesi programmatiche

Come anticipato in premessa, si è cercato nel presente paragrafo di fornire uno strumento operativo per la gestione del demanio marittimo all’interno dell’ambito portuale, andando a disciplinare le attività e le durate delle concessioni per ogni singola funzione o sub-funzione individuata.

### A – Funzione passeggeri

**A1 – Sub-funzione passeggeri isole minori** – area dedicata a strutture di accoglienza e gestione passeggeri diretti alle isole minori. L’area attualmente non si presenta come unico elemento uniforme, ma ricomprende le due aree del Beverello e di Calata Porta di Massa destinate, attualmente, la prima alla movimentazione di passeggeri imbarcanti /sbarcanti da unità veloci la seconda alla movimentazione di passeggeri imbarcanti/sbarcanti da navi traghetto.

La planimetria descrittiva dell’evoluzione del porto dei prossimi anni induce però ad ipotizzare un futuro ampliamento delle sub-funzioni A1 ed A2 (crociere) che, per effetto di una probabile delocalizzazione dei terminal Ro/Ro oggi presenti tra calata Piliero ed al molo Immacolatella, potranno ricomprendere senza soluzione di continuità tutte le aree oggi destinate a terminal Ro/Ro.

Tale visione futura è confermata dalle ipotesi programmatiche contenute nel POT:

- realizzazione polo museale (Piliero);
- realizzazione nuova stazione marittima del Beverello;
- realizzazione filtering line.

Pertanto, la gestione delle aree demaniali marittime connessa allo sviluppo di detta sub-funzione dovrebbe essere condizionata da alcuni limiti posti a tutela degli obiettivi futuri:

- nell'area del Beverello fino al 2020 (anno di completamento della infrastruttura stazione marittima) non potranno essere rilasciate nuove concessioni;
- nell'area compresa tra il Piazzale Angioino e il piazzale Immacolatella Vecchia potranno essere rilasciate concessioni che abbiano scadenza entro il 2019 per scopi connessi alle sub-funzioni A1, A2 e A3.

**A2 – Sub-funzione crociere** – area dedicata a strutture di accoglienza e gestione crocieristi. L'area attualmente si presenta come unico elemento uniforme che ricomprende sostanzialmente l'edificio Stazione Marittima e gli ormeggi dal n. 5 al n. 10.

È altresì dedicata a tale funzione la banchina n. 21 del porto sebbene l'ormeggio di navi da crociera a tale banchina sia limitato al solo naviglio programmato.

La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni induce ad ipotizzare un futuro ampliamento della sub-funzione A2 che, per effetto di una probabile delocalizzazione dei terminal Ro/Ro oggi presenti tra calata Piliero e il molo Immacolatella, potrà ricomprendere senza soluzione di continuità le aree di banchina del molo Angioino, calata Piliero, molo Immacolatella e molo Pisacane lato ponente.

Pertanto, la gestione delle aree demaniali connessa allo sviluppo di detta sub-funzione dovrebbe essere condizionata dagli stessi limiti posti previsti per la sub-funzione A1.

Va però precisato che detta area vive, per motivazioni connesse alla stagionalità – aprile/novembre –, di periodi ad altissima intensità produttiva e periodi, seppur brevi, di ridotta attività. Tale condizione potrebbe stimolare in detti periodi di ridotta attività la realizzazione di operazioni di manutenzione programmata e la realizzazione di eventi ed attività capaci di attrarre l'interesse della cittadinanza, allo scopo di rendere, anche nei mesi invernali, le aree demaniali marittime produttive ai fini commerciali, realizzando quell'interesse pubblico all'utilizzo dei beni demaniali che la norma richiede. Dette attività (di intrattenimento, promozione, spettacolo ecc.), capaci di attrarre l'interesse dei cittadini, potranno in tal modo contribuire a creare, nei mesi da fine novembre a marzo, una occasione di interazione con la città e contemporaneamente un utile per l'ente.

**A3 – Sub-funzione parcheggi** – area dedicata a parcheggi auto asserviti all'area monumentale del porto. La sub-funzione parcheggi oggi non si presenta come unico elemento uniforme ma ricomprende alcune aree fra il Beverello e il piazzale Pisacane.

La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni induce ad ipotizzare una razionalizzazione degli spazi immediatamente a ridosso delle tre stazioni marittime (Beverello, Terminal Crociere e Calata Porta di Massa) mediante il riutilizzo delle attuali aree di stoccaggio trailer in concessione a Terminal Traghetti e TTTLine) quali aree di parcheggio di breve e lungo termine.

Pertanto, la gestione delle aree demaniali connessa allo sviluppo di detta sub-funzione dovrebbe essere condizionata dall'ipotesi della futura destinazione dell'area ad attività connesse ai traffici passeggeri. Da ciò ne deriva la necessità di regolamentare in maniera uniforme le aree di sosta ed i servizi resi all'utenza, uniformando le modalità di accesso all'area parcheggio, le modalità di pagamento, la promozione dell'offerta, la differenziazione dell'offerta in aree di sosta di lungo e breve periodo ecc. Tali condizioni sono realizzabili tramite procedure di selezione pubblica che prendano spunto da un progetto dell'ente che tenga conto delle esigenze dei terminal passeggeri e delle attività presenti nell'area. Esigenze la cui rappresentazione deve essere rivolta esclusivamente alle modalità di accesso dell'utenza alle infrastrutture passeggeri, ai tempi di permanenza nelle aree di sosta diversificandole a seconda dei tempi di fruizione, delle modalità di pagamento dei servizi resi, dell'uniformità delle indicazioni rese con messaggi variabili ed in genere di tutto ciò che può essere necessario per strutturare un servizio uniforme e coerente con le esigenze dell'utenza.

La gestione delle aree di parcheggio auto non rappresenta attività che in genere richiede grandi investimenti infrastrutturali o la predisposizione di attrezzature di difficile rimozione. Al tempo stesso, dette attività sono caratterizzate da una buona redditività e dall'impiego di moderna tecnologia gestionale (software aggiornati per l'accesso alle aree di parcheggio, info su disponibilità, ticket on web ed hardware d'avanguardia). L'ipotesi di gestione delle aree demaniali relative alla sub-funzione parcheggi dovrebbe, pertanto, tener conto di un utilizzo delle aree pubbliche per tali scopi limitato al quadriennio. Ciò consentirebbe l'attivazione di procedure quadriennali per la gestione del servizio e di conseguenza un aggiornamento delle strutture e dell'organizzazione necessarie alla fornitura del servizio.

**A4 – Sub-funzione Ro/Ro** – area dedicata al traffico Ro/Ro. La sub-funzione Ro/Ro oggi si presenta, di fatto, benché distinta in due concessioni di terminal, come unico elemento uniforme che ricomprende le aree fra calata Piliero (concessione GNV), quelle del molo Immacolatella (concessione Terminal Traghetto Napoli) e del molo Pisacane banchina 21/22 (concessione in corso di affidamento per traffico Ro/Ro).

La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni induce ad ipotizzare un trasferimento di tutta la funzione Ro/Ro verso le aree di levante del porto che verranno ad essere liberate per effetto della realizzazione della nuova darsena di Levante e conseguente spostamento del terminal Containers.

Tale modifica sostanziale della infrastruttura portuale induce a ritenere non praticabile il rilascio di nuove concessioni per funzioni diverse da quelle connesse al traffico passeggeri e crocieristi (escluso Ro/Ro) in un orizzonte temporale superiore a dieci anni.

L'eventuale individuazione del soggetto che, in concessione, dovrà esercitare le attività di cui sopra dovrà necessariamente tener conto di una serie di elementi di selezione che definiscano l'ammontare e la qualità degli investimenti da sostenere, il traffico che si intende generare e le previsioni in termini di sviluppo occupazionale in un arco temporale non superiore a dieci anni.

**A5 – Sub-funzione grandi yacht** – area dedicata all'ormeggio di grandi yacht. La sub-funzione grandi yacht oggi non è presente nel porto di Napoli, ma uno sviluppo delle attività sul Molo San Vincenzo, ipotizzabile nei prossimi anni con l'acquisizione di una migliore accessibilità in quelle aree per effetto di stipulandi accordi con la Difesa, consentirà la attivazione di procedure dirette a indurre investimenti finalizzati a creare attività connesse all'ormeggio di grandi Yacht e alla fruizione delle aree pubbliche da parte della cittadinanza.

L'individuazione del soggetto che, in concessione, dovrà esercitare le attività di ormeggio e fornitura di servizi a grandi yacht dovrà necessariamente tener conto di una serie di elementi di selezione che definiscano l'ammontare e la qualità degli investimenti da sostenere, il traffico che si intende generare, le previsioni in termini di sviluppo occupazionale, ed i servizi alla cittadinanza che ci si propone di rendere per effetto dell'attrattività che l'attività in parola riesce a realizzare.

Le aree poste in radice del molo San Vincenzo, oggi in consegna alla Marina Militare, in una ipotesi di futura riconsegna alla AdSP potranno essere utilizzate, con gli opportuni investimenti a seguito di una pianificazione di dettaglio, a fini commerciali connessi alla fruizione da parte dei cittadini di tutte le aree del predetto molo e del complesso immobiliare presente in radice.

## **B – Funzione mista**

Le aree individuate a funzione mista sono caratterizzate da elementi di discontinuità geografica poiché le aree di detta funzione insistono in zone differenti del porto e dalla disomogeneità delle attività svolte. Nelle aree della funzione mista oggi son presenti perlopiù attività del settore terziario (uffici ed attività commerciali), officine meccaniche/navali (che in futuro sarebbe auspicabile di concentrare nell'area cantieristica C), uffici pubblici.



Ebbene al solo scopo di fotografare la situazione attuale, in modo tale da avere elementi per elaborare uno strumento di lavoro che orienti le scelte dell'ente al raggiungimento di una nuova configurazione del porto, sono definite le aree connesse alla funzione che di seguito indicate

**B1 – Sub-funzione merci varie** – è un'area con connotazione prevalentemente commerciale nel settore delle merci varie (granaglie, aree di sosta trailers, ferro ecc.). L'area attualmente non si presenta come unico elemento uniforme ma ricomprende alcune aree di Calata Porta di Massa destinate attualmente alla sosta di trailers destinati all'imbarco/sbarco l'altra alla movimentazione di granaglie (calata Villa del Popolo).

La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni induce però ad ipotizzare una razionalizzazione di detta sub-funzione ricomprendendola pienamente nella funzione commerciale sebbene geograficamente separate. Infatti, con la delocalizzazione del traffico Ro/Ro verso le aree di levante si libereranno gli spazi sosta trailers oggi presenti a Calata porta di Massa a beneficio della funzione passeggeri su funzione parcheggi. Rimarrebbe, dell'attuale funzione mista solo i silos di granaglie in calata villa del popolo e le aree e le aree poste lungo la banchina di levante del molo Pisacane fino alla testata lato levante del predetto molo da ricomprendere nell'area commerciale in quanto destinata allo stoccaggio di merce varia.

**B2 – Sub-funzione servizi tecnici**

Nell'ambito di tale sub-funzione le aree non si presentano come un unico elemento uniforme e contiguo ma le attività che ad essa si riconducono sono presenti in varie aree, sedi delle attività istituzionali preposte al funzionamento e controllo delle attività portuali. Va precisato però che l'ormeggio dei mezzi nautici di servizio quali rimorchiatori pontoni e bettoline destinate al bunkerraggio trovano la loro collocazione attualmente presso la banchina di Calata Villa del Popolo a ponente del pontile dei Silos, ormeggio n.26 e degli ormeggi posti lungo il molo Pisacane lato Levante, ormeggi n.24 e n.25. Sebbene tale condizione soddisfi al momento l'esigenza di collocare in un unico punto parte dei mezzi nautici dedicati ai servizi è ipotizzabile nel futuro la realizzazione di una darsena a loro dedicata nelle aree di espansione di levante.

**B3 – Sub-funzione aree parcheggi di preimbarco/ uffici e officine** – detta sub-funzione abbastanza concentrata nell'area di calata Porta di Massa. La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni induce ad ipotizzare una razionalizzazione delle aree che preveda una concentrazione delle officine navali ed in genere delle attività legate al ciclo produttivo delle riparazioni e trasformazioni navali nell'area funzione C (cantieristica). Anche l'area parcheggi di preimbarco Ro/Ro è destinata ad essere trasferita nelle aree di levante che saranno destinate al traffico Ro/Ro.

Tale sub-funzione B3 dovrà subire nei prossimi anni una profonda trasformazione in quanto le aree della Calata porta di Massa saranno destinate all'accoglienza dei passeggeri ed a fungere da filtro con la città.

L'ipotesi di gestione delle aree demaniali relative a detta sub-funzione dovrebbe essere limitata al quadriennio, con scadenza entro il 2022. Ciò a beneficio di un corretto sviluppo della funzione A.

**B4 – Sub-funzione attività connesse alla logistica, alla produzione/assemblamento di semilavorati di grande volumetria ed al settore terziario**. Tale funzione si concretizzerà a seguito della realizzazione di una nuova colmata oggi in fase di progettazione a levante del nuovo Terminal contenitori. Detta area verrà destinata ad accogliere centri direzionali, attività logistiche connesse al ciclo produttivo delle imprese operanti in porto, nonché ad attività manifatturiera finalizzata ai project cargo.

**C – Funzione cantieristica**

Le aree individuate a funzione cantieristica sono caratterizzate prevalentemente da elementi continuità geografica poiché le aree di detta funzione insistono in un'ampia zona che va dal molo

Carmine lato ponente al pontile Vittorio Emanuele lato ponente e da una ampia zona dove insistono officine navali posta alla calata Villa del Popolo. Attività connesse a tale funzione oggi le si ritrovano anche presso calata Pollena, dove permane una attività di cantieristica navale già parzialmente delocalizzata al molo Carmine ponente e alcune officine navali presenti al Piliero e a Calata porta di Massa.

Relativamente a tale funzione occorre evidenziare che in essa sostanzialmente coesistono due sub-funzioni/aree.

**C1 – Sub-funzione cantieri di trasformazione e riparazione navale** – tali attività sono caratterizzate dalla disponibilità concessoria di banchine e infrastrutture portuali (bacini in muratura/galleggianti e piazzali) e dall'esecuzione di attività proprie di un general contractor nel settore delle riparazioni e trasformazioni navali.

**C2 – Sub-funzione officine navali** – tali attività non sono caratterizzate dalla disponibilità di aree di banchina né di infrastrutture portuali dedicate alle trasformazioni navali, ma solo da locali adibiti ad uso officine che generalmente esercitano le loro attività in funzione di subcontractor nel settore delle trasformazioni e grandi riparazioni navali.

La sub-funzione C2 è altresì caratterizzata da una grande frammentazione di piccole officine e depositi perlopiù concentrati lungo il molo Carmine. Nel piano degli abbattimenti dei manufatti è prevista una razionalizzazione degli spazi lungo il molo Carmine allo scopo di consentire, per il futuro, facilità di accesso alle aree di banchina, la possibilità di poter depositare materiali destinati alle riparazioni e di poter attrezzare cantieri temporanei connessi alla tipologia di lavoro da effettuare presso le banchine del molo Carmine di levante (destinate a demolitori e riparatori navali). L'ipotesi di gestione delle aree demaniali relative a detta sub-funzione dovrebbe essere limitata al quadriennio e dovrebbe essere coerente con il piano degli abbattimenti.

#### **D – Funzione Contenitori**

Tale funzione racchiude tutte le attività connesse alla movimentazione e stoccaggio di contenitori. La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni prevede uno spostamento verso levante dell'area portuale delle attività connesse alla funzione contenitori con la realizzazione della nuova darsena di levante e dei raccordi stradali e ferroviarie che saranno realizzati per sviluppare tutte le attività connesse alla funzione nelle aree di levante del porto.

#### **E – Funzione commerciale**

Tale funzione racchiude tutte le attività connesse alla movimentazione e stoccaggio di merce varia anche unitizzata inclusi i prodotti liquidi alla rinfusa non infiammabili. La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni non prevede ipotesi evolutive relativamente a tale funzione le cui attività potranno beneficiare però della disponibilità di nuove aree quali ad esempio quelle dell'attuale piazzale ferroviario quando saranno completate le opere infrastrutturali previste nell'area di levante del porto.

#### **F – Funzione rinfuse liquide**

Tale funzione racchiude tutte le attività connesse alla movimentazione di prodotti liquidi e gassosi infiammabili. La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni non prevede ipotesi evolutive relativamente a tale funzione.

#### **G – Funzione industriale**

Tale funzione racchiude sostanzialmente solo le attività relative alla presenza della centrale termoelettrica a ciclo combinato. La planimetria descrittiva dell'evoluzione del porto dei prossimi anni non prevede ipotesi evolutive relativamente a tale funzione.

#### **L – Funzione intermodalità ferroviaria**

Tale funzione attualmente già esistente presso il fascio di binari di S. Erasmo verrà ulteriormente potenziata con la realizzazione di un nuovo terminal ferroviario nell'area di San Giovanni,

oggi in fase di progettazione. Nel corso degli ulteriori approfondimenti progettuali verranno valutati gli impatti delle nuove infrastrutture nonché le analisi di sicurezza in relazione alle attigue attività a rischio di incidente rilevante

## 21.7. Nota sulla Revisione del Documento

Il presente documento è una versione aggiornata del Masterplan presentato al tavolo di Partenariato nella seduta del 20 dicembre 2017 sulla scorta dei contributi pervenuti in forma scritta dai componenti del tavolo.

In particolare sono state recepite alcune osservazioni volte a segnalare la necessità di esplicitare con maggiore chiarezza l'attribuzione di alcune funzioni non chiaramente segnalate.

Nello specifico si è ritenuto opportuno chiarire le previsioni di ormeggio dei mezzi di servizio (rimorchiatori, bunkeraggio ecc.), confermando per il momento la loro attuale ubicazione ed in prospettiva la loro delocalizzazione nelle aree di sviluppo a levante.

Sono state inoltre meglio esplicitate le attività relative alla funzione commerciale "E", includendo i prodotti liquidi alla rinfusa non infiammabili nonché le merci unitizzate.

In relazione alla conferma del mantenimento della darsena Petroli si è ulteriormente specificato che oltre alla previsione di uno stoccaggio di GNL si conferma la movimentazione degli attuali prodotti petroliferi sia liquidi che gassosi.

Quanto alle progettualità relative ai collegamenti stradali e ferroviari si è chiarito che i nuovi scenari ipotizzati non mettono in discussione quanto già approvato con il Grande Progetto finanziato con il POR FESR 2014-2020 e che nei successivi approfondimenti progettuali si valuteranno, come di prassi, gli impatti delle nuove infrastrutture nonché le analisi di sicurezza in relazione alle attigue attività a rischio di incidente rilevante.

Infine, come specificato in premessa, nei richiami al DPSS, sarà in quell'ambito che, in coerenza con le linee guida emanate dal Ministero dei Trasporti, verranno svolti tutti gli approfondimenti, gli studi e le analisi sui fabbisogni di mercato.



## 22. AUTOMAZIONE DEI TRASPORTI E FUTURO DELLA MOBILITÀ NELLA CITTÀ METROPOLITANA

di *Agostino Nuzzolo*

### Introduzione

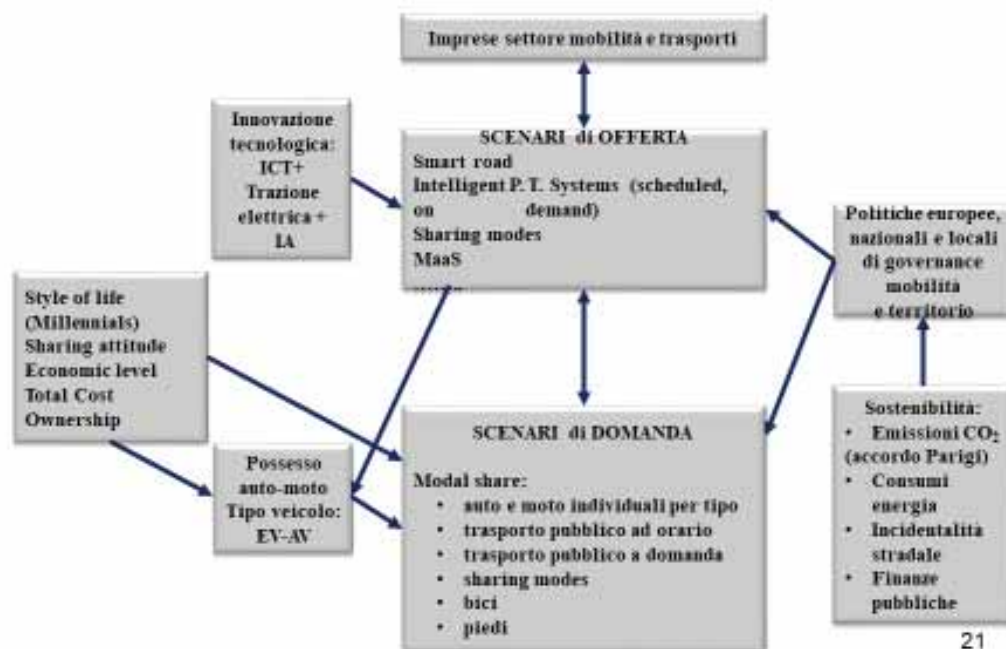
Il Piano Strategico della Città Metropolitana individua una visione della città futura ed un insieme di obiettivi strategici da raggiungere, al fine di rendere quella visione realtà. La qualità della vita è una delle componenti della visione ed è ben noto che essa è determinata anche dalla qualità della mobilità e dei servizi di trasporto. Un adeguato sistema di mobilità deve costituire pertanto un obiettivo strategico fondamentale per gli amministratori. Le azioni operative, che per tale obiettivo strategico devono essere intraprese, discendono dalla previsione degli scenari futuri dei trasporti e della mobilità. Questi scenari sono determinati dal traino di numerosi fattori e dalla loro interazione. La individuazione di questi fattori e l'analisi delle tendenze in atto e prevedibili costituiscono il presupposto per il pur difficile tentativo di definizione di tali scenari.

Un tentativo di schematizzare fattori e interazioni è illustrato dalla Figura 22.1. Alcuni fattori sono collegati agli sviluppi tecnologici nei settori della Informatica, delle Telecomunicazioni e della Intelligenza Artificiale. L'applicazione delle innovazioni di questi settori ai sistemi di trasporto e la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti porterà a modifiche delle componenti del sistema di offerta di infrastrutture, veicoli e servizi di trasporto. Gli scenari di domanda di mobilità saranno influenzati dai nuovi scenari di offerta, ma anche da altri fattori, come le future caratteristiche demografiche, i nuovi stili di vita, il ciclo economico, lo sviluppo della sharing e della circular economy. Ovviamente, i cambiamenti effettivi della struttura della domanda di mobilità e della offerta di trasporto saranno determinati anche dalle politiche di governance del settore a livello europeo, nazionale e locale.

Ai cambiamenti della struttura della offerta e della domanda è dedicato questo contributo, con l'obiettivo di sollecitare gli Amministratori della Città Metropolitana di Napoli e della Regione Campania a porre la necessaria attenzione all'argomento, in un periodo che si annuncia di grandi trasformazioni per il settore dei trasporti e della mobilità. Nel seguito pertanto viene analizzata la trasformazione in corso del modello attuale di mobilità e dei trasporti nel sistema di trasporto multimodale integrato e nella smart mobility, e la possibile evoluzione della smart mobility nel sistema di mobilità urbana del prossimo futuro: la sharing mobility.



Fig. 22.1 – Alcuni determinanti dei futuri scenari di trasporto e di mobilità



## 22.1. La trasformazione del modello attuale di mobilità in smart mobility

Negli ultimi decenni del secolo scorso il modello di mobilità e di trasporto nelle aree urbane e metropolitane aveva puntato alla integrazione tra auto individuale e trasporto pubblico (in particolare ferrovia), e trasporto pubblico su gomma e trasporto su ferro, tramite:

- terminali di interscambio con parcheggi e trasbordo facilitato tra gomma e ferro;
- coordinamento degli orari tra servizi di adduzione su gomma e servizi su ferro, ad esempio treni regionali, suburbani e urbani;
- biglietto integrato con possibilità di uso nello stesso viaggio di servizi di aziende diverse;
- limitazioni dell'uso dell'auto nelle aree centrali delle città.

Si trattava dunque di una integrazione mirata soprattutto all'interscambio tra il centro principale dell'Area Metropolitana e la sua area di gravitazione, con l'auto individuale ancora con una quota rilevante.

Negli ultimi anni si è puntato ad un modello multimodale urbano più complesso e articolato su:

- supporto di ITS (Intelligent Transportation Systems);
- ulteriore ridimensionamento del ruolo dell'auto individuale;
- crescita delle modalità attive (piedi e bici), anche come modi di adduzione alla rete di trasporto rapido di massa;
- introduzione rilevante delle modalità condivise (vedi Tab. 21.1), come bike-share, moto-share, car-share, ride-share, car-pool, e nuovi tipi di servizi di trasporto pubblico a chiamata (*on-demand*).

Tab. 22.1 – Modalità condivise

- 
- *Car-share (CS)*. È una modalità di trasporto in cui più utenti, in tempi diversi, condividono un parco veicoli di proprietà di un operatore (car-share provider), progettato principalmente per viaggi brevi, con accesso al parco veicoli H24 – 365 giorni all'anno. È conveniente per assenza di costi di carburante, assicurazione e manutenzione e quindi è disincentiva per alcune categorie di utenti l'acquisto dell'auto. Si differenzia dal *car-pool*, in cui più persone si associano per compiere insieme un viaggio con auto di proprietà di uno del gruppo, e dal noleggio auto perché il CS è più flessibile (possibilità di prenotare l'auto per poche ore e disponibilità del veicolo vicino casa). La finalità ambientale e sociale del CS consiste nella riduzione delle auto di proprietà, dei veic/km, miglioramento dello sviluppo del territorio, riduzione di emissioni di gas serra ed inquinanti.
  - *Ride –share* Modalità di trasporto in cui viene condiviso il viaggio (che l'autista farebbe comunque) e le relative spese. Due modalità:
    - Car-pooling: utilizzo alternato del veicolo; tratte brevi per motivi di studio o lavoro;
    - Real-time ride-sharing: per viaggi occasionali e su tratte medio-lunghe. A differenza del car-pooling, avviene per iniziativa del singolo automobilista proprietario dell'auto.
  - *Trasporti collettivi a chiamata*. Modalità di trasporto collettivo caratterizzato da flessibilità di percorsi, fermate e orari, con servizio erogato sulla base delle effettive richieste degli utenti, utilizzato originariamente nelle aree a domanda debole (piccoli comuni, comunità montane, aree periferiche delle grandi città). Diversi modelli di servizio più o meno complessi, più comodo per l'utente rispetto ai servizi standard, ma normalmente con un prezzo superiore. Occorre un supporto telematico di alto livello per la gestione del servizio e per la prenotazione.
- 

Questo modello più complesso prende il nome di *smart mobility*, composto da mobilità sostenibile e attiva e da sistemi di trasporto intelligenti.

## 22.2. Le Smart Roads

Una importante componente della *smart mobility* è costituita dalla *smart road* o *strada intelligente*, che non solo permette tecnologicamente la connessione con i veicoli (V2I), ma soprattutto supporta la comunicazione tra i centri di monitoraggio e controllo delle infrastrutture ed il flusso bidirezionale verso i veicoli di informazioni di sensing e di attuazione/informazione. Le misure ed osservazioni dei dati permettono una rappresentazione organica ed accessibile di caratteristiche statiche delle infrastrutture (es.: geometria, numero corsie, segnali stradali, limiti velocità, pedaggi), caratteristiche dinamiche della circolazione (es.: regole e disposizioni reversibili, condizioni della strada, velocità consigliate, ecc.): dati di traffico e viaggio (es.: volumi/flussi di traffico, ubicazione e presenza di code, velocità, tempi di percorrenza, ecc.). L'elaborazione del contenuto informativo permette, a partire dai dati osservati ed attraverso l'utilizzo di strumenti analitici e modelli opportuni, di fornire una previsione di traffico e condizioni di deflusso a medio-breve termine e finalizzata alla gestione intelligente del deflusso, attuata attraverso gli strumenti C-ITS. Lo stato delle infrastrutture non deve essere esclusivamente noto con riferimento alle condizioni di circolazione ma anche con riferimento alle condizioni ambientali ed alle condizioni strutturali delle infrastrutture stesse. Il monitoraggio delle condizioni ambientali comprende il rilievo dell'intensità di precipitazione, temperatura dell'aria, velocità e direzione del vento, umidità dell'aria e livelli idrici. La visibilità e lo stato del manto stradale possono invece essere misurati con strumenti appositi; la presenza di ghiaccio può essere messa in relazione alle precipitazioni antecedenti, all'umidità atmosferica, ed alla temperatura del manto stradale; ecc.). Ulteriori misure di interesse in casi specifici includono la concentrazione di specifici inquinanti atmosferici (ad esempio CO, CO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> e PM-10), in particolare in corrispondenza di gallerie ed attraversamenti urbani. Il monitoraggio strutturale presenta particolare rilevanza in considerazione della prossimità di molte delle opere oggi in esercizio al termine della propria vita utile di progetto. La *smart road* deve guardare all'infrastruttura anche digitalizzando tutto il processo che va dalla progettazione, alla realizzazione e poi all'utilizzo e alla manutenzione.

La realizzazione del processo di trasformazione digitale delle strade richiede che siano realizzate strutture e piattaforme tecnologiche abilitanti. Esse si basano su elementi quali la connettività

di persone e veicoli, gli open data, i big data e l'Internet of Things; sono destinate a generare una molteplicità di dati, di interesse per il gestore dell'infrastruttura, per i viaggiatori e per le autorità e per gli enti di pianificazione.

Per i soggetti privati e le infrastrutture in concessione e tariffate esiste un meccanismo di recupero dei costi di investimento in innovazione tecnologica che permetterà di recuperare tutto o parte dei costi di trasformazione digitale; a questo recupero deve essere affiancata la considerazione del miglioramento in efficienza gestionale delle infrastrutture che una corretta opera di trasformazione digitale sicuramente può abilitare. Per le infrastrutture non gestite a tariffa l'intervento pubblico deve innescare il processo di trasformazione digitale, finalizzandolo specificamente al recupero di funzionalità ed anche al recupero di efficienza gestionale. Non è da escludere il ricorso a forme di cofinanziamento da parte degli utilizzatori delle infrastrutture attraverso la applicazione di tariffe alle infrastrutture ad oggi libere, in questo caso internalizzando nel sistema dei trasporti costi altrimenti a carico della collettività.

### 22.3. I veicoli automatici per il trasporto pubblico

Sono in sperimentazione in moltissime città estere veicoli automatici per il trasporto pubblico, in particolare driver-less, ovvero senza conducente. L'uso intensivo di questi veicoli nel prossimo futuro è destinato a rivoluzionare l'offerta di servizi di trasporto pubblico, non solo per i tradizionali servizi a domanda, che quindi potranno essere prodotti a costi inferiori agli attuali, ma anche per i cosiddetti servizi innovativi a domanda su percorrenze medio-lunghe. Questi servizi, detti anche flessibili o customised, sono già da qualche anno prodotti con veicoli tradizionali in particolare in USA e in Cina e potrebbero svilupparsi enormemente con i veicoli driver-less e in ambiente smart mobility.

### 22.4. La mobilità, e non il trasporto, come servizio

Il Mobility-as-a-Service (MaaS), consiste in uno shift dall'uso del singolo modo di trasporto, come l'auto personale, verso soluzioni di mobilità che sono consumate come servizi. Questo è reso possibile dalla combinazione di servizi forniti da providers pubblici e private tramite un accesso unificato che individua e gestisce il viaggio, che l'utente può pagare con un solo account. Il concetto base dietro il MaaS è di offrire di offrire soluzioni basate sulle necessità del viaggio. Lo sviluppo è alimentato da una miriadi di providers di nuovi servizi innovative di mobilità, come ride-sharing, e-hailing, bike-sharing e car-sharing, così come servizi bus on-demand.

Il modello di smart mobility potrà affermarsi solo con lo sviluppo equilibrato di varie componenti:

- un sistema di *trasporto multimodale integrato*, che consente spostamenti con più componenti modali, ciascuno ottimale per utente e ambiente, senza soluzione di continuità nello spazio, nel tempo e nelle tariffe, con struttura portante costituita dalla rete ferroviaria urbana e suburbana, e più in generale dai corridoi di trasporto collettivo di qualità;
- la presenza integrata nel sistema multimodale di *componenti di sharing*: car-share, bike-share, ride-share, car-pool e trasporto pubblico a chiamata;
- un sistema *real-time di informazione, prenotazione e pagamento*, con la indicazione del percorso ottimale per assegnata origine, destinazione, orario desiderato di arrivo o partenza e

del relativo prezzo totale, con possibilità di prenotazione dei servizi, di emissione dei biglietti e di navigazione, il tutto concernente l'intero sistema multimodale;

- un sistema di *monitoraggio e controllo* della circolazione delle autovetture e dei veicoli di trasporto pubblico, per la loro regolazione real-time e l'alimentazione del sistema di informazione;
- un sistema di *raccolta e scambio* di dati open source per la ottimizzazione delle attività di progettazione, pianificazione, gestione e verifica delle componenti del sistema di trasporto;
- un *organismo tecnico* di coordinamento generale a livello di Città Metropolitana o regionale, di pianificazione delle infrastrutture e delle tecnologie, di programmazione dei servizi, di monitoraggio e controllo della rete dei trasporti e di verifica della qualità del funzionamento, ad esempio un'Agenzia della Mobilità.

Parimente importanti sono *la visione e la volontà politica* di realizzare un tale sistema di trasporto orientato ai cittadini e sostenibile per una mobilità urbana sicura, efficiente ed efficace.

## 22.5. La mobilità del prossimo futuro: la sharing mobility

Dal modello di mobilità bi-modale non integrata (car versus transit) al modello mobilità sostenibile integrata con strategie portanti: sviluppo del trasporto rapido di massa, integrazione modale e limitazioni *e/o pricing* accesso aree centrali, incentivazione uso veicoli ecocompatibili, all'attuale modello della smart mobility, con introduzione modalità condivise (shared), come car-share, ride-share, bike-share, crescita modalità attive (piedi e bici), ampio utilizzo ICT e ITS, utilizzo veicoli elettrici e veicoli guida assistita e connessi.

Si comincia in questi ultimissimi anni a puntare alla *sharing mobility*, caratterizzata fondamentalmente da:

- maggiore quota del car-share (20-40 %) nelle aree centrali delle città;
- diffusione dei veicoli elettrici e automatici;
- sviluppo del M.a.a.S.

L'evoluzione verso il sistema di trasporto multimodale integrato complesso e la *sharing mobility* è favorita, se non addirittura imposta, da alcune tendenze strutturali di questo nuovo millennio, quali:

- la crisi economica che attanaglia da qualche anno molti paesi e l'aumento del prezzo del petrolio, che hanno generato una minore domanda di acquisto e di uso dell'auto ed una maggiore propensione a vivere in città per ridurre il costo del pendolarismo;
- la diffusione delle tecnologie digitali e le nuove funzioni degli *smart phone*;
- i nuovi valori e stili di vita, in particolare delle nuove generazioni;
- l'aumento, in molti paesi europei, della quota di viaggiatori anziani.

Ancora come fattore economico va considerato che a causa delle minori risorse disponibili per il trasporto pubblico conviene alla pubblica amministrazione dirottare le quote modali provenienti dall'auto individuale su modi con costi totalmente sopportati dagli utenti, come nelle modalità condivise o nell'uso della bici.

La diffusione di *internet* e degli *smart phone* e lo sviluppo di applicazioni per la pianificazione e l'assistenza durante il viaggio, nonché la possibilità di utilizzare *smart card*, o lo stesso *telefono mobile*, per il pagamento delle tariffe di trasporto, agevola fortemente la possibilità di viaggi multimodali integrati. Va anche osservato che i grandi *operatori della rete digitale*, come Google, ma anche piccole e medie aziende digitali, immettono in rete applicazioni gratuite, come *Google Transit*

e *Moovit*, ricompensati dagli introiti pubblicitari, e queste applicazioni sono di grande aiuto per la diffusione di un nuovo modo di pianificare in modo più efficiente i viaggi anche in area urbana.

L'uso di modi alternativi all'auto, quali la bici ed i piedi, e più in generale del trasporto pubblico, è incentivato anche da una maggiore attenzione all'*esercizio fisico* e da una maggiore *sensibilità* agli aspetti ambientali e di risparmio energetico. Inoltre in molti paesi occidentali la riduzione del tasso di natalità e la crescita dell'aspettativa di vita comportano una maggiore quota di anziani e dunque una minore percentuale di quota modale dell'auto da guidatore.

Ma forse il fattore determinante per l'affermazione di questo tipo di mobilità è la propensione alla smart mobility riscontrata nelle nuove generazioni, e in particolare quella del nuovo millennio che attualmente ha tra i 18 e i 34 anni. La *millennium generation*, la più colpita dalla stasi dell'economia, ha tendenza ad abitare in città ed in comunità a distanza pedonale o ciclabile, ad usare il trasporto pubblico per risparmiare e per una maggiore attenzione ai problemi ambientali e all'attività fisica, ha piacere a socializzare ed è altamente abituata all'uso di nuove tecnologie digitali e telematiche. Anche la diffusione tra i giovani delle modalità di trasporto condiviso si può spiegare con una maggiore propensione alla condivisione piuttosto che al possesso.

## Conclusioni

La Pianificazione Strategica della Città Metropolitana di Napoli, mirando ad un orizzonte temporale di almeno un decennio, dovrà tenere conto dei nuovi scenari di trasporto e di mobilità che vanno profilandosi nel futuro a medio termine. Essi saranno determinati anche, e forse soprattutto, dalle politiche di mobilità che gli amministratori della Città Metropolitana e della Regione Campania vorranno adottare. Qualunque ritardo nel processo decisionale politico nel settore dei trasporti e della mobilità potrà avere pesanti conseguenze in una area come Napoli, che deve essere competitiva ed attrattiva sui fronti dell'arte e della cultura, del turismo internazionale, della localizzazione dei processi produttivi di beni e servizi tecnologicamente avanzati, settori tutti che richiedono una fluida mobilità di persone e cose.



## 23. COMMERCIO AL DETTAGLIO NELL'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI

di Anna Giulia Castaldo

### Introduzione

Questo articolo ha come oggetto lo studio delle strutture del commercio al dettaglio nel loro rapporto con il territorio. L'obiettivo è stato quello di identificare informazioni utili sul tema, gli addetti al commercio al dettaglio, la codifica di tipologie di localizzazione commerciale in ambito urbano e periurbano, la geografia di tali strutture commerciali, al fine di supportare una riflessione lo studio delle strutture del commercio al dettaglio nel loro rapporto con il territorio utile alla strategia di valorizzazione territoriale. Il commercio difatti è un'attività in grado di fornire o negare qualità ad una città ed al suo territorio, attribuendogli carattere oppure semplificando i luoghi in uno scenario degradato e sottoutilizzato (Morandi, 2008). A tal fine, questo lavoro, indaga sul territorio dell'area metropolitana di Napoli, caratterizzato da una peculiare specializzazione commerciale in diversi settori produttivi, che nel tempo ha subito numerose modificazioni, cambiando radicalmente la geografia dell'offerta: l'evoluzione ha portato modifiche delle strutture commerciali per localizzazione e dimensione, dovute soprattutto alla modernizzazione del settore, basti pensare ai grandi parchi commerciali che propongono ai consumatori oltre al mero esercizio dello shopping una vera e propria esperienza ricca e coinvolgente, poiché orientata verso ambiziosi e obbligatori traguardi di vendita e di reddito (Mauri, 2001). Tale impostazione è quella di McArthur Glen, il gruppo immobiliare internazionale specializzato in designer outlet che propone una serie di idee dedicate ai suoi consumatori in grado di unire l'esperienza dello shopping e dell'intrattenimento low-cost (Albamonte, 2012).

A seguito della Bersani, si è avviato un integrale ristrutturazione della rete di vendita che giunge, ai nostri giorni, al disegno di una nuova geografia dove s'introducono spazi commerciali prima inesistenti come la forte polarizzazione dei centri commerciali col relativo diradamento degli esercizi di vicinato; le strade commerciali suburbane per particolari generi di merci ingombranti. Dal punto di vista urbanistico, la maggiore innovazione è che la localizzazione degli esercizi commerciali non si rapporta più al comune, occupando i loro centri con servizi rari e i quartieri con servizi più frequenti. Adesso i luoghi centrali del commercio sono misurati sulla dimensione metropolitana.

Questo lavoro, per chiarezza, è stato suddiviso in tre distinte sezioni. La prima parte mostra il quadro legislativo di riferimento, nazionale e regionale sul commercio al dettaglio. La seconda parte si occupa degli addetti al commercio al dettaglio in Campania e della classificazione delle tipologie di strutture commerciali. Infine, nell'ultima parte viene discusso, in un'ottica critica, come le tipologie commerciali si distribuiscono sul territorio.

### 23.1. La riforma Bersani e la liberalizzazione del commercio

La legge fondamentale sull'argomento è il D.Lgs. n. 114/1998, noto anche come “Decreto Bersani”, il quale ha rappresentato un decisivo passo in avanti verso la liberalizzazione del settore, a seguito della legge n. 426/1971 (Tuccillo, Castaldo, Moccia, 2016). Prima della riforma Bersani la pianificazione si proiettava sul settore commerciale attraverso i piani commerciali, che demandavano al Comune il rilascio della licenza commerciale per aprire una nuova attività, collocata all'interno di una delle 14 categorie merceologiche che dettava la legge del 1971 (Moccia, 2016). La legge Bersani invece ha soppresso alcune disposizioni che costituivano la regolamentazione economica alle attività svolte all'interno del settore: l'abolizione dei piani commerciali, del REC e delle categorie merceologiche (Tuccillo, Castaldo, Moccia, 2016). La pianificazione commerciale, in questo modo, non si occupa solo della regolamentazione urbanistica, andando solo a valutare l'impatto della nuova attività sul contesto urbano, come il traffico generato e la domanda di parcheggi (5, Moccia, 2016).

Successivamente la riforma del titolo V della Costituzione repubblicana ha sancito competenza regionale alla legislazione commerciale, disciplina per il quale vige tuttora una competenza concorrente con lo Stato per alcuni aspetti come i diritti civili e sociali e la salvaguardia dell'ambiente e dei Beni Culturali. L'attività commerciale viene suddivisa all'interno del “Decreto Bersani” in due macro settori: il commercio all'ingrosso e il commercio al dettaglio. Il primo, inteso come attività svolta da chiunque acquisti merce in nome o per conto proprio e la rivende ad altri commercianti all'ingrosso o al dettaglio, o a utilizzatori professionali, o ad altri utilizzatori professionali, mentre per il commercio al dettaglio, è inteso come l'attività svolta da chi acquisti merce e la rivenda direttamente al consumatore finale (4, Tuccillo, Castaldo, Moccia, 2016).

Dal punto di vista normativo, per il commercio al dettaglio, la legge prevede un regime regolatorio articolato in tre livelli: a) gli esercizi di vicinato, per i quali sussiste una condizione di sostanziale liberalizzazione, b) le medie strutture, per le quali si prevede il rilascio da parte del Comune di un atto autorizzativo per poter insediare l'attività ed infine, c) le grandi strutture di vendita, per le quali è previsto un esame preliminare da parte della Conferenza dei Servizi a cui partecipano anche la Provincia e la Regione e la cui decisione è presa a maggioranza. In Campania per quanto riguarda il commercio al dettaglio vige la legge regionale n. 1/2000 – Direttive regionali in materia di distribuzione commerciale, successivamente aggiornata dalla legge regionale n. 1 del 9 gennaio 2014. Tale legge prevede innanzitutto che il territorio regionale sia suddiviso in 14 aree funzionali omogenee tra cui l'Area metropolitana di Napoli (4, Tuccillo, Castaldo, Moccia, 2016).

Nel contingentamento regionale, la normativa Campania fornisce un'ampia discrezionalità alle strutture di vicinato, mentre per le medie strutture di vendita impone ai comuni di dotarsi del SIAD (Strumento di Intervento per l'Apparato Distributivo). Infine, per le grandi strutture, come previsto dalla legge statale, il rilascio del titolo unico autorizzativo è concesso dal Comune dopo la convocazione di una conferenza dei servizi, con esito positivo, a cui partecipano anche la Provincia e la Regione Campania (Tuccillo, Castaldo, Moccia, 2016).

### 23.2. Gli addetti del commercio al dettaglio nell'area metropolitana di Napoli

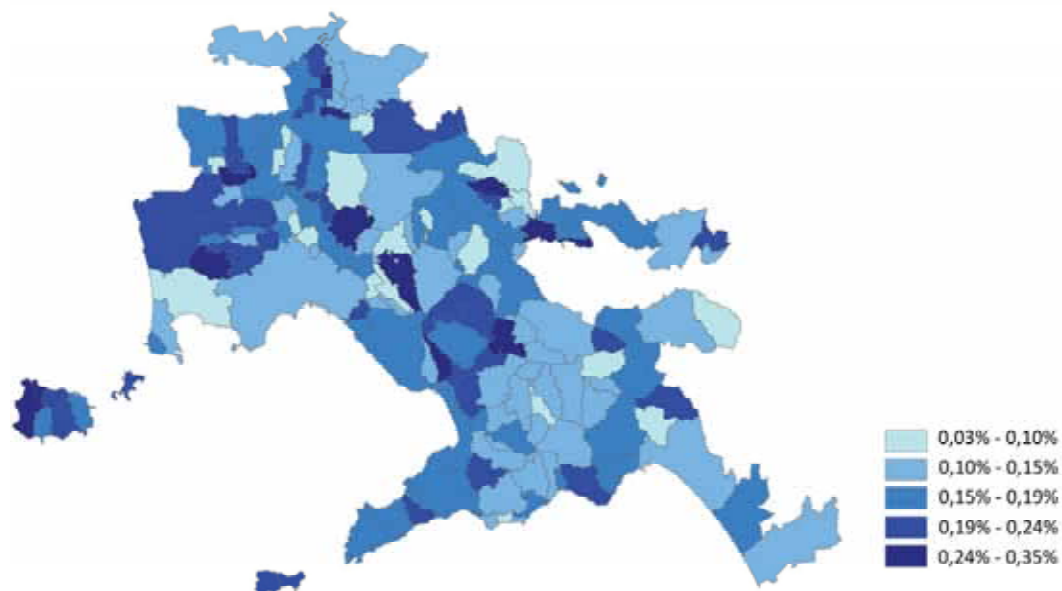
Nell'area metropolitana di Napoli su un totale di 810.476 addetti in tutti i settori, quelli del commercio al dettaglio sono 120.183, pari circa al 14% degli addetti totali; la percentuale di addetti nel commercio al dettaglio (calcolata sul totale di tutti gli addetti in tutti i settori tramite i dati ISTAT del 2011), per ogni comune dell'area metropolitana, ottenuti in base ad uno studio effettuato in ambiente

GIS, è rappresentata nella Figura 23.1 (*Percentuale degli addetti al commercio nell'area metropolitana*). Da questi dati, si evince chiaramente che esistono alcuni comuni con una percentuale di addetti estremamente elevata, come Afragola, Sant'Anastasia, Forio, Lacco Ameno e Quarto, in cui la percentuale di addetti al commercio al dettaglio varia tra il 24% e il 35%, sugli addetti totali in tutti i settori. A livello metropolitano, il commercio tende a concentrarsi nelle aree intermedie. Questa localizzazione si può collegare all'incidenza sull'occupazione delle grandi strutture di vendita. Queste si localizzano in luoghi tali da risultare accessibili in breve viaggio automobilistico del massimo della clientela possibile. Pertanto preferiscono i centri delle aree urbanizzate ed i nodi delle strade a scorrimento veloce. In figura 2 è invece stata riportata l'analisi, condotta sempre in ambiente GIS, per sezioni censuarie del solo comune di Napoli (*Percentuale degli addetti al commercio al dettaglio nel comune di Napoli* – Fig. 23.2).

Come si evince dalla Figura 23.2, sono rintracciabili le aree con maggiore concentrazione commerciale, ad esempio Via Toledo e Corso Umberto I; anche l'area intorno alla stazione Centrale di Piazza Garibaldi tende a caratterizzarsi come zona commerciale, a partire da piazza Mercato fino a Piazza Carlo III. Nelle aree al di fuori del centro storico, le zone commerciali maggiori si trovano nell'Arenella e nel Vomero, con gli assi di Via Luca Giordano e di Via Scarlatti. La mappa delle zone centrali di Napoli città, fatta eccezione per le periferie, ha una netta ripartizione in un'area orientale maggiormente interessata dal commercio rispetto ad un'area occidentale. Il disegno corrisponde abbastanza ad una organizzazione tradizionale che vedeva nella zona del mercato il fulcro del commercio napoletano e che, nonostante il noto decentramento verso il CIS di Nola, continua a caratterizzare la geografia del commercio del capoluogo. Nelle periferie la presenza degli addetti al commercio si instaura nelle zone di S. Pietro a Patierno, Ponticelli, Barra e Soccavo.

Per ciò che riguarda le imprese del settore del commercio al dettaglio, la Confesercenti ha affermato che nel 2016, a Napoli, si sono registrati dati preoccupanti: con il primato negativo di cessazione delle imprese, Napoli ha visto la chiusura di 3090 attività, il 50% dell'intera regione. Però, c'è da dire che, con riferimento alle varie categorie commerciali, il settore della ristorazione non conosce crisi, insieme a edicole e giornali e infine commercio via internet (6, Belvederenews.net, 2016).

Fig. 23.1 – Percentuale degli addetti al commercio nell'area metropolitana

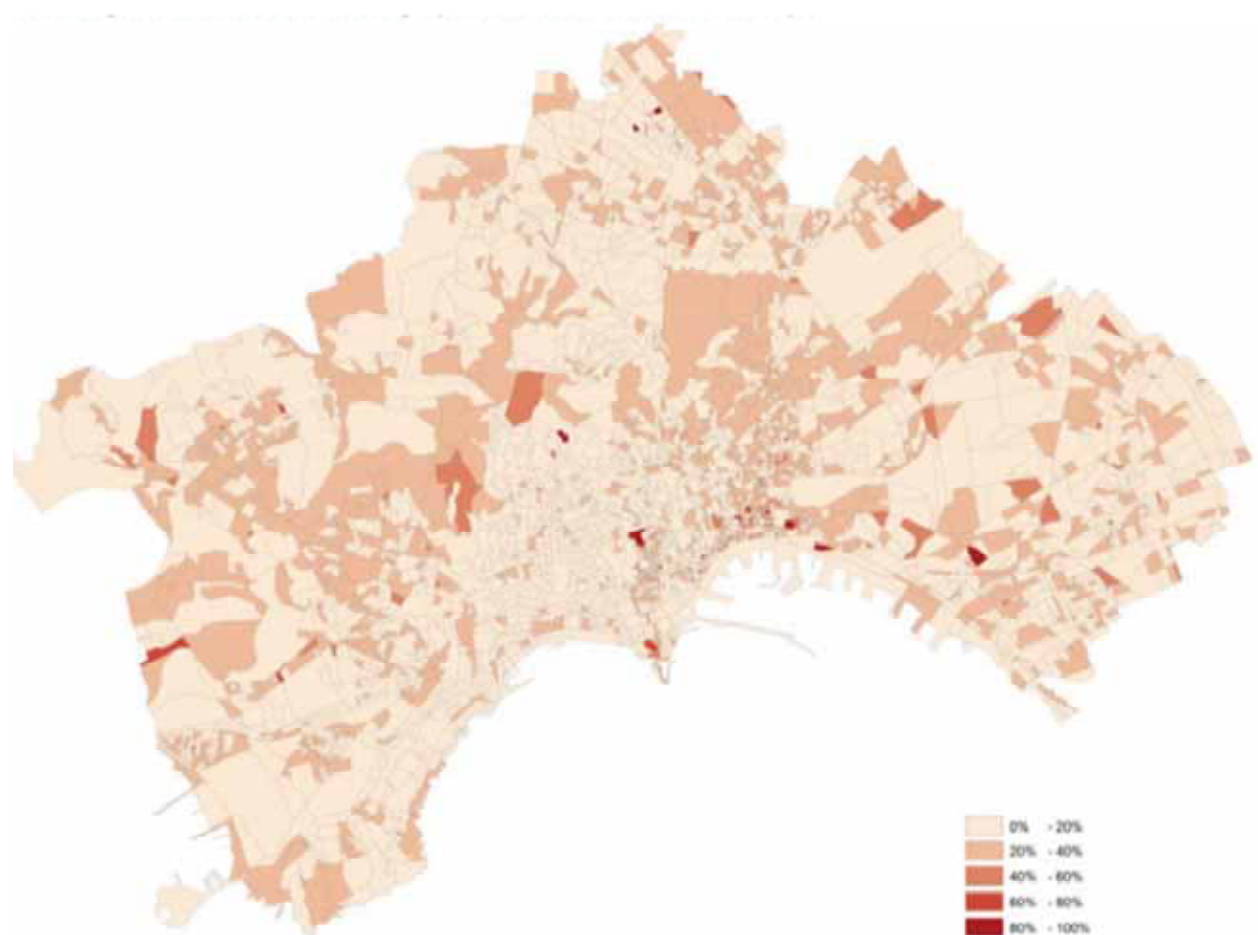


Fonte: Dati censimento Istat 2011

### 23.3. Localizzazione delle strutture commerciali nell'area metropolitana e la loro geografia territoriale

Gli elementi costituenti l'attività commerciale sul territorio metropolitano possono essere suddivisi in tre categorie: 1) parchi commerciali e centri commerciali, 2) le arterie commerciali e 3) i centri commerciali naturali. I primi, costituiscono una tipologia edilizia/funzionale particolarmente rappresentativa dei nostri tempi. Taluni li qualificano come veri e propri luoghi di culto nei quali si svolge il rito del consumismo "globale" (Bellintani, 2010): «un rito che inizia con le fila di auto, con i parcheggi sotterranei, con i carrelli e le scale mobili e che finisce con la coda alle casse» (Vaccarini, 2006); in una accezione più positivista essi costituiscono grandi polarità del territorio, elementi puntuali del sistema commerciale. Tali centri ospitano negozi al dettaglio, supermercati, catene commerciali in franchising, attività di ristorazione e di intrattenimento (cinema, bowling ecc.); la peculiarità risiede nel fatto che tutte le attività sono collegate tra loro tramite gallerie/percorsi, all'interno di un medesimo ambiente unitario, all'interno del quale condividono medesime entrate e uscite.

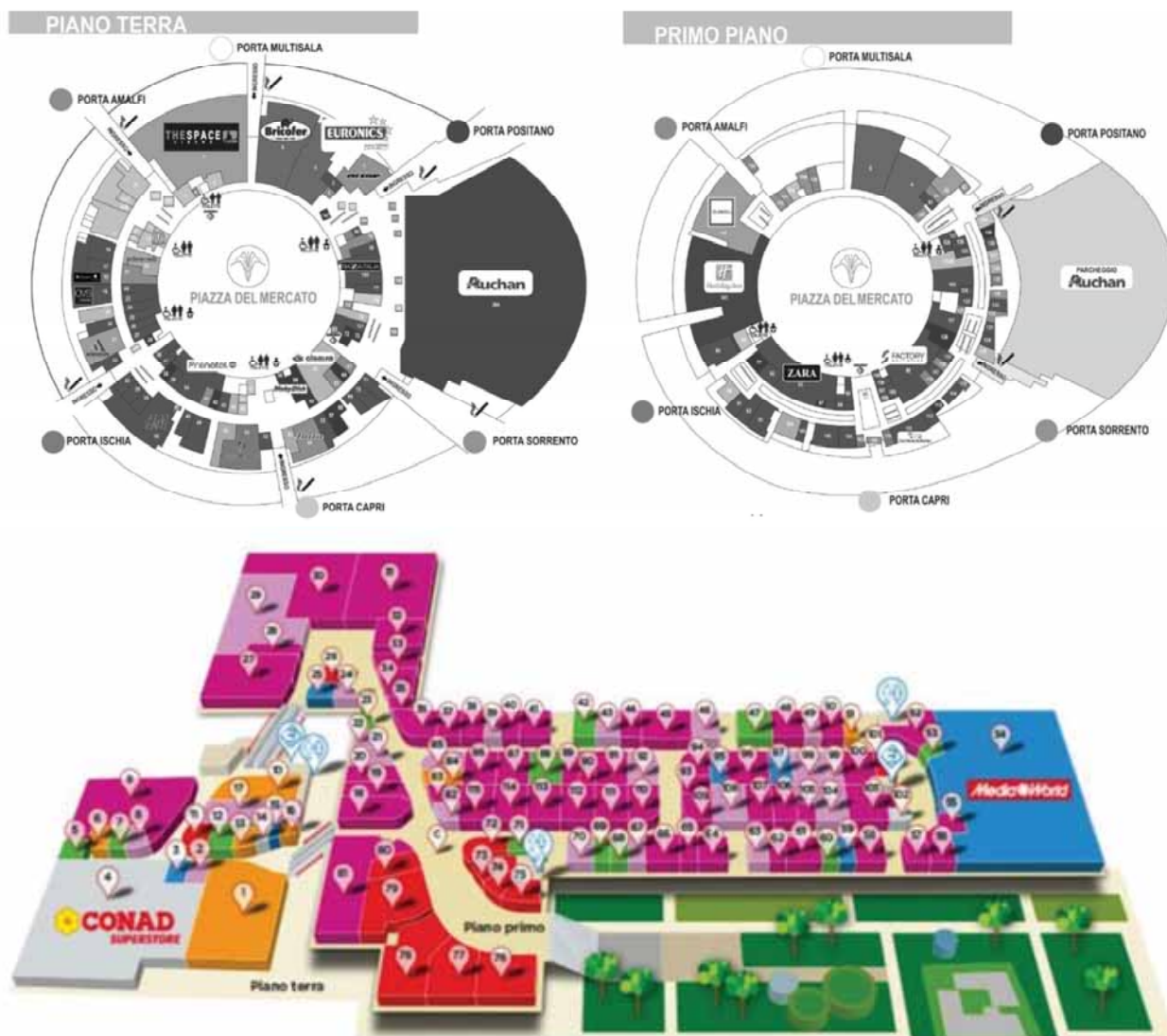
Fig. 23.2 – Percentuale degli addetti al commercio nel comune di Napoli



Fonte: Il commercio al dettaglio nell'area metropolitana di Napoli (4, Tuccillo, Castaldo, Moccia, 2016)



Fig. 23.3 – Parco commerciale “Vulcano Buono”, Nola (in alto); Parco commerciale “La Cartiera”, Pompei (in basso)



Le arterie commerciali sono invece elementi lineari del sistema commerciale, strade, percorsi pedonali, nel territorio urbano o extraurbano, che presentano una maggiore vivacità commerciale



rispetto ad altre. Sono arterie commerciali anche le strade che collegano più comuni tra loro, con negozi di dimensioni più estese, con annessi parcheggi e spazi di loro pertinenza; questi ultimi centri risultano spesso essere ingombranti, divenendo spesso motivo di eccessivo traffico veicolare.

Infine, i centri commerciali naturali, anch'essi elementi lineari e appartenenti alla sfera del commercio urbano (come nel caso delle arterie commerciali), nascono in risposta alla minaccia delle grandi strutture distributive, attraverso una nuova modalità di pensare il commercio, non più finalizzata al consumo di suolo attraverso la progettazione di grandi strutture, ma cercando di rivalorizzare l'esistente e di restituire ai centri urbani la loro identità commerciale. La realtà del CCN in Campania è ancora un fenomeno latente, con grandi potenzialità ma anche molte carenze. Sarebbe opportuno creare a monte un sistema che non sia solo commerciale ma multisettoriale, il quale integri all'interno non solo le attività commerciali ma anche il management di eventi, evitando così la disgiunzione tra negozi e movida, in un apparato virtuoso e non vizioso.

### 23.4. Elementi puntuali: I parchi commerciali ed i centri commerciali

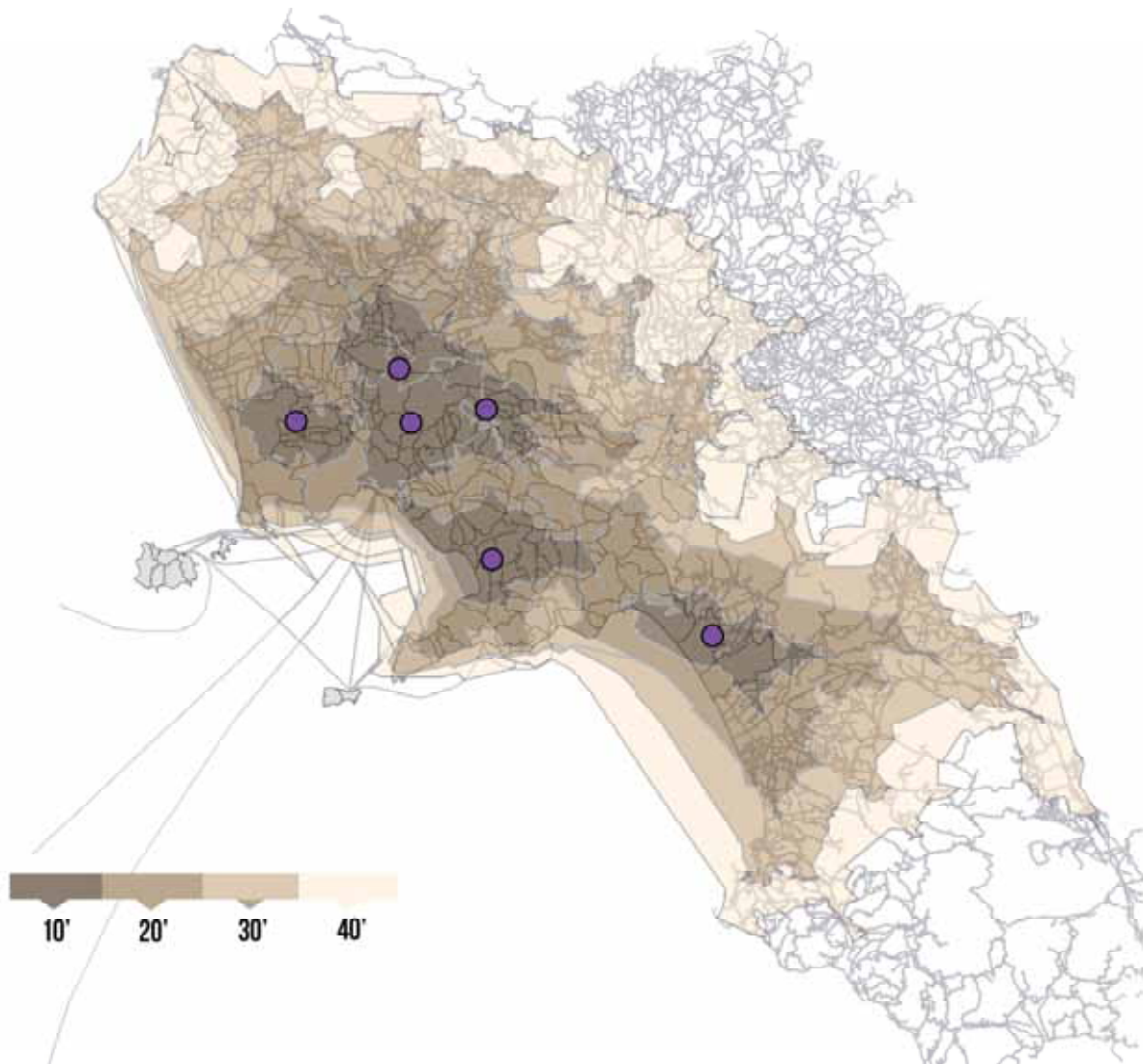
Per quanto riguarda i parchi ed i centri commerciali, presenti nell'area metropolitana di Napoli (Fig. 23.6), questi, possono essere suddivise in 4 diverse categorie, in base all'incidenza avente sul territorio, ed in base alle dimensioni:

- i parchi commerciali;
- i centri commerciali di incidenza metropolitana;
- i centri commerciali di incidenza locale;
- ampi esercizi commerciali di vicinato.

I primi, i "parchi commerciali" sono aggregazioni di più esercizi commerciali situati in uno spazio unitario con infrastrutture di parcheggio anche distinte, ma collegati da una rete viaria pubblica mediante più accessi diretti (Moccia, Sgobbo, 2013); nell'area Metropolitana sono stati individuati sette parchi commerciali tra cui il centro commerciale Auchan di Giugliano, il complesso commerciale Campania/Reggia Outlet di Marcellanise, il centro commerciale Vulcano Buono di Nola, il centro commerciale La Cartiera di Pompei, il centro commerciale Maximall di Pontecagnano Faiano (Tuccillo, Castaldo, Moccia, 2016), Le Porte di Napoli ad Afragola e l'Outlet di Capaccio. Come riportato da Moccia e Sgobbo, gli autori evidenziano che tali complessi multifunzionali sono di dimensioni considerevoli e costituiscono un'evoluzione del centro commerciale: basti pensare che il progetto di parco commerciale può consistere nell'unione di più centri commerciali preesistenti. Esistono dunque due possibili modelli di parchi commerciali: «il parco commerciale compatto supermercato-centrico ed il parco commerciale policentrico» (Moccia, Sgobbo, 2013). Il primo modello compositivo è caratterizzato da un edificio centrale, sede dell'*anchor store*, intorno al quale si installano edifici secondari mono esercizio, per la vendita di prodotti elettronici, abbigliamento sportivo, prodotti per la cura della persona e della casa, oltre a superfici dedicati al tempo libero, come un multisala cinematografico. Invece il parco commerciale policentrico è frutto di un'espansione di un centro commerciale preesistente; vi è maggior disomogeneità distributiva poiché l'aggregazione dei nuovi immobili commerciali non segue un preciso progetto complessivo, ma deriva dalla disponibilità delle aree: può difatti succedere che l'edificio dell'*anchor* alimentare venga relegato in uno spazio marginale dell'intero complesso, perdendo la sua importanza (Moccia, Sgobbo, 2013).

Nella Figura 23.4, sono mostrate, in una visione d'insieme, le isocrone temporali dei 6 parchi commerciali più importanti dell'area metropolitana. Le mappe temporali, o isocrone, rappresentano gli spazi misurati in una distanza praticabile in un dato tempo. L'analisi, effettuata in ambiente GIS, non mostra solo le tempistiche tramite le quali è possibile raggiungere i parchi, ma permette di evidenziare i bacini gravitazionali che generano quei luoghi. Le isocrone utilizzate sono state: 10,20,30 e 40 minuti.

Fig. 23.4 – Isocrone dei parchi commerciali dell'area metropolitana



Sono stati poi censiti i “centri commerciali” con incidenza metropolitana e locale e gli “ampi esercizi commerciali di vicinato”. I centri commerciali sono strutturalmente definiti come un insieme di esercizi commerciali inseriti all'interno di una struttura edilizia continua a destinazione specifica che condividono strutture e infrastrutture gestite unitariamente (Moccia, Sgobbo, 2013). Tra i centri commerciali di incidenza metropolitana considerati nella mappatura delle attività commerciali (Fig. 23.6), ritroviamo ad esempio il centro commerciale “Jumbo 1” (Trentola Ducenta), ed il centro commerciale “Quarto Nuovo” (Quarto), mostrati in Figura 23.5. I due centri commerciali accolgono una clientela di interesse metropolitano, basti pensare ad esempio alla mole di esercizi commerciali presenti

all'interno (come si evince dalla ripartizione interna data dalle immagini). I due centri commerciali sono costituiti da un'architettura commerciale dove gli *anchors store*, come supermercati e ipermercati, sono localizzati nelle parti centrali della struttura e ricoprono lo spazio più esteso. Questo posizionamento è propedeutico alla localizzazione degli altri negozi e servizi, i quali devono essere posizionati in modo da creare degli appositi flussi pedonali. Diversamente, i centri commerciali di incidenza locale accolgono una clientela secondaria dal punto di vista numerico, costituita spesso dagli abitanti del comune di appartenenza e dai comuni limitrofi. Gli ampi esercizi commerciali di vicinato invece sono superfici di vendita più circoscritte rispetto alle due categorie precedenti. Un esempio è dato dal complesso "Meka Arredamenti" (Fig. 23.6), il quale è una struttura di vendita che non rientra nel gruppo dei centri commerciali poiché non presenta attività commerciali miste, ma nello stesso tempo non può essere annoverato come un mero esercizio commerciale date le sue dimensioni.

Fig. 23.5 – Centro commerciale "Jumbo 1" (in alto); centro commerciale "Quarto Nuovo" (in basso)

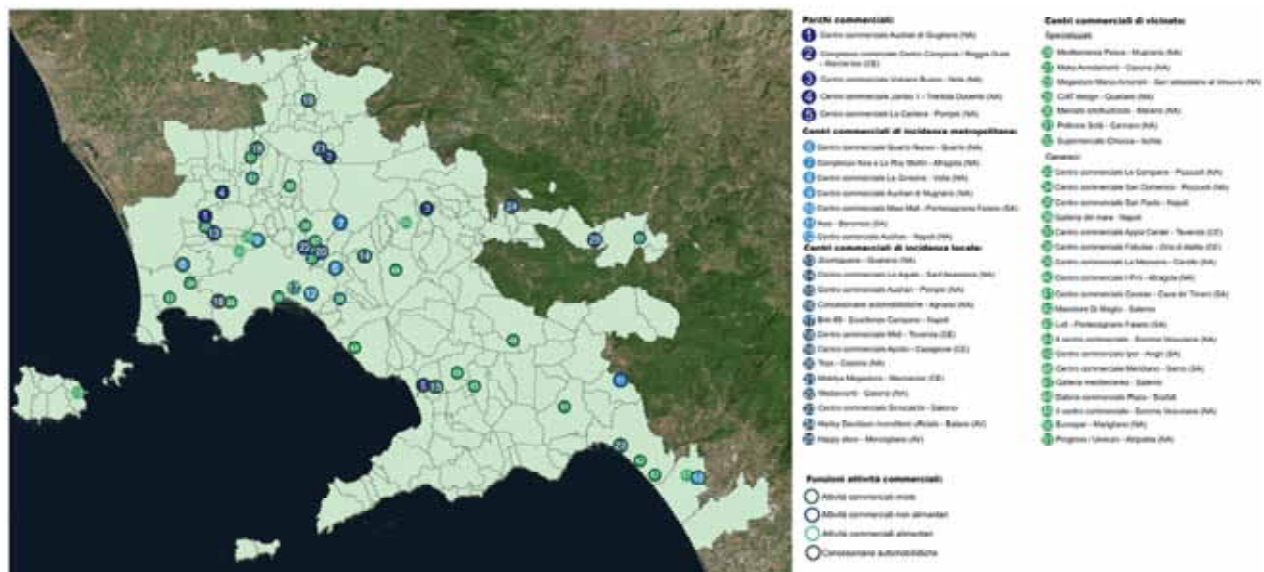


Volgendo lo sguardo agli inizi degli odierni centri commerciali appare del tutto ingiustificato tralasciare una tappa fondamentale della loro evoluzione: ovvero, quella rappresentata dal primo vero centro commerciale moderno, il *Northland Center*, a Detroit, progettato da *Viktor Gruen* nel 1952 e inaugurato nel 1954 (Moccia, Sgobbo, 2013). La struttura presentava una concezione innovativa: si trattava di un grande magazzino di circa 30.000 mq, con negozi di piccole dimensioni, un grande parcheggio ed un'area all'aperto centrale intorno alla quale si sviluppava il tutto, la *Garden Court*, per eventi culturali, concerti e spettacoli. Alcune grandi caratteristiche di tale centro risiedevano nel fatto che le aree pedonali fossero separate da quelle a traffico veicolare, e inoltre lo spazio per il carico e lo scarico erano inaccessibili agli utenti e lontani dalla loro vista (Moccia, Sgobbo, 2013).

Afragola e Casoria (Fig. 23.4), sono comuni che presentano maggiore concentrazione di attività commerciali, dove sono tra l'altro localizzati due centri commerciali di incidenza locale, tre ampi esercizi commerciali di vicinato e un centro commerciale di incidenza metropolitana, caratterizzato dal complesso commerciale "Ikea" e "Le Roy Merlin"; di contro, altri comuni, come quelli localizzati nell'area a sud della Campania e nella costiera sorrentina ed amalfitana invece sono privi di tali strutture commerciali.

Infine, per completezza, nella Figura 23.4, sono mostrate anche le funzioni relative agli shopping center, individuandone quattro tipi, ovvero: a) le attività commerciali miste (costituite per lo più dai centri commerciali che presentano più funzioni al loro interno); b) le attività commerciali non alimentari, ossia, quegli esercizi specializzati ad esempio nella vendita di abbigliamento o di elettronica, dove in particolare i prodotti elettronici ricoprono un ruolo importante, difatti sono spesso oggetto di promozioni con offerte sottocosto; c) le attività commerciali alimentari (quei grandi magazzini che risultano essere solo specializzati nella vendita di prodotti alimentari e di beni di prima necessità, come ad esempio "Lidl" a Pontecagnano Faiano, oppure "Eccellenze Campane" a Napoli), la funzione che spesso identifica l'*anchor store* e che nella maggior parte dei casi detiene un ruolo centrale nell'attrazione dell'utenza; d) le concessionarie automobilistiche.

Fig. 23.6 – Localizzazione delle attività commerciali nell'area metropolitana



Fonte: Il commercio al dettaglio nell'area metropolitana (Tuccillo, Castaldo, Moccia, 2016)

## 23.5. Gli elementi lineari: Le arterie commerciali

Le arterie commerciali, come mostrato nella figura 6, dell'area metropolitana di Napoli, si articolano in tre diverse tipologie: a) le arterie commerciali urbane che presentano una maggiore vivacità commerciale all'interno del nucleo urbano e che presentano una varietà di esercizi commerciali di vicinato; b) le arterie commerciali extraurbane, le strade a scorrimento veloce che si trovano al di fuori dei comuni e che presentano negozi di dimensioni più estese, con annessi parcheggi e spazi di loro pertinenza. Come mostrato in figura 6, esistono quattro diverse strade extraurbane sul territorio: 1) l'Asse mediano di Qualiano, dove vi è una maggioranza di concessionarie automobilistiche; 2) Via Napoli, ossia quell'arteria a scorrimento veloce che collega il comune di Marigliano con il comune di Maddaloni, dove sono presenti concessionarie automobilistiche, negozi di arredamento e negozi di alimentari all'ingrosso; 3) Via Nazionale Appia che collega Casapulla con Santa Maria Capua Vetere, passando anche per il comune di Curti e dove troviamo una grande specializzazione di negozi di arredamento, di vestiario e di ceramica; 4) l'ultima arteria è costituita dalla Strada Provinciale di Caserta, dove troviamo numerosi negozi di arredamento ed un centro commerciale; c) infine, le arterie commerciali di tipo turistico (Fig. 23.7), ossia, quelle che sono specializzate nella vendita di prodotti locali. Tali arterie si sono instaurate nei comuni della costiera sorrentina e amalfitana, specializzati nella produzione e



vendita di prodotti agrumari, a Positano, specializzato nella produzione tessile, Agerola, specializzata nella produzione di prodotti caseari ed infine Vietri sul mare, con la produzione di ceramiche.

Fig. 23.7 – Conformazione delle arterie commerciali extraurbane ed urbane

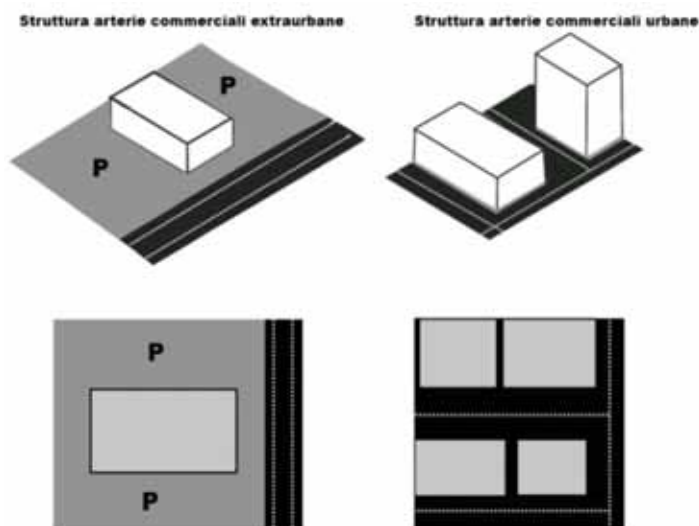


Fig. 23.8 – Arterie commerciali e Centri Commerciali Naturali

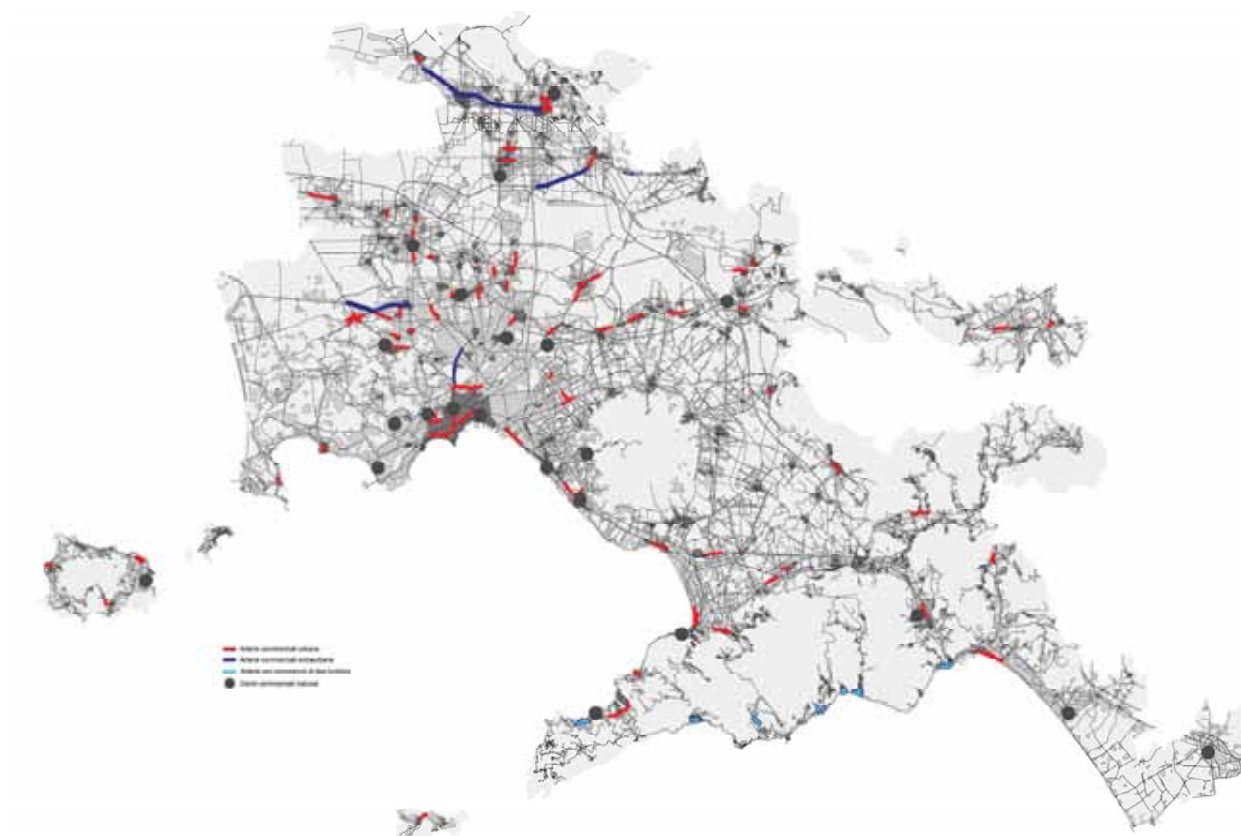
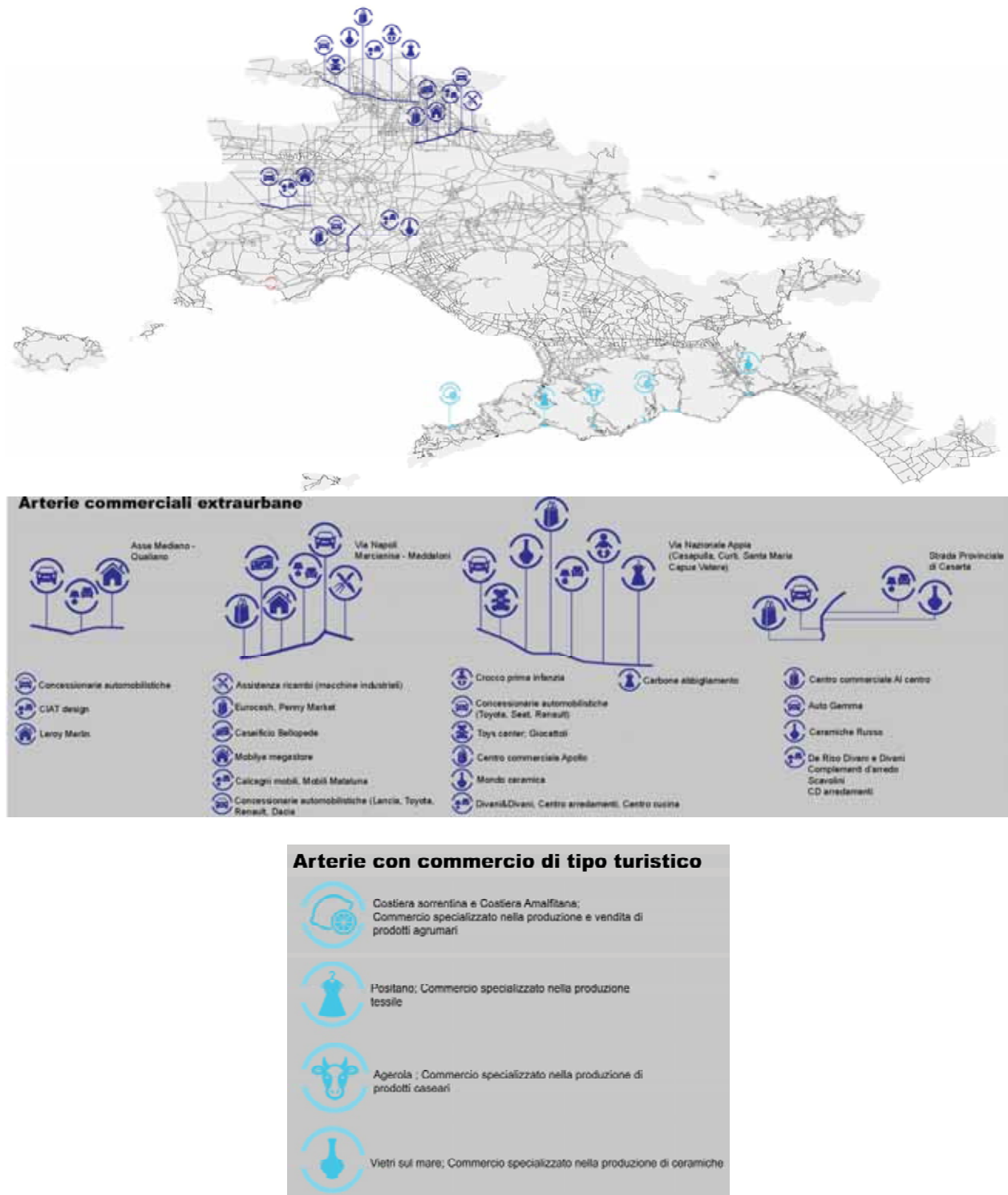




Fig. 23.9 – Arterie commerciali extraurbane e di tipo turistico



## 23.6. Gli elementi lineari: I Centri Commerciali Naturali

I Centri Commerciali Naturali (Fig. 23.6) nascono dalla volontà di rivitalizzare i centri urbani dal punto di vista commerciale: attraverso l'identità dei luoghi, cercano anzitutto di frenare la minaccia dei centri commerciali, che sempre di più attirano le masse, distaccandole dal commercio urbano. I Centri Commerciali Naturali possono sorgere in aree urbane, in centri storici o periferie, in località caratterizzate dall'integrazione consolidata tra funzione residenziale e la diffusione di imprese commerciali. Ai Centri Commerciali Naturali spettano gli oneri relativi all'organizzazione locale dell'offerta commerciale e turistica, insieme agli attori del luogo, uniti al di sotto di un'unica figura; devono inoltre diffondere progetti di ricerca per tutte le imprese attive che ricadano all'interno del CCN; infine, l'offerta commerciale deve essere associata e completata anche da altre risorse, quali spazi di grande qualità urbana, fruibili da parte dei clienti del CCN, e servizi inerenti all'intrattenimento.

## Conclusioni

La Campania, come è mostrato nelle figure, dispone di ambiti commerciali dotati di una particolare concentrazione di elementi lineari e puntuali del sistema commerciale, come nel caso dell'ambito commerciale comprendente Napoli e l'area di confine tra il casertano e l'avellinese. Dobbiamo inoltre dire che i 3 elementi vivono il territorio metropolitano convivendo talvolta i medesimi luoghi, ma trovando pur sempre la propria dimensione.

I 3 elementi della geografia commerciale lavorano come ingranaggi all'interno della tecnostuttura che è il territorio; agiscono su di esso insieme, in stretto rapporto, creando ambiti commerciali dove coesistono forme differenti di commercio, ma si modificano a vicenda. Arterie commerciali che hanno nelle vicinanze centri commerciali, si riuniscono nell'organismo del centro commerciale naturale, per frenare la minaccia data dai grandi colossi dello shopping. Allo stesso tempo, i centri commerciali, che vedono il loro ruolo diventare sempre più importante nel sistema delle centralità qualificate, non potendo più puntare la propria fortuna sull'elemento dell'*anchor store*, come da modello britannico e francese, assumono spesso connotati simili ai centri urbani, come nel caso del centro Mc Arthur Glen a Marcianise. La geografia commerciale è anche dimostrazione delle evoluzioni e del passaggio del tempo che vive il territorio; la città compatta perde i suoi connotati ed i suoi limiti, arrivando alla disseminazione degli insediamenti, venendosi così a costituire, come è noto, arterie commerciali urbane ed extraurbane.

## Bibliografia

- Albamonte E.M. (2012), "McArthurGlen, l'outlet dà spettacolo", *la Repubblica, Affari e finanza*, 11 giugno, [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).
- Bellintani S. (2010), *Il mercato immobiliare dei centri commerciali. Asset, Property e Facility management nella Grande Distribuzione*. Milano: FrancoAngeli.
- Confesercenti Caserta (2016), *Dati allarmanti per il commercio*, [www.belvederenews.net](http://www.belvederenews.net).
- Mauri C. (2001), "Applicazioni di geomarketing. Proposta di un metodo per selezionare un mix di negozi in un centro commerciale", *Micro & Macro Marketing*, n. 3, pp. 585-600.
- Moccia F.D., Sgobbo A. (2013), *La polarizzazione metropolitana, L'evoluzione della rete della grande distribuzione verso un sistema policentrico sostenibile*. Napoli: Liguori.
- Moccia F.D. (2016), *Commercial planning in Italy across the 1998 reform. A move from rational comprehensive planning to strategic planning/La pianificazione nel settore del commercio a cavallo della riforma del 1998. Il passaggio dalla pianificazione comprensiva razionale a quella strategica*. Giancarlo Priori Editor,

- Progettazione Urbanistica e architettonica del commercio urbano/Architectural and Urban Design for Trade. Napoli: CLEAN, pp. 50-63.
- Morandi C. (2008), *Politiche pubbliche e networking pubblico-privato per la valorizzazione del commercio urbano*. Milano: FrancoAngeli.
- Tuccillo F., Castaldo A. G., Moccia F.D. (2016), *Il commercio al dettaglio nell'area metropolitana di Napoli*. Atti della XIX Conferenza nazionale SIU, Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese, Catania 16-18 giugno 2016.
- Vaccarini G. (2006), *European conference and Exhibition - International Council of Shopping Center*. Milano.



# **APPENDICE.**

## **INDAGINE QUALITATIVA DELLA PERCEZIONE DELLA COMPETITIVITÀ TERRITORIALE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI SECONDO I PRINCIPALI ATTORI ECONOMICI E SOCIALI**

di *Fulvio Landolfo*

### **Premessa**

L'indagine qualitativa è stata svolta attraverso la somministrazione di interviste in profondità ad attori privilegiati selezionati tra i responsabili delle principali strutture di rappresentanza delle attività economiche del territorio. Le interviste sono somministrate durante un incontro vis à vis della durata di un'ora circa, con una traccia semi-strutturata su misura per l'intervistato.

I temi principali intorno ai quali si articolano le domande riguardano le prospettive di sviluppo dell'area metropolitana, le azioni che la Città metropolitana può mettere in campo per migliorare la competitività del territorio, quali forme dovrebbero avere i nuovi insediamenti industriali e le best practices riferite a questi temi locali o non. La maggior parte delle interviste sono state registrate e trascritte, altre per volontà dell'intervistato sono canovacci di appunti. Nelle schede in allegato è riportato il metodo di trascrizione.

### **1. Attori privilegiati individuati**

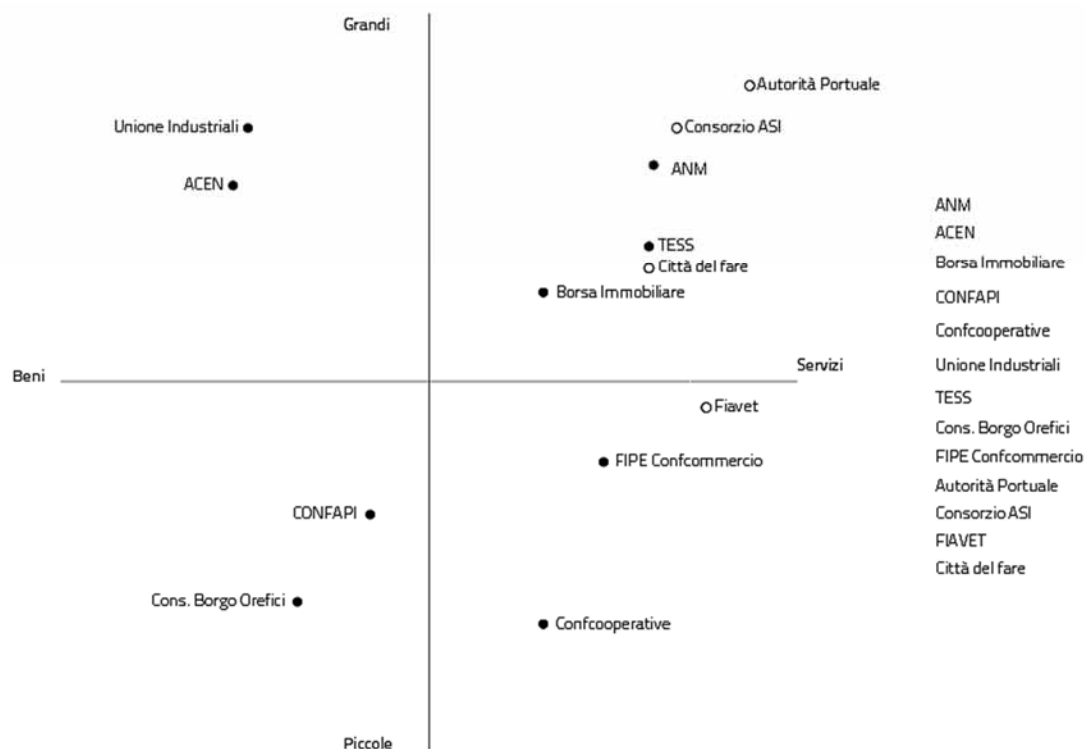
A seguito di un primo incontro esplorativo con il prof. Francesco Domenico Moccia e con il prof. Riccardo Realfonzo è stato individuato un primo quadro di soggetti privilegiati che tenesse dentro diversi tipi di interessi e diverse scale di azione. Di questo primo elenco otto dei dieci soggetti individuati si è reso disponibile a rilasciare un'intervista per la ricerca in corso. Ulteriore implementazione del quadro degli attori privilegiati è stata realizzata in occasione dell'incontro intermedio del gruppo di Ricerca lunedì 5 giugno. Durante questo incontro sono stati individuati altri tre soggetti interessanti per i temi emersi dalla prima parte di ricerca. Visti i tempi ristretti per concordare, realizzare e interpretare le interviste è stato possibile intervistare solo uno dei tre attori privilegiati. Nonostante questo aspetto si considera positiva la battuta di interviste con circa il 70% di risposte positive, risultato che visto i temi affrontati e il tempo richiesto non era per nulla scontato. In questo report si riportano anche gli attori privilegiati individuati ma non intervistati perché si crede utile sapere di quale voce è carente l'analisi qualitativa svolta. Coscienti che le conclusioni a cui si è giunti possono essere state influenzate da questa carenza.



| Struttura                      | Intervistato          | Intervista svolta | Intervista non realizzata |
|--------------------------------|-----------------------|-------------------|---------------------------|
| Confapi                        | Emilio Alfano         | x                 |                           |
| Unione Industriali             | Ambrogio Prezioso     | x                 |                           |
| FIPE Confcommercio             | Ulderico Carraturo    | x                 |                           |
| Borsa Immobiliare              | Giovanni Adelfi       | x                 |                           |
| Confcooperative                | Maria Cristina Soldi  | x                 |                           |
| Consorzio Antico Borgo Orefici | Roberto De Laurentiis | x                 |                           |
| Acen                           | Armando Troncone      | x                 |                           |
| TESS Costa del Vesuvio         | Fabrizio Mangoni      | x                 |                           |
| ANM                            | Alberto Ramaglia      | x                 |                           |
| Consorzio ASI                  | Giuseppe Romano       |                   | x                         |
| FIAVET                         | Ettore Cucari         |                   | x                         |
| Autorità Portuale              | Pietro Spirito        |                   | x                         |
| Città del Fare                 | Cristina Iazzetta     |                   | x                         |

### 1.1. Mappa degli attori

Lo schema di seguito è la rappresentazione degli attori individuati in un quadro sinottico che indica sull'asse delle ascisse la categoria produttiva facendo riferimento ad una scala che va da beni materiali a servizi, e sull'asse delle ordinate la grandezza dell'organizzazione di rappresentanza (e non dei suoi iscritti) e la relativa importanza presunta nel panorama politico e sociale.



## 1.2. I risultati delle interviste

Nel lavoro di interpretazione delle interviste sono state indicate le risposte ricorrenti e singolari, le posizioni diverse e simili, i buoni esempi da imitare e le pratiche da evitare, i comportamenti virtuosi dell'amministrazioni pubbliche e le politiche urbane fallimentari, al fine di fornire un quadro conoscitivo più approfondito delle tematiche in discussione utile per analizzare anche gli aspetti quantitativi della ricerca che il Team sta svolgendo. In particolare gli argomenti sono stati analizzati dividendoli in quattro categorie: (i) le negatività, rappresentate dalle carenze di sistema e dall'incapacità degli attori; (ii) le soluzioni, proposte o elementi positivi di contesto da valorizzare; (iii) le opportunità da cogliere, sia come ambiti territoriali che come settori di mercato; (iii) le esperienze significative, che possono riguardare sia la città metropolitana di Napoli che essere mutate da contesti differenti.

## 2. Le negatività: cosa non va o potrebbe andare meglio

Il primo elemento che emerge dall'analisi delle interviste è la piena consapevolezza degli errori fatti in passato. Tuttavia, nonostante molti degli intervistati sono classe dirigente dai tempi in cui tali errori venivano realizzati, percepiscono loro stessi come estranei alle vicende messe in discussione. Nelle ipotesi di consapevolezza più fruttuose sono disposti a mettere da parte le responsabilità passate di tutti, per poter ricominciare con un dialogo sereno. L'ammissione di responsabilità (politiche) non compare nemmeno come ipotesi durante le interviste. Questa caratteristica mette in luce un aspetto cruciale per poter cogliere a fondo il significato delle interviste: gli intervistati non si percepiscono come classe dirigente, ovvero come membri dell'establishment politico ed economico della città. Anche se molte decisioni non sono state prese direttamente dagli intervistati è poco credibile la tesi che questi non abbiano potuto intervenire direttamente o indirettamente per modificarle. Sembrerebbe esserci quindi una carenza di responsabilità e di consapevolezza del proprio ruolo, che porta sempre a parlare dei temi in terza persona.

### 2.1. Mancata collaborazione

Uno dei temi più frequentemente citati nello snocciolare i limiti dello sviluppo economico della Città Metropolitana di Napoli è la mancanza di collaborazione tra gli attori del territorio. Sia che si tratti di collaborazione tra le pubbliche amministrazioni ai diversi livelli amministrativi, che di collaborazione tra enti locali e attori sociali ed economici, o di collaborazione tra i diversi settori economici o tra i cittadini questa carenza ritorna sempre. Ma oltre a essere ricorrente è anche ritenuto la causa principale del ritardo economico nonché differenza sostanziale tra la Città Metropolitana di Napoli e altri territori più performanti.

Nello specifico, per alcuni intervistati la carenza di collaborazione è vista come elemento culturale che rappresenta una specificità del nostro contesto, anche se in nessun caso c'è un approccio giustificativo del problema. Ad esempio secondo il presidente dell'Unione Industriali la divisione dei vari settori amministrativi ci rende poco competitivi nel settore turistico di città come Milano o Verona, e dei tre milioni di turisti che visitano Pompei, solo poche migliaia restano sul territorio per più di un giorno. Questo stesso problema è individuato anche dal presidente della Confapi che rappresenta le piccole e medie imprese, secondo quest'ultimo infatti è proprio la carenza di un senso di comunità che limita lo sviluppo dell'area metropolitana e ci costringe a

sfruttare molto male le sue ricchezze. Tuttavia la mancata collaborazione riguarda non solo le Pubbliche Amministrazioni ma anche i settori economici, ce lo ricorda il vicepresidente della FIPE – Confcommercio, organizzazione che rappresenta i Pubblici Esercizi e che ravvisa in un mancato spirito di associazionismo tra i propri iscritti un forte elemento di debolezza e di credibilità della federazione.

In altri casi invece la mancata collaborazione è un dato politico che appartiene alle pubbliche amministrazioni delle volte frutto dell'incapacità delle altre elemento intenzionale. Ad esempio, secondo la direttrice di Confcooperative Campania le Pubbliche amministrazioni non valorizzano e promuovono il settore produttivo della cooperazione per una carenza culturale che non gli fa cogliere il valore economico che questa genera per il territorio. Anche secondo il Progettista della TESS costa del Vesuvio, agenzia di sviluppo nata in seguito al contratto d'area Torrese-Stabiese, le molte iniziative fatte e le opere realizzate grazie questo strumento peccavano di coordinamento tra gli interventi per una mancata collaborazione tra amministrazioni dei diversi comuni di riferimento.

Un caso specifico ma molto rilevante riguarda la variante occidentale del Piano Urbanistico Comunale di Napoli. Questa infatti, secondo il vicepresidente dell'ACEN non ha prodotto nessuna trasformazione reale per una carenza di coordinamento tra i vari dipartimenti, direzioni generali, servizi della macchina amministrativa comunale.

Anche nel settore dei trasporti pubblici la carenza di collaborazione sembra essere uno dei principali limiti allo sviluppo. L'amministratore unico di ANM infatti identifica nella frammentazione degli enti responsabili del trasporto pubblico e nella molteplicità dei soggetti gestori uno dei principali freni al buon funzionamento del sistema.

Come si vedrà in seguito diverse idee e proposte sono state fatte per rimediare a questo dato, probabilmente però nessun attore economico intervistato ha la forza e gli strumenti per porsi soggetto super partes di coordinamento. L'unico soggetto a cui si riconosce la titolarità è l'amministrazione pubblica in quanto rappresentanza del pubblico interesse. Ciononostante l'ente preposto per sua natura a farlo, la Città Metropolitana di Napoli, pecca – secondo gli intervistati – di credibilità e di autorevolezza sia per ragione contingenti legati all'amministrazione vigente che per ragioni strutturali legate alla normativa che istituisce tale ente.

## *2.2. Mal funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni*

Altro tema lungamente affrontato dagli intervistati riguarda la qualità della Pubblica Amministrazione. Anche su questo ci sono stati diversi modi e sfaccettature di intendere il problema specifico per questa ragione la tematica richiederebbe un approfondimento. Nello specifico c'è chi intende il problema del mal funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni come un problema di sistema e di regole che impediscono il buon funzionamento della macchina amministrativa e che quindi accumula ritardi e inefficienza, è il caso del Vice-Presidente ACEN che identifica nella eccessiva responsabilizzazione dei dirigenti pubblici uno dei motivi del mal funzionamento. Questi ultimi, secondo l'intervistato, possono subire forti penalizzazioni nella propria posizione lavorativa se una parte coinvolta in un loro decreto dirigenziale si sente penalizzata da un atto amministrativo. Questo rischio spesso porta il dirigente pubblico a non intervenire e a non autorizzare progetti cosa che porta i progetti di trasformazione a impantanarsi nella macchina amministrativa.

Un problema molto diffuso, considerato endemico del cattivo funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni riguarda il ritardo dei pagamenti che possono richiedere anche diversi anni prima di essere erogati. In questo il Comune di Napoli si distingue per particolari ritardi e lungaggini anche considerato lo stato di pre-dissesto in cui il comune si trova. Secondo il presidente della

Confapi il 70% del PIL riguarda il consumo della Pubblica Amministrazione, questo dato mette in evidenza la forte dipendenza che le imprese hanno dal sistema pubblico. Questo sistema è resto ancora più fragile dalle dimensioni micro delle imprese – a di sotto dei 9 dipendenti – che quindi, difficilmente possono accollarsi i costi di questi ritardi. Questo problema oltre a coinvolgere direttamente le piccole e medie imprese coinvolge soprattutto le imprese cooperative. Queste ultime infatti per propria natura svolgono servizi pubblici come servizi sociali, comunità per minori, assistenza agli anziani... e quindi sono legati a doppio filo con le pubbliche amministrazioni e dipendono dai pagamenti di quest'ultima.

In altri casi, invece, il malfunzionamento della macchina amministrativa è attribuito a un'incapacità (o volontà) politica, non è quindi una questione di regole o strutturale ma dipende da scelte ben precise. È il caso evidenziato dal presidente dell'Unione Industriali del riutilizzo del Collegio Ciano (ex Base Nato) in cui si è persa l'occasione delle Universiadi per ripensare questa grande risorsa per la città, possibilità colta invece da altre città come Torino o Milano che intorno ai grandi eventi che hanno ospitato sono stati capaci di strutturare la propria fortuna.

Molto più esplicito il riferimento alla cattiva gestione pubblica ci viene invece dal caso della TESS Costa del Vesuvio: negli anni la Regione Campania ha rilevato quote della società di sviluppo fino a diventare socio di maggioranza. A questo punto le continue assunzioni, legate a ragioni di consenso politico e non di efficacia delle società hanno contribuito ad aumentare la quota di spesa fissa a discapito degli investimenti e delle azioni strategiche. Questa scelta ha di fatto portato alla crisi della società che, sempre per ragioni di consenso, ha deciso di non ristrutturare il bilancio pubblico ma di dichiarare fallimento per essere poi messa in liquidazione. Questa operazione ha permesso la tutela dei dipendenti assunti ma non del valore aggiunto creato dalla società sul territorio.

Un caso esplicito sulle conseguenze imprenditoriali del cattivo funzionamento delle Pubbliche amministrazioni è descritto dal Vice-Presidente dell'ACEN, che mette in risalto come un Piano Urbanistico Attuativo nella città di Napoli impiega mediamente 9 anni per essere approvato. Questo ritardo non rappresenta solo un costo di inattività per l'impresa ma in questi anni spesso cambiano alcuni elementi di contesto che mutano la convenienza della trasformazione urbana, come: il valore immobiliare, la disponibilità all'investimento, i tassi bancari, il costo del denaro ecc... Questo crea uno svantaggio per le attività di impresa e per gli investimenti e lascia campo aperto agli speculatori e al malaffare.

Anche la carenza di un piano strategico efficace è attribuito al cattivo funzionamento della Pubblica Amministrazione, secondo il presidente della Confapi. Un eccessivo potere della classe politica che non si adegua a fare da esecutore di un piano ma vuole imporre la propria visione, compromette la continuità di cui necessita una visione strategica rendendo vani gli sforzi fatti in passato per condividere i contenuti del piano strategico.

Dalle differenti sfaccettature e individuazioni di responsabilità emerge la necessità di cambiare il funzionamento dell'ente pubblico per andare verso un'istituzione più dialogica, meno astratta in cui è più semplice individuare un interlocutore. In generale si riconosce nei limiti dell'amministrazione pubblica una delle più grandi differenze tra nord e sud Italia. Quasi tutti gli intervistati hanno articolato la loro opinione contrapponendo il funzionamento della PA del sud Italia a quello di altre città italiane Roma, Milano, Torino...

Come si vedrà meglio nell'analisi dedicate alle proposte l'elemento che sembra emergere è la richiesta di un maggior coinvolgimento degli attori sociali ed economici alla vita della città. In una città in cui l'aspetto dominante è la politica -intesa come attività esclusiva delle formazioni politiche- l'economia, il lavoro e gli aspetti sociali sono subalterni alle logiche del consenso. Per molti intervistati questo aspetto specifico -anche quando non emerge con grande chiarezza- è

l'elemento peculiare che contraddistingue le società avanzate che basano la produzione di politiche pubbliche su sistemi di governance complessi.

### 2.3. Incertezza delle regole

Altro tema fondamentale emerso dalle interviste riguarda l'efficacia e l'arbitrarietà delle regole. Spesso infatti queste non solo non sono condivise con gli attori del territorio ma risultano addirittura incomprensibili a questi, che le vedono come avulse dal contesto e in contrapposizione con quelle vigenti in altre città che hanno un sistema produttivo più competitivo.

Una considerazione molto rilevante sull'efficacia di un sistema con molte regole è individuata dal Vicepresidente ACEN che mette in risalto come il 70% del territorio della città metropolitana di Napoli è sottoposto a un qualche tipo di disciplina vincolistica e come questi in molti casi non hanno garantito la tutela del territorio ma anzi hanno incentivato l'abusivismo. Questa situazione è data dalla carenza di condivisione e di comprensione delle regole come nel caso evidenziato sempre dal vice-presidente ACEN del regolamento edilizio del Comune di Napoli che considera alcuni elementi come cubatura dell'edificio mentre in altre città non è considerato così. Mentre nel comune di Napoli elementi come logge o tetti giardino sono da considerare cubatura in altre città come Bologna non è così. Questa rigidità di regolamento ha come conseguenza una minore costruzione di logge o tetti giardino, riducendo la complessità dei manufatti edilizi e quindi la ricchezza del patrimonio urbanistico della città. A questo problema si può ovviare con molta semplicità cambiando un semplice articolo del regolamento edilizio, questa piccola azione porterebbe già di per sé un miglioramento della qualità delle nostre città. Questo stesso tema è affrontato anche dal vice-presidente della FIPE secondo il quale spesso per un'eccessiva tutela del territorio non si concede l'utilizzo del suolo pubblico limitando lo sviluppo delle attività imprenditoriali. Gli esempi più espliciti sono lo Chalet Ciro a Mergellina e l'utilizzo di Piazza del Plebiscito che per anni è stata vietata dalla Soprintendenza. Altro punto di vista sulla questione è proposto da confocooperative secondo la quale la mancanza dei regolamenti attuativi della regionale sulla cooperazione sociale fa sì che tale legge risulta inapplicata dal 2012. Se nei casi precedenti l'elemento di freno alla crescita era rappresentato dall'eccessiva regolamentazione in questo caso si evidenzia come una mancata regolamentazione può essere un limite allo sviluppo di un determinato settore industriale. Molti infine sono gli esempi di come la poca chiarezza delle normative può essere un limite di competitività, tra questi si individuano l'esempio evidenziato dall'Amministratore unico di ANM secondo il quale la legge Del Rio sulle città metropolitane lascia molti dubbi interpretativi sulle competenze e finché tali dubbi non saranno chiariti nessun ente locale sarà disposto ad investire nei trasporti; molto importante anche l'esempio individuato dal presidente del Consorzio Antico Borgo Orefici secondo il quale la promozione del territorio e delle sue eccellenze che era fatta dalla provincia ha subito un arresto improvviso con la rimodulazione dell'ente e la nascita delle città metropolitane. Questi due esempi sono una testimonianza di come la nascita delle città metropolitane ha dato vita a dubbi e conflitti di competenze più che essere un elemento di chiarificazione e di più adeguato governo dell'area metropolitana.

Il problema della certezza delle regole discende dalla qualità della pubblica amministrazione ma è un problema diverso. Gli intervistati dimostrano di avere una competenza su problemi specifici che spesso riguardano un articolo di un regolamento o una singola norma. Dimostrando quindi di non essere prevenuti o condizionati da una valutazione politica ma rilevano un problema reale e fattuale nel proprio lavoro quotidiano. Quello che in molti propongono è di ridiscutere alcune norme specifiche, di valutare gli esiti di alcuni vincoli per capire al di là delle intenzioni cosa



hanno prodotto e non di cambiare i meccanismi di governance. Questo tipo di approccio, se vogliamo molto più aziendalistico, si è largamente diffuso nelle amministrazioni pubbliche europee ed è l'orizzonte di riferimento di molti degli operatori economici della città.

## 2.4. Qualità urbana e servizi pubblici

Il tema dei servizi pubblici è una macro-categoria che comprende servizi alle imprese e ai cittadini, trasporti e igiene urbana; la stessa dimensione di raggio di azione è attribuibile al tema della qualità urbana che riguarda aspetti molto diversi tra di loro come la qualità e la conservazione dei manufatti edilizi, la qualità dello spazio pubblico, la presenza di aree verdi o attrezzature pubbliche e non solo. La scelta di affrontarle in maniera integrata questi due temi è dovuta all'approccio degli intervistati a questi temi visti come un'unica categoria che riguarda le esternalità positive del territorio sulla competitività del sistema produttivo. Ovvero tutti gli aspetti della città che in maniera indiretta influiscono sulla competitività delle aziende. È il caso del presidente della Confapi secondo il quale la carenza di servizi di base ai cittadini presso gli insediamenti industriali rappresenta una perdita di competitività delle aziende. Mancanza di asili nido ad esempio è una fonte notevole di stress soprattutto per le lavoratrici così come la mancata integrazione tra i sistemi di insediamento industriale e il sistema di trasporto pubblico su ferro rappresenta una fonte di stress per i lavoratori oltre che ad essere un costo per le aziende in termini di servizi (parcheggio) e per i lavoratori in termini di spostamenti (automobile). La ricaduta dei disservizi pubblici in termini di costi per le imprese è evidente anche ai Pubblici Esercizi, secondo il vicepresidente infatti gli esercenti sono chiamati anche a occuparsi di aspetti che non riguardano la propria attività ma dovrebbero essere gestiti dall'ente pubblico, come i parcheggi, la quiete pubblica, il traffico... Questi elementi rappresentano un costo che ricade sull'esercente e quindi sul consumatore frenando i consumi.

Inoltre la scarsa offerta di servizi pubblici influisce notevolmente anche sul valore immobiliare, in una fase di forte caduta delle quotazioni le compravendite nelle aree della città con meno dotazione infrastrutturale sono calate. Questo perché i servizi pubblici oltre ad aumentare il valore immobiliare contribuiscono al mantenimento della stabilità, facendo sì che la quotazione di un immobile possa basarsi su elementi contingenti e quantificabili. Il valore immobiliare è un elemento indispensabile per lo sviluppo di un sistema produttivo. Questo infatti contribuisce in maniera significativa a creare ricchezza contribuendo così sia ad investimenti in imprese sia ai consumi pro capite.

Ma la qualità urbana non è solo fatta di servizi pubblici, un altro aspetto molto interessante sottolineato dal presidente dell'unione industriali è dato dalla qualità dell'offerta culturale; spesso, infatti, la competitività si gioca sulla capacità di attrarre nuovi saperi e questi sono attratti anche da elementi di contesto che non riguardano direttamente l'impresa ma la qualità della vita nel suo insieme. È per questo che molte amministrazioni pubbliche di città come Milano e Londra incentivano produzioni culturali di livello internazionale, così facendo incrementano la propria appetibilità nei confronti dei lavoratori nel campo delle conoscenze.

Che sia vista come un costo di cui le aziende debbano farsi carico, come perdita di valore dei beni immobiliari o come una ridotta capacità attrattiva di flussi di competenze la qualità urbana e dei servizi pubblici preoccupa gli intervistati più delle carenze strutturali del sistema economico. Secondo la percezione degli intervistati, sembra influire questo aspetto più della concorrenza di altri sistemi industriali, più del rapporto con il sistema del credito o più del problema della sicurezza del territorio.

## 2.5. Finanziamenti e agevolazioni

Finanziamenti e agevolazioni sono un tema molto sentito dagli intervistati, anche se la rassegnazione rispetto alla scarsità di risorse fa sì che non tutti ne parlano direttamente. Ovviamente questo tema non riguarda solo i finanziamenti diretti alle attività economiche ma più in generale la spesa pubblica a supporto dei sistemi produttivi. Possiamo identificare due approcci diversi ma non contrapposti: il primo riguarda la richiesta di una maggiore spesa pubblica sia in servizi pubblici che come finanziamenti diretti alle attività produttive; il secondo approccio mette in guardia dai pericoli legati a un errata gestione dei finanziamenti pubblici che possono causare danni ingenti ad un sistema economico già fortemente in crisi.

Per una maggiore richiesta di finanziamenti pubblici si è espresso l'amministratore unico di ANM secondo il quale servono investimenti ingenti nella gestione del trasporto pubblico. L'unione europea ha finanziato la costruzione della linea e l'acquisto dei primi treni ma questo non basta assolutamente a garantire un buon servizio. Senza investimenti nella gestione il servizio sarà ogni giorno peggiore perché i treni e gli autobus saranno ogni giorno più vecchi e usurati. Senza treni e autobus non è possibile fare trasporto pubblico. Secondo il rappresentante della Confesercenti il vero problema è l'ottimizzazione della spesa pubblica. Sono ancora troppi le strutture pubbliche ospitate in edifici privati per il quale l'ente paga l'affitto a fronte di molti immobili di proprietà completamente abbandonati. Razionalizzando la spesa si renderebbero disponibili risorse da destinare a politiche attive dedicate al commercio, fatto di iniziative di tutela dei commercianti storici attraverso incentivi o sgravi.

Altro approccio in questo ambito riguarda i soggetti preoccupati per un'eccessiva incidenza della spesa pubblica nel mercato che potrebbe falsare il regime di concorrenza e danneggiare il sistema produttivo. È il caso sottolineato dal vice-presidente ACEN dell'area SIN di Bagnoli. L'estensione dell'area di interesse nazionale è stata modificata nel 2001 passando da 200 a 1000 ettari senza nessuna ragione specifica se non la maggiore possibilità di disporre di fondi governativi da parte dell'ente comunale. L'amministrazione comunale non ha tenuto conto però che includere molte aree non collegate alle attività dell'area industriale si ripercuote notevolmente in termini di costi sulle imprese e sui costruttori interessati ad investire nell'area. Estendere l'area SIN obbliga tutte le trasformazioni in corso a realizzare un piano di caratterizzazione e la successiva bonifica dei suoli. Questo costo ricadeva sul costo complessivo dell'opera facendo aumentare il prezzo finale a metro quadrato ma non il valore del bene.

Un rischio molto simile, come indicato dal presidente dell'Unione Industriali si corre con gli incentivi alle imprese in termini di innovazione. Questi strumenti di finanziamento hanno portato in passato tutto al più al rinnovo del parco macchine ma difficilmente sono riusciti ad incidere sugli equilibri del sistema produttivo e a contribuire veramente a processi innovativi.

Come è ovvio queste due posizioni che per comodità sono state presentate come diverse ma sono tutt'altro che contrapposte. Si può sostenere, senza pericolo di contraddirsi, che andrebbero aumentati le agevolazioni alle imprese e nel contempo mettere in guardia rispetto alla loro effettiva efficacia o denunciare le distorsioni di atteggiamento degli attori economici che queste iniziative possono portare. Quello che sembra emergere è la necessità di una maggiore condivisione delle scelte di spesa pubblica con le parti sociali. Questa aspettativa va di pari passo con un sistema di valutazione delle politiche emerso in precedenza e sembra essere uno degli elementi fondamentali per ricomporre la divisione che gli intervistati fanno emergere con il mondo della politica e dell'amministrazione pubblica.

## 2.6. Emigrazione giovanile

Molti temi sono stati citati da diversi attori privilegiati e per questo creano dei punti di attenzione particolarmente interessanti. Ma a differenza di una ricerca quantitativa, in cui la frequenza di una risposta è il solo elemento di valutazione disponibile, nel metodo dell'indagine qualitativa anche una risposta data da un singolo attore privilegiato può essere importante. Questa infatti può cogliere un aspetto utile a mettere insieme diversi temi, può essere particolarmente peculiare rispetto al tema di ricerca o può essere così stravagante da sembrare fuori tema per la carenza di ulteriori elementi di valutazione. Resta di fatto che le risposte singole -in questo metodo di ricerca- sono ugualmente importanti di quelle frequenti.

È il caso del tema dell'emigrazione giovanile e del taglio dato durante l'intervista dall'amministratore delegato della Borsa Immobiliare di Napoli che ci ricorda come negli ultimi 7 anni circa 1 milione 100 mila abitanti hanno lasciato la Campania, di cui il 27% laureati. L'emigrazione, sottolinea l'intervistato, è cambiata a partire non è più il manovale che va a lavorare in fabbrica ma il laureato che va a lavorare nelle aziende del nord Italia o d'Europa depauperando l'investimento in formazione fatto dal nostro territorio. Questo aspetto sembra rappresentare una chiave di lettura dei temi emersi e descritti in precedenza. Oltre ad essere un problema in sé, l'emigrazione intellettuale può essere vista da un lato come causa delle inefficienze dei sistemi produttivi ed espressione della carenza di competitività territoriale, dall'altro come effetto di questi stessi problemi. Le intelligenze, o almeno una parte non trascurabile di queste, emigrano dal nostro territorio perché non trovano un sistema collaborativo, non trovano servizi pubblici e qualità urbana adeguate, non hanno fiducia nelle regole e nei tempi, o non hanno un buon rapporto con l'amministrazione pubblica. Nel contempo con queste intelligenze sottratte al territorio siamo meno capaci di creare patti di collaborazione, di migliorare i nostri servizi pubblici o di avere un'adeguata qualità dell'amministrazione pubblica. Questo tema andrebbe spogliato delle narrazioni, valutato e approfondito in maniera sistematica con gli intervistati.

## 3. Le soluzioni: cosa si potrebbe fare per fare meglio

Come ampiamente prevedibile tra gli intervistati c'è una maggiore condivisione nella valutazione degli aspetti negativi del territorio piuttosto che delle possibili soluzioni. Questo perché ci è più facile identificare i problemi che trovare le soluzioni, mentre il problema rappresenta spesso quasi un dato oggettivo (o per meglio dire un costrutto sociale largamente condiviso), la soluzione è una sperimentazione, il cui legame tra esiti e azioni è tutt'altro che certo. Altro elemento che rende più facile identificare i problemi che trovare le soluzioni è legato al coinvolgimento del soggetto in queste azioni, ovvero: se spesso il problema si tenta ad identificarlo al di fuori, di trovare gli errori degli altri la soluzione spesso ci coinvolge in prima persona, prevede che facciamo determinate azioni o che non ne facciamo altre. C'è quindi nel trovare una soluzione una maggiore messa in discussione dell'operato o delle convinzioni che abbiamo. Ultimo elemento ma non meno importante riguarda la giusta dose di creatività necessaria per la ricerca di soluzioni efficaci ad un problema, dote non a disposizione di tutti.

### 3.1. Fare rete

Uno dei temi ricorrenti, anche in relazione all'identificazione del problema Mancata collaborazione, possiamo identificarlo come la necessita di operare in una logica di rete. Questa intenzione comprende una serie notevole di interpretazione che vanno dall'idea di coordinare i vari interventi dell'azione pubblica, al coinvolgimento dei privati ai percorsi di partecipazione dei cittadini. Sembrerebbe esserci una maggiore uniformità dell'interpretazione del problema che delle possibili soluzioni perseguibili. Chiaramente nessuna di queste soluzioni esclude un'altra e sono tutte parti della stessa logica: aprire i processi decisionali al territorio. La differenza è identificabile negli attori coinvolti e nel grado di apertura.

Come primo step possiamo identificare la necessità fare rete come esigenza di coordinare l'azione pubblica. Questo è il contributo della testimonianza della TESS costa del Vesuvio che da soggetto promotore di progetti di sviluppo locale mette in evidenza l'esigenza di avere quadro strategico comune in cui ascrivere gli interventi e nel caso specifico lo si è realizzato mettendo a sistemare le principali iniziative in corso e costruendo intorno a queste un quadro di riferimento del contesto. Un'idea di piano strategico quindi che è diversa di quella largamente diffusa basata sulla costruzione di una visione futura, di uno scenario auspicabile. Nel caso della costa del Vesuvio si è voluto mettere insieme tutti i progetti in corso, trovare le congruità e mitigare le contrapposizioni prevedendo interventi specifici.

Il passaggio successivo è rappresentato dal coinvolgimento a vario titolo degli stakeholder nei processi decisionali, così come identificato dall'Unione Industriali che evidenzia come sia necessario avere una progettualità sviluppata e condivisa dall'amministrazione pubblica, dalle università, dai centri di ricerca, dagli imprenditori, dal sindacato... Questa preconditione alle politiche di sviluppo non cosa semplice da raggiungere ma risulta indispensabile.

Secondo il parere del presidente degli Industriali è questa la premessa alle politiche di sviluppo in tutte le città europee: una rete di operatori che lavora insieme, coinvolge la popolazione e cerca investitori. Nel merito di questo obiettivo, largamente condiviso da molti intervistati, l'ACEN si è fatta promotrice presso Regione Campania di un laboratorio di co-pianificazione urbanistica tra pubblico e privato, per proporre strumenti di valorizzazione del territorio.

La necessità di fare rete coinvolge tutti i settori della società e la proposta dell'Amministrazione delegata della Borsa Immobiliare di realizzare accordi di programma che coinvolgono innanzitutto chi vive i territori per condividere gli obiettivi e gli scenari futuri. Questo obiettivo non è solo legato ad una maggiore democratizzazione dei processi di trasformazione territoriale, ma alla riuscita dei progetti che amministrazioni pubbliche e attori economici possono ipotizzare.

Si arriva in fine a prevedere strumenti di rete tra privati, che possono essere intrinseci alla natura del soggetto, come nel caso delle cooperative sociali che puntano a fare sistema e avere uno sguardo più ampio sulla complessità del territorio. Questo particolare tipo di imprese, secondo la direttrice di Confcooperative sono la risposta più efficace in un contesto con una scarsa collaborazione. Per loro natura le cooperative debbono stare insieme e fare rete, sia con altri produttori della stessa filiera sia con altri settori economici. Questa stessa convenienza è dimostrata anche dalla testimonianza del consorzio antico borgo orefici che negli anni ha costruito accordi di collaborazioni con diverse realtà da Federconsumatori Campania che certifica la qualità dei prodotti venduti nelle Botteghe del consorzio che con le Università Federico II e Orientale di Napoli che hanno sede nelle immediate vicinanze del Borgo Orefici. Con le università il Consorzio ha promosso e organizzato momenti di ricerca e formazione sulla cultura orafa oltre che un progetto di rigenerazione urbana che a partire dal rifacimento di Via Marina costituisca un nuovo ingresso alla città. Questa testimonianza è molto utile per comprendere come i processi di rete e la collaborazione tra diversi enti, tra

pubblico e privati è assolutamente indispensabile quando si approccia a progetti di valorizzazione del territorio. In questi casi infatti nessun ente o istituzione da sola può garantire la riuscita di una politica in tal senso, ma la collaborazione di tutti da i cittadini, ai commercianti, agli istituti universitari non è solo auspicabile ma indispensabile.

La maggior parte delle differenze delle proposte sono dovute a contesti di riferimento diversi, a casi specifici o a esperienze parziali degli intervistati sull'argomento. Sembra tuttavia essere condivisa l'esistenza di un'intelligenza collettiva diffusa più efficace di quella pubblica, in senso statutario. Chiaramente fare rete è tra gli obiettivi più difficili da cogliere ma la consapevolezza diffusa di questa necessità è senz'altro il primo passo utile per realizzarlo. Andrebbero approfonditi strumenti, tempi e modalità della costruzione di momenti di confronto e condivisione, contrariamente a quello che di solito si tende a pensare, esistono molti strumenti che vanno in questa direzione e, a volte, la riuscita di percorsi di condivisioni dipende anche dall'utilizzo di strumenti idonei al contesto in cui si opera.

### 3.2. *Migliorare il sistema di regole*

L'inefficacia delle regole è un altro argomento che sembra appartenere al senso comune degli intervistati, nel contempo però individuare soluzioni in maniera esplicita è molto complicato per i singoli attori. Il tema si presenta quindi più come una sommatoria di specificità che come uno sguardo diverso capace di rivedere il sistema delle regolamentazioni.

Ad esempio, per il problema del rallentamento degli atti amministrativi il vice-presidente dell'ACEN, propone di garantire maggiormente i funzionari pubblici per potergli dare libertà di agire, rispettando le regole e superando la paura di intervenire. Altra azione in questo senso, sempre proposta dall'ACEN, passa per la valutazione degli esiti dei piani approvati. È arrivata l'ora di iniziare una stagione in cui non solo confrontarsi sulle idee ma valutare se effettivamente gli strumenti in campo per rispondere alle idee sono stati efficaci o meno, ripensando il contenuto dei vari piani. In un contesto mutato, infatti, se si vuole dare un maggiore valenza all'ente della città metropolitana è indispensabile ripensare la gerarchia dei piani attribuendo al piano di quest'ultima un valore generale. È giusto, secondo l'intervistato, che il carattere strutturale del Piano così come descritto dalla Legge Regionale sia pensato a scala metropolitana e che contenga una visione di territorio che non sia rilegata all'interno dei confini comunali. Chiaramente questo piano richiede un'importante concertazione con le diverse amministrazioni comunali a cui si demanda la parte operativa. Se da un lato quindi la proposta dell'associazione dei costruttori va verso una maggior coinvolgimento delle parti sociali dall'altro si intende attribuire alla città metropolitana un ulteriore potere, che anche se coerente con le gerarchie istituzionali rappresenta un cambiamento radicale della Pianificazione Urbanistica in Italia, questa attività infatti, come sancito dalla Carta Costituzionale, è di competenza comunale.

Sul tema degli interventi territoriali fa eco all'ACEN anche l'Unione Industriali che propone uno screening dei progetti incompleti o mai iniziati. Questo perché spesso si è portati a proporre e a realizzare progetti senza preoccuparsi dell'effettiva realizzazione di quelli già approvati. Occorre invece recuperare quelli già decisi, valutarli per capire se in un contesto diverse sono ancora giustificati e partire da quelli prima di finanziare nuove opere.

Tuttavia la questione delle regole non è utile solo ai progetti di trasformazioni territoriali ma riguarda anche la tutela e la valorizzazione degli esercizi commerciali, così come indicato dal vice presidente della FIPE che ci ricorda come a costo zero la città metropolitana può fare tanto per i pubblici esercizi ad esempio individuando delle aree a vocazione commerciale prevalente in



maniera tale da facilitare le aggregazioni di esercizi pubblici e quindi di poter accedere facilmente ai servizi. Ad esempio riconoscere a Bagnoli, che negli ultimi anni ha sviluppato un sistema dell'intrattenimento serale, questo status consentirebbe di attuare politiche ad hoc per questo tipo di esercenti, mitigando anche gli effetti che ci sono sul territorio. Se il comune di Napoli non è in grado di gestire come risorse finanziarie l'intrattenimento notturno e i problemi di viabilità, sicurezza e igiene legati a questo, concentrare le attività in una area specifica permette agli esercenti di fare sistema, all'amministrazione comunale di ridurre i costi e ai cittadini di avere una qualità della vita maggiore.

Altra questione specifica che riguarda la revisione delle regole è quella proposta da Confcooperative che come prima cosa ritiene necessario sbloccare la legge regionale sulla cooperazione sociale attraverso l'emanazione dei regolamenti attuati che consentirebbero la vera e propria entrata in vigore della legge. Inoltre per favorire la cooperazione sociale nella città metropolitana andrebbero accelerate le procedure di messa a disposizione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e più in generale dei beni demaniali a nascenti cooperative sociali. Questa azione da sola basterebbe alla creazione di migliaia di posti di lavoro destinati soprattutto ai giovani del nostro territorio che quotidianamente l'abbandonano per cercare lavoro altrove.

Sembra venir fuori non tanto la volontà di una riscrittura complessiva delle regole quanto degli aggiusti specifici che se da un lato sottolineano la presenza di poste in gioco specifiche dall'altro evidenziano un approccio molto più adattivo, caratteristica favorevole per l'effettiva realizzazione dei cambiamenti proposti. Attraverso la realizzazione di pochi interventi specifici e con costi contenuti è possibile agevolare i settori produttivi, favorire la competitività e aumentare l'occupazione.

### *3.3. Ripensare l'azione pubblica*

Sotto questo tema sono raggruppate le proposte che oltre a rappresentare soluzioni specifiche sembrano ripensare il ruolo del soggetto pubblico all'interno dei meccanismi di governance del territorio. I ruoli individuati, le funzioni attribuite o sottratte a questo soggetto non fanno emergere un'idea predominante, ma piuttosto una serie di tentativi per migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche. Nello specifico secondo il Vice-Presidente dell'ACEN il ruolo del pubblico dovrebbe essere quello di facilitare i processi di sviluppo locale attraverso un tipo di urbanistica che non rimandi le trasformazioni al piano regolatore generale ma le sviluppa per progetti specifici di volta in volta concordati con investitori e cittadini. Questo approccio alla pianificazione lascia intendere un piano regolatore di cui fanno parte solo le invarianti del territorio, quegli elementi strutturali e quelle regole che fanno parte del patrimonio condiviso. Le trasformazioni urbane invece sono trattate di volta in volta in base al reale interesse dell'investitore. Questo approccio intende lo strumento della pianificazione non come azione in grado di orientare lo sviluppo del territorio in base ad un'idea di città predeterminata, ma si riconosce un ruolo del pubblico come soggetto in grado di garantire l'interesse generale e quindi di concordare con gli interessi specifici i limiti e le caratteristiche dei singoli progetti di trasformazione.

Altra concezione di pubblico è stata introdotta dall'Amministratore Unico di ANM, secondo il quale nella gestione dei servizi pubblici non si può avere una posizione ideologica a favore del soggetto pubblico. Bisogna tutelare l'interesse pubblico nell'erogazione di un servizio ma non gli interessi pubblici nella gestione di una società di servizi. Nel caso in cui l'ente pubblico non è in grado di garantire un buon standard di qualità è giusto che possa intervenire il privato. Nel sistema di trasporti ad esempio servono ingenti investimenti nella gestione. Se il pubblico non riesce a finanziare è più conveniente prevedere il coinvolgimento dei privati nella gestione piuttosto che offrire un cattivo servizio o far fallire la società. ANM è un'azienda a totale controllo pubblico ma

in quanto azienda è un operatore di mercato. Se la proprietà dell'azienda è pubblica o privata cambia poco per l'utente finale in termini di garanzia del servizio o per i lavoratori in termini di diritti. L'unica vera differenza sembra essere la capacità di spesa della proprietà, che nel caso di ANM è largamente insufficiente. A questa visione sottende un'idea di pubblico come regolatore e non per forza erogatore del servizio. Ovvero si attribuisce all'ente pubblico non il compito di erogare servizi ai cittadini ma piuttosto di verificare che sia garantito l'accesso o di controllare la qualità del servizio. Questa idea sembra essere in contrapposizione con le politiche messe in campo dall'amministrazione comune di Napoli e della città metropolitana, come nel caso della pubblicizzazione dell'azienda idrica.

Ci sono poi un insieme di posizioni che seppur diverse tra loro esprimono la necessità di intendere il soggetto pubblico come un insieme plurale di attori. È il caso dell'Unione Industriali che suggerisce per innescare dei reali meccanismi che punti sull'innovazione di prodotto e di processo di coinvolgere il 20% delle aziende del territorio che sono già in quella che si definisce industria 4.0. Solo attraverso l'apporto diretto di questi soggetti che esportano il 60% del prodotto è possibile costruire una filiera di produzione industriale innovativa. Questa proposta si fonda sull'idea che l'ente pubblico non può predeterminare lo sviluppo industriale o elementi di innovazione ma può incentivare una collaborazione tra i soggetti indicati per farlo e costruire un contesto in cui sia conveniente per tutti un processo collaborativo e non competitivo. L'azione pubblica in questo caso non è solo quella dell'ente ma diventa un insieme molteplice di azioni che diversi soggetti mettono in campo ciascuno secondo le proprie competenze e capacità.

Sulla stessa lunghezza d'onda c'è anche il contributo delle Cooperative della Campania secondo le quali lo spirito che anima la loro azione mette al centro la persona, i temi e i valori sociali e quindi si dimostra più indicato non solo a interpretare l'interesse pubblico ma anche a sopperire alle disfunzioni del sistema. L'unire il sistema di valori alle logiche di mercato sottende l'interesse privato a quello pubblico, declinando a piena la funzione pubblica.

Viste le premesse provare a fare una sintesi è un tentativo vano, ma è doveroso tener conto di questi approcci che anche se diversi e a volte alternativi tra di loro riscrivono i vari aspetti del ruolo del pubblico nel governo urbano, scalfendo la presunta unicità di un soggetto in forte crisi di riconoscibilità.

### 3.4. Marketing e promozione territoriale

Ultimo tema che riguarda le soluzioni e le proposte condiviso dagli attori è realizzare strategie di comunicazione territoriale e di marketing capaci di valorizzare tutte le ricchezze del territorio. La cosa che si sottolinea è l'importanza di comunicare il nostro territorio come un sistema di eccellenze. Spesso infatti c'è una comunicazione parziale e frazionata. Si citano ad esempio i casi della costiera amalfitana, delle isole, di Pompei che hanno un grande impatto comunicativo a livello internazionale ma che non sono da traino allo sviluppo del sistema territoriale. Questo aspetto è messo in risalto dal Presidente del Consorzio Antico Borgo Orefici secondo il quale alla città metropolitana spetta il compito di pensare ad una politica di promozione della città metropolitana che metta a sistema tutte le ricchezze da quelle culturali a quelle storiche a quelle artistiche e produttive. L'arte orafa fa parte della tradizione della città e come tale va comunicata insieme agli altri elementi di eccellenza come il paesaggio o la fondazione greco-romana.

Un parere diverso ci viene dal presidente della CONFAPI secondo il quale per promuovere il territorio bisogna innanzitutto metterlo in sicurezza. Ci sono ancora troppi reati contro le persone come furti e rapine che trasmettono un'immagine negativa della città all'estero. Se un turista viene

rapinato o subisce o assiste ad un atto di violenza non sarà più disposto a tornare in città e sarà veicolo di una cattiva pubblicità presso i suoi conoscenti. Questa pubblicità è molto più forte di una campagna di qualsiasi campagna di marketing che si può adottare perché la fonte dell'informazione è una fonte diretta e fidata. Occorre dunque prima di pensare alla "pubblicità" lavorare per aumentare la sicurezza come primo elemento di promozione territoriale.

#### **4. Opportunità inesprese**

Altro aspetto largamente condiviso riguarda le opportunità di sviluppo del territorio per ora celate o male utilizzate che potrebbero rappresentare il punto di svolta per l'intera area metropolitana. In particolare si individua nel settore turistico il principale perno dello sviluppo del territorio, si vede in questo non solo un settore economico importante ma gli attribuisce anche la capacità di essere un settore trainante anche per le altre categorie di consumo. Seconda opportunità da cogliere sul territorio riguarda la trasformazione urbanistica e il rilancio di un insieme di aree della città che vanno dall'area SIN di Bagnoli, e che comprendono tutta l'area Flegrea verso Agnano e Fuorigrotta verso Pozzuoli e le Isole.

##### *4.1. Il settore trainante del turismo*

Il turismo è visto come il principale settore economico sul quale investire, anche da parte di soggetti che non si occupano prevalentemente di questo tipo di attività. Ovviamente le ragioni possono essere diverse e hanno a che fare sia con la crescita a vista d'occhio delle presenze turistiche in città che con fenomeni di costume. Spesso infatti, oltre a un effetto di animazione del territorio la ricaduta positiva sui settori economici di alcuni tipi di turismo è tutt'altro che dimostrata. Finisce in alcuni casi per diventare quasi una retorica, molto più legata alla soddisfazione di vivere in una città conosciuta e apprezzata in tutto il mondo che a risvolti economici considerevoli. L'aspetto è ancorché rilevante perché indicato da attori economici significativi, come nel caso del presidente degli Industriali che mette in evidenza come a causa di una mancata capacità di collaborazione e di organizzazione, nonostante le immense ricchezze Napoli faccia meno turisti di Milano o di Verona e dei 3 milioni di turisti che ogni anno visitano Pompei solo pochissimi si trattengono sul territorio per più di un giorno. Prolungare il periodo di permanenza sul territorio sembra essere una delle principali preoccupazioni, probabilmente perché si sta assumendo la consapevolezza anche degli impatti negativi dei flussi turistici sul territorio e tali impatti sono giustificabili solo se la mole di economia prodotta consente di mitigarne gli effetti. C'è quindi la consapevolezza che il turismo così detto mordi e fuggi rischia di diventare un danno per il nostro territorio, ad esempio il turismo croceristico ha un grande impatto ambientale sulla città ma per la brevissima permanenza degli utenti ha un impatto economico sul territorio molto contenuto. La durata della permanenza preoccupa anche la Borsa Immobiliare che attribuisce a questo problema la mancata costruzione di un vero e proprio sistema economico legato al turismo. Diversamente dall'Unione Industriali però per l'Amministratore delegato della Borsa Immobiliare il motivo è la scarsa qualità urbana dei contesti interessati dal fenomeno turistico. È vero che quando i turisti visitano Pompei non restano sul territorio e non creano economie e sinergie ma è anche vero che il livello di degrado urbano dell'area in cui si accede agli scavi di Pompei o di Ercolano è così alto che sarebbe difficile riuscire ad immaginare una soluzione diversa. Lo stesso vale per il centro antico di Napoli, ricco di tanti patrimoni ma in stati di conservazione tutt'altro che ottimale. Occorre dunque

implementare la qualità urbana, migliorare la sicurezza e intervenire sul degrado se si vuole rendere questo fenomeno un'economia solida per la città metropolitana. Una piccola risposta su questo tema la dà il Presidente del Consorzio Antico Borgo Orefici dove grazie a un ingente lavoro di riqualificazione messo in campo dal comune, al sistema di vigilanza privata istituito dal consorzio e alla vicinanza con il centro antico e il Porto si sta promuovendo come prossima destinazione turistica avviando una politica che mira ad attrarre artigiani e commercianti di prodotti turistici. Questa iniziativa mira tra le altre cose ad aumentare la qualità dell'offerta turistica cittadina, decongestionando il centro antico e offrendo servizi a turisti e cittadini. Uno degli aspetti interessanti è che molti soggetti che non hanno legami diretti con il sistema del turismo lo mettono al centro della propria visione di città metropolitana. Un'interpretazione di questo fenomeno ce la offre il presidente di Confami secondo il quale il turismo non è in grado solo di generare PIL nel proprio settore (cosa che di fatto aumenta già di per sé i consumi) ma può essere anche uno straordinario strumento di marketing per le aziende del territorio. Accogliere tanti visitatori aiuta la diffusione dei prodotti locali al di fuori dei confini nazionali e questa cosa è ancorché importante se si considera la dimensione micro del tessuto produttivo inadatta ad assumersi i costi di campagne pubblicitarie di scala internazionale. Il turismo diventa quindi una vetrina e il turista un testimonial per la diffusione dei prodotti locali. Questo infatti tornato nel proprio paese sarà portato a ricercare e ad acquistare un prodotto che gli è piaciuto in maniera particolare. Senza considerare che tra i turisti ci sono anche una parte di imprenditori che potrebbero quindi essere interessati ad esportare il prodotto in questione. Questo meccanismo secondo le piccole e medie imprese aiuta la traslazione del PIL dal settore turistico al manifatturiero.

Che questo sia un settore economico trainante capace di creare un'economia solida oppure no è poco rilevante ai fini della ricerca. Quello che qui ci interessa è notare la presenza di una concentrazione di interessi intorno ad un tema specifico che potrebbe rappresentare quindi uno dei temi in cui iniziare a creare percorsi di rete così come emerso durante le interviste.

#### 4.2. La valorizzazione dell'area Flegrea

Altro tema largamente condiviso è la possibilità di innescare il rilancio dell'attività economica a partire dalla rigenerazione urbana dell'area SIN di Bagnoli e dalla messa a sistema e valorizzazioni dell'insieme di grandi attrezzature che si trova nell'area occidentale della città metropolitana di Napoli, come lo zoo, il parco di divertimenti dell'Edenlandia, l'ex Base Nato di Bagnoli e la Mostra d'Oltremare. Uno degli elementi largamente condivisi è che quest'area della città deve rappresentare non solo un'occasione di riconversione e di rigenerazione urbana di spazi abbandonati ma può e deve rappresentare una possibilità occupazionale per migliaia di giovani. Secondo il presidente della Confapi Bagnoli rappresenta un caso emblematico, che potrebbe rappresentare un'occasione di rilancio per l'economia della città e del Sud Italia e invece da oltre venti anni ci sono divisioni e conflitti. Si discute di fare un'intera area a parco ma non si pensa che questo non avrà nessun impatto occupazionale. Bagnoli rappresenta una grande occasione anche per il presidente dell'Unione Industriali secondo il quale l'area di Bagnoli andrebbe collegata con la mostra d'oltremare, il collegio ciano, l'edenlandia, lo zoo e con l'intero golfo di Pozzuoli. Questo sistema si candida ad essere un golfo intelligente che coniuga ricerca, innovazione, ospitalità turistica e offerta culturale. Qualcosa è già stato fatto come l'opera meritoria di Città della Scienza ma è necessario sbloccare i progetti in sospeso e individuare questa vocazione per l'intera area. Nel 2010, ricorda l'Unione Industriali, sono stati investiti da aziende del settore ambientale circa 32 milioni di euro a Bagnoli per realizzare il Polo Tecnologico per l'Ambiente ma l'intervento di soprintendenza e magistratura

ha di fatto bloccato il progetto. Il vice-presidente ACEN mette in risalto invece un altro problema significativo di quest'area e riguarda l'inadeguatezza dei trasporti pubblici, già sovraccarichi e assolutamente inadatti ad accogliere il carico di passeggiare dovuti alla rifunzionalizzazione dell'area. Occorre dunque investire innanzitutto nell'ipotizzare un sistema di collegamenti efficienti tra l'interno dell'area e il resto della città, senza questo tipo di intervento che non può che essere pubblico tutte le ipotesi trasformatrici risultano poco convenienti per gli investitori privati.

Alcune delle posizioni comuni che emergono riguardano la centralità dell'aspetto occupazionale nelle politiche di riutilizzo di queste aree. Questo tema è stato meno centrale nella redazione delle previsioni di piano a favore di altri valori ugualmente importanti come la qualità urbana, gli standard urbanistici e gli aspetti ambientali. Molto probabilmente il mutato contesto economico però ha ridato importanza alla necessità di utilizzare questa occasione come possibilità di rilancio dell'occupazione.

## **5. Le forme urbane dei nuovi insediamenti industriali**

Il recupero della competitività del territorio non può non passare per investimenti in innovazione. Così come sembra scontato che l'industria primaria non è compatibile con il contesto della città metropolitana di Napoli, è altresì scontato per gli intervistati che le forme tradizionali degli insediamenti industriali non sono capaci di attrarre imprese di nuova generazione. È necessario quindi ripensare le politiche insediative industriali tenendo conto di due elementi indispensabili.

### *5.1. Insediamenti per micro-imprese*

Il primo riguarda la conformazione delle imprese. Il contesto imprenditoriale di riferimento è formato per l'80% da micro imprese (da 1 a 9 dipendenti) e piccole imprese (da 10 a 49 dipendenti) è evidente che questo tipo di soggetti non sono in grado di sobbarcarsi i costi dei servizi e delle esternalità territoriali. Come evidenza il presidente della Confapi è necessario prevedere insediamenti industriali di piccole dimensioni e a ridosso dei nuclei urbani, in maniera tale da poter utilizzare i servizi dei nuclei insediativi già consolidati oltre ad essere uno stimolo per incrementarli. La carenza di aree gioco per bambini, asili nido, scuole di primo e secondo grado, aree verdi, sono elementi di qualità urbana che incidono notevolmente sul livello di stress del lavoratore diventando un costo per l'azienda e quindi per il consumatore finale. Altro elemento indispensabile è la prossimità con il sistema dei trasporti su ferro. La mobilità come si è visto rappresenta uno dei costi e delle derivanti da esternalità maggiore secondo la percezione degli intervistati è importante quindi che sul luogo di lavoro si possa arrivare in metropolitana o in treno.

Tuttavia, un tessuto industriale formato da micro-imprese seppur particolarmente fragile potrebbe rappresentare una ricchezza per i nostri territori. Imprese di piccole dimensioni sono facilmente localizzabili in un centro urbano e i servizi offerti per i dipendenti potrebbero rappresentare un'integrazione al sistema di welfare locale andando a limitare delle enormi lacune che compromettono la qualità della vita delle comunità.

### *5.2. Insediamenti per l'innovazione*

Il secondo elemento indispensabile per ripensare le aree industriali riguarda le nuove forme di innovazione. È necessario per essere competitivi creare dei forti legami tra imprese e centri di ricerca, creare un collegamento stabile con la vita cultura del territorio per aumentare l'attrattività



dell'impresa verso nuove forme di conoscenza. Come mette in evidenza il presidente dell'Unione Industriali una nuova rivoluzione industriale sta trasformando gli insediamenti industriali verso sistemi cibernetici di automazione, con una forte attenzione all'impatto ambientale e una spiccata integrazione tra domanda e offerta di prodotto. Questi principi raggruppati in quella che si definisce industria 4.0 formano una grande opportunità per il nostro tessuto produttivo. Questo tipo di produzione infatti supera i vantaggi competitivi costruiti in precedenza rendendo poco rilevanti gli elementi che caratterizzavano l'industria tradizionale. Diviene invece fondamentale avere un buon tessuto connettivo in grado di mettere in rete le aziende, dei centri di ricerca in grado di trasferire le competenze dal mondo della ricerca a quello delle imprese e avere un livello culturale generale in grado di garantire una domanda di qualità e quindi di contribuire ad aumentare progressivamente l'offerta. Secondo l'Unione Industriali questa è l'unica strada per rilanciare il sistema industriale della città metropolitana di Napoli.

## 6. Esempi significativi

L'identificazione di buoni esempi da prendere spunto da parte degli intervistati è molto utile per calare le tematiche affrontate da un piano teorico ad uno pratico. Spesso infatti le proposte di miglioramenti di sistema sono un insieme di buoni principi condivisi da tutti, ma la conoscenza di strumenti e azioni ispirati da questi principi è uno dei principali problemi e su cui ci si divide di più.

Come negare che è necessario aumentare la collaborazione tra sistema produttivo e istituzioni o che bisogna promuovere interventi di rigenerazione urbana per migliorare la qualità del territorio. Come realizzare questi obiettivi è il vero focus di questa ricerca.

### 6.1. Attivare le trasformazioni urbane

La necessità di attuare le trasformazioni urbanistiche è un'idea condivisa dai molti ma quali cambiamenti bisogna introdurre nel sistema per fare in modo che queste vengono realizzate è una domanda di difficile risposta. Secondo il vice-presidente dell'ACEN un caso virtuoso sul nostro territorio è quello del Comune di Pozzuoli che negli ultimi anni ha trasformato significativamente il volto del territorio. Ultimo intervento in ordine di tempo ma molto significativo dal punto di vista del processo è il progetto di riqualificazione dell'ex complesso SMOM. Il progetto dell'edificio di proprietà del demanio è stato concertato con il comune tenendo conto della valorizzazione economica del bene e ha prodotto una variante urbanistica al piano per poter essere realizzato. Questo è un caso esemplare di come il Pubblico e il Piano possono incentivare le trasformazioni in corso, intercettando gli investimenti piuttosto che imporre destinazioni d'uso lontano dalle reali intenzioni del mercato. Anche il presidente dell'unione industriali propone un modello che va nella direzione di una maggiore attuazione delle trasformazioni urbane, uno modello sperimentato dall'UI per Pompei, basato sull'ascolto secondo due direttrici: una dall'alto verso il basso che prevede il coinvolgimento di Governo, Regione, Città Metropolitana, Comune per intercettare le azioni in corso e le intenzioni politiche di questi attori; un'altra dal basso verso l'alto che ha partire dalle imprese del territorio faccia emergere le peculiarità del tessuto produttivo. Il tutto seguendo una logica collaborativa che si fonda sul coordinamento delle azioni e non sull'imposizione. Questo modello è sintetizzato in un percorso sviluppato dall'Unione Industriali formato da ascolto, comprensione, condivisione, cogenerazione di contenuti. L'amministratore delegato della Borsa Immobiliare, invece, vede nel lavoro fatto negli anni 2000 a Roma una possibile strada per intervenire sul territorio, individuando la necessità di

sviluppare piani complessivi di rigenerazione che prevedano interventi pubblici di miglioramento della qualità urbana, incentivi reali alle imprese e un sistema di contrattazione con i privati che attraverso un meccanismo di premialità incentivi l'innalzamento della qualità degli edifici privati.

## 6.2. *Attrarre nuovi investimenti*

Altro tema molto sentito dagli intervistati è la necessità di attrarre nuovi investimenti. La consapevolezza che viviamo in mondo globalizzato ci obbliga a pensare la città metropolitana in un'ottica di scala globale. Risulta evidente che per queste dimensioni le economie locali, soprattutto se fatte di micro e piccole imprese, non sono sufficienti per garantire lo sviluppo economico dell'area metropolitana. Nell'esperienza del Consorzio Antico Borgo Orefici la strategia per attrarre nuovi investimenti è puntare sulla sicurezza. Il consorzio infatti ha instaurato un sistema di vigilanza privata di quartiere attivo 24 ore su 24 in diretto contatto con la centrale operativa delle forze dell'ordine. Trattandosi di commercianti e artigiani di un settore sensibile come quello orafo, la vigilanza privata è quasi un servizio indispensabile, presente in tutti gli esercenti della città metropolitana in forma singola. L'innovazione introdotta dal consorzio è stata quella di prevedere una vigilanza condivisa, diminuendo i costi per ciascun esercente e aumentando la sicurezza generale per il quartiere. L'area del borgo orefici risulta essere – secondo quanto riportato dal presidente del consorzio – la zona della città dove si consumano meno reati predatori come furti e rapine, proprio grazie al sistema di sicurezza messo in piedi dal consorzio. Questo elemento sta attraendo nuove funzioni e nuovi abitanti del quartiere, facendo prevedere un futuro molto interessante per questa parte di città. Questa iniziativa di scala molto locale che parte dai singoli commercianti potrebbe essere di ispirazione per iniziative di scala più generale. Il problema della sicurezza, infatti, è uno dei principali freni allo sviluppo della città metropolitana, in questo contesto ipotizzare un coinvolgimento dei privati a partire dai negozianti nella gestione del territorio può rappresentare un'interessante soluzione ad un problema atavico del territorio in oggetto.

Un'altra strategia proposta per attrarre nuovi investimenti è quella mutuata dal Comune di Milano e proposta dal Presidente dell'Unione Industriali. Milano ha messo in campo una politica per attrarre molte aziende che attualmente hanno sede a Londra e che, a seguito dall'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, dovranno per forza di cose spostare la propria sede all'interno dei confini europei. L'amministrazione milanese e la Regione Lombardia hanno avviato una trattativa con le singole aziende per costruire le condizioni favorevoli a un loro insediamento in città. Emblematico è il caso dell'Agenzia Europea del Farmaco che avrà sede nel così detto Pirellone, storico edificio sede della Regione Lombardia. Questo esempio è rilevante perché ci mostra l'importanza che viene data a questo tipo di iniziative oltre a mettere in risalto i nuovi elementi attrattivi per la scelta delle localizzazioni come centralità, connessioni e prestigio.

## 6.3. *Migliorare la qualità delle singole aziende*

Anche migliorare la competitività delle singole aziende è un'idea condivisa alcuni esempi che riguardano gli strumenti da adottare sono ispirati dall'Emilia Romagna come nel caso indicato del presidente della Confapi dove sistemi aggregati di piccole aziende sono in grado di essere più competitive, dividendo i costi, offrendo maggiori servizi a lavoratori e utilizzando uno sguardo molto attento ai principi della sostenibilità ambientale, per quanto riguarda il ciclo delle acque, lo smaltimento dei rifiuti, i cicli di vita dei materiali e la produzione di energia sostenibile.

Altra indicazione per migliorare la qualità delle aziende viene dal vicepresidente della FIFE che sottolinea come un maggior livello di associazionismo nelle altre province garantire più servizi alle attività commerciali, più formazione per gli esercenti e più potere e credibilità dell'associazione di categoria. Questo aspetto è particolarmente rilevante perché trova delle soluzioni interne al sistema senza richiedere un intervento esterno. In altre parole per migliorare, almeno in parte, la qualità dei pubblici esercizi non è necessario un intervento pubblico ma è indispensabile per la categoria fare politiche di riconoscimento tra i propri iscritti. Questa azione può contribuire anche al rafforzamento dell'associazione di categoria e quindi a consolidare il sistema generale di governance della città metropolitana.

## Conclusioni

La conseguenza naturale di questo lavoro è la costruzione di momenti di sintesi in cui confrontare le questioni emerse con gli intervistati. Lo strumento ideale è il Focus Group in cui porre poche domande emerse dall'analisi delle interviste per analizzare con gli attori privilegiati posizioni, strumenti e conseguenze. Questo ulteriore approfondimento non coincide con i tempi troppo stretti della durata della ricerca e necessiterebbe di un mandato più forte di quanto ottenuto sin ora che invogli gli intervistati a offrire massima disponibilità al confronto e alla ricerca condivisa delle soluzioni. Per questo ulteriore approfondimento si rimanda alla volontà della Scuola di Governo del Territorio per un prosieguo della ricerca.

## **ALLEGATO 1**

### **STRUTTURA DELLE INTERVISTE SOMMINISTRATE**

#### **Struttura intervista associazioni di categoria**

Da circa un anno si è formalizzata la nascita di una nuova istituzione, la Città Metropolitana: crede che ci possano essere dei vantaggi competitivi dal cambio di questa istituzione?

Crede che questa trasformazione abbia cambiato, o possa cambiare il gap competitivo tra la Città Metropolitana di Napoli e le altre aree metropolitane?

Qual è la caratteristica maggiormente diffusa tra gli iscritti alla associazione di categoria di cui fa parte?

È al corrente di una differenza significativa dei suoi associati da quelli iscritti a un'associazione analoga di un'altra Città Metropolitana (Roma, Milano, Torino, Genova...)?

Crede che ci siano delle differenze di elementi economici, politici, amministrativi che hanno contribuito contribuiscano alla creazione di questo gap?

Crede che ci siano degli elementi spaziali (accessibilità, forum urbana, localizzazione...) che hanno contribuito o contribuiscano alla creazione di questo gap?

Nel suo specifico settore, su cosa punterebbe per accrescere la competitività del territorio?

Ci sono esperienze significative per innovazione e capacità di adattamento al mercato?

#### **Struttura interviste distretti territoriali**

Come giudica nel suo complesso la stagione che ha portato alla creazione dei distretti territoriali?

A cosa imputa il progressivo de-finanziamento che ha portato alla chiusura di molti di questi enti di sviluppo?

Quale crede sia l'eredità di queste esperienze?

Ci sono delle cose che sono "sopravvissute" alla chiusura del distretto territoriale?

È stato fatto un tentativo per continuare l'attività dell'ente anche senza finanziamenti pubblici? Era possibile?

È a conoscenza di altri enti simili nelle altre aree metropolitane?

Crede che questi enti possono influire sulla competitività del territorio? In che modo?

### **Struttura interviste borsa immobiliare**

Il mercato immobiliare sembra essere un buon indicatore dello sviluppo locale. In che modo lo sviluppo di impresa incide sui valori immobiliari?

Ci sono esiti diversi sul valore immobiliare a seconda del settore produttivo?

Quale settore massimizza il valore immobiliare?

Esiste, viceversa, un'influenza del valore immobiliare nello sviluppo produttivo? Ovvero, esistono condizioni in cui lo sviluppo produttivo è frenato dai bassi o alti valori immobiliari?

Se questo è vero esiste una relazione tra qualità urbana e sviluppo di impresa? In quali settori è maggiore?

Le imprese ad alto livello d'innovazione hanno delle preferenze localizzative in base al valore immobiliare? E in base alla qualità urbana?

Esistono condizioni spaziali che favoriscono l'insediamento e lo sviluppo di imprese innovative? Quali? Qualche esempio

### **Struttura intervista ASI**

Come giudica nel suo complesso l'esperienza delle ASI dell'area metropolitana di Napoli?

Crede che ci siano elementi di tipo territoriale che abbiano influenzato positivamente o negativamente questa esperienza?

Quali vantaggi crede abbiano ricevuto le aziende dall'essere localizzate in un'ASI? Possono avere avuto anche svantaggi?

Pensa che la logica delle ASI sia adatta anche alle imprese innovative?



Quali migliori apporterebbe alle aree ASI?

È conoscenza di esperienze nazionali o estere positive sui distretti industriali?

Quali innovazioni apporterebbe alla struttura delle ASI?

## ALLEGATO 2

### SCHEMA DI SINTESI DELLE INTERVISTE

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struttura                               | Acen – Associazione costruttori edili napoletani                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Intervistato                            | Gaetano Troncone – Vice-presidente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Metodo di rilevamento                   | Trascrizione appunti                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Negatività                              | <p>Manca il coordinamento tra i vari settori della PA.</p> <p>Il pubblico agisce senza considerare le ricadute delle norme sui privati, come nel caso dell'estensione area SIN di Bagnoli.</p> <p>Troppi vincoli producono abusivismo e non tutela.</p> <p>Poco garantiti i dirigenti pubblici.</p> <p>Tempi troppo lunghi per approvazione PUA.</p> <p>Regolamento edilizio troppo rigido e con norme discutibili.</p>                                                                                          |
| Soluzioni / Positività su cui insistere | <p>Vincoli per la valorizzazione e non per la tutela.</p> <p>Laboratorio di co-pianificazione regionale tra pubblico e privato.</p> <p>Maggiori tutele per funzionari pubblici per sbloccare le trasformazioni bloccate.</p> <p>Sistema di valutazione dei piani adottati e in vigore da anni.</p> <p>Urbanistica per progetti. Il piano identifica le invarianti ma non le trasformazioni che sono rimandate alla contrattazione.</p> <p>Tavolo di mediazione con gli stakeholder della città metropolitana</p> |
| Opportunità inesprese                   | Area Orientale e Occidentale sono bloccate dalle carenze infrastrutturali dei collegamenti che non rendono conveniente operazioni di valorizzazioni di queste aree                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Nuovi insediamenti industriali          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Esempi significativi                    | Riqualificazione ex SMOM di Pozzuoli – Concertazione pubblico privato                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struttura                               | ANM – Azienda Napoletana Mobilità                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Intervistato                            | Alberto Ramaglia – Amministrazione unico                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Metodo di rilevamento                   | Trascrizione registrazione intervista                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Negatività                              | <p>Linea 2 della metro necessita adeguamento tecnologico per accorciare sezioni di blocco e rendere più frequenti le corse.</p> <p>Problema di gestione legato alla frammentazione degli operatori e degli enti responsabili manca materiale rotabile – treni e bus.</p> <p>La legge Del Rio non chiarisce bene le competenze in merito ai trasporti.</p>                                                                                                            |
| Soluzioni / Positività su cui insistere | <p>Ottima infrastrutturazione dell'area metropolitana.</p> <p>Nuova Stazione di Afragola decongestiona Napoli e sarà molto utile per servire la provincia/regione e per velocizzare treni da Calabria verso Roma.</p> <p>Buona redditività potenziale del trasporto su ferro dell'area metropolitana, perché c'è una domanda elevata di trasporto.</p> <p>Assumere un approccio meno politicizzato sul coinvolgimento privati nella gestione trasporti pubblici.</p> |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struttura                               | Consorzio Antico Borgo Orefici Napoli                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Intervistato                            | Roberto De Laurentiis - Presidente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Metodo di rilevamento                   | Trascrizione registrazione intervista                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Negatività                              | Pochi turisti nel quartiere.<br>Con la soppressione della provincia è venuto meno la promozione turistica delle produzioni tipiche.<br>Capitano ingorghi dovuti ai parcheggi selvaggi.                                                                                                                                                                                                   |
| Soluzioni / Positività su cui insistere | Ottima collaborazione con enti locali, università e associazioni di categoria ottimo intervento di riqualificazione urbana di superficie e nei sottoservizi.<br>Decongestionare il centro antico costruendo il polo degli artigiani nel borgo orefici.<br>Buon livello di sicurezza del borgo.<br>Città metropolitana deve promuovere il territorio unendo la storia ai prodotti tipici. |
| Opportunità inesprese                   | Attrarre nel quartiere gli artigiani a partire dai pastori di San Gregorio Armeno per qualificare offerta turistica della città, decongestionando il centro.                                                                                                                                                                                                                             |
| Nuovi insediamenti industriali          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Esempi significativi                    | Vigilanza privata di quartiere promossa dai commercianti, migliora sicurezza anche di cittadini e turisti.                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struttura                               | Borsa Immobiliare di Napoli                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Intervistato                            | Giovanni Adelfi – Presidente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Metodo di rilevamento                   | Trascrizione registrazione intervista                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Negatività                              | Diminuzione compravendite in quartieri con meno dotazione di servizi.<br>Turismo occasione mancata, il degrado impedisce il decollo di questo settore industriale.<br>Emorragia di giovani laureati verso altre città italiane e estere.<br>Poche idee sulle trasformazioni urbane, come ex Italsider, Edenlandia o Ex Nato.                                                              |
| Soluzioni / Positività su cui insistere | Investire in interventi di ristrutturazione urbanistica e di dotazione di servizi per valorizzare gli immobili e quindi produrre ricchezza.<br>Cambiare figura agente immobiliare da agente di vendita a consulente utile in tutti i momenti della vita dell'immobile.<br>Fare accordi di programma per condividere con operatori economici e cittadini la costruzione di scenari futuri. |
| Opportunità inesprese                   | Migliorare qualità urbana per aumentare permanenza turisti.<br>Mettere in rete spazi in disuso o sotto utilizzata dell'area occidentale da edenlandia, zoo, collegio ciano... con una sola idea di sviluppo.                                                                                                                                                                              |
| Nuovi insediamenti industriali          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Esempi significativi                    | Interventi nelle periferie di Roma con meccanismi di perequazione e accordi pubblico – privato si è riusciti a migliorare qualità urbanistica del territorio.                                                                                                                                                                                                                             |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struttura                               | CONFAPI – Confederazione Italiana della Piccola Media Industria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Intervistato                            | Emilio Alfano – Presidente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Metodo di rilevamento                   | Trascrizione registrazione intervista                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Negatività                              | Tempi troppo lunghi per rilascio permessi e per pagamenti da parte di PA.<br>Mancanza servizi al cittadino soprattutto aree industriali.<br>Mancanza collegamento su ferro tra aree industriali e centro abitato,<br>Eccessivo potere classe politica è la causa di poca continuità nel governo del territorio e del fallimento visioni strategiche.<br>Mancanza logica di sistema penalizza le aziende, es. settore turistico.<br>Forte dipendenza delle aziende dalle PA e tessuto aziendale fatto da micro aziende quindi esposte a fallimento. |
| Soluzioni / Positività su cui insistere | Più trasporti ferroviari industriali, attualmente assenti.<br>Rete metropolitana collegata con insediamenti industriali.<br>Più servizi al cittadino presso le aree industriali.<br>Per incentivare il turismo bisogna lavorare su promozione integrata e sicurezza.                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Opportunità inesprese                   | Il turismo può essere uno strumento di marketing per la diffusione dei prodotti locali.<br>Bagnoli è un caso emblematico del fallimento della politica ma è anche l'opportunità del rilancio per il Sud Italia.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Nuovi insediamenti industriali          | Insediamenti industriali nei pressi di metropolitane, con asili nido, aree verdi, spazi attrezzati.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Esempi significativi                    | Esperienze significative per il piano strategico sono Torino e Barcellona dove la condivisione delle scelte ha fatto sì che anche al cambio dell'amministrazione politica non venissero messe in discussione.<br>Penisola sorrentina buona gestione di servizi e flussi turistici ma non fa rete con il territorio provinciale.<br>Insediamenti industriali innovativi sono quelli in Emilia e in Lombardia in cui i servizi alle imprese sono un volano per il territorio.                                                                        |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struttura                               | Confcooperative                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Intervistato                            | Maria Rosaria Soldi – Direttrice                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Metodo di rilevamento                   | Trascrizione registrazione intervista                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Negatività                              | Carenza culturale nella condivisione da parte di politica.<br>Mancanza regolamenti attuativi legge regionale su cooperazione del 2012.<br>Forti ritardi nei pagamenti per i servizi pubblici offerti da cooperative.                                                                                                                                                 |
| Soluzioni / Positività su cui insistere | Cooperative occasione di sviluppo per il territorio perché valorizza peculiarità cooperazione utile per l'innovazione perché cooperando tra diversi settori si trovano usi e soluzioni innovative.<br>Rendere disponibili beni confiscati e demaniali a cooperative sociali.<br>Capacità di adattamento delle cooperative ai disagi causati dalla macchina pubblica. |
| Opportunità inesprese                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Nuovi insediamenti industriali          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Esempi significativi                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struttura                               | FIPE Confcommercio – Federazione Italiana Pubblici Esercizi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Intervistato                            | Ulderico Carraturo – Vicepresidente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Metodo di rilevamento                   | Trascrizione registrazione intervista                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Negatività                              | <p>Scarso senso di associazionismo degli iscritti alla categoria, da poco potere e credibilità alla struttura.</p> <p>Imposizioni di vincoli che bloccano lo sviluppo economico.</p> <p>Gli esercenti pubblici devono occuparsi anche di cose che riguardano al pubblico ma che il pubblico trascura.</p> <p>Poca razionalità della spesa pubblica non permette di fare politiche attive sul territorio.</p> <p>Poca formazione degli operatori al commercio.</p> |
| Soluzioni / Positività su cui insistere | <p>A costo zero si può facilitare il commercio individuando delle destinazioni commerciali prevalenti alle aree della città.</p> <p>Tutelare i commercianti storici con incentivi che mitigano l'impatto di grandi multinazionali o dei centri commerciali.</p>                                                                                                                                                                                                   |
| Opportunità inesprese                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Nuovi insediamenti industriali          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Esempi significativi                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struttura                               | TESS Costa del Vesuvio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Intervistato                            | Fabrizio Mangoni – Consulente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Metodo di rilevamento                   | Trascrizione appunti                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Negatività                              | <p>Negli anni Novanta molti interventi sul territorio ma senza un coordinamento generale.</p> <p>Società di trasformazione viene acquisita dalla regione Campania che fa una politica di assunzioni facili che porterò al fallimento.</p> <p>Mancata ristrutturazione del bilancio della società per non diminuire i dipendenti.</p>                                                                                                                                                                                                        |
| Soluzioni / Positività su cui insistere | <p>In una prima stagione il manager veneto Trevisan decise di reinvestire i ricavi della valorizzazione dei terreni nella realizzazione del piano strategico.</p> <p>Piano strategico non come vision ma come ricomposizione in una cornice di senso comune degli interventi in corso.</p> <p>Molti elementi del lavoro della TESS sono stati ripresi da politiche successive come progetto governo per la Grande Pompei.</p> <p>Bisogna tarare i progetti alla scala del tessuto economico produttivo e politico a cui sono destinati.</p> |
| Opportunità inesprese                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Nuovi insediamenti industriali          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Esempi significativi                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |



|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Struttura                               | Unione Industriali                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Intervistato                            | Ambrogio Prezioso – Presidente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Metodo di rilevamento                   | Trascrizione registrazione intervista                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Negatività                              | Troppo tempo per risposte comunque incerte scoraggiano investimenti.<br>Regole troppo stringenti e incomprensibili come nel caso del PAC che vieta la ristorazione all'ultimo piano di un edificio con un uso diverso.<br>Troppa divisione è un freno allo sviluppo soprattutto al turismo.<br>Finanziamenti pubblici e sgravi sono visti solo come occasioni per accaparrarsi soldi e raramente per innovare il sistema.                                                           |
| Soluzioni / Positività su cui insistere | Costuire e rendere efficaci partneriati pubblico / privati.<br>Necessità di progettualità sviluppata e condivisa con enti, istituzioni, attori sociali ed economici.<br>Necessità di specializzarsi su alcuni settori di mercato.<br>Investire in industria 4.0 attraverso formazione fatta pear to pear dalle aziende già in quest'ottica produttiva.<br>Migliorare la competitività del territorio migliorando la qualità urbana, dei servizi pubblici, dell'offerta cultura ecc. |
| Opportunità inesprese                   | Bisogna far restare una buona parte dei 3 milioni di turisti che visitano Pompei sul territorio.<br>Golfo di Pozzuoli puntare su tecnologie Smart. Riutilizzare le aree per incentivare questo tipo di insediamenti produttivi e di ricerca.                                                                                                                                                                                                                                        |
| Nuovi insediamenti industriali          | Insediamenti che attirano imprese innovative, con caratteristiche di centralità e vivacità culturale, imprenditoriale e di ricerca.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Esempi significativi                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |



## GLI AUTORI DEL VOLUME

### *Massimo Allulli*

Dottore di ricerca in scienza della politica presso l'Istituto Italiano di Scienze Umane. È stato visiting instructor presso il Rome Program di Cornell University e docente di sociologia della politica urbana presso Sapienza Università di Roma. Attualmente è ricercatore presso l'Area Studi e Ricerche di ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

### *Antonia Arena*

Dottore di ricerca in Architettura – Pianificazione territoriale, urbanistica e valutazione. È assegnista presso il Dipartimento di Architettura dell'Università "Federico II" di Napoli dove svolge attività di ricerca nell'ambito del progetto "Modellazioni delle reti di comunicazione e di connessione ecologica in rapporto alla morfologia ed alla struttura urbana". Le sue ricerche sono incentrate principalmente sui temi della pianificazione sostenibile dei paesaggi lineari – infrastrutture verdi, blu e grigie – e dell'utilizzo di strumenti informatici e Sistemi Informativi Territoriali a supporto dei processi decisionali. Dal 2013 pubblica con continuità, in volumi e riviste scientifiche, articoli e saggi sui principali temi dell'urbanistica e della pianificazione territoriale.

### *Aldo Aveta*

Professore ordinario di Restauro Architettonico nel Dipartimento di Architettura (DIARC) dell'Università di Napoli Federico II ed è stato Direttore della Scuola di Specializzazione in Beni Architettonici e del Paesaggio nella stessa Università dal 2010 al 2017. È componente del Consiglio del Dottorato di Architettura nel DIARC. È Direttore della Collana RestauroConsolidamento della ESI e della Collana Frequenze Conservazione Restauro (Artstudio Paparo). È componente del C. d. A. di INNOVA (Centro per lo Sviluppo e il Trasferimento dell'Innovazione nel settore dei Beni culturali e ambientali). È componente del Consiglio Direttivo dell'ICOMOS Italia per il triennio 2017-2020. Autore di molteplici volumi sul centro storico di Napoli e sulla Baia di Napoli.

### *Attilio Belli*

Professore emerito di Urbanistica nell'università Federico II di Napoli. Ha diretto il dipartimento di Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientali e ha fondato e diretto il dipartimento di Urbanistica e il corso di laurea in Pianificazione Territoriale. È direttore della rivista *CRIOS. Critica degli ordinamenti spaziali* edita da FrancoAngeli. È autore di numerosi libri, tra i più recenti *Competenze in azione. Governo del territorio, innovazione e sviluppo metropolitano a Napoli* (ed.), FrancoAngeli, 2017 e *Memory cache. Urbanistica e potere a Napoli*, Clean, 2016.

### *Anna Giulia Castaldo*

Nata a Napoli nel 1993, ha studiato all'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove si è laureata cum laude nel 2017 in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale (PTUPA), discutendo una tesi sull'analisi dei nodi di interscambio ferroviari tra Francia ed Italia. Attualmente frequenta il Master di II livello in "GIS science e Sistemi a Pilotaggio Remoto per la gestione integrata del territorio e delle risorse naturali" presso il Dipartimento di Ingegneria Civile Edile ed Ambientale (DICEA) all'Università degli studi di Padova.

### *Chiaro Cirillo*

Nata a Napoli nel 1969, ha conseguito la laurea in Scienze Agrarie cum laude, e nel 2001 il titolo di Dottore di Ricerca in 'Colture arboree'. Dal 2005 è ricercatore confermato nel settore scientifico disciplinare 'Arboricoltura e coltivazioni arboree' presso il Dipartimento di Agraria dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, dove svolge attività didattica e di ricerca sulle tematiche di eco-fisiologia vegetale di diverse specie arboree da frutto e arbustive ornamentali, con particolare riguardo allo sviluppo di tecniche di coltivazione sostenibili in ambiente mediterraneo e alla gestione del verde urbano. Dal 2014 collabora, come Professore Aggregato, con il gruppo di Pianificazione urbanistica, territoriale e paesaggistico-ambientale del Dipartimento di Architettura dell'Ateneo Federiciano, su tematiche relative allo sviluppo di infrastrutture verdi e di sistemi di agricoltura multifunzionale in ambito urbano e periurbano. È co-autore di circa 100 pubblicazioni scientifiche su riviste internazionali e atti di convegni nazionali ed internazionali.

### *Massimo Clemente*

Dirigente di ricerca nel CNR, Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo. Svolge attività di ricerca azione, alta formazione e sperimentazione progettuale nel campo dell'urbanistica e della rigenerazione urbana, con particolare attenzione ai sistemi territoriali mare-città-regione, alle aree urbane costiere e ai waterfront portuali. Ha indagato il tema della città metropolitana sin dagli anni Novanta concentrandosi, negli ultimi anni, sui nuovi modelli di governance, sui processi collaborativi e sull'associazionismo. Autore di oltre cento pubblicazioni, membro di società scientifiche, ha coordinato progetti di ricerca in ambito nazionale e internazionale.

### *Vera Corbelli*

Segretario Generale del Distretto idrografico dell'Appennino Meridionale, è dal 2014 anche Commissario Straordinario per gli interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto nonché per l'attuazione dell'intervento di messa in sicurezza e gestione dei rifiuti pericolosi e radioattivi del deposito ex Cemerad di Statte. Esperta di pianificazione e programmazione del sistema fisico-ambientale è stata autrice di numerose pubblicazioni tecnico-scientifiche nel campo della mitigazione del rischio idrogeologico, del governo delle risorse idriche ponendo al centro della sua analisi e strategia di pianificazione una crescita sociale e una sensibilità ambientale strettamente correlate alla sostenibilità delle risorse "acqua e suolo".

### *Paola Corbo*

Dottoranda in economia politica presso l'Università del Sannio. Ha partecipato ai progetti "Le risorse pubbliche per il sistema universitario e il caso dell'Università degli Studi del Sannio" e "Osservatorio regionale Sistema Universitario campano". Ha pubblicato il saggio "Il dualismo del mercato del lavoro in Italia" sulla rivista *economiaepolitica.it* (2015).

#### *Lucio D'Alessandro*

Rettore dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli, Vicepresidente della CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università italiane) e Professore ordinario di Sociologia giuridica dal 1986. Lucio d'Alessandro è inoltre Presidente del Consorzio Promos Ricerche. Rettore dell'Università degli Studi del Molise dal 1990 al 1995, è stato Presidente del Consorzio "Molise innovazione" (Parco Scientifico e tecnologico), Commissario presso l'Accademia di Belle Arti di Napoli, membro in rappresentanza dell'Europa del Bureau International des Travail dell'Organizzazione delle Nazioni Unite – Ginevra. Direttore della Rivista DESK e di diverse collane editoriali, è coordinatore della Sezione di Sociologia del Diritto dell' AIS (Associazione Italiana di Sociologia), membro del Comitato Scientifico dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici in Napoli, socio ordinario dell'Istituto Sturzo in Roma.

#### *Alessandro Dal Piaz*

Urbanista, già professore ordinario di Progettazione urbanistica dell'Università Federico II di Napoli, presso la quale dal 1995 al 2002 ha diretto il Corso di perfezionamento in "Urbanistica e sviluppo sostenibile: analisi, pianificazione, progettazione e gestione della città e del territorio" presso il Seminario di Urbanistica Alberto Calza Bini, dal 2001 al 2007 ha diretto il Centro Interdipartimentale di Ricerca "Ambiente" (CIRAM) e dal luglio 2005 all'ottobre 2009 ha presieduto il Corso di laurea magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale. Ha coordinato i PTCP di Benevento e Salerno e partecipato alla redazione del PTCP di Napoli e del PUT sorrentino-amalfitano.

#### *Antonio Di Gennaro*

Agronomo, si occupa di analisi e pianificazione del territorio rurale. È docente incaricato del corso di laurea in Scienze Ambientali della II Università di Napoli, e di quello in Scienze della Pianificazione Territoriale e Ambientale dell'Università Federico II. Ha pubblicato i volumi: *Un'introduzione alla VIA. Analisi dei sistemi ambientali e valutazione d'impatto* (2004) e *Piani imperfetti. Il caso del piano urbanistico della provincia di Napoli* (2005), *Una campagna per il futuro* (2008), *La terra lasciata* (2008).

#### *Massimo Fagnano*

Professore di Agronomia ed Ecologia Agraria presso l'Università di Napoli Federico II, ha più di 200 pubblicazioni su inquinamento atmosferico, cambiamenti climatici, bioenergie, difesa del suolo, ripristino della fertilità dei suoli degradati/contaminati. Dal 2001 ha coordinato 34 progetti per un budget complessivo di 13 milioni di euro. I più significativi sono: CE: LIFE ECOREMED Eco-compatible protocols for agricultural soil remediation in litorale domizio-agro aversano; Regione Campania: Biomonitoraggio qualità ambientale; Commissario Bonifiche: Riqualificazione e restituzione all'uso agricolo dell'Area San Giuseppeiello; ECOBAT: progetto di messa in sicurezza operativa.

#### *Annapaola Fasano*

Sono nata a Salerno nel 1991, e crescendo le prime cose che ho visto e sentito sono i colori e i delicati profumi della mia terra, Vietri sul Mare, la prima perla della Costiera Amalfitana. Conseguita la maturità scientifica, ho deciso di frequentare l'università a Napoli: architettura urbanistica, iniziando con il percorso triennale Urbanistica Paesaggio Territorio e Ambiente. Ho studiato con entusiasmo ed ho deciso di specializzarmi in pianificazione territoriale, conseguendo il titolo magistrale, con una tesi sul mio territorio, Vietri sul Mare e le sue coste scoscese, il cui estratto è in via di



pubblicazione sulla rivista Upland. Studiare pianificazione territoriale, significa avere un elevato senso di responsabilità, e l'urbanistica, stretta tra studio e immaginazione del futuro richiede grande libertà, rigore intellettuale e morale, immedesimandosi nei luoghi, perché le scelte da prendere definiranno il destino di essi.

### *Giovanna Ferramosca*

Nata a Campobasso nel 1993, è attualmente laureanda magistrale in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Presso il medesimo Ateneo nel 2015 aveva già conseguito la laurea in Urbanistica Paesaggio Territorio e Ambiente. Durante il percorso di studi universitari ha svolto attività di tirocinio prima presso l'Autorità di Bacino Campania Centrale di Napoli e recentemente presso il Dipartimento Politiche del Territorio del Comune di Messina, collaborando alla redazione dello Schema di massima del nuovo PRG, a supporto del consulente generale prof. arch. Carlo Gasparini e del suo gruppo di lavoro. Ha svolto inoltre attività di prestatore di servizi presso Azienda Meridionale Acque Messina (AMAM) e attività didattico-integrativa, propedeutica e di recupero per studenti, in qualità di Tutor, presso Dipartimento di Architettura dell'Ateneo Federiciano.

### *Adriano Giannola*

Nato a Fano (PU) nel 1943, è Presidente della SVIMEZ, Presidente Emerito dell'Istituto Banco di Napoli – Fondazione, del Consiglio d'Amministrazione del Teatro Stabile di Napoli, Presidente della fondazione di Comunità Centro Storico di Napoli e Professore di Economia Bancaria all'Università Federico II di Napoli dal 1980. Ha svolto attività di studio e di ricerca con il supporto della Ford Foundation e del FORMEZ presso le Università di Harvard ed MIT Mass. e presso l'Università di Cambridge U.K. È Consigliere di amministrazione dell'ANIMI, dell'Associazione fra le Casse di Risparmio italiane, e dell'Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno. È inoltre membro della Commissione Cultura - sezione italiana dell'UNESCO.

### *Carlo Iannello*

Professore associato di Diritto pubblico presso la Seconda Università di Napoli e professore associato di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Seconda Università di Napoli. Ha pubblicato numerosi saggi. È un esperto di servizi pubblici, tema al quale ha dedicato una monografia (*Poteri pubblici e servizi privatizzati. L'«idea» di servizio pubblico nella nuova disciplina interna e comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2005). Si segnalano inoltre un saggio sui poteri emergenziali (*L'emergenza rifiuti in Campania: i paradossi delle gestioni commissariali* nella rivista *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo* n. 2/2007, 137 e ss.) e un recente libro (G. Marotta, C. Iannello, *I lavori pubblici tra etica e diritto*, La Scuola di Pitagora editrice, Napoli, 2008) sulla degenerazione del sistema di realizzazione dei lavori pubblici nella legislazione italiana.

### *Fulvio Landolfo*

Dottore di Ricerca in Progettazione Urbanistica ha studiato a Napoli e Berlino. I suoi interessi di ricerca comprendono le pratiche di produzione della città, la gestione dei beni comuni e l'impatto della cultura hacker nelle strutture urbane. Docente a contratto presso il Corso di Laurea in Urbanistica della Federico II di Napoli. Oltre l'attività accademica si occupa soprattutto di coproduzione di politiche pubbliche in ambito territoriale dove si dedica all'animazione di processi di sviluppo locale e rigenerazione urbana. Nel 2009 fonda "Aste & Nodi – agenzia informale di sviluppo locale". Nel 2011 è tra gli ideatori della piattaforma di cooperazione "e/co" finanziata dal PON R&C per le Smart City e Social Innovation.

*Keti Lelo*

Ricercatrice al Dipartimento di Studi Aziendali dell'Università Roma Tre. Insegna Economia urbana e Laboratorio di analisi urbana e regionale e fa parte del comitato scientifico della rivista *Città e Storia*, edita dall'Università Roma Tre-CROMA.

*Ugo Leone*

Ugo Leone (Napoli, 1940) già professore ordinario di Politica dell'ambiente presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Napoli Federico II. È stato presidente del Parco nazionale del Vesuvio. È iscritto all'albo dei pubblicisti dal 1969. Autore di numerose pubblicazioni sui temi dell'ambiente e del rischio, dirige la rivista *Ambiente Rischio Comunicazione*; è nel comitato direttivo della rivista *.eco*; collabora alla edizione napoletana di *la Repubblica*. Ha pubblicato libri con FrancoAngeli, Cuen, Guida, Esi, Giappichelli, L'Harmattan, Carocci. Ultimi: *Fragile* (Carocci, 2015) e *Napul'è* (Intra moenia, 2017).

*Daniela Marrone*

Nata ad Avellino nel 1990, dopo la maturità scientifica ha intrapreso il percorso di studi universitari presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, nel corso del quale ha conseguito prima la laurea in Urbanistica Paesaggio Territorio e Ambiente e poi la laurea magistrale in Pianificazione Territoriale Urbanistica e Paesaggistico - Ambientale (PTUPA), concluso nel marzo 2018. Negli anni di formazione universitaria grazie alla partecipazione ad eventi, workshop, corsi e stage ha sviluppato e definito capacità e competenze nell'ambito della pianificazione territoriale, auspicando a breve interessanti prospettive di sviluppo professionale

*Giorgio Martini*

Esperto in materia di programmazione, attuazione e gestione di programmi e progetti nazionali e comunitari volti allo sviluppo locale, imprenditoriale e umano, possiede una profonda conoscenza dei meccanismi gestionali della programmazione comunitaria dei fondi strutturali e di coesione succedutesi dal periodo 1989-90 sino a quella attuale 2014-2020. Attualmente in qualità di "Autorità di Gestione dei Programmi Nazionali relativi alle Città Metropolitane e del Programma Operativo Complementare Città Metropolitane", coordina per l'Agenzia per la Coesione Territoriale le attività connesse all'attuazione delle Politiche di Sviluppo Urbano, riguardanti i rapporti con gli uffici della Commissione europea e con le 14 Città metropolitane in qualità di Organismi intermedi del Programma. Referente per l'Agenzia della Coesione Territoriale delle attività connesse alla attuazione dell'Agenda Urbana per l'Unione Europea.

*Francesco Domenico Moccia*

È professore ordinario di urbanistica presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II. Coordina il corso di laurea in Pianificazione Territoriale Urbanistica e Paesaggistico-ambientale. È presidente di INU Campania e membro del Comitato Direttivo Nazionale. È stato membro fondatore della Società Italiana degli Urbanisti e componente del Direttivo Nazionale, vicepresidente di Metrex, associazione delle città metropolitane europee, rappresentante nazionale Nell'Associazione delle scuole Europee di Pianificazione (AESOP). È stato assessore all'urbanistica nella Provincia di Napoli, nel Comune di Caserta e di Afragola. Le sue ricerche si sviluppano nel campo della pianificazione strategica, teoria della pianificazione, aree metropolitane, sostenibilità ambientale. Svolge attività di consulenza per la pianificazione urbanistica diversi comuni.

### *Salvatore Monni*

Professore Associato presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi Roma Tre dove è titolare dei corsi di Principi di Economia dello Sviluppo (Laurea Triennale) e di Development Economics (Laurea Magistrale).

### *Agostino Nuzzolo*

Autore di 15 libri e oltre 200 pubblicazioni, ha insegnato presso le Università di Napoli, Catania e Reggio Calabria, nonché al MIT di Boston e alla Hong Kong Transport Society, ed è attualmente Ordinario di Ingegneria dei Trasporti a Roma Tor Vergata. Dal 2007 al 2014 è stato Presidente della Società dei Docenti di Trasporti. Ha svolto consulenza per il Ministero dei Trasporti, in particolare per: Piano Generale della Mobilità, Piani Urbani della Mobilità, Piani della Sicurezza Stradale Urbana. L'attività di progettazione comprende: Linee AV/AC Milano-Napoli, Torino-Venezia e Napoli-Bari, Metropolitana Regionale del Veneto, della Campania, della Puglia, Linee Metropolitane di Napoli e Roma. Ha partecipato ai Piani dei Trasporti di Lazio, Campania, Sicilia, di Roma e Napoli. I Piani Generali del Traffico Urbano sono relativi tra l'altro a Napoli, Roma, Ischia, Caserta. È stato inoltre Assessore alla Mobilità di Napoli, Consigliere di Amministratore dell'Azienda Napoletana di Mobilità, della Tangenziale di Napoli, dell'Azienda Napoletana dell'Energia e dell'Ambiente.

### *Rocco Orefice*

Nato a Napoli il 21 aprile 1992, ha conseguito la laurea triennale in Urbanistica Paesaggio Territorio Ambiente nell'anno 2015 presso il Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, ed è attualmente laureando magistrale in Pianificazione Territoriale Urbanistica Paesaggistica e Ambientale nel medesimo Ateneo. Nel 2014 ha svolto attività di tirocinio presso lo Sportello Unico Attività Produttive del Comune di Casalnuovo, mentre nel 2017 sempre da tirocinante ha collaborato con il prof. arch. Carlo Gasparrini alla redazione dello schema preliminare di PRG del Comune di Messina presso il Dipartimento Politiche del Territorio. Successivamente, durante il primo quadrimestre del 2018 ha svolto, presso l'Azienda Meridionale Acque Messina S.p.A. attività di indagine territoriale come prestatore di servizi.

### *Carmen Prisco*

Nata a Vico Equense (Napoli) il 17 agosto 1992, ha conseguito la laurea triennale in Urbanistica Paesaggio Territorio e Ambiente nel 2015 presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, ed è attualmente laureanda magistrale in Pianificazione Territoriale Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale presso il medesimo Ateneo. Durante il percorso di studi universitari, ha svolto attività annuale di tutoraggio studenti presso il Dipartimento di Architettura, ed attività di tirocinio formativo, prima presso l'Autorità di Bacino Campania Centrale di Napoli. Nel 2017, in veste di tirocinante, presso il Dipartimento Politiche del Territorio di Messina, ha collaborato alla redazione dello Schema di massima del nuovo PRG del Comune di Messina, a supporto del consulente generale prof. arch. Carlo Gasparrini e del suo gruppo di lavoro. Nei primi mesi del 2018 ha collaborato ad indagini territoriali come prestatore di servizi con l'Azienda Meridionale Acque Messina S.p.A.

### *Riccardo Realfonzo*

Professore ordinario nell'Università del Sannio, dove insegna Fondamenti di economia politica ed Economia dell'Unione Europea, e presiede il Corso di laurea in Economia Aziendale. È direttore scientifico e didattico della Scuola di Governo del Territorio e direttore della rivista *economiaepolitica.it*. Ha diretto il Dipartimento di analisi dei sistemi economici e sociali dell'Università del Sannio

ed è stato due volte assessore tecnico al bilancio del Comune di Napoli. Tra l'altro è stato promotore del "Monito degli economisti" pubblicato nel 2013 dal *Financial Times*. È autore e curatore di numerosi libri e decine di saggi pubblicati da riviste scientifiche italiane e straniere.

#### *Pasquale Rossi*

Professore associato di storia dell'architettura all'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli; presidente del corso di laurea in Conservazione e Restauro dei beni culturali, già responsabile scientifico di progetti europei per la fruizione e tutela del territorio. Tra le pubblicazioni sono: *Antonio e Pasquale Francesconi* (Electa Napoli, 1998); *La Croce di Lucca* (De Rosa Editore, 2000); *Cattedrali della Campania* (Federico Motta, 2003); *Valorizzazione e Catalogazione dei Centri Storici* (Ed. Scientifica, 2008); *Imago Urbis. Antico e contemporaneo nel centro storico di Napoli* (Guida, 2011); *Cartografia e fonti diocesane per la storia di una città* (Guida, 2012); *Pro-cida: architettura e paesaggio* (Nutrimenti, 2017); *Il racconto di piazza Mercato* (Artstudiopaparo, 2017).

#### *Fabrizio Ruffo*

Nato Benevento il 25 dicembre 1961, è docente di Itinerari archeologici in Campania presso la Facoltà di Lettere dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli (corso di laurea in Scienze dei Beni Culturali: turismo arte archeologia), dove ha anche insegnato Metodologia e tecnica della ricerca archeologica e Topografia antica. Da molti anni conduce scavi e ricerche in Campania, con particolare riferimento a siti e a complessi archeologici dell'area vesuviana e nocerino-sarnese. È autore di monografie e di contributi scientifici sull'argomento.

#### *Maria Somma*

Nata a Castellammare di Stabia nel 1993, completati gli studi universitari in triennali in Pianificazione Ambientale presso l'Università IUAV di Venezia e in Urbanistica presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, ha conseguito con lode la laurea magistrale in Pianificazione Territoriale, Urbanistica e Paesaggistico Ambientale nel medesimo Ateneo, ove ad oggi frequenta il Master in Urbanistica Forense. Collabora, inoltre, con il Centro di Ricerca "Raffaele d'Ambrosio" LUPT allo svolgimento di attività di ricerca su tematiche inerenti l'uso dei sistemi GIS nella pianificazione territoriale. Collabora anche su base volontaria con il Comune di Gragnano nel monitoraggio del Parco dei Monti Lattari, attraverso attività di implementazione di banche dati e di sensibilizzazione alle problematiche ambientali. Precedentemente ha studiato e Urbanistica presso la Federico II di Napoli.

#### *Stefano Spera*

Nato a Salerno il 10 maggio 1991, laureato con lode nel 2015 al corso di laurea triennale in Urbanistica Paesaggio Territorio ed Ambiente (UPTA) presso l'università di Napoli Federico II è attualmente laureando magistrale in Pianificazione Territoriale Urbanistica e Paesaggistico (PTUPA) ambientale presso il medesimo Ateneo. Nel 2017 ha ricevuto è stato premiato come miglior studente del Dipartimento di Architettura, nell'ambito del Premio 'Buon Compleanno Federico II' organizzato dall'Ateneo Federiciano. Ha svolto l'attività di tirocinio presso il Dipartimento Politiche del Territorio del Comune di Messina, collaborando alla redazione dello schema di massima del nuovo PRG, a supporto del consulente generale Prof. Arch. Carlo Gasparrini e del suo gruppo di lavoro. Ha svolto anche un'esperienza come prestatore di servizio presso Azienda Meridionale Acque Messina S.p.A. (AMAM), da gennaio ad aprile 2018 per la ricognizione e la mappatura geolocalizzata di pozzi, sorgenti, serbatoi, impianti.

*Pietro Spirito*

Laureato presso l'Università Federico II, ha frequentato il Master Unioncamere sulla gestione delle aziende di servizi. Ha cominciato a lavorare presso l'ufficio studi della Montedison, per poi partecipare alla fondazione dell'Istituto Tagliacarne per gli studi sulla piccola e media impresa. Successivamente è stato assegnato prima in distacco da Unioncamere presso il Ministero dell'Industria. È stato componente dell'ufficio studi economici della Consob, ed assistente del Presidente. Ha iniziato a lavorare presso le Ferrovie dello Stato alla fine del 1988, come assistente dell'amministratore straordinario Mario Schimberni. Per quasi venti anni, sino al 2007, ha partecipato con diversi ruoli di responsabilità al processo di cambiamento del sistema ferroviario nazionale. È stato poi direttore generale della Fondazione e del Comitato Telethon. Successivamente è diventato direttore generale dell'Interporto di Bologna, di cui è stato successivamente Presidente. Tra il 2011 ed il 2015 ha assunto diversi incarichi di responsabilità gestionale in Atac. Nel 2016 è stato Program Manager per la bonifica e la rigenerazione urbana di Bagnoli per conto di Invitalia. Dal 5 dicembre 2016 è Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Tirreno Centrale. È docente incaricato di Economia dei Trasporti presso l'Università di Tor Vergata.

*Simona Stella*

Nata a Napoli il 4 aprile 1991, ha conseguito nel 2015 la laurea in Urbanistica, Paesaggio, Territorio, Ambiente presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. Durante il corso di studi ha avuto la possibilità svolgere attività di tirocinio presso il Comune di Napoli che le ha permesso di fare esperienza nella pubblica amministrazione, con approfondimenti sull'uso e le applicazioni dei Geographic Information System (GIS). Nel marzo 2018, ha conseguito cum laude la laurea magistrale in Pianificazione Territoriale Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale, svolgendo anche attività di tirocinio formativo presso l'Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo del CNR, collaborando con il Dirigente di Ricerca prof. Massimo Clemente.

*Federico Tomassi*

Lavora all'Agenzia per la coesione territoriale, è esperto del Comitato economico e sociale europeo a Bruxelles e collabora con il "Laboratorio Roma" del Centro per la Riforma dello Stato.

*Angelantonio Viscione*

Dottore di ricerca in Economia politica. I suoi interessi di ricerca riguardano la competitività territoriale, l'efficacia delle politiche fiscali e gli effetti delle svalutazioni. È coautore del primo Rapporto della Scuola di Governo del Territorio *La competitività italiana. Le imprese, i territori, le città metropolitane*. Ha anche pubblicato *The Real Effects of a Euro Exit: Lessons from the Past* sull'*International Journal of Political Economy* (2015), *The Effects of a Euro Exit on Growth, Employment, and Wages* tra i Working Paper del Levy Economic Institute (2015) e *Costi ed efficienza dell'amministrazione pubblica italiana nel confronto internazionale* sulla *Rivista Giuridica del Lavoro* (2015) con il prof. Riccardo Realfonzo.

*Anna Zucconi*

Nata nel 1993 in un paese della provincia di Napoli, Sant'Anastasia, sin da piccola ha mostrato interesse per il disegno e la progettazione, conseguendo la licenza artistica e proseguendo i suoi studi Universitari alla Facoltà di Architettura della Federico II di Napoli, con indirizzo Urbanistico. Si laurea ad ottobre del 2017 in Pianificazione Territoriale Urbanistica Paesaggistico-Ambientale, sviluppando forte interesse per le tematiche ambientali ed in particolare quelle legate ai fenomeni di cambiamento climatico. Attualmente collabora, come Pianificatore Territoriale, con la Società KUMEA alla redazione dei Piani Urbanistici Comunali interessandosi particolarmente alle Valutazioni Ambientali Strategiche.





Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

[http://www.francoangeli.it/come\\_pubblicare/pubblicare\\_19.asp](http://www.francoangeli.it/come_pubblicare/pubblicare_19.asp)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Dieci anni dopo lo scoppio della crisi, Napoli è ancora la capitale economica e sociale del Mezzogiorno ma il divario con le altre grandi città metropolitane (su tutte, Milano, Roma e Torino) si è ulteriormente approfondito. La Città Metropolitana di Napoli ha urgenza di un Piano Strategico che definisca le linee di sviluppo per la metropoli e impegni per la sua realizzazione le istituzioni e gli attori sociali. Questo volume – risultato di uno sforzo prodotto dalla Scuola di Governo del Territorio e dal sistema delle Università campane, oltre che di un denso Convegno che ha messo a confronto tecnici, operatori e amministratori pubblici – invita alla riflessione sulle strategie per il futuro della città metropolitana e avanza proposte di merito. Al centro dell'analisi vengono posti i nodi dello sviluppo strategico, a partire dalla questione della competitività del tessuto produttivo e del contesto territoriale, e affrontate anche le problematiche relative alla infrastrutturazione materiale e immateriale, al riequilibrio territoriale e ambientale, alla protezione dai rischi idrogeologici, sismici e vulcanici, alla conservazione dello straordinario patrimonio culturale. Il destino della metropoli partenopea – e conseguentemente dell'intero Mezzogiorno – è legato alla capacità dei governi nazionali e locali nonché degli attori sociali di superare i tanti ritardi e spingere la Città ad eliminare le strozzature che ne frenano lo sviluppo economico e sociale.

**Lucio D'Alessandro** è Rettore dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli nonché Presidente del Consorzio Promos Ricerche. È inoltre Vicepresidente della Conferenza dei Rettori delle Università italiane e professore ordinario di Sociologia Giuridica. Direttore della rivista DESK e di diverse collane editoriali, è coordinatore della Sezione di Sociologia del Diritto dell'Associazione Italiana di Sociologia, membro del Comitato Scientifico dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici in Napoli, socio ordinario dell'Istituto Sturzo in Roma.

**Riccardo Realfonzo** è Direttore scientifico e didattico della Scuola di Governo del Territorio. Ha fondato la rivista *economiaepolitica.it* e ne è Direttore. Professore ordinario di Economia Politica, è stato direttore del Dipartimento di Analisi dei Sistemi Economici e Sociali dell'Università del Sannio e segretario dell'Associazione Italiana per la Storia del Pensiero Economico. Ha ricoperto due volte l'incarico di assessore tecnico al bilancio del Comune di Napoli. Tra l'altro, ha promosso il "monito degli economisti" pubblicato nel 2013 dal *Financial Times*.

[www.scuolagovernoterritorio.it](http://www.scuolagovernoterritorio.it)



**Consorzio Promos Ricerche**