

La Città metropolitana



4. LA CITTÀ METROPOLITANA

L'Unione europea si è posta l'ambizioso obiettivo di portare entro il 2020 il peso del comparto manifatturiero sul proprio PIL al 20%, dal 15,6% del 2011. Le quattro priorità individuate nella strategia *Europa 2020* per perseguire tale obiettivo sono mirate a facilitare gli investimenti nelle nuove tecnologie e nell'innovazione, a migliorare le condizioni di mercato interno e internazionale, a estendere l'accesso ai finanziamenti, a sostenere gli investimenti in capitale umano e competenze.

Alcune di queste linee strategiche non possono che essere portate avanti a livello comunitario, altre richiedono politiche industriali nazionali. Altre ancora sono perseguibili con maggiore efficacia a livello locale: basti pensare che il 67% del PIL dell'Europa è prodotto in regioni metropolitane. È per questo che l'Unione europea prevede che almeno il 50% del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per un ammontare di 80-90 miliardi di euro, venga investito nelle aree urbane tramite programmi operativi generali nel periodo finanziario 2014-2020, mentre una quota minima del 5% delle assegnazioni nazionali del FESR è stata stanziata a favore dello sviluppo urbano sostenibile integrato per garantire che esso sia prioritario in tutti gli Stati membri.

In Italia, le politiche industriali sono state finora appannaggio dello Stato e delle Regioni. La legge 56/2014, più nota come «legge Delrio», che ha portato alla nascita delle Città metropolitane, ha però introdotto un nuovo attore chiave nella promozione del comparto manifatturiero. Le Città metropolitane vengono istituite, infatti, con il compito primario di promuovere lo sviluppo socioeconomico del proprio territorio, e così facendo rilanciare più complessivamente la competitività e la crescita dell'economia nazionale, compreso proprio il comparto manifatturiero.

Questo compito può essere assolto dal nuovo ente lungo due linee d'azione principali. Da un lato, agendo su quei fattori abilitanti dello sviluppo economico che possono essere almeno in parte governati alla scala provinciale, quali ad esempio la pianificazione strategica, la semplificazione della pubblica amministrazione locale, la gestione e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, il marketing territoriale, il sostegno all'innovazione e alla nuova

imprenditorialità, l'attuazione dell'Agenda digitale. Dall'altro lato, condividendo con le Regioni la programmazione dei fondi strutturali europei, che rappresentano oggi una delle risorse chiave per lo sviluppo economico, e manifatturiero in primis.

Occorre però riconoscere che le Città metropolitane, nate a inizio 2015, sono ancora in fase di «rodaggio»: nel corso dell'anno hanno progressivamente articolato la propria strutturazione, e stanno ancora definendo le modalità per implementare le nuove funzioni che sono state loro attribuite, in particolare la pianificazione strategica e la promozione dello sviluppo socioeconomico. Questo capitolo è allora dedicato a ricostruire lo stato di avanzamento del processo di attuazione della Città metropolitana di Napoli, per capire che ruolo essa potrà avere nella promozione delle quattro «A» analizzate nei precedenti tre capitoli. In particolare, in 4.1 si descrivono, in dettaglio, la missione del nuovo ente e le specificità che esso presenta nel contesto napoletano. In 4.2 si illustra il percorso legislativo – con i suoi numerosi passi avanti e indietro – che, a livello nazionale e napoletano, ha portato all'istituzione della Città metropolitana. In 4.3 si esamina quale sia l'estensione dell'area metropolitana napoletana *de facto* e che implicazioni abbia l'aver delimitato l'ambito spaziale della Città metropolitana entro i confini provinciali. In 4.4 si analizza l'organizzazione interna del territorio della Città metropolitana napoletana, in vista della prossima definizione delle zone omogenee. Infine, in 4.5 si esaminano le tre principali funzioni della Città metropolitana in termini di pianificazione strategica, pianificazione territoriale e promozione dello sviluppo economico.

4.1. NAPOLI, UN «UNICUM» METROPOLITANO

Il 1° gennaio 2015 la Città metropolitana di Napoli ha sostituito l'omologa Provincia, come previsto dalla legge 56/2014, più nota come «legge Delrio». Tale legge, dopo 15 anni, ha dato attuazione a quella riforma del Titolo V della Costituzione che nel 2001 aveva introdotto le Città metropolitane nella Carta costituzionale quali elementi costitutivi della Repubblica italiana, al pari di Regioni, Province e Comuni.

La legge, pur se fortemente motivata da esigenze di risanamento delle finanze pubbliche e di contestuale riduzione dei

cosiddetti «costi della politica», si inserisce in un più ampio – e di più lungo periodo – disegno di riforma della *governance* degli enti locali. Tale disegno prevede di ridurre a due – il Comune e la Regione – i livelli di governo eletti a suffragio universale. Il terzo livello attualmente esistente, quello della Provincia, viene per ora trasformato in ente elettivo di secondo grado¹, ma è destinato ad essere soppresso tramite una prossima riforma costituzionale, e le funzioni da esso finora esercitate dovrebbero essere assorbite dalle Unioni di Comuni², che la stessa legge 56/2014 promuove. Solo in alcuni ambiti territoriali ben precisi – specificati esplicitamente dalla legge e corrispondenti alle principali aree metropolitane italiane: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Torino, Venezia, più Roma capitale con disciplina speciale³ – la Provincia viene sostituita dalla Città metropolitana, a sua volta elettiva di secondo grado: il Sindaco della città capoluogo diventa anche il Sindaco metropolitano, ed il Consiglio metropolitano è composto da amministratori comunali eletti tra loro. In sostanza, l'associazionismo intercomunale diventa il caposaldo dell'intera riforma del governo di area vasta: sia per le Città metropolitane, che sono governate da un consesso di sindaci e consiglieri comunali, sia per le Unioni di Comuni, destinate a

¹ I suoi organi sono cioè eletti non direttamente dai cittadini, ma dai Sindaci e consiglieri comunali che a loro volta sono stati eletti direttamente al livello comunale (anche se come si vedrà nel paragrafo 4.4, lo Statuto della Città metropolitana di Napoli ha reintrodotto l'elezione diretta).

² Le Unioni di Comuni sono state introdotte dalla legge 142/1990 come una delle possibili forme di associazionismo intercomunale (insieme alle convenzioni, i consorzi, gli accordi di programma e le Comunità montane). La legge 122/2010 ha reso obbligatoria la natura delle Unioni: i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nonché quelli appartenenti o appartenuti a Comunità montane e aventi meno di 3.000 abitanti, devono obbligatoriamente svolgere in forma associata, tramite Unioni o convenzioni, le funzioni fondamentali di propria competenza (quali, ad esempio, la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, le attività di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi, l'organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e di riscossione dei relativi tributi, la polizia municipale e amministrativa locale). Il termine ultimo per l'avvio obbligatorio dell'esercizio associato delle suddette funzioni è però stato progressivamente posticipato: la legge 11/2015 l'ha attualmente fissato al 31 dicembre 2015.

³ La data di istituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria, comune commissariato per mafia dall'ottobre 2012, è stata posticipata al 1° gennaio 2016. Oltre alle disposizioni riguardanti i territori delle regioni a statuto ordinario, la legge stabilisce che anche nelle regioni a statuto speciale possano essere istituite Città metropolitane. Tra le regioni a statuto speciale, il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna e la Sicilia hanno avviato processi normativi volti all'istituzione delle Città metropolitane di Trieste, Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

sostituire le Province nel resto del Paese (Orlando 2015).

L'istituzione delle Città metropolitane supera il principio di uniformità territoriale delle amministrazioni locali che era stato introdotto dalla legge Rattazzi del 1859. Perché prevedere, in alcune e sole aree del Paese la presenza di un ulteriore livello di governo, quello delle Città metropolitane, e non limitarsi a che anche qui le funzioni delle sopprimende Province vengano esercitate dalle Unioni di Comuni?

Perché, come evidenziato da uno dei costituzionalisti che hanno contribuito alla formulazione e all'attuazione della legge 56/2014 (Pizzetti 2015), le Città metropolitane hanno finalità diverse e nuove rispetto a quelle delle Province che vanno a sostituire. Ereditano sì le funzioni delle Province⁴ (anche se – in prospettiva – potrebbero delegarle alle Unioni di Comuni che si formeranno all'interno dei loro confini), ma a differenza di queste ultime non sono enti «a fini generali», aventi essenzialmente l'obiettivo della tutela delle comunità residenti sul loro territorio, del coordinamento dei Comuni e delle Unioni che ne sono espressione, della soddisfazione delle esigenze dei loro cittadini. Le Città metropolitane sono invece «enti a missione definita», missione che è esplicitata dalle tre finalità – per l'appunto nuove e specifiche – loro assegnate dalla legge: la cura dello sviluppo strategico del territorio, la promozione e gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture, la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello (ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee). Tre finalità soltanto, ma che vanno tutte nel medesimo senso: fare della Città metropolitana un ente primariamente rivolto allo sviluppo strategico del suo territorio.

«La Città metropolitana non ha come fine primario il soddisfacimento delle esigenze e necessità locali. Essa deve dedicare le sue energie alla definizione e, per quanto di sua competenza (le funzioni fondamentali e altre che potranno esserle assegnate da Stato e regioni), all'attuazione di un progetto di sviluppo strategico, compatibile con le potenzialità del territorio nel quale opera, ma che deve traguardare anche la stessa comunità

⁴ Le funzioni fondamentali delle Province sono così individuate dalla legge 56/2014: pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto e costruzione e gestione delle strade provinciali, programmazione della rete scolastica (di secondo grado) e gestione dell'edilizia scolastica, raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale, pari opportunità.

che su questo territorio vive. [...] Dunque, compito della Città metropolitana è assicurare lo sviluppo del suo territorio anche al di là, e oltre, le esigenze della comunità che vi risiede. In sostanza, la Città metropolitana deve avere come obiettivo *un piano di sviluppo del territorio che sia in grado anche di attrarre nuovi investimenti, nuovi insediamenti culturali, scientifici e produttivi, ed eventualmente anche nuova popolazione in grado di favorirne il perseguimento»* (Pizzetti 2015, p. 19; corsivi dell'autore).

In altre parole, le Città metropolitane vengono viste come enti che dovrebbero essenzialmente porsi l'obiettivo di promuovere lo sviluppo socioeconomico del proprio territorio, ma in un orizzonte più ampio: contribuire contemporaneamente allo sviluppo socioeconomico dell'intero Paese Italia, perché in esse si concentrano i principali fattori di competitività e innovazione che sono i propulsori dello sviluppo. Già oggi i territori corrispondenti alle dieci Città metropolitane istituite dalla legge 56/2014 e alle cinque che potranno nascere nelle Regioni a statuto speciale rappresentano il 16% della superficie nazionale e il 17% dei comuni italiani, ma rispetto al totale nazionale ospitano il 36% della popolazione, generano il 39% del PIL, producono il 42% dei brevetti italiani presentati all'European Patent Office. La nascita del nuovo ente metropolitano è pensata per dare a queste aree strumenti innovativi e più efficaci per accrescere ancora il loro contributo allo sviluppo nazionale, in primo luogo attraverso l'attivazione di reti e relazioni con le altre città europee.

Questa finalità sembra essere stata colta dallo Statuto che il Consiglio metropolitano di Napoli ha approvato l'11 giugno 2015⁵. Esso richiama esplicitamente, nel suo preambolo, l'obiettivo primario della crescita e dello sviluppo: «Questa 'Nuova Città', nella consapevolezza di essere un'area strategica per il Mezzogiorno e per l'intera Italia, persegue – con il concorso attivo dei suoi cittadini e dei Comuni che la compongono – l'obiettivo di una rinnovata crescita economica e civile. Tale crescita è la premessa indispensabile per valorizzare compiutamente le straordinarie capacità attrattive di cui essa dispone, per rafforzarne i legami comunitari, per collaborare e per competere,

⁵ In altre realtà metropolitane questa capacità di cogliere le effettive finalità del nuovo ente è mancata: «Guardando agli statuti adottati dalle città metropolitane che hanno provveduto ad adottarli, è inevitabile constatare che, almeno in linea di massima, la Città metropolitana si è auto-percepita più come una forma associativa di comuni che come un ente di missione avente come scopo centrale della sua attività lo sviluppo del territorio» (Pizzetti 2015, pp. 24-25).

forte della propria inconfondibile identità, con le altre aree territoriali del Mediterraneo, dell'Europa e del mondo».

In effetti, in un'area come quella napoletana, la promozione dello sviluppo economico – e, in esso, di quelle quattro «A» che costituiscono i principali punti di forza del settore manifatturiero, come si è mostrato nei primi tre capitoli – non può essere pensata se non a livello metropolitano⁶. Da un lato, infatti, l'area metropolitana è costituita da un tessuto insediativo privo di soluzioni di continuità, che costituisce un «unicum» per la densità che arriva a sviluppare. Napoli è, tra le dieci Città metropolitane finora istituite in Italia, la più piccola come superficie (complessivamente, è al 96° posto tra le province italiane): un sesto di Torino, un quinto di Roma (la distanza tra Napoli e Caserta è quasi pari al diametro del Grande raccordo anulare), la metà di Venezia. Al tempo stesso, è quella che ha la più alta densità di popolazione: 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/kmq, che sale però oltre gli 8.200 non solo nel capoluogo, ma in tutta la provincia se si rapportano gli abitanti alla sola superficie urbanizzata (che corrisponde al 32,5% della superficie totale). I primi sei comuni italiani per densità sono napoletani (salgono a otto sui primi dieci): Casavatore e Portici con oltre 12.000 abitanti/kmq, seguiti da San Giorgio a Cremano, Melito di Napoli, Napoli e Frattaminore (dato 2015; fonte: ISTAT). Così come sono napoletani i primi 9 comuni italiani per consumo di suolo⁷, che raggiunge l'85,4% a Casavatore e supera il 70% ad Arzano e Melito di Napoli (dato 2012; fonte: ISPRA).

Al tempo stesso – in parte in conseguenza di questo modello insediativo – Napoli è un «unicum» tra le Città metropolitane

⁶ Non a caso, a lungo il soggetto pubblico che più ha promosso la visibilità della dimensione metropolitana nel contesto napoletano e ne ha postulato il governo è stato l'Unione Industriali, ed il Piano regolatore del Consorzio per le Aree di Sviluppo Industriale (1965-68) è oggi riconosciuto come il piano sovra comunale più efficace realizzato nell'area napoletana (Moccia 2011). Più di recente, l'Unione Industriali sta giocando un ruolo attivo in relazione alla riforma che istituisce le Città metropolitane, sia con la promozione di studi al riguardo (si veda Centro Studi Unione Industriali Napoli 2014), sia attraverso la partecipazione alle iniziative promosse dalle associazioni e reti di categoria nazionali (si veda il *Manifesto delle Città Metropolitane italiane* della Rete Associazioni Industriali Metropolitane del 2015, e il *position paper* di Confindustria *L'attuazione della Legge Delrio. Prime indicazioni di policy sul riordino delle funzioni*).

⁷ L'unico al di fuori della provincia napoletana è al settimo posto: Lissone di Monza e Brianza, con un consumo di suolo pari al 64%.

anche per le sue condizioni di problematicità e criticità (Benucci e Maugeri 2014). In termini ambientali, per la vulnerabilità sismica e vulcanica, con due aree – i Campi Flegrei a nordovest e il Vesuvio a sud – che determinano un’elevata condizione di rischio su un quarto del territorio provinciale; ma anche per i dissesti idrogeologici e i livelli di inquinamento del suolo e delle acque (Mazzeo 2015). In termini antropici, per i problemi di abusivismo edilizio, di fabbisogno abitativo, di condizioni di accessibilità, di carenze nei servizi pubblici (Forte 2015a).

Sono criticità che travalicano i singoli confini comunali (e in parte, come si dirà nel paragrafo 4.3, anche gli stessi confini provinciali), e che non possono essere affrontati se non a scala metropolitana. E senza un loro superamento, è difficile immaginare come promuovere un effettivo sviluppo socioeconomico. Ecco allora che la Città metropolitana viene a costituire un’occasione forse unica per ripensare un efficace governo di area vasta capace di essere anche, se non soprattutto, strumento di sviluppo, in primis di quei settori di punta dell’industria napoletana che si sono descritti nei primi tre capitoli del testo.

4.2. UN LUNGO PERCORSO

La legge 56/2014 ha portato a traguardo un processo di istituzione delle Città metropolitane che si è protratto per decenni, accompagnato da un lungo e discontinuo dibattito su quale fosse l’approccio più adatto a governare quei processi di metropolizzazione che travalicano le partizioni amministrative.

Questo dibattito si è incentrato su due forme «idealtipiche» di governo metropolitano: il modello strutturale e quello funzionale⁸.

Il modello strutturale, anche detto della sovra-comunalità, fa riferimento a un governo unico e formalizzato e si basa su enti

⁸ Luigi Bobbio (2002) evidenzia come questi due modelli possano in realtà essere considerati gli estremi di un continuum, al cui interno possono essere individuati molteplici approcci: quelli più *hard* (come ad esempio l’«annessione» di comuni minori a un comune centrale, o le città-stato e le città-regione tedesche o austriache), opzioni di governi metropolitani di secondo livello (come ad esempio le *Communautés urbaines* francesi: Lione, Bordeaux, Lille, Strasburgo, ecc.), e modelli decisamente più *soft* (come le associazioni volontarie di Comuni: New York, Los Angeles, San Francisco, ecc. o la formazione di agenzie funzionali che agiscono su scala metropolitana, come gli *special districts* statunitensi, i *joint committees* nel Regno Unito, ecc.).

elettivi di primo livello; i fautori di questa opzione sostengono la necessità di una riforma istituzionale e di una ridefinizione dall'alto dei diversi livelli di governo. Merloni (1986), ad esempio, interpreta la riforma metropolitana come strumento di canalizzazione istituzionale di conflitti altrimenti ingovernabili, puntando quindi su un governo unitario, munito di investitura elettorale diretta e sufficiente autorità. I comuni metropolitani sarebbero sì dotati di spazi di autonomia, ma il livello superiore di governo sarebbe provvisto di risorse sufficienti a dirimere le conflittualità.

Il modello funzionale punta, invece, su forme di cooperazione «dal basso»; è il modello dell'inter-comunalità che fa riferimento all'azione di cooperazione volontaria tra i comuni ed è fondato sul decentramento e sulla collaborazione. Si basa su varie modalità di funzionamento e sistemi di rappresentanza: modelli associativi sia di tipo generale (ad esempio associazioni per la pianificazione strategica) che specifico (ad esempio agenzie per l'ambiente metropolitano, per i trasporti, ecc.). I sostenitori di questa opzione ribadiscono la convinzione che il coordinamento spontaneo dei promotori di politiche urbane attraverso forme di *governance* inclusiva possa garantire un più efficace governo dell'area vasta: per esempio, Urbani (1988) afferma che la variabilità nello spazio e nel tempo delle varie dinamiche di metropolizzazione mal si presta a essere governata da un'unica autorità metropolitana, e predilige soluzioni funzionaliste più flessibili, a geometria variabile.

Entrambi i modelli presentano vantaggi e svantaggi. Le forme istituzionali dure (sovra-comunali ed elettive), maggiormente formali, sono istituzioni ingombranti per la loro dimensione e per il peso politico che esercitano; esse, generalmente, tendono a incontrare ostilità e diffidenze da parte degli altri livelli esistenti di governo (comunale, provinciale o regionale). D'altro canto, le forme istituzionali morbide (intercomunali e non elettive) facilmente mancano di un supporto tecnico adeguato e non possiedono l'autorevolezza che deriva dall'essere state elette (necessaria per affrontare efficacemente problemi quali le scelte localizzative di infrastrutture invise a livello locale, la perequazione territoriale e finanziaria, ecc.). Esse, inoltre, se non sostenute da una regia forte, rischiano di dare troppo spazio alle istanze localistiche, di essere paralizzate dai veti e di impedire il raggiungimento di una visione d'insieme (Fedele e Moini 2006).

I due modelli sono riscontrabili nell'evoluzione degli assetti istituzionali delle aree metropolitane nell'Europa occidentale, le

quali – pur nelle differenze legate ai contesti istituzionali dei diversi Paesi – si sono modificate secondo un percorso analogo. Negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, l’istituzione delle aree metropolitane secondo un modello strutturale era stata un’esperienza diffusa in molti Paesi europei, anche se aveva prodotto risultati ancora «acerbi», smantellati in gran parte durante gli anni Ottanta⁹. L’istituzione di aree metropolitane è ripresa in Europa con nuovo vigore durante gli anni Novanta, questa volta però secondo un modello prevalentemente funzionalista, proprio per cercare di ovviare alle resistenze dei vari livelli di governo locale e ridurre conflitti già emersi in passato. La maggior parte delle sperimentazioni ha riguardato non più tanto, come in precedenza, la creazione di un super-governo metropolitano seguendo un’ottica, per così dire, di *government*; esse hanno, semmai, perseguito un’ottica di *governance* metropolitana (Le Galés 2002), prediligendo un governo senza istituzioni forti, la diffusione di pratiche di interazione, la messa in rete di risorse e una maggiore condivisione delle responsabilità (Lanza e Spalla 2008). Negli ultimi dieci-quindici anni si è invece tornati nuovamente a creare apposite istituzioni di livello metropolitano, dotate di specifici poteri e strumenti di amministrazione secondo il modello strutturale.

I due modelli di governo metropolitano, strutturale e funzionale, sono riscontrabili anche in Italia, dove negli anni Novanta si è creata una situazione apparentemente contraddittoria: da un lato, si sono succedute una serie di leggi che tentavano di istituire un ente metropolitano di tipo strutturale, a partire dalla legge 142/1990 denominata *Ordinamento delle autonomie locali*; dall’altro lato, a fronte dei ripetuti fallimenti di questo percorso normativo, si sono diffuse forme e pratiche di *governance* metropolitana dal basso, secondo un modello funzionale¹⁰.

Questo tortuoso percorso normativo si è interamente riflesso a

⁹ In particolare, alcuni problemi – ad esempio, il difficile rapporto tra i governi metropolitani e le altre istituzioni locali, una ripartizione delle competenze tra i diversi soggetti non chiaramente definita o, ancora, una scarsa considerazione di questi problemi da parte dei cittadini – non avevano certo giocato a favore di queste prime sperimentazioni.

¹⁰ Per una rassegna esemplificativa di alcuni casi europei di governi metropolitani e una ricostruzione storica della legislazione sulle Città metropolitane in Italia, si rimanda a Crivello (2015).

livello locale¹¹. A Napoli uno dei primi tentativi di definire un ambito intercomunale su cui impostare politiche urbanistiche fu il progetto di *Piano Regolatore Intercomunale* adottato nel 1958, che coinvolgeva il capoluogo e altri 20 comuni limitrofi¹². Il piano fu bocciato dal Ministero dei lavori pubblici, in quanto l'inquadramento del comune nell'ambito di un territorio più vasto fu ritenuto insufficiente. Il compito di rielaborare il piano venne affidato ad una commissione presieduta da Luigi Piccinato, che nel 1964 presentò una proposta (destinata a restare non approvata) di *Schema di Piano Regolatore del Comprensorio di Napoli*. Il piano individuava un comprensorio di 96 comuni (68 in provincia di Napoli, 18 in quella di Caserta e 10 in provincia di Salerno; figura 4.1a), per riequilibrare le eccessive tendenze insediative centripete gravanti sul capoluogo attraverso l'individuazione di aree di sviluppo residenziale e industriale extraurbano a Giugliano, a Pomigliano, nell'Agro nocerino e lungo il nuovo asse di trasporto Marcianise-Napoli.

Nel 1974 la Regione Campania elaborò una *Proposta di indirizzi politico-operativi per la programmazione economica e territoriale*, che divideva la regione in due zone: l'area metropolitana e il resto del territorio campano; la prima comprendeva la pianura campana, la penisola sorrentina-amalfitana, la valle del Sarno e quella Caudina.

Gli *Indirizzi di assetto territoriale* formulati nel 1981 dal Comitato tecnico-scientifico della programmazione, su incarico della Regione, per guidare e gestire la ricostruzione nelle aree colpite dal terremoto l'anno precedente, organizzavano gli investimenti in modo da riequilibrare lo sviluppo economico e territoriale della regione. In tale prospettiva, individuavano un'area metropolitana napoletana – a partire dall'accorpamento di alcune

¹¹ Per una rassegna dettagliata dei documenti e studi che negli ultimi cinquant'anni hanno preso in considerazione l'area urbanizzata gravitante intorno a Napoli si rimanda a Smarrazzo (1997).

¹² Negli anni Cinquanta piani regolatori intercomunali erano stati proposti anche a Milano e Torino. A Milano, la proposta nel 1951 di un primo Piano Intercomunale si insabbiò sia perché si scontrò con l'insofferenza dei comuni minori per una forma di pianificazione che confermava il ruolo egemonico del capoluogo, sia perché lo stesso comune di Milano, dopo l'approvazione del Piano Regolatore Generale nel 1953, si trovò impegnato in una difficile fase attuativa che non lasciava molto spazio ad un allargamento delle prospettive (Romano 2007). A Torino, il piano proposto nel 1954 risultò essere uno strumento elaborato dalla città per un territorio molto più ampio rispetto alla propria giurisdizione e senza un potere giuridico sufficiente per riscuotere risultati efficaci sui comuni limitrofi (Corsico 2005).

USL – di 84 comuni, che escludeva quelli della penisola sorrentina e ne incorporava invece 16 dalla provincia di Caserta (figura 4.1b).

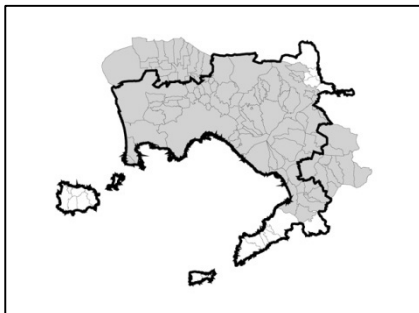
La *Proposta di Piano di assetto territoriale* approvata dalla Regione Campania nel 1984 individuava un'area metropolitana di 129 comuni, includendo tutti quelli della provincia di Napoli più altri delle province di Caserta, Avellino e Salerno (figura 4.1c).

Il *Piano regionale di sviluppo* approvato dalla Regione nel 1990 organizzava la programmazione su una serie di unità territoriali, tra le quali compariva un'area metropolitana di Napoli di 63 comuni appartenenti alle province di Napoli e Caserta (figura 4.1d), al cui interno veniva individuata una «area napoletana propria» di 34 comuni.

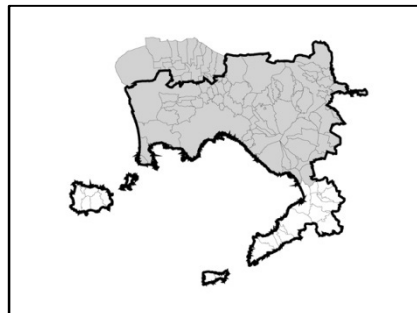
Delimitazioni «istituzionali» dell'area metropolitana napoletana proposte fino al 1990

Figura 4.1. - Fonte: Smarrazzo (1997)

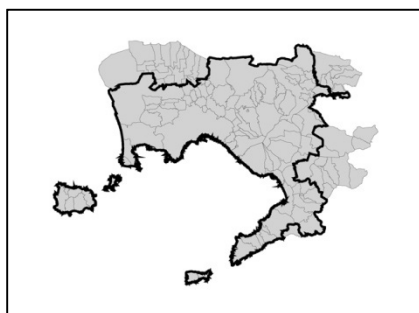
a) 1964



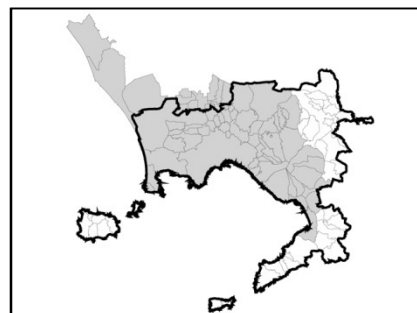
b) 1981



c) 1984



d) 1990



A seguito della legge 142/1990¹³, la Regione affidò al Comitato tecnico-scientifico (CTS) della programmazione l'incarico di definire i criteri per la delimitazione dell'area metropolitana napoletana. Il Comitato propose tre ipotesi:

- un'area vasta di 129 comuni, comprendente i 92 della provincia di Napoli, 19 comuni dell'area aversana e 18 dell'area di Caserta (figura 4.2a);
- un'area coincidente con i confini della provincia (figura 4.2b);
- un'area ristretta, individuata come area consolidata caratterizzata da elevati livelli di complementarità con il capoluogo, e a sua volta articolata su due possibili configurazioni, una di 42 comuni (che esclude la zona del Nolano e la penisola sorrentina; figura 4.2c) e una di 75 comuni (che esclude la sola zona costiera sorrentina; figura 4.2d).

Il Comitato valutò come preferibile l'ipotesi della coincidenza con la Provincia, in quanto superava le difficoltà connesse alla modifica degli ambiti amministrativi. Il processo non ebbe però modo di concretizzarsi, per l'opposizione di molti comuni (specie nelle zone del Nolano, dello Stabiese e della penisola sorrentina), orientati a non far parte della Città metropolitana e a creare una nuova provincia (Smarrazzo 1997).

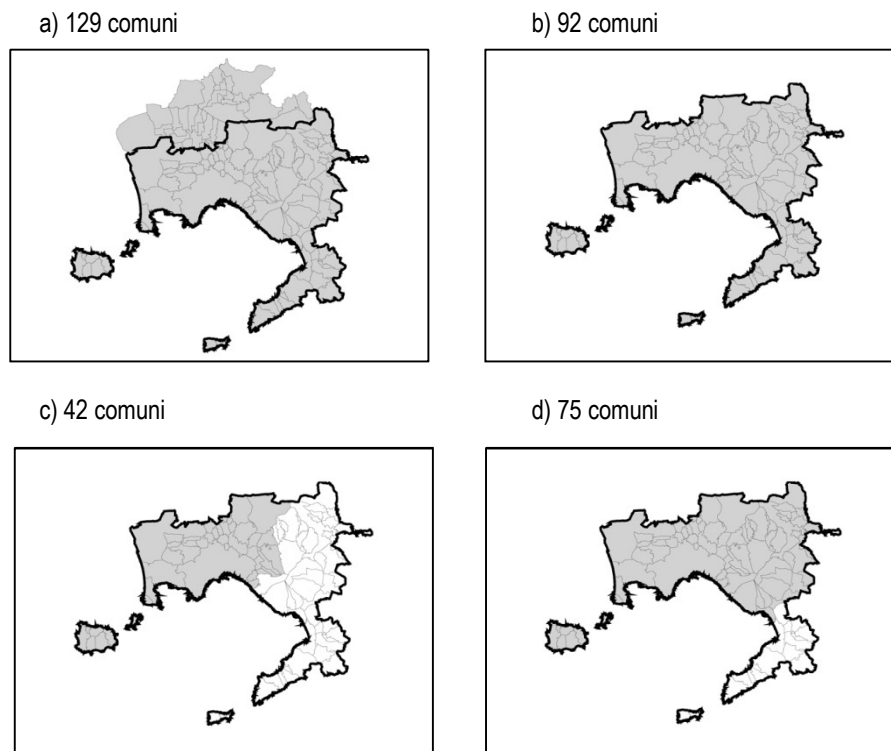
Anche il tentativo regionale – su impulso della legge 265/1999¹⁴ – di arrivare ad un accordo tra Regione, Provincia e Comuni registrò una scarsa partecipazione da parte degli enti locali (Regione Campania 2006).

¹³ La legge 142/1990 denominata *Ordinamento delle autonomie locali* aprì la strada alla costituzione della cosiddetta Città metropolitana, vista come ente territoriale di governo dell'area metropolitana con potestà statutaria propria. La legge individuava due livelli di amministrazione locale ovvero la Città metropolitana e i Comuni, e indicava in un anno il periodo entro cui le Regioni avrebbero dovuto stabilire le nuove delimitazioni delle Città metropolitane, mentre non fissava scadenze per la distribuzione delle funzioni tra Città metropolitana e Comuni. Venivano inoltre definiti come organi della Città metropolitana il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il sindaco metropolitano. Le Città metropolitane individuate erano: Roma, Milano, Genova, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Venezia e Bari. La legge 42/2009 avrebbe poi istituito anche la Città metropolitana di Reggio Calabria. La legge 436/1993 rese poi opzionale, e non più obbligatorio, l'atto di definire le aree da parte delle Regioni; tra il 1990 e il 2000 solo Veneto, Emilia Romagna, Liguria e Toscana emanarono leggi regionali che definirono la delimitazione territoriale delle proprie Città metropolitane.

¹⁴ La legge 265/1999 (accolta poi nel Testo unico degli enti locali 267/2000) affidò la costituzione della Città metropolitana a Comuni e Province (che avrebbero dovuto adottarne lo statuto, indicarne l'articolazione interna e le funzioni, l'organizzazione, ecc.); entro 180 giorni le Regioni avrebbero dovuto definirne il perimetro.

**Delimitazioni «istituzionali» dell'area metropolitana napoletana
proposte dal CTS a seguito della legge 142/1990**

Figura 4.2. - Fonte: Smarrazzo (1997)



Infine, il Piano territoriale regionale adottato dalla Regione nel 2006 e approvato nel 2008 «non intende proporre una delimitazione definita» dell'area metropolitana, ma si limita a suggerire i Sistemi territoriali di sviluppo (vedi paragrafo 4.4) come base per tale operazione (Regione Campania 2006, p. 289).

I fallimenti appena illustrati dei tentativi di istituire per legge un'area metropolitana, sia a livello nazionale sia a livello napoletano (come del resto in tutti gli altri contesti metropolitani italiani), derivano soprattutto da due fattori. Da un lato, l'istituzione di autorità di livello metropolitano è stata, sin da subito, fonte di controversie tra gli attori coinvolti, in particolare Regioni, Province e Comuni che, a vario titolo, temevano una riduzione dei propri ruoli politico-istituzionali, oltre che un

ridimensionamento delle proprie competenze e/o la perdita della loro identità. Dall'altro lato, la soluzione di ritagliare un'area metropolitana comportava il dilemma della «ciambella»: che fare delle porzioni di territorio provinciale che restavano al di fuori dell'area metropolitana (sia nel caso di aree metropolitane più ristrette delle Province, come a Torino, sia nel caso delle Province contigue che vedevano una parte del loro territorio inglobato da un'area metropolitana più estesa della provincia del capoluogo, come in molte proposte appena illustrate per Napoli)?

4.3. IL PROBLEMA DEI CONFINI

È proprio per superare questi ostacoli che negli ultimi anni emerge, prima con la legge 135/2012, poi con la 56/2014¹⁵, la proposta di identificare il nuovo ente metropolitano con la Provincia, ovviando così al problema di territori residuali e non aggiungendo un vero e proprio nuovo livello amministrativo quale sarebbe stata l'area metropolitana. Occorre però capire quanto questa delimitazione, un po' meccanica, di tipo «amministrativo» permetta di governare in modo efficace quei fenomeni di metropolizzazione (quali le interdipendenze funzionali, l'integrazione economica e sociale, la continuità morfologica ecc.) il cui raggio di estensione può essere ben diverso da quello provinciale. Non solo: tali fenomeni, pur influenzandosi e intrecciandosi tra loro, possono dispiegarsi su ambiti spaziali non necessariamente identici, e oltretutto evolvere

¹⁵ La legge 135/2012 all'art. 18 prevedeva l'istituzione, entro il 1° gennaio 2014, delle Città metropolitane di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria con la contestuale soppressione delle relative Province, con i cui confini la nuova istituzione avrebbe coinciso. La legge 135 istituiva, poi, in ciascuna provincia interessata una Conferenza metropolitana composta dal presidente della Provincia e dai Sindaci dei Comuni del territorio, il cui compito avrebbe dovuto essere quello di elaborare lo statuto provvisorio della Città metropolitana entro il novantesimo giorno precedente la scadenza prevista per l'istituzione dell'ente. La fine dei lavori delle conferenze metropolitane era prevista per il 1° novembre 2013. Anche la legge 135/2012 si è però risolta in un fallimento: dapprima il comma 115 del maxi-emendamento del Governo alla Legge di stabilità 2013 ha rimandato di un anno le scadenze previste dal provvedimento; nel luglio del 2013 è poi intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale che ha reso nulle le disposizioni relative alle Province contenute all'interno della legge stessa, rigettando la legittimità anche dei provvedimenti riguardanti le Città metropolitane. La riforma è stata però nuovamente perseguita prima dal Governo Letta nella seconda metà del 2013 e poi dal Governo Renzi, per vedere infine la luce, come si è visto, nella XVII Legislatura con la legge 56/2014.

nel tempo con dinamiche differenti.

Secondo Martinotti (1993), una delimitazione analitico-operativa di tali fenomeni, e dunque delle aree metropolitane *de facto*, può essere realizzata secondo tre criteri:

- *omogeneità*, tra comuni che hanno caratteristiche simili rispetto ad alcuni parametri come la dimensione demografica, la densità, le caratteristiche socioeconomiche ecc.;
- *morfologia*, in termini ad esempio di contiguità spaziale o di appartenenza a sistemi orografici o geografici in senso lato;
- *interdipendenza*, nel caso di comuni tra cui avvengono scambi di persone, beni o informazioni¹⁶.

L'applicazione di ciascuno di questi criteri (o di loro combinazioni) può portare all'individuazione di diverse porzioni di territorio, come emerge dalla seguente rassegna per Napoli.

Negli studi territoriali, i primi tentativi di delimitazione sistematica delle aree metropolitane in Italia¹⁷ sono stati condotti da Cafiero e Busca (1970) per la Svimez, sulla base di parametri di omogeneità¹⁸: vengono individuate 26 aree metropolitane in base ai dati censuari del 1951, e 32 nel 1961; l'area di Napoli risulta complessivamente composta da 144 comuni nel 1951 (estendendosi già ben oltre i confini provinciali, fino a includere 29 comuni nel Casertano e 30 nel Salernitano) e da 151 nel 1961.

Secondo parametri analoghi¹⁹, Marchese (1981, 1989, a cura di, 1997, a cura di) e poi Basta, Morchio e Sanguineti (2009)

¹⁶ Secondo Dente (2012), i due primi criteri permetterebbero di individuare l'area urbana propriamente detta, mentre il terzo farebbe riferimento alla «regione urbana». In particolare, Allulli (2010) distingue tra processi di metropolizzazione (in cui si assiste ad un progressivo spostamento di residenti fuori dalla città centrale, senza rilocalizzazione delle attività, cosicché il pendolarismo continua a gravare sul nucleo centrale) e processi di regionalizzazione (in cui la diffusione fuori dalla città concerne sia residenze sia attività, determinando flussi di mobilità sempre più tra i comuni dell'hinterland e meno tra questi e il nucleo centrale): questi ultimi sarebbero ormai predominanti nelle aree metropolitane italiane, mentre i primi sarebbero ancora prevalenti solo a Genova, Roma e Palermo.

¹⁷ Già nel 1961 Aquarone aveva condotto uno studio comparativo, limitandosi però alle sole quattro aree metropolitane di Torino, Milano, Roma e Napoli, e senza adottare un criterio univoco per la loro delimitazione. Nel caso di Napoli, sulla base dei connotati delle attività industriali e terziarie, aveva individuato un'area metropolitana costituita da 76 comuni.

¹⁸ Gli autori adottano tre parametri demografico/economici: una popolazione complessiva dell'area superiore a 110.000 abitanti, un numero complessivo di attivi in attività extragricole superiore a 35.000 unità, una soglia minima di densità di 100 attivi extragricoli per chilometro quadrato in ogni comune dell'area.

¹⁹ La soglia della popolazione dell'area viene alzata a 150.000 abitanti, il numero minimo di attivi in attività extragricole a 50.000 unità nel nord, 40.000 nel sud.

aggiornano i dati per i decenni successivi fino al 2001: l'area metropolitana napoletana conta 135 comuni nel 1971, 169 nel 1981, 160 nel 1991, fino ai 174 del 2001 (di cui 88 in provincia di Napoli, 37 in quella di Caserta, 25 in quella di Salerno, 18 in quella di Avellino, 6 in quella di Benevento, figura 4.3).

Bartaletti (2009) propone una metodologia che integra parametri connessi a tutti e tre i criteri di omogeneità, interdipendenza e morfologia²⁰. Individua così nel 2006 33 aree metropolitane in Italia: quella napoletana risulta costituita da 162 comuni (figura 4.4a).

Veneri (2009) delimita le aree metropolitane come «regioni urbane funzionali» (FUR) secondo un criterio di interdipendenza: individua un nucleo centrale, costituito da uno o più comuni aventi almeno 20.000 posti di lavoro con una densità di almeno 7 posti per ettaro, e un hinterland di comuni contigui in cui almeno il 10% dei residenti occupati lavorano nel nucleo centrale (eventuali comuni completamente circondati dalla FUR sono a loro volta inclusi). L'area napoletana risulta così costituita da 125 comuni (figura 4.4b): i suoi confini travalicano abbondantemente quelli della provincia a nord e a sudest.

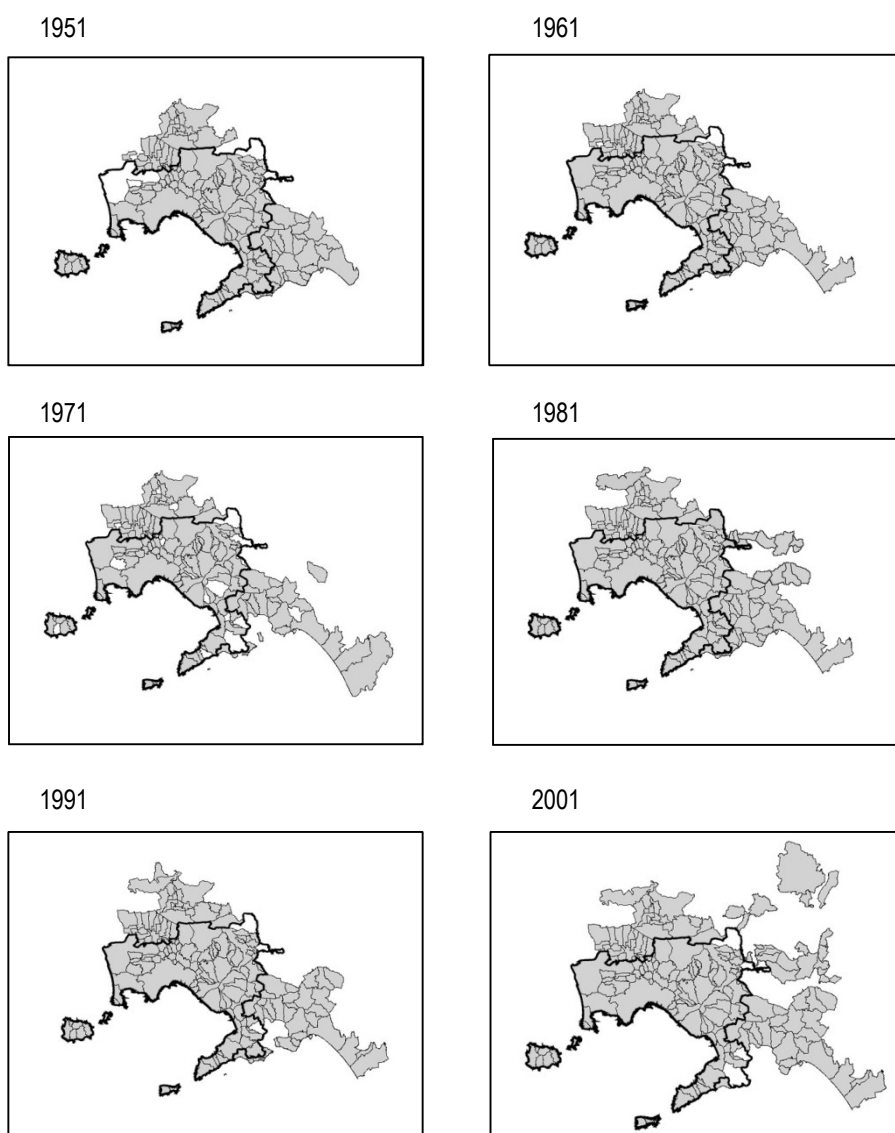
Più recentemente, l'OECD (2012) individua e classifica le aree metropolitane europee secondo un criterio di interdipendenza: viene distinto un nucleo urbano ad alta densità (almeno 1.500 abitanti/kmq) e un hinterland costituito da quei comuni con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel centro urbano principale. L'area metropolitana napoletana risulta costituita da 116 comuni, ottava tra le 31 «grandi» aree che superano il milione e mezzo di abitanti²¹, terza (dopo L'Aia e Barcellona) per densità di popolazione (figura 4.4c).

²⁰ Un'area viene definita metropolitana se ha un numero di addetti alle attività industriali e terziarie più qualificanti (in particolare commercio, credito-assicurazioni, ricerca e sviluppo) superiore alla media italiana e una popolazione della corona suburbana pari ad almeno il 50% di quella della città centrale o superiore a 50.000 abitanti; i comuni che costituiscono tale area vengono identificati sulla base di parametri connessi alla densità di popolazione, ai trend di crescita demografica decennale, alla continuità edilizia e al tasso di pendolarismo.

²¹ Milano, Roma e Torino sono al quinto, sesto e ventottesimo posto in questo primo gruppo (le prime 4 sono Londra, Parigi, Madrid e Berlino, la settima è Barcellona). Palermo, Bologna, Firenze, Genova, Catania, Bari e Venezia rientrano invece nel secondo gruppo, costituito dalle aree metropolitane con popolazione compresa tra 500.000 e 1.500.000 abitanti. Per densità di popolazione, Napoli si colloca su livelli analoghi a quelli di città asiatiche come le coreane Taegu e Gwangju e le giapponesi Osaka e Fukuoka (fonte: OECD).

**Delimitazioni dell'area metropolitana napoletana
secondo parametri di omogeneità demografica ed economica**

Figura 4.3. - Fonte: Cafiero e Busca (1970), Marchese (1981, 1989, a cura di, 1997, a cura di),
Basta, Morchio e Sanguineti (2009)



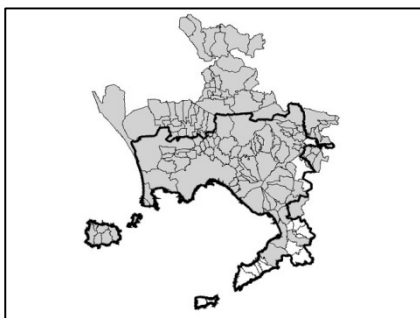
L'ESPON (l'Osservatorio europeo sullo sviluppo spaziale)

identifica le aree urbane morfologiche (MUA) e funzionali (FUA) presenti sul territorio europeo: le prime sono le aree metropolitane individuate secondo un criterio di continuità morfologica, le seconde sulla base del pendolarismo²². La FUA napoletana risulta costituita da 102 comuni, di cui dieci fuori dalla provincia; al suo interno sono individuabili ben nove MUA (la più ampia, quella incentrata sul capoluogo, è composta di 46 comuni), che vanno a coprire quasi interamente il territorio provinciale, confermandone l'eccezionale livello di densità e policentrismo (figura 4.4d).

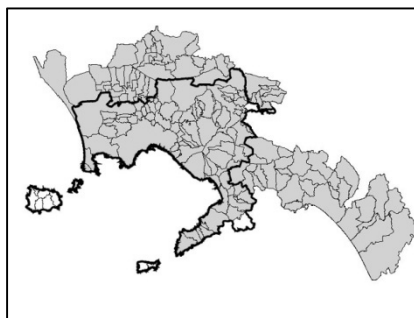
Delimitazioni dell'area metropolitana napoletana secondo diversi studi

Figura 4.4. - Fonti: Bartaletti (2009), Veneri (2009), ESPON (2011), OECD (2012)

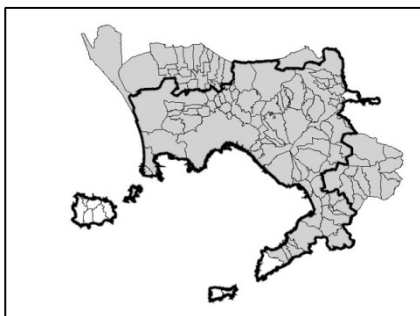
a) Bartaletti (2009)



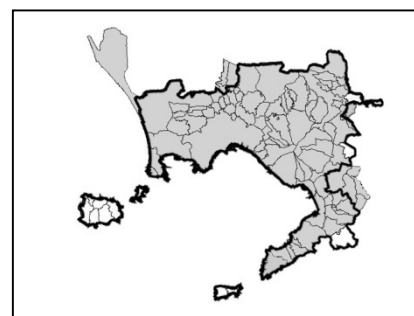
b) Veneri (2009)



c) OECD (2012)



d) ESPON (2011)



²² Le MUA sono agglomerazioni di comuni – o singoli comuni – densamente popolati e contigui: devono avere una densità di almeno 650 abitanti/kmq o una popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Le FUA costituiscono il bacino di pendolarismo delle MUA: sono composte da tutti quei comuni in cui almeno il 10% dei residenti occupati va a lavorare in un comune della MUA (ESPON 2007, 2011).

Da questa rassegna emerge una certa varietà negli ambiti territoriali inclusi nei molteplici tentativi teorici di delimitazione dell'area metropolitana napoletana, varietà legata ai diversi fenomeni presi in considerazione (pendolarismo, caratteristiche demografiche e socioeconomiche, continuità del tessuto insediativo), che, come si è già anticipato, spesso si dispiegano nello spazio su raggi diversi. Non a caso, come si è detto nel paragrafo 4.2, alcuni autori hanno messo in discussione l'opportunità di giungere ad una delimitazione univoca delle aree metropolitane, propendendo invece per soluzioni a geometria variabile, ciascuna adatta a governare un ben preciso fenomeno.

Benché dunque piuttosto differenziate, queste diverse delimitazioni sono però accomunate da una caratteristica: si dispiegano su ambiti spaziali ben più ampi rispetto al territorio provinciale, «ribattezzato» Città metropolitana dalla legge 56/2014, soprattutto a nord verso Aversa nel Casertano e verso sudest nel Salernitano. Questa situazione non è comune a tutte le Città metropolitane italiane: se si guarda alle delimitazioni condotte da ESPON per le FUA (che pure, come mostrato nella figura 4.4, nel caso napoletano non sono particolarmente estensive), uno debordamento evidente rispetto ai confini provinciali si ha chiaramente anche a Milano e a Roma; Trieste, Bologna e Firenze hanno confini abbastanza prossimi a quelli provinciali; le altre Città – Torino, Genova, Venezia, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Messina e Cagliari – hanno invece un territorio metropolitano *de facto* ben più ridotto rispetto ai confini provinciali (figura 4.5).

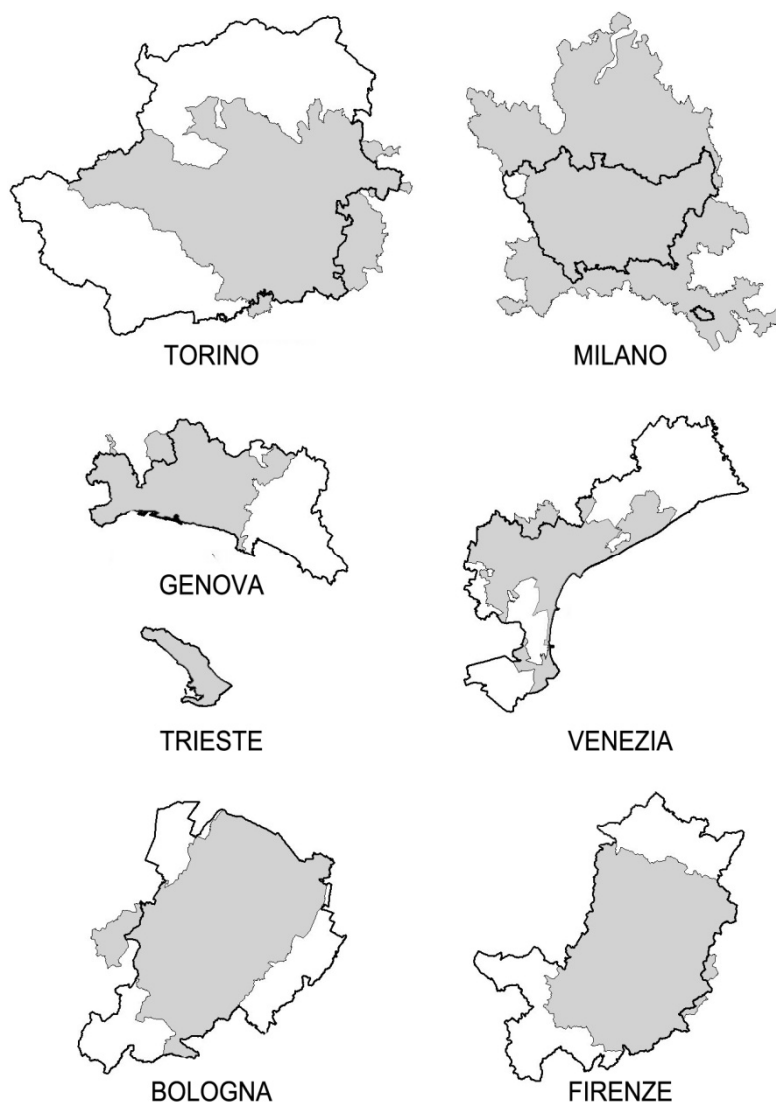
Nel caso napoletano, dunque, l'ente Città metropolitana istituito dalla legge 56/2014 si trova a governare un territorio più ridotto di quello in cui si irraggiano i processi di metropolizzazione. Forse non a caso, lo Statuto della Città metropolitana dichiara nel comma 1 dell'art. 1 che «La Città metropolitana di Napoli è un ente territoriale di area vasta espressione della comunità metropolitana», individuando nel Preambolo quest'ultima in termini socio-geografici più che amministrativi: «La comunità costituita dalle popolazioni insediate intorno al golfo di Napoli e alle sue isole, lungo le pianure, i monti ed i vulcani circostanti, unita da storici legami territoriali, economici, sociali e culturali, è ordinata istituzionalmente nella Città metropolitana di Napoli».

La legge 56/2014 stabilisce al comma 6 dell'art. 1 che il territorio della Città metropolitana coincida con quello della provincia omonima, ferma restando la possibilità per i comuni delle

province limitrofe di aderire alla Città metropolitana. In alternativa, la stessa legge affida allo Statuto la definizione delle modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la Città metropolitana.

**La delimitazione delle aree metropolitane italiane
in termini di *Functional urban area* (FUA) rispetto ai confini provinciali**

Figura 4.5. - Fonte: ESPON





Attualmente, la riflessione su questa questione si presenta ad uno stato embrionale e non è entrata in modo evidente nell'agenda politica dei soggetti coinvolti. Un ridisegno dei confini della Città metropolitana sembra alquanto improbabile sul breve termine, mentre è più percorribile la seconda strada, quella degli accordi

con i comuni, specie su alcuni temi quali la riqualificazione delle aree agricole dell'Agro-nocerino sarnese (a cavallo tra Napoletano e Salernitano), il governo delle discariche (soprattutto con il Casertano), la promozione turistica della penisola sorrentina e amalfitana. Resta il fatto che, secondo alcuni (Rossi 2007, Mazza 2015, Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori di Napoli e provincia - Consulta urbanistica 2015), solo ampliando il governo del territorio ad un ambito più ampio di quello ex provinciale sarà possibile trovare gli spazi necessari per decongestionare la Città metropolitana di Napoli.

4.4. L'ARTICOLAZIONE IN ZONE OMOGENEE

Se la delimitazione della Città metropolitana di Napoli rappresenta un primo elemento di problematicità, un secondo concerne la sua organizzazione e articolazione interna.

Come si è anticipato nel paragrafo 4.1, il territorio ricompreso nei confini provinciali è infatti tutt'altro che omogeneo, in primo luogo da un punto di vista geomorfologico, con la presenza di elementi estremamente differenziati (costa, pianura, pendici vulcaniche ecc.). Ma anche il tessuto insediativo, a fronte della sostanziale continuità dell'edificato, presenta un carattere policentrico, come dimostrato dalla presenza entro i confini provinciali di molteplici Sistemi locali del lavoro (SLL).

I SLL sono individuati dall'ISTAT come «luoghi (precisamente identificati e simultaneamente delimitati su tutto il territorio nazionale) dove la popolazione risiede e lavora e dove quindi indirettamente tende a esercitare la maggior parte delle proprie relazioni sociali ed economiche» (ISTAT 2014, p. 1). Sono costruiti come aggregazione di due o più comuni in modo da massimizzare l'autocontenimento dei flussi di pendolarismo per lavoro al loro interno: in particolare, l'ultima perimetrazione dei SLL ricavata dai dati del Censimento del 2011 si basa su un tasso di autocontenimento minimo del 60% (con l'obiettivo di superare però, nella maggior parte dei SLL individuati, il 75%)²³. In quanto

²³ Il secondo parametro utilizzato per la delimitazione dei SLL del 2011 è stato un numero di occupati residenti minimo di 1.000 unità, ovunque possibile superiore a 10.000 unità. La ripartizione dei SLL dell'ISTAT, per quanto basata sui flussi pendolari, segue un approccio diverso da quello descritto nel paragrafo 4.3 per la delimitazione dell'area metropolitana come FUA, adottato per esempio dall'ESPON e dall'OECD. In questo secondo caso, ci si limita a individuare tutti i comuni i cui

tali, i SLL permettono di distinguere quanti diversi «bacini» di utenza, gravitanti ognuno su una polarità specifica, possono essere riconosciuti in un dato territorio, e quindi ne fanno emergere il grado di policentrismo.

Nel caso di Napoli, sul territorio provinciale possono essere distinti ben dieci SLL (figura 4.6). Di questi, sei sono contenuti nei confini provinciali, mentre quattro travalicano tali confini. In particolare, quello di Napoli si estende a nord fino ad inglobare una ventina di comuni del Casertano; quello di Nola si propaga a est includendo una quindicina di Comuni della provincia di Avellino; infine, i SLL di Torre del Greco e di Positano sono a cavallo con la provincia di Salerno, inglobandone rispettivamente uno e tre comuni. Si conferma, dunque, la stretta interdipendenza funzionale che molti centri delle province contigue a Napoli hanno con comuni interni alla Città metropolitana, e al contempo il carattere fortemente policentrico di quest'ultima.

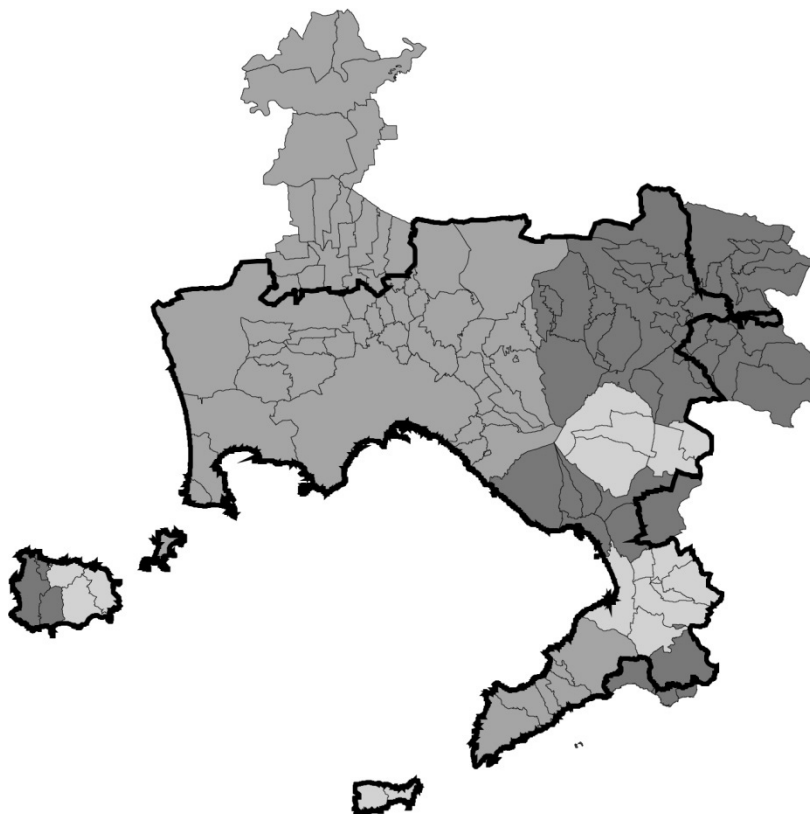
Proprio pensando a situazioni territoriali di questo tipo, la Legge 56/2014 ha stabilito che lo Statuto della Città metropolitana possa prevedere, anche su proposta della Regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per definite funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali. Per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti (ossia Roma, Milano e Napoli), la costituzione di zone omogenee è condizione necessaria (insieme con la ripartizione del comune capoluogo in zone dotate di autonomia amministrativa) affinché si possa dar luogo ad elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale²⁴.

residenti, per una percentuale superiore ad una soglia prefissata, gravitano per lavoro sul comune capoluogo o sulle altre polarità forti comprese all'interno dell'area metropolitana. Con i SLL, l'ISTAT mira invece non a perimetrare una sola area metropolitana, ma a coprire tutto il territorio nazionale in ambiti omogenei: per questo, comuni che pur presentano una certa gravitazione verso Napoli, finiscono in altri SLL se presentano un pendolarismo ancora più forte verso altre polarità. Inoltre, l'autocontenimento del pendolarismo (ossia la percentuale di flussi casa-lavoro che si svolge tra Comuni inclusi in un SLL) viene calcolato considerando non solo i flussi verso il capoluogo, ma anche quelli tra comuni minori: si tiene cioè conto del fatto che – nelle aree metropolitane, ma non solo – sempre più i cittadini residenti nei comuni della cintura di una polarità si spostano verso altri comuni della cintura e meno verso la polarità centrale (fonte: ISTAT).

²⁴ La legge prevede anche un'alternativa, valida pure per le Città metropolitane aventi meno di 3 milioni di abitanti: Sindaco e Consiglio metropolitani possono essere eletti direttamente a suffragio universale a condizione che, entro la data di indizione delle elezioni, il Comune capoluogo abbia proposto con deliberazione del Consiglio comunale un'articolazione del proprio territorio in più Comuni, che tale

I Sistemi locali del lavoro (SLL) nell'area metropolitana di Napoli

Figura 4.6. - Fonte: ISTAT. Anno 2011



Lo Statuto napoletano ha colto entrambe queste possibilità.

L'art. 4 prevede che, «in vista di un più armonico, equilibrato e funzionale assetto del territorio» (comma 1), la Città metropolitana si strutturi in zone omogenee, da istituirsi con delibera del Consiglio metropolitano entro 6 mesi dall'approvazione dello Statuto. Queste zone devono risultare costituite da aggregazioni di Comuni contigui territorialmente, tali da comprendere una popolazione non inferiore a 150.000 abitanti, identificate «sulla

proposta sia stata sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana e approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto, e che la Regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi Comuni e alla loro denominazione (art. 1 comma 22).

base di caratteri identitari e ragioni storiche, di contesti geomorfologici, naturalistici e paesaggistici, di relazioni funzionali e quadri economico-sociali che ne giustifichino la comune appartenenza» (comma 1). Per ogni zona omogenea è istituita un'Assemblea di tutti i Sindaci dei comuni in essa ricompresa, guidata da un Coordinatore: l'Assemblea ha il compito di esprimere pareri sugli atti del Consiglio che riguardino l'ambito territoriale della zona. Lo Statuto prevede ancora che le zone omogenee siano coinvolte nell'elaborazione del Piano strategico²⁵ (si veda anche il paragrafo 4.4) e costituiscano l'ambito ottimale per la gestione e la fornitura associata di servizi pubblici locali, comunali e metropolitani, anche attraverso la delega di funzioni da parte della Città metropolitana.

Per quanto riguarda il capoluogo, lo Statuto – optando per l'elezione diretta a suffragio universale del Sindaco e del Consiglio metropolitani²⁶ – prevede che il territorio del Comune di Napoli sia ripartito in zone dotate di autonomia amministrativa. Queste zone, qualora ne acquisiscano le dimensioni, possono essere equiparate alle zone omogenee. Esse possono costituire i riferimenti per l'eventuale organizzazione delle stesse in Comuni urbani a seguito dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano.

Come delimitare ora queste zone omogenee, sia all'interno sia all'esterno del capoluogo?

Il comune di Napoli è oggi articolato in dieci Municipalità, esito dell'accorpamento nel 2005 delle 21 vecchie circoscrizioni (figura 4.7). Queste Municipalità hanno una dimensione media di 100.000 abitanti, ma con differenze molto forti: solo due (le Municipalità 2 e 4, aventi rispettivamente 221.171 e 188.649 residenti al 2011) superano la soglia dei 150.000 abitanti per diventare zone omogenee, mentre sette di esse non superano i 100.000 (la 7, la 8 e la 9 hanno meno di 25.000 abitanti). Al tempo stesso, queste Municipalità sono oggi riconosciute come poco efficaci dai loro stessi Presidenti²⁷, secondo i quali mancano risorse e poteri perché

²⁵ «Il confronto tra le zone omogenee contribuisce all'individuazione delle direttrici per l'azione degli organi metropolitani», art. 31 comma 2 dello Statuto.

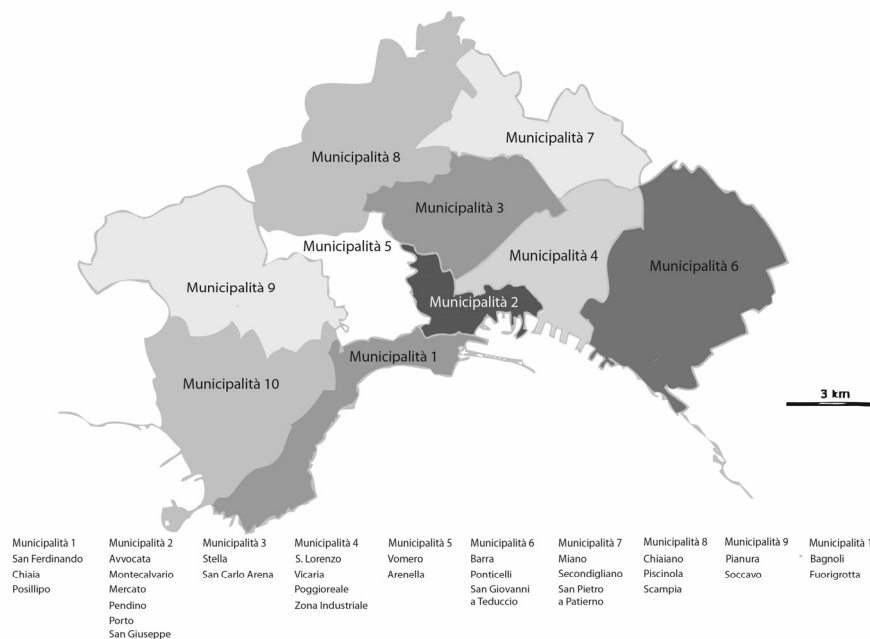
²⁶ Gli organi della Città metropolitana sono il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano (composto da Sindaci e Consiglieri comunali, rimane in carica cinque anni ed è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla Conferenza metropolitana lo Statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi) e la Conferenza metropolitana (rappresenta l'organo consultivo, composto dal Sindaco metropolitano e da tutti i sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana).

²⁷ Si veda il comunicato n. 143 del 23 luglio 2014 del Comune di Napoli, a resoconto della seduta della Commissione affari istituzionali del Comune con la

possano rappresentare forme di decentramento organizzativo e funzionale effettive, e non solo formali²⁸.

Municipalità di Napoli

Figura 4.7. - Fonte: elaborazione SRM su dati Comune di Napoli



Per articolare il capoluogo in zone omogenee, le Municipalità dovrebbero essere accorpate in non più di sei (che eventualmente potrebbero diventare veri e propri Comuni urbani e, in questo caso, non si avrebbe più un sindaco del Comune di Napoli), così da superare la soglia minima di 150.000 abitanti. Può essere l'occasione per una riorganizzazione che renda davvero efficace

partecipazione dei Presidenti delle Municipalità cittadine per discutere del riordino delle Municipalità nell'ambito della riforma delle Città Metropolitane. Ogni Municipalità ha un Presidente (con Vice), trenta Consiglieri e tre Assessori, votati con elezione diretta contestualmente all'elezione del Consiglio Comunale e del Sindaco di Napoli.

²⁸ Le Municipalità costituiscono forme di decentramento e di autonomia organizzativa e funzionale in materia di manutenzione urbana di rilevanza locale (strade, fogne, edifici pubblici, aree verdi e mercatini), attività sociali di assistenza, attività di interesse locale inerenti la scuola, la cultura e lo sport, gestione di servizi amministrativi a rilevanza locale (commercio, artigianato, servizi demografici, traffico e igiene urbana).

queste partizioni amministrative: le nuove zone verrebbero a gestire non solo le funzioni decentrate dal comune capoluogo, ma anche quelle delegate dalla Città metropolitana a tutte le zone omogenee. Occorre però che questo decentramento non si traduca in un semplice ridisegno dei confini, ma sia accompagnato da un adeguato e consistente passaggio di poteri e di risorse, altrimenti il principale risultato rischierebbe di essere un ulteriore indebolimento del Comune capoluogo.

Per quanto riguarda invece il resto del territorio provinciale (a parte la già citata suddivisione in Sistemi locali del lavoro sulla base dei flussi di pendolarismo proposta dall'ISTAT), diverse sue articolazioni in ambiti omogenei sono già state istituite, sia ad opera di strumenti di pianificazione, sia per l'organizzazione e la gestione di servizi.

Una prima articolazione, di carattere eminentemente strategico, è stata ad esempio proposta dal *Piano territoriale regionale* (PTR) della Campania approvato nel 2008. Il PTR suddivide il territorio regionale in 45 Sistemi territoriali di sviluppo (STS), individuati come ambiti su cui organizzare la programmazione economica – ed in particolare gli investimenti dei Piani operativi regionali per l'utilizzo dei fondi europei – in raccordo con la pianificazione territoriale. I STS sono stati individuati a partire da aggregazioni comunali – più o meno formali – già esistenti e autoriconosciute dalle comunità locali come unità territoriali, in relazione ad esempio alla presenza di Comunità montane, di parchi naturali nazionali e regionali, di distretti industriali, di aree di programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area, progetti integrati territoriali ecc.). Il PTR definisce una prima serie di strategie di sviluppo economico per questi ambiti, con l'obiettivo sia di coordinare la programmazione settoriale portata avanti su di essi dalle varie strutture regionali (assessorati e settori), sia di armonizzare tale programmazione con le azioni promosse dai vari attori locali nei STS. In particolare, in provincia di Napoli il PTR individua dieci Sistemi territoriali di sviluppo (figura 4.8), di cui uno propriamente urbano (coincidente con il comune di Napoli), due a prevalente vocazione («dominante») di sviluppo rurale-manifatturiera (comuni vesuviani, area giuglianese), tre a dominante urbano-industriale (Napoli Nord-Est, Napoli Nord, Nolano), quattro sistemi costieri a dominante paesistico ambientale culturale (area Flegrea, Miglio d'oro – Torrese Stabiese, Penisola sorrentina, isole minori). Inoltre due sistemi territoriali localizzati fuori della provincia di Napoli vengono classificati come

«potenziali» sistemi territoriali dell'area metropolitana di Napoli: sono l'Agro nocerino-sarnese (a est in provincia di Salerno) e il Sistema aversano (a nord in provincia di Caserta).

Un'altra articolazione territoriale è stata quella proposta dal *Piano territoriale di coordinamento provinciale* (PTCP) nel 2008, che suddivide il territorio della provincia in 22 Ambienti insediativi locali (AIL): essi rappresentano «la dimensione ritenuta più congrua dal PTCP [...] per attuare le strategie del Piano in modi adeguati a ciascuna situazione territoriale» (Provincia di Napoli, 2008, p. 73). Gli AIL sono delimitati a partire dall'inquadramento strutturale condotto nel PTCP e dalla Carta regionale del paesaggio, mentre sono poco coordinati rispetto ai STS del PTR: i confini delle partizioni proposte dai due strumenti di piano regionale e provinciale risultano ben poco sovrapponibili, con molti AIL che risultano a cavallo di più STS. Nella revisione delle Norme tecniche d'attuazione del PTCP condotta nel 2009, gli AIL sono però soppressi, e vengono adottati i STS del PTR, anche se leggermente modificati come confini e portati a 11 (per la suddivisione in due del STS dei comuni vesuviani) (figura 4.9).

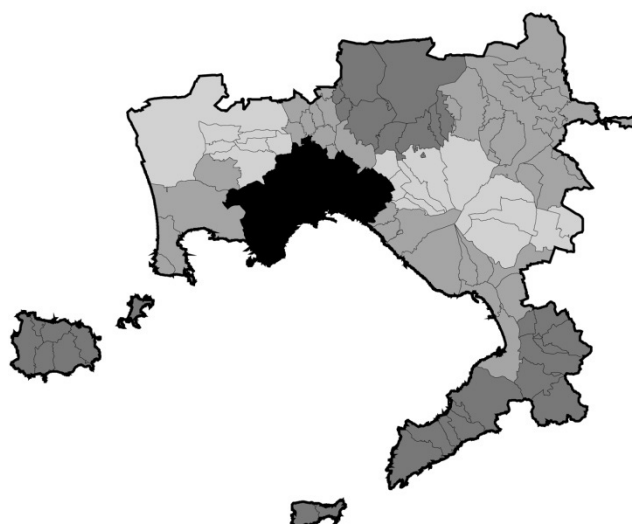
Vi sono poi perimetrazioni di aree omogenee per la gestione di servizi essenziali di livello sovracomunale: acqua, rifiuti, sanità.

Per la gestione del «servizio idrico integrato» (inteso come l'insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue), la legge regionale 41/1997 (modificata successivamente dalla legge regionale 3/2007) ha suddiviso il territorio campano in cinque Ambiti territoriali ottimali (ATO), tre dei quali toccano la provincia napoletana (figura 4.10): l'ATO 2 Napoli-Volturno comprende 31 comuni napoletani, l'ATO 3 Sarnese-Vesuviano comprende 60 comuni napoletani (e 16 salernitani), l'ATO 4 Sele comprende un solo comune napoletano (Agerola, unito a 2 comuni della provincia di Avellino e 142 della provincia di Salerno).

Per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, il territorio provinciale di Napoli è suddiviso in 5 consorzi di bacino, di cui uno coincidente con il capoluogo (figura 4.11). Per i servizi sanitari, le 3 ASL della provincia di Napoli sono suddivise in 36 Distretti sanitari (in molti casi coincidenti con un solo comune, e solo in tre casi composti da più di 10 comuni): 11 nella ASL Napoli 1 Centro, 13 nella ASL Napoli 2 Nord, 12 nella ASL Napoli 3 Sud (figura 4.12).

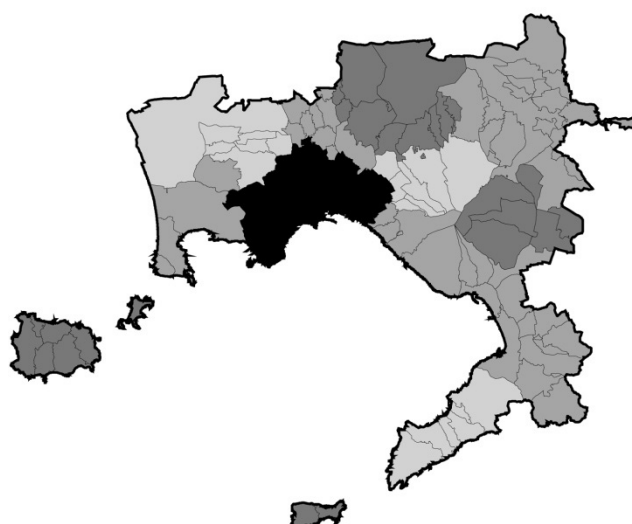
I Sistemi territoriali di sviluppo (STS) del PTR in provincia di Napoli

Figura 4.8. - Fonte: Regione Campania



I Sistemi territoriali di sviluppo (STS) del PTCP in provincia di Napoli

Figura 4.9. - Fonte: Provincia di Napoli



Gli Ambiti territoriali ottimali (ATO) per il servizio idrico in provincia di Napoli

Figura 4.10. - Fonte: Regione Campania

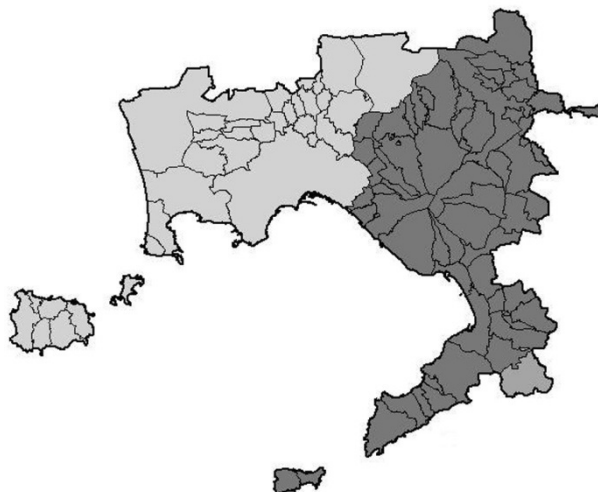
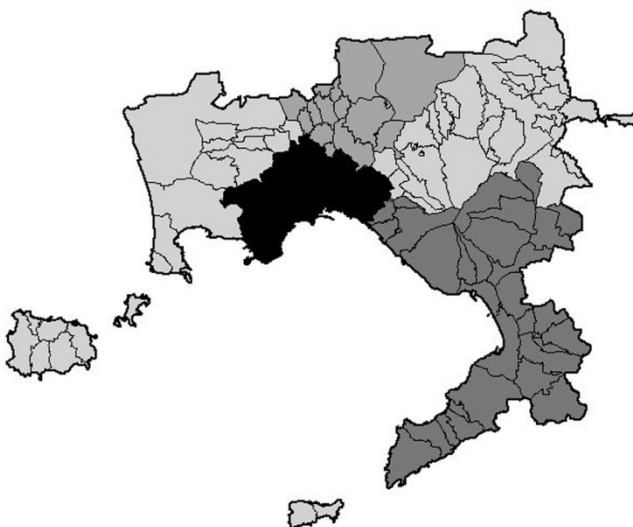
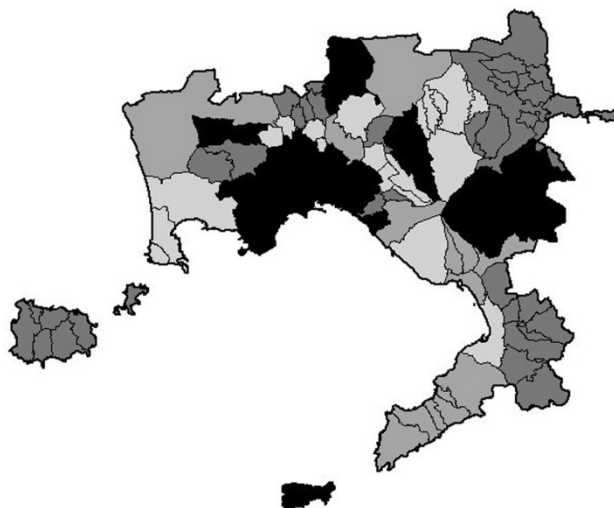
**I Consorzi di bacino per i rifiuti in provincia di Napoli**

Figura 4.11. - Fonte: Regione Campania



I Distretti sanitari in provincia di Napoli

Figura 4.12. - Fonte: Regione Campania



Al momento della chiusura del Rapporto, le zone omogenee non sono ancora state istituite²⁹; lo Statuto prevede che tale operazione debba concludersi entro sei mesi dalla sua approvazione, dunque entro dicembre 2015. Non si tratta di un'operazione di routine: lo Statuto stabilisce infatti al comma 1 dell'art. 42 che «La Città metropolitana, salva l'attività di programmazione e di indirizzo, opera *di norma* attraverso il conferimento, anche con delega, di funzioni amministrative alle zone omogenee o alle Unioni di Comuni» (il corsivo è nostro).

Quale, tra le partizioni descritte, potrebbe essere assunta come base per perimetrare le zone omogenee? Se si guarda alla finalità prima della Città metropolitana, ossia lo sviluppo strategico del

²⁹ Altre partizioni (anche se non coprono tutto il territorio provinciale) di tipo «programmatico» sono quelle legate ai sei Patti territoriali e ai 21 Progetti integrati territoriali; essi sono stati uno degli elementi presi in considerazione nella revisione dei STS nel PTCP e non vengono qui riportati (per approfondimenti, si veda de Luca 2005). Pressoché assente in provincia di Napoli (a differenza delle altre province campane) è invece l'esperienza delle Unioni di Comuni: in base alla banca dati Comuniverso di Ancitel, nel 2015 solo il comune di Frattaminore risulta incluso in un'Unione, quella casertana di Atella.

territorio, e al ruolo conferito alle zone omogenee dallo Statuto³⁰, i STS (figura 4.9) sembrerebbero la partizione di partenza più adeguata, in quanto costruiti proprio come ambiti su cui organizzare la programmazione economica (in particolare gli investimenti dei fondi comunitari). È stato però notato come i STS presentino una popolazione troppo numerosa per permettere un'adeguata organizzazione e gestione dei servizi, e un livello come quello degli ex AIL del PTCP o dei Distretti sanitari potrebbe essere più opportuno (Forte 2015b).

Quale che sia la partizione adottata, è necessario che l'istituzione delle zone omogenee sia – almeno progressivamente – seguita da una revisione degli attuali ambiti spaziali di organizzazione dei servizi e di esercizio delle funzioni (quelli illustrati nelle immagini di questo paragrafo), in modo da ricondurli a coincidere il più possibile proprio con le nuove zone omogenee (o con loro subarticolazioni).

4.5. LE FUNZIONI DELLA CITTÀ METROPOLITANA

La legge 56/2014 definisce sia le funzioni della Città metropolitana sia le modalità per la loro implementazione nei rapporti tra i vari enti locali, ma lo fa in termini «aperti» (soprattutto senza una precisa individuazione dei provvedimenti amministrativi tramite cui attuarle), lasciando ampio spazio per una loro maggiore specificazione da parte degli Statuti. Queste sono le funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane (oltre a quelle ereditate dalle Province):

- adozione e aggiornamento annuale di un Piano strategico triennale del territorio metropolitano, come atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni comprese nel suo territorio;
- pianificazione territoriale generale, compresa quella delle strutture di comunicazione, delle reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano;

³⁰ «Il confronto tra le zone omogenee è il metodo per elaborare gli obiettivi comuni dell'azione metropolitana», ossia in particolare il Piano strategico (art. 4 comma 8).

- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici (ad esempio, predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio, di organizzazione di concorsi e procedure selettive);
- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città metropolitana come delineata nel Piano strategico;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Lo Statuto di Napoli conferma le funzioni previste dalla legge e prova a declinarle più operativamente.

Per quanto riguarda la funzione relativa al Piano strategico, secondo lo Statuto esso costituisce «atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni, delle Unioni di Comuni e delle zone omogenee» (art. 32 comma 1); in esso «si fissano le azioni tese a definire l'orizzonte identitario e di crescita dell'area metropolitana, al fine di migliorare le condizioni di vita, di salute, di relazioni e di benessere dei cittadini» (comma 2). «Per il perseguimento di tali obiettivi il Piano strategico garantisce e promuove, attraverso l'individuazione e la messa a sistema delle grandi opzioni di sviluppo, la salvaguardia del patrimonio naturalistico, paesaggistico e artistico, il risanamento dell'ambiente e del tessuto urbano, la valorizzazione delle eccellenze territoriali, l'ottimizzazione delle reti di comunicazione e dell'offerta dei servizi pubblici, il rafforzamento dei livelli di coesione e di integrazione sociale, il potenziamento della capacità attrattiva, di accessibilità e di relazioni dell'area metropolitana» (comma 3). Il Piano ha durata triennale e viene aggiornato ogni anno, fissando le priorità di intervento e le aspettative di risultato³¹.

Finora la pianificazione strategica non è stata tra le competenze degli enti provinciali³²; è stata portata avanti soprattutto dai

³¹ Lo Statuto napoletano prevede che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, venga istituito il Forum metropolitano, organismo di partecipazione teso a coinvolgere nelle attività del nuovo ente sia le associazioni di categoria, sia il vasto e variegato mondo del terzo settore. Il Forum propone un documento di posizione che deve costituire riferimento obbligato per la Città metropolitana nella stesura del Piano strategico e dei suoi aggiornamenti annuali.

³² Un'eccezione è rappresentata dal Progetto strategico per la regione urbana milanese «Città di Città», avviato nel 2005 dalla Provincia di Milano per migliorare la competitività e la *governance* dell'intero territorio provinciale (fonte: Milano Metropoli).

comuni capoluogo (in alcuni casi con riferimento più o meno esplicito all'area metropolitana³³) o per aggregazioni di comuni. A Napoli un Piano strategico è stato approvato nel 2009, ma la sua effettiva dimensione «metropolitana» è oggetto di dibattito³⁴.

In realtà, più che a questi documenti definiti «strategici» soprattutto in quanto incentrati su una concertazione territoriale aperta a geometrie variabili, il Piano strategico previsto dalla legge 56/2014 sembra più simile ai *Documenti strategici regionali* che vengono adottati dalle Regioni nell'ambito del processo di definizione del Quadro strategico nazionale per le politiche di sviluppo e coesione dirette dall'Unione europea agli Stati membri.

Si tratta in questo caso di attività progettuali e amministrative che attualmente sono perciò di prevalente competenza delle Regioni. Nell'ottica di implementare l'effettività della riforma, nel programmare tali attività le Regioni dovrebbero quindi coinvolgere le Città metropolitane, oppure devolvere loro la propria competenza determinando così due livelli territoriali separati di pianificazione strategica (Città metropolitana/resto del territorio regionale). Quand'anche questo sia lo scenario ipotizzabile, va però considerato che l'Accordo di partenariato tra l'Italia e l'Unione europea adottato a Bruxelles il 29 ottobre 2014 (e che vale per il periodo 2014-2020) non sembra andare verso la separazione di competenze tra Regioni e Città metropolitane, poiché conferma il ruolo centrale delle prime come snodo attuativo dei nuovi programmi comunitari per la coesione territoriale.

Relativamente alla funzione di «pianificazione territoriale generale» – espressione assai vaga e non corrispondente ad alcuno strumento di pianificazione istituito per legge – lo Statuto napoletano supera l'ambiguità lasciata dalla legge 56/2014 (che affida alla Città metropolitana sia la pianificazione territoriale generale sia quella territoriale di coordinamento ex provinciale,

³³ I capoluoghi delle dieci Città metropolitane individuate dalla legge 56/2014 hanno tutti avviato, dal 2000 in poi, processi di pianificazione strategica: in cinque casi (Torino, Bologna, Firenze, Roma, Bari) il piano ha assunto carattere metropolitano, mentre negli altri è rimasto limitato entro i confini del capoluogo. Anche in Sicilia e Sardegna sono stati recentemente adottati o avviati piani strategici di ambito metropolitano: a Palermo, Catania, Messina e Cagliari (Florio ed Esposito 2012, Tortorella e Allulli 2014).

³⁴ Secondo Florio ed Esposito (2012) il Piano strategico del 2009 ha avuto un ruolo «alto» nel dibattito sull'area metropolitana, poiché imposta le sue politiche di sviluppo su una dimensione per l'appunto metropolitana e di area vasta. Secondo Tortorella e Allulli (2014), invece, il Piano ha preso scarsamente in considerazione la dimensione metropolitana.

senza però chiarire il rapporto tra le due), asserendo che «La Città metropolitana cura la pianificazione di coordinamento e la pianificazione territoriale generale del proprio territorio in relazione al Piano strategico e secondo la disciplina della legislazione regionale sul governo del territorio, mediante un unico atto di pianificazione denominato Piano territoriale metropolitano».

Questo Piano comprende due componenti: una strutturale, che ha durata indeterminata, definisce la *Carta unica del territorio* cui i comuni devono attenersi nei loro strumenti urbanistici, e individua le aree naturali da tutelare, i beni culturali da valorizzare e il sistema delle infrastrutture di comunicazione materiale e immateriale da mantenere in efficiente esercizio; la componente operativa ha invece durata triennale e programma le azioni che la Città metropolitana deve attuare in tale corso di tempo (con i relativi indirizzi per i Comuni), azioni che lo Statuto dettaglia in modo molto articolato³⁵.

Si tratta di un'occasione importante per Napoli, la cui provincia non è mai riuscita a giungere alla definitiva approvazione di un Piano territoriale di coordinamento provinciale, nonostante un percorso che si è protratto per oltre un decennio, «presumibilmente per effetto di condizioni strutturali istituzionali, della fragilità politica, dello squilibrio tra connotati di risorse e domanda d'uso» (Forte 2014b, p. 74). Resta da capire quale sia l'effettiva efficacia giuridica del nuovo strumento di piano³⁶. La specificazione, nella legge 56/2014, «anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni

³⁵ Lo Statuto prevede che nel Piano territoriale metropolitano sia integrato il Piano della rete della mobilità metropolitana, che comprende le previsioni relative alle infrastrutture stradali, stradali, ferroviarie, marittime e aeroportuali (art. 36). Al Piano territoriale metropolitano sono inoltre demandati gli studi e le strategie per la prevenzione e la mitigazione dei rischi naturali, con particolare attenzione a quelli vulcanici e idrogeologici (art. 38).

³⁶ Molto dipenderà dal fatto che il Piano territoriale generale metropolitano possa incidere sugli strumenti urbanistici vigenti dei comuni prevedendo diverse destinazioni d'uso in rapporto alla vocazione delle aree (pur rinviando l'attuazione di tali scelte alla pianificazione attuativa), o in alcuni casi – ad esempio, nelle scelte di tracciato delle infrastrutture – conformare la proprietà dei suoli interessati apponendovi i vincoli preordinati all'esproprio. In assenza di tale efficacia, secondo Urbani (2013, p. 26), si può andar incontro alla «sindacabilità delle scelte di tali previsioni di piano avanti il giudice amministrativo, con il rischio di vanificare l'efficacia precettiva delle disposizioni di entrambi i piani di area vasta». Secondo Pizzetti (2015, p. 16), «gli stessi vincoli che la pianificazione territoriale di cui alla lettera b del comma 44 consente alla Città metropolitana di prevedere rispetto ai comuni, non riguardano qualunque attività propria di questi enti, ma solo quelle che sono connesse con le strutture appartenenti alla Città».

compresi nel territorio metropolitano», sembra indicare che il Piano territoriale generale metropolitano possa essere prescrittivo rispetto alla pianificazione degli enti subordinati (siano essi Comuni o Unioni di Comuni), anche se parrebbe indispensabile una modifica della legislazione urbanistica regionale che lo confermi. Se così non fosse, il rischio è che il nuovo strumento riproduca le debolezze del Piano territoriale di coordinamento provinciale, piano di carattere indicativo, programmatico, strategico, ma poco efficace nell'imporre ai comuni scelte localizzative di infrastrutture a essi poco gradite. Resta comunque indispensabile una revisione della legislazione urbanistica regionale, affinché disciplini esplicitamente il contenuto e l'efficacia giuridica dei vari piani e le loro relazioni reciproche.

Vi è poi ancora una funzione fondamentale, che curiosamente la legge 56/2014 inserisce come penultima nell'elenco di quelle della Città metropolitana, quando sembrerebbe essere cruciale per la finalità di questo ente (ossia curare lo sviluppo strategico del territorio): la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale. Per certi versi, è anch'essa una funzione tutta da inventare per un ente che va a sostituire la Provincia, che sul tema non aveva competenze così rilevanti. Lo Statuto napoletano individua una serie di linee di sviluppo da privilegiare (art. 33):

- a) la competitività delle imprese favorendo, in un quadro rafforzato di libera concorrenza, la loro crescita, la cooperazione e le relazioni di filiera;
- b) il sostegno agli Enti di ricerca e alle Università, per incrementare lo sviluppo delle conoscenze nonché il loro trasferimento nelle attività di produzione;
- c) misure per lo sviluppo del turismo e per la tutela dei beni culturali e ambientali, con particolare riferimento ai beni Unesco, le Zone di protezione speciale ed i Siti di interesse comunitario;
- d) interventi per ottenere un'agricoltura metropolitana quale presidio ambientale per la fornitura di servizi eco sistemici ai cittadini e risorsa economica per le colture di pregio da tutelare e diffondere;
- e) il sostegno all'economia del territorio e del mare nelle sue molteplici espressioni puntando sulla cooperazione delle imprese e sugli scambi e sinergie tra i diversi settori di attività;
- f) l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, da garantire alla persona e alla collettività promuovendo la pluralità dell'offerta.

Si tratta di campi di intervento che sono stati finora in buona misura di competenza delle Regioni. Si pone quindi più che mai il tema del rapporto tra il nuovo ente metropolitano e la Regione, sia in termini di delega di funzioni, sia di risorse – in primis rispetto ai fondi strutturali europei, la cui programmazione è rimasta per ora, come si è detto, in capo alle Regioni³⁷. Questi fondi sono al momento una delle poche risorse disponibili per promuovere lo sviluppo socio-economico: è difficile che la Città metropolitana possa perseguire la sua missione senza poter contare su una autonoma gestione di essi, tanto più considerando l'attuale rovesciamento dei rapporti finanziari con lo Stato (nel 2011 il contributo dello Stato alla Provincia di Napoli era pari ad oltre 104 milioni di euro, nel 2015 è stata la Città Metropolitana di Napoli a dover erogare un contributo allo Stato di oltre 60 milioni).

Un'occasione in tal senso poteva essere il Piano operativo nazionale PON - Città metropolitane, rivolto specificamente alle grandi conurbazioni, ma esso è stato elaborato inizialmente in una fase antecedente alla riforma Delrio, pertanto individua i Comuni capoluogo delle rispettive aree, e non già le Città metropolitane, come autorità urbane di riferimento e come utilizzatori delle risorse che ne deriveranno. Il Programma fissa inoltre delle precise regole di attuazione che prevedono «un meccanismo di esplicito coordinamento con le Autorità di Gestione dei Programmi operativi regionali che hanno sul proprio territorio le 14 città interessate dal PON». Fermo restando, quindi, il necessario coordinamento fra la Regione e il Comune capoluogo, non è al momento valutabile quale potrà essere il coinvolgimento della Città metropolitana e del territorio esterno a Napoli nei progetti previsti dal Programma.

Come sottolineato dalla Rete Associazioni Industriali Metropolitane nel suo già citato *Manifesto delle Città Metropolitane italiane* del 2015, per ora la principale missione della Città

³⁷ «Il ruolo assegnato alle amministrazioni delle Città metropolitane nel contribuire all'attuazione della programmazione comunitaria è variabile tra i Programmi, ma spesso piuttosto limitato. La Priorità 'Città' del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 attribuiva un ruolo decisivo nell'attuazione della strategia di sviluppo alle 'Città metropolitane [...] in quanto dotate di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzate da concentrazione di funzioni diversificate, fornitrici di servizi e infrastrutture per i territori circostanti, e di rilievo significativo per la realtà regionale, nazionale e transnazionale'. Le specifiche scelte, demandate ai Programmi Operativi delle Regioni, sono state molto variabili, ma, in generale, alla maggioranza delle Città metropolitane è stato assegnato un ruolo piuttosto marginale, in alcuni casi nullo, nell'attuare la politica di coesione del FESR» (CIPU 2013, p. 36).

metropolitana sembra rappresentata soprattutto dalla sua «funzione abilitante» nei confronti delle forze produttive: «la Città Metropolitana, senza la pretesa di intervenire direttamente nell'economia locale, dovrà costruire le condizioni affinché le imprese e il mercato possano operare e produrre ricchezza e occupazione sul territorio» (p. 1). Le vie indicate sono la pianificazione strategica, la semplificazione della pubblica amministrazione locale, la gestione e l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, il marketing territoriale, il sostegno all'innovazione e alla nuova imprenditorialità, l'attuazione dell'Agenda digitale.

Resta il fatto che – evidenzia Confindustria nel suo *position paper* del 2015 *L'attuazione della Legge Delrio. Prime indicazioni di policy sul riordino delle funzioni* – il trasferimento delle funzioni connesse alla promozione economica dalle Regioni alle Città metropolitane deve essere prioritario, se vi vuole rilanciare le attività produttive come le quattro «A» analizzate nei primi tre capitoli. In attesa che ciò avvenga, proprio Confindustria invita a valorizzare quegli strumenti di coordinamento istituzionale (come la conferenza Regione-Città Metropolitana istituita dalla Toscana) che permetterebbero il coinvolgimento della Città metropolitana, ad esempio attraverso pareri obbligatori, nell'attività di programmazione e pianificazione di competenza regionale.

IN SINTESI

- L'istituzione dell'ente Città metropolitana costituisce un'occasione importante per il contesto napoletano, dove i processi di metropolizzazione si manifestano con intensità e criticità estremamente evidenti.
- Questi processi si dispiegano su un ambito spaziale che travalica i confini provinciali, entro cui il nuovo ente ha giurisdizione: un punto prioritario per la sua attività sarà dunque rappresentato dalla ricerca di accordi con i Comuni limitrofi di altre province su alcuni temi chiave.
- Altra questione cruciale è costituita dall'istituzione delle zone omogenee, per governare il territorio tenendo conto del suo forte grado di policentrismo. Al tempo stesso, si pone la necessità di adottare questa nuova partizione per una revisione e

razionalizzazione degli attuali ambiti spaziali di organizzazione dei servizi e di esercizio delle funzioni.

- La Città metropolitana presenta tra i suoi compiti prioritari quello di promuovere lo sviluppo socioeconomico del territorio. Lo Statuto del nuovo ente napoletano prevede che tale obiettivo venga assolto attraverso sei campi di intervento.
- L'efficacia del nuovo ente dipenderà molto dai rapporti che riuscirà a stabilire, da un lato con i Comuni e le loro Unioni, dall'altro – e soprattutto – con la Regione, per ottenere una delega di funzioni che consenta ad esso di perseguire davvero la sua missione di promozione dello sviluppo strategico del territorio.