

Specificità della Città Metropolitana di Napoli. Pianificare con l'emergenza

di

Giuseppe Mazzeo, ISSM-CNR Napoli

I fenomeni urbanizzativi presentano una particolare diffusione in Europa, coinvolgono l'80% circa della popolazione e concentrano al loro interno una quota dei trasferimenti economici nazionali (Spadaro, 2015), nell'ordine del 12% del PIL in EU e del 16% in Italia. Mentre gli investimenti locali sono il 60% in EU e il 75% in Italia (dati 2011) dell'intero settore pubblico (Ciapetti, 2014).

All'interno di questo spazio le aree metropolitane presentano ulteriori specificità in termini di concentrazione delle attività, di innovazione e di ricchezza prodotta.

I sistemi metropolitani sono un argomento tipicamente interdisciplinare in cui sono coinvolti specialisti come geografi, economisti, sociologi, urbanistici, giuristi, ecc. Le diverse discipline presentano una grande diversità di approccio sul concetto di "metropoli", di "area metropolitana" o di "città metropolitana". Generalmente la dimensione fisica e il numero di abitanti sono i principali fattori necessari ad associare ad una città la denominazione di metropoli, mentre per la definizione di area metropolitana hanno un peso rilevante le relazioni funzionali che si creano a livello territoriale, il livello di infrastrutturazione e la qualità in termini di specializzazione delle attività (Salet, Thomley, Kreukels, 2003).

(i) Interrogativi conseguenti alla emanazione della legge 56/2014

Le città metropolitane sono livelli amministrativi che nascono per rispondere alle problematiche di una realtà territoriale che oggettivamente è più complessa rispetto a quella di una città di medie-piccole dimensioni. Esse sono, in ordine di tempo, l'ultimo tentativo fatto per introdurre nella struttura amministrativa italiana questi enti territoriali di area vasta. Il primo, vano, tentativo è da far risalire al 1990 con la legge 142, ripresa nel 2000 dalla legge 267.

La legge 56 del 2014 introduce le città metropolitane come enti territoriali di area vasta le cui finalità istituzionali sono la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana e la cura delle relazioni istituzionali, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Il nuovo ente nasce come strumento di gestione di aree urbane complesse di estensione territoriale che si è voluto far coincidere normativamente con quello delle province, superando così uno dei principali ostacoli delle precedenti formulazioni.

Le città che sono candidate a diventare città metropolitane si sostituiscono alle province nella gestione del territorio di propria competenza, quindi anche nel

coordinamento delle politiche dei comuni che ne fanno parte. A questo proposito una considerazione da fare è che nulla viene detto in relazione al rapporto tra città metropolitana e comuni ad essa appartenenti. Ciò pone i comuni in una posizione di continuità nella gestione delle proprie competenze, cosa che ha poca ragion d'essere in una realtà complessa che ha bisogno di forza nei livelli di coordinamento piuttosto che in quelli di base. Tale situazione indebolisce l'immagine del nuovo ente e contiene in sé i germi di potenziali conflitti.

(ii) La città metropolitana di Napoli nel contesto regionale

Un intreccio di situazioni, di eventi, di avventure normative, di ritardi, di connivenze, di inettitudine contraddistingue l'avvio della Città Metropolitana di Napoli. Eternamente fedele a sé stessa, non è riuscita a darsi in tempo neanche lo Statuto, che secondo la legge avrebbe dovuto essere approvato entro il 31 dicembre 2014.

Date le premesse ci si chiede come questo nuovo ente possa adempiere alle sue competenze in termini di pianificazione strategica e di pianificazione generale territoriale. Ci si chiede, inoltre, come la Regione Campania potrà porsi nei confronti della Città Metropolitana.

Si ricorda, da un lato, che il peso demografico, economico e funzionale (Papa, Mazzeo 2014) della Città Metropolitana di Napoli all'interno della Regione Campania è tale da porre i due enti in condizione di sostanziale equilibrio in termini di rilevanza e di peso specifico. Dei 5.870.000 abitanti nell'intera regione, 3.130.000 vivono nel territorio della città metropolitana (dati 2014 arrotondati), con un peso demografico che supera il 53% di quello totale della regione.

Tale percentuale si ritrova anche nei dati sul valore aggiunto totale, che segna oltre 45 miliardi di Euro per la città metropolitana su un totale di 85 miliardi per l'intera regione (dati Tagliacarne 3013 su valori 2011).

Dal punto di vista funzionale, infine, sono evidenti le interrelazioni che il territorio della città metropolitana ha con aree esterne che non ne fanno parte ma ne sono strettamente connesse: basti pensare alla parte meridionale della provincia di Caserta e a quella settentrionale della provincia di Salerno. Il che aumenta oggettivamente il peso specifico di questo nuovo ente territoriale.

Se a tali considerazioni si aggiunge che i rapporti tra comune di Napoli e Regione Campania non sono stati, nell'ultimo periodo, idilliaci, e si aggiunge anche che entrambi gli enti soffrono di una generalizzata incapacità nell'indirizzare e nel far funzionare la macchina amministrativa (Mazzeo, 2009) si può ipotizzare (pur non auspicandolo), un sostanziale immobilismo, sulla falsariga di quanto finora successo. Cartina di tornasole dei rapporti sarà l'emanazione della nuova legge regionale in materia di governo del territorio, la quale necessariamente dovrà porsi il problema del nuovo ente, del suo peso, delle sue funzioni e del rapporto tra città metropolitana ed ente Regione (Gastaldi, Zarino 2015).

(iii) Caratteri del territorio e criticità della pianificazione

Vi sono, però, interrogativi, anche in relazione alla futura attività di pianificazione.

Il territorio della città metropolitana di Napoli presenta caratteri peculiari in termini di urbanizzazione, concentrazione della popolazione, infrastrutturazione, ma anche in termini di rischi naturali. Il territorio, infatti, risulta ampiamente condizionato in termini di rischio vulcanico dalla presenza di due aree, una nella parte nord-ovest (Campi Flegrei), l'altra nella parte meridionale (Vesuvio).

Entrambe queste aree sono ampiamente popolate, di elevato valore naturalistico ed agricolo ma entrambe sono caratterizzate dal rischio reale che l'evento vulcanico si verifichi in tempi storici. Ciò rende necessario una specifica pianificazione di emergenza per il rischio vulcanico redatta dal Dipartimento della Protezione Civile e dall'Assessorato alla Protezione Civile della Regione Campania. Nello specifico si sono definite due "Zone rosse", una per ciascuna delle due aree, ovvero le aree che presentano elevata probabilità di invasione di flussi piroclastici e che devono essere sottoposte a evacuazione cautelativa in caso di possibilità di ripresa dell'attività eruttiva.

La zona rossa dei Campi Flegrei interessa 6 comuni e 8 circoscrizioni appartenenti a Napoli, alcune parzialmente, per un totale di circa 420.000 abitanti. Quella del Vesuvio interessa 24 comuni, di cui 1 in provincia di Salerno, e 3 circoscrizioni di Napoli, per un totale di circa 740.000 abitanti. Gli abitanti delle due aree sono pari a circa il 37% dell'intera popolazione della città metropolitana.

È evidente che una realtà come questa comporta una ricaduta precisa in termini di governo del territorio, con l'esigenza di una specifica capacità di pianificare l'esistente, incrementare le proprietà resilienti del territorio e favorire le azioni di emergenza da mettere in atto nel caso che l'evento si verifichi. Ciò significa che la presenza delle due aree dovrebbe caratterizzare in profondità il piano territoriale generale e connotarlo in termini strategici ed attuativi. In particolare:

1. l'apposizione della zona rossa significa blocco di ogni incremento del peso residenziale delle due aree, se non addirittura una sua riduzione. Questo significa che almeno un terzo del territorio della città metropolitana è indisponibile ad una espansione del patrimonio residenziale e che, oltre al soddisfacimento della domanda residenziale pregressa, è da mettere in conto un'aliquota non trascurabile di volumetrie dovute a trasferimento dalle zone rosse;
2. la vulnerabilità del territorio e il sistema delle risorse presenti (storiche, naturalistiche, produttive, di capitale fisico e umano) rendono necessaria una pianificazione che sia, nel contempo, rigorosa nel controllo delle trasformazioni residenziali e attenta a valorizzare al massimo le risorse presenti, con l'obiettivo di trasformare una situazione penalizzante in una vantaggiosa;
3. è necessario riparlare di riequilibrio tra aree interne e zone costiere, riproponendo un argomento in voga negli anni '70-'80 quando veniva utilizzato per finalità specificamente economiche. Ciò porta a dire che quando si affronta il problema del giusto equilibrio del territorio della città metropolitana di Napoli si deve obbligatoriamente ragionare in termini di estensione territoriale regionale, e non solo.

Questi tre elementi hanno come conseguenza un processo di pianificazione che inserisce di diritto nella pianificazione territoriale le problematiche delle zone rosse, che devono essere condivise da tutta la comunità regionale e che devono essere affrontate da

un personale amministrativo e tecnico adeguato in termini culturali ed operativi, cosa che non è avvenuta nella redazione del Piano Territoriale Regionale vigente, né nel PTCP della provincia di Napoli.

Con l'avvertenza che il raggiungimento di tali obiettivi, correlati tra di loro, dà luogo ad azioni che possono essere estremamente gravose per l'intera comunità nazionale; se il rischio presente nelle due aree si combatte riducendone la vulnerabilità, tale risultato si ottiene solo spostando risorse umane in altri siti a minore rischio, ossia riducendo il capitale fisico e umano potenzialmente coinvolto negli eventi dannosi.

Riferimenti bibliografici

- Ciapetti L. (2014), Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche dell'area vasta, *Ist. del federalismo*, 2, spec. 252.
- Gastaldi F., Zarino S. (2015), La Città metropolitana: compiti e ruoli nella pianificazione del territorio, *EyesReg*, 5, 1, 11-13.
- Mazzeo G. (2009), Naples, *Cities*, 26, 6, 363-376.
- Papa R., Mazzeo G. (2014), Characteristics of sprawl in the Naples Metropolitan Area. Indications for Controlling and Monitoring Urban Transformations, *Lecture Notes in Computer Science*, 8580, 520-531.
- Salet W., Thomley A., Kreukels A. (2003), Metropolitan Governance and Spatial Planning, *Comparative Case Studies of European City-Regions*, London: Spon Press.
- Spadaro A. (2015), Le Città metropolitane, tra utopia e realtà, *Federalismi.it*, 14/01/2015.