

ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI NAPOLI  
COMMISSIONE URBANISTICA

**PIANI DELLE CITTA' METROPOLITANE**

ALMERICO REALFONZO  
Relatore

Giugno 2019

## 1. Il lessico storico

Per tutto il XX secolo, soprattutto a partire dal 1° dopoguerra, si è parlato di “metropoli” (“città madre” dal greco *μήτηρ*, madre e *πόλις*, città), per intendere la città di grandi dimensioni demografiche e geografiche di cui era divenuta emblema e paradigma la mitica New York della “età del jazz”, la “città altissima” che Francis Scott Fitzgerald rivide nel remoto 1919 con le sue immagini, la sua vita febbrile e lo scintillio di quella “cosa nuova” che era il suo “spirito metropolitano”. “*New York*” scrisse “*aveva tutta l’iridescenza del principio del mondo*”: un’immagine quasi geologica della città dei grattacieli, cui si ispirerà il cinema nel successivo futuro.

Nel passato in Europa, Londra e Parigi erano state le grandi città cosmopolite, che avevano diviso con Napoli, nel ‘700, il primato demografico ed anche le rigide gerarchie sociali, alla cui base erano le grandi masse popolari diseredate e lasciate nell’ignoranza, soggette alla violenta legge della malavita più che a quella dello Stato.

Ed era stata una condizione, quella del primato demografico tra le tre grandi città dell’epoca, di cui Napoli ancora menava vanto nel suo secolo dei lumi.

Col ‘900, la grande Londra del primo dopoguerra e soprattutto Parigi erano divenute, con New York, protagoniste della cultura e dell’affascinante moda dei Roaring Twenties, celebrati dalla letteratura come dal cinema e dalla nuova musica, il Jazz.

Il nostro paese, il cui vago quotidiano riempì i ricordi della mia infanzia ai primi anni ‘30, malgrado la sua perdurante struttura ottocentesca diffusamente agricola, aveva conosciuto col Manifesto futurista del 1909 i germi innovatori del nuovo secolo che esaltava, con i miti del dinamismo, la velocità e l’industria, lo spirito di un mondo in radicale contrasto col

costume passatista ed era uscito dall'avventura della "grande guerra" con la tensione verso un nuovo, più diffuso ed esteso nel periodo fascista "secondo Futurismo".

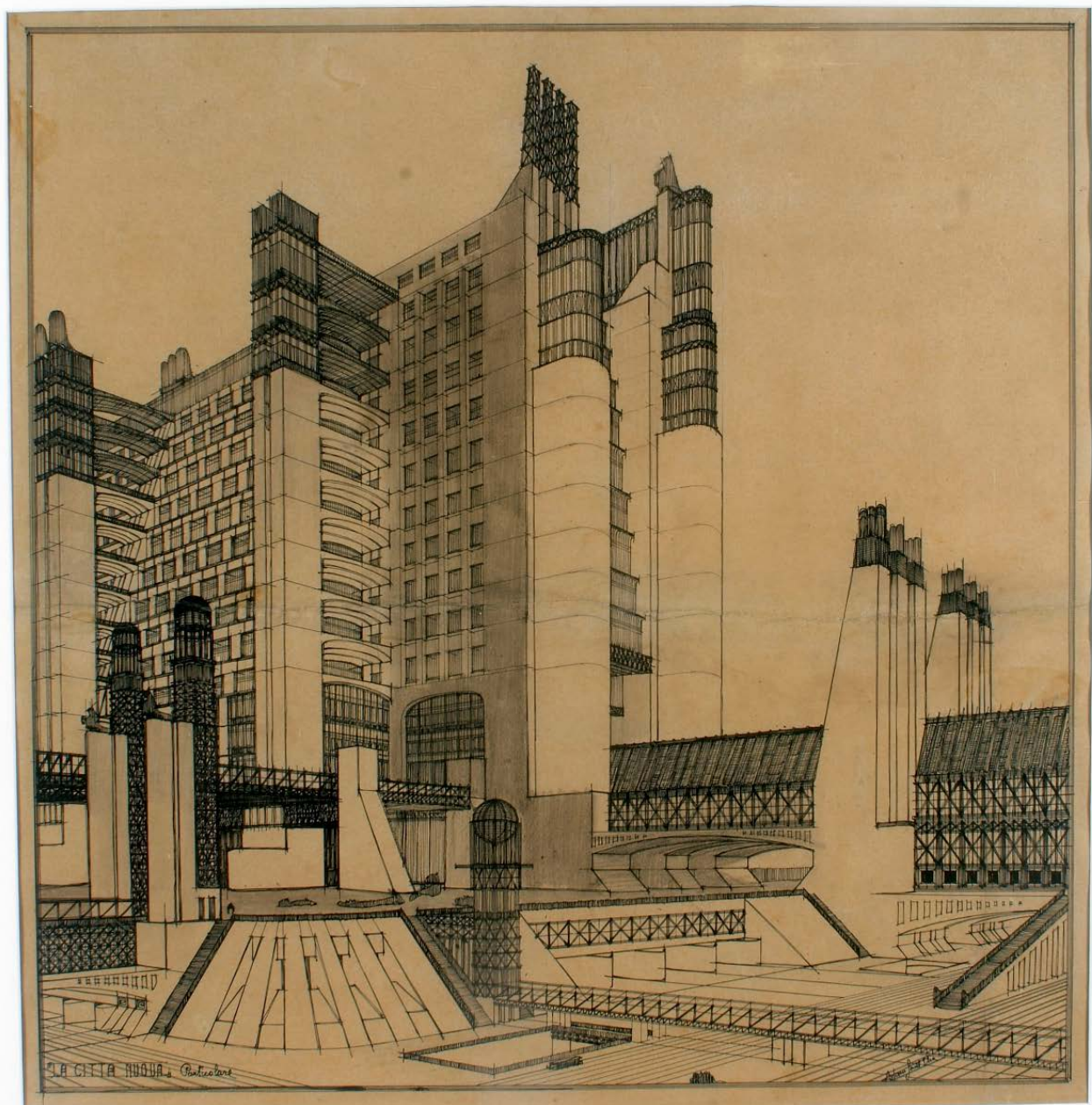


Quando Napoli divideva con Londra e Parigi il primato demografico

Nel 1914 Antonio Sant'Elia aveva pubblicato il "*Manifesto dell'Architettura futurista*" che celebrava la città come archetipo di modernità ponendo il movimento, i trasporti e le grandi strutture all'origine del perenne divenire del territorio. In realtà gli aggregati urbani di grandi dimensioni demo-

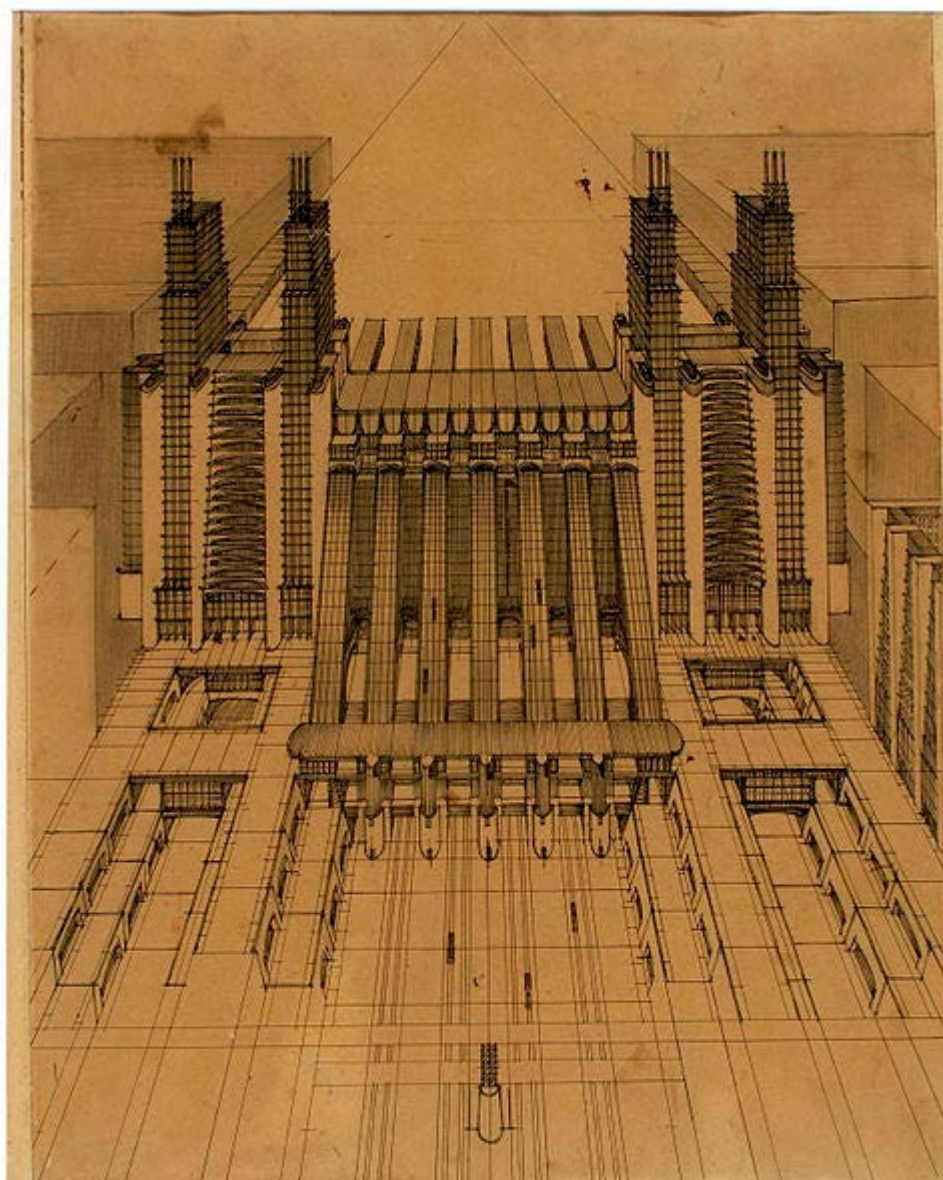
territoriali, alta densità insediativa, grandi servizi, intense relazioni sociali, segnati da speciali aspetti morfologici, monumentali, architettonici, furono intesi come protagonisti della storia delle città cosmopolite, descritte dalla letteratura, dal cinema, dalla musica e dalle arti figurative del XX secolo più che dall'urbanistica.

Il riscontro delle immagini restò tuttavia dato, nella cultura italiana, da due bei disegni del "visionario" Sant'Elia.



Casa con ascensori esterni e sistemi di collegamento su più piani stradali





Stazione d'aeroplani e treni con funicolari e ascensori su tre piani stradali

Il sogno di Sant'Elia non appare, cento anni dopo, realizzato dalle nostre parti: nessuna delle nostre grandi città somiglia ad un aggregato diffuso di immagini architettoniche di eccezionale qualità estetiche e funzionali quali Sant'Elia col linguaggio dell'epoca intendeva proporre. Nelle nostre città millenarie, l'architettura moderna, quando le è stato consentito ha, tuttavia, cercato l'intesa con antiche strutture urbane recuperate, com'è accaduto in alcune città dove l'ordinamento e lo spirito di iniziativa hanno reso possibili

felici incontri tra gli antichi insediamenti urbani ed esemplari opere di architettura moderna.

Tornando agli anni '20-30 del novecento, se lo spirito metropolitano rimase carattere dominante di New York e della rivoluzione dei costumi che connotò, come ho detto, l'età del jazz divulgata dal grande *media* che fu il cinema americano, il nostro paese conobbe, per l'insorgere del movimento moderno in architettura, significativi aspetti dell'eclettismo italiano, documentati dalla grande mostra milanese del 1982 "ANNITRENTA" sul decennio che vide la costituzione dell'Accademia d'Italia e del CNR, l'edizione dell'*Enciclopedia Italiana*, la regolamentazione delle grandi esposizioni (*Biennale* di Venezia, *Triennale* di Milano, *Quadriennale* di Roma), ma anche gli interventi "metropolitani" da grandi città moderne: a Milano l'accesso alla città dalla *Galleria delle carrozze* della stazione a piazza Fiume e l'assetto del prestigioso centro tra Piazza Duomo, Piazza Diaz e San Babila, a Roma il grandioso impianto dell'EUR, a Napoli il risanamento dei *Rioni San Giuseppe-Carità* e il *Palazzo delle Poste* di Giuseppe Vaccaro, le prime architetture di Luigi Cosenza (*Mercato del Pesce* del 1929-30 e *Villa Oro* realizzata in collaborazione con Bernard Rudofsky nel 1934-37, preludi della bella *Fabbrica Olivetti* anni degli anni '51-54 e della nuova *Facoltà di Ingegneria* anni '60-70) e soprattutto la "Mostra delle Terre d'Oltremare", inaugurata pochi giorni prima dell'entrata in guerra dell'Italia con le sue notevoli opere di architettura di Giulio De Luca, Carlo Cocchia ed altri Autori, integrate, negli anni 50 da Michele Capobiano (*Padiglione dell'America Latina*, 1952) e restaurate negli anni che sono seguiti, da Cherubino Gambardella (*Teatro Mediterraneo*) e Massimo Pica Ciamarra (*Ristorante con piscina*).

E con loro siamo introdotti ai tempi recenti che hanno visto le opere di Franz Di Salvo e degli amici scomparsi, Luciana De Rosa, Nicola Pagliara, Aldo Loris Rossi, Pasquale De Meo, Urbano Cardarelli (e mi rammarico di non poterli ricordare tutti, insieme con i colleghi ingegneri della grande scuola napoletana).



M.Pica Ciamarra, Torre del CNR

Con Massimo Pica Ciamarra intrapresi, col progetto della *Ville nouvelle* di Melun Senart del 1987, una fattiva collaborazione (in qualche caso con Piero Rostirolla) che ci ha visti insieme nel *Piano Regolatore di Agrigento*, nel *PUC di Caserta* ancora allo studio, nel progetto della *Facoltà di Medicina e Chirurgia* di Caserta col muro d'acqua e le configurazioni arboree elementi forti del ridisegno del paesaggio e protezione del micro-inquinamento ambientale, nei progetti del *Ponte Parodi* di Genova, dell'*Area intorno allo Stadio e alla Fiera* di Bari, del *Parco dello Sport* di Bagnoli, di *Salerno Porta Ovest*, con la responsabilità a me delegata per la pianificazione territoriale e gli studi di fattibilità, che tuttora perdura.

Un caso significativo si è realizzato a Milano nell'area di Porta Garibaldi, un antico sito piccolo borghese di "case di ringhiera" tra i più desolati quando vivevo in quella città tra gli ultimi fuochi della guerra e il dopoguerra: lì è sorta negli ultimi anni, inaugurata nel 2012, la *Torre Unicredit*, il più alto grattacielo italiano con i suoi 231 metri di altezza, realizzato dall'Architetto argentino César Pelli, nella più ampia sistemazione dell'ambito di Porta Garibaldi, a ridosso del rinnovato corso Como che è divenuto gradevole sede intensamente vissuta di ristoranti e bar all'aperto, cui il grattacielo fa da fondale così come il suo grande podio e gli svettanti corpi di fabbrica accolgono felicemente i viaggiatori che sbarcano nella nuova stazione provenendo, con i convogli dell'alta velocità dalle lontane stazioni di Roma o di Napoli.

Nel paesaggio urbano milanese la *Torre Unicredit* si confronta col *Grattacielo Pirelli* di 127 metri, la *Torre Velasca* di 106 metri, la Guglia maggiore del Duomo con i suoi 108 metri (anno 1769) e le torri residenziali dei Boschi Verticali di 110 e 76 metri dello studio di Stefano Boeri e soci.





Grattacielo Unicredit a Porta Garibaldi, Milano

Nel lessico urbanistico dei nostri tempi, il termine “metropoli” é assunto nel senso di “grande città cosmopolita” e nell’evolvere dell’ormai lontano secondo dopoguerra, alcune città e metropoli mediterranee, dinanzi al

trasformarsi del sistema insediativo mondiale, hanno reagito con nuove strategie attraverso progetti e interventi, cercando di migliorare la propria immagine e la propria posizione concorrenziale nel *Sistema-mondo* e il ripensamento dei *waterfront* e delle antiche aree industriali e nei termini di riorganizzazione formale e funzionale delle centralità urbane e delle periferie. E subentrato anche, negli anni '70-80 del XX secolo, per merito di discipline quali l'Economia, l'Estimo Urbano e la Sociologia, il ripensamento di regole e strumenti tecnici di pianificazione avviato nel decennio '60, dando spazio a un'urbanistica socialmente evoluta e "valutata" nei suoi multiformi aspetti quanti-qualitativi della partecipazione pubblico-privata al "governo del territorio" piuttosto che alla classica "urbanistica delle apparenze", e il lessico ha conosciuto i termini correnti di "sistemi urbani" e di "aree metropolitane" (anni '80) e, più di recente, di "città metropolitane".

## **2.Sistemi urbani**

Tra gli antefatti della "storia normativa delle aree metropolitane italiane" vi è l'analisi contenuta nel testo "*La Politica dei Sistemi Urbani nel Mezzogiorno*" edito dalla Cassa per il Mezzogiorno nel 1983 con la presentazione dell'allora Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, su cui verrò più avanti.

Ci fu, poi, la legge 142 del 1990 emanata nel corso dell'elaborazione del "Preliminare 1991" della Variante Generale al PRG di Napoli, e che pertanto rivestì particolare rilievo scientifico nella storia della pianificazione urbanistica della nostra città: una legge da ricordare come capofila della serie dei testi ordinamentali succedutisi nel tempo e di interesse di questa relazione che in qualche occasione ho intitolata al

“lessico giuridico”. E’ da dire che la legge 142/1990 sembrò definitivamente sancire l’approccio alle aree metropolitane dei nostri studi per i Sistemi Urbani meridionali e per l’area metropolitana di Napoli, una radicale inversione di marcia nella pianificazione territoriale del paese che, uscito dal fascismo, aveva coltivato, sino dai primordi della pianificazione del dopoguerra, i grandi temi urbanistici del XX secolo della pianificazione delle aree vaste e del senso socio-culturale delle città (cito per tutti il *“Piano regionale piemontese”* 1946 di Astengo, Renacco, Bianco e lo schema interregionale del nuovo Piano Regolatore di Milano bandito nel 1946 dal Comitato di Liberazione Nazionale, che vide tra i concorrenti il gruppo *“AR” - Architetti Riuniti* - che raccolse maestri di grande competenza tra i quali Albini, Belgioioso, Bottoni, Cerutti, Gardella, Mucchi, Palanti, Peresutti, Pucci, Putelli e Rogers).

L’ordinamento italiano successivo alla legge 142 del 1990, annoverò il testo unico sull’ordinamento degli Enti locali (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267) che definì *“aree metropolitane”* le zone comprendenti i comuni di Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni aventi con i predetti rapporti di stretta integrazione. Fece seguito la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, che incluse le Città metropolitane tra gli enti autonomi previsti dalla Costituzione della Repubblica Italiana, con propri statuti, poteri e funzioni come i Comuni, le Province e le Regioni. Seguì il Decreto legge n.95/2012, provvedimento sulla *“Spending Review”* poi convertito nella Legge n 135 del 7.8.2012 seguita dalla Legge 7 aprile 2014 n.56, *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”* che definì le città metropolitane enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e finalità istituzionali generali (cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, promozione e

gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse di ciascuna città metropolitana.

Per quanto relativo alle Regioni a Statuto Speciale, in Sicilia l'ipotesi della "città dello Stretto Messina-Reggio Calabria" e le aree di Catania e Palermo risalgono alla L.R.9/1986 e le tre città metropolitane furono oggetto del decreto del Presidente della Regione 10.8.1995. In Sardegna la città metropolitana di Cagliari è composta dal Capoluogo e sedici comuni ad esso conurbati, in Sicilia i confini delle città metropolitane di Messina, Catania e Palermo, ricalcano, di massima, quelli delle vecchie province.

### **3.Funzioni e indicatori delle Città metropolitane**

Nell'ambito delle tematiche culturali e giuridiche della città, mi soffermerò brevemente sulle funzioni e gli indicatori delle Città metropolitane:

*funzioni:*

- a) adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano, atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni e unioni di comuni compresi;
- b) pianificazione territoriale generale, comprese strutture di comunicazione, reti di servizio e infrastrutture: il senso della città nell'area vasta;
- c) strutturazione e organizzazione dei sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici di interesse generale sociale economico e culturale;
- d) comunicazione, mobilità e viabilità;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e digitalizzazione in ambito metropolitano;



g) afferenza alla Città metropolitana del patrimonio, il personale e le risorse strumentali;

*indicatori:*

che sono popolazione residente, superficie, densità e numero di comuni (di cui alla Tab.1) e prodotto interno lordo delle città metropolitane (Tab.2).

Tab.1. Città metropolitane italiane per popolazione residente, superficie, densità e numero di comuni.

Città Metropolitana	Comune Capoluogo	Pop. Residente 01.01.2018	Superficie Km <sup>2</sup>	Densità ab/Km <sup>2</sup>	Numero Comuni
Roma Capitale	2.872.800	4.355.725	5.363	812	121
Milano	1.366.180	3.234.658	1.576	2.053	133
Napoli <sup>1</sup>	966.144	3.101.002	1.179	2.630	92
Torino	882.523	2.269.120	6.827	332	312
Palermo	668.405	1.260.193	5.009	252	82
Bari	323.370	1.257.520	3.863	326	41
Catania	311.620	1.109.888	3.574	311	58
Firenze	380.948	1.013.260	3.514	288	41
Bologna	389.261	1.011.291	3.702	273	55
Venezia	261.321	853.552	2.473	345	44
Genova	580.097	844.957	1.834	461	67
Messina	234.293	631.297	3.266	193	108
Reggio Calabria	181.447	551.212	3.210	172	97
Cagliari	154.106	431.955	1.249	346	17
<b>Città Metropolitane</b>		<b>21.925.639</b>	<b>46.639</b>	<b>470</b>	<b>1.268</b>

Fonte: ns/ elaborazione da dati Internet, Tuttitalia. 10 città metropolitane a statuto ordinario i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province; 4 città metropolitane delle regioni a statuto speciale Cagliari, Catania, Messina e Palermo (in corsivo i valori massimi)

Tab. 2. Prodotto interno lordo (PIL) delle città metropolitane al 2013

Città Metropolitana	Pop. Residente	PIL (MLD)	PIL %	PIL Procapite
Roma	4.039.813	135,8	8,7	33.615
Milano	3.075.083	114,1	7,3	37.104
Napoli	3.055.339	48,8	3,1	15.972
Torino	2.254.720	85,6	5,5	37.965
Bari	1.246.297	22	1,4	17.652
Firenze	987.354	32,6	2,1	33.017
Bologna	990.681	30,6	2,0	30.888
Genova	851.283	24,6	1,6	28.897
Venezia	847.983	25,6	1,6	30.189
Reggio Calabria	550.323	9,3	0,6	16.899
Totale	17.898.876	528,9	33,9	29.549
Italia	59.685.227	1.559,2	100	26.124

Fonti: Cresme - Acen, 2014

In Sicilia l'ipotesi dell'area di Messina risale alla "mitica città dello Stretto", Messina-Reggio Calabria ed al Ponte sullo Stretto.<sup>2</sup>

Qui si nota che i dati relativi al PIL 2013 delle città metropolitane pubblicati anche dal Sole 24 ore, nell'elencare, per la Città metropolitana di Napoli, l'ingente PIL totale dovuto alla grande dimensione demografica, ne riportarono il valore pro-capite purtroppo minimo tra le principali città metropolitane.

In termini assoluti va tuttavia ricordato che al 2014 il rapporto pubblicato su Internet da "Il Fatto quotidiano", chiariva che l'area metropolitana di Napoli con oltre 3.500.000 abitanti era l'ottava città

europea per dimensione ed era paragonabile a città quali Barcellona ed Atene.

Terza città per PIL dopo Roma e Milano e 26 esima (su 115) città europea, il PIL napoletano pari a 61,8 miliardi di dollari era superiore a quello di uno stato come la Slovenia e paragonabile a città di prestigio come Praga, Copenaghen e Zurigo: Napoli non era, quindi, una città povera in assoluto, però era anche la quinta europea per crescita del tasso di disoccupazione.

#### **4. Studi propedeutici e studi attuali sulle aree metropolitane**

La questione delle aree e città metropolitane da istituire nel nostro paese, registra precedenti culturali che risalgono al secolo scorso e ad anni recenti. Lo studio *“Sistemi Urbani del Mezzogiorno”*, cui ho già fatto cenno, fu la relazione della Commissione di studio per un Programma dei Sistemi urbani nel Mezzogiorno Istituita con Decreto 26.1.1982 del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che individuò 15 (in alternativa 16) *“Sistemi urbani meridionali”* raccolti in 3 gruppi:

- A) Sistemi fondati sulle allora “attuali” aree metropolitane;
- B) Sistemi “di riequilibrio”;
- C) Sistemi “alternativi”.

Lo studio perseguì, per la rimozione delle storiche condizioni di degrado e di divario rispetto al resto del paese, uno “Schema” articolato per ambiti territoriali ai quali conferire obiettivi mirati ad assicurare alle comunità locali accessibilità adeguata a beni e servizi della città, per una soddisfacente qualità della vita. *L’effetto città* da perseguire derivava dalla strategia anticipata dal precedente studio di programmazione noto come *“Progetto ‘80”*<sup>3</sup>.

Nella Campania lo studio individuò l’area metropolitana designata

“*Campania Felix*” costituita dai territori delle province di Napoli (3.101.002 residenti al 1.1.2018 ) e Caserta (923.435 residenti) e dall’Agro nocerino-sarnese al di qua dei Lattari: un’ipotesi tuttora rilevante che, al netto del nocerino-sarnese, porrebbe, oggi, con oltre 4.024.000 abitanti l’area metropolitana di Napoli (*Campania Felix*) al 2° posto a ridosso dell’area romana (4.335.725 ab.), e avrebbe conferirebbe, alla stessa data 1.1.2018 che possiamo considerare attuale, il primato all’aggregato delle città metropolitane di Roma e Napoli, con 8.360.000 abitanti circa, rispetto ai circa 5.504.000 abitanti dell’aggregato Milano e Torino, senza contare i primati dello straordinario rilievo del patrimonio archeologico del sistema urbano Campania Felix con l’area romana, e degli eccezionali valori paesaggistici e di storia antica del plesso Napoli-Roma.

## **5. Il Preliminare della Variante Generale al PRG di Napoli (1991)**

Nel 1988 il Comune di Napoli istituì un Comitato Tecnico Scientifico<sup>4</sup> col compito di produrre una Variante Generale al PRG di Napoli.

Il Comitato produsse un “*Preliminare della Variante Generale al PRG di Napoli*” approvato dalla Giunta nell’aprile del 1991 approdando al Consiglio Comunale per un’inedita “presa d’atto”. Il CTS introdusse il tema dell’area metropolitana di Napoli, proposta irrealizzata per l’inattuazione della L.142/1990, nel mentre il “*Preliminare*”, rescisso l’incarico col Comitato Tecnico Scientifico, veniva annullato dalla Giunta subentrata.

Sulla vicenda del “*Preliminare*” è opportuno fermarsi per le alternative vicende che lo caratterizzarono, premettendo la circostanza che il suo messaggio precorse successivi provvedimenti di grande rilievo, quali la mobilità regionale e le istituzioni degli Atenei nelle province campane,



oggi affiancanti, con le altre Università napoletane, la Federico II.

Il “*Preliminare*” fu, tuttavia, oggetto di un’aspra polemica sostanzialmente politica, cui subentrarono, nel libro di Pasquale Belfiore e Benedetto Gravagnuolo, “*Napoli Architettura e urbanistica del Novecento*” severe notazioni critiche benché col riconoscimento di qualche raffinatezza di analisi nel tema del recupero delle periferie.

Un giudizio diverso è stato, poi, proposto nel testo a cura di Attilio Belli (prestigioso Direttore del Dipartimento di Urbanistica della Federico II, prima di me) “*Competenze in azione: Governo del Territorio, innovazione sviluppo metropolitano a Napoli*”, che ha rilevato come l’orientamento strategico sorprendentemente sembrasse alla base delle proposte contenute nel Preliminare di Piano per la Variante al PRG di Napoli, sottolineando la novità dei concetti e del linguaggio rispetto ai pregressi piani e l’asserzione che il problema del Mezzogiorno non potesse essere affrontato nei termini di straordinarietà, ma dovesse piuttosto muoversi nelle prospettive di nuovi ruoli nella competizione globale, relazionati alle risorse spendibili.

L’ipotesi di un’area metropolitana sovra provinciale fu, a mio avviso, un’opzione rilevante accolta nello studio di pianificazione provinciale del *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Caserta*, progetto di cui curai il coordinamento tecnico scientifico fin dal preliminare del 2003 preceduto dal *Piano di Sviluppo socio-economico e Premessa del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Caserta*, approvato con deliberazione del Consiglio della Provincia casertana n° 84 del 2001.

## **6. La Relazione Tecnica relativa al D.L. 6 luglio 2012 n.95**

La relazione Tecnica del Decreto Legge 6.7.2012 n.95, assunse che la norma istitutiva delle 10 Città metropolitane in luogo delle rispettive

province, perseguisse il conferimento alle predette Città di funzioni ulteriori rispetto a quelle provinciali e che la norma sarebbe stata, tuttavia, formulata in maniera da garantire l'invarianza di spesa.

In realtà le ipotizzate *ulteriori funzioni rispetto a quelle provinciali* avrebbero dovuto concernere rilevanti interventi di strutturazione e arricchimento dei servizi pubblici metropolitani che ne ottimizzassero la fruibilità dai centri del sistema urbano contrastando nei modi più efficaci il retaggio della storica gerarchia delle città dei sistemi urbani, dunque, interventi sul terziario complementari alla riqualificazione ambientale urbana, alla promozione della qualità architettonica delle costruzioni pubbliche ed al sostegno della rigenerazione dell'edilizia privata.

Operazioni di tale calibro estese alla dieci città metropolitane previste postulerebbe un piano nazionale "Città metropolitane" di *grandi progetti* di differente rilevanza tecnica ed ambientale e comunque di ingente onerosità finanziaria. Va aggiunto che la questione della soppressione e razionalizzazione delle province (art.17 del DL 95/2012) ha il senso di una norma procedurale della quale "non è possibile allo stato attuale [quantificare] gli effetti finanziari, posto che questi potranno essere rilevati solo successivamente, al completamento del [suo] iter", come si legge nella *Relazione tecnica*. Qui è il caso di ricordare, per intendere la misura delle attuali nostre capacità in fatto di interventi urbani di grande respiro, il "Piano Nazionale per le città 2012-2017" su cui torneremo.

## **7. Il Convegno di Roma del 21.10.2013, "Pianificazione e governo delle aree metropolitane"**

Organizzato dalla *Scuola Superiore dell'economia e delle finanze "Ezio Vanoni"* di Roma e dal Consorzio "*Promos Ricerche*" di Napoli, il Convegno

del 5° Corso “Governo del Territorio” registrò relazioni tutte di notevole rilievo, tra le quali ritengo particolarmente significative le relazioni di Maurizio Tira<sup>5</sup>, allora Presidente del Centro Nazionale di Studi Urbanistici e di Eugenio Leanza della Banca Europea per gli Investimenti che affrontò le tematiche della determinazione di un’area metropolitana e del rapporto tra enti locali e territori delle reti.<sup>6</sup>

In effetti la Legge 7.4.2014 n.56 ha individuato le aree metropolitane in prima approssimazione coincidenti con le provincie, che non rappresentano, però, le conurbazioni “generatrici” delle aree metropolitane.

Sono infatti le reti territoriali a disegnare spazi di connessione e non di contiguità fisica, più difficili da trattare, ma spesso più forti nella relazione della stessa continuità fisica: in particolare, strade e linee di trasporto disegnano oggi nuove prossimità con velocità un tempo sconosciute e reti tecnologiche e telematiche sostituiscono processi e abitudini come non si era mai verificato in passato. In particolare Tira illustrò, in 2 tavole denominate “*Verso un territorio a geometria variabile?*” l’assetto delle isocrone interessanti l’area centro-settentrionale rispetto a Milano, un approccio di tipica competenza professionale a documentare la variata accessibilità temporale al territorio nella condizione prima e dopo la TAV.

La relazione di Eugenio Leanza, responsabile BEI di “*Jessica and Investment Funds*”, trattò il tema degli Strumenti finanziari europei per la crescita sostenibile delle area metropolitane.

Infine, la relazione di Dionisio Vianello, Vicepresidente AUDIS si soffermò sul tema dei Piani città, rapportandosi all’esperienza del “*Piano Nazionale per le città 2012-2017*” varato con le “*Misure urgenti per la crescita del Paese*”, proposte dal c.d. “*decreto sviluppo*”<sup>7</sup>, questione sulla quale mi soffermai anch’io, trattandosi di un piano quinquennale di interventi di valorizzazione

urbana di aree degradate, di notevoli ambizioni, che, però, aveva ottenuto, in totale, un ambiguo fondo di 2000 Mln nel quale sarebbero dovuti confluire, oltre alla dotazione specifica di 224 Mln €, varie altre risorse inutilizzate.

Tab.3 Piano Città: Proposte, valori e contributi assegnati

Regione	Proposte inviate	Proposte Selezionate	Valore (Mln €)	Contributi Mln €)
Abruzzo	26	1	37,1	15
Basilicata	8	2	67,9	21,2
Calabria	33	1	51,9	30
Campania	76	2	144,1	25,2
Emilia Romagna	21	3	348,2	29,4
Friuli Venezia Giulia	11	1	10,8	4
Lazio	33	1	113	12,9
Liguria	16	1	221	25
Lombardia	28	3	98,8	19,7
Marche	35	1	66,4	8,8
Molise	6	0	0	0
Piemonte	20	2	557,8	16,9
Puglia	51	3	419,6	40,5
Sardegna	8	1	111,1	11
Sicilia	42	2	138,6	20
Toscana	16	1	467	14,7
Trentino Alto Adige	1	0	0	0
Umbria	9	1	90,3	6,6
Veneto	17	2	1.428,4	17,7
Totale	457	28	4.372	318

Fonte: Piano città, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (17.1.2013).



## **8. Relazione Realfonzo alla Commissione Urbanistica dell'Ordine, sul Piano Nazionale per le città (8.3.2013)**

Da dati di Tab.3 si evince che la Regione, tra le 17 premiate, che ha presentato il maggior numero di proposte (76) è stata la Campania; quella maggiormente premiata in termini di contributi assegnati la Puglia con 40,5 Mln, il maggior importo attivato dai contributi assegnati si è verificato nel Veneto con 1.428 Mln €, il contributo medio per proposta è stato pari a 11,357 Mln, quello per regione a 19,706 Mln; ma resta di tutta evidenza l'esiguità delle risorse del Piano.

Allo stato, dunque, il tema delle risorse finanziarie necessarie per affrontare le questioni connesse alla realizzazione delle Città metropolitane - enti territoriali di secondo livello con compiti di programmazione, pianificazione, coordinamento, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture, delle reti di comunicazione - appare particolarmente improbo nello scenario che si va delineando per la finanza pubblica colpita da tagli della spesa che deprimono l'economia, pesando sul PIL meridionale più ancora che per il Centro- Settentrione: situazione che potrebbe, tuttavia, rintracciare positive prospettive nell'avvio dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

## **9. Criteri di analisi delle aree metropolitane**

Le esigenze culturali ma anche amministrative della pianificazione territoriale, hanno sollecitato e motivato la ricerca di criteri definizionali di aggregati di area vasta la cui conoscenza consentisse appropriate analisi della struttura urbanistica e socio-economica del territorio.

I dati numerici indicati non costituiscono "criteri" esaustivi per il riconoscimento delle forme di aggregazione metropolitana sul territorio. Altri

criteri di tipo statistico, fanno capo ai “sistemi locali del lavoro” (SLL) individuati in base agli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro della popolazione che vi risiede e lavora; o di più complessa natura culturale, fanno capo ad insiemi di comuni costituenti i “Sistemi Territoriali di Sviluppo” (STL) definiti e delimitati nel Piano Territoriale Regionale della Campania (PTR) di cui alle L.R. n.16 del 2004 e n.13 del 13 ottobre 2008, come aggregazioni (geografiche, economiche e legate a specifiche identità strategiche) di comuni che si sono andate costruendo sulla base degli strumenti di programmazione negoziata per la ristrutturazione produttiva e la riarticolazione funzionale del sistema economico regionale. Un rilevante impiego dei STL è stato il “Piano di Sviluppo Socio-Economico e Premessa del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Caserta” (PSSE), approvato con deliberazione del Consiglio della Provincia n° 84 del 30.11.2001, cui sono seguiti gli studi del PTCP conclusi con il “Preliminare” edito nel 2003 e successivi elaborati del 2005.

Altra forma aggregativa è costituita dai c.d. “Ambiti insediativi”, assunti nel vigente PTC della Provincia di Ce e proposti sulla base dei succitati Sistemi Locali del Lavoro (SLL) individuati dall’ISTAT.

## **10. Aree metropolitane in Italia e caratteri socio-territoriali**

Questo studio presentato al IV Convegno dell’Associazione Nazionale di Sociologia “Conoscere e governare la città metropolitana in tempi di crisi”, (Milano, 5-6 dicembre 2013), da studiosi del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell’ Università di Milano Bicocca, definita un’area metropolitana come area ad elevata concentrazione di funzioni di residenza, produzione e servizi e di flussi di persone e merci, va citato, a mio avviso, perché propone un approccio basato sulla costruzione di

indicatori ecologici (rapporti di densità) di vocazione metropolitana, l'analisi di densità, l'analisi delle componenti principali (indice sintetico di *metropolitanità*), per pervenire alla delimitazione delle aree metropolitane.

## **11. L'area metropolitana di Napoli nel contesto europeo**

Abbiamo già incontrata la Città metropolitana di Napoli: può aggiungersi che si è trattato di un'area significativa nella casistica delle 31 grandi aree metropolitane europee costruita secondo i criteri dimensionali OECD (*Competitive Cities in the Global Economy*; in: CENSIS, *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta*. Report di ricerca, Roma, febbraio 2014).

Infatti, l'area metropolitana di Napoli risultava, al 2012:

- ottava per dimensione demografica tra le prime 10 aree, preceduta da Londra, Parigi, Madrid, Berlino, Milano, Roma, Barcellona, e seguita da Atene e Varsavia;
- nell'ambito delle predette 10 aree, seconda per densità abitativa dopo Barcellona.

A queste posizioni deponenti per una posizione di prestigio nel quadro culturale delle grandi aree metropolitane europee, faceva riscontro la posizione della città tra le ultime 10 città per funzionalità tecnica, trasporti pubblici, condizioni strade ed edifici, spazi pubblici, servizi sanitari, rilevata nel sondaggio della commissione europea citato nel documento CRESME-ACEN, "La città propositiva" di giugno 2014.

## **12. La città propositiva (CRESME-ACEN)**

Comprendeva:

*elementi di:*

- inquadramento

- policentrismo urbano
- esigenza di ridisegno del quadro della programmazione, della pianificazione, del coordinamento, della gestione dei servizi in forma integrata;

*descrizioni:*

- territorio
- rischio idrogeologico
- bilancio demografico;

*note sulla crisi economica e sullo sviluppo sociale:*

- posti di lavoro persi
- tasso di disoccupazione giovanile salito al 41,8% (2004) al 56,3% (2013)
- i settori economici: primario e secondario in crisi (segnale di arresto della caduta nell'industria nel 2012), terziario alquanto stabile grazie al turismo, crollo delle costruzioni.

### **13. La difficile costituzione del governo metropolitano napoletano**

Il tema di una conurbazione Napoli-Caserta-Salerno fu accennato del *Documento di indirizzi per il nuovo PTC della provincia di Caserta*, del 2007, dove la conurbazione comprendeva 71 comuni della Provincia di Napoli, 38 casertani e 25 salernitani, per un totale di 134 comuni, la superficie di 216.450 ha e la popolazione di 4.105.815 abitanti, il 72% dell'intera popolazione regionale.

All'insuccesso della L.142/90 era subentrata la semplice indicazione di un possibile percorso politico-amministrativo per la costituzione dell'area metropolitana piuttosto che un'ipotesi di articolazione territoriale.

“In coerenza con questa impostazione” – asseriva il citato *Documento di indirizzi*, “il tema dell'area metropolitana di Napoli è trattato in maniera esplicita solo nel paragrafo *Il governo del sistema metropolitano napoletano*



incluso nella quinta parte della *Relazione del Piano Territoriale regionale della Campania*, nella parte dedicata agli indirizzi per le intese istituzionali e buone pratiche di pianificazione.

Nel Piano Territoriale Regionale (PTR) approvato con L.R.n.13 del 13 Ottobre 2008, la questione metropolitana fu preceduta dall'ingente apparato della *Relazione*, concernente l'architettura del PTR, le metodologie, le azioni, le fasi e i contenuti della pianificazione regionale di cui alla L.R.16/2004, e del *Documento di piano* articolato in cinque "quadri territoriali di riferimento": un insieme cui occorre necessariamente riferirsi per collocarvi i profili di storia recente e concettuali della questione de "Il governo del sistema metropolitano napoletano" trattata nell'ambito del quinto *Quadro Territoriale di riferimento di indirizzi per le intese istituzionali e buone pratiche di pianificazione*".

In particolare nel paragrafo significativamente intitolato "La difficile questione del governo metropolitano napoletano", si ricordava come il dibattito sull'area metropolitana di Napoli seguito alla L. 142/90 "partiva da una discreta varietà di documenti di programmazione e di studi che proponevano differenti definizioni e delimitazioni della metropoli: dallo Schema di Piano Regolatore del Comprensorio di Napoli del 1964 che ipotizzava, ad esempio, una soluzione per i problemi della grande città entro una "area metropolitana" formata da 96 comuni; alla proposta di Piano regionale di sviluppo del 1990 che individuava, secondo criteri insediativi e amministrativi, una prima "area propria napoletana" costituita da 34 Comuni e, secondo criteri economico-sociali, una "metropoli regionale" di 63 Comuni appartenenti alle Province di Napoli e Caserta". Venne altresì ricordato come dopo l'emanazione della legge n. 142/90 il Comitato tecnico scientifico della programmazione, che fu incaricato dalla Regione Campania di suggerire i criteri di delimitazione dell'area metropolitana, definì e valutò tre ipotesi di

perimetrazione:

- una prima area, composta da 129 Comuni delle Province di Napoli e Caserta, era estesa oltre le dimensioni delle Province;
- una seconda area coincideva con l'estensione della Provincia napoletana;
- una terza area comprendeva 42 (o 75) Comuni dell'attuale Provincia di Napoli che, facendo parte di una zona definibile come "consolidata", presentavano elevati livelli di integrazione con il capoluogo".

La delimitazione del primo caso, pur trascendendo la dimensione della provincia di Napoli (91 comuni al censimento 1981, 92 ai censimenti 1991 e 2011) non comprendeva l'insieme dei comuni delle due provincie, ammontando la Provincia di Caserta a 104 comuni nei tre censimenti 1981, 91 e 2011.

L'empasse determinato dal dibattito sulla delimitazione dell'area metropolitana con i correlati conflitti di interesse orientò il Comitato tecnico scientifico a valutare come preferibile l'ipotesi di un'area metropolitana coincidente con la Provincia di Napoli "anche per le difficoltà di una eventuale modifica degli ambiti amministrativi".

Il secondo paragrafo de "*Il governo del sistema metropolitano napoletano*", intitolato *Il contesto attuale in cui si inserisce il governo metropolitano e le prospettive in relazione alle strategie proposte dal PTR*, trattava la situazione in termini di contesto, estranei all'attualità sia a causa del mutato quadro ordinamentale intervenuto dopo la L.142/90, sia a causa delle situazioni ambientali connotate dalla crisi economica che ha interessato ed interessa lo Stato italiano e gli enti locali, all'interno dell'intero contesto internazionale e segnatamente europeo.

Rilevavano, tuttavia, le considerazioni avanzate in ordine al concetto che

i sistemi metropolitani non possano immaginarsi “al di fuori di una prospettiva europea, anche in funzione dei processi di sviluppo e coesione locale promossi dalle politiche dell’Unione” “In particolare” si legge in questa parte del PTR (*“Il contesto attuale in cui si inserisce il governo metropolitano...”*, “nei documenti di sviluppo territoriale, Europa 2000+ e lo “Schema di Sviluppo per lo Spazio Europeo” (SSSE), il rafforzamento di un sistema policentrico di metropoli, grappoli di città e reti urbane, attraverso la cooperazione della politica strutturale e delle “Reti TransEuropee2 (RTE), è considerato un passo decisivo per andare verso uno sviluppo policentrico ed equilibrato del territorio europeo”.

Nel territorio europeo, si leggeva “Napoli, secondo una recente ricerca della DATAR, può essere considerata come area metropolitana di quinto livello, di due gradi inferiore al livello di attrazione che le conferirebbe il suo peso demografico. Infatti, il problema della inadeguatezza della conurbazione napoletana rispetto ad una prospettiva di area metropolitana è proprio nel fatto che alla sua consistenza demografica ed alla sua compattezza ed estensione non sono associate funzioni metropolitane di eccellenza e solo di recente si incominciano a creare enti funzionali di livello metropolitano”.

Viene anche avanzata l’osservazione, che ci limitiamo a riferire testualmente a conclusione della ricognizione compiuta in questa sede: “In ogni caso, l’esperienza passata ha dimostrato che non è opportuno, nella individuazione dell’area metropolitana, adottare una impostazione dall’alto, ma che bisogna piuttosto partire dalle esperienze concrete delle aggregazioni sovracomunali già realizzate e in via di rafforzamento. Queste forme di cooperazione, che sono anche alla base del riconoscimento dei Sistemi Territoriali di Sviluppo su cui sono impostate le strategie del Piano

Territoriale Regionale, possono essere concepite come buone pratiche da cui partire per costruire più complesse ed efficaci forme di aggregazione”, con quel che segue.<sup>8</sup>

In conclusione, si legge nel citato testo: “Il PTR non intende proporre una delimitazione definita di tale area (come hanno fatto altri documenti programmatici in passato), ma piuttosto suggerire una metodologia di approccio al problema che possa consentire di superare le difficoltà dei rapporti inter-istituzionali con una costruzione condivisa e fondata sulle esperienze di aggregazione già in corso”.

#### **14. La rete ferroviaria metropolitana**

Ripetendo nella prima metà del XX secolo e limitatamente alla rete metropolitana, l’antica colleganza (nelle mutate dimensioni demografiche e limitatamente alla rete metropolitana urbana-extraurbana) con Londra (con la sua grande rete ferroviaria supervisionata dal *Metropolitan Board of Works*) e Parigi (con la grande rete *Chemin de Fer Métropolitain* di 16 linee e 303 stazioni), Napoli ha inaugurato nel 1925 la linea 2 della Metropolitana che collega il capoluogo con la rete flegrea e Pozzuoli ed il collegamento con San Giovanni a Teduccio, fino al 1925 comune autonomo.

E’, poi, subentrata, con gli anni 2000, la problematica della connessione con le linee ad alta velocità Roma-Napoli (alta velocità, alta capacità), Roma-Cassino-Napoli (variante in costruzione), Napoli-Bari (alta capacità) in costruzione, la linea Napoli-Salerno a monte del Vesuvio, con la stazione sita nel margine orientale dell’abitato di Afragola che, progettata dall’architetto Zaha Hadid, purtroppo scomparsa, è stata inaugurata a giugno 2017.

## 15. Elementi di pianificazione strategica

La pianificazione strategica si presenta come essenziale strumento di governance allargata a tutti i soggetti potenzialmente concorrenti all'ideazione ed alla realizzazione della città metropolitana, ma deve trascendere la mera funzionalità materiale.

Se in tutti i casi di pianificazione di area vasta il carattere politico del governo del territorio assume valore dominante stante la necessità di orientare strategicamente l'assetto del territorio, e l'ordito delle reti infrastrutturali, come le attività secondarie e terziarie, al perseguimento di obiettivi complementari di alta efficienza funzionale e qualità morfologica, nel caso del perseguimento di obiettivi condivisi di rango metropolitano le esigenze di governo del territorio conseguono una singolare esaltazione pervasa dall'intensità dello spirito metropolitano, un condensato di valori e di aspirazioni culturali che investono la qualità della vita e la cultura della città: in primo luogo la sua particolare immagine che non si appartiene alla tecnica ma *alla cultura tout-court*, vale a dire nelle sue accezioni architettoniche, ambientali, sociologiche e, non ultime, letterarie, figurative, cinematografiche.

L'approccio di metodo del piano strategico perseguirà il fine di una compartecipazione culturale pubblico-privata connotata da alti valori della qualità del contesto e della vita comunitaria coniugati ai valori dell'efficienza funzionale e tecnologica.

Lo schema metodologico potrà, in sintesi, proporsi con la sequenza che, con le inevitabili semplificazioni che seguono:

- analisi-diagnosi del contesto,
- scenario tendenziale: dinamiche demografiche, economiche, ambientali, sociali e delle istanze emergenti con le quali la vasta comunità sarà

chiamata a confrontarsi,

- visione complessiva degli obiettivi e dello scenario “perseguitabile” tra le possibili alternative,
- processo di pianificazione che definisca interventi ed azioni di breve-medio periodo nell’ambito di un piano di azione revisionabile nel tempo,
- definizione dei progetti strategici, come progetti portanti del piano, che ne esprimono la visione morfologica, funzionale e socio-economica nell’ambito della simmetria forma-sostanza postulata dal piano,
- valutazione dei progetti portanti: coerenza con la strategia del piano, compatibilità ambientale, urbanistica, morfologica e socio-economica.

Nelle esperienze europee ed italiane, gli approcci di pianificazione strategica hanno coinvolto in Germania alcune aree metropolitane; in Francia la *Loi d’administration territoriale* del 1992 si è proposto il rafforzamento dell’intercomunalità e la cooperazione locale previsti dalla legge sul decentramento e dalle nuove procedure degli “Schéma Directeurs”; nella Gran Bretagna agli inizi anni ’90 tornato alla ribalta il tema della pianificazione di scala vasta, si pose il problema dell’attribuzione ai piani sovralocali di ruoli di regia nei confronti di indirizzi e scelte dei governi locali. L’Italia, a partire dalla L. 142/90 che ha ridefinito le competenze pianificatorie degli enti di governo locale, ha visto innovazioni ordinamentali ed esperienze di pianificazione territoriale ed urbanistica rapportate alle istanze dell’approccio strategico.

In Campania, ad esempio, si rapportarono al paradigma della pianificazione strategica:

- alcune esperienze di pianificazione territoriale, quali il già citato PSSE della Provincia di Caserta con l’esperimento concertativo che comportò esteso agli studi per il PTCP, quanto meno per il piano connotato dal c.d.



“Preliminare” del 2003;

- i nuovi contenuti strategici richiesti per i Piani Urbanistici comunali, PUC, dalle disposizioni regionali.

Si sono verificate, peraltro, in Campania e nel Mezzogiorno, relazioni problematiche tra i programmi di sviluppo locale e le istanze della pianificazione strategica; in particolare, si sono registrate crisi nell’esperienza dei Progetti Integrati (PI) per quanto attiene alla coerenza con strategie generali, benché i PI facessero capo a misure del POR. Questo a dire che gli esiti degli esperimenti di pianificazione strategica non sono stati pacifici.

Dalle esperienze di pianificazione strategica, emergono conclusivamente, quali esigenze peculiari del modello i seguenti passi essenziali al modello:

- l’efficiente organizzazione della partnership per la convergenza degli interessi sulla visione e l’attuazione dei progetti portanti del piano (progetti strategici),
- l’efficienza e l’alta professionalità dell’apparato politico-amministrativo,
- apparati ordinamentali e regolamentari adeguati.

## Note

1. Nel saggio di Ugo Leone, "Città metropolitana di Napoli" (sta in Lucio D'Alessandro e Riccardo Realfonzo - a cura di - *Per una strategia di sviluppo della Città Metropolitana di Napoli*), la città metropolitana di Napoli si estende su una superficie di 1.171 chilometri quadrati, comprende 92 comuni nei quali risiedono complessivamente 3.107.006 abitanti e il capoluogo conta 970.185 residenti, con qualche modesta differenza con i dati di tab.1.
2. Lo scrivente annovera nel proprio curriculum l'incarico dello studio "*L'indotto turistico del Ponte di Messina*", studio inquadrato nelle ricerche volte alla definizione degli scenari urbanistico-territoriali e degli effetti di sviluppo economico generati nei sistemi urbani di Messina e di Reggio Calabria-Villa San Giovanni, dalla realizzazione del Ponte sullo Stretto. Società Stretto di Messina, Concessionaria di Stato (1992).
3. Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Rapporto preliminare al Programma economico 1971-75*, Roma, 1969.
4. Membri del CTS, Romano Bernasconi, Salvatore Cattaneo, Vincenzo Del Giudice, Giulio de Luca, Giacomo Falomo, Camillo Gubitosi, Vincenzo La Veglia, Vincenzo Meo, Nicola Pagliara, Almerico Realfonzo, Raimondo Pasquino, Arnaldo Venditti.
5. La relazione di Tira, *La pianificazione di area vasta e i territori delle reti*, si scarica dal sito Promos Ricerche: "21 ottobre 2013. Pianificazione e Governo delle Aree Metropolitane. Convegno di studi a Roma".
6. Cfr. il richiamato sito Promos.
7. DL 22.6.2012 n 83 convertito nella legge 134/2012.9. Gli esiti della prima tornata 2012 (*Piano città* pubblicato dal Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti il 17.1.2013) registrarono, su 457 proposte regionali presentate per interventi edilizi ed urbanistici, 28 proposte cofinanziate con 318 milioni di euro per attivare progetti e lavori per circa 4,4 miliardi di euro tra fondi pubblici e privati con prevalenti interventi di riqualificazione e valorizzazione di aree urbane.
8. E.Cascetta, M.d'Albora, M.de Luca, F.D.Moccia, "*Il sistema metropolitano di Napoli. Le nuove sfide di governo*", 28 aprile 2002, Napoli

## Indice

1. Lessico storico	1
2. Sistemi urbani	9
3. Funzioni e indicatori delle città metropolitane	11
4. Studi propedeutici e studi attuali sulle aree metropolitane	14
5. Il Preliminare della Variante Generale al PRG di Napoli (1991)	15
6. La Relazione Tecnica relativa al D.L. 6 luglio 2012 n.95	16
7. Il Convegno di Roma del 21.10.2013, “Pianificazione e governo delle aree metropolitane”	17
8. Relazione Realfonzo alla Commissione Urbanistica dell’Ordine, sul Piano Nazionale per le città (8.3.2013)	20
9. Criteri di analisi delle aree metropolitane	20
10. Aree metropolitane in Italia e caratteri socio-territoriali	21
11. L’area metropolitana di Napoli nel contesto europeo	22
12. La città propositiva (CRESME-ACEN)	22
13. La difficile costituzione del governo metropolitano	23
14. La rete ferroviaria metropolitana	27
15. Elementi di pianificazione strategica	28
Note	31