

Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania

L'articolo delinea sinteticamente alcune recenti tappe della governance regionale e metropolitana alla scala campana, discutendone taluni aspetti critici. Più in dettaglio, le traiettorie regionali sono analizzate alla luce della biforcazione «metropolitana», che – per effetto della legge 56/2014 (cosiddetta Delrio) – sta producendo diversi effetti sul piano territoriale. A tal fine, dopo una breve premessa sugli elementi della normativa più rilevanti ai nostri fini, l'attenzione viene centrata sullo stato di attuazione dell'ente Città metropolitana di Napoli, soprattutto attraverso un focus sull'identificazione delle Zone Omogenee e sul Piano strategico metropolitano. L'applicazione della normativa nel nostro contesto d'indagine fa emergere, per un verso, nuove istanze politico-amministrative e, per l'altro, un ulteriore scollamento tra la città de iure e la città de facto, nell'ambito di spazialità metropolitane dense e complesse, difficilmente racchiudibili nelle nuove forme di riordino dei perimetri amministrativi. Con un passaggio alla scala regionale si analizzano poi brevemente le unioni e le fusioni di comuni, che sono utilizzate come spunto per una riflessione sui territori amministrati in Campania, enfatizzando la necessità di individuare nuove chiavi interpretative per leggere le ricadute delle attuali contese e forme di potere territoriale.

Regional Trajectories and Metropolitan Bifurcations: the Case of Naples and Campania

The article briefly outlines some recent steps in regional and metropolitan governance at the Campania scale, discussing several critical aspects. More specifically, regional trajectories are analysed in the light of the «metropolitan» bifurcation, which – as a result of Law 56/2014 (the so-called Delrio law) – is producing various effects at territorial level. To this aim, after a brief introduction on the most relevant elements of the legislation for our purposes, the attention is on the state of implementation of the Metropolitan City of Naples, especially through a focus on the identification of Homogeneous Zones and on the Metropolitan Strategic Plan. The application of the legislation in our context of investigation brings out, on the one hand, new political-administrative instances and, on the other, a further disconnection between the de iure city and the de facto city, in the context of dense and complex metropolitan spaces which are difficult to enclose in the new forms of reorganisation of administrative perimeters. Moving on to the regional scale, we then briefly analyse the Unions and Mergers of Municipalities, which are used as a starting point for a reflection on the governed territory in Campania, emphasising the need to identify new interpretative keys to read the effects of the current disputes and forms of territorial power.

Trajectories regionales y bifurcaciones metropolitanas: el caso de Nápoles y Campania

El artículo destaca brevemente algunos avances recientes en la gobernanza regional y metropolitana a escala de Campania, discutiendo varios aspectos críticos. Más en concreto, se analizan las trayectorias regionales a la luz de la bifurcación «metropolitana», que – a raíz de la ley n° 56/2014 (la llamada ley Delrio) – está produciendo diversos efectos a nivel territorial. Para este fin, después de una breve introducción sobre los elementos de la legislación más relevantes para nuestros propósitos, la atención se centra en el estado de aplicación de la Ciudad metropolitana de Nápoles, especialmente a través de un enfoque en la identificación de las Áreas Homogéneas y del Plan Estratégico Metropolitano. La aplicación de la legislación en nuestro contexto de investigación saca a la luz, por un lado, nuevas instancias político-administrativas y, por otro, una ulterior desconexión entre la ciudad de iure y la ciudad de facto, en el contexto de espacios metropolitanos densos y complejos, difíciles de encuadrar en las nuevas formas de reorganización de los perímetros administrativos. Pasando a la escala regional, se analizan brevemente las Uniones y Fusiones de Municipios, que sirven de punto de partida para una reflexión sobre los territorios administrados en Campania, subrayando la necesidad de encontrar nuevas claves interpretativas para leer las recaídas de las actuales disputas y formas de poder territorial.

Parole chiave: riordino amministrativo, governance regionale e metropolitana, Città metropolitana di Napoli, Piano strategico metropolitano, identità territoriale

Keywords: administrative reorganisation, regional and metropolitan governance, Metropolitan City of Naples, Metropolitan strategic plan, territorial identity

Palabras clave: reorganización administrativa, gobernanza regional y metropolitana, Ciudad metropolitana de Nápoles, Plan estratégico metropolitano, identidad territorial

Rosario Sommella, Università di Napoli «L'Orientale», Dipartimento di Scienze Umane e Sociali – rsommella@unior.it

Libera D'Alessandro, Università di Napoli «L'Orientale», Dipartimento di Scienze Umane e Sociali – ldalessandro@unior.it

Nota: i paragrafi 1 e 3 sono da attribuire a Rosario Sommella, il paragrafo 2 a Libera D'Alessandro, mentre il paragrafo 4 è da considerarsi in comune.



1. Traiettorie e biforcazioni nel governo regionale e metropolitano

La traccia del contributo per questo numero monografico, finalizzato a esplorare criticità e punti di debolezza del modello delle Autonomie locali nel caso campano, può essere introdotta da una metafora. La traiettoria regionale che ha disegnato molte delle trame dei territori amministrati in Campania sembra essere stata talvolta interrotta, talvolta affiancata, da varie biforcazioni. Tra le più significative, rispetto al crescente protagonismo assunto dal capoluogo regionale, ricordiamo quelle generate dal ruolo dei nodi urbani emergenti della regione/area metropolitana e dalla sovrapposizione di aggregazioni territoriali frutto delle varie perimetrazioni funzionali.

Le trasformazioni della trama politico-amministrativa indotte dalle *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni* (l. 56/2014, «Delrio»), intese qui metaforicamente come crocevia rispetto ai percorsi disegnati dall'ente Regione Campania, sembrano dunque aver generato una sorta di nuova biforcazione, che sta producendo complessi effetti sul piano territoriale. Per indagare come questa si intersechi alle traiettorie del governo regionale, nel paragrafo che segue delineremo sinteticamente lo stato di attuazione della Città metropolitana di Napoli (CmN). Nelle parti successive, passando alla scala regionale e prendendo spunto sempre dalla citata normativa, daremo brevemente conto di alcune questioni che attraversano i territori amministrati nel nostro contesto d'indagine, proponendo alcune riflessioni alla luce della crisi da Covid-19 per l'impatto che ha esercitato sui rapporti di potere territoriale.

Pur non potendoci soffermare sulle tappe che hanno preceduto e seguito la Delrio, riprendiamo alcuni elementi funzionali a illustrare il nostro caso di studio. Dini e Zilli (2017) ricordano che la formula «enti di area vasta» viene introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento dalla legge 56¹: l'individuazione di «uno spazio amministrativo intermedio tra i Comuni e le Regioni, in seguito all'abolizione delle Province» (*ibidem*, pp. 929-930) è portata a termine con la legge del 2014, ma con un capovolgimento del senso originario della formula². La «normalizzazione» dell'area vasta (Dini, 2019, p. 2.224) è difatti in gran parte vanificata da alcune scelte, tra le quali innanzitutto quella di far coincidere il territorio dei nuovi enti con i limiti dei vecchi ambiti provinciali. La legge Delrio introduce anche in Italia la Città metropolitana (Cm) ispirandosi, tra le

altre esigenze, alla necessità di snellimento delle partizioni politico-amministrative e contenimento della spesa pubblica: sotto la spinta dell'Unione Europea, e in linea con le forme di governo metropolitano sperimentate a scala europea, si individua così un ente nuovo che si richiama però a una vecchia terminologia. De Luca e Moccia, pur definendo la Cm come «la vera innovazione istituzionale dall'entrata in vigore della Carta Costituzionale italiana nel 1948» (2017, p. 4), sottolineano come la locuzione si possa far risalire, nelle scienze urbanistiche, alla progettazione economica nazionale e al Progetto 80³ (Vallega, 1971) mentre Calafati, pur enfatizzando l'ambiguità del termine, ne rimarca l'utilizzo nella nuova normativa⁴ (2014, p. 14). Quest'ultima, stagliandosi su un percorso lungo – che sarà poi inevitabilmente segnato dall'esito del referendum del 2016 – e nascendo, come ricordano Ferlaino e Rota, quale «legge dovuta di riordino amministrativo» (2017, p. 18), non sembra rappresentare lo strumento adatto per dar vita a «una riforma organica e di sistema» (*idem*).

Non abbiamo modo di ripercorrere qui il dibattito relativo alle criticità generate da ambiti territoriali che venivano fatti corrispondere ai territori delle omonime province, di cui mantenevano gli «spesso problematici confini amministrativi» (Dini e Zilli, 2015). Basti ricordarne solo alcuni limiti più volte evidenziati: la coincidenza delle Cm con ambiti territoriali pre-esistenti che nulla o poco avevano a che fare con una «*sensata* declinazione morfologica, funzionale e simbolica del fenomeno metropolitano⁵» (Dini e Zilli, 2018, p. 449, corsivo nostro); la scala delle Cm come dispositivo apparentemente neutrale e invece strumento cruciale delle politiche di austerità e del *rescaling* statale (Armondi, 2017); l'ente Cm come uno degli esiti di un cambiamento meta-istituzionale (Calafati, 2014) che, sin dalla sua progettazione, è stato considerato da alcuni privo di un reale fondamento analitico (*ibidem*, p. 14).

2. L'ente CmN nella Regione Campania tra istanze politico-amministrative e regione urbana reale

Non è un caso che, al fine di indicare la non-soluzione sottesa al considerare il territorio provinciale come ambito metropolitano per rispondere all'allora proposta governativa, Calafati (2014) sviluppasse proprio l'esempio di Napoli (insieme a quello di Milano). Nel lavoro appena citato si sottolineava, a nostro avviso a buona ragione, come la provincia di Napoli contenesse di fatto «solo una

parte della sua area urbana funzionale» (*ibidem*, p. 15) che invece includeva anche altri territori, in particolare quelli della provincia di Caserta⁶. D'altra parte, l'esistenza di una *città in nuce* dai caratteri propriamente urbani, non coincidente con il territorio della pre-esistente provincia, così come l'ampiezza di una regione funzionale urbana ben più vasta dell'area individuata per la Città metropolitana di Napoli erano due elementi sottolineati anche nel *dossier* della Presidenza del Consiglio dei Ministri che aveva come oggetto la CmN e che non mancava altresì di enfatizzare la complessità, la densità e la problematicità dell'area metropolitana napoletana (Vetritto, 2017).

In attuazione della Delrio, la Campania ha recepito la normativa nazionale attraverso la legge regionale 14/2015 che dedica l'articolo 4 alla CmN⁷. Lo Statuto di quest'ultima è stato poi adottato con deliberazione 2/2015 della Conferenza metropolitana e approvato con deliberazione 9/2015 del Consiglio metropolitano⁸. Per delineare, nel breve spazio di queste pagine, gli aspetti a nostro avviso salienti relativi allo stato di attuazione della CmN, ci soffermeremo in particolare sulle zone omogenee (la cui individuazione e articolazione sono disciplinate agli articoli 4 e 5 del citato Statuto), su quella che la legge Delrio individua come funzione fondamentale del neonato ente, ovvero la pianificazione strategica e sul relativo strumento attuativo, il piano strategico metropolitano.

Al fine di districarci preliminarmente nel processo di istituzionalizzazione della CmN, ci pare innanzitutto opportuno riprendere alcuni elementi evidenziati all'indomani della sua formazione. Nel 2016 venne condotta, dall'Osservatorio Nazionale Spisa-URBAN@IT, un'indagine per stabilire se le normative regionali approvate dal 2014 avessero o meno adottato disposizioni ritagliate specificamente sul nuovo ente, attribuendo a quest'ultimo funzioni o compiti in via esclusiva rispetto alle province (Guarnieri e Medda, 2016). Nel caso napoletano non si evidenziava alcun ruolo differenziato della CmN rispetto alle province campane: in effetti, nella normativa regionale diverse funzioni venivano riallocate alla Regione (si pensi, a titolo esemplificativo, a commercio e a turismo, che in altre Cm italiane sono state invece considerate come funzioni da valorizzare e sostenere proprio attraverso il contributo dei nuovi enti di area vasta) o mantenute alle stesse province⁹. Da un'altra indagine dello stesso Osservatorio, realizzata sempre nel 2016, ma specificamente dedicata allo stato di avanzamento del Piano strategico metropolitano di Napoli (PsmN), emergeva molta incertezza sui tempi di progettazione,

pur nel quadro di una chiara consapevolezza dei contenuti generali da includere nel futuro piano e della rilevanza che, in termini di efficacia, avrebbe rivestito la relazione tra questo e gli altri strumenti della pianificazione locale¹⁰.

La fase di stallo che connotava il processo è confermata dalla descrizione di Galluccio: nel tratteggiare i primi elementi relativi alla CmN, si sottolineava come la strada per il piano strategico metropolitano non fosse stata ancora imboccata, il che sembrava suffragato dalla mancata delimitazione delle zone omogenee (d'ora in poi ZO), al di là delle perplessità suscitate da queste ultime in termini concettuali o da possibili incongruenze delle relative delimitazioni (2019, p. 2294). Il complesso *iter* del PsmN è stato avviato nel novembre 2018 e scandito da varie tappe, tra le quali l'approvazione delle linee di indirizzo e, a valle di queste, delle linee guida per l'identificazione delle ZO, con una proposta orientativa elaborata sia in relazione allo sviluppo della programmazione strategica sia in connessione con gli ambiti funzionali pre-esistenti¹¹. L'*iter* è terminato nel luglio 2020 con l'approvazione¹² del primo Piano strategico della Città metropolitana di Napoli *ImmagiNA. Napoli Metropoli 2020-2022* (Città metropolitana di Napoli, 2020). Così come la provincia, la CmN si estende per un raggio di circa 40 km dalla città capoluogo su una superficie territoriale di 1.171 km² ed è composta da 92 comuni. Con oltre 3 milioni di abitanti (il 53% dell'intera Campania) e una densità abitativa di 2.621,06 ab./km², quella di Napoli risulta la più piccola tra le Cm italiane in termini di superficie territoriale ma, al contempo, la più densamente abitata¹³ (ISPRA, 2017).

In ottemperanza alla legge Delrio, che evidenziava l'esigenza di identificare le ZO¹⁴, nel caso napoletano queste ultime sono state delimitate a partire dai tre criteri già individuati nella proposta orientativa (Città metropolitana di Napoli, 2019): *a*) contiguità e omogeneità tanto al proprio interno quanto in relazione alle altre zone omogenee; *b*) equilibrio in rapporto alle relazioni geomorfologiche e paesaggistiche; *c*) ottimizzazione in relazione alle funzioni strutturali e di carattere socio-economico (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 54). A partire dalla citata proposta, che peraltro considerava come indicatore la ripartizione della popolazione tra le diverse aree omogenee con non meno di 400mila abitanti, il piano ha dunque individuato cinque ZO (Fig. 1).

Dal momento che il PsmN si incardina nell'ambito di una visione tesa a individuare nelle Cm i territori motori dello sviluppo (Ferlaino e Rota, 2017; Dini e Zilli, 2019), non stupisce la scelta –



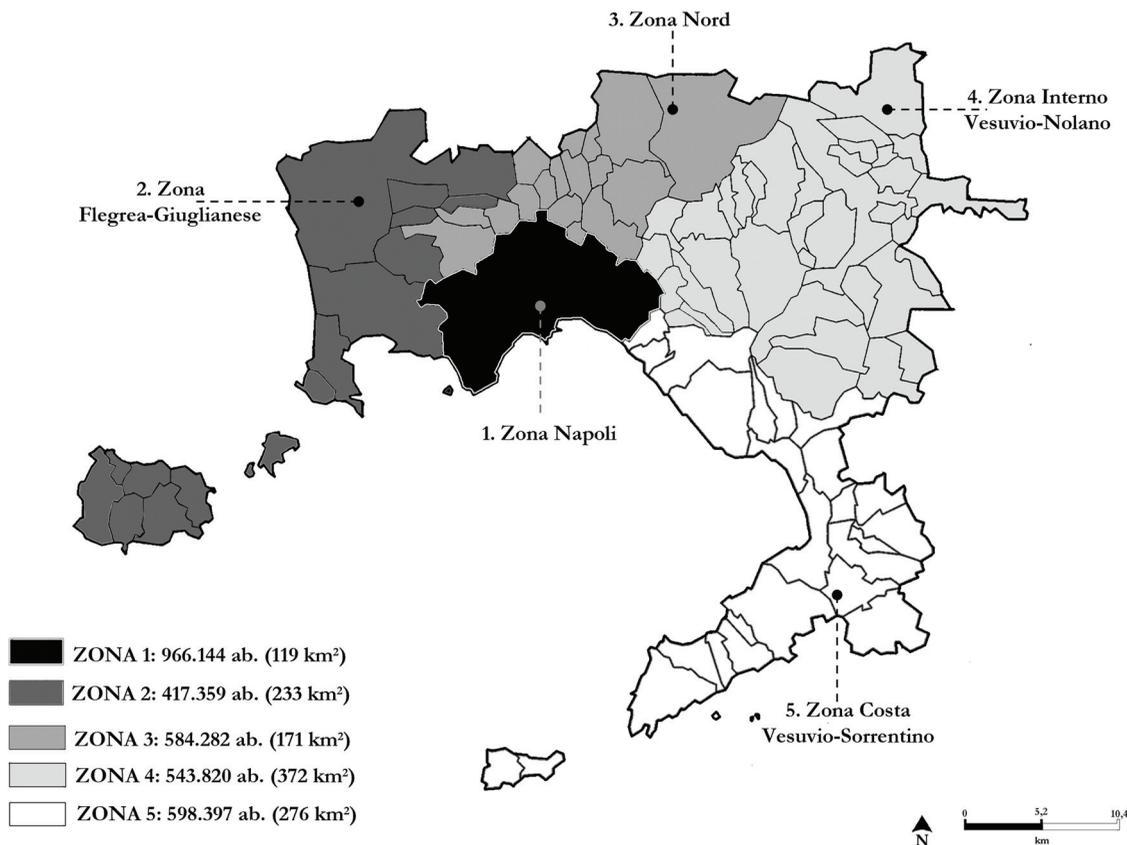


Fig. 1. Le zone omogenee individuate nel PsmN.

Fonte: nostra elaborazione su informazioni e dati Città metropolitana di Napoli, 2019 e 2020.

adottata sin dalla proposta orientativa – di delimitare Napoli città come zona a sé stante. Un riferimento a quanto recita il piano può rendere ancor più esplicito quanto intendiamo: la caratterizzazione della zona 1 è motivata dalle specificità espresse sia in termini di intermodalità e di proiezione euro-mediterranea sia di stratificazione socio-culturale, quest'ultima considerata alla base di specifiche esigenze di «riqualificazione produttiva e di rappresentazione dell'immagine turistica» (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 58).

Il grado di centralizzazione sul capoluogo metropolitano appare evidente, se ad esempio si considerano le progettualità frutto dell'Accordo di Programma tra la CmN e i comuni inseriti nel Parco progetti¹⁵. Considerando che il *budget* destinato a questi ultimi è ripartito sulla base del numero di abitanti, naturalmente al comune di Napoli è assegnata la gran parte dei progetti oggetto dell'accordo. In dettaglio, a luglio 2022 a fronte di quelli finanziati per gli altri comuni della CmN – che al massimo arrivavano a 16, come nel caso di Ercolano o a 15, in quello di San Giorgio a Cre-

mano – per Napoli città risultavano finanziati 57 progetti¹⁶.

Rispetto al peso demografico, Napoli città ospita poco più del 30% degli abitanti dell'intera CmN. Andando più nel dettaglio, dal raffronto tra le risultanze del censimento 2011 e quelle del censimento 2001, come immaginabile è stata la zona 1 a perdere maggiore popolazione (-4,2%) e ciò si conferma nell'intervallo tra il 2011 e i dati aggiornati al 1 gennaio 2022, quando questa zona arriva a perdere quasi il 5% della popolazione (-4,9%), come d'altronde la zona 5. Fanno seguito, tra la fine e l'inizio del secondo decennio Duemila, le diminuzioni registrate dalla zona 3 (-3,3%) e, con una minore perdita di abitanti, dalla zona 4 (-0,5%), mentre la zona 2 è l'unica che vede aumentare la sua popolazione (2,5%), ma è da tenere in considerazione il fatto che al suo interno ospita comuni da decenni assai vivaci dal punto di vista demografico, *in primis* quello di Giugliano in Campania.

Per quanto attiene a quest'ultima, che delimita l'area flegrea-giuglianesa, la caratterizzazione è individuata nel senso della qualificazione e ri-

qualificazione ambientale (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 61). Se, dal punto di vista delle esigenze di valorizzazione socio-culturale ed ecologico-naturalistica, come pure in termini funzionali, le due parti che la compongono mostrano diverse somiglianze, nondimeno spiccano molte differenze in termini di vocazioni, flussi di gravitazione e offerta di servizi tra l'area giuglianese e quella flegrea, con quest'ultima che intrattiene maggiori connessioni con le isole di Ischia e Procida¹⁷. La zona Nord è invece descritta a partire dalle relazioni di interdipendenza che la collegano a Napoli ma anche all'area aversana, soprattutto nella parte in cui si concentra la maggior parte delle industrie, che lo stesso PscM denomina Aversa Nord. Questa ZO viene descritta da una caratterizzazione che può essere racchiusa in due parole-chiave: decongestionamento (soprattutto in termini di popolazione) e ri-orientamento dei vettori produttivi. La zona interno Vesuvio-Nolano e la zona costa Vesuvio-Sorrentino sono invece delimitate a partire dalle vocazioni che ne definiscono tradizionalmente anche gli assetti territoriali: nel primo caso i panorami rurali – cui si aggiunge il protagonismo commerciale, enfatizzato nel piano¹⁸ – e, nel secondo, la vocazione turistico-culturale.

Non possiamo, per evidenti limiti di spazio, approfondire la congruenza delle delimitazioni delle ZO e la loro interazione con le politiche che hanno interessato quel complesso e frammentato mosaico di territori che è la Campania metropolitana, ma d'altronde non è questo il nostro intento. Riteniamo, infatti, che qualsivoglia discussione sul profilo istituzionale e le funzioni della CmN, come pure sull'approccio progettuale che emerge dal PsmN, debba innanzitutto prendere in considerazione lo scollamento che si va determinando tra la città *de iure* e la città *de facto*. Nel caso napoletano sembra delinearsi un divario più ampio che altrove, anche solo considerando un'evidenza enfatizzata nello stesso PsmN, che definisce la CmN come una delle più complesse Cm italiane «per le peculiari caratteristiche demografiche, socioeconomiche e geomorfologiche» (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 20). Il riferimento è soprattutto alla densità di popolazione che connota «la città-groviglio» (Coppola, 1991), di cui la CmN è parte, quest'ultima a sua volta tratteggiata nel documento come «una delle aree urbane territorialmente più compatte e congestionate d'Europa» (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 30).

Rispetto alla città *de iure* amministrata dalla CmN, sebbene vi sia una sostanziale coerenza della normativa regionale con quella nazionale,

il fatto che quanto è previsto nella legge Delrio figurì nello Statuto non impedisce di scorgere alcuni limiti dell'applicazione della legge sul piano territoriale, come abbiamo brevemente argomentato (nell'attribuzione di funzioni tra i vari enti o nell'identificazione delle ZO) e come vedremo nel paragrafo successivo (rispetto ai rapporti con l'ente regionale). La città *de jure* appare peraltro sottovalutata in termini di nuove istanze politico-amministrative che sta facendo emergere sotto l'ombrello della CmN, ma anche in contrapposizione ad essa o, come spesso accade nel nostro contesto, *al di là* delle forme di governo metropolitana introdotte dalla nuova disciplina. Rispetto al citato scollamento, si evidenzia innanzitutto la scarsa coerenza della CmN con quelle che sono state definite come le mappe funzionali dell'area metropolitana (Calafati e Mazzoni, 2017) – che pure non abbiamo qui modo di approfondire in termini di delimitazioni, ad esempio dei Sistemi locali del lavoro¹⁹ ecc. – e che a loro volta si sovrappongono solo parzialmente (*idem*).

Il nuovo ente sembra inoltre scarsamente aderente anche alle reali trasformazioni dell'area, in cui ricadono i territori che lo compongono ex legge 56, in termini di spazi e flussi. Nell'ambito delle nuove dinamiche di attrattività e competitività internazionale, di cui lo stesso PsmN definisce le Cm come le colonne portanti (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 20), processi rapidi danno luogo a nuovi rapporti di interdipendenza di persone e merci specialmente tra il *continuum* urbanizzato del capoluogo e dell'immediata periferia²⁰ (*ibidem*, p. 30), a loro volta frutto di combinazioni tra logiche gerarchiche (che vedono ancora dominare la città centrale) e post-gerarchiche (che si articolano su nuovi nodi e polarità), non più leggibili secondo gli schemi interpretativi del passato²¹.

3. Territori amministrati nel contesto campano: mutamenti e spunti per il dibattito

Le problematiche che emergono dalla discrepanza tra nuove istanze politico-amministrative e regione urbana reale richiederanno soluzioni strategiche complesse, sulle quali non possiamo qui aggiungere molto. La fase che stiamo vivendo ha nondimeno reso ancor più stringente una necessità già sottolineata qualche anno fa da Laino e Lepore (2017) proprio nel caso napoletano: l'urgenza della costruzione di un'agenda urbana associata sia a relazioni più strette tra i diversi livelli di *governance* sia a una visione strategica del-



la Cm non legata a scenari immediati. Da questo punto di vista, la fase post-Covid sembra quella più adeguata a progettare nuove strategie per il prossimo futuro²². Pur non potendo quindi dare ancora un contributo su questi aspetti, in cui siamo pienamente immersi, riteniamo tuttavia necessario completare il quadro sul governo metropolitano e regionale a Napoli e in Campania alla luce di un ultimo elemento messo in campo dalla legge Delrio e non ancora citato. Un riferimento obbligato, in relazione allo stato di attuazione della legge 56/2014, è infatti quello alle Unioni dei comuni²³, che insieme alle Fusioni sono considerate dalla normativa necessarie al fine di ridurre il numero e migliorarne il funzionamento (Dini e Zilli, 2019). Come ricorda Rota, queste nuove compagini territoriali sono state istituite al fine di «ottenere, attraverso la realizzazione di economie di scala e scopo, migliori livelli di efficienza e qualità dei servizi di prossimità» (2020, p. 487).

Il passaggio alla scala regionale è in questo caso necessario perché, benché tra le finalità istituzionali della CmN figuri la necessità di favorire tali compagini, al suo interno non si registrano comuni in unione o in fusione. Da questo punto di vista, a scala napoletana il nuovo ente ha ereditato una carenza che era stata già rilevata nell'ambito della preesistente Provincia di Napoli, in cui – a differenza delle altre province campane – era totalmente assente l'esperienza delle fusioni e pressoché assente quella delle unioni di comuni²⁴ (Staricco, 2016). Riprendiamo, per tratteggiare

l'evoluzione delle unioni alla scala campana, i dati del 2015 perché si tratta dell'anno in cui è stata condotta una rilevazione dal FormezPA per la Regione Campania proprio al fine di verificarne lo stato di attuazione dopo un quindicennio. A scala regionale risultavano 116 comuni in Unione, così distribuiti: 42 in provincia di Salerno, 40 nella provincia di Avellino, 20 in quella di Benevento e 14 nella provincia di Caserta (fig. 2).

Dal quadriennio 2000-2004 al 2015 il numero dei comuni in Unione era passato da 38 a 116 e quello delle Unioni da 7 a 20, a dimostrazione di una certa vivacità dell'associazionismo intercomunale, soprattutto in alcune aree interne della regione. Considerando più in dettaglio l'evoluzione del numero delle unioni a scala campana, mentre nel quadriennio 2005-2008 solo un'unione composta da 3 comuni si era aggiunta alle 7 compagini preesistenti – che peraltro non si modificavano né per numero né in termini articolazione interna – nel quinquennio 2009-2014 ben 10 nuove Unioni (tra cui la Città Valle Caudina, unica in Campania ad accorpate comuni afferenti a due province, 4 dell'Avellinese e 6 del Beneventano) si erano affiancate a quelle esistenti (che aumentavano anche per numerosità dei comuni coinvolti). Nel 2015, oltre alla costituzione di una nuova Unione, Baianese Alto Clanis e all'entrata in funzionamento di quella dell'Alto Ofanto (costituita nel 2013), si registrava ancora la presenza di Frattaminore nell'Unione dei comuni di Atella, che aveva invece visto recedere nel 2010 proprio il comune da cui traeva la denominazione (Regione

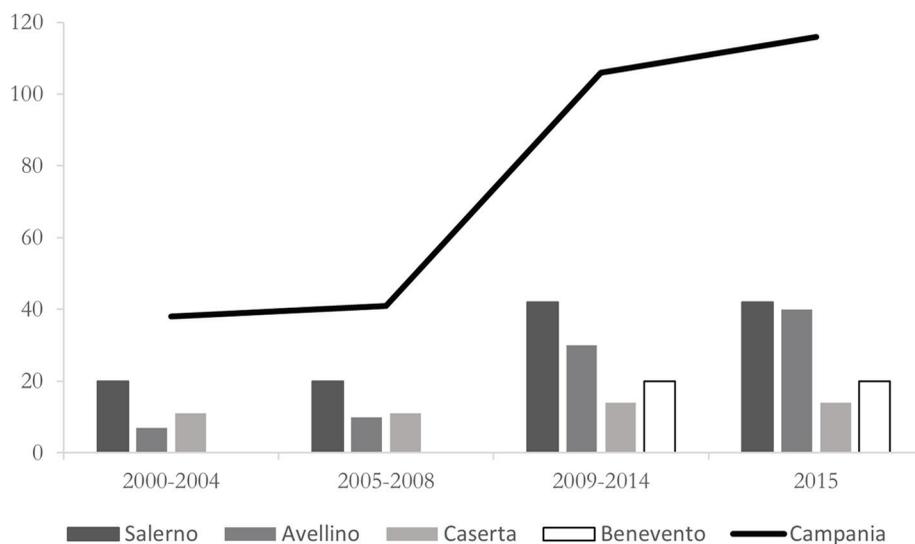


Fig. 2. Evoluzione del numero dei Comuni in Unione in Campania dal 2000 al 2015. Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Campania, FormezPA, 2015.

Campania, FormezPA, 2015). Al di là dell'evoluzione del quadro normativo, in cui non possiamo addentrarci, nel caso campano la rilevazione faceva specifico riferimento al Piano territoriale regionale (Ptr) e alla distribuzione delle Unioni nei Sistemi territoriali di sviluppo da esso definiti (STS)²⁵.

Non abbiamo modo di sviluppare ulteriori ragionamenti sulle Unioni e Fusioni di Comuni, con le prime che, dopo un ulteriore quinquennio (2016-2021), da 20 si sono ridotte a 14 e le seconde che continuano a registrare solo un caso alla scala campana²⁶. Pur tuttavia, la constatazione che l'unica fusione si sia registrata in provincia di Avellino e che, tra i comuni attualmente ancora in unione, figurino numerosi enti che rientrano anche nella Strategia nazionale delle aree interne²⁷ (SNAI), offre un ulteriore spunto di riflessione. Le forme di associazionismo intercomunale delle aree interne (IFEL-ANCI e FormezPA, 2019), oltre a far risaltare ancora di più l'assenza di simili strategie aggregative nei territori dell'ex provincia di Napoli, inducono a confrontarsi con quelle geografie reali di cui parlavamo nel paragrafo precedente. Se infatti, nel caso di queste aree così peculiari del territorio italiano, marginalità e sviluppo hanno determinato forme di valorizzazione e al contempo nuove scale di squilibri territoriali (Sommella, 2017, p. 77), richiedendo politiche e strategie rinnovate, allo stesso modo le traiettorie di sviluppo e i divari territoriali che si producono nel labirintico e conteso spazio napoletano richiederebbero nuove forme di governo metropolitano. Molto ci sarebbe da aggiungere, in tal senso, anche sulle politiche pubbliche che si sono moltiplicate nella Campania metropolitana e sulle numerose partizioni politico-amministrative intermedie (tra tutte, le ASL, più volte ricordate con l'avvento della crisi sanitaria recente) che ne hanno scandito i territori a varie geometrie, ma ciò indurrebbe a dilungarci oltre lo spazio a nostra disposizione.

4. Brevi conclusioni

Riteniamo invece opportuno soffermarci brevemente sulla congruenza della Cm alla regione urbana reale non solo e non tanto dal punto di vista funzionale, quanto da quello identitario. Per restare ai riferimenti contenuti nel PsmN, la *nuova città* amministrata dalla CmN è definita a partire dalla sua «inconfondibile identità» (napoletana, italiana, mediterranea, europea) (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 17) e, ancora,

le azioni del piano strategico sono tese innanzitutto a definire l'orizzonte identitario dell'area metropolitana (*ibidem*) e, infine, le stesse ZO sono innanzitutto determinate in base a caratteri identitari e a ragioni storiche (*ibidem*, p. 52). La struttura narrativa del piano strategico lascia dunque emergere un tema complesso, quello dell'identità territoriale, oggi ineludibile già a partire da un'attenta analisi dei documenti di pianificazione volti a tratteggiare i complessi perimetri di una nuova questione metropolitana (Armondi e Bolocan Goldstein, 2019) che travalica i limiti politico-amministrativi o socio-economici dei vecchi e nuovi enti di area vasta (e non solo). Il tema identitario appare infatti cruciale per provare a cogliere la complessità delle spazialità metropolitane: nel nostro studio di caso, soffermarsi su di esso non solo dal punto di vista degli strumenti di pianificazione può dunque aiutare a colmare il divario tra la città *de jure* e quella *de facto* dal punto di vista interpretativo. Si tratta di un nodo essenziale, ad esempio se si abbraccia la prospettiva di quelle «regional geographies of the making» auspicate da Paasi (2002, p. 804), che incoraggiava una geografia regionale critica in grado di combinare elementi tratti dall'approccio politico-economico con le questioni di soggettivazione e di formazione dell'identità.

Questa combinazione di elementi sembra tanto più necessaria oggi che il Covid-19 ha avuto la funzione di accelerare una serie di processi e di far emergere, durante i *lockdown* più o meno stringenti e anche dopo di essi, le numerose criticità che erano *in nuce* nella gestione dei territori²⁸. Da questo punto di vista, la Campania è forse uno degli esempi più rappresentativi a scala italiana della competizione, misurata anche a colpi di contese territoriali, tra Regione e Cm. Una competizione che, in molti casi, si è tramutata in conflittualità aperta e, in altri, in una sorta di schiacciamento da parte dell'ente forte (la Regione, appunto) della CmN. I molteplici episodi riportati dai media sull'energica gestione territoriale da parte dell'ente regionale hanno fatto emergere una serie di pratiche materiali e discorsive, che hanno a loro volta reso evidenti una serie di criticità non solo tra Regione e Cm, ma anche tra questi due enti e i comuni (ad esempio quelli che entravano in zona rossa o ne uscivano) o ancora tra la Regione e il governo centrale. Valga, a titolo puramente esemplificativo, una frase tratta da un'intervista rilasciata dal Presidente della Regione Campania: «sul Covid hanno retto le Regioni perché lo Stato italiano non esiste» (La Repubblica Napoli, 2021). Pur non volendo attribuire un significato eccessi-



vo all'intervista concessa a un quotidiano nazionale in occasione di una vicenda contingente (per quanto importante perché si trattava della campagna vaccinale), riteniamo che le parole riportate simboleggino efficacemente la portata delle nuove questioni emerse in termini di rapporti di potere territoriale, sulle quali bisogna necessariamente interrogarsi, a partire dai nodi politici sollevati da un appuntamento elettorale molto rilevante ai fini dei contenuti di quest'articolo. Ci riferiamo alle elezioni comunali dell'ottobre 2021, che hanno visto una scarsissima presenza delle questioni connesse alla CmN nel pure vivace dibattito sull'elezione di un sindaco, quello del Comune di Napoli, che è poi divenuto anche il sindaco metropolitano. Un'assenza tanto più rilevante alla luce del nodo critico, evidenziato dalla recentissima sentenza della Corte costituzionale (7 dicembre 2021), che ha a sua volta sollecitato l'intervento del legislatore per un riassetto normativo in merito alle modalità di designazione del sindaco metropolitano e alla coincidenza tra quest'ultimo e il sindaco del Comune capoluogo. Anche le pratiche discorsive, come quelle materiali (nel senso *foucaultiano* inteso da Painter e Jeffrey, 2011) aiutano a capire che non si tratta dunque tanto, o almeno non si tratta solo, di andare oltre i confini della perimetrazione scelta per la CmN al fine di trovarne di nuovi e maggiormente appropriati, quanto piuttosto di ragionare in termini di una regione urbana reale che rende imprescindibile ripensare alcune categorie, a partire da quelle di produzione/costruzione di scala e di *rescaling*, sulle quali hanno invitato a porre nuova attenzione Armondi e Bolocan Goldstein (2019). Nel caso napoletano, inoltre, alcune dicotomie (centro/periferia, dentro/fuori), sono superate da nuove spazialità e nuove temporalità (Sommella, 2019), spesso trascurate e invece necessarie per coniugare le specificità dei territori con le dinamiche socio-economiche e, non di minore importanza, con le nuove questioni identitarie e con le dinamiche di potere. Ciò, riprendendo la metafora iniziale, anche per far sì che le nuove forme di governo introdotte dalla Delrio non si tramutino in una delle tante «biforcazioni» che, nel migliore dei casi, si limita a incrociare le traiettorie del governo regionale e, nel peggiore, ad affiancarsi ad esse.

Riferimenti bibliografici

Albolino Ornella e Rosario Sommella (2018), *L'Alta Irpinia tra progetti di sviluppo e identità territoriale*, in «Geotema», 57, pp. 66-77.

- Amato Fabio (2007), *Dall'area metropolitana di Napoli alla Campania plurale*, in Lida Viganoni (a cura di), *Il Mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Angeli, pp. 175-221.
- Armondi Simonetta (2017), *State Rescaling and New Metropolitan Space in the Age of Austerity. Evidence from Italy*, in «Geoforum», 81, pp. 174-179.
- Armondi Simonetta e Matteo Bolocan Goldstein (2019), *Nuova questione metropolitana, vicende istituzionali e rescaling*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 7-10 giugno 2017, Roma, AGEI, pp. 2273-2279.
- Biondi Gennaro (2016), *Napoli: da città ad Area metropolitana*, in Luigi D'Ambra e Pasquale Sarnacchiaro, *I Sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli*, Quaderni Svimez, 48, pp. 13-30.
- Biondi Gennaro, Pasquale Coppola e Lida Viganoni (1997), *Una metropoli mancata*, in Pasquale Coppola (a cura di), *La forma e i desideri. Saggi su Napoli e la sua area metropolitana*, Napoli, Esi, pp. 13-32.
- Calafati Antonio (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, in «GSSI Urban Studies/Working Papers», 1, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2369323 (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Calafati Antonio e Francesca Mazzoni (2017), *L'area metropolitana di Napoli: interdipendenze territoriali e integrazione istituzionale*, in «Archivio di studi urbani e regionali», 120, pp. 49-71.
- Città metropolitana di Napoli (2019), *Proposta orientativa di identificazione delle Zone Omogenee della Città metropolitana di Napoli ai sensi della Legge 56/2014 e dello Statuto Metropolitan*, <https://www.cittametropolitana.na.it/documents/10181/3486979/proposta%20zone%20omogenee.pdf/9c5a72ae-f48e-480b-86cb-0792225c54166> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Città metropolitana di Napoli (2020), *ImmagiNA. Napoli Metropoli 2020/22. Il primo Piano Strategico della Città metropolitana di Napoli* (Ufficio Piano Strategico, Direzioni della Città metropolitana di Napoli, ANCI), https://metropolistrategiche.it/wp-content/uploads/2020/05/PSCM_Napoli_26ott2020.pdf (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Coppola Pasquale (1991), *La dissipazione urbana. Note sull'area metropolitana di Napoli*, in Lida Viganoni (a cura di), *Città e metropoli nell'evoluzione del Mezzogiorno*, Milano, Angeli, pp. 91-113.
- D'Alessandro Libera, (2017), *Premessa (Spazi del commercio e luoghi del consumo: Napoli e la sua area metropolitana)*, in Lida Viganoni (a cura di), *Commercio, consumo e città. Quaderno di lavoro*. Milano, Angeli, pp. 111-116.
- De Luca Giuseppe e Francesco Domenico Moccia (2017), *Pianificare le Città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Roma, INU Edizioni.
- Di Maio Amedeo (2016), *Città metropolitana, Sistemi Locali del Lavoro ed effetti di traboccamento*, in Luigi D'Ambra e Pasquale Sarnacchiaro, *I Sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli*, Quaderni Svimez, 48, pp. 31-39.
- Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'area vasta*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 7-10 giugno 2017, Roma, AGEI, pp. 2219-2225.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, <http://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/09/Rapporto-2014.pdf> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2017), *Le conseguenze dell'Area vasta ex legge 56: spunti dalle esperienze di Toscana e Friuli Venezia Giulia*, in «Urbanistica Informazioni», XXXI, pp. 929-934.



- Dini Francesco e Sergio Zilli (2018), *Introduzione*, in Marina Fuschi (a cura di), *Barriere*, in «Memorie Geografiche», 16, pp. 449-452.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2019), *Introduzione*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 7-10 giugno 2017, Roma, AGEI, pp. 2213-2218.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (2021), *Sul cambiamento interno della geografia politica italiana*, in Francesco Dini, Federico Martellozzo, Filippo Randelli e Patrizia Romei (a cura di), *Oltre la globalizzazione - feedback*, in «Memorie Geografiche», 19, pp. 817-824.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca Silvia Rota (2017), *Oltre la crisi: il ruolo delle Città metropolitane*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S] radicamenti*, in «Memorie Geografiche», 15, pp. 17-25.
- Florida Richard, Andrés Rodríguez-Pose e Michael Storper (2021), *Cities in a post-COVID world*, in «Urban Studies», <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/00420980211018072> (ultimo accesso: 17.II.2022).
- Galluccio Floriana (2019), *Per un dibattito sulla produzione istituzionale dello spazio. La formazione della Città metropolitana di Napoli tra riforme e politiche di riordino territoriale*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano*, Roma, 7-10 giugno 2017, Roma, AGEI, pp. 2289-2297.
- Guarnieri Enrico e Roberto Medda (2016), *La Città metropolitana nella legislazione regionale*, Osservatorio Nazionale Spisa-URBAN@IT, <https://osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/10/La-Citta-CC-C3-A0-metropolitana-nella-legislazione-regionale.pdf> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- IFEL-ANCI e FormezPA (2019), *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne* <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9962-l-associazionismo-intercomunale-nelle-aree-interne> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- ISPRA (2017), *Città metropolitane*, in «Qualità dell'ambiente urbano - XIII Rapporto ISPRA Stato dell'Ambiente», 74 https://www.isprambiente.gov.it/files/2017/pubblicazioni/stato-ambiente/rav-2017/11_Citta%20metropolitane.pdf (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- La Repubblica Napoli (2021), *Vaccini, De Luca: «Hanno retto le Regioni, lo Stato non esiste»*, 19 luglio, https://napoli.repubblica.it/cronaca/2021/07/19/news/vaccini_de_luca_hanno_retto_le_regioni_lo_stato_italiano_non_esiste_-310870943/ (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Laino Giovanni e Daniela Lepore (2017), *Napoli: una risposta alla crisi del governo urbano*, in Gabriele Pasqui, Paola Briata e Valeria Fedeli (a cura di), *Le Agende urbane delle città italiane. Secondo Rapporto sulle città di Urban@it*, Bologna, Il Mulino, pp. 143-159.
- Paasi Anssi (2002), *Place and region: regional worlds and words*, in «Progress in Human Geography», 26, 6, pp. 802-811.
- Painter Joe e Alex Jeffrey (2011), *Geografia politica*, Torino, UTET (ed. ita. a cura di Egidio Dansero e Rosario Sommella; ed. or. *Political Geography*, 2009, London, Sage).
- Regione Campania-Formez PA (2015), *Le Unioni di Comuni in Regione Campania*, <http://www.regione.campania.it/assets/documents/ell2015-report-unionecomuni-dic15.pdf> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Rota Francesca Silvia (2020), *Le Unioni di comuni per la gestione associata dei servizi essenziali: storia di un fallimento annunciato? L'esperienza del Piemonte*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/Bound(aries)*, in «Memorie Geografiche», 18, pp. 487-498.
- Sommella Rosario (2009), *Il contesto territoriale dell'indagine. L'Area metropolitana di Napoli e le sue articolazioni*, in Fabio Amato e Pasquale Coppola (a cura di), *Da migranti ad abitanti. Gli spazi insediativi degli stranieri nell'area metropolitana di Napoli*, Napoli, Guida, pp. 147-174.
- Sommella Rosario (2017), *Una strategia per le aree interne italiane*, in «Geotema», 55, pp. 76-79.
- Sommella Rosario (2019), *Il territorio della ricerca: fuori e dentro Napoli*, in Lida Viganoni (a cura di), pp. 53-72.
- Staricco Luca (2016), *La Città metropolitana*, in SRM - Centro Einaudi, *Secondo Rapporto «Giorgio Rota» su Napoli*, pp. 183-223, https://www.rapporto-rotait.it/images/rapporti_napoli/docs/2016/7_capitolo4_NA2.pdf (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Vallega Adalberto (1971), *Le proiezioni territoriali del Progetto '80: un'ipotesi di organizzazione regionale*, Genova, Pubblicazioni dell'Istituto di Scienze Geografiche, Università di Genova.
- Vetritto Giovanni (a cura di) (2017), *I dossier delle Città metropolitane. Città metropolitana di Napoli*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA), <http://www.affariregionali.it/media/170178/dossier-citt%C3%A0-metropolitana-di-napoli.pdf> (ultimo accesso: 17.VII.2022).
- Viganoni Lida (a cura di) (2019), *Commercio e consumo nelle città che cambiano. Napoli, città medie, spazi esterni*, Milano, Angeli.

Note

¹ I due autori ne riconducono la genesi all'azione di amministrazioni regionali che, a fine anni Novanta, miravano a superare rigidità e inadeguatezze delle Province identificando ambiti sovraprovinciali di erogazione dei servizi.

² Per un approfondimento sulla genesi e sull'evoluzione della categoria di area vasta, si veda Dini, 2019.

³ Dopo diversi piani, proprio sulla base delle indicazioni del Progetto 80 sui sistemi metropolitani era stato abbozzato il *Progetto pilota per l'area metropolitana di Napoli* (1971), poi ripreso nel *Progetto-speciale per l'area metropolitana di Napoli*, che rientrava tra gli interventi programmati per il Mezzogiorno (Biondi, Coppola e Viganoni, 1997).

⁴ Ancora De Luca e Moccia, citando prima la comparsa delle CM nel nostro ordinamento come enti istituzionali (con la l. 142/1990 sulle autonomie locali) e poi il loro riconoscimento come enti autonomi (con la modifica del Titolo V della Costituzione, l. 3/2001), ne rilevano la mancata attuazione effettiva fino alla disciplina del 2014 (*ibidem*, 2017, p. 6).

⁵ Nel delineare il contesto territoriale di un'indagine sugli spazi insediativi degli stranieri in Campania, si era scelta (Sommella, 2009) – a partire dagli studi pionieri della Svimez e da un lavoro curato da Forte nel 2003 – una perimetrazione dell'area metropolitana di Napoli arricchita da una serie di articolazioni. Sin dagli anni Settanta, la Svimez aveva infatti promosso un filone di studi per delimitare l'area metropolitana di Napoli sulla base di alcuni indicatori funzionali (elementi demografici, peso di attività extra-agricole, attività di servizio urbano), dal quale era scaturito un ampio panorama di opinioni e perimetrazioni (Biondi, Coppola e Viganoni, 1997, p. 16). Se, in alcuni casi, la riflessione scientifica e i vari tentativi di delimitazione privilegiavano gli aspetti fisici, in altri focalizzavano l'attenzione su quelli funzionali. In questa seconda chiave, la ricerca dei confini di una Campania «utile» (Sommella, 2009, p. 148) era intesa a cogliere un carattere di metropolitaneità nell'ambito di un organismo urbano tanto vasto e complesso laddove, già negli anni Ottanta, la scelta della scala provinciale appariva come una sorta di scorciatoia che non andava realmente incontro alle esigenze di riordino dei perimetri amministrativi.

⁶ Nel tentativo di perimetrare un'area metropolitana di Napoli funzionale alla citata ricerca sui migranti (Sommella, 2009), alla conurbazione napoletana e alla Provincia di Napoli erano



stati associati il Basso Casertano e tutte quelle zone emergenti già dagli anni Ottanta per il loro dinamismo economico e residenziale, oltre naturalmente ai territori divenuti più sensibili alla presenza straniera (il Litorale Domitio e la sua congiunzione con il Basso Casertano, il corridoio fra Avellino e Salerno, e l'intera Piana del Sele sino ad Agropoli). Il contesto dell'indagine veniva così individuato nell'ambito di una Campania plurale (Amato, 2007), che vedeva crescere il peso dei nodi intermedi e affrancarsi alcune aree molto estese dalla dipendenza da Napoli, mentre quest'ultima continuava a conservare un ruolo direzionale nell'economia e nella politica regionale (Sommella, 2009, p. 149). Rispetto alla perimetrazione della CMN, Biondi (2016) definisce il caso napoletano emblematico in quanto «caratterizzato sia da una diffusa polverizzazione istituzionale interna alla città, sia da una sua sostanziale complessità che travalica i confini amministrativi per collegarsi anche a territori formalmente appartenenti a comuni del Basso casertano e delle prime propaggini del Salernitano (ovvero dell'Agro Sarnese-Nocerino)» (*ibidem*, p. 18).

⁷ Più specificamente, la legge regionale reca disposizioni finalizzate al riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province quali enti di area vasta e dalla CMN, in attuazione dell'art. 1, comma 89 della legge 56 del 7 aprile 2014, oltre che della l. 190/2014 (legge di stabilità 2015) e nel rispetto dell'accordo Stato-Regioni.

⁸ L'ente CMN è stato costituito l'8 aprile 2014, subentrando all'omonima Provincia il 1° gennaio 2015. La prima elezione del Consiglio metropolitano si è tenuta il 12 ottobre 2014 e, in base al decreto del Sindaco metropolitano n. 316 del 27.7.2016, il 9 ottobre 2016 si sono tenute le elezioni per il suo rinnovo, alle quali ha fatto seguito la più recente tornata elettorale (14 marzo 2022).

⁹ Le funzioni della CMN sono invece disciplinate al Capo IV dello Statuto e, secondo gli articoli 31-47 (con esclusione degli artt. 32 e 34, riferiti al Piano Strategico Metropolitano), sono le seguenti: pianificazione strategica, sviluppo economico, pianificazione territoriale, rete della mobilità metropolitana, servizi pubblici di ambito metropolitano, sicurezza integrata e protezione civile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, rete scolastica ed edilizia scolastica, sportello unico per le attività produttive, sussidiarietà verticale e delega di funzioni, rapporti con la Regione, convenzioni, centrale unica di committenza, anticorruzione e gestione unitaria dei processi amministrativi, istituzione e funzioni del Difensore civico.

¹⁰ Gli ambiti tematici individuati erano cinque (mobilità, ambiente, efficientamento energetico, digitalizzazione dei servizi e sviluppo della rete di fibre ottiche) mentre, per altri strumenti di pianificazione, si intendevano non solo il Piano territoriale di coordinamento (PTC) e il Piano territoriale metropolitano (PTM), ma anche il piano triennale delle opere pubbliche, il piano pluriennale di valorizzazione-alienazione di beni del patrimonio della CM e il piano triennale del fabbisogno e reingegnerizzazione dell'organizzazione dell'ente, <https://osservatorio.urbanit.it/la-pianificazione-strategica-e-la-legenda-urbana-della-citta-metropolitana-di-napoli/> (ultimo accesso: 17.II.2022).

¹¹ Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 8 del 28 febbraio 2019 *Approvazione Linee guida per l'identificazione delle Zone Omogenee della Città metropolitana di Napoli ai sensi della Legge 56/2014 e dello Statuto Metropolitano*, <https://www.cittametropolitana.na.it/zone-omogenee> (ultimo accesso: 17.II.2022).

¹² Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 113, adottata nella seduta del 14 luglio 2020. Con delibera del Consiglio metropolitano n. 184 del 27 novembre 2018 erano state precedentemente approvate le linee di indirizzo del Piano Strategico, che prevedevano due Direttrici di intervento: a) sviluppo economico e sociale del territorio; b) incremento della qualità della vita tramite la salvaguardia dell'ambiente. Va ricordato

che tali direttrici, in coerenza con le linee di indirizzo, sono state successivamente articolate in assi e azioni: la Direttrice a) in Cultura come sviluppo, Scuole presidio di legalità e integrazione, Autostrade digitali; la Direttrice b) in Consumo di suolo zero, Città vivibili, Città sicure.

¹³ Considerando i soli comuni capoluogo delle CM italiane nell'ambito di un confronto sulla struttura demografica della popolazione residente (al 31 dicembre 2016), Napoli risultava terzo per numero di abitanti, ultimo per indice di vecchiaia e per età media della popolazione, ma primo per incidenza percentuale di giovani e per popolazione in età attiva, <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/34362> (ultimo accesso: 17.II.2022).

¹⁴ La l. 56/2014, recita il PSMN, considera le ZO «articolazioni funzionali e operative della Città metropolitana con le stesse opportunità di accesso ai servizi e alle risorse, finalizzate a ridurre e superare marginalità ed esclusione e rafforzare i punti di forza esistenti sui territori».

¹⁵ L'Accordo di Programma (ex art. 34) tra la CMN e i suddetti comuni, finalizzato all'attuazione coordinata degli interventi compatibili con le linee di indirizzo del PSMN, è stato approvato con decreto del Sindaco metropolitano n. 762 del 12 dicembre 2019.

¹⁶ Si trattava, per lo più, di progettualità relative a lavori di manutenzione di arterie strategiche, di riqualificazione di spazi urbani e parchi, di completamento o ristrutturazione di luoghi culturali (musei, auditorium etc.): l'importo già speso per il comune capoluogo metropolitano risultava, nel luglio 2022, di Euro 20.027.072,31. Per un approfondimento, si veda <https://www.cittametropolitana.na.it/napoli> (ultimo accesso: 17.II.2022).

¹⁷ Come esempio di azioni congiunte e recenti che hanno coinvolto diversi comuni dell'area, basti citare quelle organizzate a sostegno di Procida Capitale Italiana della Cultura 2022: lo slogan «La cultura non isola», con il quale Procida ha vinto la candidatura nel gennaio 2021, ha fatto leva su programmi di stagionalizzazione dei flussi turistici e su un turismo lento e sostenibile proprio a partire dalla stretta connessione, sin dalla fase di progettazione, tra l'isola di Procida, quella di Ischia, i Campi Flegrei e il Golfo di Napoli. Questa sinergia territoriale è stata sottolineata dallo stesso sindaco di Procida in occasione della firma dell'Accordo di collaborazione tra l'isola e la Regione Campania per la realizzazione del programma, che ha visto insediarsi anche una cabina di regia per coordinare, monitorare e realizzare gli interventi, <https://www.regione.campania.it/regione/it/news/primo-piano/procida-capitale-della-cultura-2022-accordo-tra-regione-e-comune-insediata-la-cabina-di-regia> (ultimo accesso: 17.II.2022). Il 9 aprile, dopo essere stato rimandato a causa del Covid-19, è iniziato ufficialmente l'anno di Procida Capitale della Cultura 2022.

¹⁸ Uno dei riferimenti del PSMN è all'Agenzia Nolana, considerata esempio virtuoso di collaborazione tra 18 comuni dell'omonima area (Città metropolitana di Napoli, 2020, p. 64).

¹⁹ Sugli effetti derivanti dall'assenza di relazione tra la rilevazione dei Sistemi Locali del Lavoro e la delimitazione dell'area che definisce la Città metropolitana, si veda Di Maio, 2016.

²⁰ Alla distribuzione commerciale si riferisce, in prospettiva, Biondi (2016) ponendo l'ipotesi di un accorpamento di comuni in grado di rispecchiare quel *continuum* urbanizzato e funzionale che unisce il capoluogo ai centri limitrofi «che rientrano in quella che ormai è identificata come la «città della produzione» dove si è spostato l'epicentro dell'attività manifatturiera e del terziario commerciale (*in primis* la grande distribuzione)» (*ibidem*, p. 20).

²¹ Benché questa nuova combinazione di logiche gerarchiche e post-gerarchiche sia emersa con chiarezza proprio da una ricerca Prin da poco conclusa sul rapporto tra commercio, con-

sumo e città (D'Alessandro, 2017; Sommella, 2019; Viganoni, 2019), nello studiare da tempo la geografia urbana della Campania metropolitana, abbiamo avuto l'occasione di individuare nuove dinamiche fluide – relative anche a spazi e flussi delle residenze, del lavoro, dell'offerta di servizi – che connotano assetti reticolari e plurali, di cui le nuove forme di governo metropolitano dovrebbero tener maggiore conto.

²² Per una riflessione sugli effetti della pandemia da Covid-19 e le relative ricadute economiche, fiscali, sociali e politiche sulle città e le regioni metropolitane, con attenzione sia alla scala macro-geografica, sia a quella micro, si veda Florida, Rodríguez-Pose e Storper, 2021.

²³ Nel Secondo Rapporto Rota su Napoli si specifica che le Unioni di Comuni – introdotte dalla legge 142/1990 come una delle possibili forme di associazionismo intercomunale – sono state rese obbligatorie dalla legge 122/2010. Quest'ultima ha infatti sancito che 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 (Staricco, 2016, p. 187).

²⁴ Il rapporto parlava di pressoché totale assenza perché nel 2015 solo il Comune di Frattaminore risultava incluso in un'Unione, quella casertana dei Comuni di Atella, in base alla banca dati Comuniverso di Ancitel (Staricco, 2016, p. 215). A parziale eccezione, pur nel quadro di un'iniziativa di altra natura, va ricordata l'esperienza del Patto territoriale «Area Nord Est della Provincia di Napoli», che aveva aggregato 9 comuni (compresi tra le ZO 3 e 4), oltre a vari soggetti dell'area. L'esperienza di quel Patto continuò, per diversi anni, con l'istituzione di Città del fare SCpA, Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni a Nord-Est di Napoli, oggi dismessa.

²⁵ Il PTR era stato approvato, dopo un articolato processo di

pianificazione, con l.r. 13/2008 mentre i STS, di cui alla suddetta legge regionale, erano definiti ambiti che «[...] costituiscono la dimensione territoriale ottimale e omogenea per l'esercizio di funzioni fondamentali in forma obbligatoriamente associata [...]» (come poi ribadito dalla l.r. 16/2014). Dalla rilevazione emergeva come la diversa distribuzione dei Comuni in Unione in Campania vedesse una prevalenza di queste forme associative nei STS a dominante naturalistica (9), seguiti da quelle che insistevano sugli STS a dominante rurale-manifatturiera (7 Unioni), quindi da quelle distribuite sugli STS a dominante rurale-culturale (5), mentre 2 risultavano insistere su STS a metà tra dominante naturalistica e paesistico-ambientale-culturale e, infine, quella già citata di Atella insisteva sull'unico STS a dominante urbano-industriale (Regione Campania-FormezPA, 2015, p. 49).

²⁶ Secondo dati dell'ANCI aggiornati al maggio 2021, le 14 Unioni di Comuni in Campania sono le seguenti: Antico Clanis, Baianese Alto Clanis, Terre dell'Ufita, Medio Calore, Città Caudina, Città dei Sanniti, Unione dell'area Caserta sud-ovest, Nuova Liburia, Velini, Alto Calore, Alto Cilento, Valle dell'Orco, Unione dell'Irno, Valle dell'Alento (<http://www.anci.it/unioni-di-comuni-campania/>). Gli unici Comuni interessati dalla fusione, invece, sono stati Montoro Superiore e Montoro Inferiore, che hanno dato vita alla Fusione di Montoro, istituita il 3 dicembre 2013.

²⁷ Sull'Alta Irpinia come area-pilota della Snai e sulle forme di associazionismo intercomunale nell'area, si veda Albolino e Sommella, 2018.

²⁸ Per alcune riflessioni più recenti alla scala italiana sulle Città metropolitane, si rinvia alla sessione (*Territori amministrati: per una riflessione sul cambiamento della geografia politica in Italia*) ospitata dalla decima edizione della Giornata di studio «Oltre la globalizzazione», riassunta nell'introduzione a cura di Dini e Zilli, 2021.

