

Federico Paolini

La questione ambientale a Napoli
in una prospettiva storica

in

Quaranta voci per Napoli

a cura di Ottavio Ragone

«Quaderni del Circolo Rosselli»

Nuova serie 1-2/2016

Anno XXXVI, fascicolo 124

se utilizzato, citare la fonte 29/06/2016 15:53

La questione ambientale a Napoli in una prospettiva storica

Il contesto urbano

Napoli è la terza area urbana in Italia per popolazione residente e la prima per densità abitativa¹. La sua popolazione è cresciuta regolarmente fra il 1861 e il 1971 (passando da 447.065 a 1.226.594 abitanti) in seguito al processo di inurbamento che ha coinciso con lo spopolamento delle campagne (in Campania la popolazione attiva in agricoltura è declinata dal 62,3 al 23,9 per cento) e con la progressiva industrializzazione (gli attivi nell'industria sono passati dal 23,2 al 38,1 per cento).

Il censimento del 1981 ha certificato l'inversione di tendenza, ovvero l'avvio del declino demografico accompagnato dalla deindustrializzazione e dalla perdita di centralità all'interno della regione Campania: attualmente Napoli ha il 20,23% di residenti in meno rispetto al 1971, nel suo territorio vive il 16,69% della popolazione campana (contro il 24,24% del 1971), l'industria occupa circa il 21% delle forze di lavoro (-2,2% rispetto al 1861)².

In questo contesto – fin dalla legge n. 2892 del 12 gennaio 1885, «*per risanamento della città di Napoli*» – il governo del territorio partenopeo è stato guidato dal capitalismo urbano il quale, all'indomani della seconda guerra mondiale, ha accentuato la propria tradizionale propensione all'investimento affaristico-speculativo catalizzando «interessi e consensi intorno ad un programma di mera modernizzazione fisica della città», sul quale si è innestato il «blocco sociale edilizio» che ha dominato la vita politica ed economica della città fino al tempo presente³. Come ha scritto Vezio De Lucia, il risultato è stato «un allucinante programma di sfruttamento» (il Piano regolatore generale del 1958, predisposto dall'amministrazione Lauro, e le continue varianti al PRG del 1939), caratterizzato dalla «edificabilità diffusa su tutto il territorio comunale con indici inauditi» e dalla «distruzione del centro storico, consentendo sventramenti, nuove strade, edilizia di sostituzione e il massacro del verde e del paesaggio della città».

Dopo la bocciatura del Piano regolatore generale del 1958 da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici (1962), la saturazione edilizia della città è stata favorita dalla manipolazione del piano del 1939 (tornato in vigore in luogo di quello del 1958) che una sentenza del

¹ Questi i primi cinque grandi comuni per abitanti e densità. Popolazione residente: Roma 2.872.021, Milano 1.337.825, Napoli 978.399, Torino 896.773, Palermo 678.492. Densità: Napoli 8.343,1 ab/km², Milano 7.344,2 ab/km², Torino 6.889,2 ab/km², Palermo 4.270,5 ab/km²; Firenze 3720,7 ab/km². I dati sono tratti da Istat, *Demografia in cifre*, 2015, <http://demo.istat.it> (27 febbraio 2016). L'Italia ha una densità media di 199,4 ab/km², la Campania di 425,7 ab/km² (i dati sono riferiti al 2013).

² Istat, *L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010*, Avellino 2011; Id, *Annuario statistico italiano 2015*, Roma 2015; Id, *Demografia in cifre*, 2015, <http://demo.istat.it> (27 febbraio 2016); Id, *Sistema di indicatori territoriali*, <http://sitis.istat.it/html/> (27 febbraio 2016).

³ Cfr. Alessandro Dal Piaz, *Napoli: le mani sulla città*, in Giuseppe Campos Venuti, Federico Oliva, *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Laterza, Roma-Bari 1993, pp. 259-276.

Tribunale di Napoli ha giudicato «il falso più clamoroso della storia giudiziaria italiana»⁴. La situazione non è stata modificata neppure dai piani degli anni '70 (nuovo PRG e PQA, «piano quadro delle attrezzature»), vanificati dagli interventi straordinari approvati dopo il terremoto del 1980 che hanno favorito lo spostamento del baricentro della programmazione verso l'iniziativa privata nonché la persistenza di un governo dell'urbanistica volto a favorire l'espansione urbana e il consumo di suolo⁵.

Osservando le vicende del tempo presente, non sembra che il Piano regolatore del 2004 sia stato in grado di arginare il disordine urbanistico né, tanto meno, di riuscire ad affermare una concezione della città incentrata sul «carattere produttivo della natura» e sulla sua «intima e profonda attività sinergica con la società»⁶. In modo particolare, il PRG del 2004 non sembra aver stimolato una riqualificazione urbana tale da mitigare le profonde sperequazioni presenti all'interno del tessuto cittadino, alimentate dall'estromissione degli abitanti di bassa condizione sociale dalle aree via via interessate dallo sviluppo edilizio. Nel corso dei decenni, così, i meno abbienti sono stati costretti ad ammassarsi in alcune zone centrali della città (i quartieri di Montecalvario e dell'Avvocata hanno, rispettivamente, una densità di 30.291 e di 27.291 abitanti per km²), oppure a trasferirsi nelle aree periferiche dove sono stati realizzati i programmi di edilizia popolare.

I problemi ambientali

A Napoli, l'opinione pubblica si è accorta dell'esistenza di una *questione ambientale* nel 1973, in seguito all'epidemia di colera causata dalle «pessime condizioni igieniche» in cui versava la città, dovute alle condizioni abitative, alla raccolta dei rifiuti urbani «effettuata in modo irregolare» e alla presenza di «numerosi» scarichi fognari a cielo aperto⁷.

Nello stesso anno, la *Prima relazione sulla situazione ambientale del paese* evidenziava lo squilibrio fra le aree «forti» del Nord e le città del Sud, giudicate prive della «capacità di estendersi e di creare collegamenti e direttrici di integrazione» per «spezzare il loro tradizionale isolamento». Il documento inseriva Napoli fra le aree urbane ad «alto rischio epidemiologico da inquinamento atmosferico» per la presenza del polo industriale di Bagnoli e stigmatizzava l'assenza di zone ricche di vegetazione, rilevando che 20 dei 27 quartieri erano «praticamente privi di verde» in seguito all'eliminazione di «tutte le aree libere, anche quelle di ville storiche». La relazione, infine, sottolineava l'assenza di zone pedonali e a traffico limitato prendendo atto che a Napoli «la volontà politica di procedere [sembrava] mancare»⁸.

⁴ Cfr. Vezio De Lucia, *Se questa è una città. La condizione urbana nell'Italia contemporanea*, Donzelli, Roma 2006, pp. 10-15.

⁵ Cfr. A. Dal Piaz, *Napoli...*, cit., pp. 273-276; V. De Lucia, *Se questa...*, cit., pp. 162-166.

⁶ Cfr. Gabriella Corona, *I ragazzi del piano. Napoli e le ragioni dell'ambientalismo urbano*, Donzelli, Roma 2007, pp. 117 e sgg.

⁷ Cfr. Saverio Luzzi, *Il virus del benessere. Ambiente, salute, sviluppo nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 115-121.

Insomma, nonostante lo statuto regionale indicasse fra i compiti della Regione Campania quelli di attuare «una politica di assetto territoriale e di pianificazione urbanistica» per «garantire un armonico sviluppo» (art. 4), di promuovere «la piena valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, quali bene essenziali» nonché di adottare «le misure necessarie a conservare e difendere l'ambiente naturale» (art. 5), i problemi ambientali erano ben lontani dall'essere considerati una priorità dai partiti politici e dagli amministratori campani⁹.

Nel 2003, l'*Agenzia regionale per la protezione ambientale* evidenziava la persistenza di quattro emergenze ambientali riguardanti l'area urbana napoletana¹⁰: l'inquinamento atmosferico determinato dal traffico veicolare; l'elevato consumo di suolo (dal 1970 al 2000, la superficie agricola totale si era ridotta del 46,57% passando da 81.913 a 43.762 ha) aggravato dall'insufficienza di verde urbano, nonché dall'«instabilità del sottosuolo» e dall'«erosione della costa», problemi, questi ultimi, definiti «una costante emergenza principalmente della città di Napoli e di alcune aree costiere»¹¹; la gestione dei rifiuti, caratterizzata da una «crescita molto accelerata dei rifiuti da imballaggio e [...] derivanti da scarti di produzione industriale (legno, stoffa, tomaie)» e da un «processo di raccolta sostanzialmente indifferenziato»; la presenza di siti contaminati (idrocarburi, metalli pesanti, organoalogenati, idrocarburi policiclici aromatici) da riqualificare nella zona orientale di Napoli, in modo particolare nell'area Bagnoli-Coroglio, «contraddistinta dalla presenza di ex stabilimenti siderurgici e di produzione di cemento e cemento-amianto (Ilva e Eternit)».

Attualmente, trascorsi quarantatré anni dalla *Prima relazione ambientale* del 1973, la questione ambientale appare ancora confinata ai margini del dibattito politico (e del discorso pubblico), mentre le criticità ambientali continuano ad essere evidenti.

Analizzando i rapporti *Ecosistema urbano* di Legambiente osserviamo che, nella classifica generale del 1996 (riferita al 1995), Napoli occupava la posizione n. 88 (su 103 comuni capoluogo presi in esame). Quanto agli indici di «gestione ambientale» (depurazione, raccolta differenziata, trasporto pubblico, perdite acquedottistiche ed intensità energetica), Napoli era cinquantottesimo; per gli indici di «qualità ambientale» (inquinamento atmosferico, acustico, delle acque potabili, verde urbano, aree agricole, mortalità per patologie dell'apparato respiratorio) era novantatreesimo; per gli indici di «pressione ambientale» (consumi di acqua potabile, carburante ed elettricità, produzione di rifiuti solidi urbani, tasso di motorizzazione e

⁸ Tecneco, *Prima relazione sulla situazione ambientale del paese*, Roma 1973, vol. II, pp. 286-287, 349-356, 371-372, 383.

⁹ Tecneco, *Prima...*, cit., vol. III, p. 125.

¹⁰ Arpac, *Seconda relazione sullo stato dell'ambiente della Campania*, Napoli 2003, pp. 437-454.

¹¹ Così il rapporto (p. 443): «Il problema più rilevante riguarda lo sfruttamento del suolo cittadino per scopo edificatorio, che ha contribuito a rendere ancora più instabili le già precarie situazioni di dissesto esistenti, determinate sia da fenomeni naturali (frane, smottamenti dovuti alla riduzione delle aree verdi e all'impoverimento del suolo), sia dal prelevamento, spesso in loco, dei materiali necessari alla costruzione, determinando dei "vuoti" nei pressi o addirittura nelle stesse fondamenta degli edifici e delle strade».

densità di popolazione) era ottantasettesimo; per gli indici di «monitoraggio ambientale» era quarantesimo.

Nella classifica generale del 2015 (riferita al 2014), Napoli è novantesimo (retrocesso di due posizioni rispetto al 1995) ed occupa i posti di coda nelle classifiche di numerosi indicatori: qualità dell'aria (80° per il biossido di azoto; 63° per il PM₁₀; 60° per l'ozono), consumi idrici domestici (63° per consumo giornaliero pro capite; 72° per dispersione della rete), rifiuti (85° per la raccolta differenziata), trasporti (14° fra le 16 «città grandi» per offerta di trasporto pubblico; 68° per il tasso di motocicli circolanti; 90° per l'indice di ciclabilità), impiego di energie rinnovabili (81° per il solare fotovoltaico e termico), presenza di aree verdi fruibili (82°)¹².

Le emergenze ecologiche appaiono chiaramente anche dall'XI rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano elaborato dall'*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale* (Ispra)¹³. Circa la gestione del territorio, per il capoluogo campano – la seconda città italiana per suolo consumato (62,1% del territorio comunale), preceduta solamente da Milano – il documento parla di «evidente criticità»; per il verde pubblico, l'indagine Ispra colloca Napoli in una condizione intermedia con una disponibilità pro capite pari a 12,4 m² (Palermo 10,5 m²; Roma 16,2 m²; Milano 17,4 m²; Torino 24,1 m²).

Quanto ai rifiuti, a Napoli la produzione annuale pro capite è più elevata (511 kg) rispetto alla media nazionale (488 kg), mentre la percentuale della raccolta differenziata si attesta al 22% (Palermo 8,3%; Roma 35,2%; Torino 41,6%; Milano 49,9%). Per quanto riguarda le acque, il consumo pro capite di acqua potabile (160,1 litri) è inferiore alla media nazionale (175,4 litri), ma risulta elevata la dispersione della rete idrica (pari al 41,1% del volume immesso, contro una media nazionale del 37,4%). La percentuale di acque reflue depurate è pari al 90,26% (Palermo 72,95%; Roma 96,24%; Torino 100%; Milano 100%), mentre solamente il 74,81% delle acque reflue è conforme al carico totale depurato (Palermo 26,95%; Milano 91,81%; Roma 96,24%; Torino 100%).

La qualità dell'aria rappresenta il problema principale, dovuto al significativo numero di superamenti annuali del valore limite giornaliero di PM₁₀, biossido di azoto e ozono troposferico. Le due principali fonti di inquinamento sono rappresentate dal trasporto su strada e dal traffico marittimo. Nella provincia di Napoli, fra il 1921 e il 2014 le automobili circolanti sono aumentate del 103.729%, passando da 1.654 a 1.717.338. Attualmente, il 64,9% degli spostamenti giornalieri avviene a bordo di mezzi privati, la maggioranza dei quali è molto inquinante a causa dell'obsolescenza dei motori (il 29,4% delle auto circolanti appartiene allo

¹² Legambiente (con Istituto di ricerche Ambiente Italia), *Ecosistema urbano 1996 di Legambiente. Terzo rapporto sulla qualità ambientale dei comuni capoluogo*, Legambiente, Roma 1996; Legambiente (con Istituto di ricerche Ambiente Italia), *Ecosistema urbano 2015. XXII rapporto sulla qualità ambientale dei comuni capoluogo di provincia*, Marotta e Cafiero editori, Napoli 2015.

¹³ Ispra, *Qualità dell'ambiente urbano. XI rapporto. Edizione 2015*, Roma 2015. Si veda anche Regione Campania, Agenzia campana per la mobilità sostenibile, *Infrastrutture industria e servizi di trasporto e logistica in Campania. Terzo rapporto annuale. 2009*, Napoli 2010.

standard emissivo Euro 0, contro il 10,7% di Torino, l'11,1% di Roma, il 12% di Milano, il 14% di Palermo). La situazione è aggravata dalla modesta percentuale di superficie comunale riservata alle aree pedonali (26,8 m² per 100 abitanti), dall'assenza di una rete di piste ciclabili e dallo scarso ricorso a forme di mobilità alternativa quale il car-sharing (in linea con la maggioranza delle grandi città italiane, ad eccezione di Milano, Torino e Roma). Non va sottovalutato anche l'impatto del traffico marittimo, considerando che il porto partenopeo movimentava un numero significativo di navi: nel 2014 sono state 47.930¹⁴.

Invertire la tendenza?

Le politiche da mettere in atto per mitigare i problemi ambientali sono ormai ben note e discusse da decenni: quelle prioritarie sono rappresentate dal potenziamento del trasporto ferroviario urbano ed extra-urbano, dall'incentivazione della raccolta differenziata dei rifiuti, dalla riduzione delle dispersioni della rete idrica e dalla sostituzione dei combustibili fossili con fonti energetiche rinnovabili (quella solare, in modo particolare).

Tutto questo, però, è destinato a restare sulla carta fino a quando la pianificazione territoriale non riuscirà a tradurre concretamente sul territorio gli obiettivi indicati anche dalla stessa *Agenzia regionale per la protezione ambientale*: ovvero, un uso degli strumenti urbanistici in grado di superare gli squilibri territoriali, di valorizzare i beni ambientali e storico-culturali, di ridistribuire la popolazione decomprimendo le aree vesuviane e del comune di Napoli, di organizzare un sistema insediativo e produttivo volto a ridurre sensibilmente il pendolarismo, di riorganizzare l'area metropolitana «in un sistema policentrico di Ambiti sovracomunali, intesi come Sistemi locali, individuando funzioni e relazioni tra loro»¹⁵.

Nonostante la presa di coscienza avvenuta negli anni '90 del '900, fino ad oggi le politiche ambientali non sono andate oltre un impasto retorico di provvedimenti approssimativi e scarsamente efficaci.

¹⁴ I dati sono tratti dal sito web dell'Autorità portuale di Napoli, <http://porto.napoli.it/?p=795> (27 febbraio 2016). Cfr. anche *La nuvola di smog che affumica il porto*, «Corriere del Mezzogiorno», 18 agosto 2012; *Porto. I vantaggi per il turismo e i danni dell'inquinamento*, «la Repubblica», 8 ottobre 2014.

¹⁵ Arpac, *Seconda relazione...*, cit., pp. 455-456.