

ACEN - Comitato di coordinamento dei concessionari per la ricostruzione a Napoli
CRESME - Centro ricerche economiche sociologiche e di mercato nell'edilizia

LA RIQUALIFICAZIONE URBANA
DOPO IL PROGRAMMA
STRAORDINARIO PER NAPOLI

2° *RELAZIONE: Analisi degli aspetti economici
e sociali di un programma
di riqualificazione urbana a Napoli
di Ada Collidà*

Roma, Aula dei gruppi parlamentari, 13 dicembre 1984

1. CONDIZIONI ECONOMICO-SOCIALI E DEGRADO URBANO

Le condizioni di degrado socio-economico, nel senso più ampio delle "condizioni di vita", della città di Napoli, sono un dato storico. Hanno dato spunto all'elaborazione dei meridionalisti classici: hanno rappresentato un problema per tutti i regimi che si sono succeduti al governo del paese dopo la sua unificazione. E ad esso sono state da sempre associate condizioni di elevato degrado dell'attrezzatura urbana. Le analisi di ieri come le più recenti hanno mostrato che alle radici di questo fenomeno vi sono fattori complessi: dal ruolo di attrazione nei confronti delle "plebi" delle aree rurali che Napoli esercitava da capitale, alla sua difficile riconversione da capitale a città centrale almeno di una parte, significativa, del Mezzogiorno, all'ondeggiare dell'intervento statale tra leggi speciali ora rivolte al miglioramento dell'attrezzatura urbana ora a quello dell'attrezzatura produttiva, ma generalmente incapaci di sottrarre i primi provvedimenti al controllo della speculazione ed i secondi ad una vita precaria e all'isolamento.

Negli ultimi decenni quest'intreccio di fattori contraddittori ha rafforzato gli elementi di dualismo strutturale che contraddistinguono la città. L'integrazione crescente dei mercati ha distrutto le forme di sopravvivenza legate a microcircuiti di redistribuzione del reddito (la cosiddetta "economia del vicolo") che erano fino ad allora sopravvissute, ed ha inserito il tessuto manifatturiero tradizionale, di piccole e piccolissime aziende, nei canali nazionali e internazionali della divisione del lavoro (o del decentramento produttivo), in concorrenza con le altre aree a bassi costi del lavoro. Ha nello stesso tempo favorito un assetto più competitivo dei mercati dei servizi in cui le imprese napoletane, in partenza più arretrate, venivano a perdere terreno: la crisi dei settori marittimo e portuale si è accompagnata alla dequalificazione delle funzioni centrali svolte nel campo della distribuzione delle merci.

La Napoli "moderna" che si fa coincidere con i grandi insediamenti manifatturieri facenti capo a sedi esterne, spesso pubbliche, o con i grandi istituti di credito la cui funzione fonda

mentale sta nella gestione di interventi statali, diveniva così sempre più lontana dalla Napoli "arretrata", identificabile con le attività tradizionali; ma dal punto di vista della formazione del reddito quest'ultima restava una componente irrinunciabile della sopravvivenza della città.

Il dualismo strutturale dava luogo a una struttura sociale estremamente segmentata, ma comprendente una fascia molto ampia di poveri: popolazione i cui livelli di reddito non consentono l'accesso a condizioni di vita civili. Questa parte della popolazione poteva, tuttavia, integrare la retribuzione, generalmente irregolare, ottenuta con il lavoro prestato nelle attività tradizionali, con redditi derivanti da attività ai confini della legalità o oltre questi confini, che trovavano spazio nei vecchi quartieri degradati.

Un equilibrio così precario non poteva reggere molto a lungo. E' accaduto però che venissero contemporaneamente messi fuori gioco i fattori che avevano bene o male sorretto quell'equilibrio in passato. Da un lato, gli insediamenti industriali "moderni" hanno perso vitalità, hanno subito con varie ristrutturazioni vistosi ridimensionamenti, si sono ritrovati ulteriormente minacciati dalla riorganizzazione manifatturiera avviata dalla prima metà degli anni '70. Dall'altro il dissesto della attrezzatura portuale e la crisi dei traffici marittimi sono stati acuiti dalla crescente concorrenza tra i porti italiani. Alcune forme di sussistenza ai margini della legalità sono risultate incompatibili con la difesa di minimi livelli di tutela delle condizioni igienico-sanitarie. Gli interventi ordinari e straordinari di potenziamento dell'attrezzatura urbana sono stati talvolta parzialmente realizzati, ma nella gran parte dei casi bloccati da inerzie burocratiche e da conflitti politici.

Così la situazione di Napoli è divenuta esplosiva. Mentre ogni evento esogeno (dal colera al terremoto) ha un'influenza dirompente sulla vita quotidiana, l'amministrazione pubblica nelle sue diverse articolazioni diviene destinataria di sempre più arpie rivendicazioni, e sollecita conflitti sempre più acuti. Per avere una casa, un posto, un lavoro, è allo Stato che ci si deve rivolgere, costringendolo a provvedere.

Le vicende ricapitolate sono note. Occorreva però richiamarle per definire il quadro entro cui è possibile procedere a una riflessione sufficientemente attenta su come il problema della riqualificazione dell'attrezzatura urbana si ponga oggi in questa città.

Il problema della qualità dell'attrezzatura urbana a Napoli è stato posto molte volte, e alla sua soluzione sono stati - come si è accennato - orientati molti interventi successivi i cui esiti sono noti. Dalla seconda metà degli anni '50 in poi, la difficoltà ad affrontare in qualche modo il problema si è accresciuta, non solo per le conseguenze indotte sul patrimonio edilizio dalle trasformazioni economico-sociali in corso, ma anche per l'emergere di ipotesi contrapposte sul futuro della città e sulle funzioni da potenziare per restituirle vitalità.

L'equilibrio precario di cui si è detto, era infatti sufficiente, date le condizioni di gran parte del Mezzogiorno rurale, a mantenere elevate capacità di attrazione della città nei confronti non solo della popolazione urbana, ma anche di altra popolazione. L'impulso dato all'attività edilizia dalla legge speciale del 1952 le permetteva di incrementare l'offerta di alloggi, investendo le periferie urbane (ed extraurbane), per far fronte non solo alla domanda determinata dall'immigrazione, ma anche o prima di tutto a quella sollecitata dalle condizioni di degrado e sovraffollamento di gran parte del centro storico (che ha - come noto - dimensioni eccezionali). Al distribuirsi secondo nuove articolazioni, di una popolazione in continua crescita sul territorio, non si accompagnavano però spinte alla razionalizzazione degli usi dei suoli urbani, in particolare nelle aree centrali. Mentre l'urbanizzazione delle periferie, abbandonata alla speculazione, procedeva in modo irrazionale, riproducendo condizioni di degrado anche per l'insufficienza dell'attrezzatura collettiva, le aree centrali vedevano la sovrapposizione di molteplici usi, giustificata sia dall'arretratezza delle attività economiche tradizionali, sia dai bassi livelli della rendita. Ai bassi livelli della rendita e alla possibilità di accedere a occupazioni variegate, spesso informali, era affidata, del resto, la permanenza nelle aree centrali della quota di popolazione a minor livello di reddito. Nonostante l'esodo di buona parte della popolazione residente verso aree scarsamente accessibili al centro, le

condizioni delle aree centrali restavano così marcate da un sovraffollamento che era soprattutto espressione dell'irrazionalità degli usi dell'edificato.

A fronte di ciò che stava avvenendo, il dibattito riaperto negli anni '60 sul futuro di Napoli può apparire poco conclusivo. In esso, infatti, si contrapponevano due punti di vista per vari aspetti esterni ai fenomeni concreti: da un lato, si sosteneva che la situazione di Napoli dovesse essere bonificata, bloccandone la crescita demografica e liberando tutte le aree più appetibili, comprese quelle già destinate a siti industriali (Bagnoli), per un rilancio di attività terziarie non meglio identificate; dall'altro, si difendeva l'apparato industriale ubicato nella città rivendicandone il potenziamento, sostenendo che date le dimensioni raggiunte dall'agglomerato urbano, l'unica possibile opera di risanamento era nel completamento della sua transizione a città manifatturiera. Si è visto ex post che questa polemica, se ha avuto tra i suoi esiti di contribuire a bloccare i progetti di volta in volta identificati, o di rallentare enormemente la realizzazione, ha determinato una fondamentale convergenza su un punto soltanto: che la crescita urbana doveva essere arrestata. Ma le conseguenze del PRG del 1972 che prevedeva il blocco dell'edificazione, non sono state una riconversione dell'attività edilizia verso la riqualificazione dei quartieri più degradati, ma una sua contrazione e lo scivolamento di una parte del settore delle costruzioni verso l'abusivismo.

Nonostante la sua poca concretezza, o forse proprio per questo, il dibattito che contrappone una Napoli manifatturiera a una Napoli turistico-terziaria, è rimasto il leit motiv anche dei confronti di livello politico-istituzionale, fino a non molti anni or sono. Ma nel frattempo le prospettive dell'apparato industriale già installato si andavano aggravando, e la crisi delle attività terziarie procedeva anche attraverso lo smantellamento del richiamo ancora esercitato da Napoli nei confronti del movimento turistico. Se le condizioni di degrado, anche fisico, di tanta parte della città non potevano trovare risposta nell'avvio di un processo di riconversione economica in qualche modo etichettato, il grado di invivibilità di molte aree era testimoniato non solo dalle fortune dell'abusivismo, ma anche dal grado di asprezza dei conflitti sociali innescati

dall'intervento pubblico per la costruzione di alloggi (e poi dallo scatenarsi della corsa ad alloggi impropri nel dopo terremoto).

Tra il 1961 e il 1971 la popolazione residente a Napoli era aumentata di circa 44.000 unità, i residenti nel centro storico erano diminuiti di 87.0000 unità, mentre erano aumentati di 76.000 unità i residenti nelle periferie e di 55.000 i residenti in quartieri intermedi (Fuorigrotta, Arenella, Vomero, Vicaria, Mercato).

Nel decennio successivo, la popolazione di Napoli, diminuisce di circa 23.000 unità, i residenti nel centro storico de sc re s c o n o di altre 59.000 unità e de sc re s c o n o di 15.000 unità anche i residenti nei quartieri intermedi, mentre i residenti nelle periferie crescono di 51.000 unità. Le periferie più coinvolte da questo spostamento di popolazione sono quelle più investite dall'attività abusiva (Pianura e Piscinola-Marianella).

Per quanto le condizioni di formazione del reddito delle famiglie possano essere inconsistenti e precarie, molti riescono a dotarsi di un reddito che è sufficiente a soddisfare un consumo essenziale, qual'è quello della casa, in forme più accettabili di quanto non potesse avvenire nella sistemazione originale. E i modi di funzionamento del mercato delle abitazioni, in particolare a Napoli, fanno sì che questa domanda non si rivolga alle attività di recupero e riqualificazione, ma alla produzione di nuovi alloggi.

Distinguere nel tr e n d all'abbandono del centro storico di Napoli da parte dei residenti, una componente di p u s h da una di p u l l, non è facile. Le 146.000 persone che in vent'anni hanno spostato all'esterno la loro residenza, sono state espulse dalle abitazioni precedentemente utilizzate da popolazione a più alto reddito, o da attività economiche, che potevano affrontare il costo della ristrutturazione e riqualificazione o hanno scelto una residenza periferica perché più decente (maggiormente provvista di servizi essenziali)? I tentativi di verificare quale motivazione sia stata prevalente, hanno dovuto scontrarsi con grandi difficoltà, ma certamente, se ambe due le motivaz i o n i sono state operanti, la seconda ha avuto un peso superiore. E ciò può essere comprovato dall'incidenza tutto sommato

modesta (fino all'ordinanza 80, ma anche spesso in ottemperanza ad essa) di interventi di ristrutturazione e riqualificazione nei quartieri storici a maggior degrado.

In sostanza, il meccanismo di distribuzione della popolazione residente che da vent'anni opera a Napoli è centrifugo e non centripeto, ed ha le sue radici nel problema imponente posto dal permanere di un centro storico che, specie nella sua parte più antica, non è stato destinatario di sufficienti investimenti di riqualificazione, sia delle strutture abitative sia della infrastruttura di base. Se si identifica come indicatore del degrado l'epoca di costruzione delle abitazioni (un indicatore evidentemente grossolano, ma sufficiente specie nel caso di Napoli), si può osservare che in queste aree a più antica edificazione tra il 70 e il 90% degli alloggi disponibili sono costruiti in epoche antecedenti la seconda guerra mondiale.

Fenomeni analoghi a quelli individuati nel centro storico sono, del resto, presenti anche nelle periferie che hanno inglobato antichi comuni con nuclei storici già relativamente estesi (al 1971 nessun quartiere di Napoli eccetto Fuorigrotta, Socca vo e Arenella, aveva una quota di alloggi realizzati prima del 1945 inferiore al 30%). Questa parte del patrimonio edificato, generalmente altrettanto degradata di quella centrale, avrebbe avuto in questi decenni la funzione di ospitare i nuovi immigrati a minore reddito, così come quella a sede centrale aveva la funzione di trattenere la parte più diseredata della popolazione già urbanizzata

Fino a che punto alloggi incivili corrispondono a popolazione emarginata? E' una domanda a cui non è facile dare risposta in termini precisi, quantificando i fenomeni, ma che richiede riflessione anche a livello concettuale. A Napoli nel 1981 sono state censite 349.627 famiglie; i contribuenti al 1978 erano 321.398. Se il 20% dei contribuenti non sono capi famiglia, circa il 25% delle famiglie residenti (92.509) può essere considerato povero, nel senso che non è titolare di un cespite che debba essere fiscalmente rendicontato con la compilazione del modulo 101 o 740. Naturalmente, occorrerebbe tener conto dell'evasione, ma è anche vero che alcuni dei contribuenti hanno redditi che non sono al di sopra di una ipotetica linea della povertà.

Se le famiglie povere sono spesso (come molti indicatori attestano) le più numerose, si può ipotizzare che siano circa 350.000 gli abitanti di Napoli che possono essere inclusi in questa categoria. I dati sulla distribuzione delle residenze, procedendo sempre in modo molto grossolano, indurrebbero a ritenere che per circa il 50% questi poveri sono insediati nel centro storico e per un altro 50% nelle periferie. Quasi il 30% della popolazione urbana sarebbe perciò in condizioni di povertà (tali da non permetterle di accedere a un alloggio di qualità adeguata, sul mercato) e nel centro storico la quota di questa popolazione salirebbe fino a quasi il 50% dei residenti.

Questo significa, evidentemente, che vi è un'associazione tra edilizia incivile e povertà, anche se l'attività relativamente intensa di edilizia pubblica (ai 33.656 vani del 1951 si sono aggiunti 41.088 vani negli anni '50, con un ritmo pari al 13% delle nuove edificazioni nel periodo, 96.000 negli anni '60, con un ritmo pari al 24% circa, e 60.000 negli anni '70, con un ritmo pari al 36%) può avere in parte agito da meccanismo di compensazione. Una politica di welfare che si proponga di rompere questo circolo, intervenendo sulle condizioni abitative soltanto, non garantisce, d'altra parte, risultati durevoli, come potrebbe essere testimoniato anche dall'esperienza napoletana pregressa, perché la disponibilità di un alloggio civile da parte di una famiglia povera tende ad essere interpretata come una occasione per incrementare il reddito (subaffittando o cedendo in qualche modo a terzi l'alloggio, per restare nelle condizioni abitative precedenti) più che una premessa al raggiungimento, per altre vie, di più elevate condizioni di vita.

Naturalmente, la dequalificazione, apparentemente senza vie d'uscita, di tanta parte del centro storico, o più in generale dell'attrezzatura urbana, di Napoli, non è perciò il risultato del sussistere di una quota così rilevante di popolazione urbana povera. Il fatto che nel trend all'abbandono il push non prevalga sul pull, è la conseguenza della mancanza di vitalità delle attività economiche che hanno sede a Napoli, così come della estrema frammentazione della proprietà fondiaria urbana che rappresenta un ostacolo a operazioni

orientate alla riqualificazione della rendita (che d'altra parte sarebbero possibili solo in presenza di un reddito sufficientemente elevato e di una dinamica positiva delle attività produttive). Mentre se vi fossero possibilità di riqualificazione della rendita, si metterebbero in moto spinte spontanee alla "deportazione" (pusch), qui la quota di alloggi che non viene più usata per la residenza, rimane a disposizione, talvolta degli stessi exresidenti, per attività promiscue, non sempre facili da accertare. Il risultato finale di quest'uso della città non è dissimile, dal punto di vista della congestione o della confusione, da quello determinato dalla preesistente concentrazione delle residenze.

Sono questi fenomeni che hanno condotto molti commentatori, anche scevri da ogni propensione personale per ideologie collettiviste, a pensare che nessuna soluzione in termini di risanamento urbano e riqualificazione dell'attrezzatura a Napoli è possibile senza un intervento massiccio, nelle operazioni che a questo fine si rendono necessarie, dello Stato nelle sue diverse articolazioni. Se queste ipotesi non hanno finora dato luogo a proposte precise, non è tanto per il loro carattere "eversivo", ma per gli ostacoli che ad esse frappongono le norme vigenti, per il costo eccezionale del risanamento e per la sfiducia nell'operatore pubblico. Sullo sfondo resta evidentemente il timore di offrire il destro a operazioni speculative, con il supporto finanziario e organizzativo dello Stato, senza poter contemporaneamente garantire il risanamento delle condizioni economiche e sociali delle famiglie che avrebbero comunque subito l'impatto della riqualificazione urbana.

2. IL PROGRAMMA STRAORDINARIO IN CORSO DI ATTUAZIONE

Nel panorama estremamente complesso che abbiamo cercato di sintetizzare, è intervenuto un fatto nuovo con l'intervento disposto dal Titolo VIII della legge n. 219/81, per la realizzazione a Napoli di 20.000 alloggi. E la novità non sta tanto nelle dimensioni dell'intervento (che pure comporta un incremento del 34% circa del patrimonio edilizio a realizzazione pubblica), in una fase nella quale i soggetti pubblici responsabili non riescono a usufruire dei fondi a loro disposizione per interventi nel settore, ma sta anche nelle modalità di attuazione che vengono identificate dalla struttura di governo (il Commissario e la sua struttura tecnica) preposta.

Obiettivo dell'intervento è garantire un alloggio a chi ne è rimasto privo in seguito al terremoto del 23 novembre 1980, ma più in generale alleviare le condizioni di disagio abitativo almeno per parte della popolazione di Napoli che vi è coinvolta. Nell'individuazione delle modalità attuative, si procede quindi ad un riparto tra gli alloggi da erigere fuori dal perimetro urbano, e quelli da realizzare all'interno, alla luce dell'esigenza di non determinare un ulteriore appesantimento dei patterns di urbanizzazione nella città, e per gli alloggi da produrre entro l'area urbana, si identifica una soluzione mista, tra costruzioni ex-novo e recupero o riqualificazione del già edificato, che si profili come la messa in opera (con qualche variazione resa necessaria dalle caratteristiche dell'intervento) di uno strumento urbanistico già predisposto: il piano delle periferie.

Il 95% degli alloggi destinati a Napoli (13.826 sui 20.000) insiste nelle periferie, mentre solo il residuo 5% riguarda i quartieri centrali, prevedendo l'attuazione di antichi piani di ricostruzione (postbellica) o il recupero di zone distrutte dal terremoto o in abbandono.

Accanto all'edilizia con destinazioni residenziali, nel piano assumono consistenza di rilievo gli investimenti per edilizia

non residenziale (per servizi sociali così come per attività produttive) e le infrastrutture di base. Il dimensionamento dei servizi e la progettazione delle infrastrutture sono concepiti non solo in funzione delle nuove edificazioni residenziali, ma nell'intento di colmare il deficit che le periferie hanno accumulato in termini di urbanizzazione primarie e secondarie. Nel complesso, senza tener conto dei vari interventi puntuali nelle zone centrali della città, il programma si è configurato come un intervento vasto, anche se parziale (entro i vincoli posto dalla legge n. 219), di riqualificazione della immensa periferia che circonda ad arco Napoli, da Pianura a S. Giovanni a Teduccio: quella periferia che era stata così disordinatamente investita, negli anni '60 e '70, dal dilagare dell'edilizia speculativa, e nell'ultima fase abusiva, ma anche da massicci interventi pubblici pregressi, parzialmente attuati e incompleti specie sotto il profilo delle opere di urbanizzazione.

Per le sue caratteristiche quantitative e qualitative il programma straordinario può meritare analisi sotto molteplici tagli e dibattiti certamente fruttuosi (senz'altro di più delle mal documentate, ma astiose, polemiche di questi giorni). In questo caso, più che spingersi in analisi approfondite, che richiederebbero elaborazioni più attente e dispendiose di quelle che sono concretamente fattibili in tempi ridotti, ci si soffermerà su alcuni aspetti assunti come significativi della possibilità di dedurre elementi che permettano di estendere l'intervento di riqualificazione al di là dei confini del programma stesso (a Napoli, ma il caso può essere esemplare anche per altre degradate realtà urbane del Mezzogiorno).

Il primo aspetto da considerare è la tempestività nell'attuazione. La legge n. 219, che a tal fine aveva definito l'istituto del Commissariato di governo, aveva previsto il ricorso in condizioni straordinarie alla concessione a privati, secondo lo schema cosiddetto "chiavi in mano". Ma l'ampiezza della delega ai concessionari ha indotto a richiedere una continuità e una cura nei controlli, e quindi la costruzione di una struttura tecnica capace sia di far decollare la macchina organizzativa complessa richiesta dall'avvio delle operazioni, sia poi di seguire nei più minuti aspetti la rispondenza agli obiettivi prefissati, come alle normative generali in vigore. I dati non sistematizzati (per quanto sopra accennato) a di-

sposizione confermano che la struttura tecnica del Commissario è riuscita a conciliare finora l'obiettivo della tempestività con quello, altrettanto arduo, del controllo.

In effetti, l'obiettivo delle tempestività è stato nel complesso raggiunto se è vero che, ove non sorgano imprevisti intoppi al completamento delle successive fasi, il programma dovrebbe essere interamente realizzato entro la fine del 1987, ed una sua consistente frazione dovrebbe essere completata entro la fine del 1985: quattro anni e mezzo dall'approvazione della legge n. 219 e cinque dal terremoto, ma in ogni caso un lasso di tempo molto esiguo rispetto a tutte le esperienze note, anche di scala assai più ridotta. Che dire poi per un programma che investe una città in cui fondi ingenti si accumulano da anni per il finanziamento di programmi di edilizia pubblica che non si riusciva a far decollare (si stima che oggi quei fondi finanzierebbero ancora progetti per alcune migliaia di alloggi).

L'articolazione preordinata del programma, e in particolare le scadenze imposte dalle operazioni di recupero (che richiedono la preventiva disponibilità dell'area e degli edifici), e l'urgenza non hanno naturalmente permesso uno stesso grado di contraibilità dei tempi per tutte le fasi: si registravano così (ottobre 1984) progetti già approvati per 10.693 alloggi, per la gran parte di nuova costruzione, con un costo di 653,3 miliardi (61,1 milioni per alloggio) per la costruzione delle abitazioni e di 226,6 (21 milioni per alloggio) per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria; i progetti da approvare riguardavano 2.615 alloggi con un costo di 215,2 miliardi (82,3 milioni per alloggio) per la costruzione delle abitazioni e di 688,3 miliardi per le opere di urbanizzazione. Si può stimare che delle opere di urbanizzazione avranno alla fine beneficiato altri 30.000 alloggi circa oltre a quelli inclusi nel programma.

Se la tempestività non ha impedito che si privilegiasse una ottica di riqualificazione dell'esistente (non è nostro compito, né sarebbe nelle nostre competenze, una discussione nel merito di come tecnicamente la riqualificazione può essere definita in modo ottimale - altri se ne occuperanno), e di riqualificazione non solo degli edifici e degli alloggi, ma

anche di quell'insieme di condizioni dell'abitare che passano per la disponibilità delle opere di urbanizzazione, quest'ultimo è l'altro aspetto da identificare, qualitativamente ancor più significativo del precedente.

Dei quasi 13.000 alloggi in corso di realizzazione nelle periferie circa la metà sono di sostituzione o recupero di edilizia preesistente, mentre il resto si traduce in offerta addizionale di abitazioni (e contribuisce con la quota di alloggi realizzata fuori Napoli, a definire la offerta addizionale destinata alla popolazione "senzatetto"). E' riqualificazione, anche quando assume le sembianze di edilizia ex novo, l'insieme degli interventi puntuali realizzati in aree diverse dalle periferie e in parte nello stesso centro storico.

Nelle sue connotazioni fondamentali, il programma è perciò un intervento di risanamento, anche se parziale, delle periferie e di completamento dei piani di edilizia pubblica previsti per alcune sue aree (167). Dire parziale, non significa intendere di incidenza marginale: le periferie vedranno, una volta che il programma sarà completato, aumentata di circa il 6,8% la disponibilità di alloggi, risanato oltre il 15% del patrimonio più degradato, arricchita immensamente la disponibilità in opere di urbanizzazione, in attrezzature sociali e civili. Se non tutto sarà risolto, le premesse per un'azione completa di riqualificazione saranno state poste.

Se per questi due aspetti costituisce un caso esemplare, un terzo aspetto del programma non può essere sottovalutato e cioè come esso ha contribuito alla realizzazione dell'obiettivo cui era esplicitamente finalizzato: l'alleggerimento delle condizioni di disagio abitativo in cui versa molta parte della popolazione napoletana. In parte, le osservazioni fatte sull'orientamento alla riqualificazione sono già una risposta a questo quesito. Se si mantiene in un ordine di grandezza di circa 90.000 il numero delle famiglie che sono al di sotto della linea della povertà e si suppone che per il 50% circa esse siano insediate nel centro storico e per un altro 50% nelle periferie, ma almeno in parte in nuova edilizia pubblica, se ne può arguire - in modo del tutto provvisorio, in vista di future verifiche - che il programma straordinario dei 20.000 alloggi può

contribuire a risolvere attorno al 20% delle situazioni di più elevato disagio abitativo, anche supponendo che per una sua quota sia destinato a popolazione diversa da quella di maggiore povertà (ad esempio perché terremotata). Se un terzo delle 45.000 famiglie povere residenti nelle periferie già usufruiva di un alloggio di edilizia pubblica, il programma, con le operazioni di riqualificazione nelle periferie, fa fronte al fabbisogno del 20% delle famiglie restanti (13.500/75.000), d'altra parte l'offerta addizionale, a Napoli e fuori Napoli, metterebbe a disposizione circa 14.000 nuovi alloggi (sui 28.000 totali previsti dal Bando) su circa 60.000 famiglie in condizioni di disagio, tra zone centrali e periferiche. A operazioni concluse, quindi, il disagio abitativo finirebbe con il coinvolgere 47.000 famiglie in luogo delle 75.000 che colpisce oggi, stando alle ipotesi via via enunciate: non molto oltre il 13% della popolazione a scala urbana.

Naturalmente un ragionamento come quello appena svolto, considera il disagio abitativo significativo nella misura in cui coincida anche con condizioni di privazione generali. E assume che la sua eliminazione sia un obiettivo sociale, proprio nella misura in cui le famiglie investite non siano in grado di sottrarsi con i propri mezzi. Che poi vi sia a Napoli un'altra parte dell'edilizia abitativa che merita (anche a prescindere dai problemi del consolidamento antisismico) interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, al di là di quelli caoticamente realizzati in seguito all'ordinanza 80 e parzialmente da essa finanziati, è probabilmente vero, ma non rappresenta un problema di analoga entità e natura. Così come è vero che non è Napoli l'unica città italiana a porre problemi di disagio abitativo diffuso e nel complesso grave.

3. CASO ESEMPLARE E VALUTAZIONE DELLA FATTIBILITA' DI ALTRI INTERVENTI

Il punto che esce con maggior chiarezza dalla discussione appena conclusa, è che attraverso un intervento concentrato nel tempo, e sottoposto a precise regole e a minuti controlli circa le modalità di realizzazione, una quota rilevante delle famiglie napoletane (sicuramente 20.000, forse 28.000) che vivono in condizioni di più grave disagio abitativo, e non, può accedere a un alloggio civile. Molto dipende ora, visto che tra l'altro il meccanismo delle assegnazioni già è stato avviato, da come questo patrimonio sarà concretamente gestito, dalla garanzia dei servizi accessori puntuali e a rete, ai lavori di manutenzione ordinaria (a partire dalla pulizia degli spazi collettivi), alla definizione del modo di assegnazione degli alloggi stessi e all'individuazione del contributo da esigere dagli assegnatari (canone sociale e canone equo, canone di riscatto).

La struttura tecnica che fa capo al Commissariato stà affrontando questi problemi, per definire soluzioni appropriate. D'altra parte, tutti sono sicuramente consapevoli del rischio insito in una gestione pubblica (qualunque sia, comunale, statale, mista, sotto forma di agenzia o sotto altre forme, la soluzione prescelta) dell'intero complesso di alloggi in costruzione, o di quello insito nella commisurazione di canoni che non tengano conto sia dell'esigenza di garantire lo svolgimento senza costi addizionali di tutte le operazioni condominiali e di manutenzione, sia delle condizioni di reddito degli assegnatari. Se a questi rischi non si porrà rimedio, prefigurando modalità di assegnazione e gestione appropriate, ne risulteranno svuotati gli stessi traguardi qualitativi su cui prima ci si è soffermati. Ma è dato qui assumere che, come si è mostrata capace di far fronte finora a questioni impegnative, la struttura preposta al programma, riuscirà ora a districarsi anche tra queste, anch'esse non piccole, difficoltà, e che, se troverà attorno a sé sufficiente solidarietà, riuscirà a imporre le soluzioni ipotizzate contro le probabilmente inevitabili tentazioni di assistenzialismo irresponsabile.

Completato il suo iter attraverso queste ultime specificazioni

relative alla fase gestionale, il programma può rappresentare un caso unico, almeno fino ad oggi, a cui fare riferimento per orientarsi sulla questione generale del disagio abitativo nelle città del Mezzogiorno, a cominciare dal disagio abitativo (non necessariamente in termini di priorità) che resta in atto a Napoli: anche gli 8.000 alloggi che si potrebbero finanziare con fondi diversi da quelli del programma straordinario, non sono ancora un programma d'intervento. Ed in particolare può rappresentare un termine prezioso di riferimento, la sua parte che ha avuto attuazione sotto forma di intervento di riqualificazione (dell'edilizia e delle condizioni di uso della città).

Si è detto che almeno 47.000 famiglie, devono essere ancora oggetto di una politica che voglia sradicare i fenomeni più gravi di disagio abitativo. Ma si è anche implicitamente detto che almeno 14.000 alloggi tra quelli più disagiati (secondo l'ISTAT sono però circa 8.000 gli alloggi impropri) resterebbero liberi, andando ad aggiungersi - nell'ipotesi che nulla sia mutato - ai 19.000 inoccupati censiti al 1981. Si avrebbe così un complesso di circa 30.000 alloggi (quasi il 10% del patrimonio edilizio urbano), ubicato soprattutto nel centro storico, che rischierebbe di restare escluso da un processo di risanamento, abbandonato a usi precari e promiscui analoghi a quelli già diffusi in gran parte del territorio urbano.

30.000 alloggi disponibili, anche se di cattiva qualità, e 47.000 famiglie che abitano in altrettanti alloggi di cattiva qualità, aprono un'ipotesi di estensione - anche se graduale - dell'operazione di riqualificazione avviata con il programma straordinario, e di sua estensione non solo nelle periferie, ma anche agli altri quartieri e in particolare ai quartieri più degradati del centro storico. Già parte dei fondi non ancora utilizzati delle leggi per l'edilizia pubblica, potrebbero con gli accorgimenti del caso che si impongono anche a livello di possibilità di deroga, essere convogliati in questa direzione. E un'analisi attenta, che richiede una ricerca minuziosa anche su altri esempi di gestione dell'edilizia pubblica, potrebbe valutare se almeno in parte i fondi da destinare a questo fine non possono essere ottenuti con

un'oculata gestione del patrimonio pubblico in via di realizzazione.

Ma al di là della possibilità di reperire fondi, senza ricorrere a nuovi stanziamenti straordinari dello Stato, e proprio a motivo del carattere esemplare che il caso riveste, sembrerebbe risultare opportuna, ora, un'azione promozionale che metta in rilievo la fattibilità economica di un intervento di riqualificazione urbana. Qui si è cercato di valutare il grado di rispondenza del programma straordinario all'obiettivo ad esso assegnato (l'attenuazione del disagio abitativo). Con maggior tempo e maggiori risorse, si sarebbe potuto affiancare a questa valutazione, avvalendosi anche dei molti dati che l'azione di controllo della struttura che fa capo al Cammissario ha accumulato, quella della fattibilità economica del programma stesso.

E' vero che l'analisi economica dei progetti comincia faticosamente a trovare degli adepti in Italia solo ora, in conseguenza del meccanismo di assegnazione degli stanziamenti del FIO. Ma in casi come questi (al di là delle difficoltà tecniche connesse all'applicazione di quest'analisi a progetti urbani) essa è utile a sgombrare il campo delle polemiche pro e contro l'assistenzialismo, e a mettere in luce gli innumerevoli meccanismi attraverso i quali anche un intervento di riqualificazione urbana può trasformarsi in un'azione di sviluppo. Come beneficio non secondario, quest'analisi può, del resto, se correttamente impostata, contribuire al miglioramento delle tecniche utilizzate per ottimizzare le diverse scelte che in un intervento di questa natura devono essere affrontate. E anche questo non è poco.

Chi ha seguito i progetti urbani varati nell'ultima parte degli anni '70, dalla Banca Mondiale, e tutt'ora in corso, non può che ritrovarvi notevoli affinità con l'azione che è oggi in corso a Napoli. E da questi progetti alcune lezioni sulla efficacia, e anche sui limiti, dall'analisi di fattibilità, possono senza dubbio esser colte. Anche a Napoli il problema alla cui soluzione l'intervento è orientato, è rappresentato dalla formazione progressiva di zone di forte degrado urbano

(dal punto di vista della condizione abitativa così come della capacità di produzione di reddito degli abitanti); anche a Napoli l'intervento assume anche la forma di investimenti di risanamento e riqualificazione dell'attrezzatura. Anche a Napoli sono rilevanti i problemi insiti nella possibilità di minimizzare i costi (anche, eventualmente, attraverso un opportuno dosaggio degli attributi prestazionali) o nella possibilità di massimizzare i benefici finanziari (adeguamento dei canoni alla capacità contributiva).

D'altra parte, proprio perché il problema di Napoli era, e resta ancor più grazie al programma straordinario, un problema di riassetto e riqualificazione della città, prima che del patrimonio edilizio, la parte dell'investimento che a tal fine si rende necessario, che assume le caratteristiche di investimento collettivo, è molto consistente, e ciò non solo legittima, ma può risultare legittimato e rafforzato, da una attenta valutazione preventiva della fattibilità dell'intervento.

L'analisi di fattibilità non deve naturalmente implicare solo la valutazione della riqualificazione della rendita, urbana ed edilizia, che l'intervento potrà sollecitare. Ma anche questo ha il suo peso: anche la riqualificazione delle periferie è presumibilmente destinata a produrre effetti di questo tipo, almeno per l'edilizia privata di migliore qualità in esse ubicata.

Nell'analisi di fattibilità devono essere considerati tutti gli effetti indotti che l'intervento è destinato a provocare, sull'attività produttiva, sul mercato del lavoro, e quindi sui livelli di reddito della popolazione. Anche se non vi è stato il tempo di effettuare le necessarie elaborazioni su dati disponibili o comunque ecquisibili, si stima, ad esempio, che il programma straordinario abbia determinato a Napoli non trascurabili effetti indotti, sia sull'industria delle costruzioni che su quella dei materiali da costruzione: può trattarsi di un'impennata effimera dei livelli di attività, che si esaurirà quando il programma sarà stato completato, ma anche di una trasformazione più profonda che è in grado

di far decollare alcune specifiche specializzazioni dell'apparato produttivo locale, mettendolo in condizione di affrontare la concorrenza sul mercato nazionale e internazionale.

E' in queste trasformazioni, come in quelle attivate dalle opere eseguite in relazione all'ordinanza 80, che possono definirsi le radici della creazione di una struttura produttiva specializzata adatta a far fronte a problemi di riqualificazione e recupero urbano.

Così per la forza lavoro. Allo stato è noto che l'occupazione diretta (nei cantieri) provocata dal programma si aggira sulle 2.500 unità. Questo dato globale comprende manovali e specializzati, forza lavoro locale e trasfertisti.. Anche qui i dati disponibili permetterebbero di approfondire l'analisi mettendo in luce anche le distorsioni nel funzionamento del mercato del lavoro che ostacolano lo svolgimento del programma: come per le difficoltà a reclutare personale specializzato. Anche qui, si potrebbe valutare come le professionalità che con i lavori di costruzione e riqualificazione (anche per l'ordinanza 80) sono state acquisite, possano non essere disperse, ma invece essere funzionalmente orientate all'esecuzione degli altri interventi in via di realizzazione, e ai programmi futuri.

Certo, nessuno può pensare (il paragrafo di apertura sta a testimoniare) che i problemi di Napoli siano risolvibili solo con interventi di riqualificazione dell'attrezzatura urbana, così come nessuno può pensare che l'ambito da riqualificare possa essere tutto coperto, con successo, senza che la città si metta contemporaneamente in grado di rilanciare le funzioni tradizionalmente svolte e di acquisirne di nuove. Purtroppo il dibattito su questi aspetti continua a languire; l'astratto dibattito che contrapponeva un'improbabile Napoli manifatturiera ad un'altrettanto improbabile Napoli turistica, sembra aver inaridito la vena, intaccato ogni capacità di proposta (Napoli come Disneyland è un ultimo sintomatico segnale di questo stato di prostrazione).

Ma forse è più utile che cercare una proposta fascinosa, adatta per costruire slogan, affidarsi anche in questo caso

ai piccoli passi, alle cose che si possono fare via via, agli impulsi che si possono rivendicare per lo sviluppo ad esempio di un terziario qualificato dai grandi istituti di credito con sede a Napoli, alle trasformazioni che si devono apportare all'attrezzatura portuale, alle potenzialità di riqualificazione che le attività manifatturiere presentano e agli impegni che le imprese a partecipazione statale hanno ragionevolmente assunto e devono mantenere. E qui il cerchio si chiude, perché affinché questi piccoli, e meno piccoli passi, possano essere compiuti, occorre che Napoli ritrovi una sua minima funzionalità come città, che sappia completare e articolare efficacemente il processo di riqualificazione che è appena cominciato.

Per non nasconderci che stiamo parlando di una città che praticamente non ha un governo locale, e per non dedurre che qui lo Stato può abdicare alle sue responsabilità, concluderemo richiamandoci a un ben noto insegnamento della teoria dello sviluppo: occorre scegliere tra il circolo vizioso della povertà (o della arretratezza) e il circolo virtuoso della crescita; ambedue queste scelte presentano dei costi, e la seconda può comportarne per la generazione presente anche di più elevati; ma occorre scegliere - lasciare tempo al tempo significa solo permettere alle tendenze in atto di imporre la loro scelta.

BIBLIOGRAFIA

- A. BECCHI COLLIDA' (a cura), Napoli "miliardaria". Economia e lavoro dopo il terremoto, F. Angeli, Milano 1984.
- F. CICCONE (a cura), Recupero e riqualificazione urbana nel programma straordinario per Napoli, Cresme, Giuffrè, Milano 1984.
- CENSIS (a cura), Evoluzione e governo dell'area napoletana. Società, economia e comportamenti familiari, Società Editrice Napoletana 1984.
- COMMISSARIATO STRAORDINARIO DI GOVERNO, Intervento statale per l'edilizia a Napoli, in "Notiziario", n. 4, 1983.
- DAEST-CGIL CAMPANIA, Lineamenti per un'azione di recupero nel centro storico di Napoli, Venezia 1983, (2° Edizione ampliata).
- IRES-CGIL CAMPANIA (a cura del DAEST), L'evoluzione delle strutture economiche e sociali e dell'organizzazione del territorio a Napoli, Napoli 1981.
- MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, Analisi della condizione abitativa a Napoli, Roma 1983 (1° Rapporto).
- Napoli: ricostruzione e centro storico, numero speciale di "Orizzonti economici", n. 38, 1983.
- S. SCIARELLI: L'industria manifatturiera all'interno dell'area metropolitana di Napoli, in DIPARTIMENTO DI DIRITTO DELL'ECONOMIA - FACOLTA' ECONOMIA E COMMERCIO DI NAPOLI (a cura), Studi sull'area metropolitana di Napoli, SO.GRA.ME, Napoli 1984.