



Comitato di Coordinamento dei Concessionari

Dal terremoto al futuro

la ricostruzione a Napoli il Titolo VIII della Legge 219/81

a cura di Ermanno Corsi e Carlo Franco

Testimonianze e considerazioni

Electa Napoli

Non è noto al grande pubblico, è quasi sconosciuto a gran parte dei napoletani, eppure è stato uno degli uomini che più hanno dato un'impronta al programma di ricostruzione a Napoli. Non napoletano, non meridionale, è di Lecco. Guido Alborghetti è un deputato del Pds che da sempre si occupa di urbanistica, lavori pubblici, legislazione del settore. La cosa andò così. Quando si delineò la possibilità della legge 219, Valenzi, preoccupato per l'impresa che lo aspettava, chiese collaborazione a destra e a manca. Ma non bastava, ci voleva qualcosa in più, occorreva la collaborazione di una persona della massima fiducia e della più vasta esperienza nel settore che potesse consigliare, prospettare soluzioni, fornire suggerimenti. Fu così che si arrivò ad Alborghetti, in quel momento deputato e vicepresidente della commissione lavori pubblici.

Onorevole, quando le chiesero di venire a Napoli?

«Eravamo nella primavera del 1981. Ero deputato dal 1976, facevo la seconda legislatura ed ero vicepresidente della commissione lavori pubblici della Camera. Mi occupavo di legislazione in materia di opere pubbliche e ambiente e, tra le varie cose, della legge sulla ricostruzione che in quel momento era al Senato. Mi apprestavo ad affrontare la questione alla Camera perché la legge era molto complessa e molto criticabile, ricordo che trascorsi un week-end scrivendo emendamenti da proporre. Ma c'era urgenza e fu deciso di inserire la legge in blocco come emendamento su un altro provvedimento. In tal modo col Titolo VIII si concentravano nelle mani del Sindaco di Napoli poteri di governo affinché desse attuazione a tutto il programma straordinario dei 20 mila alloggi, anche se in realtà non erano previsti solo alloggi ma anche urbanizzazioni. Valenzi si trovò di fronte ad una responsabilità che non aveva chiesto e, quindi, chiese un appoggio e mi chiamarono. Sarà stato il giorno del referendum sull'aborto, la domenica pomeriggio, mi fu detto: valutiamo insieme i problemi posti dalla legge. In particolare c'era l'istituto della concessione, praticamente sconosciuto in Italia dove c'erano state esperienze ma non a quella scala e con quel tipo di caratteristica. Per cui venni a Napoli e cominciai quest'esperienza».

Prima ha detto che la legge era complessa e molto criticabile. Che cosa non andava nella 219?

Non andavano le cose che poi effettivamente non andarono. Per quanto riguarda il Titolo VIII ci voleva un po' più di ponderazione normativa per decidere i caratteri dell'intervento. Quando si scrive una norma bisogna sempre essere pessimisti, pensare che può finire in cattive mani; se invece una norma è troppo asettica, può essere poi interpretata, sfruttata, aggirata. Nel Titolo VIII bisognava esprimere con più forza e chiarezza un progetto per la città, un progetto di ricostruzione urbanistica e non soltanto di edilizia».

L'obiettivo non era chiaro?

«No, la legge era insufficiente. Diceva: dovete fare 20 mila alloggi, li dovete realizzare con lo strumento della concessione, dovete costruirli in pochissimo tempo, i soldi sono questi, ma il potere di decidere è del commissario-sindaco».

Forse bisognava dire dove, come, quando...

«... e soprattutto non dando un carattere di fabbisogno edilizio. Questo è il punto di partenza. Chiunque altro avrebbe potuto dire: faccio i 20mila alloggi e ho compiuto il mio dovere. Secondo me, avrebbe fatto una cosa sbagliata nel senso non che gli alloggi non servissero, ma che il problema di Napoli era quello di un tessuto urbano disgregato che andava ricomposto. È stato un primo, gravissimo difetto».

Il secondo?

«Fu grave e noi cercammo di riparare anche se non siamo riusciti a farlo integralmente perché nei rapporti economici contano molto i pesi relativi. La legge diceva semplicemente: bisogna affidare i lavori in concessione. Ora, questo concetto può essere molto elastico. In cosa consiste la concessione? Nel fatto che il potere pubblico si spoglia di una serie di prerogative che dà ad un imprenditore, il quale può essere pubblico o privato, e si presuppone che nel trasferire tali poteri per ragioni di semplicità di fronte ad un intervento molto complesso affidato a molti soggetti che devono intervenire e decidere, possa essere utile unificare i poteri decisionali. Ma allora occorre che l'amministrazione pubblica, che delega questi poteri, sia molto rafforzata in termini di vigilanza e che i suoi poteri di indirizzo e controllo siano fortissimi. Questo nella 219 non c'è. Anzi, stando alla legge sulle concessioni del 1929, esisteva solo un potere di alta vigilanza. Ecco, non si capisce cosa voglia dire perché la vigilanza non può essere alta, deve essere specifica. Noi tentammo di mettere effettivamente su un ufficio di vigilanza, quanto questo abbia funzionato non lo so».

Il terzo punto criticabile della 219?

«È anche il più pericoloso, in parte limitato nell'esperienza, che, se avessi avuto il tempo, avrei tentato di correggere in Parlamento. Riguardava la deroga alle norme vigenti. In sostanza si diceva che si potevano fare i 20mila alloggi in deroga a qualunque strumento urbanistico ed edilizio vigente. Intendiamoci, il principio non era di per sé sbagliato. Esisteva un'emergenza, c'era una priorità. Però, attenzione, Napoli era una città dotata di strumenti urbanistici, tra cui il piano cosiddetto delle periferie che, sia pure elaborato in termini generali, aveva un contenuto urbanistico molto importante. Dire che si poteva buttare tutto per aria, che tutte le norme potevano essere spazzate via, poteva significare che in nome dell'emergenza venissero favoriti interessi che con l'emergenza non avevano nulla a che fare. A Napoli questo non avvenne, però nella parte esterna alla città le cose forse non andarono così».

Questi gli elementi criticabili della legge. C'era altro?

«Sì, delle parti sbagliate, in particolare per quel che riguarda gli insediamenti industriali, gli articoli 21, 22 e 32, dove la filosofia era pure lì quella secondo cui nel nome dell'emergenza si stravolgevano le regole facendo prevalere il più forte. Io non ho niente in contrario al fatto che si cambino le regole, ma se lo si fa, occorre farne altre. Avrei capito l'obbligo di indicare nuovi soggetti, qualora uno strumento urbanistico si fosse dimostrato inadeguato. Quello che non capivo era questa mano libera. Ecco, questo è stato il vizio di origine della legge».

Che aveva pure qualche pregio. O no?

«Beh, che finalmente dopo sei mesi dal terremoto venivano assicurati mezzi, procedure e strumenti di intervento».

Inizialmente quanto a risorse finanziarie si trattò in realtà di un primo acconto. È così?

«Sì, si ruotava attorno ai 1500 miliardi. Si dava finalmente una risposta. Fu data ragione a chi diceva: di fronte all'emergenza non facciamo solo convegni».

Il clima politico era favorevole?

«Indubbiamente. Le persone in buona fede ammettevano: i difetti li aggiusteremo man mano».

Quanto pesò il fatto che il sindaco di Napoli fosse un comunista e si chiamasse Maurizio Valenzi?

«Ha contato perché senza che l'incarico fosse dato a Valenzi in quanto tale, però sapendo che lui era il sindaco, si creava un coinvolgimento di tutte le più grandi forze politiche attorno ad un programma che richiedeva il massimo di sforzo unitario. Non direi che in quel caso si sia trattato, come si è detto poi, non a proposito di Napoli ma dell'Italia, di un meccanismo consociativo».

I socialisti, con Giulio Di Donato in testa, insistono su questo punto e ricordano che si decisero due commissariati perché il sindaco era comunista e il presidente della Regione era democristiano, mentre si escluse la Provincia che aveva un vertice socialista. Ci sarebbe stata una sorta di scambio. Che risponde?

«Non so. Allora i socialisti fecero qualche critica ma non ricordo che fosse così netta. Peraltro quando arrivai a Napoli, Di Donato era in America. Tornò dopo quindici giorni».

Ma al di là di questo, il consociativismo non c'entra?

«Non c'entra nel fatto specifico. Di fronte all'emergenza tutti si fecero carico della loro parte di responsabilità. Consociativismo vuol dire mancanza di chiarezza nelle posizioni, allora invece le posizioni erano estremamente chiare. Dopo ci fu un episodio di consociativismo che fu chiesto proprio dai socialisti».

Perché fu scelta la Regione per la realizzazione degli alloggi fuori della città?

«La cosa nacque così. Nel momento in cui si dovevano insediare i 20 mila alloggi, un'analisi della situazione urbanistica di Napoli portò alla convinzione - io ne ero convinto, ma insieme a me lo era Vezio De Lucia che era dirigente del ministero dei Lavori Pubblici e responsabile tecnico del programma - che il problema non si poteva risolvere intasando Napoli di metri cubi, ma solo riordinando parti del territorio urbano e in particolare pezzi di quartiere. Noi ci appoggiammo alla filosofia del piano delle periferie che era un'ipotesi generale non ancora attrezzata sul piano tecnico. Per questi motivi il programma prevedeva nuova edilizia, recupero urbanistico dei quartieri ed anche recupero edilizio come quello dei casali. Allora ci fu un'ostilità contro il recupero edilizio. Invece fu una scelta giusta, caso mai bisognava incrementare la quota di questo tipo di intervento. C'era chi sosteneva, per esempio Scotti, che si poteva occupare Ponticelli con nuova edilizia o l'area del Centro Direzionale. Erano due filosofie. C'era chi sosteneva che bisognava fare alloggi pun-

to e basta, e chi, come me, come De Lucia, come Valenzi, sosteneva che occorreva un piano per la città dentro il quale inserire l'aspetto edilizio. Secondo noi occorreva coinvolgere anche il territorio esterno alla città perché c'è un continuo urbano: che incomincia Napoli lo si capisce dai cartelli stradali ma non dall'urbanistica. Secondo motivo: il bando di assegnazione, che avremmo dovuto fare successivamente per gli alloggi, non si sarebbe potuto limitare alla città di Napoli, perché la pressione susseguita al terremoto riguardava tutta l'area. Facendo gli alloggi solo dentro Napoli, avremmo attirato dentro la città ulteriori guai, la qual cosa ci sembrava una follia dal momento che c'era un problema di...»

... di svuotamento?

«No, di riordino a scala più grande, metropolitana, di tutto il territorio. Da qui nacque la richiesta alla Regione di fare la sua parte. In quel momento tra l'altro si pensava che quello potesse essere il primo programma, cui ne dovevano seguire altri fuori dell'emergenza, e che pertanto occorresse partire col piede giusto».

Lei, dunque, arrivò a Napoli. Cosa le fu chiesto?

«Di dare consigli, di aiutare a prendere delle decisioni».

Veniva spesso?

«Sì, stavo a Napoli. Alla Camera andavo solo per le cose importanti. Quando iniziai, il commissariato non c'era, esisteva solo la stanza di Valenzi. Io non avevo neanche la scrivania, lavoravo nella sua stanza».

Quanto tempo si trattene a Napoli?

«Be, ci furono fatti molto gravi. Nei primi giorni di giugno ci furono il rapimento e il ferimento di Uberto Siola, persona di massimo rilievo con la quale stavamo lavorando. Questo fatto cambiò molto la situazione, perché Siola era un uomo molto valido anche sul piano tecnico; del resto, era, com'è, il preside della facoltà di Architettura. Poi c'era un aspetto politico o anche psicologico per cui di fronte ad un attacco di quel genere occorreva uno scatto, una risposta. Io questo impegno ulteriore lo misi a disposizione senza che nessuno me lo chiedesse, era evidente che andasse così. Al momento del rapimento ero a Taranto al congresso nazionale dell'Inu, tornai a Lecco e poi venni subito a Napoli per capire cosa stesse accadendo, anche perché in un primo momento le condizioni di Siola sembravano più gravi. E c'erano decisioni da prendere. Andrea Geremica subentrò a Siola al Comune e, quindi, si espose ulteriormente con un coraggio che gli va riconosciuto. Quindi Andrea da una parte, io per un altro aspetto, De Lucia come funzionario pubblico, ci impegnammo allo spasimo».

Avevate necessità di rispettare i tempi della legge. Ci riusciste?

«Sì. Per esempio, mi pare che avessimo dieci giorni per presentare i moduli dei bandi per gli alloggi che dovevano stare dentro Napoli. Io e De Lucia portammo le carte prima della mezzanotte, anche perché il presidente del Consiglio avrebbe potuto esercitare un diritto di surroga annullando le nostre decisioni. Voglio fare una riflessione su questa singolarità della legge. In un paese inefficiente come il nostro si erano invece imposti dei tempi che neanche nella migliore amministrazione della Svezia erano immaginabili, neanche con un Comune che avesse avuto un piano regolatore funzionante. Dieci giorni erano un tempo

impegnativo per andare a individuare aree per insediamenti che poi sarebbero rimasti nel corpo vivo della città per 50, 100 anni. Astrazioni, ideologismi, dunque, perché anche il termine breve è irrealistico, si dovrebbe parlare di tempi più ragionevoli. Il mio sospetto – lo dico adesso e lo pensavo allora – è che quei termini fossero stati imposti per poi dire che qualcuno non li rispettava. Noi invece li rispettammo tutti».

Ma fu veramente giusta la scelta delle periferie?

«Fu giusto dire: questo deve essere un piano di ricomposizione urbana, di recupero urbanistico, poi le singole scelte può darsi che siano discutibili. Ma quella logica fu giusta allora ed è giusta oggi. E chi, magari ascoltando o leggendo certi volantini delle Br, sosteneva o consigliava di mettere tutto dentro Napoli, non voleva bene alla sua città».

Pesò molto l'attacco terroristico?

«Su di noi contò nel senso che raddoppiamo le energie e ci fece fare le cose più in fretta».

Questo da un lato, però dall'altro c'era il rischio sociale. Il messaggio terroristico non poteva attecchire in quella vasta area del disagio sociale?

«Noi reagimmo tentando di stare in mezzo alla gente, di spiegare il programma. Chi stava nel container è difficile che capisse il discorso del recupero urbanistico, però alla fine comprendeva l'importanza di avere in prospettiva un pezzo di quartiere più vivibile».

Lei prima ha elencato i punti criticabili della legge. Vogliamo vedere ora cosa accadde nella fase di attuazione?

«La legge consentiva di fare qualunque cosa. Si trattava di scegliere: pensare solo a ciò che doveva avvenire o fare un'analisi di ciò che era avvenuto. E così scoprimmo, come ho detto, il piano delle periferie, per il quale c'era stata una discussione e per il quale Di Donato aveva dato un contributo come assessore all'urbanistica. La cosa mi fece piacere. Adottando quel piano mentre Di Donato era negli Usa, pensai, avremo anche il suo consenso, non solo perché è un'operazione valida ma anche perché non lo inventiamo noi».

Del resto era l'unico piano a disposizione.

«Però, non era un prodotto di poco conto. È una grande idea. E credo che se questa idea si applicasse non solo a Napoli ma in tante altre città, non sarebbe male nel senso che le periferie sono tali per motivi precisi, o perché non c'è pianificazione, o c'è abbandono o c'è edilizia senza architettura e non c'è urbanistica. Ora, per fortuna c'era non solo il piano delle periferie, ma anche un gruppo di dodici architetti che l'aveva studiato analizzando la situazione della città. Erano giovanissimi, credo che allora avessero tra i 23 e i 25 anni, tutti dipendenti del Comune, alcuni precari altri no. Non erano molto amati dalla struttura comunale tant'è vero che erano stati messi in uno stanzone al quarto piano della sede di piazza Cavour. Per fortuna De Lucia li conosceva. E De Lucia, che era già allora un autorevole dirigente del ministero dei Lavori Pubblici, e che sapeva del piano delle periferie, ce ne segnalò l'esistenza. Fu così che ci recammo a piazza Cavour, intanto per conoscere la filosofia di quel piano, e poi per chiedere ai giovani architetti di entrare nella struttura di indirizzo e vigilanza, saltando così tutta la struttura tradizionale

del Comune al di fuori di qualche ingegnere che aveva compreso il carattere dell'operazione».

Non fu un taglio troppo netto con l'apparato municipale?

«Ci furono almeno tre motivi che giustificano questa scelta. Primo: il piano straordinario non poteva interrompere l'attività ordinaria. Secondo: non c'era stata molta simpatia da parte della struttura per il piano delle periferie. Terzo: per un'operazione così straordinaria ci voleva anche gente un po' straordinaria, non voglio dire nelle capacità ma almeno nelle motivazioni, che questi giovani architetti avevano».

Come vi regolaste con la concessione? Esisteva una possibilità alternativa a tale strumento?

«Ci sarebbe stata. Stando alla 219 il sindaco di Napoli avrebbe dovuto preoccuparsi esclusivamente di realizzare 20mila alloggi. Dopo di che sulla base di questa norma legislativa avrebbe potuto scrivere su un foglio di carta: io do in concessione... Punto e a capo, precisando soltanto il contenuto economico e senza entrare nel merito. Scritta così, la concessione era pericolosa perché poteva prestarsi anche ad abusi. Ma veniamo ora alla concessione in sé. Chi dice che non va bene per principio deve sapere che allora non va bene niente per principio nel senso che neanche gli appalti vanno bene. Voglio dire che non esiste un meccanismo che salvaguarda il risultato urbanistico e la correttezza dell'operatore. Il problema, dunque, è di contenuto, non di parole, occorre vedere cosa si mette nella scatola chiamata concessione. Ecco, io capisco che la concessione venga utilizzata di fronte ad un intervento complesso quale il recupero urbanistico di una parte di città, ma non la capisco se si tratta di un'autostrada che richiede cose semplicissime: espropri ed asfalto».

E per quali motivi si farebbe, secondo lei, la concessione anche in questo caso?

«Perché, delegando poteri pubblici al privato, questi possa comportarsi in un certo modo. Insisto dicendo che, invece, di fronte a fatti complessi che richiedono molte operazioni, non sempre facilmente raccordabili, l'istituto della concessione può essere utile. Il punto è, però, che può essere utilizzato con tranquillità laddove le amministrazioni pubbliche sono molto forti. Se il comune di Stoccolma desse in concessione un'opera, io non avrei alcuna preoccupazione, perché sono sicuro che quell'ente pubblico saprebbe esercitare in maniera penetrante un'azione di indirizzo e vigilanza, per cui saprebbe mantenere l'imprenditore alla coerenza dell'obiettivo, intervenire se nascessero problemi, fare la propria parte se ci fossero comportamenti scorretti».

Mi consenta, ma non fu scelta la concessione a Napoli proprio per supplire alle deficienze della pubblica amministrazione?

«Questa è appunto la contraddizione. Vale a dire che proprio quando l'amministrazione pubblica non è in grado di intervenire la concessione diventa pericolosa, perché delega poteri, spoglia completamente il pubblico a favore del privato».

Come si sarebbe potuto ovviare?

«La legge avrebbe dovuto provvedere – ed una nuova legge, secondo me, deve farlo – che ci fossero poteri di indirizzo e di vigilanza espliciti

e finanziati sul valore economico della concessione. In altri termini non si può fare affidamento sui fondi ordinari del Comune perché questo sarà un alibi per non esercitare la vigilanza per chi non vuole esercitarla, o un motivo oggettivo per non farla. Se si dà l'opera in concessione, all'interno del budget della concessione ci deve essere l'onere della vigilanza. Lo spazio, dunque, per utilizzare questo istituto è nella dialettica tra capacità imprenditoriale raggruppata, che rende non solo più rapido ma anche più economico il processo, e la possibilità di indirizzo e vigilanza da parte dell'amministrazione pubblica».

In concreto a Napoli come vi regolaste?

«Cercammo di non incorrere nei pericoli che lasciava aperti la legge». *Sta parlando solo del commissariato comunale o anche di quello che faceva capo al presidente della Regione?*

«No, solo di Napoli. Non conosco l'altra situazione. Qualcosa me n'è stato riferito, per cui comunque mi sono formato una valutazione critica. Ora, nel caso di Napoli, non avevamo margini e per di più c'erano imposti tempi molto stretti. Pertanto decidemmo di utilizzare le potenzialità della legge, che pure c'erano. Questione centrale era quella di riuscire a mettere insieme i soggetti concessionari che avessero capacità di essere tali. Questo significò che la concessione non poteva essere un modo diverso di chiamare l'appalto. La concessione è diversa dall'appalto perché il concessionario ha funzioni organizzative che l'appaltatore non ha, tant'è che prevedemmo la possibilità di appalto a parte. Il concessionario stesso poteva appaltare opere a soggetti specializzati».

Si trattava, se capisco bene, di un cambiamento di mentalità e di comportamenti che voi chiedevate all'imprenditoria. In che modo perseguiste questo obiettivo?

«Pensammo subito ad un raggruppamento nazionale di imprese. Non sarebbe stato possibile appoggiarci soltanto sull'economia locale, trovare esclusivamente in questo ambito soggetti in grado di essere concessionari, ma non capaci di costruire, soltanto perché questi c'erano. Quindi, bisognava portare a Napoli il meglio dell'imprenditoria edilizia italiana, che avrebbe scaricato nel programma la sua capacità di produrre ma anche quella organizzativa. Per far questo pubblicammo un avviso sui giornali locali e nazionali nel quale indicavamo una serie di requisiti richiesti ai partecipanti».

Fu il bando di prequalificazione?

«Sì. Esso richiedeva, oltre all'iscrizione all'albo e alle altre normali documentazioni, anche l'accertamento di un fatturato minimo. Ciò voleva dire che le imprese pagassero le imposte, non evadessero l'Iva, fossero cioè più trasparenti e consistenti sotto il profilo fiscale e anche dal punto di vista previdenziale».

Come risposero le imprese?

«Arrivarono tra le 150 e le 160 richieste. Una parte fu scartata ma nessuna per il merito, solo per motivi di legittimità, o perché non avevano i requisiti richiesti oppure non li avevano dimostrati, nel senso che non avevano mandato, sebbene richiesti di farlo, i documenti per dimostrare i requisiti, oppure perché avevano inviato la domanda fuori termine. Ne rimasero poco più di 100, mi pare 105, tra cui anche imprese piccole, ma

c'erano le grandi imprese nazionali. Rimase fuori il siciliano Rendo che mandò la domanda fuori tempo».

Dopo che faceste? Come sceglieste e assegnaste i lavori?

«Ci muovemmo seguendo una procedura la cui fantasia di base fu suggerita proprio dall'emergenza. Avevamo quattro giorni di tempo per dare le concessioni. Facemmo una corsa così scandita. Trovammo due o tre criteri, definimmo complessivamente tutta l'operazione e poi la dividemmo in un certo numero di interventi, mi pare 14. Per ciascuna individuammo un numero di alloggi come parametro di base. Poi eventualmente non c'erano solo gli alloggi ma anche altre cose. Definimmo criteri di composizione minima: il fatturato, la dimensione. Poi chiamammo gli oltre cento imprenditori a palazzo San Giacomo e gli esponemmo il nostro progetto con queste parole: queste sono le regole di composizione, diamo due giorni di tempo a voi che non vi conoscete, se riuscite a trovare un'intesa ce la portate, e se noi la riterremo conforme a ciò che vi abbiamo chiesto l'approveremo, oppure chiederemo le modifiche essenziali; se voi non ci riuscite, ci penseremo noi negli altri due giorni, sempre sulla base degli stessi criteri. E naturalmente a quel punto chi ci sta ci sta, chi non ci sta se ne va. Eventualmente avremmo dovuto solo integrare chi se ne andava».

Quale fu la risposta degli interessati?

«Ricordo che c'era l'ingegnere Rallo, presidente dell'Acen, un personaggio molto importante nella prima fase, un uomo che credette all'efficacia e alla trasparenza del programma. Accettò questa sfida. Radunò tutti gli imprenditori all'Excelsior, e dopo molto meno di due giorni, mi pare appena il giorno dopo, telefonò per dirci che era pronto a comunicarci il risultato. Che da noi fu considerato soddisfacente tenuto conto del fatto che le imprese non si conoscevano. Parliamoci chiaro: fare un programma straordinario di quelle dimensioni, con quella emergenza, e mettere insieme soggetti imprenditoriali che non si conoscevano, non era cosa da poco. Io credo che se a noi va dato atto a posteriori di avere avuto un'idea che salvava la trasparenza e l'efficacia, agli imprenditori di tutt'Italia, non solo ai napoletani, va riconosciuto il merito di aver saputo prendersi la responsabilità e anche di affrontare un'avventura fondata sulla collaborazione tra imprese estremamente eterogenee. Normalmente queste cose si fanno preparandole prima, costruendo alleanze imprenditoriali ad hoc. Nessuno si sognerebbe di riunire insieme, per esempio, le imprese che devono costruire il tunnel sotto la Manica con un sorteggio. Noi più o meno abbiamo fatto così. Fu un fatto di grandissima trasparenza, fu quello che tenne fuori chiunque aveva altri pensieri e interessi nella fase iniziale. Giocammo sul fatto che per battere chi voleva introdurre interessi estranei all'operazione, avevamo una sola arma: la velocità. Tutti pensavano che saremmo stati lenti, che sarebbe stato difficile se non impossibile arrivare in porto e che potevamo restare sulla riva del fiume ad aspettare. Noi invece passammo con la canoa, velocissimi. Fu proprio così. A chi ci chiedeva: quando farete gli appalti, risponderemo: sono stati già fatti. Non avevano creduto né alla nostra capacità di intervento né al coraggio degli imprenditori che accettarono la sfida, che capirono il messaggio, che si resero conto che potevano

dividersi il lavoro tra loro senza che nessuno gli chiedesse alcunché».

Per l'altro commissariato fu seguito lo stesso criterio?

«No. Non so quale, ma fecero un'altra scelta e molto tempo dopo. Noi ai primi di agosto tenemmo una riunione a palazzo San Giacomo dove furono firmate le concessioni. Praticamente nel giro di un mese e mezzo il programma passò dalla legge all'affidamento dei lavori in concessione, attraverso un lavoro urbanistico di individuazione delle aree e dei soggetti concessionari e la costruzione di una nuova struttura di vigilanza. Un lavoro molto bello, che mi consentì di conoscere la parte eccezionale di Napoli, la gente straordinaria che si era mobilitata e che aveva dimostrato grandissime capacità».

A questo punto si chiuse una fase. Poi che accadde?

«Continuai a venire a Napoli e a seguire le cose. In realtà fu un periodo complesso. Innanzitutto occorreva creare un clima di lavoro importante attorno al commissariato che nasceva. I giovanissimi architetti avevano dimostrato autorità allorché avevano incontrato i concessionari. I quali si erano trovati di fronte a gente impreveduta, ragazzi che però conoscevano il fatto loro. Ricordo di aver detto agli architetti: sappiate che il vostro vantaggio sui concessionari dura poco, che l'effetto-sorpresa finirà e che anche loro tra un poco conosceranno la situazione; quindi, se volete mantenere il vostro ruolo dovete muovervi su due piani: 1) dimostrazione di conoscenza tecnica più forte ed efficace; 2) un respiro culturale molto ampio. Per rafforzare questo disegno, allora, ho molto insistito affinché venissero nominati una serie di consulenti urbanistici che fossero il meglio che si potesse avere. Ciò avvenne a novembre. I nomi parlano da soli: Campos Venuti, Gregotti, Insolera, Aymonino, Salzano, Cervellati e altri».

In realtà faceste delle scelte che nel tempo furono riprese polemicamente in rapporto a ciò che era avvenuto a Monteruscello. Le 'scuole' si divisero. Ricorda?

«La cosa è diversa. Perché nel caso nostro noi avevamo già assunto le decisioni fondamentali, avevamo stabilito già che cos'era la ricostruzione. I consulenti urbanisti non venivano a dirci cosa dovevamo fare, ma ci aiutavano a farlo, a dare qualità e cultura ad un lavoro che era impostato soltanto nelle sue dimensioni filosofiche. Non facemmo scelte di scuola. Che poi tra gli urbanisti ci siano queste dispute è un problema loro».

Fu comunque un'operazione che vi consentì di avere a livello nazionale una buona stampa. È così?

«Una buona stampa e soprattutto un'opinione nazionale qualificata che scoprì che nella città di Napoli, in cui, secondo un luogo comune, non si poteva far niente, si lavorava e lo si faceva con forze fundamentalmente napoletane. Il resto era accessorio, me compreso».

Dopo qualche tempo iniziarono difficoltà politiche al Comune, che si fecero sentire anche alla Torretta. Il clima era cambiato. All'inizio dell'intervista lei ha accennato ad un episodio di consociativismo. Ora vuole parlarne?

«Precisiamo subito che il clima positivo che aveva accompagnato la nascita della 219 era quello dell'intesa e non del consociativismo. Ci fu

poi un momento - ed espressi la mia contrarietà a Valenzi - quando altre forze politiche, in particolare i socialisti, i quali avevano visto che il programma procedeva e poteva avere anche successo, chiesero che si formasse il cosiddetto ufficio di gabinetto attorno al commissario. Quello fu un momento consociativo. Un programma di quel genere era affidato all'identificazione di un potere singolo e monocratico, e alla verifica di questo potere. Vale a dire che se non andava bene ne era responsabile il sindaco. Avrei capito un giudizio negativo su Valenzi e la richiesta di sostituirlo. Invece, costruire l'ufficio di gabinetto significava costruire una sorta di giunta al commissariato, con l'aggravante che si costituiva una giunta senza opposizione. Più consociativismo di così?».

Perché Valenzi acconsentì?

«Non perché avesse una mentalità consociativa ma perché aveva ritenuto che associando altre forze durava di più. La disputa è più generale e si ha quando ci sono determinate responsabilità esecutive e si pone l'alternativa tra il navigare e il galleggiare».

Un altro passaggio significativo si ebbe più tardi con le avocazioni Scotti. Qual è la sua valutazione?

«Fu una cosa molto singolare. Scotti era tra coloro che suggerivano di fare i 20mila alloggi dentro Napoli. Noi ci opponemmo sostenendo che in quel modo si realizzava solo un'operazione edilizia. Già nel programma iniziale fu inserita una certa quota di urbanizzazioni sia primarie sia secondarie. Ora non so come venne condotta la questione sul campo da Scotti sia nella sua veste di sindaco per tre mesi sia in quella di parlamentare. So solo che quando in Parlamento arrivavano le questioni legislative che riguardavano il programma di Napoli, me ne occupai in commissione».

Scotti non inventò niente, applicò soltanto l'articolo 5 ter. Le pare?

«Se si fosse trattato solo di dare sostanza urbana al programma perché no! Altro è parlare di cose inutili, come uno svincolo autostradale che non serve a niente. Se io legislatore dico: ti autorizzo anche a fare cose non previste nel programma purché tu sia prudente, faccio una cosa giusta. Se poi tu commissario del programma ritieni che ci voglia un'autostrada per collegare dieci appartamenti, devi essere giudicato per quello che hai fatto concretamente».

In realtà lo stravolgimento, se c'è stato, è avvenuto di più al di fuori di Napoli.

«Sicuro. La strada giusta sarebbe stata, certo col senno di poi ma io lo dicevo anche allora: serve un programma di urbanizzazione a grande scala? Benissimo. Facciamo un programma esplicito col quale scegliamo le priorità. Invece che cosa è accaduto? Che allargando il programma sulla base delle concessioni già affidate, la scala di priorità non esisteva più. Ognuno si faceva la sua. Per di più si affidavano grandi infrastrutture a soggetti che dovevano realizzare pezzetti di città. Con la conseguenza non solo di una lievitazione dei costi quanto soprattutto dell'impossibilità del loro controllo».

Il commissario regionale Fantini ha ammesso di aver firmato ordinanze per migliaia di miliardi. Non doveva farlo?

«Non lo so. Il commissario può firmare atti che abbiano una copertura

finanziaria, e lui non l'aveva. Questo è il problema. Lui ha dato in affidamento opere che oggi l'impresa può far valere perché ha in mano la sua firma. Quando il Parlamento fa una legge senza copertura finanziaria, il presidente della Repubblica la rimanda alle Camere».

Il sindaco-commissario Carlo D'Amato si rifiutò di seguire la stessa strada. Il risultato è però che Napoli ne è risultata penalizzata.

«Capisco. È chiaro che le prenotazioni contano, e quelle di Fantini ne erano una specie. Il meccanismo perverso, che non è solo da criticare ma da condannare, è l'affidamento su base inconsistente. Nessun amministratore pubblico può farlo, neanche l'ultimo assessore del più piccolo comune d'Italia. Il Comune di Monterone, che è vicino casa mia e che ha 50 abitanti, non può permettersi di far tagliare l'erba sul ciglio della strada se non ha la copertura finanziaria. Il contrario non è solo elemento di disordine, ma per chi volesse eventualmente sostenere interessi poco puliti è la strada maestra. La certezza del diritto cade e c'è solo il diritto del più forte».

In conclusione quale lezione si può trarre da questi fatti?

«Che l'emergenza non assolve chi applica male una legge, anche quando questa ha delle smagliature. Non diamo colpa alla legge, come si è tentato di fare in Parlamento e nella commissione d'indagine. Le difficoltà di una legge devono rappresentare una sfida a far bene, non un alibi a far male».

La cattiva stampa di questi anni, la ventata contro il Mezzogiorno, le Leghe. Dunque, tutto questo sarebbe fondato?

«Indubbiamente una grande occasione è stata persa. I soldi sono arrivati, e non è vero che non si sa dove siano andati. Si può discutere se siano andati a finire nelle tasche giuste. Probabilmente dovevano servire a migliorare le condizioni di vita e di lavoro di chi stava male ed invece hanno lasciato chi stava male più o meno come prima e qualche volta anche peggio. La distribuzione del reddito, diciamo così, conseguente

agli investimenti, non ha dato frutti socialmente apprezzabili. Seconda occasione persa, ma non tanto a Napoli, dove il verde si vede e vistosi sono i segni di rammendo urbano, piuttosto in provincia e nella regione, è quella di un intervento incapace di fornire un livello della qualità della vita diverso».

Se dovesse pensare al futuro cosa consiglierebbe?

«Di fare in quest'area interventi prevalentemente di natura urbanistica per riportare questa grande conurbazione ad un livello di funzionalità. È tragico dover prendere atto che la Napoli dei Borboni era molto più organizzata come grande capitale rispetto all'epoca di allora, di quanto non lo sia la Napoli di oggi. Non a caso Stendhal diceva che l'unica capitale d'Italia era Napoli, una città che aveva anche l'impianto dei trasporti di una grande città. A questo ragionamento occorre tornare. Non ci si deve far condizionare dal peso demografico, perché la città può anche organizzarsi per sopportarlo, e poi alla gente piace stare insieme. Occorre riprendere il concetto di grande area, produrre nuovi spazi e forme della città, e li collocare la nuova architettura che non sia solo edilizia. Torniamo un attimo su Monteruscello. Certo, con l'emergenza si può fare tutto, ma bisogna sapere che il giudizio si dà anche dopo. L'archeologo del 4000 che scavi in una delle città italiane, non solo Napoli, nella periferia milanese o torinese, che opinione si farà di noi? Penserà a gente assurda che ha costruito città invivibili. L'urbanistica è morta? No, è morta la città. Come fare urbanistica? Abbandonando forme e modi ideologici».

Nel bene e nel male, Napoli, dunque, è pur sempre la spia di tendenze più generali?

«Napoli è per certi versi una città estrema. A Napoli si vive molto meglio quello che però c'è dappertutto».

Matteo Cosenza

Giulio Di Donato

Programmiamo la modernizzazione

di Matteo Cosenza

Da vicesindaco a vicesegretario nazionale del Psi. Il decennio del terremoto è decisivo nella vita di Giulio Di Donato. E del terremoto Di Donato ha spesso parlato negli anni scorsi per sostenere l'esigenza che la città uscisse dalla fase dell'eterna emergenza, una condizione spesso diventata una sorta di alibi permanente per non affrontare i nodi delle scelte di ogni giorno e delle prospettive strategiche. E Di Donato è stato, prima come uomo di spicco del Psi nelle giunte di sinistra di Napoli, poi come parlamentare, infine come comandante della navicella socialista, un osservatore molto scrupoloso dell'intera vicenda della ricostruzione, che egli stesso considera cruciale per la vita delle comunità locali e delle sue istituzioni.

Partiamo dalla scossa del 23 novembre 1980. Dov'era?

«Era domenica, stavo a casa e devo dire che non l'avvertii. Lo capii dopo qualche minuto perché la città in pochi attimi fu in subbuglio. Ma io abito a pianterreno e in una zona nella quale il terremoto si sentì poco. Allora ero vicesindaco per cui corsi giù in Municipio. C'era grande animazione, grande preoccupazione, grande paura. La situazione era allarmante, da allarme aereo come in tempo di guerra. Ci fu immediatamente una riunione e incominciammo a prendere coscienza di ciò che era avvenuto e a pensare ai primi provvedimenti. Nei giorni successivi ci furono altre scosse che accentuarono la condizione di allarme permanente. Costituimmo un'unità di crisi, varammo le prime misure insieme alla Prefettura e a Zamberletti che fu delegato dal Governo. Soprattutto c'era bisogno di case. La gente risolse il problema dormendo nelle scuole. Ci fu un'interruzione traumatica della vita normale della città».

Insomma il terremoto c'era stato veramente?

«Evidentemente sì. Capisco a cosa vuole alludere. Anch'io ho letto spesso giudizi sommari e sbagliati, per esempio in un fondo Scalfari sosteneva che il terremoto a Napoli non c'era mai stato. Posso testimoniare che quest'affermazione è falsa. Il terremoto a Napoli c'è stato, sono crollati due palazzi, sono morte delle persone, è stato lesionato il patrimonio abitativo più vecchio che è molto cospicuo. Ricordo la visita di Pertini che venne con grande tempestività, com'era sua abitudine, a testimoniare la solidarietà del Paese e sua. Venne con noi a Poggioreale dov'erano crollati i due edifici».

Alla fine riusciste a spuntarla.

«Comunque fu una battaglia dura perché come al solito ci fu il tentativo di non vedere la gravità reale del fenomeno a Napoli. Però la vincemmo, e devo dire che in questo compito fu molto persuasivo Maurizio Valenzi e con lui tutta la Giunta di allora. Del resto i fatti parlavano chiaro. Il terremoto cadeva in una città che in qualche modo poteva considerarsi già terremotata. Erano in corso continue tensioni a causa del movimento dei senzatetto che poi distinguiamo in movimento dei senzatetto storici e in movimento di senzatetto terremotati. Erano fortissime le tensioni derivanti dal movimento dei disoccupati organizzati. E tutti questi elementi in una situazione come quella del terremoto assumevano sempre più corpo e consistenza. La città era in uno stato di assenza. Fu, credo, uno dei momenti più difficili dal dopoguerra in poi».

Cosa fece concretamente la Giunta comunale?

«Innanzitutto rivolgemmo un appello a tutte le componenti politiche del Consiglio comunale affinché dessero una mano. Voglio dire che la Giunta non si chiuse in se stessa, ma chiese ed ottenne collaborazione. Furono assunti vari provvedimenti e fu deciso di tenere un contatto permanente con la stampa quotidiana che poi ci aiutò molto a tessere un rapporto con la pubblica opinione anche nazionale. Ovviamente dopo un po' l'attenzione della stampa nazionale scemò, ma nella prima fase fu intensa. Si pose subito il problema di misure legislative che consentissero la ricostruzione. Così si arrivò alla famosa legge 219 che in Parlamento fu sostenuta da tutti, compresi i comunisti che erano forza d'opposizione...»

... ma forza di governo a Napoli.

«Sì, e d'intesa con una Dc che era forza di opposizione a Napoli e forza di governo alla Regione. Non è un caso che l'organizzazione dei due Commissariati fece riferimento agli esponenti dei due partiti che esprimevano il sindaco, comunista, e il presidente della Regione, democristiano. Si escluse, per esempio, la Provincia che aveva un presidente socialista».

Perché questa esclusione? C'era un altro clima politico?

«Proprio così. Il consociativismo era la regola, e questa legge ne fu una manifestazione evidentissima».

Chi difendeva questa linea?

«Democristiani e comunisti».

Voglio dire: chi difendeva il Titolo VIII della 219?

«Democristiani e comunisti. I primi non avrebbero mai accettato di concentrare tutto sul Comune che allora era espresso da Valenzi, e i secondi accettarono di dividere con la Dc. Passò una logica chiaramente consociativa».

E voi socialisti che facevate? Stavate a guardare?

«Noi ci opponemmo. Ricordo che rimasi nel mio partito abbastanza isolato. Insistevamo sulla necessità di coinvolgere la Provincia. Da un punto di vista concettuale sostenevo che le operazioni avrebbero dovuto essere concentrate sulla titolarità amministrativa del Comune, e che c'era bisogno di tenere dentro la Provincia perché era inevitabile che la ricostruzione si realizzasse in un'area perlomeno metropolitana. D'altra parte ero pronto ad accettare anche la presenza regionale come coordinamento, essendo la Regione titolare del potere di programmazione, che peraltro, com'è noto, non ha mai esercitato e che non esercitò in quell'occasione neppure per la ricostruzione».

In realtà, come lei stesso ha detto, la sua era una posizione minoritaria ad incominciare dal suo partito, che evidentemente la pensava diversamente. È così?

«La mia posizione rimase minoritaria. Allora io ero minoranza nel partito, la maggioranza si preoccupò probabilmente che ci potesse essere, come dire?, un rafforzamento di questa posizione che allora era la sinistra lombardiana, molto attiva. Alla fine anche per il fatto che poi in sede parlamentare dinanzi all'accordo Dc-Pci la nostra posizione era abbastanza debole, passò la legge in quei termini. Essa prevede due commissariati, quello regionale con particolare riferimento alla provincia di Napoli (c'era in questo un'anomalia) e quello comunale che doveva coordinare (in que-

sto caso non c'era anomalia) gli interventi nella città di Napoli. La legge prevedeva il noto Titolo VIII, cioè la possibilità di un'espansione o di un'estensione ulteriore del programma, cosa che puntualmente è avvenuta e, devo dire, ha provocato le distorsioni più gravi. La legge era organizzata per scopi e obiettivi, quindi non era dotata di una risorsa finanziaria preconstituita, ma consentiva il ripiano a piè di lista, vale a dire che presupponeva un rifinanziamento continuo sulla base della previsione di partenza. L'oggetto era la realizzazione di 20 mila alloggi e, quindi, di 100 mila vani, e ovviamente di tutte le infrastrutture necessarie».

In realtà le cose non furono molto semplici. Mi pare che un elemento di discussione vivace fu la scelta dei luoghi dove ricostruire. Non la pensavate tutti allo stesso modo?

«Ci furono due schieramenti che si contrastavano e che passavano dentro i partiti, oggi potremmo definirli trasversali. C'era una parte minore della Dc, il Psi e una parte del Pci che sostenevano la necessità di spostare all'esterno la ricostruzione in modo da utilizzare l'occasione per operare un radicale decongestionamento della città. L'idea di costoro era di puntare prevalentemente all'area metropolitana, in quelle zone che avevano disponibilità di aree, come la nolana e altre, che poi sono state interessate da altri interventi. Ma si pensava anche di non escludere uno sconfinamento fuori provincia in modo da incominciare ad operare in una dimensione regionale».

E l'altro schieramento?

«L'altra tesi fu quella che poi prevalse e che tendeva a concentrare tutto nella città o perlomeno il grosso a Napoli e il resto nell'immediata provincia, nei comuni della prima cintura. Questa tesi prevalse innanzitutto perché era sostenuta dal grosso della Dc e dal grosso del Pci. Il partito comunista aveva un chiaro interesse: voleva evitare di trasferire il potenziale consenso comunista fuori della città che in quegli anni gli dava percentuali più forti di quelle emiliane».

Vuol dire che in questo caso si sarebbe ripetuta la stessa storia dell'Italsider quando si è attaccato il Pci perché difendendo l'acciaieria puntava a salvaguardare una sua roccaforte?

«Sì, ed è sempre stato così. Lo dico non in modo polemico ma per fare un'analisi oggettiva. Oggi non credo che il Pci rifarebbe quell'errore. In quegli anni lo commise, insisteva su questo anche Valenzi sebbene si mostrasse disponibile alla discussione. In questo Valenzi aveva grandi capacità di mediazione, e devo dire, anche se sono stato uno dei suoi oppositori, che è stato un ottimo sindaco, con una buona capacità di rappresentanza e una altrettanto buona dote di mediazione».

Non le pare di rappresentare il Pci di quegli anni come un gruppo fin troppo monolitico?

«No, affatto. Allora c'era una presa del partito sull'amministrazione comunale che oggi neppure possiamo immaginare. Le riunioni di Giunta erano precedute da discussioni del direttivo comunista, senza le quali neppure si potevano tenere. I comunisti in Giunta non erano padroni di dire nemmeno 'a' senza aver ricevuto l'autorizzazione da via dei Fiorentini. Erano veramente altri anni. Ripensandoci non sembrano trascorsi dieci ma cinquant'anni».

Ma in quegli anni non c'erano due partiti comunisti? Quello di palazzo San Giacomo e quello di via Fiorentini?

«Aspetti, ci arriviamo. Ci fu la spaccatura ma in quei momenti e nel primo quinquennio 1975-80 la componente comunista nell'amministrazione non aveva autonomia, poi le cose cambiarono quando entrarono in Giunta i cosiddetti intellettuali come D'Antonio, Cali e così via. Quello fu un punto di svolta e da allora iniziò la separazione che portò via dei Fiorentini a diventare antagonista di palazzo San Giacomo e in particolare di Valenzi».

Qual era invece l'interesse della Dc?

«La Dc badava soprattutto al controllo dell'operazione. Per il resto era abbastanza indifferente perché non aveva il problema del consenso. Tutto sommato preferì quella soluzione perché le persone che al suo interno avevano una dimensione programmatoria in testa erano una minoranza e non pesavano nel partito. L'unico era Guido D'Angelo che era minoranza».

In quelle settimane c'era anche un fronte esterno particolarmente delicato. Penso al sequestro Cirillo e all'attentato a Siola. Il terrorismo mandava segnali più che minacciosi.

«Questi fatti furono utilizzati con molta abilità da Valenzi. Le rivendicazioni avevano una connotazione comune sia in questi due episodi e poi più in generale, e facevano riferimento al problema della casa. Del resto esisteva un forte movimento, abbastanza ambiguo con infiltrazioni evidenti da parte del partito armato. Fecero una manifestazione al Metropolitan con oltre cinquemila persone contro la cosiddetta deportazione. E io, pur essendomi dichiarato a favore della tesi diversa, ricevetti una scorta dal prefetto perché insieme ad altri ero considerato in qualche modo un avversario, un nemico».

Comunque, reggeste l'urto e passò il programma che sappiamo. Come mai pensaste di utilizzare il piano delle periferie?

«Questa fu una soluzione che ci consentì di nobilitare la tesi e di ridurre il danno. Negli anni precedenti ero stato assessore all'urbanistica e insieme a Luigi Imbimbo, che era assessore all'edilizia, avevamo elaborato questo piano che poi utilizzammo con in più le vecchie aree già vincolate dai piani di zona della 167».

L'operazione aveva una sua grande dignità. Non le sembra?

«Indubbiamente, anche se parliamo di un errore, che mi sembra ancora più chiaro a vederlo oggi. Fu sbagliato caricare la città di altri 13 mila vani quando c'era la possibilità di muoversi diversamente, come quella di realizzare quartieri con componenti sociali miste che ci avrebbe consentito di non tenere concentrato il disagio sociale ma di distribuirlo favorendo l'integrazione. Quanto al programma regionale si seguì il criterio dei piani di zona e si scelsero i comuni della prima cintura che avevano disponibilità di aree. C'è un'altra cosa che va detta. Utilizzammo nell'ufficio di piano, che si costituì, un gruppo di giovani architetti, prevalentemente comunisti ma non legati all'ortodossia di via dei Fiorentini e che si muovevano con una certa autonomia. Costoro hanno avuto un ruolo importante nell'elaborazione del programma di ricostruzione come lo avevano avuto nell'elaborazione del piano delle periferie. Erano i pochi elementi di novità rispetto alla struttura ordinaria burocratico-

amministrativa del Comune. Si inventarono una cosa molto giusta quale quella di utilizzare una parte dei fondi della ricostruzione per recuperare soprattutto in periferia vecchi casali a scopi residenziali. Era una posizione corretta, in qualche caso un po' utopistica nel senso che poi ha dato dei risultati minori delle aspettative».

Un'idea forte che consentì peraltro anche un grande risultato di immagine.

«Che però è costato anche molto. Comunque questo fu un modo molto intelligente e abile di rappresentare sul piano nazionale l'operazione. Loro l'hanno fatto non in modo strumentale, voglio sottolinearlo, ci credevano veramente. Forse oggi si saranno in parte ricreduti perché il recupero è costato un irradidido e i casali nati con una tipologia abitativa dell'800, straordinari e recuperati in modo egregio, sono stati in parte già distrutti da chi è andato ad abitarli. Fu, ripeto, un'importante operazione, massiccia peraltro perché non riguardò piccoli isolati ma interi complessi, per cui a livello nazionale se ne parlò immediatamente bene e nessuno pensò a colate di cemento».

Intende dire che con la ricostruzione la colata c'è comunque stata?

«E come no! Basta andare a dare uno sguardo a Ponticelli o a Secondegliano, per non parlare dei comuni della provincia, e rendersi conto delle spaventose concentrazioni che sono state realizzate».

Ritorniamo al programma. Come avvenne l'affidamento delle opere?

«Partimmo da un bando di prequalificazione al quale parteciparono cento ditte provenienti da tutt'Italia. Queste imprese furono qualificate e il sindaco-commissario Valenzi impose loro di formare dieci consorzi. Il che avvenne, e ad ogni consorzio spettò, sulla base di criteri oggettivi e senza alcuna preferenza territoriale (ognuno aveva la sua parte di recupero e la parte di nuova edilizia) e con un buon equilibrio. Fu un affidamento sostanzialmente a trattativa privata fatto nella più totale correttezza, coinvolgendo tutti senza lasciare nessuno fuori».

E come nacque l'idea della concessione?

«Era prevista nella legge. Del resto, non c'era altra via all'epoca. Continuo a dire che la concessione è un sistema moderno di affidamento dei lavori a condizione che esista una pubblica amministrazione molto forte e autorevole, dotata di strumenti di guida e di controllo».

Come in Francia?

«... e come in altri paesi dove questo modello è la regola. Quando manca questa condizione accade che il concessionario diventi il proprietario unico della commessa. A quel punto non si controlla più niente e il Comune diventa succube del privato concessionario. In tal modo si rovescia il rapporto e si dà luogo ad una distorsione grave».

Nel nostro caso che cosa è accaduto?

«Che comunque non si poteva che procedere per questa via anche perché nessuno aveva i progetti e si poteva permettere il lusso della tradizionale procedura: affidare gli incarichi, far fare i progetti, appaltarli. Sarebbero occorsi anni ed invece bisognava procedere con grande rapidità. Va pure detto che noi, a differenza delle zone interne, non accettammo la fase intermedia dei prefabbricati ma realizzammo i containers per accogliere i terremotati».

Perché?

«Ma perché avremmo rischiato di trovarci in eterno i prefabbricati. Invece volevamo l'edilizia definitiva, sicuramente in forma industrializzata con la prefabbricazione pesante, ma definitiva».

Comunque i containers non furono certo una soluzione economica.

«Al contrario. Non si sono mai fatti i conti, ma i costi furono alti se si pensa agli espropri, alla realizzazione e a tutto il resto. Ma questo ci consentì di andare rapidamente alla realizzazione dell'edilizia definitiva».

Come funzionò il commissariato?

«Bene, anche perché quel gruppo di cui ho parlato prima riuscì ad organizzare la propria attività di controllo nella prima fase. Più tardi il rapporto con i concessionari si è rovesciato con un inevitabile indebolimento di quel gruppo. Alla Regione il rovesciamento avvenne molto prima anche perché il presidente-commissario si limitò ad una committenza con controlli attenuati, non essendo direttamente interessato ai territori nei quali le scelte cadevano. Al commissariato regionale fu messo su un ufficio diventato via via gigantesco, con assunzioni continue, al contrario di quello comunale dove si è proceduto prevalentemente mediante trasferimenti. Alla Regione si sono fatte centinaia e centinaia, credo qualche migliaio di assunzioni».

Il presidente-commissario Fantini sostiene di aver fatto non più di 150 convenzioni. Chi ha ragione?

«Direi che ne ha fatte molte di più. Il numero giusto è attorno al migliaio».

Fantini sostiene ancora che il sindaco-commissario aveva il vantaggio di mediare con se stesso, al contrario del presidente della Regione.

«Sì, su questo Fantini ha ragione. Ma l'errore, insisto, fu a monte ed avvenne quando si volle caricare la Regione di un'attività diretta e non affidarla invece alla Provincia lasciando ad essa il coordinamento».

Il programma comunque partì. Grande slancio all'inizio, poi una fase di stanca, infine la svolta con le avocazioni Scotti. Condivise quell'operazione?

«La legge prevedeva già la possibilità che consenti a Scotti di ampliare le convenzioni e le concessioni delle opere con un primo stock di 300 miliardi. Il criterio secondo me era giusto: io costruisco le case ma mi devo preoccupare anche delle infrastrutture e dei servizi se non voglio produrre una devastazione maggiore di quella che ho trovato, devo procedere in maniera accelerata e devo avere i finanziamenti, quindi con i soldi della ricostruzione realizzo anche opere che sono funzionali alle abitazioni che sto costruendo. Questo era il ragionamento contenuto nella legge che si era preoccupata del fatto che il grosso dell'operazione veniva realizzato fuori della città di Napoli. E siccome questa è una città disastata, forzando un po' l'interpretazione del Titolo VIII, era possibile considerare indispensabili molte opere. Certo, questo era un titolo un po' fisarmonica nel senso che poteva essere interpretato in modo minimale o in modo molto ampio. Alla fine puoi pensare di mettere dentro il programma anche la metropolitana o puoi limitarti a finanziare i cinquanta metri di una strada».

Scotti decise in contemporanea con Fantini. C'era un'intesa?

«Sì. Al Comune l'operazione fu limitata, mentre alla Regione già all'inizio l'ampliamento del programma fu cospicuo in ragione della dimensione metropolitana degli interventi per cui alla fine furono compresi i collegamenti ferroviari e stradali, il completamento di opere iniziate, l'avvio di nuove opere».

Ma perché quest'espansione non fu realizzata prima?

«Avvenne nell'84 perché finita l'attenzione sull'evento sismico, Comune e Regione, la cui attività ordinaria languiva, pensarono per vie diverse di utilizzare il potente strumento della gestione straordinaria. Per cui si tendeva a riportare tutto in questo ambito, sia opere bloccate da decenni per questioni procedurali sia opere che si ritenevano importanti per la comunità. C'era anche l'interesse dei concessionari che in questo modo estendevano la loro commessa passando da 10 a 100, anzi a 1000 se si vuole essere più precisi. Ecco, convergevano diverse spinte. Alla fine, come sempre accade, si è arrivati all'eccesso. Ma in questo caso mi riferisco alla Regione e non al Comune».

Il Comune usciva anche da una fase difficile. C'erano state delle crisi. Poi arrivò il commissario Conti...

«Che non si preoccupò del commissariato, ma solo di mandare alla magistratura una serie di carte che diedero luogo ad alcuni procedimenti tutti conclusi senza alcuna conseguenza».

Si ritornò alla gestione ordinaria con Picardi sindaco. Il quale, però, non ebbe neanche il tempo di mettere mano al piano della ricostruzione.

«Picardi non fece assolutamente niente. Poi venne Scotti, dopo Mario Forte e infine D'Amato che, devo dire, a differenza di Fantini, non accettò il principio di finanziare le opere senza avere la copertura, Fantini operava invece a tutto spiano garantito dagli stanziamenti che l'allora presidente della Commissione Bilancio, Pomicino, assicurava. Si è creata così una situazione paradossale, tipicamente italiana, per cui un'attività di carattere amministrativo, sicuramente non del tutto ortodossa se non addirittura scorretta, ha prodotto investimenti per alcune migliaia di miliardi che poi sono stati coperti, mentre un'attività corretta come quella del Comune ha ottenuto il risultato di privare Napoli di ben 2.400 miliardi che sono rimasti congelati in attesa della legge che il Parlamento non approverà mai».

Come fu possibile questo diverso comportamento sebbene la materia e i poteri fossero gli stessi?

«La Regione interpretò in modo ampio la possibilità di estendere il programma, inserendo infrastrutture varie a scorrimento veloce, ferrovie, tutto quello che era possibile, arrivando ad un programma di circa 9 mila miliardi di cui 6 mila finanziati. Alla fine si sono dovute ridurre le opere, ma gli impegni sono sempre lì e prima o poi si troveranno i soldi per completare. Questo programma fu fatto senza alcuna valutazione da parte dell'assemblea regionale, solo sulla base di un potere monocratico, quello appunto di Fantini».

Che ruolo effettivamente ha avuto Fantini?

«Molto importante. Si è rivelato un amministratore molto attivo, corag-

giosissimo, ai confini del rischio anche personale di vedersi coinvolto in qualche vicenda giudiziaria che poi non lo ha riguardato per sua fortuna. Voglio dire che ha manifestato molto coraggio ed anche un po' di spregiudicatezza, perché ha dato un'interpretazione molto dinamica del suo ruolo. Fantini era sostenuto dalla Dc nel suo complesso. Aveva ed ha qualità di grande mediatore, dote che gli ha consentito di coinvolgere interessi diversi nelle singole operazioni, nella scelta delle imprese, comprese quelle emiliane».

Fantini sostiene di non aver fatto clientele ma di aver tenuto conto delle esigenze di tutti. Che ne pensa?

«Che questo è vero. Fantini ha messo insieme i pezzi di un puzzle di difficile composizione. Non sempre ci è riuscito, però in conclusione ha messo in cantiere un'operazione di dimensioni ragguardevole, la più grande in Italia, siamo al doppio se non al triplo delle Colombiadi. Con un potere monocratico che non ha nessuna istituzione pubblica in Italia, il potere di decidere con la firma tutto quello che voleva».

Si può dire che negli anni scorsi è stato l'uomo più potente della Campania?

«Direi di sì e aggiungerei che questo ha consentito il rilancio della Dc attraverso alleanze ramificate con il sistema imprenditoriale locale, prevalentemente napoletano, che è più forte rispetto a quello regionale dove invece le alleanze sono avvenute in altro modo, soprattutto nei comuni. In questo senso il terremoto nell'area napoletana assume una valenza politica diversa. Fantini, con la sua attività commissariale spregiudicata e improntata ad un'apparente efficienza, con una disponibilità finanziaria senza limiti garantita dall'attuale ministro del Bilancio, ha consentito alla Dc di rilanciarsi come grande partito».

Ecco, Pomicino. Quanto ha contato questo leader, soprattutto quand'era presidente della Commissione Bilancio, nella ricostruzione?

«La commissione aveva la possibilità di spostare risorse sia nella fase dell'impostazione della Finanziaria sia in quella di approvazione. La commissione presieduta da una persona di doti non comuni come Pomicino, dinamico e straordinario mediatore, è riuscita a convogliare su Napoli molte risorse. Devo dire che in questa fase era un po' opinione comune, nostra, dei comunisti, che bisognasse fare uno sforzo eccezionale per la città. Lui si è avvalso anche di questo supporto, di un gioco di squadra. Naturalmente, anche qui ci sono stati eccessi che sono poi sempre negativi. Però, in quegli anni era uno sforzo che andava fatto. Adesso vediamo quel periodo come molto lontano, quasi rimosso dalla nostra memoria, in realtà esisteva una situazione di vera e propria emergenza, con un fronte sociale aperto, organizzato, forte, in parte sostenuto dal Pci in parte da aree e settori che confinavano e sconfinavano nel brigatismo».

Voi eravate la squadra napoletana, ma come riuscivate a convincere i parlamentari di altre regioni a dirottare tante risorse su Napoli?

«Avevamo un argomento forte. Napoli era tutti i giorni sui giornali. Poi tenga conto che non c'era uno stretto rapporto tra le risorse stanziare in Finanziaria e il loro utilizzo a livello locale. I finanziamenti riguardavano i programmi regionali e non una determinata opera. In quel periodo

l'idea nostra, e mi ci metto pure io, era quella di cogliere quell'occasione per svoltare mobilitando le forze imprenditoriali, sindacali e amministrative in uno sforzo che faceva leva sulla gestione straordinaria e su normative e procedure molto rapide. L'obiettivo era la modernizzazione della città. Però, come sempre accade, questi propositi si sono realizzati in parte perché purtroppo una quota cospicua è ritornata nell'ambito della vecchia logica clientelare dell'uso delle risorse. La Dc e Fantini hanno svolto in tal senso un ruolo decisivo».

Voi socialisti avete avuto il sindaco-commissario in quegli anni. Non vedevate cosa accadeva alla Regione? Non avete qualche preoccupazione?

«Come che l'avemmo! Da un certo punto in poi la situazione era visibilissima. Ma dovemmo fare i conti anche con una posizione, quella del Partito comunista, priva di proposte, che assunse il tono moralistico di una grande campagna di denuncia delle irregolarità commesse. E devo dire che in tal modo il Pci si è chiamato completamente fuori, negando il passato, buttando praticamente l'acqua sporca e il bambino, impedendo peraltro che a sinistra ci fosse un'area forte, convergente su alcuni obiettivi concreti. La sinistra si è spaccata e ha favorito la Dc che è andata avanti a carro armato. Alla fine tutta la polemica moralistica sui costi, sui presunti imbrogli, non ha portato da nessuna parte. Aprire una grande questione giudiziaria sul terremoto, quando poi chi firmava le carte si premuniva di farlo bene, può comportare l'effetto che se si fallisce questo obiettivo, si perde tutta la partita. Dal 1986 fino ad un anno fa il motivo dominante è stato questo: il tentativo di aprire lo scandalo. Lo scandalo poi non si è aperto, le cose sono rimaste com'erano, le alleanze costituite dalla Dc hanno prodotto e sicuramente produrranno risultati, ed il Pci con le sue posizioni si è indebolito perché la gente non viene attratta solo dal no, se dietro non c'è anche un'indicazione operativa, una proposta, una possibilità realizzativa».

In realtà la materia per tenere aperto il fronte della polemica non manca. Pensiamo per un momento all'impatto che i poteri straordinari hanno avuto sulle istituzioni ordinarie. Non le sembra che queste ultime siano state stravolte?

«C'è stato un grave danno perché è evidente che quando su un corpo già gracile si sovrappone un elemento esterno che lo cancella e lo annulla, allorché la parte esterna viene rimossa, quel corpo già debole prima lo diventa ancora di più. Però, stiamo attenti nel dire che le gestioni commissariali sono sempre negative. Questo è un discorso astratto. In quell'occasione non c'era altra via. Probabilmente si poteva congegnare la 219 in modo diverso, per esempio legando l'attività del commissariato ai consigli comunale e regionale. L'ipotesi fu scartata anche se dopo qualche anno sul piano politico, e solo su questo, ritornò. Comunque questi sono discorsi fatti col senno di poi».

Ma un'autorità che ha la possibilità di gestire migliaia di miliardi con una semplice firma, che interesse ha a far funzionare le istituzioni?

«Certo che non ne ha. Però c'è in Italia il problema di una profonda riforma degli enti locali. Altro che legge 142! Gli enti locali devono essere messi in condizione di decidere rapidamente. Davanti a noi ci sono

vuoti che prima o poi qualcuno deve colmare. Pensiamo al preliminare di piano, alla vicenda urbanistica napoletana».

Il fatto è che in dieci anni non si è fatto un piano. Mi sbaglio?

«Nient'affatto. La Regione non è riuscita a fare uno straccio di strumento programmatico che abbia un senso, che cioè non sia un blablà ma sia approvato da una legge che renda vincolanti le scelte. Uno degli effetti del consociativismo, in questo sono d'accordo con Lucio Colletti, è la teorizzazione della non decisione: io decido solo se ho un accordo totale, altrimenti no. E il sistema è organizzato per non decidere. Nei consigli comunale e regionale si fanno chiacchiere, si perde solo tempo, nella migliore delle ipotesi si arriva a formulare degli impegni generici. Ma un'amministrazione non è fatta di chiacchiere, ha bisogno di atti. E gli atti sono quelli formali che vengono approvati, oppure no. In una situazione del genere, i poteri surrogati sono sempre la cosa peggiore perché fuori controllo e fuori del sistema democratico ordinario».

Affrontiamo un altro aspetto della ricostruzione, l'industrializzazione delle zone del cratere. Qual è la sua opinione al riguardo?

«Lastrazione dell'articolo 32 è stata un vero e proprio fallimento. Del resto, non poteva accadere diversamente quando si era pensato di calare realtà industriali in aree con tutt'altre tradizioni e in luoghi scoscesi con una forte componente edilizia. Ci sono stati fatti veramente scandalosi, operazioni illegali, gente che ha preso soldi e non li ha investiti, come mi pare anche la magistratura abbia evidenziato in qualche caso. L'errore è stato quello di puntare a sviluppare soprattutto la componente edilizia di preparazione alle industrie. La Dc delle zone interne, probabilmente non da sola, ha avuto mano libera. C'è stata la prima fase di individuazione dei comuni e si è seguita la logica di allargare, non togliendo nessuno e comprendendo tutti. È corso un fiume di denaro che è servito a ben poco. Per non dire di strade costate centinaia di miliardi realizzate in zone molto poco abitate. È accaduto poi che quando si è discusso, la Dc delle zone interne ha tentato di coinvolgere anche Napoli. Noi per la verità siamo stati poco interessati a questa diatriba tra democristiani. In effetti si è proceduto in generale senza idee, in una situazione nella quale la Regione si presentava senza un piano. E oggi, dieci anni dopo, siamo praticamente nelle stesse condizioni, per cui, se malauguratamente ci dovesse colpire un evento sismico, a me la Regione non pare pronta a fare alcunché».

Dopo aver incrociato le dita per questa sua ultima affermazione, le chiedo: dunque, ci siamo guadagnati la cattiva stampa e l'avversità di tanta parte del Paese?

«Esiste una tendenza culturale generale che punta a criminalizzare il Mezzogiorno, una tendenza per così dire leghista, che passa anche per una cultura di sinistra. Ci sono eccessi. Ma è chiaro che ci sono nostre responsabilità. Non sono disposto ad essere indulgente con noi stessi. Non c'è nella nostra realtà una cultura dell'interesse collettivo. Si fa una navigazione a vista, si privilegiano scelte che possono produrre qualcosa domattina e non si guarda alle scelte e agli interessi più generali».

La città difficile. È così?

«Direi, una città che non risponde, che non si mobilita se non su propri

interessi specifici. Lo dico francamente. È una città che amo molto, ma a Udine o a Milano se hai un programma per liberare le scuole occupate, come a me è capitato in quegli anni difficili, non ti trovi solo ad affrontare la gente che non vuole spostarsi di trenta chilometri per andare in dignitose e decorose abitazioni. Semmai lì ci sarà una sollevazione della gente contro le scuole occupate inutilmente».

In conclusione, che succede ora della ricostruzione? Che fine fa la parte non realizzata del programma? Che sorte avranno i commissariati?

«Dobbiamo tentare di recuperare il positivo della gestione straordinaria. Per esempio, non possiamo disperdere l'esperienza di persone con una cultura specifica. Quanto al merito, occorre completare il programma attraverso una normativa urbanistica adeguata. Mi riferisco alle operazioni di risanamento. Che significa completare? Innanzitutto, creare le condizioni urbanistiche che consentano un rinnovamento edilizio evitando speculazioni. Il preliminare di piano serve a questo, non solo ai parchi scientifici. Rimane il problema del centro storico che io vedo separato perché il degrado è soprattutto concentrato nella periferia che sconfinava nei comuni della prima cintura. Qui occorre innanzitutto intervenire creando un'integrazione totale tra la città e la sua provincia.

Questo è il concetto di area metropolitana. Il tutto senza alcun dirigismo ma creando condizioni di mercato accettabili per l'investitore, e sapendo che la città non si può permettere nuovi vani ma ha bisogno di risanamento e di infrastrutture».

Vuole dire che bisogna passare dalla ricostruzione alla pianificazione?

«Sì, così vedo le cose. La ricostruzione è stata la prima occasione in cui abbiamo visto tutti con i nostri occhi di essere in un'unica concentrazione. Perciò mi fanno ridere quelli che parlano di sesta provincia. L'area metropolitana è un tutt'uno. Occorre prenderne atto per riprogrammare le diverse funzioni tra cui ci sono in primo luogo quella dell'abitare che va riqualificata, poi quella dei valori produttivi e non solo da attività industriali ma anche scientifiche, e infine quella che riguarda attività direzionali e commerciali».

Un'ultima parola su questo decennio che è alle nostre spalle?

«È una fase chiusa anche se, avendo aperto nuovi problemi, ci dà la possibilità di utilizzare il positivo che c'è stato per mettere mano ad un programma di modernizzazione».

Matteo Cosenza