

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

*1° RELAZIONE: Obiettivi, metodi e contenuti di
una pianificazione finalizzata
alla riqualificazione urbana
di Leonardo Benevolo*

1. UNA VALUTAZIONE CRITICA DEL PROGRAMMA STRAORDINARIO

Per cento anni, dall'epidemia di colera del 1884 si è parlato dei malanni, delle carenze, dei difetti di Napoli. Tutte queste cose non mancano davvero. Però ora dobbiamo parlare - oltre che di come fare qualche cosa che non c'è - di come non perdere qualche cosa che c'è, che nonostante tutto funziona bene e che dovrebbe continuare a funzionare.

Infatti il terremoto del 1980 ha rilevato, insieme a disagi e storture incredibili, una capacità di reazione altrettanto sorprendente, che si è tradotta in forme tecniche ragionevoli e efficaci. Gli aspetti positivi e negativi sono intrecciati fra loro, e il giudizio sul Programma straordinario deve necessariamente essere complesso. Ma conviene considerarlo, prima di tutto, nel quadro nazionale: è il più importante tentativo fatto nell'Italia repubblicana per collocare un intervento pubblico d'emergenza in una corretta cornice urbanistica; per collegare fra loro restauri, ristrutturazioni e nuove edificazioni; per attivare procedure amministrative e apparati tecnici adatti all'emergenza, ma trasformabili in strutture stabili e normali. Gli ostacoli incontrati in un ambiente così difficile - il sottosviluppo, la delinquenza organizzata, l'urgenza dei bisogni elementari - accrescono il rilievo dei risultati ottenuti. E se nella peggiore ipotesi gli ostacoli diventeranno preponderanti, rimarrà l'esperienza conoscitiva più importante finora tentata in una città del Sud. I risultati scientifici pubblicati sono già rilevantissimi, e formano la base indispensabile per ogni corretto intervento futuro.

Le relazioni successive daranno un resoconto sul Programma straordinario. Io tenterò di ricondurlo al gioco delle circostanze da cui deriva, e delle loro sollecitazioni divergenti, per scoprire - attraverso l'analisi del passato - i possibili sviluppi futuri. E' presto per un giudizio storico, ma è

tempo per una riflessione su cosa può succedere dopo il Programma, quando le componenti in gioco dovranno trovare un equilibrio diverso e durevole.

Un primo tentativo fatto nel febbraio '81 di calcolare i fabbisogni complessivi (che in base al Censimento del '71 arrivavano a più di 100 mila alloggi nel Comune di Napoli, e a più di 200 mila nella provincia) ha dimostrato che i provvedimenti proporzionati a queste cifre condurrebbero a revisionare il sistema attuale degli insediamenti e delle infrastrutture, utilizzando necessariamente la manovra delle aree, non quella delle costruzioni pubbliche.

La legge 219 del 14 maggio 1981 ha escluso quest'ordine di scelte, e ha impresso al Programma i suoi caratteri vincolanti, che sono per un verso "conservativi", per un verso "innovativi".

Le scelte conservative sono quelle di tornare nel solco dell'intervento edilizio pubblico, finanziando direttamente la costruzione di 20 mila alloggi; e di concentrarli il più possibile nel capoluogo, acquistando a questo scopo circa 400 ettari di aree libere o parzialmente edificate.

Le scelte innovative tendono a garantire l'efficienza e la tempestività di questo genere tradizionale d'intervento: i tempi fulminanti (entro dieci giorni l'individuazione delle aree; nei successivi quindici giorni la loro occupazione; in altri quindici giorni l'affidamento delle operazioni esecutive alle imprese); la procedura della concessione, che affida alle imprese tutte le operazioni tecniche esecutive, dall'acquisto dei terreni alla consegna delle opere; l'aumento dei costi ammissibili, sottoposti al controllo del CIPE; la designazione del Sindaco di Napoli come Commissario di governo per l'esecuzione del Programma, soggetto soltanto alla Costituzione e ai principi generali dell'ordinamento,

la formazione di un Comitato tecnico-amministrativo, formato da cinque funzionari governativi, che sostituisce a questo scopo l'apparato del comune. Per altro la legge prevede la possibilità che una parte degli alloggi siano realizzati fuori dal comune di Napoli, e nomina a questo scopo Commissario di Governo il presidente della Giunta regionale, autorizzato a operare con le stesse procedure, e con i tempi sfalsati di dieci giorni.

La risposta dei responsabili designati alle richieste della legge corregge ancora il tiro, e lega per quanto possibile gli interventi alla cornice urbanistica vigente, scegliendo le sue parti più avanzate. I 13.500 alloggi da collocare nel Comune di Napoli servono a completare i due grandi Piani per l'edilizia economica e popolare di Secondigliano e di Ponticelli, a attuare il "piano delle periferie" approvato dal Comune nell'aprile del 1980, e a compiere una serie di piccoli interventi sperimentali in tutta la città. Il recupero del Piano delle periferie conduce a destinare i fondi della legge in parte ai nuovi edifici, in parte al restauro o ristrutturazione degli edifici esistenti, e a accrescere l'importanza delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie, destinate non solo ai bisogni delle case comprese nel Programma, ma a quelli arretrati delle zone circostanti, e questi orientamenti sono confermati dalle leggi successive.

I tempi stabiliti sono rispettati entro il 27 giugno 1981, con una sorprendente mobilitazione di energie che impronta tutto il successivo svolgimento dell'operazione. Alcuni dei migliori specialisti italiani si impegnano in questa avventura, come funzionari aggregati o consulenti del Commissariato, oppure come progettisti dei consorzi di imprese.

Nel 1983 si affrontano, le difficoltà decisive della regolamentazione del recupero, per cui non esiste una prassi tradizionale. La normativa tecnica è definita nel febbraio, distinguendo

tre modalità: la conservazione, la sostituzione e il completamento, che rendono possibile una scelta spregiudicata fra i tre trattamenti. La valutazione economica è discussa a lungo, e vien risolta solo nel febbraio del 1984, quando il CIPE approva un meccanismo parametrico, che può sostituire il computo a misura. Solo dopo questa data il recupero si avvia, mentre le nuove costruzioni procedono più speditamente.

Dunque la filosofia del Programma straordinario è la risultante di parecchie spinte eterogenee, e registra varie esigenze della situazione reale. Le scelte del finanziamento diretto delle costruzioni e della concentrazione nel capoluogo sono rese inevitabili dall'urgenza, dall'impossibilità di far conto su una produzione edilizia non abusiva e dal sospetto della deportazione, che colpisce per ora - non senza ragione - ogni radicale modifica del sistema insediativo. Le scelte conseguenti sui tempi, sui poteri eccezionali e sui prezzi derivano dall'emergenza, dalla sfiducia nei poteri tradizionali e dalla minaccia dei fenomeni patologici: la speculazione fondiaria, la malavita. La camorra è stata tenuta fuori dagli atti del potere pubblico, ma pesa talora nei rapporti fra i privati (nelle forniture, nelle assunzioni di mano d'opera, nelle guardiane dei cantieri) facendo salire i loro costi. A sua volta la scelta strategica di aggredire con questo programma la fascia periferica intermedia lascia aperta nell'unico modo possibile la prospettiva di un intervento globale, che può continuare in due direzioni, verso il centro storico e verso il territorio esterno; individua organismi edilizi di dimensione limitata (le frazioni annesse fra le due guerre) dove le quantità dell'intervento pubblico possono incidere in modo significativo; permette di usare fin d'ora i due metodi paralleli del recupero e dell'innovazione, e di calcolare gli effetti della loro associazione, offrendo un chiarimento programmatico decisivo per ogni sviluppo futuro. Le procedure specifiche - specialmente per il recupero - scaturiscono da un serrato confronto fra i funzionari del commissariato, i progettisti, gli operatori

e le autorità di controllo, e sono più persuasive di ogni formula ideata a tavolino, anche se manca ancora la verifica del consuntivo. L'insufficienza degli apparati pubblici normali - in cui si sommano l'incuria locale, il rovinoso inquadramento dell'impiego pubblico italiano, le difficoltà giuridiche e economiche per l'acquisizione delle aree, la scarsa affidabilità degli enti pubblici come esecutori delle opere di urbanizzazione - ha reso preferibile il trasferimento del maggior numero di responsabilità agli operatori edilizi (ma resta l'incognita delle infrastrutture generali, che restano nell'ambito pubblico e forse non arriveranno in tempo). A sua volta l'ufficio tecnico del commissariato si è attrezzato come controparte dei concessionari, ed è diventato l'embrione di un nuovo apparato tecnico moderno e efficiente. Infine il ritardo del recupero e la decisione di avviare in anticipo la nuova edilizia sulle aree libere (circa 3/4 del totale) derivano dalle difficoltà obiettive ma anche dalla necessità di realizzare - nel corso dell'operazione stessa - il volano per far uscire gli abitanti dalle case destinate al recupero, (circa 6.000 famiglie).

Restano da superare le difficoltà dovute all'evoluzione del Programma stesso, dal 1981 al 1984, le leggi successive alla 219 hanno riconosciuto che le opere di urbanizzazione vanno rapportate anche "al recupero dei fabbisogni arretrati", e infatti, 170 dei 400 ettari espropriati sono destinati ad attrezzature pubbliche, fra cui 100 scuole e 24 giardini; i prezzi sono stati messi a punto con successive deliberazioni del CIPE e coperti da successivi stanziamenti. Proprio questa "scandalosa" larghezza di previsioni indica fino a che punto è stata migliorata l'impostazione quantitativa della legge del 1981: l'obiettivo infatti si è trasformato dall'aggiunta di 20.000 alloggi (una goccia nel mare dei bisogni di Napoli) alla riqualifica-

zione di una parte significativa della città, la cintura delle dodici frazioni in cui si riscontrano le condizioni di maggior disagio (un affollamento medio di 1,25 abitanti per stanza, contro 1,05 per Napoli, ma più di 2 nelle aree di intervento, con punte fino a 2,8 nel 1981).

2. LE PROSPETTIVE DI PROSEGUIMENTO

Nell'autunno del 1985, se tutto va liscio, i cantieri del Programma straordinario saranno interamente avviati, e questa data (non l'ultimazione delle opere) è il termine politicamente significativo entro cui un altro programma dovrà essere formulato, perchè i suoi effetti si saldino correttamente con quelli precedenti.

Un proseguimento conforme al Programma in atto non è proponibile. Il terremoto del 1980 - come è stato più volte notato - è servito a mettere in luce un degrado già avanzato, che è la vera emergenza da affrontare con le risorse di tutta la nazione. Ma paradossalmente questa situazione non può essere affrontata efficacemente coi poteri e le procedure eccezionali, perchè richiede durata, ampiezza geografica e regolarità che non possono essere assicurate da un intervento straordinario.

Il soprassalto di energie del 1981 ha interrotto la stagnazione precedente, e la sfiducia di poter mettere mano ai malanni di Napoli. Ora occorre travasare queste energie in un'azione "ordinaria", costante, sicura, che sola può alla lunga rovesciare la situazione. In Italia la pianificazione urbanistica non ha tradizioni lontane, come in Olanda o in Inghilterra, e le città che hanno una buona gestione del territorio - Bologna, Modena, Brescia, Como - hanno impiegato tre o quattro tornate amministrative per rovesciare la precedente situazione, partendo dagli anni Sessanta e muovendosi nei limiti delle leggi ordinarie italiane. Le grandi città non hanno saputo fare altrettanto, e Napoli è una grande città speciale, con caratteri suoi propri. Qual'è la "regolarità" adatta per Napoli? E quali cambiamenti occorrono ai vari livelli amministrativi - per raddrizzare la sua situazione?

Conviene partire dal Programma straordinario, e ricavare dalla sua logica le indicazioni necessarie.

In prospettiva, i due ordini di scelte della legge 219 dovrebbero esser ribaltati, cioè quelle conservative essere innovate, e quelle innovative esser ricondotte alla normalità.

Vediamole una per una:

- a) l'organismo urbano reale è l'agglomerazione napoletana, che comprende - secondo la delimitazione proposta dal Comitato tecnico-scientifico della Regione Campana in ordine all'attuazione della legge 219 - 85 comuni in Provincia di Napoli e di Caserta, con una popolazione residente di 2.850.000 abitanti al 1981.

In essa occorre distinguere - da un punto di vista storico - la città e più di cento comunità di antica origine (poi ridotte dalle aggregazioni successive). Il Comune di Napoli è una costruzione amministrativa di cinquant'anni fa, che include una dozzina di comunità circostanti trasformate in frazioni, e che oggi è caratterizzato da un esaurimento delle possibilità insediative, sicchè la sua popolazione ha cessato di crescere fra il 1971 e il 1981. Invece la corona cresce ancora vivacemente. Gli abitanti dell'agglomerazione sono aumentati, nello stesso periodo, di quasi il 9%, con una densità complessiva di oltre 2.500 abitanti per chilometro quadrato, che compensa valori quanto mai ineguali (10.300 nel capoluogo, e da 400 a 17.500 nella cintura). Queste cifre derivano soprattutto da come il mosaico dei confini comunali taglia il sistema insediativo. La realtà urbana attuale non può essere analizzata nemmeno in questo modo elementare - e tanto meno pianificata - senza fare astrazione dalle delimitazioni vigenti, che aggravano le disuguaglianze e formano un labirinto amministrativo, terreno di coltura della patologia sociale.

Se fra la logica dell'immobilismo secolare e quella dei dieci giorni si troverà una via di mezzo ragionevole il nuovo programma di interventi dovrà essere formulato nella scala giusta, cioè per l'agglomerazione. Tutto lascia pensare che la combinazione fra recupero e nuove costruzioni non potrà più, in futuro, esser calcolata nella scala comunale, ma nel nucleo saturo - corrispondente al Comune di Napoli - bisognerà fare prevalentemente il recupero, e nella corona esterna le nuove costruzioni.

- b) L'edilizia sovvenzionata, pagata col denaro pubblico, non basta a risolvere il problema della casa. Il suo incremento fino a pareggiare i bisogni (che a Napoli hanno un arretrato di circa dieci volte maggiore delle quantità del Programma straordinario) non è possibile con le risorse attuali e non è desiderabile, perchè i meccanismi dell'assegnazione pubblica produrrebbero, in grande scala, inaccettabili squilibri sociali.

Le esperienze europee negli ultimi vent'anni dimostrano che la corretta divisione dei compiti fra l'amministrazione pubblica e gli operatori privati è un'altra: le amministrazioni forniscono i terreni, gli operatori fanno le case. E' vero che a Napoli l'imprenditoria edilizia privata regolare è quasi inesistente nei confronti di quella abusiva; ma l'unico modo di capovolgere questa situazione e di tagliare alla base l'abusivismo è l'intervento pubblico fondiario, che acquista (non espropria) i terreni, li attrezza e li mette a disposizione degli operatori pubblici e privati a prezzo di costo, controllando in cambio i caratteri tecnici e i livelli qualitativi.

Questo genere d'intervento cambia radicalmente i conti economici. Un semplice calcolo è questo: 200 mila alloggi

(l'intero fabbisogno arretrato dell'agglomerazione) equivalgono a un milione di stanze e a 30 milioni di metri quadrati utili lordi.

Le esperienze fatte altrove dimostrano che tutta l'operazione pubblica (acquisto dei terreni agricoli opere di urbanizzazione primarie e secondarie) incide sul metro quadrato utile per circa 50.000 lire di oggi. In queste condizioni i 1.500 miliardi della 219 sarebbero serviti a comperare e attrezzare tutti i terreni occorrenti (comprese strade, impianti, scuole, giardini pubblici, ecc.) e questi soldi sarebbero rientrati in tre-quattro anni, offrendo agli operatori condizioni tanto competitive da mandar fuori mercato i terreni privati, con l'edilizia abusiva sovrastante.

Nelle condizioni di Napoli i terreni dovrebbero esser pagati più delle 10 mila/lire consuete nel Nord, (che tuttavia sono una parte minore del costo complessivo); le opere di urbanizzazione sarebbero più care per il disordine territoriale ma se anche l'incidenza a metro quadro utile diventasse doppia o tripla, l'operazione potrebbe essere messa in moto con un fondo di rotazione di alcune centinaia di miliardi, e chiuderebbe in pareggio a qualunque livello, tanto è il margine fra il contributo da chiedere agli operatori e il costo dei terreni sul mercato più gli oneri di legge.

Dunque da un punto di vista strettamente economico, con gli stessi soldi si sarebbe potuto sviluppare una manovra fondiaria decisiva per tutta l'agglomerazione. I "costi" stanno altrove: l'intervento in corso resta nei limiti di guardia che l'edilizia pubblica ha sempre rispettato nei confronti del mercato speculativo, quindi

può convivere con esso e persino incentivarlo. Invece un intervento indirizzato sui terreni lo taglierebbe alla radice, e esigerebbe - ma provocherebbe alla lunga - un comportamento imprenditoriale sia dell'apparato pubblico sia degli operatori privati. Dopo la fase di avvio, l'intervento pubblico per il nuovo andrebbe in pareggio, svincolandosi dai finanziamenti statali che potrebbero essere riversati nel recupero e nel sostegno diretto agli utenti più disagiati, oppure potrebbe esser portato in attivo, finanziando in parte le altre operazioni.

In conclusione, l'acquisto dei terreni - che è tradizionalmente un accessorio dell'intervento edilizio e fa parte delle spese a fondo perduto - può diventare un investimento produttivo, quindi innescare una logica di autonomia finanziaria e operativa, diversa da quella assistenziale a cui appartiene anche il Programma straordinario, sebbene al miglior livello.

E' noto che le situazioni di sottosviluppo non possono esser corrette dagli interventi esterni, se questi non mettono in moto un processo autonomo di sviluppo. Le scelte locali per la gestione del Programma straordinario si muovono in questo senso, e realizzano il massimo di autonomia compatibile con la dipendenza finanziaria e coi conseguenti controlli. Solo cambiando questo meccanismo economico si può fare un passo decisivo verso l'autogoverno e il recupero dell'identità politica della città.

Per gli altri punti, al contrario, occorre uscire dalla logica dell'eccezionalità e tornare a quella della normalità. L'apparato pubblico deve essere incrementato e attrezzato per assumersi tutti i compiti amministrativi che

gli spettano. La rosa degli operatori deve essere allargata, includendo non solo gli impresari ma anche imprenditori pubblici e privati che realizzino in proprio una gamma di alloggi diversi, da assegnare, da affittare o da vendere. In questa gamma il ruolo dei progettisti deve essere precisato e limitato, per rispondere a specifiche esigenze di operatori e di utenti.

Vediamo come dovrebbero trasformarsi - gradualmente - i compiti delle tre categorie.

- c) Gli uffici tecnici e amministrativi degli enti locali sono stati ideati per il piccolo cabotaggio dei compiti tradizionali, e sono ben lontani dalla dimensione aziendale occorrente per un intervento diretto sul territorio.

Basta ricordare che nel primo decennio del '900 - quando è stata creata l'organizzazione per l'edilizia sovvenzionata italiana - questi compiti sono stati sottratti ai comuni e attribuiti agli Istituti per le case popolari, (mentre negli altri paesi europei spettano naturalmente agli enti locali democraticamente eletti).

Oggi questi uffici sono quasi inesistenti nei piccoli e medi comuni, si sono sviluppati nei grandi comuni con una organizzazione orizzontale per settori separati (atti patrimoniali, lavori pubblici, edilizia, urbanistica, ecc.) che basta da sola a impedire gli interventi coordinati. Un ufficio unico verticale per un grande intervento di urbanizzazione pubblica, che fa tutto, dai piani urbanistici agli acquisti dei terreni, ai progetti e alle esecuzioni delle opere pubbliche, alle assegnazioni dei terreni e alle approvazioni dei progetti edilizi, si è potuto fare solo a Brescia (mentre si è dimostrato impraticabile a Modena), e comprende 18 persone, mentre l'ufficio del Greater London Council per Thamesmead - che è solo una volta è mezza più grande di S. Polo - ne ha 180. Il migliaio di persone degli uffici analoghi del Comune e della Provincia di Napoli dovrebbero essere selezionate e raggruppate in tutt'altro modo per diventare

utilizzabili in un programma di interventi coordinati. I 65 funzionari e i 20 consulenti del Commissariato straordinario sono una task force già correttamente collocata ma paradossalmente esigua; la loro produttività è stata sorprendente, e tuttavia deve trovare un passo più regolare in una struttura più stabile.

In prospettiva, l'apparato pubblico operante nella scala dell'agglomerazione dovrebbe tornare ad assumersi la maggior parte dei compiti oggi attribuiti agli operatori mediante la concessione: l'acquisto dei terreni e il development successivo, fino alla cessione dei lotti fabbricabili agli operatori pubblici e privati.

La supplenza degli operatori a un apparato pubblico inefficiente è accettabile solo per un intervento standardizzato come l'attuale (dove i terreni si espropriano e si occupano d'urgenza, non esiste una fase di ricessione a diversi soggetti, nè un vincolo di pareggio economico). Ma operando su larga scala, come si è detto, i terreni devono essere acquistati a un prezzo accettabile per la controparte (riservando l'esproprio ai casi eccezionali, e sfuggendo al contenzioso connesso alla sentenza della Corte Costituzionale); i lotti fabbricabili devono essere ceduti a una pluralità di imprenditori pubblici e privati, opportunamente dosati; tutta l'operazione dopo aver ricevuto un fondo di rotazione iniziale, deve autofinanziarsi facendo quadrare il bilancio fra acquisti, opere pubbliche e cessioni.

Questi atti comportano responsabilità politico-amministrative non delegabili fuori dall'amministrazione pubblica, e resta solo l'alternativa di affidarli agli uffici normali (dove il controllo politico è immediato, ma gravano i vincoli amministrativi, economici e sindacali dell'impiego pubblico, oppure a una azienda pubblica, meno controllabile, ma più autonoma e efficiente). Finora nelle città del Nord si è preferita la prima

soluzione, che tuttavia dopo i primi anni si dimostra eccessivamente rigida. A Napoli probabilmente è più opportuna la seconda, sia per l'efficienza, sia per l'adattabilità a un assetto istituzionale complesso e in evoluzione.

- d) Gli operatori privati, che hanno dato complessivamente buona prova nell'esecuzione del Programma straordinario, possono in prospettiva essere sollecitati dall'ente pubblico a un compito più impegnativo: costruire le case coi propri soldi, su terreni acquistati e urbanizzati dall'amministrazione locale, con appropriati incentivi e contributi per colmare il maggior costo del recupero, e con un controllo pubblico sui prezzi di cessione e di affitto. Non basta infatti contrapporre alla imprenditoria tradizionale, speculativa e abusiva, una imprenditoria corretta e rispettosa dei fini pubblici. Occorre mirare a un risultato più importante: rompere la connessione fra imprenditoria e compravendita delle aree, e offrire a tutta l'imprenditoria napoletana l'occasione di qualificarsi industrialmente, puntando sull'utile imprenditivo e non sulla rendita parassitaria.

Il prezzo dei terreni a Napoli è largamente influenzato dalla rendita urbana. Quelli del Programma straordinario sono stati pagati circa 38 mila lire al metro quadrato, e il valore venale medio calcolato dal CRESME per gli espropri pendenti in città è di quasi 60 mila lire al metro quadrato. Ciò ostacola l'intervento pubblico, ma apre anche l'opportunità di offrire i terreni urbanizzati dall'ente pubblico a un prezzo competitivo (soprattutto se scelti fra quelli agricoli, e non fabbricabili in base ai precedenti piani urbanistici). L'argomento persuasivo per gli imprenditori non può essere un appello retorico nè la promessa di margini precari sulle commesse

pubbliche, ma un calcolo di convenienza economica valevole alla lunga: un'offerta regolare e costante di terreni urbanizzati a prezzi più bassi del mercato. Come si sa dalle esperienze già fatte il prezzo che manda in pareggio l'ente pubblico è largamente competitivo per gli operatori, e un'offerta pubblica sufficientemente ampia colmerà tutto il mercato fondiario. Su questa strada coincidono gli interessi dell'amministrazione e quelli degli imprenditori; il pareggio economico dell'urbanizzazione pubblica diventa una garanzia di continuità produttiva per gli operatori; la lotta contro l'abusivismo diventa una difesa contro la concorrenza illegale; si smonta il gioco delle supplenze, e ognuno torna a fare il proprio mestiere.

Ritengo che l'Ing. Rallo accetterebbe questa sfida del "ritorno alla normalità" con la stessa prontezza della precedente basata sull'emergenza.

- e) Quanto ai progettisti, il dibattito recente sui risultati del Programma straordinario dimostra la loro posizione scomoda, poichè nei progetti vengono in luce tutte le forzature del ciclo produttivo attuale. I gruppi progettuali dei dodici consorzi di imprese hanno ideato soluzioni diversissime, che condizionerebbero la vita degli abitanti nei vari comparti, e non sono giustificate da significative diversità degli ambienti o dei processi realizzativi, ma piuttosto dalle preferenze degli autori.

Una simile ampiezza di mandato è eccessiva, e non giova nemmeno alla bontà del risultato architettonico. In pratica, una stessa materia - l'edilizia pubblica, finanziata e distribuita con procedure che impediscono il confronto con produttori, intermediari e utenti - è stata scolpita in dodici modi diversi, dove pesano le "tendenze" degli architetti piuttosto che l'adattamento al contesto fisico e organizzativo. L'Ufficio del commissariato ha svolto un preziosissimo lavoro di indirizzo,

e di controllo, trovandosi talvolta a far da controparte, e si è mosso in un terreno culturalmente più avanzato, perchè l'unico collocato in un ruolo persuasivo. I gruppi progettuali stanno nella posizione anomala di essere ingaggiati e pagati dagli operatori, che devono far quadrare i loro conti ma non costruiscono per sè. Dunque diventano degli intermediari; ognuno deve offrire una propria interpretazione dell'interesse pubblico, e nello stesso tempo salvaguardare le esigenze organizzative del gruppo concessionario.

In prospettiva, l'apparato pubblico dovrà preparare la cornice progettuale comune; poi - mentre l'apparato pubblico farà i progetti esecutivi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria - gli assegnatari dei lotti fabbricabili faranno i progetti dei loro interventi, in base alle specifiche esigenze della loro clientela.

Sia l'ente pubblico sia gli operatori formeranno i loro uffici stabili, e alle rispettive progettazioni lavoreranno funzionari interni e consulenti esterni ognuno con un ruolo ragionevolmente limitato.

L'ufficio del commissariato è in questo momento il nucleo prezioso del futuro apparato tecnico pubblico, che dovrà assumere parecchie delle funzioni attualmente decentrate presso i concessionari (la valutazione dei contesti - nelle varie scale da quella urbanistica a quella edilizia - dovrà avvenire in questa sede per essere oggettivamente controllabile); i gruppi di progettazione sono il surrogato delle future organizzazioni stabili degli imprenditori, quando la loro attività diventerà continua i liberi professionisti interverranno come consulenti nell'uno e nell'altro caso.

3. LE CONDIZIONI GENERALI DEL PROSEGUIMENTO

Il comportamento "normale" dei vari soggetti è ostacolato da molte anomalie di ordine generale, che riguardano tutta l'Italia. L'attrezzatura tecnica degli enti pubblici si scontra con le regole del pubblico impiego, che sembrano fatte apposta per mettere le amministrazioni in stato di inferiorità. La costituzione di un mercato edilizio regolare trova le difficoltà del costo del denaro e del calmiere pubblico degli affitti. Le competenze progettuali sono distribuite in forma antiquata, con la prevalenza degli studi professionali privati, non legati da rapporti organici coi produttori e con le amministrazioni.

Se si aspetta la soluzione di tutti questi problemi generali, è impossibile pensare a una tempestiva evoluzione dell'intervento pubblico per Napoli, e del resto la situazione generale verrà messa in moto soprattutto dal riflusso delle innovazioni già sperimentate localmente.

C'è solo una condizione preliminare indispensabile, che deve venire da un provvedimento nazionale: la riforma dell'assetto amministrativo locale, ormai superato dalla realtà dei fatti (anche per il Programma straordinario si sono dovuti nominare due commissari di governo. - il Sindaco di Napoli e il Presidente della giunta regionale - per gli interventi dentro e fuori dai confini comunali. A maggior ragione, il proseguimento del Programma dovrebbe investire una serie di situazioni dentro e fuori dai confini del comune e della provincia, e non è concepibile un coordinamento tecnico che non sia riferito a un soggetto politico primario, forte almeno come gli altri soggetti da coordinare. Questa è la difficoltà che ha fatto fallire i comprensori ideati negli anni '70, compreso quello speciale previsto dalla legge per Venezia).

Anche in questo campo si aspetta da molto tempo un provvedimento generale, e il Ministro Scalfaro ha presentato al Senato

il disegno di legge 3II ("Ordinamento delle autonomie locali"), che riproduce un disegno precedente presentato nell'agosto del 1982, con gli emendamenti della Commissione affari costituzionali del Senato.

Ma il dibattito che ha preceduto questi progetti è ancora in corso, e la soluzione appare tutt'altro che maturata. In Italia i generi degli enti locali - comuni, province, regioni - sono scritti nella Costituzione, e le loro prerogative sono immutate da molto tempo. Per attuare un loro riordinamento - come hanno fatto e rifatto gli altri paesi - e per sfuggire alla procedura di revisione costituzionale, il disegno di legge conferma il comune come "ente territoriale di base", e trasforma la provincia in un ente programmatore, intermedio fra comune e regione. Per le aree circostanti alle grandi città è prevista la "provincia metropolitana", che assorbe alcuni compiti dei comuni - fra cui la pianificazione urbanistica - e esige la ridefinizione di tutti gli ambiti amministrativi inferiori, compresi i comuni stessi. Per superare il regime vigente di uguaglianza formale, la legge prevede l'autonomia statutaria delle province e dei comuni.

E' evidente l'eco delle esperienze europee e mondiali, condotte da tempo nelle città maggiori e generalizzate negli anni '60 e '70 (ricordiamo le "comunità urbane" istituite in Francia nel 1966, e il Local Government Act inglese del 1972 e la riforma tedesca del 1975). Ma il nostro Paese, che spesso resta indietro, è soggetto a un doppio pericolo: l'immobilismo e la "sindrome dell'Etiopia" (il vizio di conquistare gli imperi quando questi stanno passando di moda). In Inghilterra già si discute un progetto di abolizione delle contee metropolitane e del Greater London Council, e tutte le soluzioni rigide ideate nei decenni scorsi sono in via di revisione.

Le ultime battute del dibattito internazionale dimostrano tre cose:

- I. Le comunità originarie (i 130 mila campanili contati dai geografi francesi nell'Europa del tardo Medioevo) restano un riferimento prezioso, da preservare in ogni assetto futuro. La Francia ha conservato i suoi 36 mila comuni, su cui ha potuto costruire vari sistemi di circoscrizioni moderne. Invece i raggruppamenti di comuni - promossi in Germania, e in Italia, e ancora incoraggiati dal disegno di legge 311, che parla con disprezzo dei "comuni-polvere" - hanno dato generalmente cattiva prova.
- II. Le grandi città non si somigliano fra loro, e ognuna ha una sua struttura caratteristica, da studiare e da rispettare. Una ricerca discussa nel convegno di Berlino del settembre 1983 ha classificato 14 tipi di governo metropolitano, senza contare i modelli storici singolari come quello di Londra (con la city e i 33 boroughs) che rimane fuori discussione.
- III. Il ruolo delle aree metropolitane si sta trasformando per l'impatto della rivoluzione microelettronica, come Giancarlo Mazzocchi non si stanca di ripetere. Diventano meno importanti i compiti tradizionali di governo, e crescono la varietà e l'ampiezza delle connessioni regionali.

In conclusione, occorre sbloccare il nostro centenario ordinamento degli enti locali, ma il disegno di legge 311 resta troppo rigido, e le disposizioni generali sulle aree metropolitane devono ancora essere ripensate. Per questa parte, l'approccio più giusto e più attuale sembra una serie di provvedimenti mirati ai singoli casi, e il primo potrebbe riguardare la città di Napoli.

Si tratta di mettere a frutto gli studi già fatti e le numerose competenze utilizzate nel Programma straordinario, per studiare la struttura effettiva dell'agglomerazione napoletana e ideare un ordinamento amministrativo corrispondente a questa realtà. L'identificazione di un ambito amministrativo globale è solo un aspetto, e naturalmente un super-comune con un super-sindaco non basterebbe a risolvere nessun problema (basta considerare il Comune di Roma, che è più vasto dell'agglomerazione napoletana definita come sopra e ha quasi la stessa popolazione, dunque è già un super-comune, ma realizza una dimensione urbana più ingovernabile che mai). Occorre nello stesso tempo ideare un'articolazione di ambiti minori, che conservino una dimensione praticabile e adatta a consentire un rapporto democratico coi cittadini, probabilmente ricalcando le comunità tradizionali, comprese quelle inglobate negli anni '30 dal comune capoluogo. Le funzioni moderne devono essere distribuite ragionevolmente fra i vari livelli, e un progetto fondato su queste funzioni si può fare molto meglio per una realtà specifica che per un caso astratto.

In questa occasione si dovrebbero guadagnare tutti gli spazi di autonomia che aiutino a sfuggire le altre difficoltà (le norme sul pubblico impiego, sul credito edilizio, sugli affitti, ecc.), senza andar contro alle leggi nazionali. C'è il precedente delle province autonome di Trento e Bolzano, e delle regioni a statuto speciale, che possono in certa misura regolarsi da sé in questioni analoghe, spesso con risultati eccellenti.

Una riforma di questo genere potrebbe essere il nuovo "intervento straordinario" da chiedere allo Stato per Napoli: il primo era basato su una erogazione di soldi, accompagnata da vari controlli; questo sarebbe basato su un nuovo assetto istituzionale, per consentire a Napoli da far da sé e di

avviare - coi necessari contributi statali - un ciclo di interventi autosufficienti.

La riforma amministrativa e la pianificazione degli interventi potrebbero esser combinati in una legge speciale. L'integrazione dei due provvedimenti, mai tentata in Italia, aiuterebbe a evitare i fallimenti di altre leggi speciali come quelle per Venezia, che date in mano agli enti locali esistenti - responsabili dei mali da correggere - hanno funzionato a rovescio (lo stesso esito si aspetta per l'ultima legge approvata a fine novembre dal Senato).

Forse per questa via l'arretratezza della metropoli napoletana potrebbe esser ribaltata in una priorità: sarebbe la prima città italiana a ricevere il nuovo statuto metropolitano, e ad attrezzarsi in conseguenza, trovando una collocazione nuova alle sue energie. I risultati potrebbero ancora una volta meravigliare. L'Italia è un paese pieno di sorprese, e non sempre cattive.