

Problemi dell'assetto economico territoriale in Campania¹

Si può giungere a delle controproposte, riguardo alle “Norme sul governo del territorio” elaborate dalla Regione, basandosi su tre criteri: connessione fra sviluppo economico e territorio, integrazione in alternativa alla “Campania plurale”, strumenti di attuazione. Si può compiere in forma circoscritta anche una critica della matrice ideologica sottostante ai documenti. In questo rapporto, cerco di soddisfare queste esigenze, specialmente riguardo al tema dell’“integrazione”. La presentazione degli “emendamenti” precede per lo più la giustificazione che li sostiene. Mi è parso che, in questo modo, l’esposizione potesse riuscire più incisiva.

Sviluppo economico e territorio

1. Riguardo a questo aspetto, una questione preliminare è se delle norme sul governo del territorio, che si riferiscono alle destinazioni d’uso del suolo a tempo indeterminato, possano riferirsi allo sviluppo economico. A sgomberare il terreno dai dubbi, mi pare che sia sufficiente partire dalla *Legge urbanistica regionale* della Liguria, che si occupa esplicitamente dello sviluppo economico. Se una Regione in condizioni economiche certamente migliori di quelle della Campania ha ritenuto di potersene occupare, non vedo che obiezioni ci possano essere rispetto ad una Regione con mezzo milione di disoccupati registrati. La Legge urbanistica regionale della Liguria (Legge Regionale N. 36 del 4/09/97) si esprime come segue, all’art. 2, comma 2:

“La pianificazione territoriale persegue finalità di qualificazione ambientale e funzionale del territorio ligure con prioritario riguardo alle esigenze:

- a) di definizione di un complessivo progetto di ricomposizione e di riassetto ambientale comprensivo del recupero e della conservazione dei peculiari elementi qualitativi e della identità storico-culturale del paesaggio;
- b) di organizzazione, di innovazione e di sviluppo dei settori produttivi dell’economia regionale, con particolare riferimento al turismo, e di adeguamento delle reti infrastrutturali, in funzione del complessivo miglioramento qualitativo delle strutture urbane e dell’intero sistema insediativo regionale;
- c) di riqualificazione degli insediamenti per il conseguimento di più elevati livelli di qualità della vita, con particolare riferimento alle barriere architettoniche.”

Quindi, alla lettera b) del secondo comma dell’art. 2, la legge urbanistica regionale della Liguria tiene conto di esigenze di organizzazione, di innovazione e di sviluppo dei settori produttivi e, inoltre, considera queste esigenze in funzione del “complessivo miglioramento

¹ Documento del gennaio 2003.

Per un errore materiale, la numerazione dei paragrafi passa da 2 a 4, saltando il 3. Per una migliore comprensione dei riferimenti ai paragrafi successivi e precedenti dal paragrafo 2 in poi, si può considerare il paragrafo 2 come diviso in due parti, di cui la seconda corrispondente al paragrafo 3 mancante.

qualitativo delle strutture urbane e dell'intero sistema insediativo regionale". Nel caso della Campania, penso che si debba tener conto dello sviluppo economico sia di per se stesso sia in funzione dell'equilibrio insediativo che, come dirò, è inconcepibile senza un rafforzamento delle strutture economiche. Anzi, come chiarirò subito, le condizioni della regione richiedono che il sistema insediativo regionale sia visto in gran parte in funzione dello sviluppo economico. Secondo dati Svimez del 1999, per una forza lavoro pari a 2 milioni e 314 mila unità (su di una popolazione regionale pari alla stessa data a 5 milioni e 781 mila unità), la Campania presenta 482 mila persone in cerca di occupazione, di cui 172 mila in età fra 15 e 24 anni, con un tasso di disoccupazione complessivo del 23,7 % e un tasso di disoccupazione giovanile del 62,6 % (per l'Italia, alla stessa data, le cifre rispettivamente sono: 11,4 % e 32,9 %). Il prodotto pro capite come percentuale del Centro-Nord era pari al 52,5 % (media del Mezzogiorno 54,9 % – la Sicilia è a un livello simile a quello della Campania col 52,2 %, e peggio della Campania e della Sicilia si trova soltanto la Calabria col 46,9 %). Non ho dati aggiornati per quanto riguarda la distribuzione della popolazione attiva all'interno della Regione, aspetto di particolare importanza per quanto riguarda il nesso fra sviluppo e territorio. Comunque, tenendo conto che nel '96, con 3.105.000 persone, la provincia di Napoli rappresentava da sola più della metà del totale regionale, anche senza dati specifici sulla forza lavoro sotto mano, mi pare assodato che il grosso delle 482 mila unità in cerca di occupazione nel 1999, si trova nell'area napoletana. Per avere un'idea un po' più precisa si può tener conto di una delimitazione dell'"area metropolitana" fatta dalla Svimez nel 1986, che assegnava alla stessa 401 mila persone in cerca di prima occupazione (quindi escludendo i non occupati precedentemente occupati) contro 90,7 mila per tutto il resto della regione. Personalmente, preferisco il termine conurbazione a quello di "area metropolitana", che presenta certe implicazioni, in termini di funzioni svolte, poco valide per la grossa massa urbana della Campania. I criteri di delimitazione possono cambiare, ma non di molto. L'"area metropolitana" individuata dalla Svimez riguardava una superficie pari al 17 % del territorio regionale con una popolazione corrispondente al 76 % del totale. Nello stesso periodo, Corrado Beguinot individuava una zona pari al 7 % con una popolazione pari al 60 %. Secondo me, la stima più attendibile include una popolazione di poco inferiore al 70 %, su di una superficie compresa fra 1/9 e 1/10 del territorio complessivo. Nell'articolo della legge urbanistica ligure prima citato si fa particolare riferimento, fra i settori produttivi, al turismo (in realtà il testo complessivo approfondisce sia il turismo sia l'agricoltura). Per quanto riguarda la Campania, i limiti di questo settore, che sembra essere, insieme con "l'industria culturale" (*sic*), l'asse portante del Ptr, sono indicati dal P.o.r. come segue: "Sul piano delle potenzialità produttive, si è detto che uno degli aspetti di maggior rilievo riguarda lo sviluppo delle attività turistiche, che possono contare nella regione su risorse naturali, culturali e ambientali di eccezionale rilievo, in alcuni casi, uniche al mondo. Tuttavia, la capacità di attrazione dei consumi turistici, pur presentando risultati positivi negli ultimi anni, denuncia al tempo stesso una situazione di larga sottoutilizzazione."(p. 11) Se perfino il turismo (relativamente autonomo in quanto legato a beni naturali e storici) appare compromesso dalle condizioni complessive di vivibilità dell'area, si può intendere quanto quest'aspetto incida su tutte quelle attività che hanno bisogno di strette complementarietà con un ambiente urbano differenziato ed efficiente. Inoltre, la popolazione della Campania è di circa tre volte superiore a quella della Liguria, con una popolazione attiva proporzionalmente ancora maggiore, dato il minore ritmo d'invecchiamento dovuto al più alto incremento naturale. Proprio per la consistenza e distribuzione spaziale della popolazione campana, vale soprattutto per questa regione l'osservazione della legge urbanistica regionale ligure, secondo cui l'organizzazione, innovazione e sviluppo dei

settori produttivi è importante non solo in se stessa, ma anche in funzione del complessivo miglioramento qualitativo delle strutture urbane e dell'intero sistema insediativo regionale. Per questo, rinviando ai paragrafi 7 e 8 per una giustificazione dettagliata, credo che, nel caso delle finalità delle norme per il governo del territorio campano, un particolare riferimento andrebbe fatto all'industria, anche come condizione di un miglioramento del sistema insediativo, funzionale allo sviluppo del turismo e alla generale vivibilità dell'ambiente. Dò per noto l'art. 2 "Finalità e obiettivi della pianificazione urbanistica e territoriale". della legge urbanistica regionale campana. L'art. 2 andrebbe modificato come segue: spostare la voce che compare alla lettera e) al posto di quella che si trova alla lettera c); quest'ultima va eliminata in quanto ripete la voce che compare alla lettera a); inserire, poi, quanto segue come nuova lettera e): "miglioramento del sistema insediativo in funzione di una maggiore efficienza dei settori produttivi dell'economia regionale, in particolare dell'industria, attraverso la predisposizione di spazio opportunamente attrezzato per promuovere e localizzare le attività e ottenere un'equilibrata distribuzione della popolazione regionale per tipi di attività e tipi di insediamento"

L "integrazione territoriale"

2. Se si accoglie questa modifica, anche altri articoli (in particolare 13, 22, 24) vanno corretti. E' opportuna, però, una giustificazione dettagliata (§ 2, 7 e 8) della revisione proposta. L'analisi del nesso fra sviluppo e territorio porta al tema dell'"integrazione". Una volta riconosciuto che lo status socioeconomico della Campania è, fra le regioni italiane, uno dei più bassi, sembra inevitabile prendere molto sul serio il tema della competitività del territorio (al quale si accenna anche nell'art. 13, comma 2, lettera c, delle Norme), per giungere ad un migliore equilibrio fra popolazione e risorse. Uno spazio regionale competitivo è, come ho già scritto nel primo rapporto, quello in grado di operare selettivamente nei confronti degli impulsi esterni (p. es. informazioni e variazioni nei prezzi): captando quelli positivi e neutralizzando i negativi. Tale competitività non segue, evidentemente, un unico percorso; ma, certamente, presuppone, come condizione generale, l'agibilità e la vivibilità del territorio complessivo. L'internet può aver creato delle possibilità di collegamento in rete fra soggetti locali e non locali; ma queste non possono durare se le attività nel territorio considerato non raggiungono una certa massa critica, un grado di interconnessione e coerenza strutturale attraverso connessioni a rete, *interne*, che caratterizzino il territorio come "area sistema"; e, inoltre, se non esistono certe condizioni complessive di vivibilità. Per fare l'esempio del Nordest, così spesso citato quando si parla di "sistemi locali di sviluppo", il *global-local* vi funziona (per esempio, gestione di industrie in Romania, conservando le proprie radici a Treviso o magari a Fossalta di Piave), perché il territorio "locale" è ancora agibile ed è inserito in un contesto complessivamente competitivo alla scala europea. L'imprenditore si "ritempra" nel dialetto natio, senza rischi quasi quotidiani di scippi ed estorsioni (è salito però il numero delle rapine in villa); senza la sofferenza dovuta al traffico e ai disservizi, e a tutti gli altri problemi creati dall'alta densità accompagnata da degrado (sale, però, anche nel Nordest il numero dei drogati e dilaga la crisi della famiglia). Anche quest'esempio serve a chiarire la diversa situazione della Campania riguardo alle possibilità del *glo-cal*, senza considerare il risvolto negativo di questa tendenza nel Nordest (leghismo, intolleranza, volontà egemonica), che non interessa in questo contesto. Ha operato da filtro nel Nordest, rispetto agli impulsi esterni, oltre ad una cultura locale, a un carattere sociale, anche un si-

stema urbano articolato: con due città medio-grandi (Padova e Verona), varie città medio-piccole (come Vicenza, Treviso, Rovigo, Trento, Udine, Pordenone, etc.), moltissimi centri minori e vari servizi superiori a Venezia. Anzi, le inclinazioni più antiche, radicate presumibilmente nel carattere sociale, non si sono attivate finché il sistema insediativo urbano-industriale non ha superato una data soglia, conseguendo una “massa critica” negli anni Sessanta: nelle nuove condizioni, la coesione sociale e la “prudenza” (o meglio diffidenza), “innate” dei veneti hanno operato splendidamente come filtro rispetto agli impulsi esterni, almeno con riguardo a certe innovazioni tecnico-organizzative. Come ha osservato il presidente della IBM Italia, che circa gli effetti dell’informatica dovrebbe essere ben al corrente, “... nel distretto esiste una forza intrinseca che è la prossimità. Stiamo riscoprendo, nell’era della globalizzazione, il valore della prossimità, del contatto, della fiducia, della conoscenza”. Le conseguenze delle reti informatiche sull’ubicazione delle attività (del resto, non ancora ben note) non devono, dunque, essere viste come un’alternativa all’“integrazione”, cioè alla diffusione e alla complementarietà di funzioni in un dato territorio. Nelle condizioni della Campania, bisogna considerare i sistemi produttivi industriali territoriali identificabili, assimilarli a grandi imprese e lavorarvi sopra identificando i due o tre processi critici: per esempio, la regolarità delle forniture e degli approvvigionamenti, la catena logistica, la gestione di alcune applicazioni tipiche di quel distretto, l’organizzazione; e cercare di metterle a fattor comune per tutta la realtà produttiva compresa in quell’area. Poiché questo ragionamento riguarda anche l’artigianato, questa forma di costruzione di spazi attrezzati vale, come dirò (§ 7), anche per il “centro storico” di Napoli. E, come ho già accennato, conta non soltanto per aumentare la produttività delle attività economiche sostenendone l’efficienza; ma anche come uno dei pochi modi, nelle condizioni proprie della Campania (in cui, in sostanza, una condizione di congestione demografico-urbanistica si sovrappone ad una di ritardo di sviluppo), per ottenere un assetto insediativo equilibrato, tale da tutelare realmente i beni culturali. Mostrerò più avanti che sono in corso nel Mezzogiorno trasformazioni territoriali che vedono il formarsi di un’armatura urbana lungo la dorsale appenninica dall’Aquila a Matera e che impongono di riesaminare le opinioni più diffuse circa le condizioni rispettive (e i rapporti) fra il Mezzogiorno interno e i due versanti, adriatico e tirrenico, su cui si affaccia. La vera novità è che questo nuovo Mezzogiorno urbano-industriale si avvicina sempre più alla conurbazione campana, creando occasioni nuove che, se colte, consentirebbero di ricominciare ad affrontarne i problemi che da anni sono trascurati per abbandono, scoraggiamento e confusione dei valori: condizioni che si pretende di abbellire con i panni retorici delle nuove ideologie del disimpegno. E’ stato di moda, negli ultimi dieci anni, occuparsi del “territorio” meridionale come di un *habitat* esclusivamente “sociale”, che il fervore e il buon esempio delle amministrazioni e di altre forze locali potessero rendere favorevole ad iniziative economiche e ad iniziative culturali. Si sono moltiplicate le inchieste sul Mezzogiorno che produce, che esporta, che ha dei valori culturali e ambientali da far conoscere. Queste inchieste sono state spesso polemiche contro il “metodo dualistico”, che prende come costante termine di riferimento il confronto con il Centro-Nord. La reazione è stata in parte giustificata di fronte al crudo descrittivismo statistico e al formalismo in cui la Svimez – principale antagonista dei “nuovi” studiosi – è andata sempre più irrigidendosi. Resta il fatto di cui ho detto; e cioè che il “territorio” non è soltanto un *habitat* sociale, mobilitabile attraverso “patti territoriali” o in altri modi; ma anche un insieme di strutture di insediamenti e di attività che devono conseguire un certo volume complessivo per poter “decollare”. Diversamente che nel territorio veneto o marchigiano (e in genere nei territori con uno sviluppo diffuso) vi sono ancora nel Mezzogiorno grandi spazi vuoti fra una città e l’altra; fra esse non sono presenti relazioni ter-

ritoriali e di servizi abbastanza consistenti e ben distribuite, mentre lo stesso urbanesimo presenta disfunzioni più gravi di quelle riscontrabili nelle città del Centro-Nord. Pur essendo molto migliorata la dotazione di infrastrutture negli anni dell'“intervento straordinario” non si è arrivati ad un'efficienza del territorio competitiva con quella del Centro-Nord, anche a causa di questa discontinuità nella struttura urbana. Vi è dunque il rischio che i distretti o poli di sviluppo che si sono formati non riescano a reggere alla concorrenza, se non si realizzano politiche di sostegno dell'efficienza territoriale, del tipo segnalato in questo e nel precedente rapporto. Il cronico squilibrio fra la dimensione demografica delle città del Mezzogiorno e la realtà della loro dimensione economica e della loro forza civile e produttiva, è particolarmente evidente per Napoli, che diventò quasi una metropoli dal punto di vista demografico già nel Cinquecento, a causa dell'immigrazione dalle campagne iniziata con la dominazione spagnola, senza sviluppare però tutte le funzioni urbane corrispondenti a questa crescita: e, rimanendo anzi, come osservò F. S. Nitti, soltanto una città di consumo. Col passare del tempo, la congestione si è, per così dire, redistribuita: dal “centro storico” verso le colline, poi da queste verso i comuni aggregati nel 1926 (Barra, Ponticelli, Chiaiano, etc.), infine nei comuni a ridosso del capoluogo, che hanno raggiunto presto condizioni d'invivibilità tali da indurre i giovani del ceto medio in cerca di un alloggio, sempre più introvabile nel centro, a scavalcarli. Soltanto una più bassa densità della popolazione, unita a un miglioramento nella situazione dell'occupazione, può consentire di avviare o migliorare quelle politiche dei servizi, della sanità, della riqualificazione dei centri storici, della sicurezza che sono la premessa della vivibilità. Le linee generali di questa ricomposizione economico-territoriale saranno date nei paragrafi 7, 8 e 9.

Per una strategia dell'integrazione territoriale

4. E' opportuna ancora una considerazione di carattere complessivo sull'“integrazione” territoriale. Quando il passaggio da una situazione *data* ad una *desiderata* comporta, come nel caso della Campania, un cambiamento piuttosto grande, s'impone una questione di strategia: intesa non, come mi pare che sia nell'uso attuale degli urbanisti (cfr. A. Belli, *Un piano urbano di concertazione*, CdM 19 giugno 2002) quale partecipazione di vari “attori” o soggetti nell'elaborazione e attuazione di un progetto (per definire la quale mi sembra che vadano meglio termini come concertazione e negoziazione); ma come scelta dei punti cui applicare risorse economiche e organizzative limitate. Il conseguimento di una migliore integrazione comporta delle prospettive di sviluppo e la determinazione di certi “pesi” territoriali strategici rispetto all'assetto complessivo, di cui la pianificazione economico-territoriale regionale dovrebbe farsi carico. Se per visione “plurale” si intendesse che qualunque concezione strategica, per quanto ben ideata, non potrà realizzarsi senza la partecipazione dei più svariati tipi di soggetti locali, non vi sarebbero obiezioni. L'impressione che si riporta, tuttavia, è che tale visione “plurale” debba servire a scavalcare, aggirare o ignorare (per motivi che esaminerò nel paragrafo successivo) il problema della strategia come scansione di priorità, in omaggio ai campanilismi attivatisi con la “scoperta” del “locale”. Bisogna arrivare a capire che certe potenzialità locali, di cui è giusto diventare consapevoli, non si potranno mai realizzare, se i problemi di fondo non sono impiantati in modo corretto. Annoto, per il momento, altre correzioni da apportare alle “Norme”, più direttamente attinenti al tema dell'“integrazione”, per riprendere il discorso più specifico sulla Campania e sullo sbarramento semantico da attraversare nei paragrafi successivi. Le “Norme sul governo del territorio” all'art.-13 (Piano

territoriale regionale), comma 2, lettera c, indicano l'obiettivo di "incentivare lo sviluppo delle infrastrutture e delle attrezzature di rilevanza regionale e sovraregionale con l'indicazione dei criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili nel territorio, in modo da accrescere la competitività del sistema territoriale regionale e assicurare lo sviluppo sostenibile" (p. 11). Avendo il testo sotto gli occhi, si nota come questa dizione si colleghi alla lettera e del primo comma dell'art. 2 (secondo la mia proposta di revisione, lettera c): "individuazione delle linee dello sviluppo sostenibile del territorio regionale attraverso la rimozione dei fattori di squilibrio sociale, territoriale e di settore, in un contesto di compatibilità con le previsioni dei vari livelli di pianificazione" (p. 5)." I punti sono due: a) come è interpretato il sistema insediativo regionale; b) in che modo questo può essere reso più competitivo. E' dunque cruciale il modo in cui sono individuati i "fattori di squilibrio sociale, territoriale e di settore", che vanno visti certamente in relazione con la "valutazione dei carichi insediativi ammissibili nel territorio", in coerenza con una "maggiore competitività del sistema territoriale regionale" e con lo "sviluppo sostenibile". Il fatto stesso che l'art. 22 isoli la pianificazione urbanistica della "città metropolitana" di Napoli (senza dare l'indicazione dei comuni in essa compresi, oltre il capoluogo) suggerisce che è avvenuto l'abbandono dei tentativi condotti per anni, e mai potuti portare a compimento, di considerare, per la loro particolare natura, i problemi dell'area napoletana nel contesto regionale: abbandono che è ovviamente confermato dal Ptr (anche se non dalla recente variante del Prg di Napoli).

Pertanto, si dovrebbe procedere come segue. L'art.13 dovrebbe includere due altre voci nel comma 2, (nuova lettera d, e nuova lettera f; l'attuale lettera d diventa la e) così intese: d) "rendere competitivo lo spazio regionale, ponendolo in condizione di operare selettivamente nei confronti degli impulsi economici esterni, dovuti alla globalizzazione, captando quelli positivi e neutralizzando i negativi, grazie alla realizzazione di un assetto insediativo regionale, capace di accrescere l'efficienza delle attività produttive, in particolare dell'industria e dell'artigianato, attraverso l'attrezzatura di appositi spazi, ovunque ciò sia dimostrato necessario dal Ptr e compatibilmente con le esigenze di tutela ambientale", f) "individuare una casistica di criteri d'intervento per la pianificazione comunale e intercomunale, fatti salvi i principi generali esposti nell'art. 24, per grandi zone omogenee, identificate sulla base delle finalità generali di cui all'art. 2 e da precisare con la collaborazione delle amministrazioni interessate. Il Ptr formula previsioni e obiettivi per tali zone omogenee, in vista del maggiore sviluppo sostenibile regionale. Considerata l'importanza delle interdipendenze territoriali, specialmente nelle aree regionali maggiormente comgestionate, le previsioni programmatiche dei Piani urbanistici comunali devono essere rese congruenti con le previsioni e gli obiettivi relativi alle grandi zone omogenee in cui i Comuni sono compresi". L'art. 22 dovrebbe essere corretto al terzo comma, includendo quanto segue (subito dopo il punto): "Le previsioni del livello comunale di pianificazione devono essere rese compatibili con gli obiettivi della pianificazione territoriale regionale." Lo stesso concetto deve comparire nell'art. 24; per evitare ripetizioni, si può inserire al comma 3, dopo il punto (che diventa una virgola): "nel rispetto del quadro di riferimento territoriale regionale". Queste modifiche dovrebbero permettere di rendere operative le indicazioni di un piano territoriale regionale, sensibile alla distribuzione dei pesi insediativi conforme all'obiettivo di una maggiore competitività, di cui mi occuperò nei § 7 , 8 e 9, dopo aver affrontato il problema dello sbarramento semantico, che a me pare cruciale per riuscire a comunicare le correzioni che sto proponendo. E' opportuno, ad ogni modo, ancora un chiarimento a proposito dello spazio attrezzato, che dovrebbe svolgere un ruolo centrale in questa strategia di rafforzamento dell'efficienza territoriale. Assimilando i distretti o, meglio i raggruppamenti territoriali di piccole imprese a singole fabbriche a cielo aperto, diventa fa-

cile, come si è detto, individuare i due o tre processi critici e metterli a “fattor comune” di tutta l’area produttiva. Realizzando un dimensionamento soddisfacente di certe funzioni aziendali (p. es. la contabilità, i magazzini, l’acquisto di inputs), portate all’esterno delle singole unità di produzione, si ottiene una predisposizione localizzata di economie esterne. Ciò, oltre ad avere degli effetti immediati sull’efficienza della gestione, facilita dei processi di apprendimento, grazie ai rapporti tecnico-economici che possono stabilirsi fra le unità di produzione, agli scambi d’informazioni, ai piccoli continui miglioramenti che sono possibili in un ambiente sensibile ai mutamenti. Sono processi e cambiamenti che non toccano l’individualità delle singole imprese. Gli imprenditori, come si vede nei distretti esistenti, sono anche concorrenti fra loro, quindi la loro individualità è preservata. La politica delle “aree attrezzate” consentirebbe di saldare i tre obiettivi della creazione di posti di lavoro, del decongestionamento urbano e della formazione di economie esterne per controbilanciare la concorrenza esterna e neutralizzare la criminalità. Tornerò in dettaglio sul decongestionamento urbano più avanti (§ 7 e 8). La concorrenza esterna è trascurata dalla recente tendenza, in base all’argomento, del tutto fantasioso, secondo cui il “mondo a rete” eserciti soltanto impulsi favorevoli nei confronti delle aree come la Campania. (cfr p.es. M. Maldonato, *Il federalismo fa ancora paura*, CdM, 7 X 2000) Tornerò su questo punto nei paragrafi successivi (5 e 6), dedicati all’ideologia. Per quanto riguarda il terzo aspetto, si osserva, da parte di molti che il conseguimento della legalità, la sicurezza per le persone e i beni, l’esistenza di condizioni minime di convivenza civile, sono la prima infrastruttura da realizzare, dovendo precedere ogni altro intervento. Essendo, tuttavia, difficile introdurre la legalità quando uno dei principali sbocchi occupazionali è offerto dalla criminalità, bisognerebbe cominciare a riflettere sulla possibilità di accoppiare l’azione repressiva, che deve essere necessariamente incisiva e a breve termine, con un’azione a più largo raggio, in cui occuperebbe un posto importante anche la politica proposta. La politica delle aree attrezzate, che offre condizioni concrete per una più efficiente gestione delle imprese, consentirebbe di affrontare il problema di come far emergere in modo accettabile la realtà economica “sommersa”. Sarebbero, infatti, i più onesti e capaci ad accettare di stabilirsi in un *habitat* che rende inevitabile la trasparenza, a comprendere l’importanza dei servizi reali per la gestione e a considerare la loro offerta come più importante degli incentivi finanziari (che possono più facilmente prendere delle vie illegali). Certo è difficile spezzare in qualche punto i circoli viziosi della disorganizzazione sociale; ed in quest’occasione devo limitarmi a quest’ accenno al modo in cui le aree attrezzate possono contribuire.

Urbanistica e ideologia

5. Se, a proposito della questione della “Campania plurale”, tutto si riducesse ad un invito a rendersi conto dell’importanza del coinvolgimento dei più diversi soggetti, per realizzare qualunque prospettiva territoriale; o anche come una sollecitazione ad acquistare una visione più specifica delle diverse realtà locali, dotate di una loro indiscutibile soggettività; o perfino come un incoraggiamento a tener conto del pluralismo dei gruppi d’interesse e di pressione: non vi sarebbero vere obiezioni da fare. Le obiezioni vertono su due punti: il modo enfatico, poco documentato, perfino fantasioso in cui questa percezione è presentata; il fatto che, attraverso di essa, si pretenda di far uscire di scena il tema dei macrosquilibri regionali: il tema del “dualismo” economico-territoriale fra Centro-nord e Sud, presentato come un’eredità di tempi ormai passati e “sospetti”. Il tema dell’“integrazione”, in alternativa alla “Campania

plurale” presenta, dunque, una diretta attinenza con le questioni ideologiche, perché la nuova urbanistica insieme col “nuovo meridionalismo” (che si contraddistingue proprio per il rifiuto di quest’ etichetta) hanno fatto del Mezzogiorno “plurale” il proprio cavallo di battaglia. In verità, già il fatto che dati elementari, come quelli da me richiamati all’inizio di questo rapporto, siano stati ignorati richiede una spiegazione, che riporta alla matrice ideologica di molti pianificatori attuali. Vi è da dire, innanzi tutto, che l’“olismo” (secondo l’espressione utilizzata da Karl Popper in *Miseria dello storicismo*) della contestazione si è frantumato in una rete elastica di “giochi linguistici”, in una moltiplicazione di codici etici, in una tendenza a porre l’accento sulle resistenze locali, sulla comunità e sul luogo, sulla diversità e identità; in un modo che atomizza il sociale, mentre permane una sconsiderata negazione della complessità del mondo e la tendenza a rappresentarlo nei termini di affermazioni retoriche estremamente semplificate (per esempio, essere a favore o contro la globalizzazione). Si è prodotta una frattura di portata storica, come tu stesso hai osservato nel tuo articolo su Compagna (davvero eccellente!), in risposta a Sangiuliano. Cosa sia avvenuto esattamente sarà difficile stabilire, finché una nuova sintesi non offrirà una prospettiva adeguata. Per ora prosperano coloro che si trovano a loro agio fra dilemmi di scelta irrisolti. Visto che si è parlato di Attilio Belli, voglio citare la conclusione di una sua intervista, presentata dall’intervistatrice, Mirella Armiero, come “un moderato ottimismo della ragione”: “Complessivamente – chiarisce l’urbanista – è evidente l’abbandono di una visione economicistica e il ritorno di attenzione a quella dimensione culturale e istituzionale che era stata dominante negli anni ’50 e ’60, con la differenza che oggi il quadro non è quello della modernizzazione, ma della globalizzazione.” (CdM, 25 luglio 2002) La visione “economicistica”, cui si riferisce Belli, sua e di altri, era l’applicazione di mirabolanti generalizzazioni nello stile di A. G. Frank, alle questioni economico-territoriali del Mezzogiorno, come si vede, per esempio, dal volumetto dello stesso Belli *Napoli nella crisi, uso del territorio e conflitto nella città meridionale* (1976). “L’attuale fase di crisi vede l’articolarsi di nuove forme di divisione del lavoro come espressione di una internazionalizzazione crescente del capitale che si matura sotto l’egemonia americana e che condiziona sia i processi di concentrazione dei diversi capitali nazionali e le loro strategie, sia l’estendersi degli spazi in cui avviene la costituzione del capitale come rapporto sociale e quindi delle aree dominate.” (p. 9) Secondo tali generalizzazioni, tutto dipendeva da meccanismi di dominazione/dipendenza, mai davvero analizzati ma postulati apoditticamente; e non potevano esistere margini di manovra per innovazioni, ma soltanto l’abbandono al cupo fatalismo che ha dominato la scena una volta persa di vista la “dimensione culturale e istituzionale” degli anni precedenti, come Belli si compiace di chiamarla.

Il Ptr rivela la convinzione (dovuta probabilmente all’influenza di Belli) che l’attenzione per la conurbazione sia un’espressione di “Napoli-centrismo” : “... L’immagine interpretativa (*sic*) dello squilibrio città-campagna, costa/entroterra, che in passato ha dominato fortemente gli studi regionali, si è progressivamente stemperata in favore d’altre visioni della trasformazione territoriale, più attente alla specificità dei contesti e meno sensibili ad un modello urbano-centrico che poneva Napoli in posizione di netto primato (nel bene e nel male) rispetto ad altre realtà urbane della regione”. (p. 10). Le proposte su Napoli città-regione, sulla necessità cioè di considerare Napoli in un ambito più vasto, sono nate dalla considerazione che i problemi di Napoli, centrali per la regione per motivi obiettivi, non possono essere affrontati entro i limiti della cinta comunale. Oggi, si può aggiungere che questa dimensione più vasta è necessaria non soltanto riguardo ai problemi di Napoli, ma anche per quelli dei comuni suburbani, ad est (Portici, etc.), ad ovest (Pozzuoli, etc.), a nord (Afragola, etc.). Anzi, se si accetta la delimitazione della conurbazione campana fatta dalla Svimez, che include circa il

76 % della popolazione regionale, non si vede in che senso l'attenzione per un "modello urbano-centrico" sia espressione di "Napoli-centrismo". Comunque si rigirino le cose, in Campania una situazione dualistica esiste; potranno variare i criteri di delimitazione della conurbazione: ma solo delle persone con una formazione ed una mentalità particolare – che rappresenta una delle questioni da risolvere-, possono negare la sua centralità come realtà e come problema. Come si è potuto pensare che il riferimento all'urbanizzazione, che è un fatto indiscutibile, fosse indizio di urbano-centrismo (cioè di una preferenza pregiudiziale per la città) e perfino di "Napoli-centrismo", cioè della pretesa di assicurare un "primato" a Napoli? I vari studi di geografia, economia territoriale e urbanistica, che si facevano sul Mezzogiorno dagli anni Cinquanta e Sessanta, si fissarono, durante la contestazione, in molti cervelli, nella forma del modello "centro-periferia": Napoli era un "centro" o subcentro subimperialistico, sede di una borghesia parassitaria, e la campagna e i comuni minori erano la periferia sfruttata. Per gli ex contestatori, divenuti pianificatori, a rafforzare la percezione erronea è poi intervenuta la frettolosa assimilazione della teoria dei "luoghi centrali", Questa, secondo uno schema costruito sulla situazione di città tedesche, inglesi e nordamericane, spiega la dimensione demografica delle città come una conseguenza della concentrazione di servizi e di altre attività "polarizzanti", cioè come effetto di un loro rango in una gerarchia di città. Un altro elemento è stato la conversione dell'ideologia "rivoluzionaria" in valorizzazione dell'"immaginario collettivo", cui si allude esplicitamente nel Ptr: quindi in legittimazione di pregiudizi, di complessi d'inferiorità e di risentimenti, che si erano accumulati nei secoli nella forma di una certa opposizione alla capitale. Costante infine negli urbanisti italiani, fin dai primi congressi dell'Inu, dopo la guerra, è la predilezione per la "città territorio", espressione con cui un tempo intendevano una perfetta equidistribuzione dei "valori" metropolitani e urbani nel territorio, secondo una visione ultraegualitaria che ben s'inquadrava nella matrice utopistica della corrente dominante in Italia degli studi urbanistici. Data la caratteristica assenza di senso del concreto di chi si affidava alla spiegazioni pseudocausali e pseudosistematiche dell'ideologia, la reiterazione di una terminologia così fondata ha costruito una percezione della realtà, per cui si può ignorare la *casbah* napoletana (come la chiamava Compagna) dei Quartieri spagnoli, di S. Antonio Abate o di S. Lorenzo e, in effetti di gran parte della città, per insistere sulla marginalità del Beneventano o dell'Arianese, che oggi invece sono coinvolti, come mostrerò, in una dorsale appenninica di intense trasformazioni che dall'Abruzzo si spinge fino al Materano. Si ripete placidamente che vi è una situazione di grave squilibrio tra zone costiere, intermedie e interne; si è arrivati a dire che la città di Napoli, tradizionalmente punto centrale per l'insediamento di servizi e attività superiori a scala interregionale, ha continuato nel corso degli anni ad esplicare la propria singolare funzione di "polarizzazione" sull'intero Mezzogiorno," sicché ha determinato una crescita relevantissima della domanda di residenze che, con alterne vicende, specie nel secondo dopoguerra, ha costituito il fattore di agglomerazione, prima intorno alla città e la corona dei comuni contermini, per estendersi successivamente oltre tale corona fino a interessare tutti i comuni riconducibili geograficamente all'area napoletana". ("Itinerario", convegno organizzato nel marzo 1988) In realtà, la crescita di Napoli è dovuta quasi fin dall'unità nazionale esclusivamente al saldo naturale, che è stato regolarmente preminente rispetto al saldo sociale. La crescita della conurbazione si è avuta ancora per gli alti saggi di natalità rispetto a saggi di mortalità decrescenti; poi per travasi di popolazione dal capoluogo verso l'esterno, e solo minimamente in certi periodi per un saldo migratorio attivo, col resto del Mezzogiorno. Potrei fare un elenco molto lungo di "studi", tutti centrati sulla formula della "decompressione", come se tutto il problema fosse quello di decentrare funzioni e servizi, presentando, alla fine degli anni Ottanta, l'area

napoletana come se si fosse trattato di Milano o di Torino negli anni del boom economico: riflesso della polemica antiurbana di quegli anni, che vedeva il capoluogo campano come luogo di accentramento di valori urbani, da redistribuire egualmente per tutto il Mezzogiorno, senza tener conto del fatto che vari dei più gravi fattori di squilibrio si trovavano e si trovano proprio a Napoli, e che il problema è, semmai, quello di come innalzare il livello dei valori urbani della città, per farla diventare un capoluogo regionale accettabile. Da qui la tesi che la questione del policentrismo, senz'altro auspicabile, sia soprattutto una questione di decentramento delle funzioni esistenti, alla stregua della *Greater London* o dell'area metropolitana di New York: tesi talmente ripetuta, da essere diventata un luogo comune. Soppresso, attraverso un uso arbitrario del linguaggio, il *sensu* del concreto, qualunque soluzione sofisticata apparirà imbattibile, nella misura in cui postuli altre soluzioni linguistiche dello stesso tipo. Ha scritto David Harvey, un urbanologo passato attraverso il positivismo e il gauchismo, ed uno dei riferimenti degli attuali "pianificatori plurali" (in realtà antipianificatori): "nello sfidare tutti gli standard consensuali di verità e di giustizia, di etica e di significato, e nel perseguire la dissoluzione di tutte le narrazioni e le meta-teorie in un universo diffuso di giochi linguistici, il de-costruzionismo, malgrado le migliori intenzioni dei suoi sostenitori più radicali, ha finito per ridurre le conoscenze e il significato a un ammasso di significanti." (Harvey, *La crisi della modernità*, p. 425). "Comunque – prosegue Belli – non si tratta di continuare a misurare il divario nei confronti del Nord in termini di Pil, ma di capire che dietro la distanza invariata fra Nord e Sud si nasconde un Mezzogiorno articolato, plurale, sempre meno diverso dal resto del paese." In realtà, il divario rispetto al Centro-Nord continua a presentare un carattere critico, anche e soprattutto perché, negli anni Sessanta, per effetto dell'abolizione del concreto, ottenuta attraverso le connessioni pseudocausali e pseudosistematiche, proprie dell'ideologia, furono così pochi a riconoscere un Mezzogiorno in trasformazione già allora. Il Pil è diventato, poi, il simbolo di non si sa quale visione reazionaria, quando è stato, per lo più, soltanto un indice di prestazione, difficilmente sostituibile finché non sono entrati in circolazione, grazie all'Onu, degli indici di "sviluppo umano", del resto non molto diversi. Si spiega con questi presupposti, che ho tentato di riepilogare, perché i documenti presentino tracce di un prolungato stazionamento fra dilemmi di scelta irrisolti, per effetto del quale si pretende di fondare una nuova percezione della realtà e una nuova etica attraverso accorgimenti linguistici. A leggere, per esempio, l'art. 2 sulle finalità, si direbbe che ci si stia occupando di una regione con piena occupazione, senza degrado sociale, perfettamente vivibile, in cui vi sono solo pochi perfezionamenti da apportare. La difficoltà di cogliere la realtà, dovuta all'abitudine di ricorrere a soluzioni dialettiche – eredità della contestazione –, si coglie anche quando Belli sostiene (cfr. la citazione all'inizio di questo paragrafo) che il quadro non è più quello della modernizzazione ma della globalizzazione, rispetto agli anni '50 e '60, mostrando d'ignorare che il solo modo per una regione come la Campania, per non essere definitivamente travolta dalla globalizzazione, è appunto una modernizzazione intesa *cum grano salis*. La globalizzazione, da un altro di questi rappresentanti dell'immaginazione al potere, è percepita come "un'enorme carica di cambiamento generata dal dinamismo dell'economia, della scienza e della tecnica". Questo cambiamento non comporterebbe alcun pericolo per un'area come il Sud italiano: al contrario, sembra sufficiente pensare che esso mette in discussione "un vertice ordinatore delle energie sociali" (Maldonato, art. cit.). In altre parole, la nuova fantasticheria appare liberatrice perché "supera" la fantasticheria precedente, quella che si ricava dalla citazione tratta dal libro di Belli sulla città meridionale, secondo cui "l'internazionalizzazione del capitale" (il vertice ordinatore) stava decidendo la divisione del lavoro per ogni angolo del mondo. Accade così che, poiché tutto è ideologia (o

almeno gioco linguistico), anche il fatto che un ammontare compreso fra il 76 e il 60 % della popolazione campana insista su una superficie stimata fra il 17 e il 7 % del territorio regionale sia considerato come una percezione superata, a favore dell'“immagine” della Campania plurale, rete di microregioni alla ricerca del rafforzamento della loro identità. Che ciò venga incontro ai campanilismi di cui la Regione non può non essere luogo d'assemblaggio appare comprensibile. Tuttavia, una simile distribuzione regionale della popolazione implica che nel 7% (o 10 o 17 %) del territorio regionale preme ben più del 60% (o 76%) dei problemi; poiché questi, come mostrerò, sono cresciuti cumulativamente con la densità demografica. Si mostra di ignorare, inoltre, che, nel restante 93% (o 90 o 83%) insiste una popolazione pari ad una cifra compresa appena fra il 24 e il 40 % del totale: in un'area dove esistono per di più i soli quattro distretti industriali attribuiti alla Campania. E si trascura, inoltre, che si tratta di un'area in via di inserimento all'incrocio dei due principali assi di sviluppo del Mezzogiorno, quello che dal basso Lazio e dall'Appennino abruzzese si estende fino al Materano, e l'asse Napoli-Bari.

La propensione per le innovazioni abortive.

6. La fase dei piani razionali, delle previsioni e degli obiettivi quantitativi fu “superata” improvvisamente da quella della “partecipazione”, che si espresse in campo socioeconomico con le teorie del capitale monopolistico e della “dominazione/dipendenza”. L'onda lunga della “partecipazione” ottenne il risultato di far mettere da parte o lasciare incompiuti progetti d'industrie, d'infrastrutture, metodologie di progettazione, programmi di ammodernamento burocratico: tante idee o innovazioni rientranti nella prospettiva di ciò che oggi si ama chiamare la “modernità”, col sottinteso che si tratta di una fase storica ormai superata. Le spiegazioni, ben diverse da questa, che la nuova élite portata su da quell'onda ha dato, a proposito del fallimento, hanno lasciato tracce profonde nella psicologia collettiva. La nuova onda creava l'illusione che si potessero trascurare i risultati della “modernità”, in quanto già superati da una nuova fase “più avanzata”. Intanto, dopo il fallimento della modernità, dopo il fallimento della partecipazione, la nuova fuga in avanti è offerta dall'altra illusione che la globalizzazione offra innumerevoli occasioni di collegamento “in rete” fra microregioni e le “infinite” possibilità che si darebbero nel macros spazio della nuova “noosfera” creata dall'internet e dalla multimedialità. Ancora una volta, l'innovazione proveniente dall'esterno dovrebbe permettere di scavalcare un'altra tappa: non si dice mai superata, ma neppure mai attraversata. La fase della “dominazione/dipendenza” è stata “superata” dal postmodernismo, senza essere stata neppure essa realmente approfondita. Questa labilità si spiega, in parte, con l'incalzare dei problemi; questi non si presentano in ordine logico. Per esempio, l'istruzione superiore di massa, voluta dai modernizzatori (fra cui Compagna) fu terreno favorevole per la fioritura della vegetazione ideologica da cui emerse la “dominazione/dipendenza”. E' importante pure la fragilità delle strutture economiche regionali, che rende difficile la trasformazione delle aspirazioni in progetti. Conta, inoltre, la dipendenza: non nel senso della “dominazione/dipendenza” di Frank e di altri, ma nel senso di una “polarizzazione psicologica” (senso d'inferiorità e tendenza all'imitazione passiva) dovuta alle città e megalopoli mondiali. Vi sarà, poi, certamente all'opera l'influenza di un'eredità storica, che è difficile mettere a fuoco. Altro è, però, ammettere questo; altro giustificare i tanti che si trovano a loro agio solo fra i dilemmi di scelta non risolti, e grazie ad essi manipolano l'opinione pubblica.

Quanto ho detto si può formulare in termini più generali come propensione alle innovazioni abortive; ed è così frequente nell'esperienza campana, per come la conosco, da far pensare che corrisponda ad una particolare disposizione locale (anche in un senso positivo): ad un *genius loci*, di cui è forse necessario tener conto. Questo *genius loci* si esprime in una notevole facilità nel percepire l'innovazione unita ad indifferenza per la realizzazione. Nessuna delle esperienze prima elencate è stata messa alla prova e assimilata realmente. Si è appena all'inizio dell'assimilazione di una data generazione di "innovazioni": ed ecco si abbandona l'impresa per passare alla generazione "successiva". Una percezione dei cambiamenti che si presentano nel mondo, spesso più tempestiva di quella che rivelano città meno periferiche, non è stata finora un vantaggio, perché comporta l'abbandono delle esperienze precedenti avviate (e non ancora concluse), prima di aver stabilito il loro valore. In relazione al nostro argomento, cercherò di fissare meglio questo punto con un esempio. Nello studio intitolato *La città cablata*, del 1986, l'urbanista napoletano Corrado Beguinot sviluppava la tesi secondo cui il livello d'inagibilità della fascia costiera della Campania era giunto ad un punto tale, da rendere ormai impensabile la "tradizionale" idea della decongestione, e da far apparire inevitabile il ricorso ad una possibilità nuova, creata dall'internet: la sostituzione quanto più ampia possibile dei messaggi agli spostamenti fisici (p. es. attraverso il telelavoro). A questa proposta, volutamente paradossale, si accoppiava l'osservazione (presentata come una constatazione) che recupero e riuso dovevano ormai far premio sugli interventi in materia urbanistica (infrastrutture, scelte localizzative, vincoli, etc.). E' importante notare che era stato lo stesso Beguinot a contribuire in anni più favorevoli alla pianificazione a far entrare in circolazione il concetto di città-regione, come alternativa alla congestione. Come collaboratore al piano per l'area di sviluppo industriale della provincia di Napoli si era posto il problema di una modifica dei pesi insediativi fra la fascia costiera e le zone interne. L'industrializzazione di provenienza in gran parte esterna, in corso a quel tempo, consentiva di prendere in considerazione una re-distribuzione della popolazione nella regione attraverso le scelte localizzative relative ai nuovi posti di lavoro industriali. Sia pure fra le varie incertezze dovute alla pressione dei soliti interessi elettoralistici, il piano prevedeva un asse di penetrazione dai comuni settentrionali periferici della conurbazione (allora circoscritta alla provincia di Napoli) verso Maddaloni, Caserta, Capua, che a quel tempo potevano configurarsi come il nuovo asse di sviluppo della regione. Un cambiamento di prospettiva così radicale come quello suggerito da *La città cablata*, da parte di uno studioso e non di un improvvisatore (*La città cablata* è uno studio interessante, valido forse per un'altra area urbanizzata, per esempio sulla costa pacifica degli Stati Uniti) dà forse un'idea più concreta di cosa intendo con l'espressione innovazione abortiva. Un'immaginazione progettuale notevole si applica ad una specie di esperimento intellettuale, che suscita il momentaneo interesse degli ambienti professionali e dell'opinione pubblica, e non fa avanzare di un passo rispetto ai problemi affrontati e non risolti nell'esperienza precedente. Bisogna immaginare quest'inclinazione all'opera in personalità meno preparate, passate per l'esperienza della contestazione, intimamente persuase dei diritti della fantasticheria, indistinguibile per queste persone dall'immaginazione controllata propria della progettazione. Il problema è, quindi, la scarsa capacità di filtrare le innovazioni per adattare al contesto: operazione in cui l'"opacità" veneta si è rivelata una condizione molto più favorevole, almeno limitatamente al settore tecnico-organizzativo. Un antidoto a questa scarsa capacità è il procedimento che identifica l'innovazione come sintesi cumulativa, cioè come ricapitolazione paziente e graduale delle principali esperienze effettivamente fatte: sintesi alla quale quanto sto scrivendo (compreso un precedente rapporto) vuole essere un contributo.

“Centro storico” e conurbazione

7. Ho indicato subito all’inizio, alla fine del primo paragrafo, la revisione che è necessario apportare all’art. 2 sulle finalità, per introdurre una dimensione economica nella Legge urbanistica regionale della Campania. Come ho detto, questa dimensione economica va considerata sia di per se stessa, date le condizioni sociali della regione, sia in funzione di un migliore assetto insediativo che, oltre ad essere necessario per migliorare le stesse strutture economiche, non può contare su molti altri mezzi di attuazione. Sono poi state considerate le revisioni da apportare ad altri articoli che si riferiscono alla materia trattata (in particolare artt. 13, 22 e 24) in coerenza con la nuova finalità indicata nell’art. 2. Intendo, in questo paragrafo e in quello successivo, completare l’analisi territoriale che è alla base della revisione proposta. Uno dei pochi progressi compiuti in passato fu quello di cominciare a vedere un raccordo fra le strutture del capoluogo, in particolare il “centro storico”, e la conurbazione nel suo insieme. Il “centro storico”, che presentava la più alta densità demografica e abitativa d’Italia, e una delle più alte del mondo, è andato perdendo popolazione a partire dagli anni Cinquanta, senza peraltro mai raggiungere un equilibrio accettabile, nonostante i restauri di chiese ed altri monumenti, altri interventi per l’artigianato e il miglioramento dell’arredo urbano, realizzati nell’area. L’espansione di Napoli nel dopoguerra è stata l’altra faccia del calo demografico nel “centro storico”. Essa è avvenuta, in quegli anni soprattutto sulle colline, in grandissima misura in aree soggette a vincolo assoluto d’inedificabilità (Arenella, Vomero, Posillipo, etc.): dato sufficiente a far intuire lo scempio prodotto in termini di densità residenziale, traffico, scomparsa del verde, servizi, etc. Le indicazioni per un diverso modello di sviluppo residenziale offerte dal piano del ’39 non furono mai prese in considerazione, neppure dalla sinistra (De Luca, *Il Regno del possibile* 1986, pp. 41-46). Come ho detto, vi è stato soltanto il fatto che, mentre avveniva la cementificazione delle colline con gli effetti constatabili ogni volta che piove più del normale, è diminuita la popolazione del “centro storico”, senza che quest’ultimo conseguisse vantaggi veramente apprezzabili, sia per la “scrematura” sociale che ha visto trasferirsi le persone più istruite, sia per l’invecchiamento della popolazione che per il radicarsi della criminalità. Nel frattempo, l’espansione crescente della prima fascia della conurbazione, quella immediatamente a ridosso della città, è avvenuta in un modo tale che, oggi, le persone del ceto medio che, sempre più numerose, cercano un alloggio fuori del capoluogo, scavalcano la prima fascia trasferendosi (come segnala la variante al piano regolatore di Napoli) nei comuni meno vicini della conurbazione, dove la vivibilità è maggiore. La saldatura della conurbazione napoletana, in senso stretto (quella di cui mi occupai io nel ‘64-‘65, introducendo l’espressione), con la conurbazione casertana, con gli insediamenti da Sarno a Salerno, e con le zone delle province di Avellino e Benevento più prossime alla pianura, ha creato la conurbazione campana di cui ho scritto. L’area della conurbazione si estende lungo la costa dal Monte di Procida a Battipaglia, e all’interno da Capua a Atripalda a Solofra. L’area si articola al suo interno in una molteplicità di subsistemi. Al suo centro vi è la conurbazione (ormai sub-conurbazione) napoletana, che salda la città con i comuni adiacenti in un continuum edificato che va, sulla costa, da Pozzuoli a Torre del greco, e include verso l’interno un gruppo di comuni (Casoria, Casavatore, Arzano, Afragola) interessato negli anni ’60 e ’70 da un processo cospicuo di sviluppo edilizio e anche di localizzazioni industriali (queste ultime durate fino all’inizio della deindustrializzazione, che ha visto calare del 20,5% gli addetti all’industria nella provincia di Napoli fra il 1981 e il 1991). A ridosso di Napoli, si distinguono tre settori: a est, a nord e a ovest della città. A nord si estende l’area degli antichi

casali napoletani, già oggetto di un'intensa urbanizzazione sei-settecentesca; questa, gonfiata a dismisura dall'abusivismo edilizio, ha assunto nell'ultimo dopoguerra dimensioni tali da comportare la saldatura di molti dei primitivi centri rurali e produrre un desolante panorama urbano (Beguinot). Ad est, l'insediamento Alfasud di Pomigliano e l'Aeritalia, le maggiori industrie metalmeccaniche operanti nella conurbazione, sarebbero diventate parte di un disegno globale di riuso anche della parte orientale della città di Napoli, con il centro direzionale, la "167" di Ponticelli, la riconversione degli impianti industriali inquinanti, la nuova "città annonaria" (Beguinot). La vicinanza del Centro commerciale di Nola confermerebbe questo giudizio. Resta il fatto che si tratta pur sempre di un'area ad altissima densità, con servizi inadeguati e con grossi problemi di vivibilità. Il settore occidentale, a partire dalla periferia di Napoli, e cioè da Bagnoli (e dai problemi posti dalla sua destinazione), vede l'avanzata dell'espansione dei centri abitati (interni ed esterni al Comune) di Pianura, Marano, Quarto, Quiliano, che da oriente investono la piana del Volturno, area di antica bonifica con prevalente utilizzazione agricola, rivolta alla frutticoltura e orticoltura industriale; e, lungo la costa con destinazione turistica e alla seconda casa. Le particolari caratteristiche ambientali dei Campi Flegrei, (naturalistiche, archeologiche, monumentali), compresi fra questi due limiti, li rendono inadatti ad essere considerati zona disponibile per il riassetto insediativo della conurbazione; né sembra opportuno distogliere la piana del basso Volturno dalle sue destinazioni turistiche e agricole attuali, se si eccettuano delle attrezzature per il trasporto fluvio-marittimo, alla foce del fiume. Allontanandosi da questi settori più immediatamente a ridosso del capoluogo regionale, s'incontra disposta a raggiera una costellazione di centri di varia dimensione e funzione e variamente raggruppati e saldati fra loro: si tratta dei comuni che potrebbero essere aggregati in tre sub-zone da ovest a est: quella di Giugliano, quella di Aversa, quella di Pomigliano d'Arco; sulla costa a sud-est si estende la seconda sub-conurbazione in ordine di grandezza della conurbazione campana, quella fra Torre Annunziata e Castellammare di Stabia. Vi è infine la fascia esterna dell'area nella quale si distinguono: la zona di Caserta, con i comuni di Capua, S. Maria Capua Vetere, Marcianise, Maddaloni e altri minori conurbati al capoluogo; il gruppo dei comuni intorno a Nola e, più ad est, il protendimento lineare verso Avellino che, con i contigui comuni di Mercogliano e Atripalda, si è ormai costituito come polo orientale dell'area; l'agro nocerino-sarnese; la zona di Salerno, che assume anch'essa sulla costa da Vietri a Pontecagnano il carattere di vera e propria sub-conurbazione, i cui rapporti con le zone meridionali dell'Irpinia sembrano farsi più intensi, fino quasi a configurare una direttrice insediativo-funzionale interna Avellino-Salerno (Cafiero, Cecchini, *Il Regno del possibile*, pp. 137-163). La conurbazione campana è dunque un'area caratterizzata da una fitta serie di insediamenti umani, di dimensione spesso elevata, ad alta concentrazione, cresciuta sulla base di espansioni successive secondo logiche contraddittorie. La qualificazione dei centri storici e degli episodi di più alto valore artistico, monumentale o paesistico, già in corso del resto da vari anni, incontra in quest'area un limite invalicabile nel rapporto fra popolazione e territorio. In essa, la distribuzione delle destinazioni d'uso residenziale e produttivo è avvenuta in modo da produrre effetti indotti di congestione, inquinamento e conseguenti diseconomie, per non parlare del dilagare della criminalità, organizzata e comune, che in un ambiente male urbanizzato trova un favorevole terreno di coltura. Nonostante la deindustrializzazione degli anni Ottanta (Caserta -23,7 %, Salerno -7,3 %, Napoli -20,5 %), la Campania presenta tuttora una delle maggiori strutture industriali del Mezzogiorno, con un valore aggiunto industriale superiore a quello delle altre regioni meridionali. Si possono ricordare i coralli e la gioielleria di Torre del Greco, le calzature dell'Aversano, i costumi da bagno di Gragnano, l'abbigliamento casual dei comuni vesuviani, le

piastrelle in cotto di Cava dei Tirreni, le calzature, le ceramiche artistiche, gli strumenti musicali e la “filiera” dello spettacolo di Napoli (Cersosimo e Donzelli, *Mezzo Giorno*, p. 201). Prendendo come indicatore lo sviluppo delle esportazioni, vediamo una certa presenza delle province di Napoli e Salerno per l’abbigliamento; di Caserta, e ancora di Napoli e Salerno per la meccanica non elettrica e per la meccanica ad alta tecnologia; di Avellino e Napoli per auto e componenti; di Napoli per l’aeronautica, i natanti, le fibre artificiali e, insieme con Salerno, la carta e il vetro. (Bodo e Viesti, *La grande svolta*, pp. 135-141) Gran parte dell’industria e dell’artigianato campano si trova all’interno della conurbazione campana. Secondo Beguinot, nel 1986, si poteva riconoscere una fascia produttiva a nord del capoluogo regionale, estesa fra Giugliano e Pomigliano, servita da una frammentaria viabilità di interconnessione, mal collegata alla rete autostradale. Già questa ubicazione della zona con la maggiore densità industriale della Campania, è sufficiente a suggerire i problemi esistenti, per quanto riguarda l’agibilità e la competitività territoriale. Programmi di ampliamento e ristrutturazione incontrano un forte limite, spesso insuperabile, nelle caratteristiche e nelle difficoltà di razionalizzazione dell’area. Lo sviluppo della conurbazione non ha recato, comunque, sensibili benefici a Napoli, se si eccettuano i limitati movimenti pendolari verso le industrie dell’entroterra, aggravando al contrario la congestione del suo asfittico sistema stradale.

Di fronte a questa realtà, ora solo accennata, si stanno perdendo i due principali acquisti fatti nel passato. Primo: era divenuto chiaro che l’urbanizzazione quantitativa napoletana ha poco a che fare con i requisiti di una metropoli, come del resto si sapeva già ai tempi di Pasquale Villari, di Jessie White Mario (autrice di uno dei primi studi sulla povertà in Napoli) e di F. S. Nitti. Secondo: si cominciarono a considerare i problemi di sviluppo e di recupero produttivo della conurbazione napoletana, vista come un tutto integrato fra centro e periferia; tenendo conto, da un lato, della sistemazione della fascia di comuni (Afragola, Casoria, etc.) ed ex comuni (Piscinola, Miano, Secondigliano, S. Pietro a Patierno, etc.) immediatamente a ridosso della città e trasformati in un’informe periferia e, dall’altro, dell’indilazionabile intervento di risanamento e di riqualificazione del “centro storico”. Questo secondo acquisto (in verità solo incipiente) incluse anche la comprensione del fatto che il riequilibrio nella conurbazione non può essere perseguito mediante il trasferimento di fattori di sviluppo dalla costa verso l’interno, poiché il problema è quello d’introdurre sia sulla costa sia nell’interno fattori di sviluppo allo stato largamente assenti. Il problema era ed è, dunque, quello di trasformare la conurbazione in una vera area metropolitana. Il termine metropoli sta ad indicare una grande città non solo in termini demografici, ma anche in termini di funzioni che si esercitano su di un’area d’influenza più vasta (spesso molto più vasta) della città stessa: ed il termine “area metropolitana” si riferisce ad un’estensione territoriale di questo tipo di insediamento urbano al di là dei confini amministrativi della città-metropoli. Napoli, già città di consumo, mai trasformata in grande città industriale, non può definirsi propriamente punto nodale di un’area metropolitana. Il problema era ed è quello di promuovere la formazione di un terziario moderno (servizi finanziari e bancari, centri decisionali di imprese, attività di ricerca scientifica), variamente collegato ad attività manifatturiere localizzate nella conurbazione e ad un artigianato e produzioni minori ubicate ancora nel “centro storico”.

Dovrebbe essere evidente che la questione del “centro storico” va ben al di là della tutela dei valori storico-artistici delle preesistenze, su cui ci si è assestati negli ultimi anni – problema che certo esiste ma non è il solo. La variante al Prg della città di Napoli ha proceduto ad una classificazione per tipologie dei fabbricati, stabilendo dei criteri per la manutenzione, il restauro, il risanamento conservativo, etc. Non si parla né di funzioni né di possibili ristrutturazioni per il riuso e la creazione di nuovi spazi; sono cioè ignorati gli aspetti più importanti,

decisivi anche per la conservazione del patrimonio di effettiva rilevanza storica, artistica o culturale. Questo assenteismo non è inevitabile. Già dopo il terremoto del 23 novembre '80, vi fu chi opportunamente propose di “puntare a riempire di nuovi contenuti produttivi le aree degradate del ‘centro storico’: di qui l’ipotesi di individuare nei quartieri centrali della città un vero e proprio ‘distretto economico’ imperniato sulla riqualificazione della struttura artigianale, vera e propria ‘fabbrica diffusa’, ricollegando in una sorta di razionale ‘decentramento produttivo’ (alla luce del sole e non ‘sommerso’) le molte attività nei settori industriali tradizionali e di avanguardia alla realtà produttiva più ampia esistente o da incentivare nella regione”(F. Tortorelli, “Orizzonti economici”, giugno 1983). La validità dell’intuizione era confermata dalla posizione assunta dal maggiore rappresentante regionale dell’artigianato il quale nell’89 proponeva di applicare al “centro storico” l’idea dell’“area attrezzata” (da me proposta già dal '69). Si proponeva di trasferire quelle aziende che hanno bisogno di nuovi spazi e di compensare diseconomie esterne, dovute al trovarsi in locali inadeguati e in un abitato congestionato. Ma si aggiungeva: “Per l’artigianato dei servizi e delle piccole produzioni, le aree attrezzate potrebbero realizzarsi negli stessi centri storici attraverso l’utilizzo di spazi da individuare e censire. In proposito va ribadito che la distribuzione e la presenza delle attività dei servizi artigianali all’interno della città resta uno dei più importanti problemi della vita odierna, ciò non solo per gli artigiani ma anche per i cittadini fruitori dei servizi.” (Ciro Rota, *Dalla parte degli artigiani*, 1990) Perfino la Vestale dei beni culturali, “Italia Nostra”, aveva osservato nel 1969 che “le esigenze di pura conservazione devono essere temperate con quelle funzionali” e, a proposito dei complessi ambientali (geologici, ecologici, paesistici e urbani), notava che è necessario renderne possibile la conservazione, “quali parti inserite vitalmente in territori più vasti”. Ogni discussione sul “centro storico” finisce per ridursi ad una surrettizia diatriba, quasi un gioco delle parti, fra “conservazionisti” e “sventratori”, come se si fosse di fronte ad una questione meramente edilizia e la soluzione fosse da ricercare nei “progetti” specifici da ritagliare settorialmente su singoli episodi valutati riduttivamente nei soli aspetti formali. Si lasciano così da parte le esigenze più importanti: quella di collocare in una dimensione più vasta, diciamo “metropolitana”, le scelte per il “centro storico”; quella di identificare con chiarezza le attività giudicate compatibili con il tessuto urbano del “centro storico” e di individuare soluzioni insediative adeguate e funzionali; quella di identificare le funzioni terziarie e/o produttive che è possibile e opportuno spostare in altra sede. (Dal Piaz, “Orizzonti economici”, *cit.* pp. 46-48) Il problema di fondo della conurbazione campana, Napoli inclusa, è quella di uno squilibrio cronico fra i vari tipi di domande (di lavoro, di servizi, di verde, di mobilità etc.) e l’offerta (di posti di lavoro, di attrezzature, di infrastrutture urbane). La situazione, per densità demografica, tendenze gravitazionali, congestione, disfunzioni amministrative, è tale che, seppure vi fossero risorse economiche sufficienti, tale offerta non potrebbe essere aumentata fino ad equilibrare la domanda nell’ambito della stessa area. Vi sono problemi di spazio e di disorganizzazione territoriale che non possono essere facilmente risolti. Le proposte di modifica dei pesi territoriali in Campania, negli anni Sessanta, erano fondate, come ho detto, su un’ipotesi di consistenti apporti industriali dall’esterno: ipotesi dimostratasi valida fino al 1970 all’incirca, quando gli aumenti salariali e l’ingovernabilità delle aziende fecero crollare gli investimenti e crearono seri problemi a quelli già realizzati, fra cui soprattutto quello dell’Alfasud. Da allora, mentre si moltiplicano i discorsi sulla sostenibilità e la qualità della vita, si sono persi di vista sia i pochi progressi che si stavano faticosamente compiendo sia le questioni di fondo: quella secondo cui la linea da seguire non era la disseminazione, ma quella l’accorpamento di funzioni (terziarie o manifatturiere) perché costituiscano nuclei minimi vitali, capaci di resistere alle diseconomie

dell'ambiente, temi inassimilabili nel clima prodotto dall'enfasi sulla "partecipazione"; e, inoltre, quella di stabilire la dislocazione più appropriata di questi nuclei o pesi sul territorio regionale.

La prospettiva "appenninica"

8. Attualmente s'intravede, comunque, qualche possibilità di riprendere in modo nuovo i discorsi avviati e poi abbandonati. Sta prendendo forma nel Mezzogiorno continentale interno una certa armatura urbano-industriale, che gradualmente va avvicinandosi alla conurbazione campana. E' il caso di richiamare brevemente alcuni tratti di questa trasformazione, ai fini del discorso che sto sviluppando. Partendo da sud, vi è lo sviluppo in corso fra le Murge e il Materano: il polo dei salotti in pelle, fra Santeramo, Altamura e Matera, che in poco tempo è arrivato ad esportare per una cifra di oltre 1200 miliardi di fatturato annui. Un po' più a nord, sul bordo lucano del Tavoliere vi è lo stabilimento Fiat di Melfi; e, lungo la valle dell'Ofanto, sembra aver attecchito l'industrializzazione "forzata" del post-terremoto, specialmente a Lavello (abbigliamento). Per la Campania, l'*Atlante dei distretti industriali dell'Unioncamere* registra quattro distretti, tutti nell'area appenninica e preappenninica: S. Marco dei Cavoti (Bn) (tessile e abbigliamento); i due distretti contigui di Montemiletto (arredamento) e Taurasi (pelli, cuoio, calzature) in provincia di Avellino; e Solofra (Av), sul bordo della conurbazione, che è il più grande, ed è specializzato anch'esso in pelli, cuoio e calzature. Teramo, Chieti, Pescara, Isernia, l'Aquila, sono le cinque province più industrializzate del Mezzogiorno (Teramo con un indice di industrializzazione, cioè di addetti all'industria per mille abitanti, superiore a quello del Centro-Nord). Nel campo della meccanica ad alta tecnologia, le province dell'Aquila, di Chieti e Teramo, dal 1986 al 1995, sono passate (in vecchie lire) da 14 miliardi a 1061 (!); Chieti, Pescara, Teramo da 59 a 396 per la meccanica varia. Le province di Chieti, Pescara, Teramo, sono passate da un valore di 77 miliardi di esportazioni nel 1986 a 437 nel '95, per l'abbigliamento; Chieti e Teramo da 61 a 172, per il cuoio e calzature, Teramo, per lo stesso periodo, da 13 a 103 per i mobili e da 3 a 48 per gli strumenti musicali (Bodo, Viesti, *op. cit.* pp. 135-137). Capisaldi di "distretti" urbano-produttivi già sono la Conca dell'Aquila, la Conca del Fucino con Avezzano, l'alta valle del Sangro con Castel di Sangro. Si rinvergono "sistemi locali" urbani dotati di vitalità economica, come l'area di Venafro-Isernia, dove già dalla fine degli anni '70, almeno nei centri superiori a 5000 abitanti si è assistito ad una stabilizzazione degli equilibri demografici e, a partire dagli anni '80, ad uno sviluppo della piccola e media impresa. La provincia di Isernia presentava al censimento del '91 un indice di industrializzazione quasi doppio di quello medio del Mezzogiorno (94, 4 addetti per mille abitanti contro i 53,5 del Mezzogiorno) con un incremento del 65% rispetto a quello del 1981. L'industrializzazione abruzzese e molisana tende ad un'integrazione economico-territoriale non solo lungo l'asse costiero verso Ancona-Pesaro e verso sud, ma anche verso ovest. Forse è eccessivo sostenere che si sta formando una direttrice l'Aquila - Sulmona - Castel di Sangro - Campobasso - Benevento - Avellinese - Basilicata, che potrebbe costituire l'asse di una nuova integrazione tra sistemi urbani minori del Mezzogiorno appenninico e aree urbane dei due versanti, adriatico e tirrenico (tenendo ovviamente conto su quest'ultimo versante degli sviluppi industriali di Frosinone e di Latina). (Cfr I. Talia, *Reti di comunicazioni, città e territorio nel Mezzogiorno*, "Studi Marittimi", lugliodiceembre 1995). Da Frosinone, dall'Abruzzo interno e dal Molise sta, comunque, prendendo consistenza una rete urbana minore e interna, di riequilibrio e di integrazione con le più

avanzate antenne della conurbazione campana. Il sistema molisano si completa, incentrandosi sul sistema locale urbano di Campobasso verso Termoli e verso Benevento, per riconnettersi anche lungo questo versante con la conurbazione campana. La contiguità territoriale è un elemento importante dello sviluppo economico, come mostrano l'esperienza del Veneto, la cui prima espansione negli anni '50 e '60 fu dovuta in modo rilevante alla contiguità col Nord-Ovest del paese; quella dell'Emilia-Romagna, contigua al Veneto; della Toscana, contigua all'Emilia sul versante tirrenico, e delle Marche contigue alla Romagna sul versante adriatico; quindi dell'Abruzzo, contiguo alle Marche e del Molise, contiguo all'Abruzzo. E' possibile pensare che, grazie a politiche appropriate, zone campane con caratteristiche attuali o potenziali di "distretto", come la conurbazione aversana, quella casertana, l'area Teano-Caianello-Vairano, l'Arianese, il Solofrano, la conurbazione avellinese, Benevento con le valli Telesina e Caudina, potranno integrarsi con le aree interne dell'Appennino meridionale e quindi del Molise, dell'Abruzzo, della Basilicata e della Puglia, oltre che con il Lazio meridionale. Gli apporti industriali esterni potrebbero tornare (come è avvenuto in Puglia col patto territoriale di Manfredonia stilato con gli industriali veneti), qualora la competitività territoriale della Campania dovesse migliorare. La contiguità può sostituire, almeno temporaneamente, il contributo dell'industrializzazione esogena, di cui, comunque, vi sarà bisogno. Questi accenni dovrebbero, ad ogni modo, bastare a mostrare quanto sia superato il discorso sulla marginalità della Campania interna. Vale la pena di riportare, in proposito, l'annotazione di un difensore del Mezzogiorno "periferico": "differentemente dal passato, i sistemi produttivi emergenti tendono progressivamente ad annidarsi nelle realtà meridionali più interne, nell'osso di Manlio Rossi Doria, in ragione del fatto che queste dispongono di uno stock considerevole di nuove risorse soft per la manifattura, quali disponibilità al lavoro operaio, diffuso consenso sociale all'insediamento, assenza di conflittualità sociale, bassa dinamica salariale, permeabilità all'apprendimento tecnico e flessibilità d'uso della forza lavoro, tessuti civili meno compromessi dalla presenza di criminalità organizzata, che bilanciano ampiamente le classiche diseconomie della localizzazione interna (carenze infrastrutturali e di comunicazioni)". D. Cersosimo, Donzelli, *op. cit.*, pp. 199-200) Tutto questo mostra come la parte meno popolata della regione non sia affatto la zona "marginale", come si può credere secondo una percezione ravvivata dalle ideologie terzomondiste; ma sia parte integrante del Mezzogiorno più vitale. Piuttosto, bisognerebbe riflettere su come la tendenza esaminata consentirebbe di disegnare integrazioni plurisetoriali della base produttiva, nonché di offrire "spazio banale" e "spazio attrezzato", per il risanamento della conurbazione campana. Vi è una proposta dell'arch. Aldo Loris Rossi (*Napoli, a Sud di Manhattan*, Cdm, 28 maggio 2002) la quale, pur senza approfondire gli aspetti economico-sociali, permette d'intravedere almeno l'aspetto più strettamente urbanistico dell'integrazione, intesa come decompressione accompagnata da sviluppo. Loris Rossi si rifà ad una proposta di riequilibrio funzionale fatta da Compagna in *La politica della città* (1967), centrata su un asse economico-territoriale Roma-Caserta-Salerno, secondo cui i due poli - Napoli e Roma - devono formare "sistema". L'analisi territoriale precedente mostra una "forcilla" che si dirama sia nella direzione di Roma sia nella direzione dell'Abruzzo (sarebbe ragionevole, qualora questo discorso dovesse avere un seguito, concentrarsi sull'integrazione del tratto meridionale - a partire da Frosinone, dall'Abruzzo meridionale e dal Molise - di questo asse, che si biforca salendo a nord, verso Roma e verso l'Abruzzo superiore). Nella visione di Loris Rossi, la conurbazione campana (che Rossi, secondo l'uso comune, chiama l'"area metropolitana" partenopea) deve agganciarsi, creando un grande raccordo anulare fra Napoli-ovest e l'autosole. Visto che la distanza fra Napoli e Caserta, circa 23 chilometri, è pari al diametro del raccordo anulare di Roma o a quello dell'isola di

Manhattan, sarebbe logico adottare una visione unitaria, che consideri la Terra di Lavoro come parte integrante di un'unica area di riequilibrio economico-territoriale. Rossi prevede un raccordo di soli cinque chilometri con l'autostrada all'altezza di Capua-Sparanise che faciliti l'accesso all'autostrada per Napoli-ovest, scavalcando lo spazio congestionato che la divide dall'ingresso dell'autostrada ad est. L'anello si salderebbe anche al nuovo aeroporto di Grazzanise, ai due interporti, al *City airport* di Capodichino e all'alta velocità. E' proposta la creazione di tre "green belt", tre cinture verdi, a difesa della produzione agricola di qualità e preziose per evitare altre conurbazioni. Il primo polmone verde andrebbe collocato a ridosso della fascia supercongestionata vesuviana e coincide, in parte, con l'attrezzatura verde a carattere "metropolitano", prevista dalla variante al Prg di Napoli; il secondo nella fascia Giugliano-Quarto-Circumvesuviana Nord; il terzo lungo l'asse Teano-Nola nel territorio dei monti Tifatini. La proposta collima con l'analisi territoriale che mostra l'avvicinamento alla conurbazione campana di varie antenne urbano-industriali provenienti dall'Abruzzo e dal Molise, dal Lazio meridionale, dal tratto superiore della valle dell'Ofanto (che si collega sia col Materano sia col nord barese), dal tratto intermedio della Napoli-Bari. Essa rompe con lo schema radiocentrico della crescita urbana di Napoli (confermato dalla tangenziale), che comporta espansione additiva (a macchia d'olio); fa progredire l'idea della città-regione e della città aperta di Piccinato e Giulio De Luca (e implicita nel lavoro di Compagna): idea, abbandonata – come spero di aver mostrato – non per il sopraggiungere di idee migliori, ma per l'aggravarsi della gara a scavalcarsi e a mistificare prodotta dal clima della contestazione. La proposta conferma l'opportunità di realizzare aree attrezzate ubicate alla congiunzione fra le "antenne" che si sono viste e i sistemi industriali locali esistenti nella parte casertana della conurbazione campana, nei comuni settentrionali della conurbazione napoletana e lungo l'asse Giugliano-Nola. Tutto questo va visto anche e soprattutto in relazione all'emersione del sommerso, in base agli argomenti accennati in precedenza. Qualora si riuscisse a realizzare simultaneità d'intervento nel "centro storico", secondo le linee abbozzate nel paragrafo precedente, e nella conurbazione campana, secondo l'analisi abbozzata in questo paragrafo, per Napoli e la Campania potrebbe riaccendersi qualche speranza non illusoria di recupero. Se si adotta, comunque, come criterio generale da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi quello indicato, nella revisione dell'art. 2, come distribuzione equilibrata della popolazione per tipi di attività e tipi di insediamento, i fattori di squilibrio vanno identificati in un modo più appropriato di quello suggerito dal Ptr, come ho mostrato finora § 1-4, 7, 8)

Le grandi zone omogenee sub-regionali

9. Una normativa urbanistica regionale deve tener conto delle caratteristiche della regione cui si applica. Caratterizzata da un grosso addensamento demografico costiero che va dal golfo di Napoli al golfo di Salerno dove sono concentrati più dei due terzi della popolazione regionale su di una superficie pari a circa 1/10, senza che per questa massa di popolazione sia complessivamente disponibile una base economica adeguata, la conurbazione campana, che comprende circa quattro milioni e mezzo di persone, deve essere considerata come un'area di "sistemazione", nel senso che sono necessarie iniziative volte a ridurre il degrado, a migliorare il rapporto popolazione/risorse, a comporre comprensori (zone integrate residenza/lavoro) e ad assicurare un livello minimo di servizi. Una definizione troppo precisa delle destinazioni d'uso del suolo, nelle condizioni attuali, finirebbe per cristallizzare situazioni di fatto inaccettabili. Come si è detto (§ 7), esistendo in quest'area uno squilibrio cronico fra domanda e

offerta di risorse territoriali (che si esprime anche e soprattutto riguardo allo spazio), non si può pensare di migliorare l'offerta (di posti di lavoro, di servizi, di spazi ricreativi, di siti qualificati etc) se non si riduce simultaneamente anche la domanda. Non essendo prevedibili né augurabili (se non come *extrema ratio*) flussi migratori a grande distanza, bisogna prendere in considerazione spostamenti di popolazione che si orientino nella stessa regione e nelle regioni contermini, dove sono già disponibili o è più facile creare posti di lavoro. "Sistemazione", nel caso di questa zona, significa che, individuati i singoli episodi richiedenti una tutela assoluta, e stabiliti i vincoli per le fasce di rispetto, occorre identificare le principali aree di gravitazione, le zone di massima congestione e degrado, i sistemi produttivi locali agricoli, artigianali, industriali e commerciali, i carichi insediativi demografici, residenziali, industriali e commerciali sopportabili, inventariare le produzioni richiedenti maggiore spazio e spazio attrezzato, secondo le diverse esigenze, e giungere ad una valutazione di massima della popolazione tollerabile per tipi di insediamento e tipi di attività. Tutto questo dovrebbe essere contestuale alla definizione delle destinazioni d'uso del suolo, che non potranno presentare la rigidità dei piani particolareggiati. In un'area come questa, il principio del piano particolareggiato è messo in crisi dalla difficoltà delle previsioni e, inoltre, dalla scarsa prevedibilità degli effetti delle interdipendenze territoriali. Vi è poi una zona, molto più limitata per superficie e popolazione, corrispondente al limitato bordo della fascia costiera di maggior pregio ambientale (storico, artistico, paesistico, geologico, bordo pregiato escluso dalla prima zona), e dalle isole, dove gli obiettivi di benessere degli abitanti coincidono con la tutela dei beni culturali, perché questi sono la materia prima del turismo. Per questa seconda zona vanno bene i piani particolareggiati, vale a dire minuziosissime descrizioni delle destinazioni d'uso del suolo, riducendo al minimo o anche a zero gli sviluppi edilizi, poiché la conservazione non è incompatibile, in questo caso, con gli altri obiettivi di rilevanza sociale. Vi è, infine, una terza grande area, molto superiore per superficie alla stessa "conurbazione campana", ma poco popolata e ad insediamento sparso, appenninica e sub-appenninica, da distinguere in due sub-aree: di sviluppo ulteriore (prevalentemente costituita da distretti industriali e artigianali, da distretti turistici e zone agricole) e di sviluppo integrale (prevalentemente spazi liberi o terreni agricoli con scarso rendimento, discretamente attrezzati), potenzialmente in grado di ospitare le eccedenze demografiche della conurbazione campana. Per questa grande area valgono criteri di zonizzazione a grandi maglie, fondati su vincoli rigidi soltanto per gli episodi di effettiva rilevanza da accertare rigorosamente. Si tratterà di stabilire nelle due sub-zone in cui l'area si divide la localizzazione di spazi attrezzati per l'industria e l'artigianato, di nuclei di servizi, di migliorare la viabilità minore, di realizzare opere di assestamento o consolidamento dei terreni dove necessario, raccordi ferroviari, centrali elettriche, banche dati, centri di calcolo, e così via. I criteri di pianificazione comunale da adottare in questa grande area non coincidono né con quelli appropriati al bordo costiero e alle isole da preservare intatti né con quelli adatti alla grande area di "sistemazione", rappresentata dalla conurbazione campana. Rispetto alla prima, non vi è bisogno di una regolamentazione delle destinazioni d'uso del suolo come quella che è necessaria dove la compromissione, si può dire, di ogni metro quadro di suolo, può apportare un danno irreparabile sia alle popolazioni locali che alla cultura. Diversamente dalla grande area di "sistemazione", trattandosi di spazi in gran parte vuoti, non vi è la necessità d'inventariare altrettanto minuziosamente le varie forme d'uso del suolo, per riuscire a concepire i modi possibili di far rispettare standard urbanistici accettabili. E' opportuno, piuttosto, che la pianificazione comunale si rifaccia quanto più possibile a un quadro d'insieme intercomunale, fino ad abbracciare gran parte delle rispettive province, in

modo da definire le prospettive di sviluppo, gli incrementi demografici neutrali e programmati e la realizzazione delle infrastrutture in un contesto piuttosto ampio.

Si tratterebbe, dunque, d'identificare innanzi tutto criteri di pianificazione per zone omogenee. I caratteri specifici della regione devono, infatti, essere considerati "a monte" di qualunque esperienza urbanistica comunale e della corrispondente normativa. Il decongestionamento della conurbazione campana è condizione dello sviluppo e della vivibilità in tutta la regione: l'agibilità del territorio, il miglioramento del terziario superiore al servizio di tutto il territorio presuppongono una minore densità demografica e abitativa. D'altronde, data l'insufficiente base economica di questo addensamento demografico non è possibile pensare a un decongestionamento che non sia accompagnato da un rafforzamento delle attività produttive. Questa particolarità della regione conferisce una particolare importanza a ciò che nella normativa va sotto la dizione di "programmazione territoriale regionale". Un primo scopo della revisione proposta è quello di rafforzare il posto della pianificazione economico-territoriale regionale (Ptr e P.o.r andrebbero unificati). Le revisioni proposte per gli artt. 2, 13, 22 e 24 dovrebbero soddisfare a questa condizione. Anticipare le linee generali di un piano economico-territoriale alternativo è servito a giustificare le correzioni proposte. La multidimensionalità della realtà (ecologica, sociale, produttiva, etc.) comporterebbe una pluralità d'interventi, necessariamente dispersiva e al di là delle risorse, soprattutto organizzative, disponibili. Da qui l'importanza di considerare le aree d'intersezione o sovrapposizione fra i problemi e le loro aree di convergenza. Le aree attrezzate sono progetti polivalenti, tali cioè da perseguire diversi obiettivi simultaneamente: o, meglio, tali da generare simultaneamente effetti in diverse direzioni, trovandosi nell'area d'intersezione fra più problemi (Cfr. § 4). Le correzioni da me proposte e commentate finora, e la correlativa analisi territoriale, hanno puntato a individuare alcuni nodi o grappoli d'interdipendenze che hanno effetti su tutto il territorio, per far leva su di essi attraverso un piano economico-territoriale regionale, concepito seguendo la traccia finora elaborata. La pianificazione territoriale va concepita, pertanto, come una trama di progetti, corrispondenti ai nodi strategici di un territorio. Le aree d'influenza dei progetti, componendosi, costituiranno un disegno sociale, economico, territoriale complessivo. Il progetto (secondo la definizione datane nel primo rapporto) è, infatti, l'unità elementare strategica della pianificazione, corrispondente ad una "porzione" o "frazione" significativa del "problema" e, nel contempo, alle possibilità di realizzazione degli "attori" in gioco. Quanto si ricava dal Ptr segnala invece una situazione diversa. I sistemi territoriali locali sono individuati dai Piani provinciali territoriali (Ppt), ricavati dall'assemblaggio di proposte avanzate da gruppi di comuni che si fanno un'idea del proprio territorio e la trasmettono alla provincia, che connette come può le varie proposte o idee. Queste proposte o idee sono sancite talvolta da un "patto" che coinvolge i principali centri di decisione di ciascuna area. La differenza rispetto ai più antichi "consorzi" (industriali, irrigui, di bonifica, di sistemazione montana, etc.) sta nel carattere non settoriale dell'approccio: almeno in teoria, ci si dovrebbe riferire ai principali problemi di un'area vista nel suo insieme. La provincia trasmette, a sua volta, proposte e idee alla Regione, che sembra aver rinunciato ad una sintesi. E' da escludere che la sommatoria di proposte e idee, avanzate dai sistemi locali, sia adeguata a configurare una prospettiva rispetto ai problemi che sono venuti fin qui considerando. Per di più, il metodo del piano territoriale campano recepisce direttive dell'Unione Europea che si riferiscono genericamente alle città (*Urban*) e alla campagna (*Leader*), senza tener conto della loro adeguatezza alla situazione regionale; accoglie l'usuale idea del "perfetto" equilibrio dei "valori" territoriali ignorando o smantellando il po' di fattori agglomerativi che si stanno formando; considera la quantità di popolazione dei comuni come un indice di rango urbano e l'alta

percentuale dei comuni con meno di cinquemila abitanti nelle aree più interne come indicatore di “privazione”, senza tener conto dell’ammontare delle popolazioni complessive nelle province o parti di provincia corrispondenti e delle altre condizioni che ho esaminato; accenna soltanto alla base economica, e in modo incoerente col resto; attribuisce al termine “distretto” quasi un potere magico, che ha a che fare più con gli abusi di linguaggio cui ho accennato in precedenza che con una prospettiva programmatica. Il vero problema è, dunque, di fare in modo che la discussione sulle “norme” offra l’occasione per una diversa valutazione del ruolo di un piano territoriale nel contesto delle norme stesse e, da qui, per una radicale rielaborazione del piano territoriale esistente. Sulla base delle “norme sul governo del territorio”, si prevede il potenziamento di moduli alternativi per l’attuazione degli strumenti urbanistici mediante gli accordi di programma, i comparti edificatori, le società di trasformazione urbana. Gli accordi di programma non hanno un valore chiaro rispetto alla normativa territoriale poiché, in quanto accordi fra diversi attori locali per l’attuazione di un programma, possono essere strumenti tanto di governo che di non governo del territorio. Per questa ragione, possono essere più utili nelle situazioni meno determinate dalla zona che ho definito di “sistemazione”, cioè la grande area della conurbazione campana (salvo casi particolari: Pompei, zone sismiche, zone di dissesto idrogeologico e simili) e nella grande area di sviluppo integrale o ulteriore, piuttosto che nelle zone in cui è necessario l’assoluto rispetto del patrimonio ambientale, come il bordo litoraneo di altissimo pregio e le isole. Possono essere strumento importante di risanamento di questo o quel sub-sistema identificabile nella conurbazione o nella zona dell’Appennino e sub-Appennino, ma solo a condizione di un competente supporto regionale. Il comparto edificatorio sembra corrispondere alla vecchia “lottizzazione”, cioè alla destinazione d’uso del suolo decisa dai privati, salvo apporto pubblico (comunale) per infrastrutture e servizi, spesso a cose fatte. E’ l’utilizzazione ad uso abitativo o altro uso, deciso dai privati, col concorso dei comuni o altri enti per le opere di urbanizzazione (strade, scuole, allacciamenti alle reti idrica e fognaria, etc.). Se non è questo, è un piano particolareggiato. Sarebbe preferibile riferirsi direttamente a quest’ultimo, evitando le ambiguità della dizione “comparto edilizio” per le zone che richiedono una salvaguardia assoluta, nel senso finora precisato. Nel caso delle zone turistiche di altissimo pregio, come si è detto, la salvaguardia collima anche con interessi economici e sociali. E’ questa la linea seguita anche dalla Legge urb. reg. della Liguria. E’ invece inopportuno fare del piano particolareggiato uno strumento centrale nei casi in cui le difficoltà economiche e sociali richiedono previsioni programmatiche che alterino la situazione di fatto, e la cui realizzazione non è certa. Secondo quanto si è detto, la formula del comparto edilizio non è appropriata, però, neppure per la zona di “sistemazione”, dove potrebbe significare ulteriore congestione e degrado. Può essere invece appropriata per la zona più interna d’espansione. Ugualmente ambigua è la dizione relativa all’altro strumento di attuazione, vale a dire alle Società di trasformazione urbana (art. 38). Queste potrebbero essere nient’altro che le note società immobiliari, società private che comprano suoli a prezzo agricolo, costruiscono e incorporano nel prezzo di vendita un costo del suolo di gran lunga maggiorato. Non si tratta di “demonizzarle”, come si è spesso fatto in passato; ma non si vede perché debbano essere consacrate come strumento di attuazione urbanistica privilegiato. Secondo quanto ho proposto, sarebbero necessari interventi di attrezzatura del territorio di tipo abbastanza consistente nell’area di espansione interna, e molto più capillari, di riuso e cucitura, nella zona di sistemazione. Per tutto questo sarebbe più utile una società mista, dotata di autonomia tecnica (e immunizzata, com’è possibile, da certi pericoli che alcuni ritengono inevitabili per le società miste e che dipendono invece da cattiva organizzazione o da un clima di corruzione dominante). Sarebbe opportuno, mantenendo l’art. 38,

sostituire la dizione di “Società di trasformazione urbana” con quella di “Società di sviluppo regionale” (o altra simile: p. es. la traduzione dell’espressione francese *Société régionale pour l’aménagement* (oppure: *l’équipement*) *du territoire*, qualcosa come: Società regionale per la sistemazione e attrezzatura del territorio. Gl’interventi non sarebbero necessariamente di trasformazione urbana ma di attrezzatura di terreni per l’insediamento qualificato di industrie, artigianato o servizi, che non è detto debba avvenire nell’ambito o nelle immediate vicinanze dei centri urbani: inoltre, sarebbe opportuno evitare ogni confusione con le tradizionali immobiliari. Inoltre, dovrebbe trattarsi di un’unica Società regionale, mentre la dizione relativa alla Stu, fa pensare a un numero indeterminato. La mia impressione, come mi pare di aver già detto, è che le “norme” vogliano conciliare una concezione ultraconservatrice con strumenti di attuazione alquanto liberi: condizione che, fra inapplicabilità delle norme e “dynamismo” degli strumenti, potrebbe preludere al ritorno dell’attività edilizia come principale attività, questa volta a livello regionale. Per questo mi sembra preferibile distinguere i criteri di disciplina, almeno in parte, secondo delle zone omogenee, di cui spero di aver offerto almeno l’esemplificazione.