

alessandro dal piaz  
da "edilizia popolare" n. 166-1982

Il programma straordinario  
nel quadro delle vicende urbanistiche della città

COMUNE DI NAPOLI  
Dipartimento pianificazione urbanistica - Casa della città



## 4.2. Il programma straordinario nel quadro delle vicende urbanistiche della città

Alessandro Dal Piaz

1. Quando, il 23 novembre 1980, il terremoto colpisce la Campania e la Basilicata, a Napoli sono in atto, con diversa intensità e iniziati in tempi non coincidenti, complessi processi di trasformazione che coinvolgono, anche in modo contraddittorio, la distribuzione della popolazione e delle attività e la loro organizzazione fisica sul territorio. Non è il caso di tentarne qui una analisi sistematica; basterà — ai fini del nostro discorso — citarne solo alcuni che sembrano i più significativi.

In primo luogo, occorre rilevare che la dinamica conurbativa nell'area circostante la città continua secondo il peculiare modello "a spirale" che si è realizzato con la massiccia e disumana urbanizzazione, prima delle colline e delle aree occidentali all'interno dei confini comunali, poi della fascia vesuviana costiera, quindi dei territori esterni nel quadrante settentrionale, ed ora, oltre che generalmente nella seconda cintura esterna dei comuni, più massicciamente della direttrice nord-occidentale.

Va, però, sottolineato come tale processo, nelle prime fasi sostenuto quasi esclusivamente dalla speculazione edilizia e concretatosi, quindi, nella realizzazione di un'immensa *banlieue*-dormitorio variamente intrecciata o sovrapposta alle preesistenze insediative di tipo prevalentemente rurale, si complichino ora per la presenza di altre componenti, quantitativamente e fisicamente minoritarie, ma non trascurabili sul piano complessivo.

Si assiste, infatti, oggi ad una diffusione nell'area napoletana dell'"economia sommersa", specialmente delle produzioni di seconda qualità nei settori del vestiario, delle calzature e delle pelletterie, con cicli produttivi parcellizzati basati sul lavoro a domicilio. Tale espansione sembra, per molti aspetti, intensificarsi proprio nelle zone di più recente e massiccia urbanizzazione, molto probabilmente per il fatto che, attualmente, è l'offerta di abitazioni a orientare gli spostamenti di popolazione da Napoli, in particolare delle correnti composte da famiglie di recente formazione (correnti che costituiscono una vera concentrazione di forza-lavoro). In parallelo, si ha anche un'espansione, alla scala provinciale ed oltre (verso Caserta), degli insediamenti di piccole e medie industrie, di cui molte provenienti dal capoluogo: ciò si iscrive, da un lato, nel processo di "deindustrializzazione" di Napoli, da cui fuoriescono le unità produttive più dinamiche verso spazi meglio organizzabili e, dall'altro, nella ricerca, da parte del sommerso emergente, di situazioni ambientali (specie in rapporto all'assenza di tradizioni sindacali) più favorevoli per consolidarsi.

Una terza componente, manifestatasi più di recente, è, infine, la terziaria: quelli di singole unità aziendali, o anche di "grappoli" di aziende, — specie nel commercio e con particolare intensità nel commercio all'ingrosso, — che proiettano dipendenze o addirittura "sciamano" direttamente verso l'esterno, non sono più rari casi sporadici ma sembrano costituire una tendenza ormai definita.

Deriva da tutto ciò un quadro delle trasformazioni territoriali nell'area napoletana, che, per essere l'effetto di una sommatoria di decisioni individuali vincolate solo dalle logiche di un mercato distorto quale quello fondiario-immobiliare, risulta ancor più caratterizzato da condizioni di congestione, di disordine, di spreco (è appena il caso di ricordare quanto pervicace sia la resistenza della Regione Campania a svolgere in modo unitario ed organico i compiti istituzionali che ad essa spettano in materia di programmazione della spesa pubblica e di pianificazione del territorio).

I processi di cui si è accennato provocano contraccolpi significativi anche sulla struttura interna della città. Nelle fasce periferiche, talvolta tappe intermedie nelle traiettorie del decentramento produttivo, più spesso sedi di impianti industriali che si trasfe-

riscano trasformando i vecchi stabilimenti in depositi, ingombranti quanto improduttivi e deprimenti.

Ma soprattutto nel centro storico, dal quale proviene la massima parte del sommerso che si trasferisce come tale o perché "emergente". Un processo strisciante di svuotamento demografico ha portato ad un ulteriore decremento di circa 45.000 residenti tra il 1971 ed il 1981, riferito alla parte di tessuto urbano che il piano regolatore classifica come centro storico. Sono gli strati giovani di popolazione a trasferirsi, alla ricerca soprattutto di abitazioni più adeguate e/o a minor prezzo: ne consegue l'invecchiamento medio della popolazione residente nel centro storico, che è un ulteriore elemento di indebolimento nella lotta contemporanea sui due fronti, contro il degrado e contro le trasformazioni speculative. Gli antichi appetiti sono tuttora pronti a manifestarsi con rinnovata aggressività ed ampiezza in termini globali, non appena errori o incertezze nella politica urbanistica comunale ne forniscano la possibilità. Ma essi non sono certo inerti e indifferenti già ora, di fronte al variegato comporsi di interessi e di interventi prevalentemente pubblici che — direttamente o indirettamente — assumono il centro storico come riferimento (cioè senza contare il processo, finora intenso ed ininterrotto, di terziarizzazione dei quartieri "direzionali", o di loro parti: di S. Ferdinando, di S. Giuseppe, di Porto, di Pendino, di Chiaia, ma anche del margine orientale di Montecalvario o di ampie parti di S. Lorenzo).

Interventi che incidono — dicevamo — sul centro storico: direttamente, con i numerosi restauri di monumenti — sia pure finì a se stessi ed episodici — o con i programmi espansionistici dell'Università o con i progetti di ammodernamento delle infrastrutture primarie di trasporto (linea 1 della "metropolitana napoletana" da Secondigliano al Vomero, a Piazza Garibaldi; linea tranviaria rapida, lungo la direttrice costiera Soccavo - Fuorigrotta - Piazza Municipio - S. Giovanni a Teduccio - Ponticelli). Ma anche indirettamente si manifestano altre pressioni sul centro della città: con ipotesi quali il nuovo svincolo della Tangenziale verso Mergellina o con proposte private di riuso residenziale e terziario dei vecchi impianti industriali in posizioni sub-centrali, ancora sulle zone storiche di Napoli convergono prospettive di investimenti ed aspettative che ne rafforzano il valore polarizzante nei confronti dell'estesa periferia, subalterna e dipendente perfino per i servizi più banali e basilari.

2. Anche sul terreno della politica urbanistica il terremoto trova a Napoli una situazione in movimento. Sono in atto interventi infrastrutturali di notevole rilevanza, dalla costruzione del primo tronco della linea 1 della metropolitana al completamento della grande viabilità nella zona orientale e ad alcune opere decisive per l'adeguamento del sistema fognario, sempre nella zona orientale. Ma è in corso soprattutto un processo di riflessione e revisione interna degli stessi strumenti urbanistici generali, pure se non sempre risulta dichiarata, o comunque leggibile, una connessione meditata e consapevole con tutti i processi evolutivi cui si è prima accennato.

Si tratta di un processo di riflessione che si sviluppa, nell'arco di quasi un decennio, in modo non lineare né continuo, nel quale s'intrecciano con peso diverso, fra loro e nel tempo, esigenze e posizioni non omogenee e neppure sempre convergenti.

Sul piano delle valutazioni generali, sono costanti il riferimento alla necessità di attivare una dimensione comprensoriale di pianificazione territoriale e quello alla necessità di rivedere — in modo più o meno profondo e radicale — il piano regolatore generale entrato in vigore nel 1972, o almeno i suoi meccanismi attuativi. Risultano, poi, variamente incidenti gli orientamenti

(segue a p. 17)

(segue da p. 10)

politici sul ruolo ed il contenuto produttivo da conferire a Napoli in rapporto al contesto regionale, le diverse posizioni tecnico-culturali sui modi e gli strumenti per fare urbanistica, le esigenze crescenti di impegno partecipativo e di coinvolgimento democratico nei processi di gestione della città, dei servizi pubblici, delle risorse territoriali.

Il piano regolatore, divenuto operante il 31 marzo 1972 con il decreto di approvazione del Ministero dei Lavori Pubblici era stato adottato agli inizi del 1970. Gli assunti di fondo che ne erano alla base si collocavano concretamente nella ideologia "metropolitana" prodotta in quegli anni dall'elaborazione tecnico-politica del centro-sinistra; una ideologia fondamentalmente ottimistica, che individuava una organica connessione fra Napoli e l'area su essa gravitante basata sulla funzione di grande metropoli di servizi da far assumere al capoluogo e sullo sviluppo urbano e produttivo dell'*hinterland* da mettere facilmente in moto mediante alcune grosse opere infrastrutturali e la concentrazione di fattori agglomerativi in alcune zone strategiche ("città nolana", "città avversana"...).

Le scelte politiche di fondo del PRG, infatti, si articolavano intorno all'assunzione di un "tetto" residenziale pari a un milione e centomila abitanti (l'area metropolitana avrebbe assorbito il surplus demografico, già all'epoca prossimo alle centomila unità), all'opzione per la terziarizzazione intensiva della città (nuovo centro direzionale per oltre 5 milioni di mc e ristrutturazioni per la creazione di centri di quartiere in tutti i punti nodali del tessuto storico come delle fasce periferiche), al sistema di grande viabilità autostradale (Tangenziale e "bretelle" varie nella zona orientale), all'*urban renewal* come metodo di intervento generalizzato sull'edilizia esistente (sostituzione edilizia lotto per lotto nelle zone C2 e grande, radicale ristrutturazione urbanistica nelle due aree "strategiche" dei *quartieri spagnoli* e della fascia lungo Corso Garibaldi, per le quali lo stesso piano prevedeva massicce conseguenze in termini di esodo e di sostituzione sociale).

Il decreto ministeriale di approvazione del PRG introduceva alcune rilevanti modifiche che, senza porre in questione le scelte politiche fondamentali, si richiamavano ad una più estesa e generalizzata difesa dei valori storici ed ambientali. Venivano, infatti, vincolate a parco pubblico di valore paesistico molte aree precedentemente destinate ad attrezzature pubbliche, veniva prescritto il trasferimento delle industrie di base con elevati effetti inquinanti (in particolare, per le zone allo stato occupate dall'Italsider si prevedeva la sostituzione, in parte, con industrie manifatturiere non inquinanti e in parte — lungo la costa — con verde ed impianti turistici) e, soprattutto, si estendeva notevolmente il perimetro della zona classificata come centro storico, includendovi, in pratica, tutto il tessuto edificato esistente alla fine dell'Ottocento (con ciò bloccando le ipotesi di radicale riorganizzazione urbanistica dei quartieri spagnoli e della zona ad ovest di Corso Garibaldi). Non veniva, d'altro canto, che marginalmente modificato il meccanismo attuativo, il quale restava ancorato alla predisposizione di piani particolareggiati d'esecuzione estesi ciascuno ad una sottozona omogenea di piano o ad un "ambito" (delimitazioni introdotte dal PRG come riferimento al bilancio fabbisogno/offerta di spazi per attrezzature pubbliche e, pertanto, di dimensioni notevolmente estese).

In effetti, la maggior parte delle scelte concrete era stata rinviata a tempo indeterminato — tale essendo, per necessità di cose, quello "prevedibile" per l'entrata in vigore di p.p.e. tanto vasti e difficili — caratterizzando in definitiva il PRG come generico e velleitario piano d'intenti, capace solo di esercitare vincoli più o meno completamente paralizzanti. Tanto più grave e assurda, tale condizione, in quanto le stesse aree occorrenti per gli spazi pubblici e di uso pubblico non erano state tutte individuate, specie nel corpo del tessuto edificato, demandando in misura cospicua anche tale operazione ai piani particolareggiati. Non era per caso, dunque, che si tentò — fra il 1974 ed il 1975 — di affrontare per primo il problema delle aree per gli standard urbanistici, con il cosiddetto *Piano Quadro delle Attrezzature*, studio al quale fu, peraltro, assegnato un binario preciso che metteva di fatto fuori portata tanto le questioni, ad esempio, delle sedi produttive quanto quelle della riorganizzazione diretta dei tessuti residenziali. Il PQA, tuttavia, fornì tre ordini di contributi: da un lato, propose l'incremento delle aree con destina-

zioni pubbliche individuando altri 930 ettari circa da vincolare (in aggiunta ai circa 4.792 del PRG) documentandone stato e caratteristiche; dall'altro, anche sulla base di un'articolazione delle attrezzature in funzione dell'intrinseca necessità di ciascuna di risultare più o meno vicina agli utenti, propose una specificazione delle destinazioni di tutte le aree vincolate e vincolande, tentando al contempo di qualificarle come "sistema continuo strutturante" dello stesso organismo urbano; dall'altro lato ancora, pure in relazione alle innovazioni recenti in materia di decentramento amministrativo, argomentò la assoluta necessità, per una efficace gestione delle attrezzature e dei servizi pubblici, di una coincidenza territoriale di distretti scolastici, unità sanitarie locali e consigli circoscrizionali (singoli o associati), proponendo a tal fine una specifica soluzione.

Il *Piano Quadro delle Attrezzature* è rimasto solo uno studio senza diretta validità giuridico-amministrativa: la sua utilità, tuttavia, è dimostrata dalla diffusa consapevolezza, che esso ha prodotto, dell'impraticabilità del riferimento agli "ambiti" e della inapplicabilità, pertanto, del meccanismo attuativo del PRG così come esso sussiste tuttora.

Con più corposa incidenza operativa, viceversa, tra il 1976 ed il 1979 sono state condotte a termine alcune iniziative di politica urbanistica che hanno portato, di fatto, a significative revisioni, almeno parziali, dell'ideologia centrale del PRG. Ci riferiamo, ad esempio, all'avvio della costruzione della linea metropolitana (già in precedenza progettata) partendo però dal Vomero e in direzione della periferia settentrionale dove si conetterà con la ferrovia regionale Alifana: una scelta di apertura verso il territorio extra comunale non del tutto inscrivibile nel precedente quadro di rapporti egemonici fra capoluogo metropolitano (e sue zone centrali) e cosiddetto *hinterland*.

Ma ci riferiamo, soprattutto, alla variante con la quale si è decisa la permanenza definitiva dell'Italsider a Bagnoli, variante la cui storia "politica" si è svolta tutta sotto il segno dell'impegno contro la terziarizzazione parassitaria della città, ed alle modifiche della convenzione per il nuovo centro direzionale, per le quali il Comune è divenuto il titolare di oltre la metà della cubatura prevista, potendo in tal modo ridimensionare fortemente l'inseadimento, rendendolo proporzionale alle necessità solo locali, e caratterizzarlo in senso funzionale alle esigenze pubbliche. Al di là dei loro specifici limiti, anche non marginali, dalle due iniziative esce sostanzialmente rivisto lo "scenario atteso" dell'assetto urbanistico "metropolitano" che ha perso il riferimento schematico ad un ordine piramidale, metropoli terziaria — *hinterland* industriale — regione agricola, per riacquistare caratteri, se vogliamo meno rassicuranti, certamente più realistici, impegnativi e al limite contraddittori, di complessità funzionale in una prospettiva più piatta e intricata ma meno squilibrata e diseguale.

3. Il "piano delle periferie" adottato dal Consiglio Comunale di Napoli nella primavera del 1980 si colloca, nel processo che abbiamo cercato di sintetizzare, in un punto cruciale, tendendo ad imprimere ad esso una svolta definita e decisiva.

Si tratta di un programma di riqualificazione dei nuclei storici degli ex comuni autonomi (Pianura, Soccavo, Chiaiano, Secondigliano, Piscinola, Marianella, Miano, S. Pietro a Patierno, Ponticelli, Barra e S. Giovanni a Teduccio), che furono aggregati al Comune di Napoli in massima parte durante il regime fascista e via via inglobati e soffocati dalla caotica espansione recente della periferia napoletana, continuando tuttavia — per la forza intrinseca dell'armatura storica del territorio — a costituire nodi significativi nella complessiva maglia insediativa napoletana.

Partendo da tale valutazione, "il piano delle periferie" intende conferire a quei nuclei qualità funzionali e morfologiche di livello urbano, utilizzando in modo coordinato strumenti diversi, piani di zona 167, piani di recupero e zone di recupero, e puntando, in particolar modo, su una rilevante dotazione di attrezzature pubbliche, anche di livello superiore. Il dimensionamento (circa 6.000 alloggi per circa 25.000 abitanti in piani di zona ex lege 167, circa 5.800 alloggi in piani di recupero), oltre ad una ipotesi concreta di disponibilità di risorse finanziarie nell'arco di alcuni anni, fa riferimento alle necessità derivanti dall'attuazione coordinata di interventi pubblici e privati su tessuti residenziali i cui abitanti devono essere tutti riallocati nelle stesse aree a riqualificazione effettuata (è per questo, ad esempio, che i piani di zona

sono lievemente superdimensionati, per poter accogliere anche le famiglie che dovessero restare senza abitazione negli adiacenti piani di recupero).

Sono numerose le considerazioni che si potrebbero sviluppare a proposito del "piano delle periferie" e della novità rilevante che esso rappresenta non solo in rapporto alla storia urbanistica della città, ma anche nelle più complessive vicende della pianificazione in Italia. Tralasciando di soffermarsi su caratteri pure tutt'altro che marginali (si pensi, ad esempio, alla originalità di una politica di recupero avviata prioritariamente nella periferia, oppure all'intreccio organico, ma secondo strategie controllate dall'ente locale, fra intervento pubblico e intervento privato e così via), esaminiamone brevemente alcuni aspetti più pertinenti ai ragionamenti che venivano sviluppando.

In primo luogo, in rapporto ai processi evolutivi cui si faceva cenno all'inizio, il piano — per la sua dimensione e le caratteristiche di organico sistema di interventi alla scala dell'intera città che aspira ad assumere — dimostra la piena consapevolezza del valore strategico delle fasce periferiche interne ai confini comunali e la corrispondente volontà di governare le trasformazioni territoriali in una logica di sviluppo equilibrato; cioè, innanzitutto, prevalentemente qualitativo, nella prospettiva di indurre effetti coerenti tanto verso il centro storico quanto verso i comuni contermini.

In particolare, per quel che concerne il contesto sovracomunale, nel momento in cui finalmente si diffonde la convinzione che i problemi dei congestionati comuni dell'*hinterland* non sono né disgiungibili né dissimili da quelli del suburbio interno napoletano, il piano delle periferie si pone anche come un indirizzo razionale ed avanzato, una sorta di modello cui richiamarsi di fronte al riemergere di proposte stantie del tipo delle "nuove città".

Un altro aspetto che vale la pena di citare concerne il fatto che — pur nei limiti di un programma di riqualificazione solo urbanistica — il piano delle periferie contribuisce, sia pure implicitamente, al superamento delle posizioni che, contrarie in modo indiscriminato ad ogni sviluppo delle attività terziarie, che hanno per qualche anno dominato il dibattito circa il contenuto produttivo della città: anche se ciò avviene solo in rapporto alle attrezzature pubbliche ed ai servizi di base, la rivalutazione del terzia-

rio urbano moderno come una componente essenziale della riqualificazione delle zone periferiche costituisce un'iniziale revisione che promette proficui sviluppi anche ad una scala e con una portata più vasti.

Ma è soprattutto in rapporto al superamento delle tradizionali impostazioni urbanistiche — e quindi, indirettamente, anche in relazione alle necessità di revisione dei meccanismi attuativi del PRG — che si individua, probabilmente, il più interessante significato del piano delle periferie.

Da molti anni si è sviluppata, nelle sedi politiche e ancor più vivacemente e diffusamente in quelle tecnico-culturali, una polemica accesa sull'urbanistica e sulla pianificazione che spesso viene riduttivamente riferita ad una pretesa "crisi della disciplina" (ciò consente, tra l'altro, a molti interlocutori di limitarsi all'argomentazione dei rilievi critici, evitando poi di confrontarsi con le difficoltà di avanzare proposte o di assumere, comunque, posizione).

In effetti, per troppo tempo anche le migliori energie del settore si sono esaurite in battaglie di principio sui fondamenti legislativi dell'urbanistica, mentre nella pratica professionale ed amministrativa la pianificazione veniva frequentemente ridotta, e non solo per le carenze del quadro istituzionale e giuridico, a generiche scelte d'indirizzo (spesso illustrate con lunghissimi vaniloqui ideologizzanti) accompagnate da normative d'impostazione vincolistica, largamente inefficaci. In questo senso, il vigente piano regolatore generale di Napoli è — come si vedeva prima — un vero caso paradigmatico.

Di fronte a tali situazioni, in genere analizzate solo superficialmente, è stato di moda lanciarsi in una svalutazione *tout court* dell'urbanistica e del piano, ritenendo risolutivo contrapporvi il "progetto", spesso inteso in termini strettamente architettonici. A Napoli, paradossalmente, non è mancato chi, contro un piano regolatore paralizzante ed inefficace, del quale peraltro subiva oscuramente la meccanica, ha sostenuto la linea del "progetto", ma generalizzato fino a proporsi come il ridisegno, una volta e per sempre, di tutta la città in ogni suo dettaglio fisico.

Alla fine degli anni Settanta, è maturato anche in sede legislativa il rinnovamento che ha finalmente determinato le condizioni per compiere in modo più diffuso e sistematico quel salto concettua-

**Tabella 1: Popolazione, alloggi, indice di occupazione del suolo. Dati di convenzione, per comprensorio e per ambito di intervento**

Comprensorio	Nuova edificazione				Riqualificazione									Recupero					
	Sup. tot. (mq)	Cub. prev. (mc)	Alloggi fam. pres. (n)	Abit. prev. (n)	Sup. tot. (mq)	Sup. occ. % sulla sup. tot.	Alloggi esist. (n)	Famiglie pres. (n)	Vani esist. (n)	Abit. pres. (n)	Cub. prev. (mc)	Alloggi fam. prev. (n)	Abit. prev. (n)	Sup. tot. (mq)	Sup. occ. % sulla sup. tot.	Alloggi esist. (n)	Famiglie pres. (n)	Vani esist. (n)	Abit. pres. (n)
Localizzazione	a1	a2	a3	a4	b1	b2	b3	b4	b5	b6	b7	b8	b9	c1	c2	c3	c4	c5	c6
Soccavo	26.000	67.500	180	900	53.500	42.200 (78,9)	232	230	507	1.000	108.000	300	1.300	155.536	101.952 (65,54)	792	700	1.649	2.800
Pianura	113.000	255.000	680	3.450	140.000	38.000 (27,7)	527	528	987	2.039	197.000	580	2.250	56.352		516	519	1.044	2.173
Chiaiano	28.545	39.750	133	530	—	—	—	—	—	—	—	—	—	66.832	58.032 (86,83)	460	410	974	1.650
Piscinola Mar.	—	—	—	—	214.840	191.690 (89,22)	920	925	1.734	3.861	355.500	996	4.217	47.200		399	420	790	1.541
Miano	4.200	15.000	40	200	159.000	42.000 (26,41)	606	538	1.025	2.424	233.600	630	71.108		449	426	809	1.745	
Secondigliano	41.000	112.500	300	1.500	160.700	33.700 (20,97)	569	510	803	2.250	208.850	580	2.500	80.016	62.016 (77,5)	710	680	1.164	2.700
S. Pietro	43.500	114.000	304	1.520	147.500	38.000 (25,76)	464	458	748	2.003	179.100	490	2.150	87.472	44.272 (50,6)	360	349	606	1.391
S. Arpino	87.500	247.500	660	3.300	88.450	26.000 (29,39)	333	306	578	1.230	130.000	380	1.540	70.832	54.832 (77,4)	805	743	1.854	3.064
Ponticelli	—	—	—	—	134.150	44.100 (32,87)	669	607	1.110	2.451	228.150	670	2.760	52.544	49.536 (94,3)	775	663	1.211	2.590
Barra-S. Giovanni	5.600	13.500	36	180	403.550	91.800 (22,75)	1.683	1.571	2.915	6.496	560.750	1.635	6.750	123.440	72.240 (58,5)	573	597	1.490	2.869
Ponticelli (167)	1.706.000	1.353.600	3.760	15.028	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Secondigliano (167)	41.360	163.440	326	2.066	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Centro urbano	75.154	292.625	799	3.950	5.100														
<b>Totale</b>	<b>2.170.859</b>	<b>2.681.415</b>	<b>7.218</b>	<b>32.624</b>	<b>1.506.790</b>	<b>548.290 (36,39)</b>	<b>6.003</b>	<b>5.718</b>	<b>10.407</b>	<b>23.754</b>	<b>2.200.950</b>	<b>6.360</b>	<b>26.457</b>	<b>811.339</b>	<b>442.880 (54,6)</b>	<b>5.839</b>	<b>5.507</b>	<b>11.591</b>	<b>22.523</b>

le nella pratica urbanistica intorno al quale, prima, si affannavano pochi anticipatori non sempre ascoltati (non è il caso che proprio sul "nocciolo" di tale rinnovamento si ripetano oggi attacchi moderati e restauratori).

Con la legge 10/1977 è stato sancito il principio della connessione fondante tra programmazione poliennale dell'impiego delle risorse finanziarie (in particolare della spesa pubblica) e pianificazione urbanistica, per ciò stesso non più generica e "intenzionale", ma invece operativa e specificata; e con la legge 457/78 si è dato impulso e prospettiva a quella politica del recupero urbano che, praticata non solo sotto il profilo strettamente edilizio, bensì coinvolgendo anche la dimensione sociale ed economica degli insediamenti preesistenti, risulta oggi la più idonea a confrontarsi con i problemi delle nostre città e, soprattutto, la più efficace a produrre reali cambiamenti nella struttura urbana e nel modo di usarla (nella "qualità della vita", come dicono, efficacemente, i *mass-media*).

Il piano delle periferie, costruito in modo consapevole su una linea di recupero urbano e su una concezione dell'urbanistica come intreccio organico tra scelte politiche e strumenti per attuarle, tra pianificazione e gestione, è un esempio più che rilevante, sia per la dimensione che per il tipo di contesto e di problemi con cui si misura, del rinnovamento oggi possibile della disciplina, in particolare del modo di porre in questione, incidendovi secondo direzioni prescelte, l'intero organismo urbano, agendo con le risorse disponibili, per definizione scarse, in modo coordinato su parti significative o "strategiche" di esso.

Un modo nuovo di pianificare che, tagliando corto con gli esautistici scenari dei quadri programmatici globali, condannati perciò a restare generici fondali sempre più polverosi e inutili, obbliga a stabilire priorità, a compiere scelte reali, a selezionare interlocu-

tori, a definire soluzioni urbanistiche progettate (entro cui, fra l'altro, c'è poi lo spazio per rivalutare realmente anche il progetto architettonico, se il piano, come deve, fissa le regole per costruire, o riqualificare, il tessuto edilizio, definisce gli elementi strutturali sul piano funzionale e su quello morfologico, individua i nodi "compositivamente" decisivi e così via).

4. Nella primavera del 1981, la legge per le zone colpite dal terremoto prevede la predisposizione e l'attuazione, con procedure speciali, di un programma straordinario di edilizia residenziale statale nell'area napoletana, dimensionato complessivamente in 20 mila alloggi.

L'intervento è destinato alle necessità del capoluogo, ma, ove non sia possibile localizzarlo interamente nel suo territorio comunale, può interessare anche altri comuni della provincia: in tal caso, sarà consentito incrementare il numero degli alloggi in ciascun comune diverso da Napoli di una quota pari al 20% per tener conto dei fabbisogni locali.

I rischi che si aprono davanti al Sindaco di Napoli, nominato all'uopo Commissario Straordinario di Governo, sono enormi: 20 mila nuovi alloggi, circa 100 mila vani — secondo le stime "a caldo" — costituirebbero un peso insediativo tanto rilevante da poter provocare il collasso di strutture urbane anche più articolate, consolidate ed equilibrate di quella napoletana. A maggior ragione quando i tempi attuativi sono fissati assumendo, giustamente, la rapidità come un obiettivo fondamentale da garantire. La strada maestra non può che essere quindi, quella di rifiutare "soluzioni di emergenza" come risposta all'emergenza e di resistere alla facile tentazione di programmare l'intervento come integralmente aggiuntivo, adottando invece la linea "strutturale" della riqualificazione urbana come la sola utile per affrontare i

**Tabella 2: Quadro riassuntivo delle attrezzature previste dal programma straordinario: dati di convenzione**

N. Localizzazione	Nuova edificazione				Riqualificazione				Totale attrezzat.	mq/ab*
	Istruzione	Verde e sport	Interesse comune	Parcheggi	Istruzione	Verde e sport	Interesse comune	Parcheggi		
1 Soccavo	2.250	5.360	—	2.250	—	14.690	5.460	3.200	33.210	15,09
2 Pianura	7.080	30.600	6.800	8.500	13.500	27.000	6.750	6.750	106.980	18,76
3 Chiaiano	7.520	4.225	4.000	2.000	—	—	—	—	17.745	33,48
4 Piscinola - Marianella	—	—	—	—	14.670	62.690	17.950	12.160	107.470	25,49
5 Miano	—	—	—	—	3.750	58.650	10.900	7.800	81.100	28,97
6 Secondigliano	9.420	3.150	—	3.750	7.500	57.700	10.500	7.500	99.520	24,87
7 S. Pietro a Patierno	6.300	4.500	—	3.500	3.750	49.850	9.050	6.450	83.400	22,73
8 S. Arpino	5.870	21.130	8.250	7.930	16.270	23.310	1.500	4.170	88.430	18,26
9 Ponticelli	—	—	—	—	6.000	29.900	11.350	6.750	54.000	20,00
10 Barra - S. Giovanni	—	—	—	—	41.400	166.200	23.200	20.300	251.100	36,23
11 Ponticelli (167)	197.133	308.417	8.000	70.538	—	—	—	—	584.088	38,86
12 Secondigliano (167)	53.400	55.000	63.450	4.890	—	—	—	—	176.740	85,55
<b>Totale</b>	<b>288.973</b>	<b>432.382</b>	<b>90.500</b>	<b>103.358</b>	<b>106.840</b>	<b>489.990</b>	<b>96.660</b>	<b>75.080</b>	<b>1.683.783</b>	<b>28,50</b>

(\*) La variabilità degli standard rilevabile dalla tabella va inquadrata nella impostazione del dimensionamento complessivo delle attrezzature.

Per tale dimensionamento è stata seguita, in quasi tutti i comprensori, l'indicazione suggerita dalla Regione Campania, di elevare lo standard di dotazione minima di attrezzature, da 18 a 24 mq/ab., per tutti i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

In alcuni comprensori, lo standard è addirittura superiore a tale valore, per l'esistenza di vincoli urbanistici precedenti (aree di rispetto già destinate a verde, superfici vincolate, ecc.); in altri casi, lo standard medio risulta inferiore a 24 mq/ab. in quanto tiene conto della dotazione di servirsi al contorno, che dimostra di poter in parte rispondere ai bisogni espressi dai nuovi insediamenti.

Per quanto riguarda infine le "167" di Secondigliano e Ponticelli, la dotazione media, di molto superiore allo standard ministeriale, è influenzata dalla presenza di una quantità di attrezzature che corrisponde ad un dimensionamento globale per l'intero piano di zona.

Per quanto riguarda le attrezzature previste nel Centro urbano, i valori corrispondenti non sono riportati in tabella perché ritenuti scarsamente significativi, sia per la prevalente localizzazione di tali attrezzature all'interno di lotti residenziali (attrezzature integrate) che per l'ovvia impossibilità di esprimere uno standard, trattandosi di interventi sparsi ed inseriti in un contesto già fortemente urbanizzato.

Sulla base di questi dati complessivi definiti in convenzione, si è successivamente proceduto ad una progressiva articolazione e precisazione delle attrezzature da realizzare. Attualmente le attrezzature in via di conferma per le quali è in corso o già completata la progettazione di massima ed esecutiva, sono le seguenti:

ISTRUZIONE	VERDE E SPORT	INTERESSE COMUNE
14 asili nido 15 scuole materne 10 scuole elementari 7 scuole medie inferiori 2 scuole medie superiori	parchi 1 di 12 ha 11 oltre i 10.000 mq 7 fino a 10.000 mq  4 centri polisportivi 3 piscine	1 centro polivalente per anziani 7 centri socio-sanitari di distretto 10 attrezzature culturali 4 attrezzature amministrative

problemi della città, problemi che il terremoto ha d'un colpo messi tutti insieme all'ordine del giorno, ma che sono il frutto di errori, d'inerzie e di guasti stratificati nei decenni, se non nei secoli.

Le esigenze a cui si deve soddisfare sono numerose e diverse. Bisogna fornire in tempi brevi una consistente risposta alle necessità abitative aggravate dal terremoto. Occorre rapportarsi con i processi evolutivi generali a cui si è accennato all'inizio, tenendo conto delle differenti accelerazioni ed intensificazioni che il terremoto ha prodotto. Bisogna interpretare in senso adeguatamente esteso le finalità residenziali del programma, inserendovi quote di attrezzature e servizi che per numero, dimensione e tipi assicurino all'intervento caratteri e capacità propulsive congruenti con le finalità di un'organica riqualificazione urbana, della quale è possibile, evidentemente, solo avviare una parte iniziale, che però, si inserisca, sia direttamente sia con i suoi prevedibili effetti, in una strategia complessiva coerente ed efficace. Occorre, infine evitare di sconvolgere il quadro urbanistico complessivo con una definizione delle aree e dei pesi insediativi condotta in modo estemporaneo e frettoloso nel rispetto cioè dei tempi frenetici (10 giorni in tutto!) che la legge impone.

Matura così la decisione di avvalersi dei programmi urbanistici ordinari che il Comune aveva elaborato prima del terremoto, già meditati e verificati nel contesto del piano regolatore (inteso come sistema di riferimento unitario ma "dinamico"), che inoltre sono stati specificamente esaminati ed approvati dagli organismi democratici e partecipativi, cioè Consiglio comunale e Consigli circoscrizionali, i quali ora vengono tagliati fuori dal Titolo VIII della legge 219/1981 dal momento che esso affida tutte le responsabilità programmatiche e attuative al Sindaco Commissario.

Ma, soprattutto, matura la decisione di incardinare l'intero programma straordinario sul piano delle periferie, cioè su quella iniziativa "ordinaria" già predisposta, che è organicamente preordinata ad una prospettiva di riqualificazione urbana (d'altro canto, non va trascurata la circostanza che, in larga misura, i danni più gravi del terremoto si sono verificati proprio nelle aree degradate e fatiscenti a suo tempo incluse nel piano stesso). Ad esso vengono affiancate quote del vecchio PZ di Secondigliano e, più massicciamente, di Ponticelli, nonché le aree destinate nella primavera del 1981 all'installazione di "prefabbricati pesanti" nel quadro di un intervento di emergenza fortunatamente poi rimasto inattuato, aree che erano state, con opportuna coerenza, individuate nelle adiacenze dei comparti del piano delle periferie con i quali si ipotizzavano appunto connessioni ed integrazioni funzionali e morfologiche.

Questa scelta fondamentale contiene in sé anche ulteriori elementi di opportunità e tempestività per il fatto che le fasce periferiche risultano, dopo il terremoto, ancora più importanti ed esposte in rapporto alla facile previsione di una tendenza all'estendersi ed all'intensificarsi dei fenomeni dell'abusivismo edilizio che proprio nella cintura della periferia esterna, da Pianura a Chiaiano, da Secondigliano e da S. Pietro a Patierno a Ponticelli, trovava spazi e convenienze.

In tale quadro resta fuori il centro storico, che pure è stato duramente colpito dal terremoto: non si hanno per esso piani attuativi già definiti e neppure chiari e coerenti indirizzi di politica urbanistica che consentano di guardare alle scelte di fondo sulle destinazioni d'uso, sull'organizzazione della mobilità, sull'articolazione di soggetti e di procedure attuative e gestionali, collocandosi entro una prima maglia di caposalda certi. Tuttavia il programma straordinario non può ignorare totalmente le aree edificate centrali ed intermedie; diventa un impegno politico includere, almeno in termini emblematici, qualche iniziativa, anche limitata, su di esse. È così che vengono individuati una serie di interventi di carattere generalmente "puntiforme" che prevedono la realizzazione di residenze o di attrezzature pubbliche mediante il risanamento o la ristrutturazione o la sostituzione di immobili crollati o fatiscenti, generalmente non abitati, presenti nel tessuto urbano della città (solo eccezionalmente, mai comunque nel perimetro del centro storico, sono previste nuove costruzioni in aree libere).

Si tratta di interventi che, accanto al valore di testimonianza effettuale della volontà di riqualificare anche il corpo centrale della città (ma alcuni, specie nel caso delle attrezzature, danno già un contributo non trascurabile in tal senso), intendono per

certi versi — approfittando del carattere straordinario del programma — consentire una concreta sperimentazione delle procedure progettuali ed esecutive più opportune.

A tal proposito, d'altra parte, va sottolineato come per alcuni di questi interventi il programma preveda la contestuale progettazione di "piani di inquadramento" che vengono a configurarsi, di fatto, come veri e propri piani di recupero, conferendo così agli interventi nel centro urbano un ruolo "pilota" di sperimentazione e quindi, sia pure indirettamente, di promozione anche sul versante urbanistico.

In tal modo, il programma straordinario prevede 13.578 alloggi distribuiti in 14 Comparti: 10 raggruppano gli interventi del piano delle periferie ed aree integrate (per circa 8.600 alloggi e relative urbanizzazioni primarie e secondarie), 2 concernono i vecchi PZ di Secondigliano e Ponticelli (per oltre 4.000 alloggi con aliquote di infrastrutture ed attrezzature notevolissime, largamente eccedenti gli specifici standards), 2 comprendono gli interventi diffusi nel tessuto urbano (circa 900 alloggi, numerose attrezzature sportive, alcuni edifici scolastici, numerose attrezzature sociali e culturali, diversi parchi di quartiere ed altre aree a verde pubblico).

In particolare, al fine di organizzare la progettazione e le realizzazioni coniugando l'esigenza della celerità attuativa con quella del necessario approfondimento tecnico-progettuale specie per quanto riguarda l'intervento sull'esistente, i comparti che raggruppano gli interventi del piano delle periferie si articolano in tre sottomultipli: le aree destinate alla nuova edilizia (coincidenti con quelle aggiunte nella primavera '81 al piano delle periferie); le aree su cui si prevedono gli interventi di riqualificazione dell'esistente da progettare e realizzare nell'ambito del programma straordinario (sono le zone, edificate e non, che il piano delle periferie includeva in PEEP, ex lege 167); le aree su cui gli interventi di riqualificazione vengono solo progettati nell'ambito del programma straordinario rinviando la esecuzione alla gestione ordinaria del Comune, secondo quanto previsto dalla legge 457/1978, (coincidono, infatti, con le zone edificate che il piano delle periferie assoggettava a piani di recupero).

Il bando per l'assegnazione degli alloggi, dal canto suo, assumendo come criterio centrale la realizzazione degli obiettivi del piano delle periferie e insieme aprendo la partecipazione anche a categorie (residenti in alloggi impropri, giovani coppie, anziani, sfrattati) che non si possono definire di "terremotati", sottolinea il carattere strutturale dell'intervento, teso a confrontarsi con il ventaglio intero dei problemi di Napoli.

Per la sua composizione e la sua articolazione, in definitiva, il programma straordinario si configura come il nucleo operativo di una più complessa e vasta iniziativa di politica del territorio, che, consapevole della dimensione sovracomunale del problema della casa (oltre 6.500 alloggi del programma non sono stati localizzati nel territorio di Napoli ma in quelli di altri comuni della provincia), adotta come direttiva fondamentale la linea del recupero urbano in una logica di sviluppo equilibrato, in tal senso — potremmo dire — assumendo l'impegno di estendere anche al centro storico le procedure ora applicate nelle periferie, approfondendone le articolazioni progettuali ed attuative sulla scorta stessa degli interventi "sperimentali" diffusi nel centro urbano.

E anche per altri versi si può parlare di carattere sperimentale a proposito del programma straordinario, in relazione cioè all'ampia gamma di tecnologie costruttive che si prevede di impiegare, all'interesse delle applicazioni per il risparmio energetico, all'attenzione posta nello studio delle soluzioni per ridurre le barriere architettoniche e per rispondere in modo diretto anche alle esigenze delle famiglie con portatori di handicap, nonché alle tecniche per il recupero delle abitazioni esistenti (in un'aliquota pari a circa il 15% dello intero programma).

Valutazioni di tal genere — ovviamente — non autorizzano alcuna attenuazione della vigilanza critica, sia in rapporto alla specifica attuazione del programma stesso sia per quanto riguarda le relazioni fra esso e il quadro della complessiva politica urbanistica a Napoli e nell'area napoletana.

I molteplici rischi di errore nella progettazione e nella realizzazione degli interventi sono evidenti, e stavolta non soltanto perché la "materia" è di per sé straordinariamente complessa e delicata: vi si aggiungono anche la forte contrazione dei tempi e le stesse modalità attuative.



La particolare forma innovativa con la quale si è, infatti, tentato di configurare, nel rapporto di concessione delle opere, anziché una delega totale ai soggetti concessionari, una collaborazione operativa tra i consorzi di imprese e di società e la pubblica amministrazione — in qualche modo “concentrata” nelle strutture del Commissariato — non ha alle spalle alcuna esperienza consolidata che induca a sottovalutare dubbi e preoccupazioni o ad allentare la tensione critica: anche per questo aspetto, si è posto grande impegno nell’individuare la soluzione più articolata e organica che però solo la prova dei fatti può convalidare fino in fondo (fino a questo momento, almeno, i risultati sono largamente positivi).

Quanto ai tempi, poi, se da un lato ci sono i rischi classici della fretta, dall’altro c’è il timore che un intervento tanto consistente realizzato in un periodo ristretto come quello ipotizzato dalla 219 provochi contraccolpi non preventivamente controllabili in diverse direzioni, sul mercato della produzione edilizia e del lavoro, sugli stessi assetti urbanistici o sui complessivi meccanismi di distribuzione dei flussi di ricchezza (senza esclusione, ovviamente, la camorra). È evidente che la partita, sotto questo profilo, coinvolge complessivamente la vita politica e sociale della città e le capacità delle forze e dei gruppi che la dirigono. Vale, tuttavia, la pena di osservare che anche a questo proposito la scelta di muoversi nel solco del recupero urbano, per la stessa inevitabile diluizione temporale che gli interventi sull’esistente comportano, e inoltre il ricorso a localizzazioni notevolmente articolate e diffuse sul territorio si rivelano orientamenti che, almeno in parte, possono contribuire a contenere i rischi del tipo cui si è accennato. Ma al di là di questi aspetti “interni”, acquistano via via rilevanza altre preoccupazioni connesse con il programma straordinario. C’è una certa tendenza — che va in ogni modo contrastata — a proporre indiscriminati ampliamenti del programma stesso, nel senso di includervi opere pubbliche di ogni tipo o nel senso di voler utilizzare le procedure straordinarie per superare antiche inerzie o viscosità burocratiche.

E c’è l’altro gravissimo pericolo di rilievo davvero capitale: che il programma straordinario, per tutto quanto di operativo e di nuovo rappresenta, finisca per polarizzare tensione politica e culturale al di là della opportuna misura, mettendo in ombra o, peggio, svuotando la necessaria continuità della politica ordinaria dell’ente locale in materia urbanistica. Appare chiaro che, a questo proposito, lo sforzo principale deve prodursi proprio sul versante dell’Amministrazione Comunale.

I temi sui quali impegnarsi sono noti: la pianificazione territoriale alla scala dell’area napoletana (e se la Regione continua a indugiare, che sia Napoli a porre con forza la questione sul tappero assumendo le più efficaci iniziative politiche); la riqualificazione del centro storico, avviando in modo organico una programmazione poliennale di interventi che — chiarite le scelte generali sulle funzioni e sulle destinazioni — articoli risorse, strumenti e procedure attuative in vista della contemporanea tutela attiva dei valori culturali e degli strati sociali presenti nel centro storico, con riferimento tanto alle residenze e alle attrezzature quanto alle attività produttive compatibili; la riorganizzazione, all’interno del territorio comunale ma anche nell’area napoletana, delle sedi degli impianti produttivi, recuperandone le potenzialità nel quadro di un’impostazione progettuale/gestiona-

le che conferisca ad essa i caratteri di un “sistema” ordinatamente correlato agli altri sistemi insediativi ed infrastrutturali.

Ma anche sul versante del programma straordinario si profilano impegni e direttrici da assumere, in vista del suo futuro proficuo “dissolvimento” nella politica urbanistica ordinaria, secondo la sua stessa impostazione strutturale. Se ne può citare, a titolo solo esemplificativo, uno fra i più significativi: se in questa fase il programma è interamente di competenza commissariale (statale, in termini formalmente istituzionali), in quelle successive dovrà vedere il coinvolgimento anche di soggetti diversi (gli stessi operatori privati dovranno opportunamente inserire le loro iniziative nel contesto di insediamenti che per essere “città” non potranno restare esclusivamente pubblici), soggetti tra i quali avranno ruoli fondamentali gli organismi comunali e le circoscrizioni.

Si pensi alla gestione delle opere realizzate, singolarmente e nel loro complesso, ed in particolare delle attrezzature e dei servizi pubblici: come la esperienza ha dimostrato, la stessa progettazione delle attrezzature pubbliche può avere pieno successo solo se già correlata in ogni dettaglio alle esigenze degli organismi che le gestiranno.

In direzioni come questa ci si sta già muovendo: occorre sistematicamente proseguire ed estendere tali iniziative, per garantire le più efficaci connessioni tra la realizzazione del programma straordinario e la crescita, anche operativa, di ogni articolazione delle strutture politiche e tecnico-amministrative dell’ente locale.

