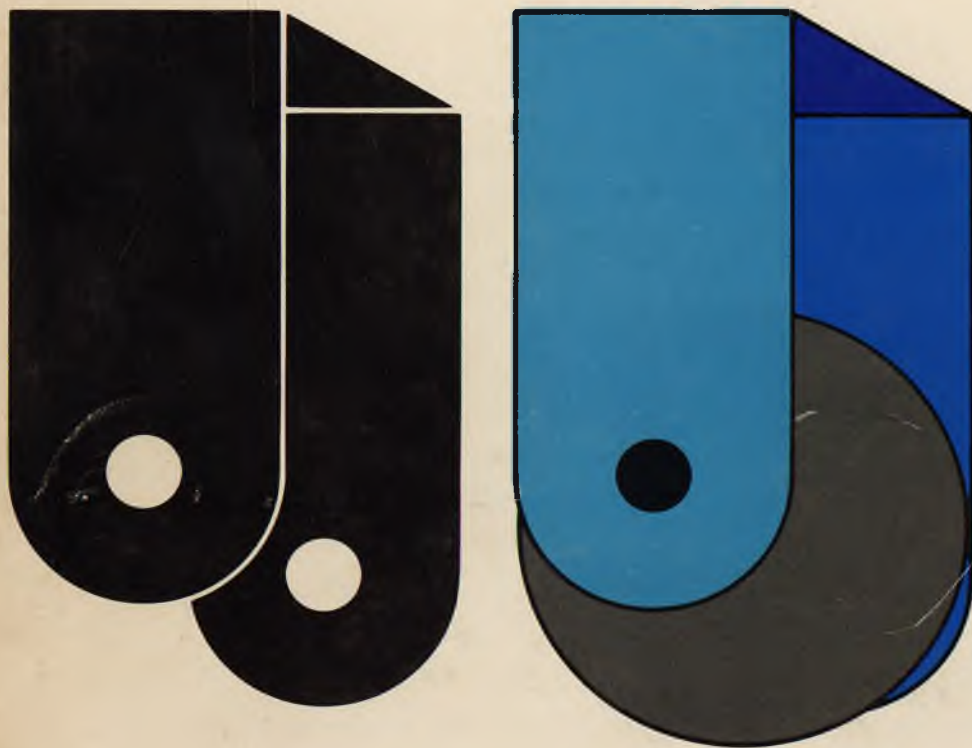


# QUADERNI DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

2

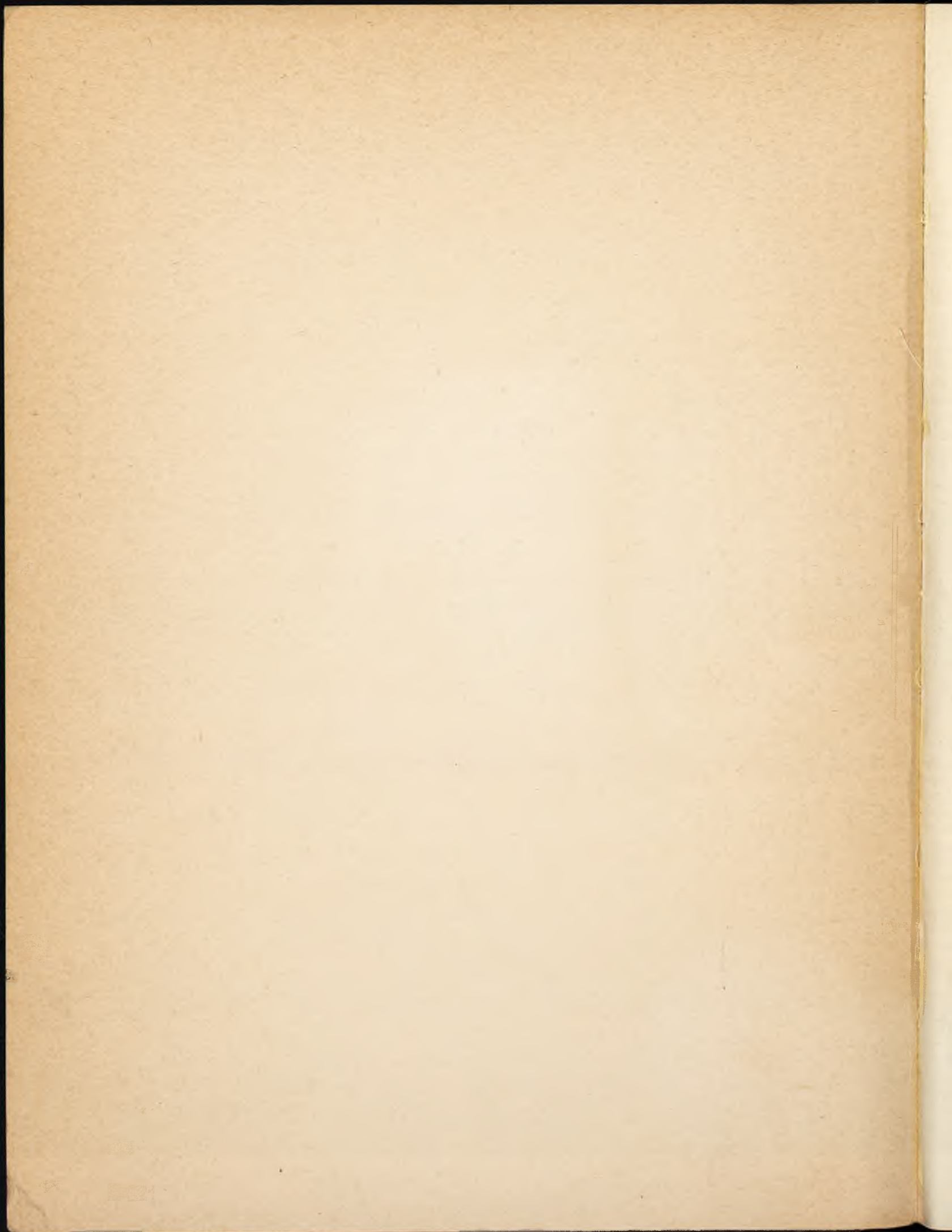


A PER  
OGGIORNO

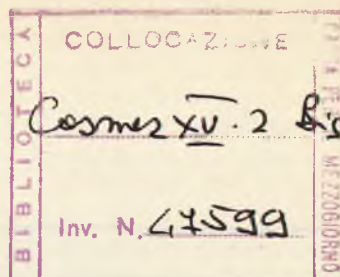
z XV

ls

OTECA



# Area metropolitana di Napoli



5 NOV. 1980



# 2

Collaborano ai «Quaderni»:

Gaetano Argento, Alberto Buonopane, Francesco Cavaliere,  
Gino Ceriani, Gerolamo Colavitti, Giuseppe Consiglio, Mario D'Erme,  
Francesco Forte, Enzo Gambino, Antonio Giolitti,  
Giorgio Gugliormella, Ercole Incalza, Gino Lo Giudice,  
Gianfranco Murzi, Ugo Possenti, Serenella Romeo, Alfonso Silipo,  
Francesco Tagliamonte, Alfonso Visconti

Copertina di Michele Spera

Edito dalla Cassa per il Mezzogiorno  
Piazza Kennedy, 20 - 00144 Roma - Tel. 59911

Stampa: Grafiche Magliana - Roma - 1980

# Area metropolitana di Napoli



Il presente Quaderno è suddiviso in due parti. La prima è dedicata all'illustrazione del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli; e la seconda alla «Operazione integrata Napoli» promossa dalla Comunità Economica Europea.

Si è ritenuto di presentare nello stesso Quaderno i due argomenti, in considerazione del collegamento esistente tra di essi, sul piano operativo e finanziario, anche se il progetto speciale è di competenza della Cassa, mentre l'«Operazione integrata», coinvolge direttamente tutti i principali enti ed organismi interessati allo sviluppo dell'area napoletana.

# sommario

<b>presentazione</b>	5
<b>I° PROGETTO SPECIALE PER L'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI</b>	7
<b>1 la pianificazione nelle aree metropolitane</b> di F. Forte	9
■ la questione metropolitana	11
■ le comunità metropolitane	11
■ l'area metropolitana di Napoli	22
■ le considerazioni finali	28
<b>2 descrizione del progetto</b>	31
■ le caratteristiche dell'area	33
■ l'ambito di riferimento	34
■ le previsioni di intervento	34
■ la rete di comunicazioni	35
■ la ristrutturazione e l'adeguamento dei servizi civili	35
■ lo sviluppo del commercio e dell'industria	36
<b>3 documenti</b> riferimenti di carattere generale nel loro processo di formazione	39
■ gli antecedenti del progetto speciale - 1975	41
■ i primi lineamenti generali - 1977	42
■ i documenti preliminari alla definizione dei criteri di avvio del progetto - 1977-1978	43
■ i criteri per l'elaborazione progettuale e tecnica e per l'avvio degli interventi - 1978-1979	72
<b>4 le proiezioni operative nei programmi annuali</b>	77
■ sintesi degli indirizzi relativi ai programmi annuali	79
■ schede sull'attuazione dei programmi annuali 1978-1980	80
<b>5 gli studi</b>	83
■ finalità e metodologia degli studi	85
■ studio socio-economico dell'area metropolitana	86
■ studio per il risanamento urbano	86
■ piano di ristrutturazione e di incremento produttivo della zona industriale orientale	87
■ studio sulla struttura del tessuto produttivo locale	87
■ studio per il potenziamento del sistema portuale campano	88
■ studio per il potenziamento e l'integrazione dei sistemi di trasporto	88
■ studio per la razionalizzazione della distribuzione commerciale	89

■ studio per la verifica dei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale (ASI)	89
■ studio sull'organizzazione amministrativa dell'area metropolitana	90
■ studio per la localizzazione di nuovi insediamenti residenziali	90
<b>II° OPERAZIONE INTEGRATA NAPOLI</b>	91
<b>1 l'operazione integrata Napoli nel quadro della politica comunitaria</b> di A. Giolitti	93
<b>2 nascita e sviluppo dell'operazione integrata Napoli</b> di F. Tagliamonte	97
<b>3 il dossier dell'operazione integrata Napoli</b>	101
■ la formula dell'operazione integrata	103
■ la zona dell'operazione integrata	104
■ i progetti per l'operazione integrata	109
<b>4 attività del gruppo di lavoro per l'operazione integrata Napoli</b>	119
■ il rapporto del gruppo di lavoro	121
<b>III° I PROBLEMI DI NAPOLI NEL DIBATTITO SUL MEZZOGIORNO</b>	129
■ Napoli e la questione meridionale	131
■ gli anni del fascismo	132
■ il nuovo meridionalismo	132
■ la questione napoletana dal 1943 a oggi	133
■ l'area metropolitana di Napoli	135
<b>IV° ATLANTE</b>	137
■ le cartografie	139

## presentazione

*Nell'ambito della nuova attività intrapresa dalla Cassa per il Mezzogiorno, riguardante la divulgazione e l'informazione specialistica sui temi di propria competenza, questo secondo Quaderno, che fa seguito a quello illustrativo del progetto speciale per Palermo, è dedicato al progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli e raccoglie, nella sua prima parte, i principali documenti concernenti il suo processo formativo e gli atti decisionali assunti, secondo i rispettivi campi di responsabilità, dal CIPE, dal Ministro per il Mezzogiorno e dal Consiglio di Amministrazione della Cassa e, nella seconda parte, i contributi specifici riguardanti l'«Operazione integrata Napoli» della CEE.*

*Proposto nel programma quinquennale del 1977, insieme con quello per Palermo, come strumento per intervenire nelle zone di più elevata ed acuta concentrazione urbana nel Mezzogiorno, il progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli — secondo le più recenti direttive contenute nella delibera CIPE del 21 dicembre 1978, con la quale sono stati approvati i criteri di indirizzo e le specificazioni programmatiche per l'elaborazione e l'avvio operativo degli interventi — si propone di concorrere al rafforzamento ed alla riqualificazione delle funzioni metropolitane di una vasta area comprendente sia la città di Napoli, centro egemone, sia la cerchia dei comuni circoscrivibili, nella quale sono concentrate le principali attività produttive, direzionali, amministrative, commerciali e residenziali; area che estende la sua fascia d'influenza, più o meno diretta, su gran parte della provincia di Napoli, nonché su porzioni delle provincie viciniori di Caserta, Avellino e Salerno, ove si registrano connotati di accentuata congestione demografica ed urbanistica.*

*È noto che i problemi delle agglomerazioni urbane hanno assunto, negli ultimi trent'anni, anche nel Mezzogiorno, importanza e dimensioni sempre crescenti, fino a toccare, nel più recente decennio, soglie critiche.*

*Le migrazioni interne, conseguenti alle profonde trasformazioni economiche e sociali intervenute, hanno dilatato le aree urbane del Sud che comprendono oggi — con 7,3 milioni di abitanti — il 37% della popolazione meridionale (contro il 26% nel 1951): di questi più della metà si addensa nell'area di conurbazione napoletana, come sopra delineata.*

*Infatti, nella zona considerata, pari a poco meno di un quinto dell'intero territorio della Campania, è concentrata una popolazione di oltre 3 milioni di abitanti, cioè circa il 60% del totale della Regione.*

*È pertanto evidente la rilevanza e la complessità dei temi riguardanti la crescita e lo sviluppo equilibrato dell'area napoletana, dove sono presenti molteplici problemi relativi alla realtà sociale, economica, occupazionale, urbanistica.*

*L'area napoletana, come del resto le altre maggiori realtà del Mezzogiorno, non è purtroppo un'area metropolitana compiutamente attrezzata e dinamica, ma è in gran parte costituita da un insieme di zone post-agricole carenti di infrastrutture sociali, di servizi civili, di attività culturali, di funzioni direzionali, di centri di formazione e di promozione, di competenze e di interrelazioni che possano offrire solida base per uno sviluppo industriale e terziario diffuso. Negli ambiti più congestionati si è stabilito un modo di vita urbana degradato e degradante, si concentra l'offerta di lavoro disoccupata, si accumulano le frustrazioni e le istanze che alimentano tensioni sociali minacciose e sempre più difficilmente governabili.*

*In questa situazione, per affrontare organicamente i gravi problemi della concentrazione urbana e dello sviluppo industriale e terziario moderno, è opportuno rilanciare la pianificazione urbanistica e territoriale, sviluppare le capacità di progettazione, promuovere il coordinamento delle funzioni e delle responsabilità realizzative disperse e frammentate tra vari soggetti.*

*Qui si inserisce l'azione ed il ruolo dell'intervento straordinario, individuato dal legislatore nello strumento del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli.*

*Il progetto speciale, che deve operare in questa complessa ed articolata realtà, è in una fase importante (ancorché tuttora iniziale) del suo processo di definizione.*

*Le linee di indirizzo generale di intervento, indicate dal CIPE, devono essere sviluppate, a norma dell'art. 47 del Testo Unico delle Leggi sugli interventi nel Mezzogiorno (D.P.R. 6-3-1978 n. 218), nell'elaborazione progettuale e tecnica e, quindi, nella specificazione degli obiettivi e nella quantificazione economica, finanziaria e temporale delle operazioni da porre in essere per conseguirli; elaborazione che, una volta completata, dovrà essere sottoposta al CIPE per le ulteriori definitive determinazioni.*

*L'impostazione tecnico-progettuale presuppone un'attenta analisi conoscitiva delle caratteristiche fondamentali della struttura e della dinamica socio-economica e territoriale dell'area metropolitana; a tale scopo, è stata promossa una serie organica di studi e di ricerche di settore, i cui argomenti sono riportati in questo Quaderno, nel quale figura anche una sintesi descrittiva della situazione e*

*dei problemi principali dell'area, che precede la raccolta dei documenti sui modi di formazione e sui criteri di operatività del progetto speciale come strumento di intervento.*

*L'analisi conoscitiva cui s'è fatto cenno, con i relativi studi e ricerche di settore, costituisce l'elemento fondamentale, preliminare e pregiudiziale, ancorché non esclusivo, per la costruzione del quadro di riferimento del progetto speciale;*

*alla sua formazione, peraltro, concorrono anche utilmente i pareri, gli orientamenti, le opzioni e le indicazioni che sono stati raccolti*

*e che si vanno raccogliendo, attraverso una nutrita e continua serie di contatti, consultazioni e confronti nelle varie sedi, istituzionali e non, con le forze politiche e sociali, con le Amministrazioni locali, con le associazioni professionali e culturali.*

*Questa ricerca di partecipazione democratica ha avuto il merito di promuovere e di provocare, fin dall'epoca delle prime formulazioni del programma quinquennale del 1977, un vasto dibattito ed una intensa e feconda attività di elaborazione concettuale,*

*di individuazione e messa a punto dei problemi, di orientamento programmatico e di specificazione di proposte da parte di tutti i soggetti interessati;*

*il che ha concorso e concorre utilmente — anzi, in maniera determinante — alle successive scelte di indirizzo sugli obiettivi, sui contenuti e sul taglio da dare al progetto speciale.*

*Dal progredire di questo complesso ed articolato processo di analisi, di elaborazione e di verifica tecnico-scientifica e di riscontro politico-amministrativo si va via via precisando, con successive approssimazioni ed aggiornamenti, il disegno progettuale complessivo.*

*Con tale tipo di approccio, graduale, progressivo e flessibile, lo strumento operativo può adeguarsi senza rigidità alla realtà dinamica dell'area ed alle sue mutevoli esigenze.*

*Su questa linea ed in coerenza con gli indirizzi di impostazione del progetto, è scaturita una prima serie di decisioni programmatiche ed operative (che sono raccolte nel presente Quaderno), in base alle quali è stato possibile avviare a realizzazione un primo gruppo di interventi, per un importo di circa 200 miliardi di lire.*

*Indubbiamente, sulla base delle esperienze finora acquisite, non si può realisticamente fare a meno di riconoscere che, per gravità e drammaticità, i problemi sociali, strutturali e occupazionali dell'area metropolitana di Napoli sono tali e tanti, da non poter essere tutti miracolisticamente risolti dall'intervento straordinario del progetto speciale, anche in rapporto alle disponibilità finanziarie, che sono limitate, ed alla prospettiva temporale (anch'essa limitata), ma richiedono una coordinata e generale mobilitazione delle forze e delle risorse, ordinarie e straordinarie, da parte di tutte le Amministrazioni ed Enti operanti nella zona considerata.*

*Un primo tentativo di risposta a quest'esigenza di coordinamento è rappresentato dalla «Operazione integrata Napoli» promossa dalla Comunità Economica Europea, che prevede appunto la messa a disposizione di tutte le risorse previste dai vari strumenti e fondi di intervento comunitari, in forma concentrata ed integrata per incentivare ed accelerare le azioni ordinarie e straordinarie in programma nell'area.*

*A tale operazione è dedicata la seconda parte del presente Quaderno, nella quale sono riportati due articoli, che illustrano l'importanza ed il significato dell'iniziativa, redatti, rispettivamente, dall'On. Antonio Giolitti e dal Dr. Francesco Tagliamonte, ed il testo del «Dossier Napoli», predisposto in stretta collaborazione fra gli organismi nazionali interessati ed i servizi della CEE, per il primo avvio degli interventi comunitari.*

*In quest'ambito, il progetto speciale, pur nella consapevolezza della scarsità delle risorse e della conseguente necessità metodologica di tener conto di una gerarchia nelle scelte, può svolgere un importante ruolo di supporto e di raccordo, nell'identificazione delle priorità, dei soggetti di attuazione, dei finanziamenti disponibili, dei tempi necessari e delle modalità operative.*

*L'elaborazione progettuale potrà pure fornire, con gli studi generali e di settore, gli elementi per la formulazione — da parte dei competenti organi territoriali — di un piano organico di assetto urbanistico e di sviluppo generale del comprensorio napoletano, del quale si avverte la mancanza.*

*Il progetto speciale, infatti, ha un campo di attività alquanto circoscritto, che non assorbe né il quadro di assetto e di sviluppo, né le politiche di promozione e di gestione dell'area metropolitana, la cui definizione è legata all'ampio concorso di altri soggetti ed agli orientamenti espressi dalle componenti politiche, amministrative, sociali ed economiche interessate allo sviluppo del territorio.*

*Il progetto speciale contribuirà all'attuazione di tale quadro, entro i limiti temporali, spaziali, funzionali e finanziari ad esso assegnati, secondo i criteri dettati dal CIPE.*

*In questi brevi cenni viene solo suggerita all'attenzione del lettore la portata dei problemi affrontati, perché possa valutare la complessità dell'esperimento avviato nell'area metropolitana di Napoli, del quale la Cassa è investita in rapporto all'importanza degli obiettivi assegnati.*



# I° Progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli

- Inquadramento urbanistico
- Controlli amministrativi
- L'area metropolitana di Napoli
- Rappresentazioni finali

# Progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli

ricerche e iniziative, per la costruzione di interventi, consultazioni e confronti con le forze politiche e sociali, e iniziative di raccoglimento di contatti.

Questo lavoro di studio e di ricerca ha avuto il compito di non lavorare e di provocare, ma di avviare un processo di lavoro che, a partire dal 1977, un vasto dibattito ed

di individuazione e di una programmazione programmatica e di specificazione di obiettivi e di tutti i soggetti interessati.

Questo concorso e concorso di idee — anzi, in maniera univoca — alle successive scelte di indirizzo sugli interventi e sul taglio da dare al progetto speciale.

**Del progredire di questo articolato processo di elaborazione e di verifica di ipotesi e di confronto amministrativo si va via preparando, con successive determinazioni ed aggiornamenti, e disegno progettuale complessivo.**

**Con tale iter di approvazione, sempre progressivo, il momento operativo può adeguarsi alla realtà dinamica dell'area e agli interventi di emergenza.**

Su questa base ed in rapporto con gli interventi di emergenza, è scaturita una prima serie di decisioni programmatiche ed operative (presente Quaderno), in base alle quali si sta avviando un processo di realizzazione di interventi, per un importo di circa 100 miliardi.

È importante, e soprattutto, che si possa realisticamente fare a meno di ricorrere ad una politica di emergenza di tipo straordinario, strutturale e occupazionale dell'area metropolitana, che non si risolva in una serie di interventi miracolosamente risolti.

Le esigenze di sviluppo e di prospettive temporale (anche esse limitate), ma richiedono una coordinata e flessibile mobilitazione delle forze e delle risorse da parte di tutte le amministrazioni ed Enti operanti nelle zone considerate.

Il primo tentativo di risposta a questa esigenza di coordinamento è rappresentato dalla Commissione Integrata Napoli, istituita dalla Comunità Economica Europea, che ha messo a punto e ha avviato un processo di mobilitazione delle risorse umane, tecniche e finanziarie, in forma concertata e coordinata per individuare ed accelerare le azioni ordinarie e straordinarie del programma di sviluppo.

In questi brevi cenni sono riportati due aspetti di particolare importanza ed il significato dell'esperienza, relativi, rispettivamente, al Prof. Antonio Giolitti e al Dr. Francesco Tagliamonte, ed il testo del «Dossier Metropolitano», predisposto in stretta collaborazione fra gli organismi nazionali e regionali di sviluppo e di programmazione.

In questi cenni, il progetto speciale, pur nella consapevolezza della scarsità delle risorse, non può essere considerato un tentativo di una gerarchia nelle scelte, può essere considerato un tentativo di un ruolo di supporto e di raccordo, nell'individuazione delle priorità, dei soggetti di attuazione, dei finanziamenti disponibili, dei tempi necessari e delle modalità operative. Il disegno progettuale potrà pure fornire, con gli studi generali e di settore, gli elementi per la formulazione — da parte dei competenti — di un piano organico di assetto urbanistico e di sviluppo generale del comprensorio napoletano, del quale si avverte la mancanza. Il progetto speciale, infatti, ha un campo di attività alquanto circoscritto, che non assorbe né il quadro di assetto e di sviluppo, né le politiche di promozione e di gestione dell'area metropolitana. La cui definizione è legata all'ampio concorso di altri soggetti ed agli orientamenti determinati dalle componenti politiche, amministrative, sociali ed economiche interessate allo sviluppo del territorio. Il progetto speciale contribuirà all'attuazione di tale quadro, entro i limiti temporali, spaziali, funzionali e finanziari ad esso assegnati, secondo i criteri dettati dal C.I.P.E.

In questi brevi cenni viene solo suggerita all'attenzione del lettore la portata dei problemi affrontati, perché possa valutare la complessità dell'esperienza avviata nell'area metropolitana di Napoli, del quale la Cassa è investita in rapporto all'importanza degli obiettivi assegnati.

# 1 la pianificazione nelle aree metropolitane

di Francesco Forte

- la questione metropolitana
- le comunità metropolitane
- l'area metropolitana di Napoli
- le considerazioni finali

# 1 la pianificazione nelle aree metropolitane

di Francesco Forte

- la questione metropolitana
- le comunità metropolitane
- l'area metropolitana di Napoli
- le considerazioni finali

111

## La pianificazione nelle aree metropolitane

### 1. La questione metropolitana

#### 1.1. I termini del dibattito

Vi è un interesse culturale oggettivo nell'enunciato programmatico che propone la questione metropolitana nel Mezzogiorno quale problema dell'azione pubblica.

Si è usualmente rapportato il lento progresso realizzato dal Mezzogiorno ed il conseguente mancato perseguimento degli scopi dell'azione pubblica, sia di quelli più generali, proposti negli anni cinquanta (Schema Vanoni), che di quelli più riduttivi proposti negli anni sessanta, alla non adeguatezza dei mezzi prescelti nell'attuazione della politica, con particolare riferimento alle risorse per investimenti attivate, ed alla politica industriale svolta.

Solo di recente si è ripreso il dibattito sul ruolo della questione urbana circa il mancato perseguimento degli scopi, tuttavia con un'enfasi che, però, risulta nuova in rapporto a come il dibattito è stato svolto nel passato.

Negli anni cinquanta e sessanta, la questione urbana fu posta come risvolto locazionale della politica industriale, alla quale si attribuì il primato dell'azione pubblica: la politica di industrializzazione apparve sinonimo di quella di urbanizzazione, con la conseguente sottovalutazione di questa, effetto di quella.

La mancanza di una specifica politica per la città meridionale risulta, quindi, coerente con l'impostazione che al dibattito viene data.

Invece, nell'analisi che è stata proposta nel più recente passato, la dequalificazione dell'attrezzatura urbana meridionale è posta come causa ed effetto della disgregazione della base produttiva; ed in quanto fattore generatore della crisi, sollecita l'adozione di una specifica azione pubblica.

La Becchi Collidà ha posto in relazione la disgregazione della base produttiva con la dequalificazione dell'attrezzatura urbana (1); e da analoga analisi si diparte il Cafiero (2), ma con un'ottica orientata a porre in relazione la politica pubblica attivata con il sottosviluppo urbano presente nel Mezzogiorno. Il Saraceno ha di recente evidenziato l'urgenza di un'azione di risanamento del tessuto economico, sociale e insediativo (3) soprattutto nelle maggiori aree urbane meridionali, al fine di sovvenire all'accentuato deterioramento che nelle stesse si manifesta.

D'altra parte, è stato evidenziato come il porsi della questione urbana sia proprio alle economie industriali mature.

La politica pubblica per la città (4) in crisi, articolata mediante programmi marcatamente differenti da quelli attivati attraverso le politiche regionali pubbliche, è ormai ampiamente sperimentata nella politica straordinaria promossa dal governo federale degli Stati Uniti. Nei paesi della CEE la politica per la città ha caratterizzato e caratterizza ampiamente l'intervento statale in Gran Bretagna, Francia e Germania.

In questo contesto è quindi da collocare la questione metropolitana.

#### 1.2. Il concetto di area metropolitana

È tuttavia da ravvisare nel concetto di area metropolitana, presente nel disposto normativo che propone la questione metropolitana, un significato meno facilmente leggibile, ma che, se accuratamente letto, orienta attraverso l'enunciato il programma di azione pubblica. Si vuole, in effetti, evidenziare che l'adozione del concetto di area metropolitana, nella totale assenza di riferimento giuridico a tale entità territoriale, nel nostro Paese è da rapportare non tanto all'intenzionalità di attuare interventi intersettoriali su un vasto territorio urbanizzato, quanto piuttosto quale indicatore dei contenuti del programma, definibili sulla base delle peculiarità tipiche della struttura metropolitana.

In questa prospettiva interpretativa appare opportuno riprendere la definizione teorica della natura dei processi propri all'unità ecologica definita «area metropolitana», nonché delle ragioni che hanno sollecitato la pianificazione metropolitana.

## 2. Le comunità metropolitane

### 2.1 La città e l'area metropolitana

Qualsiasi forma insediativa ha una sua struttura; ed ogni struttura ha una esplicitazione in termini di forma. I processi conseguenti allo sviluppo industriale, alle innovazioni tecnologiche nella produzione energetica (il vapore) e nel sistema di comunicazioni (rete ferroviaria) si sono ritenuti

costituire la struttura che ha reso possibile la crescita e il moltiplicarsi delle città nello scorso secolo (5). Analogamente, all'origine delle modalità insediative, tipiche dell'organizzazione metropolitana, sono da porre le conseguenze proprie delle innovazioni tecnologiche nella produzione energetica (l'elettricità) e nelle condizioni relazionali (il trasporto su gomma).

L'energia elettrica influenza sostanzialmente la tipologia industriale: infatti, contrariamente al vapore, tale energia è altamente flessibile in rapporto allo spazio, poiché può essere trasportata a grande distanza dalle fonti di produzione, ed è distribuibile a basso costo. Questi due caratteri hanno consentito alla piccola e media impresa di moltiplicarsi nella città, tanto da divenirne una parte cospicua del contesto.

L'energia elettrica, applicata nei trasporti pubblici cittadini, ha sollecitato la estensione dell'urbanizzazione, in molti casi attraverso la annessione di municipalità un tempo autonome. Tale crescita, con il qualificarsi attraverso insediamenti esclusivamente residenziali, non ha originato insediamenti caratterizzati dal punto di vista comunitario e ambientale, e si è risolta, piuttosto, in un caotico aggregarsi di aree urbanizzate lungo arterie di traffico, con il conseguente degrado fisico e sociale di comunità, un tempo autonome, ed in generale della periferia della città.

Alle condizioni conflittuali tra città e campagna, latenti nella situazione urbana, la crescita informale della città ha quindi accomunato un'ulteriore condizione conflittuale: cioè, quella tra centro e periferia.

L'invenzione del motore a scoppio e la diffusione dell'autoveicolo hanno incentivato ulteriormente, e con più complesse modalità, la crescita in estensione della città. Queste innovazioni hanno il fondamentale carattere di ampliare lo spazio potenziale di fruizione, rendendo elastica la scelta di localizzazione e di movimento.

Il processo, avviatosi con lo sviluppo della motorizzazione, ha comportato un progressivo deterioramento di quei caratteri specifici del modello insediativo proprio della città industriale e caratterizzato da un corpo, densamente edificato, e da linee di comunicazione radiali, stradali e ferroviarie, con il predominio di queste ultime, nell'orientare la distribuzione degli insediamenti. In effetti, la diffusione della motorizzazione ha comportato dapprima il potenziamento delle radiali stradali, che successivamente, a loro volta, sono state collegate da raccordi anulari. Tali arterie, per la flessibilità del mezzo, hanno consentito l'accesso ad un vasto *hinterland* territoriale interessante molte municipalità, influenzando, quindi, i criteri di scelta locazionale di famiglie ed imprese.

In una prima fase la crescita residenziale si è orientata sviluppandosi linearmente lungo le strade radiali; successivamente, stimolata dall'apertura di nuove arterie nell'ambito della maglia costituita da radiali ed anulari, ha teso ad una caratteristica espansione interstiziale, a media o bassa densità insediativa. Tale espansione, caratterizzata in prevalenza da localizzazioni residenziali, ha comportato, con il riempimento delle aree intermedie, il diffondersi territoriale del modello insediativo a macchia d'olio, rappresentativo di una crescita non programmata della città.

La diffusione degli strumenti di comunicazione a distanza, quali il telefono, la radio e la televisione, riducendo le necessità di contatti personali, ha reso non solo possibile, ma anche attuabile, la distribuzione delle residenze sul territorio. La proiezione spaziale dei nuovi rapporti tra produzione e consumo origina, quindi, l'area metropolitana, che tuttavia, in questa prima fase della formazione, è ancora caratterizzata da un elevato monocentrismo.

La distribuzione sul territorio ed il decentramento non interessano le attività industriali e terziarie, e i servizi selezionati, che, concentrati nelle città, realizzano il monocentrismo. Una siffatta struttura nelle relazioni tra la zona di residenza e quella dove si svolge il lavoro determina una elevata pendolarità; parallelamente, la fruizione dei beni urbani è condizionata dal monocentrismo, poiché sussistono notevoli dislivelli nella qualità e nella quantità di servizi urbani tra capoluogo e municipalità dell'area metropolitana, così come la struttura monocentrica tende ad incrementare le rendite di posizione delle aree centrali della città dominante.

I caratteri spaziali di questa prima fase dell'organizzazione metropolitana sono chiaramente evidenziati dai classici contributi delle teorie ecologiche urbane. Invece, gli attuali caratteri dell'organizzazione metropolitana, emergenti in talune aree geografiche, si differenziano in larga parte dal modello esposto, per le modalità di articolazione spaziale delle attività umane, nonché per la struttura del processo economico e politico. È in tal senso che, nella continuità del processo di cambiamento, può parlarsi di nuova fase dell'organizzazione metropolitana.

Dal punto di vista della struttura economica, può ritenersi che la rivoluzione agricola, che si esprime in una marcata riduzione degli addetti alle attività primarie, resa possibile dallo straordinario incremento della produttività del lavoro agricolo, si sia in queste aree attuata.

Parallelamente lo sviluppo dell'occupazione avviene nell'ambito dei settori terziario e quaternario dell'economia (corrispondenti alle attività di credito, assicurazione, trasporti, distribuzione dei beni e servizi, nonché alle attività professionali, di ricerca, ecc.), piuttosto che nel settore secondario, il quale, in talune aree geografiche, come, ad esempio, negli Stati Uniti, pur crescendo in assoluto, vede ridursi le percentuali di popolazione attiva in esso occupate. In una fase del genere, si accentuano le relazioni internazionali, mentre le imprese economiche ed industriali prendono ad assumere grandi dimensioni, acquistando spesso una struttura multinazionale. L'aumento marcato dei redditi delle famiglie si esprime in un articolarsi ed espandersi dei bisogni, a loro volta sollecitati dalla politica delle aziende produttrici di beni, che — secondo una diffusa teoria — tendono a provocare il bisogno, al fine di soddisfarlo.

La urbanizzazione della popolazione, e l'accentuarsi dei bisogni, si traducono nel cambiamento quantitativo e qualitativo delle attrezzature sociali: ciò comporta, da un lato, l'avviamento della spesa pubblica, con il conseguente incremento della partecipazione del settore pubblico della economia alla formazione del reddito nazionale; dall'altro, pone la istanza della politica di programmazione dello sviluppo economico ed avvia anche la crisi del governo urbano.

Dal punto di vista politico, sembra emergere in tale fase un progressivo impegno dei governi nazionali alla formulazione di una adeguata politica urbana.

In tutti i Paesi questa tendenza ha origine sulla base di obiettivi attinenti alla politica delle abitazioni; subisce, poi, un salto qualitativo che si esprime in una prima formulazione della programmazione economica, nel momento in cui si instaurano relazioni programmate tra abitazioni e posti di lavoro; subisce, infine, un ulteriore salto qualitativo nel momento in cui si percepisce come la programmazione dello sviluppo economico non risponda solo a finalità di occupazione, o di efficienza produttiva, ma più in generale a finalità di sviluppo societario.

Da un punto di vista spaziale, due processi caratterizzano strutturalmente l'organizzazione metropolitana «matura».

Il primo è la conseguenza dell'avvenuta rivoluzione agricola e dell'intensificazione delle relazioni tra le città, le quali operano in maniera da sostituire alle migrazioni rurali-urbane, che sono proprie della fase iniziale dell'organizzazione metropolitana, le migrazioni urbane-urbane, che hanno origine in aree geografiche meno suscettive di sviluppo economico e sono orientate verso aree geografiche in rapido sviluppo. Tali migrazioni costituiscono l'essenza delle forze di accentramento che la città ancora possiede.

Il secondo processo è inerente, invece, alle forze di decentramento, operanti nell'ambito dell'organizzazione spaziale metropolitana. Al decentramento delle attività residenziali, motivato dalla ricerca di un ambiente migliore, si accomuna il decentramento delle attività industriali, causato da una serie di fattori:

- il costo delle aree urbane centrali;
- i processi tecnologici che tendono ad incentivare gli standard di superficie per addetto;
- il perfezionamento degli apparati di organizzazione e di controllo del lavoro, che consentono la separazione delle attività connesse alla produzione, dalle attività dirigenziali;
- infine, l'evoluzione dell'accessibilità tra le sub-aree dell'area metropolitana, per effetto dell'accrescersi quantitativo e qualitativo delle infrastrutture di trasporto.

A loro volta le attività di servizio alla produzione ed al consumo, per effetto di tale decentramento, tendono anch'esse a decentrarsi, localizzandosi al di fuori del capoluogo metropolitano.

La struttura urbana, che si configura per effetto di tali forze volte al decentramento, si esprime in un crescente policentrismo; in una conseguente specializzazione delle sub-aree della struttura spaziale della metropoli; in una crescente indipendenza tra le stesse sub-aree, fondata, tuttavia, sull'accentuarsi degli squilibri territoriali.

La città capoluogo dell'area metropolitana, sotto la spinta di tali forze di decentramento e di accentramento, pone preoccupanti problemi di riadattamento sociale ed economico, per effetto dell'esodo di molte delle attività tradizionalmente rilevanti nel definire la base economica; e di riadattamento fisico, per effetto della obsolescenza dei manufatti.

Le problematiche inerenti alla ristrutturazione urbana ed al razionale policentrismo, definiscono di conseguenza gli obiettivi generali della pianificazione urbanistica, nelle aree metropolitane di matura formazione. Al contrario, nelle aree la cui struttura urbanistica e socioeconomica è assimilabile, per i suoi caratteri dominanti, alla prima fase dell'organizzazione metropolitana, si tende a perseguire la matura organizzazione metropolitana delle strutture urbane, realizzando le politiche più idonee a suscitare l'espansione delle attività terziarie residenziali, industriali, al fine di determinare il razionale policentrismo e il loro decentramento.

In rapporto al passato, dunque, l'organizzazione metropolitana è caratterizzata dal fatto che intere aree e le loro unità costituenti (cioè le attività manifatturiere, le imprese commerciali, le famiglie) sono collocate in un nuovo tipo di relazione.

D'altro canto, il dualismo economico, conseguente all'accentuarsi degli squilibri, opera in modo da accrescere le differenze tra le aree territoriali e quelle dei caratteri spaziali e socio culturali, che l'urbanizzazione assume.

È opportuno in tal senso riproporre quanto sostenuto dal Friedman: «Il termine urbanizzazione è comunemente usato per riferirsi a due processi, notevolmente distinti; il primo, riguardante l'evoluzione del sistema localizzativo spaziale, come ad esempio, la crescita delle città e delle aree metropolitane; il secondo, consistente nell'evoluzione del sistema socio culturale, come, ad esempio, la crescita della società urbana.

È essenziale tenere separati tali due significati, anche se si riconosce che la struttura sociale interagisce con la struttura spaziale. È una distinzione essenziale, poiché vi sono città che non sono pienamente urbane nel senso socio-culturale, così come vi sono popolazioni urbane che non vivono in città» (6).

È tale distinzione che, particolarmente in riferimento al sistema metropolitano meridionale, può aiutare a comprendere i caratteri che il processo di metropolizzazione viene assumendo.

## 2.2 La struttura della comunità metropolitana

Fin dagli inizi di questo secolo, l'urbanizzazione, e la conseguente localizzazione di popolazione ed attività economiche in un *continuum* spaziale, composto da comunità urbane autonome dal punto di vista amministrativo, ma spazialmente prossime, ha condotto a formulare alcune ipotesi sull'emergente organizzazione delle attività nello spazio, ipotesi che hanno trovato una formulazione nel concetto di comunità, o area metropolitana.

Di assai più recente elaborazione, al contrario, risultano gli studi e le ipotesi sulle modalità di relazione tra le comunità urbane del *continuum* spaziale, ovvero sulla «struttura della comunità metropolitana», estendendo alla metropoli il concetto di comunità.

La teoria della dominanza metropolitana (7), formulata come espressione della teoria dell'adattamento ecologico sulla scia degli orientamenti della scuola sociologica di Chicago (8), costituisce il primo, sostanziale apporto, cui si ricollegano in diversa maniera i più recenti contributi.

In tale teoria si assume che, tra le unità urbane, si instaurano relazioni secondo condizioni di dominanza e sottodominanza ecologica, derivanti dalle «funzioni» che le unità svolgono; ad ogni unità corrisponde un certo grado di dominanza sull'ambiente circostante; e tale dominanza è massima per le grandi città che influenzano diversamente l'organizzazione territoriale e la cultura della società. In tal senso, l'ipotesi della dominanza metropolitana assume che vi sia un sistema di «interdipendenza» tra le città e che vi siano notevoli differenze tra le attività delle singole città.

L'agente organizzatore ed una delle forze che agiscono nelle differenze tra le città, è appunto la metropoli. Questa assume il ruolo dominante per la specializzazione e la varietà delle funzioni e dei servizi offerti; in tal maniera, influenza le condizioni di vita e la struttura delle attività di un'ampia area circostante, che costituisce l'*hinterland* della metropoli stessa. Nel dominare le comunità minori, la metropoli investe l'organizzazione funzionale dell'intero spazio geografico, nonché la distribuzione della popolazione sul territorio in tutte le sue forme. E in tal senso rappresenta una nuova condizione dell'organizzazione della società.

In relazione al grado di dominanza esercitato, le comunità, non classificate come dominanti, vengono definite come subdominanti, influenti, subinfluenti. Una comunità metropolitana «è una organizzazione di molte comunità, subdominanti, influenti, subinfluenti, distribuite con specifiche modalità, in relazione alla città dominante, e collegate in una divisione territoriale del lavoro attraverso la dipendenza dalle attività della città dominante», che a sua volta dipende dalle funzioni svolgentesi nelle comunità che essa domina.

La città domina, per le funzioni che svolge, il suo *hinterland*: le comunità di questo *hinterland* accettano la condizione di dominanza e ad essa si adeguano, specializzandosi in attività complementari ed integranti le funzioni svolte dalla città.

Se le comunità metropolitane, distribuendosi con ritmo non casuale nello spazio geografico, ed in tal modo investendo la totalità dello stesso, dominano la moderna società, specificamente nell'ambito della comunità metropolitana, la dominanza della città sull'*hinterland* si esprime in forza diversa in relazione a specifiche variabili ecologiche, quali la distanza e la dimensione.

L'effetto «distanza» agisce sia sulla densità di distribuzione della popolazione e sulla sua composizione, che sulla struttura di specializzazione delle attività e delle funzioni. «La distribuzione delle attività di commercio, di servizio, manifatturiere è influenzata dalla distanza e dimensione della città dominante» ed ogni zona concentrica intorno alla città sembra essere maggiormente specializzata in una funzione; per nessuna funzione, inoltre, si ha uno stesso diagramma di variazione.

In tal senso, la dominanza della metropoli sull'*hinterland* ha la massima espressione sulle aree ad essa più prossime; le attività svolgentesi in tali aree sono relazionate in stretti legami con le funzioni della metropoli. Con l'aumentare della distanza — per molte attività allorché si superano le 45 miglia — la distribuzione di attività e popolazione non appare più rigidamente connessa con le funzioni della città dominante, tendendo tali comunità ad una autonomia di produzione e di consumo.

Il principio della dominanza metropolitana suggerisce una prima ipotesi sull'organizzazione spaziale della comunità metropolitana.

Spazialmente la metropoli tende ad assimilarsi ed organizzarsi secondo cerchi concentrici, definenti zone di diversa specializzazione funzionale, al cui centro si innalza la densamente edificata città centrale; questa, attraverso la sua incontrastata dominanza, organizza le relazioni con e tra la comunità minori localizzate nell'*hinterland* a loro volta subdominanti, influenti, subinfluenti.

La classificazione delle comunità secondo il grado di dominanza è di tipo funzionalistico, relazionato in particolare alla base economica della comunità. Una comunità è tanto più dominante quanto più la base economica è varia, ampia, offrendo in tal maniera opportunità economiche a membri di altre comunità. Ne consegue che la teoria della dominanza si ricollega alla teoria della base economica urbana e, fondamentale, alla teoria del settore; laddove sono localizzate numerose e rilevanti attività «di base», maggiore dovrebbe essere la dominanza, mentre dovrebbe accadere il contrario per le attività dedite al consumo. Attraverso la propria dominanza economica e funzionale, la città centrale può condizionare la localizzazione residenziale nelle comunità minori.

Il crescente addensarsi di popolazione nelle aree metropolitane e l'avvio di politiche di pianificazione regionale ha, negli anni recenti, imposto una più analitica considerazione della struttura della comunità metropolitana e degli elementi che la compongono.



La letteratura che ha studiato le ipotesi sulla dominanza, è propensa ad intravedere la generale struttura della comunità metropolitana come un insieme di subaree articolate in anelli concentrici, che circondano il cuore metropolitano, e caratterizzate ciascuna da diversa intensità nell'uso del suolo, da diverse funzioni, da diverso *pattern* di distribuzione della popolazione, ma ciascuna in una particolare relazione ecologica con l'altra.

Le terminologie adottate nella denominazione di tali subaree variano; vengono adoperati da diversi autori termini quali fascia, anello, tratto, zona. Il Dickinson (9) usa la seguente classificazione: tratto urbano, area di insediamento ed area di mercato della città; mentre l'area di mercato può estendersi assai oltre l'immediato *hinterland* della città centrale, il tratto urbano, ovvero l'area densamente edificata della città, e l'area di insediamento, costituiscono le due componenti nell'organizzazione spaziale della metropoli.

Il Dobriner, riconoscendo il sostanziale accordo nella sussistenza di tre distinte aree, adopera la classificazione: cuore centrale, zona suburbana e frangia urbana rurale.

«Nel disegnare un modello di area metropolitana, tenendo conto delle sue caratteristiche ecologiche, le tre maggiori zone specializzate divengono apparenti.

Nel centro vero e proprio vi è la città densamente edificata, con il distretto finanziario centrale e le sue subaree. Al di là dei limiti amministrativi della città centrale si estende la seconda area funzionale, ovvero la zona suburbana. Questa è una fascia di città suburbane e villaggi, situati relativamente uno vicino all'altro, con una popolazione meno densa della città centrale, ma con densità insediativa superiore a quella riscontrantesi nelle frange esterne. Al di là di villaggi e città suburbane, con i caratteristici canali di comunicazione conducenti alla città centrale, si estende la terza area funzionale della metropoli, la frangia urbana-rurale» (10).

Hoover e Vernon, in «*Anatomy of a metropolis*», considerano la regione urbana di New York un insieme formato da tre subaree estendentisi circolarmente intorno all'area di Manhattan, così definite: nocciolo, anello interno ed esterno.

«I concetti di nocciolo e di anello interno ed esterno corrispondono, in realtà, al raggruppamento che si può stabilire classificando le sub-aree secondo il grado di sviluppo del loro territorio» (11). Ovvero, a ciascuna delle sub-aree corrisponde una diversa destinazione e densità d'uso del suolo.

Dal punto di vista dello sviluppo gli anelli interni ed esterni si differenziano nell'ammontare delle aree potenzialmente sviluppabili; nell'anello interno il 45% di tali aree non è ancora utilizzato per usi urbani, mentre tale aliquota sale all'80% in quello esterno. A sua volta, il nocciolo («*core*») viene articolato in due ambiti, Manhattan e Manhattan esterna. Gli anelli, inoltre, si differenziano per le caratteristiche della popolazione ivi residente, per i redditi e per il tipo di lavoro, per la tipologia e la vetustà delle abitazioni, per l'ammontare delle aree ad intenso sviluppo residenziale.

Peter Hall (12), articola la regione londinese, che definisce come costituente la città di Londra, in quattro anelli concentrici: la zona centrale; l'anello suburbano; l'anello interno, configuranti la conurbazione di Londra, nella quale la popolazione è in diminuzione, come risulta dai dati relativi al periodo tra il 1950 e il 1960; a questi si contrappone l'anello esterno, ove si manifesta una crescita marcata della popolazione.

L'ambito complessivo spaziale della città si estende con un raggio di 70 Km. da Charing Cross.

Nell'ambito, quindi, di questa organizzazione spaziale ad anelli concentrici sono localizzate, al di là dell'area intensamente edificata costituente il cuore metropolitano, le numerose comunità sottodominanti. Tali comunità, o subcentri, e l'organizzazione spaziale cui danno origine, tendono ad assumere una rilevanza prioritaria nel definire la struttura e la forma della metropoli; e ciò in quanto il decentramento e accentrimento operanti nella crescita della metropoli si sono manifestati pienamente in queste comunità suburbane, divenute luogo di una progressiva e sempre più intensa crescita di popolazione e di attività economiche. Ed è in tali comunità che oggi risiede la maggioranza della popolazione urbana degli Stati Uniti, come della Gran Bretagna, piuttosto che nella città centrale.

### 2.3. I problemi della crescita delle aree metropolitane

Nella sistemazione concettuale e teorica dell'emergente assetto spaziale della metropoli, si è quindi cercato di definire, attraverso un processo di classificazione, la posizione dei subcentri nella struttura della comunità metropolitana.

Quasi contemporaneamente agli originali contributi del Gras, che pongono in rilievo l'interdipendenza funzionale della città e subcentri dell'*hinterland* (13), il Douglas proponeva una classificazione di tali subcentri, definiti suburbi, in relazione al ruolo che svolgono nel processo di produzione e di consumo, distinguendo, quindi, i suburbi in residenziali e industriali. Correlandosi a tale tipologia, lo Harris ha proposto che tra i suburbi residenziali e industriali, considerati come due opposte condizioni funzionali, sia da considerare il suburbio misto (14).

Il Martin (15), in un approccio in chiave ecologica ai subcentri della metropoli, propone una distinzione in suburbi e satelliti, in relazione al grado di interdipendenza economica di tali comunità dalla città centrale. Vi sono caratteristiche essenziali relazionate allo stato suburbano: a) unica posizione ecologica in rapporto alla città centrale; b) alto grado di pendolarismo verso la città centrale.

Dal punto di vista della posizione ecologica, le aree suburbane sono, per definizione, primariamen-

te aree residenziali aventi una peculiare localizzazione; ovvero, sono più lontane dal centro della città dei «vicinati urbani» e più prossime alle comunità rurali. Si estendono fuori dei limiti della città centrale, ma rimangono dipendenti dalla città come fonte dei necessari beni e servizi. La posizione ecologica differisce, quindi, sia dalla posizione urbana che da quella rurale.

Per quanto riguarda il pendolarismo, esso è una caratteristica definitiva del suburbio in quanto derivante dalla posizione ecologica. Di conseguenza, conclude il Martin, le comunità localizzate in prossimità dei centri urbani più grandi, ma provvedenti lavoro per i loro residenti come per residenti di altre comunità, vanno classificate come satelliti.

Lo Schnore, ricollegandosi alla distinzione operata dal Martin, evidenzia le differenze funzionali e strutturali tra i due tipi di comunità. Da un punto di vista strutturale, «i suburbi residenziali mandano fuori i lavoratori e ricevono flussi di beni e servizi per il consumo da parte dei loro abitanti».

In termini funzionali, mentre i suburbi residenziali sono fornitori di manodopera e consumatori di beni, i satelliti sono consumatori di manodopera e fornitori di beni (16).

Le differenze funzionali e strutturali tra i diversi tipi di subcentri sono state ulteriormente approfondite dallo Schnore (17). Al fine di trarre vantaggio dai risultati degli studi effettuati adoperando la classificazione adottata dall'Harris, lo Schnore effettua una semplice distinzione tra «*industrial*» e «*non industrial suburbs*», e «*residential*» e «*non residential suburbs*», utilizzando come criterio distintivo lo «*employment resident ratio*», ovvero il rapporto tra «*employment resident*» e posti di lavoro ubicati nel suburbio.

Attraverso tale criterio inerente alla specializzazione funzionale della comunità, lo Schnore stabilisce relazioni tra specializzazione funzionale e variabili quali:

- a - dimensione del suburbio;
- b - anzianità;
- c - distanza dal cuore metropolitano;
- d - regime dei fitti;
- e - caratteristiche della popolazione del suburbio;
- f - specializzazione della città centrale.

Ovvero la specializzazione funzionale industriale e non del suburbio appare essere influenzata dalle suddette variabili nel seguente modo:

- il suburbio tende a specializzarsi industrialmente con il crescere della dimensione;
- i suburbi di più antica formazione tendono ad essere specializzati industrialmente;
- i suburbi tendono a specializzarsi industrialmente con l'aumentare della distanza dalla città centrale;
- il regime dei fitti nei più antichi suburbi, usualmente specializzati industrialmente, è più basso che nei suburbi più recenti;
- la popolazione residente nel suburbio tende a ridursi con l'aumentare dell'anzianità dello stesso;
- vi è una relazione tra dimensione della città centrale e numero di suburbi del suo *hinterland* che si specializzano industrialmente e nella residenza; ed il numero dei suburbi residenziali cresce con l'ammontare della dimensione della città centrale.

La distinzione dei subcentri in satelliti e suburbi, e di questi ultimi in suburbi di lavoro e di residenza, è fondamentale nell'interpretare i diversi ritmi di crescita che distinguono i due tipi di subcentro.

Come osserva lo Schnore, «i suburbi residenziali tendono a crescere più celermente dei suburbi di lavoro in tutte le regioni, in tutte le classi di dimensione della città centrale, in tutte le zone ad uguale distanza dal centro».

Le ipotesi che lo Schnore avanza, tendenti a definire teoricamente le forze che differenziano lo sviluppo delle comunità dell'area metropolitana, sono di due ordini interrelati, i quali riguardano, rispettivamente, la struttura della crescita e gli agenti che determinano tale struttura.

L'incremento naturale della popolazione e l'immigrazione costituiscono le fonti dello sviluppo demografico di una comunità: le due componenti possono operare simultaneamente (e in tal caso danno origine a una notevole crescita), oppure no.

I suburbi residenziali, caratterizzati da eccezionale crescita demografica, sono certamente influenzati dall'operare contemporaneo delle due suddette forze; il contrario accade per i suburbi di lavoro, lo sviluppo dei quali è collegato essenzialmente al solo incremento naturale.

Tra le cause della differente crescita delle comunità dell'area metropolitana, l'orientamento del movimento migratorio assume una rilevanza assoluta. Prescindendo dalla provenienza, tale flusso tende ad orientarsi verso i suburbi residenziali in risposta alla maggiore offerta di abitazioni ivi creata dal mercato e da un'attività edilizia più intensa che nei suburbi di lavoro. In tal senso lo Schnore considera l'offerta di abitazioni come fondamentale fattore di attrazione nella scelta delle localizzazioni residenziali effettuata dai singoli operatori; ed è proprio nelle differenti caratteristiche quantitative di tale offerta che occorre intravedere la causa prima dei diversi andamenti nello sviluppo dei subcentri.

D'altro canto, nei suburbi di lavoro alla minore crescita proporzionale di popolazione residente corrisponde un marcato incremento di attività economiche.

L'organizzazione spaziale che appare, quindi, emergere in una prospettiva di neutrale ricerca di equilibri territoriali, sembra essere una progressiva specializzazione funzionale negli usi del suolo dei subcentri della comunità metropolitana; ovvero, le abitazioni tendono sempre più a concentrarsi laddove si hanno preesistenze residenziali rimarchevoli, la qual cosa comporta l'originarsi di crescita e stagnazione in diversi subcentri; al contempo, nella distribuzione spaziale di attività economiche, specificamente attività industriali, si assiste ad una concentrazione relativa di tali attività in comunità dell'area metropolitana con conseguente crescita in subcentri dell'area e stagnazione in altri.

La relazione tra la localizzazione delle attività di base e delle residenze, da un lato, e quella delle attività non di base, dall'altro, continua a sussistere, ma in una nuova scala di distanza. La localizzazione delle attività di base influenza la localizzazione delle residenze; ma tale relazione è resa assai più flessibile, nel senso che i requisiti di accessibilità alle offerte di lavoro sono indifferenti allo spazio per ampia parte dell'area metropolitana.

A loro volta le localizzazioni residenziali influenzano le scelte ubicazionali delle attività volte a soddisfare le esigenze di consumo della comunità residenziale. «Come risultato di questa crescente differenziazione territoriale si registrano un aumento del tessuto separato, nel quale unità similari si raggruppano» (18), ed una maggiore interdipendenza funzionale fra le parti dell'area metropolitana.

L'esposta interpretazione dell'espansione suburbana rappresenta una naturale estensione della teoria della crescita differenziale regionale della popolazione, che intravede nel soddisfacimento dei bisogni derivante dalle opportunità economiche la ragione prima delle migrazioni interne (19).

Occorre peraltro osservare che l'ipotesi dello Schnore, interpretando la specializzazione residenziale come conseguenza dell'offerta di abitazioni, tuttavia non definisce chiaramente i motivi per i quali tale offerta debba condurre ad una specializzazione residenziale, come pure non chiarisce quali siano i motivi per i quali l'attività edilizia debba essere più intensa nei suburbi residenziali, anziché nella città centrale.

Tale problematica investe sia i comportamenti che influenzano le scelte residenziali e la localizzazione dell'attività edilizia pubblica, sia i comportamenti che sono alla base del decentramento residenziale suburbano privato e che, a loro volta, condizionano l'attività edilizia.

#### **2.4. Le origini della pianificazione metropolitana**

La problematica della pianificazione metropolitana e della riorganizzazione istituzionale del governo del territorio metropolitano, fin dall'origine propria degli anni trenta, si riconduce ad una duplice riflessione, la prima coinvolgente principi di equità, la seconda principi di efficienza.

**2.4.1.** La prima tradizione di pensiero perviene alla necessità della pianificazione metropolitana, attraverso la esaltazione della evidente disuguaglianza nella quale vengono a ritrovarsi gli abitanti di una stessa area metropolitana caratterizzata dalla compresenza di numerosi enti territoriali di governo, istituzionali o funzionali, per effetto di una pluralità di fattori che, nel loro operare, tendono ad esaltare la differenza tra i cittadini, accentuando squilibri persistenti, piuttosto che avviarli a soluzione.

Tali fattori sono intrinseci in parte al governo locale, ma, da un'altro punto di vista, sono conseguenti agli effetti, sulla sfera locale, di decisioni-azioni assunte nell'ambito di livelli di governo di scala superiore, regionale o statale (20).

Il governo locale è competente nella prestazione di servizi rispondenti a bisogni primari. Si evidenziano quindi, da un lato, le differenze nei livelli qualitativi di prestazione di servizi basilari, quali ad esempio l'istruzione; dall'altro, le differenze nel costo di produzione di servizi, e nella conseguente politica tariffaria. La qualità di prestazioni, il costo di produzione conseguente a metodi differenti di gestione, la politica tariffaria conseguente a strategie locali differenti, generano disuguaglianze tra cittadini di uno stesso ambito territoriale.

Analogamente, le differenze nella politica fiscale locale, laddove l'ente locale è competente per tale aspetto, generano ulteriori disuguaglianze (21).

Ma questo esaltarsi delle disuguaglianze si accresce allorché, come accadde negli anni trenta e nei successivi decenni, si accentua l'incidenza del governo centrale nello svolgersi dei processi economici e territoriali, sia attraverso la politica fiscale, che attraverso l'intervento nella produzione industriale e nella realizzazione di grandi infrastrutture.

Mentre, infatti, per talune prestazioni garantite da entità non locali di governo si adottano meccanismi neutrali di attribuzione di risorse, che tendono a riproporre, nella ridistribuzione, la meccanica propria al processo di appropriazione delle stesse risorse; per altre prestazioni, la loro natura o le rispettive caratteristiche tecniche generano vantaggi per talune comunità locali, anche dal punto di vista delle rendite fondiari, e difficoltà per altre in rapporto alla crescita civile ed economica. sussidi alla disoccupazione sono riconducibili al primo tipo di intervento; mentre sono riconducibili al secondo le commesse pubbliche ed industrie locali, l'emergere di una politica pubblica per l'industrializzazione, comportante problemi di localizzazione, e la realizzazione delle reti autostradali.

Da una parte, quindi, la politica esalta gli squilibri preesistenti nel contesto della struttura urbana

definibile come metropolitana; dall'altra, genera vantaggi e svantaggi non giustificati, mistificando nel complesso un principio basilare della democrazia, come quello della eguaglianza nelle opportunità da offrire a tutti i cittadini.

Queste valutazioni, rispondenti alla logica dell'equità, concorrono con altre che emergono nell'esame dei requisiti tecnici ed economici dei progetti di potenziamento e di riorganizzazione dei servizi pubblici nelle grandi aree urbane, nelle aree metropolitane e nelle metropoli regionali. L'analisi economica applicata alla struttura dei manufatti urbani, nel porre in evidenza le indivisibilità presenti nel prodotto urbano, esalta le caratteristiche di integrazione tra i diversi tipi di servizio e di attività.

La interconnessione, ad esempio, tra sistemi di trasporto ed usi del suolo, con particolare riferimento agli usi residenziali e industriali; e quella tra sistemi che comunque trattano liquidi, quali l'approvvigionamento di acqua e lo smaltimento dei residui liquidi, conduce a porre in evidenza la necessità di coordinare le soluzioni tecniche da adottare per il potenziamento e per la riorganizzazione dei tipi di servizio.

Analogamente, il ruolo assunto, negli anni cinquanta, dall'analisi economico-finanziaria nella progettazione di manufatti, volta ad ottimizzare il perseguimento dello scopo cui è diretto il servizio da produrre, a parità di risorse impiegate per investimento, conduce ad esaltare i vantaggi della dimensione e della integrazione degli impianti tecnologici.

La convergenza di valutazioni, rispondenti alla logica della equità, con altre riconducibili alla efficienza, costituisce, quindi, la spinta alla pianificazione metropolitana.

Nella consapevolezza che la pianificazione è metodologia per il governo e che quindi il suo attuarsi impone una qualche riorganizzazione delle competenze istituzionali presenti nell'ambito metropolitano, ne consegue l'esame disaggregato dei caratteri dei servizi svolti originariamente dall'ente territoriale locale.

Il punto di riferimento di tale riflessione è, da un lato, la individuazione dei servizi per i quali il perseguimento di più omogenee condizioni tra i cittadini è realizzabile attraverso il coordinamento delle tariffe, dei criteri di gestione e di organizzazione; dall'altro, l'individuazione di altri servizi, per i quali appaiono urgenti una pianificazione estesa all'ambito metropolitano e, possibilmente, una forma locale di governo, anche solamente funzionale, cui attribuire competenza e gestione.

Vi è una diffusa maturità nel ricondurre a questi ultimi tipi di servizio pubblico gli impianti tecnologici territoriali, quali le grandi reti di smaltimento dei residui liquidi, o di trattamento dei residui solidi; le grandi adduttrici idriche, le reti elettriche, e, infine le reti stradali, ferroviarie ed i trasporti pubblici di massa su ferro.

Parallelamente si individuano tipi di servizio a carattere tipicamente locale, come la raccolta e lo smaltimento dei residui solidi, le reti locali tecnologiche, le attività volte all'educazione ed all'assistenza socio-sanitaria.

Controverta è la questione delle competenze nella crescita residenziale. Al London Country Council è originariamente attribuito tale settore, sottratto alle città locali; ma successivamente all'istituzione del Greater London Council, vengono riattribuite alle città tali funzioni, limitatamente ai bisogni locali, e rinviando ad accordi tra il Greater Council e le città locali le decisioni relative al soddisfacimento dei bisogni non locali.

L'analisi delle condizioni e delle prestazioni del servizio conduce, quindi, alla formulazione di ipotesi divergenti sull'organizzazione gestionale ed amministrativa, che, partendo dal primato attribuito al governo unitario metropolitano negli anni quaranta e cinquanta (perseguito anche attraverso l'eventuale annessione della contea alla città o della città nella contea) pervengono, secondo le più recenti teorie sui diversi livelli di governo e di competenze, all'acquisizione di un metodo di riadattamento di detta organizzazione fondato sulla gradualità della trasformazione.

**2.4.2.** La seconda linea di pensiero che promuove la pianificazione metropolitana si esprime nella tradizione di quella cultura, emergente nel corso della rivoluzione industriale, la quale, idealizzando le ruralità come condizione insediativa alternativa alla città, conduce ad esaltare la negatività della condizione urbana. Questa cultura ha ampiamente permeato l'elaborazione intellettuale sulla città; il progetto che propone, alla cui origine sono valutazioni, ancor prima che economiche (diseconomie da congestione) di valore etico per gli enunciati da cui muovono, è progetto di assetto metropolitano.

La reintegrazione pianificata dell'uomo nell'ambiente è la tesi che F.L. Wright pone a fondamento del movimento per l'architettura organica e dell'ipotesi dell'Usonian City. Le città giardino realizzate da Howard nei dintorni di Londra agli inizi del secolo (Leichworth, 1903; Welwyn, 1920) costituiscono le prime espressioni della riorganizzazione insediativa su scala metropolitana di Londra; le città nel verde progettate negli anni venti da Stein nella cintura di Washington (Greenbelt, Greendale, Greenhills) esprimono l'emergere della riorganizzazione insediativa della struttura metropolitana al di fuori dell'ambito amministrativo del Distretto di Columbia, successivamente ripresa, negli anni sessanta e negli anni settanta, dal Governo Federale degli Stati Uniti attraverso il Cities and Metropolitan Development Act (1966).

Ma la più esaltante, discussa ed emblematica espressione di questa linea di pensiero è da individuarsi nella pianificazione metropolitana dell'area di Londra, promossa successivamente alla seconda guerra mondiale.

Non appare possibile comprendere la politica territoriale e della città nuova promossa in Gran

Bretagna e la cultura urbanistica che la sottintende se non nell'ambito dell'unità concettuale, anche dialettica, fra città, area metropolitana e metropoli regionale.

Lo Hall (1963) ha posto in risalto l'indirizzo antimetropolitano della pianificazione metropolitana di Londra (22): le nuove città vengono promosse congiuntamente alla «*green belt*» per arrestare la crescita della metropoli e decentrare la sua popolazione. Pianificare per non far crescere è la filosofia del rapporto Barlow (sulla distribuzione della popolazione industriale, 1940) e della politica urbanistica della città nuova. Eppure, Londra è cresciuta negli anni cinquanta in maniera rimarchevole, in particolare negli anelli esterni; ne consegue la razionalità della tesi sostenuta dallo Hall (1963), che propone di riesaminare complessivamente la questione, accettando i presupposti per l'ulteriore sviluppo di Londra e della regione metropolitana, attraverso ulteriori nuove città (23).

Come sostiene il Samonà, l'Atto legislativo del 1947 «è senza dubbio la legge più completa che sia stata promulgata in Europa negli anni dopo la seconda guerra mondiale» (24). Con esso si tende a regolare l'uso del suolo ed a favorirne le necessarie trasformazioni, ponendo in essere quegli strumenti — dal recupero degli incrementi di valore delle aree, all'esproprio, agli enti di gestione urbanistica — atti a favorire tale trasformazione.

Relativamente alle città nuove, vengono costituite le Development Corporation, agenzie pubbliche temporanee il cui fine è la realizzazione dei programmi ed alle quali vengono demandate le funzioni progettuali e di attuazione degli interventi urbanistici stabiliti dall'organo politico. Nella fase di realizzazione del programma le Development Corporation agiscono con funzioni di imprenditore e con poteri di ente pubblico; esse possono, quindi, «progettare, costruire, acquistare, amministrare e disporre di proprietà; ricevere prestiti governativi a lunga scadenza ed a basso tasso di interesse; beneficiare dei contributi dei governi centrali e locali» (25).

È sulla base di questi capisaldi legislativi che si è affermata in Inghilterra la politica per le città nuove; ed anche se appare modesta la percentuale di popolazione urbana, interessata dalle nuove città, e la politica di decentramento della grande Londra può ritenersi fallita, è tuttavia valido ritenere che queste nuove città, assieme a quelle svedesi e finlandesi di Vallingby, Fasta, Skeikolmen, Tapiola, ed agli esempi americani, quali Reston, Redburn, Columbia, costituiscono, dal punto di vista della funzionalità dell'intervento, i prototipi realizzati del modo organico di concepire l'intervento su scala urbana.

Anche se le città nuove si collocano nella linea della tradizione howardiana, va tuttavia posto in evidenza quanto diversa sia la logica che le sottintende. Come dice il Giordani, le città nuove «non rappresentano più una evasione dalla metropoli, stadio ultimo della degenerazione urbana, ma al contrario sono in rapporto attivo e complementare con la città maggiore, pur risultando la nuova città completa in se stessa. Le nuove città partecipano, inoltre, della pianificazione coordinata di tutto il territorio nazionale, allo scopo di distribuire più razionalmente le attività economiche e di promuovere lo sviluppo delle aree depresse» (26).

Peraltro, se le città nuove si collocano nella linea della tradizione howardiana, analogamente la politica delle città nuove costituisce il modello di riferimento assunto negli interventi di sviluppo regionale in corso in alcune nazioni europee, come la Francia, ed anche negli Stati Uniti, con l'Housing Act del 1966. Con questo atto legislativo si rendono disponibili agli Stati prestiti federali a basso tasso di interesse per l'acquisto di ampie aree in località ritenute idonee all'insediamento di nuove città; si assicurano, inoltre, prestiti federali a organizzazioni private per stimolare analoghe iniziative.

La politica per la realizzazione di città nuove attuata in Inghilterra si differenzia da quella degli Stati Uniti, non soltanto sul piano legislativo, ma anche per quanto riguarda le finalità. Se la necessità del decentramento è, infatti, la motivazione primaria della politica inglese, negli Stati Uniti la stessa politica si fonda sulla necessità di razionalizzare il decentramento suburbano in atto nelle aree metropolitane.

Sia nelle esperienze inglesi, che in quelle americane, svedesi e finlandesi, la diversità di motivazioni in rapporto alla teoria delle realizzazioni howardiane avrebbe richiesto una revisione dei criteri di definizione della struttura e della forma delle città nuove. Come sostiene il Samonà, «le città nuove avrebbero dovuto costituirsi con una struttura che per le sue funzioni nulla ha da vedere con la città giardino» (27).

Ma, se tale mancanza di rapporti di congruenza tra obiettivi e forme è un limite, esso è proprio della cultura razionalista e, quindi, anche delle città nuove, che nel razionalismo si collocano tra le più elevate espressioni. La pianificazione attuata attraverso nuove città persegue obiettivi che interessano il sistema di spazi regionali e metropolitani, o di solo decentramento senza espansione, o di crescita mediante decentramento.

D'altra parte, la struttura e la forma delle nuove città nella dialettica della tesi espressa nelle varie esperienze progettuali, condotte a realizzazione dal 1947 ad oggi, va considerata nell'ambito del significato di volta in volta attribuito ai luoghi di concentrazione urbana. Ed in effetti al modello di struttura della «*garden city*» ed ai valori che sottintende nelle città della prima (Harlow, ecc.) e anche dell'ultima generazione (Livingston), è da correlare il modello di struttura urbana proposto nelle città della seconda (Cumbernauld, Hook) e dell'ultima generazione (Rencurn, Thamesmead, Milton Keynes) che, nell'integrazione dimensionale e settoriale, tendono ad esprimere valori dedotti dall'attuale cultura della città, i quali trovano la loro giustificazione nell'urbano piuttosto che nell'ideale rurale.

**2.4.3.** Una terza linea di pensiero perviene alla necessità della pianificazione metropolitana dalla valutazione dell'accentuarsi degli squilibri nell'ambito metropolitano e territoriale per effetto, da un lato, della crisi che viene a coinvolgere la città centrale nel processo di organizzazione metropolitana e, dall'altro, per effetto dell'accentuarsi degli squilibri tra le regioni economiche.

**2.4.4.** Secondo una formulazione già espressa negli anni quaranta, ma accentuatasi nel corso dell'ultimo trentennio, le città centrali di aree metropolitane delle regioni urbane degli Stati Uniti sono soggette ad un progressivo decremento di popolazione e, conseguentemente, di attività economiche (fenomeni connessi all'esodo verso i centri minori suburbani delle popolazioni a reddito medio); ad un deterioramento nella struttura sociale, per effetto della minore mobilità della popolazione a reddito basso; ad un conseguente deterioramento della base economica e fiscale per effetto della minore capacità impositiva, cui peraltro corrisponde la necessità di prestazioni di beni rari, ad uso del complesso della popolazione metropolitana.

Mentre, quindi, la crescita economica e delle condizioni di benessere individuale si accentua nel contesto metropolitano, la città centrale vive la stagnazione della crescita di attività e delle condizioni di benessere. Si espandono, nel contesto metropolitano, oltre che le attività manifatturiere sollecitate da vantaggi di posizione propri della localizzazione nell'area suburbana, come quelle elettriche e meccaniche, anche le iniziative più direttamente collegate al consumo, come l'industria dell'arredamento e dell'abbigliamento.

L'effetto negativo che la organizzazione territoriale dei rapporti di produzione e di consumo esercita sulla città centrale si verifica, con particolare evidenza, nelle tendenze che si manifestano nei settori terziario e quaternario. È da ricordare che tali settori di attività hanno caratterizzato l'espansione occupazionale e produttiva avvenuta negli Stati Uniti, nel ventennio trascorso, piuttosto che il settore della produzione manifatturiera.

Ed è proprio nelle attività non manifatturiere che si accentua il declino del ruolo svolto dalle città centrali. Nell'area metropolitana di Boston, tra il 1950 e il 1970, le attività in crisi, riguardanti i servizi alle persone, le iniziative ricreative ed i trasporti sono oggetto di una riduzione molto più accentuata nella città centrale di quanto non avvenga nei suburbi; anche le attività che, nell'area metropolitana, appaiono in ridotto declino o espansione, come quelle commerciali, delle costruzioni o della pubblica amministrazione, si sviluppano nei suburbi e decrescono nella città centrale; inoltre, la crescita rimarcata di taluni gruppi di attività influenza notevolmente i suburbi e poco la città centrale (28).

La riorganizzazione territoriale dei rapporti di produzione e di consumo, che penalizza la città centrale, non è solo espressione di una scelta autonoma delle imprese e delle famiglie; essa è, infatti, da correlare alle caratteristiche territoriali dell'azione pubblica centrale e locale.

Le reti autostradali interstatali e statali orientano il processo di decentramento; la politica di incentivi all'acquisto dell'abitazione, basata sui mutui a tasso agevolato garantiti dallo Stato, favorisce lo sviluppo urbano.

La politica di rinnovamento urbano, nell'incentivare tutte le città del contesto metropolitano, genera competizione tra le stesse. Ne consegue che l'adozione della pianificazione metropolitana è sollecitata dagli organi statali e dalla stessa città dominante, mentre la diffusa creazione di istituti, quali i «Metropolitan Planning Council», costituisce un primo, anche se parziale, tentativo di avvio di tale pianificazione.

**2.4.5.** La politica di sviluppo regionale e la stessa politica nazionale di programmazione di tale sviluppo, hanno origine dalla consapevolezza delle distorsioni conseguenti ad un processo squilibrato di espansione, produttiva e territoriale, tra le regioni economiche e, all'interno di esse, tra aree intensive, potenzialmente configuranti aree metropolitane o metropoli regionali, ed aree a queste esterne, definite di sistemazione, o estensive, o a bassa densità; nonché tra fondamentali settori di attività economica.

La pianificazione territoriale appare, quindi, sinonimo di politica regionale e conseguente programmazione, quale metodo per raccordare il futuro al presente ed al passato, definendo il problema, precisando gli scopi, individuando le risorse, assumendo vincoli, formulando e vagliando soluzioni alternative, producendo scelte operative, coinvolgendo soggetti nell'attuare tali azioni, analizzando le reazioni del pubblico e degli utenti dei servizi offerti.

L'istanza per la pianificazione metropolitana va, quindi, collocata nell'ambito della politica regionale e deve essere correlata alla pianificazione territoriale, come espressione della ricerca di strumenti differenziati e disaggregati attraverso cui attuare politiche di sviluppo, mediante trasformazione di processi d'uso di risorse, o salvaguardia di tali usi (29).

È con l'emergere del concetto di territorio, quale sistema complesso di risorse scarse da gestire accortamente per soddisfare bisogni selezionati, che va crescendo l'attenzione per modelli concettuali e teorici di piano, ampiamente disaggregati, quale controparte di un'articolazione sociale e produttiva largamente articolata. La riorganizzazione istituzionale e amministrativa dello Stato, fondata sul decentramento, è espressione primaria di questa ricerca, che nel porre in evidenza le contraddizioni, mette in risalto anche le caratteristiche delle risorse e i mezzi di intervento differenziati.

La regione, se rende possibile l'adozione diffusa della programmazione, rende intrinsecamente possibile l'articolazione concettuale ed operativa del modello disaggregato di pianificazione. Ed in

questo modello la questione metropolitana, già fondamento dell'analisi teorica svolta negli anni sessanta nella ricerca di strumenti aggregati per una politica nazionale dell'urbanizzazione, riemerge come espressione di quei principi di equità e di efficienza che, come si è visto, le sono propri.

Detta pianificazione, fondata su modelli disaggregati di analisi-progetto, è in gran parte da sperimentare.

Può essere una pianificazione intersettoriale di ambito esteso, raccordata al piano regionale di sviluppo; o potrà essere una pianificazione che, nel decentramento dei poteri, tende ad esaltare contraddizioni e partecipazioni. Può essere una pianificazione organica per aree riconosciute strategiche in rapporto alla dialettica sociale o al potenziale produttivo da riorganizzare; o può articolarsi con il privilegiare i settori funzionali, ponendo le condizioni per la verifica delle interrelazioni tra gli stessi.

Deve, comunque, essere sempre salvaguardata la coscienza che la pianificazione non è una categoria fuori del tempo, o un esercizio culturale, ma rappresenta un metodo utile per effettuare azioni razionali, selezionate e tecnicamente corrette, tali da avviare a soluzione i problemi delle utenze in espansione, perseguendo, peraltro, scopi di interesse collettivo. Dalla verifica degli effetti di queste azioni, volte a salvaguardare o trasformare gli usi delle risorse, si potranno valutare l'adeguatezza del piano e degli interventi ad esso conseguenti, e, quindi, i risultati del governo del territorio.

## 2.5. Le metodologie e le tecniche nella pianificazione metropolitana

È nell'analisi e pianificazione delle aree o regioni metropolitane che si arricchisce la strumentazione metodologica, volta a conoscere i fenomeni economici e sociali orientati territorialmente, a prevederne la naturale o orientata evoluzione, a individuarne l'effetto sul territorio fisico, a valutare le implicazioni dei modelli di struttura insediativa.

Al «*Regional Survey of New York and its Environs*», di Haig (1928) è da rapportare la prima enunciazione della teoria della base economica, quale metodo per lo studio dell'economia locale, formalizzato successivamente dal Ratcliff (1949), e adottato, anche se con nuove elaborazioni critiche, da Hoover e Vernon nello studio della regione metropolitana di New York del 1956.

L'interesse di questa ricerca non risiede solo nella conferma della validità dei principi della base economica, quanto piuttosto nell'analisi motivazionale dell'interazione tra caratteristiche delle attività e criteri di localizzazione delle stesse nel tempo, in rapporto sia ai fattori spaziali che all'accessibilità ad altre attività.

L'analisi economica basata sul metodo input-output e la conseguente analisi delle interrelazioni industriali, impostata da Leontieff e da Isard agli inizi degli anni cinquanta con riferimento alla regione metropolitana, trova agli inizi degli anni sessanta, una sua formalizzazione tecnica e metodologica esaustiva nello studio sugli aspetti economici e istituzionali dell'area metropolitana di St. Louis (30).

Le due suddette metodologie di analisi confluiscono nello studio economico volto a prevedere la crescita futura della regione metropolitana di Pittsburgh (31).

A questo stesso studio ha collaborato Lowry che, dall'impostazione metodologica dell'analisi previsionale, trae spunto per l'invenzione e sperimentazione nel modello di simulazione degli usi urbani del suolo (32), ripreso ampiamente in ambito previsionale dalla letteratura internazionale nel corso degli anni settanta.

All'analisi della struttura metropolitana è da rapportare il fondamentale contributo di Mitchell e Rapkin (1954), volto a individuare l'interrelazione tra traffico urbano ed uso del suolo, cui sono da ricondurre i molteplici studi e modelli previsionali concernenti il traffico e l'articolazione delle reti di trasporto (Wingo, 1961).

Con l'approfondimento del ciclo fondiario nella struttura metropolitana (33), Hoyt ha contribuito a porre in evidenza la nuova articolazione funzionale del modello urbano (34).

Dall'articolazione del mercato fondiario nella comunità metropolitana ha tratto spunto Alonso nella riformulazione della teoria della rendita urbana (35), impostata quale teoria della localizzazione e della struttura funzionale metropolitana; e da questa stessa analisi teorica trae spunto l'analisi critica delle politiche di recupero del patrimonio edilizio e del rinnovo urbano (36).

L'analisi costi-benefici, quale metodo di valutazione di schemi alternativi di progetto infrastrutturale e, successivamente, territoriale, si origina e si cimenta ampiamente nella pianificazione d'ambito metropolitano.

La stessa metodologia di soglia (37), quale studio di analisi dei costi conseguenti a scelte localizzative alternative, originariamente sperimentata nella pianificazione regionale in Polonia, acquisisce nella sperimentazione scozzese e belga un carattere tipicamente metropolitano.

Ma alla pianificazione metropolitana sono anche da rapportare i molteplici modelli e le tipologie di struttura insediativa urbanistica.

Le nuove città e quelle da espandere, proposte nell'esperienza britannica, sono bilanciate da molteplici altre tipologie di intervento, come la città satellite a destinazione prevalentemente residenziale; la città industriale, fondata sull'integrazione localizzativa di residenze e attività manifatturiere; i centri regionali di crescita, fondati sull'integrazione di residenze, industrie e attività

terziarie, tutte da sviluppare; la nuova città nella città, conseguente all'emergere di rilevanti interventi di ristrutturazione del preesistente tessuto urbanistico; la stessa città verticale o città a sviluppo orizzontale.

L'aggregazione delle componenti tipologiche suddette deve ritenersi a fondamento dei modelli concettuali disaggregati di struttura insediativa metropolitana, posti in risalto da Blumenfield (38), da Lynch (39) e da Doxiadis, e delle sperimentazioni oggi in atto in gran parte delle realtà geografiche che hanno già subito la rivoluzione industriale e la conseguente rivoluzione urbana.

### 3. L'area metropolitana di Napoli

In questo contesto di analisi teorica sui caratteri e sulla pianificazione del territorio metropolitano sono da collocare i progetti speciali per le aree metropolitane e, in particolare, quello concernente l'area napoletana.

È noto lo stato di elaborazione di tale progetto, illustrato nei documenti riportati in questo quaderno. Da una chiara collocazione di esso nel processo di pianificazione, si sono individuate le azioni operative in settori che, volti ad accelerare la dotazione del capitale fisso sociale, si ritiene possano contribuire a conseguire più celermente i caratteri della matura organizzazione metropolitana (infrastrutture a sostegno di attività produttive manifatturiere, del pendolarismo, dell'approvvigionamento e smistamento dei prodotti, portualità, ristrutturazione urbana).

Tali settori di azione appaiono coerenti con i caratteri prioritari alla organizzazione ecologica metropolitana; ed in tal senso si è affermato che il programma operativo del progetto speciale, si correla direttamente all'enunciato area metropolitana. Ciò appare tanto più evidente se si considerano gli obiettivi ed i programmi di intervento assunti negli altri progetti speciali operanti nel napoletano.

Si tratta di progetti riguardanti settori funzionali, come gli schemi idrici intersettoriali e il disinquinamento del golfo; e, quindi, diretti ad assicurare taluni servizi di interesse generale, quali l'approvvigionamento idrico, lo smaltimento e il trattamento dei residui liquidi e solidi, che, come si è visto, sono alle origini della istanza per la pianificazione metropolitana.

Anche il progetto speciale sulla ricerca scientifica applicata, riferito, peraltro, all'intero Mezzogiorno avrà effetti significativi nel potenziamento di questa attività.

È, altresì, in via di avviamento il progetto speciale promozionale per la commercializzazione, che potrà avere significative incidenze nell'area napoletana.

Sembra opportuno ricordare, infine, che l'intervento straordinario dello Stato a sostegno delle imprese è in gran parte da attuare attraverso la strumentazione posta in essere con la legge sulla riconversione e la ristrutturazione industriale e con l'altra per il coordinamento degli interventi nel settore agricolo-alimentare.

Tuttavia, nel momento in cui, nei deliberati del progetto speciale per l'area di Napoli, si prospetta la necessità, per altri versi improrogabile, di un approfondimento conoscitivo e previsionale dei caratteri strutturali dell'organizzazione metropolitana, maturatasi nella zona considerata, si pongono, da una parte, in risalto le carenze presenti nel processo di pianificazione avutosi, sia dal punto di vista della verifica di validità delle finalità a suo tempo proposte in rapporto alla consapevolezza delle aspirazioni e dei bisogni attuali; sia dal punto di vista delle soluzioni prospettate in rapporto all'evolversi dei fenomeni territoriali ed alle novità che hanno caratterizzato tali fenomeni, nell'ultimo decennio, sotto il profilo istituzionale, normativo, ed ambientale. Dall'altra parte, si pongono in risalto i pericoli impliciti nella possibile mancanza di integrazione tra i diversi programmi operanti in settori funzionali di intervento a carattere metropolitano.

Lo studio della fenomenologia territoriale va, infatti, anch'esso collocato nel processo di pianificazione, quale strumento finalizzato, da un lato, a verificare le finalità assunte, sia in rapporto al loro perseguimento, che alla loro attualità; e, dall'altro, finalizzato alla verifica di coerenza delle azioni operative intraprese e da intraprendere.

In tale prospettiva, l'analisi e il progetto convergono, anche se non sono sinonimi, poiché l'analisi conoscitiva contribuisce a porre in risalto elementi di progetto e a prevedere effetti delle azioni da esso suscitate.

La conoscenza che si va a promuovere con il progetto speciale, si presenta, quindi, preliminarmente come una verifica di coerenza delle azioni intraprese con gli interventi straordinari, rispetto a quelli ordinari, ma non può non divenire anche occasione di riflessione per una complessiva verifica della pianificazione territoriale sperimentata nell'area napoletana.

#### 3.1. Le valutazioni sintetiche sui fenomeni metropolitani nell'area napoletana

Queste fenomenologie sono state poste in risalto in una ricerca, peraltro ancora in corso di svolgimento (40). Adottando il metodo delle unità ecologiche territoriali (anelli, settori, aree di penetrazione) si è teso a porre in risalto le differenze tra l'andamento di indicatori relativi al periodo 1951-71, e quello di altri riferiti al 1971-78.

È da evidenziare che la scarsità di informazioni aggiornate sui processi sociali e territoriali rende non adottabili significativi indicatori, quali le attività economiche e l'uso del suolo. Ci si è dovuti, quindi,



limitare in questa fase all'analisi del solo indicatore demografico, che peraltro sinteticamente può ritenersi esprimere la pluralità dei fattori di trasformazione. Si è, inoltre, teso ad evidenziare la prevedibile naturale crescita della popolazione insediata nelle unità ecologiche, ottenendosi ulteriori elementi di conoscenza, da correlare alle finalità assunte nei documenti di pianificazione concernenti l'area napoletana.

Appare, quindi, opportuno illustrare i fenomeni centrali significativi per peculiarità in rapporto alle tendenze localizzative intercorse nel decennio 1961-71 ed in rapporto ai problemi futuri.

Il centro dell'area metropolitana (la città di Napoli) ormai non cresce più: il ritmo di crescita degli anni '50 (17% tra il 1951 e il 1961) già modesto, è ulteriormente sceso al 3,7% nel decennio successivo (1961-71) ed è divenuto addirittura negativo, anche se di poco (-0,1%), nel periodo 1971-78.

D'altra parte, la tendenza alla saturazione (in un confine sicuramente troppo ristretto per la funzione di una grande città e centro di un'area metropolitana) non è di origine recente. Infatti, con l'annessione, tra il 1925 e il 1927, di comuni limitrofi la tendenza negativa della città di Napoli è stata in qualche modo mascherata. Il saldo negativo della dinamica demografica è il più chiaro indicatore della saturazione delle aree della città di Napoli che superava, già nel 1961, la densità di 10.000 ab/Kmq (in 5 quartieri la densità superava addirittura i 50.000 ab/Kmq) da considerare nettamente al di sopra di qualsiasi standard accettabile.

Tra il 1961 e il 1971, i quartieri centrali di Napoli perdono circa 50 mila abitanti e presentano quasi tutti una consistente diminuzione della densità abitativa (solo il quartiere di S. Lorenzo raggiunge i 50 mila ab/Kmq al 1971) mentre, nello stesso periodo, aumentano rapidamente gli abitanti dei quartieri periferici: quelli occidentali subiscono un incremento netto di circa 120 mila abitanti; quelli orientali di 40 mila e le altre sezioni periferiche di circa 60 mila abitanti. Anche considerando un tasso di natalità decrescente, il solo incremento naturale della città di Napoli sarà pari a circa 180 mila nuovi abitanti entro il 1991 ed a circa 300 mila entro il 2001: poiché tale rilevante sviluppo demografico non potrà probabilmente trovare all'interno del territorio comunale una soddisfacente sistemazione abitativa, ed ancor meno una adeguata collocazione nella già debole struttura occupazionale, ne consegue la necessità di prevedere una «razionalizzazione» sia dell'attuale assetto del territorio comunale, già congestionato, sia della pianificazione metropolitana.

I sei comuni della fascia costiera a sud-est del capoluogo, che registrano un'espansione sostenuta tra il 1951 e il 1971, risultano invece quasi stazionari, nella loro crescita, tra il 1971 e il 1978. In tale periodo nessun comune ha registrato uno sviluppo della popolazione superiore al 10%; Pompei si pone su livelli di crescita molto bassi (+ 3,3%), mentre Torre Annunziata è dal 1961 in posizione stazionaria.

Questa parte della conurbazione presenta, quindi, la stessa tendenza alla saturazione propria del capoluogo metropolitano. Nell'ultimo settennio, infatti, nessun comune registra un incremento superiore al 10%; e ciò conferma l'andamento del decennio precedente verso la stazionarietà, come era già avvenuto per Napoli. Elevatissime, peraltro, le densità raggiunte: oltre a quella di Portici (18.462 ab/Kmq al 1978), che costituisce la più elevata tra i comuni della regione, e quella di Torre Annunziata (7.882 ab/Kmq), bisogna ricordare che anche la densità dei comuni di Torre del Greco, Ercolano e Pompei (compresa tra i 1.800 e i 3.300 ab/Kmq e quindi, apparentemente, più bassa) è in realtà elevatissima, dal momento che gran parte del territorio comunale risulta inedificabile per vincoli archeologici (a Pompei) e per la presenza del Vesuvio negli altri due comuni.

Si pone, pertanto, il problema di offrire nuove prospettive insediative alla popolazione, soprattutto in considerazione del fatto che gli attuali 400 mila abitanti circa supereranno, entro il 1991, i 450 mila ed entro il 2001 raggiungeranno le 500 mila unità, sulla base dell'attuale saggio naturale di sviluppo che risulta, peraltro, costantemente in declino.

I sette comuni della fascia costiera a nord-ovest proseguono nella crescita media già registrata nel ventennio 1951-71; è da rilevare, tuttavia, che l'incremento più marcato si registra a Castel Volturno (+ 83% tra il 1951 e il 1978), comune non limitrofo al capoluogo metropolitano.

La crescita della popolazione, sulla base del solo saldo naturale, comporterà un aumento di circa 30 mila abitanti entro il 1991 e di circa 50 mila abitanti entro il 2001, che si sommeranno agli attuali 182.163 abitanti (1978); tale incremento comporterà un aumento della densità (attualmente è pari a 532 ab/Kmq) fino a circa 700 ab/Kmq, senza tuttavia compromettere le rilevanti capacità potenziali localizzative che quest'area ancora possiede, anche se esse sono da gestire accortamente per i significativi valori ambientali presenti.

Nell'ambito della prima fascia degli undici comuni ubicati a nord-ovest e a sud-est del capoluogo metropolitano, quelli che avevano presentato uno sviluppo rapidissimo nel decennio 1961-71 (Marano, + 57%; Casavatore, + 129%; Casoria, + 108%; San Giorgio a Cremano, + 103%), registrano dopo il 1971 un accentuato rallentamento, mentre per gli altri si verifica una continuazione del trend o uno sviluppo più accelerato (Quarto, Casandrino, Volla). Tra il 1971 e il 1978 sette comuni su dodici presentano un incremento superiore al 30%.

La crescita demografica appare ancora più tumultuosa dal momento che la ridotta estensione del rispettivo territorio (in molti comuni inferiore ai 5 Kmq) dà luogo a densità altissime a S. Giorgio a Cremano (15.535 ab/Kmq nel 1978, molto vicina a quella di Portici), a Casavatore (10 mila ab/Kmq), ad Arzano e Casoria (5 mila ab/Kmq).

Complessivamente, l'estensione territoriale di tutti i comuni della prima fascia raggiunge appena gli 80 Kmq; da ciò ne consegue l'alta densità media (3.846 ab/Kmq al 1978 e 2.937 ab/Kmq al 1971),

simile a quella della fascia costiera a Sud-Est e tale, comunque, da porre il problema della saturazione localizzativa.

Pur senza considerare gli aumenti eccezionali degli ultimi decenni e calcolando solo lo sviluppo della popolazione sulla base dell'incremento naturale, che presumibilmente si manterrà ancora piuttosto elevato, agli abitanti attuali (301.343 al 1978) se ne aggiungeranno altri 50 mila circa entro il 1991; complessivamente, quindi, il carico demografico raggiungerà le 390 mila unità nel 2001: questa ulteriore espansione, porterebbe la densità degli abitanti a oltre 4.500 per Km<sup>2</sup> nel 1991 e ad oltre 5 mila nel 2001. Anche per tale fascia si pone, perciò, il problema di individuare nella pianificazione metropolitana prospettive localizzative per rispondere alle necessità della popolazione.

La seconda fascia di sedici comuni registra una generale lievitazione dei tassi di crescita successivamente al 1971, anche se per taluni (Pomigliano, Crispano, Sant'Arpino, Grumo Nevano), il pur sostenuto andamento degli anni più recenti non appare analogo a quello del decennio precedente.

La lievitazione generale dei tassi di crescita di questa seconda fascia, unita all'arresto dei tassi eccezionali registrati nella prima fascia nel decennio 1961-71, farebbe pensare ad una fase di sviluppo dell'area metropolitana di Napoli, che si avvia a saturare anche la prima fascia e si prepara ad intensificare lo sviluppo nella seconda.

Occorre, tuttavia, rilevare che la crescita non si distribuisce con regolarità nell'arco dell'intera fascia, ma sembra articolarsi secondo direttrici, coinvolgenti comuni di più fasce, tra le quali rilevante appare quella a nord, in direzione di Aversa-Caserta.

Lo sviluppo complessivo che si è avuto tra il 1951 e il 1978 per i comuni della seconda fascia risulta compreso tra il 43 ed il 100% (con l'unica eccezione di Calvizzano con 28,5%, che, tuttavia, risulta in netta ripresa dopo il leggero calo degli anni '60). Pertanto, la densità media ha raggiunto: 2.750 ab/Km<sup>2</sup> nel 1978 (2.356 nel 1971), con punte più alte a Frattamaggiore (7.153), Grumo Nevano (6.173) e Frattaminore (5.833), situati lungo la direttrice nord. L'elevato saldo naturale farà aumentare l'attuale popolazione, pari a circa 300 mila abitanti (302.446 al 31 dicembre 1978), fino a circa 350 mila nel 1991 ed a 395 mila nel 2001.

La ridotta estensione territoriale (110 Km<sup>2</sup>) determinerà, quindi, un rapido aumento della densità esistente, che risulterà pertanto, a voler considerare solo l'incremento naturale previsto, superiore ai 3.200 ab/Km<sup>2</sup> nel 1991 ed a circa 3.600 abitanti nel 2001. Anche per tale unità si pone l'istanza della pianificazione metropolitana.

La terza fascia si estende per circa 300 Km<sup>2</sup> (296,18) e comprende ventidue comuni, di cui dieci nella provincia di Caserta (area aversana) e dodici in quella di Napoli, con una popolazione complessiva di 351.866 abitanti nel 1978 (rispettivamente 122 mila nei comuni della provincia di Caserta e 229 mila in quelli della provincia di Napoli).

Nell'ultimo settennio, i valori di crescita della popolazione sono generalmente superiori a quelli registrati nel precedente decennio: con sette comuni, che presentano incrementi tra il 10% ed il 15% e sette tra il 15% ed il 20%; i valori più bassi sono ancora nell'area vesuviana (Terzigno, + 5,1%, e Boscotrecase, + 1,0%); e ciò conferma la diversità dello sviluppo in atto lungo la direttrice a nord di Napoli, rispetto a quello riguardante i comuni costieri (a nord-ovest) e vesuviani (ad est e nord-est). I valori medi, invece, confermano l'esistenza di situazioni differenziate in funzione della distanza da Napoli e, quindi, la validità della rilevazione per fasce concentriche purché il paragone non si istituisca tra singoli comuni ma sia esteso ad ambiti più o meno vasti. Del resto, bastano i dati sulle densità abitative esistenti per avere una conferma della distribuzione per gradienti: Napoli (centro-area) con oltre 10 mila ab/Km<sup>2</sup>; prima fascia di comuni, con 4 mila ab/Km<sup>2</sup> circa (e fascia costiera a sud-est con 4,2 mila ab/Km<sup>2</sup>); seconda fascia di comuni con 2,7 mila ab/Km<sup>2</sup> e terza fascia di comuni con 1,2 mila ab/Km<sup>2</sup>, mentre la fascia costiera nord-ovest presenta poco più di 500 ab/Km<sup>2</sup>.

L'incremento degli abitanti di questa terza fascia di comuni, escludendo i flussi migratori, si aggirerà sulle 50 mila unità circa entro il 1991 e sulle 95 mila unità circa entro il 2001, con un totale di abitanti di poco inferiore alle 400 mila unità alla fine del periodo considerato; la densità media della terza fascia non dovrebbe, quindi, superare di molto i 1.500 ab/Km<sup>2</sup> entro il 2001.

L'area di Napoli presenta, già nella terza fascia, differenti gradi di sviluppo tra i comuni delle province di Caserta e di Napoli (appartenenti rispettivamente alle aree socio-economiche di Aversa e del Vesuvio). A partire dai successivi comuni, non sembra, invece, che si possa più parlare di ulteriore fascia, ma lo sviluppo appare localizzato attorno ai centri maggiori della scala gerarchica (aree socio-economiche) ed interrotto da vaste aree rurali.

Muovendo, quindi, dal limite della terza fascia, la concentrazione assume anche una conformazione autonoma (in funzione, ad esempio, della morfologia del territorio) ed è condizionata dalle principali infrastrutture di collegamento regionale configurandosi, in tal modo, «frange di penetrazione interna» o vere e proprie «direzioni di sviluppo territoriale» spontanee.

Al di là delle tre fasce si individuano quindi altre frange di penetrazione interna, quali la sub area aversana e casertana, la sub area nolana e la sub area sarnese-nocerina.

L'area casertana (17 comuni) continua la direttrice di espansione nord, in continuità con l'aversano, registrando nel periodo 1971-78, valori generalmente crescenti rispetto al decennio 1961-71.

Il nolano (17 comuni) configura un'area non ancora consolidata con valori complessivi di crescita

corrispondenti all'incremento naturale. I valori, dopo il 1972, risultano in ripresa rispetto al decennio precedente; le propaggini estreme raggiungono Avella (+ 19,9% tra il 1971 e il 1978), Baiano e Mugnano del Cardinale.

L'agro sarnese-nocerino (10 comuni), come nei due precedenti decenni, non manifesta un'accentuata dinamica. Nell'ambito dell'agro sono da registrare il declino relativo di Nocera Inferiore e l'accentuarsi della crescita in Scafati (+ 23,5% tra il 1971 e il 1978), l'emergere, dopo il 1971, di incrementi significativi nei comuni di Angri (15,1%), Poggiomarino (16,9%), S. Antonio Abate (13,5%), Nocera Superiore (12,2%).

Nelle tre suddette subaree la densità media al 1978 risulta pari rispettivamente a 1.170 ab/Kmq, 649 ab/Kmq e 1728 ab/Kmq; nella proiezione dello sviluppo della popolazione sulla base del solo andamento naturale, tali densità risulteranno al 2001 pari rispettivamente a 1.500 ab/Kmq, 785 ab/Kmq, 2.300 ab/Kmq.

Come già messo in evidenza, lo sviluppo dell'area di Napoli tende ad organizzare spazialmente in maniera diversa le singole zone socio-economiche preesistenti, quasi sovrappponendo una rete dinamica ad un assetto statico in parte già consolidato.

La conformazione attuale dell'area di Napoli segue, infatti, fedelmente lo sviluppo radiocentrico della rete dei collegamenti e le propaggini rilevate (aversano, nolano, nocerino) si configurano come direttrici di penetrazione interna verso i principali capoluoghi regionali ed interregionali.

La direttrice nord (Napoli-Caserta), lungo la quale è attestata l'area Aversa-Caserta, è certamente la più rilevante (e pertanto presenta i più alti indici di sviluppo).

Lungo la direttrice nord l'area di Napoli ha già raggiunto Caserta, anche se questa città sembra dotata di un'autonoma dinamica demografica ed, anzi, possiede una propria area di influenza estesa anche ai comuni dell'aversano che fanno parte della terza fascia dell'area di Napoli.

La direttrice nord-est, lungo la quale si articola l'area nolana, tende a congiungere l'area di Napoli alla città di Avellino ed a collegarsi, quindi, anche con Benevento, oltre che con le regioni Puglia e Basilicata.

L'assenza di rilevanti infrastrutture di collegamento è stata certamente una delle cause dello sviluppo meno accentuato della zona nolana rispetto alle altre zone di penetrazione dell'area di Napoli; mentre lo sviluppo più accentuato degli ultimi anni può essere messo in collegamento con la realizzazione della nuova autostrada A16, avvenuta negli anni '60; inoltre, si sono verificati, nello stesso periodo, numerosi saggi di sviluppo positivi nei comuni compresi tra Nola e Avellino; e ciò fa supporre che la saldatura tra l'area di Napoli ed Avellino possa avvenire anche in tempi brevi.

La più consolidata delle direttrici è quella che collega l'area di Napoli, attraverso l'agro nocerino, all'area di Salerno ed alla Calabria-Sicilia. Di fatto, esiste già una continuità di sviluppo tra le due aree (tra Nocera Superiore e Cava dei Tirreni), ma la diffusione dello sviluppo solo ad alcuni comuni dell'agro nocerino-sarnese fa ritenere che non sia per il momento ipotizzabile la saldatura tra le due maggiori concentrazioni urbane della Campania.

Il collegamento tra dette aree, avvenuto in un arco di tempo più lungo ed a ritmi inferiori rispetto al collegamento per Caserta lungo la direttrice nord, presenta anche in questo caso un andamento lineare, essendosi sviluppato lungo la fascia infrastrutturale costituita dalla Strada Statale n. 18 Tirrena Inferiore, dall'Autostrada Napoli-Pompei-Salerno (A3) e dalla ferrovia Napoli-Salerno, (della linea compartimentale Napoli Centrale-Battipaglia).

Ciò spiega anche la relativa stasi dell'agro sarnese, che si è venuto a trovare per lungo tempo al margine delle principali direttrici di traffico, ma che potrebbe avvantaggiarsi nei prossimi anni della recente realizzazione della strada Caserta-Mercato S. Severino.

Lo sviluppo delle due propaggini minori, invece, non sembra possa essere ricondotto alla stessa logica. In particolare, per la fascia costiera a nord-ovest, l'esistenza di saggi di sviluppo abbastanza elevati con andamento lineare fino a Mondragone, deve attribuirsi a fattori di localizzazione (turismo) distribuiti lungo l'intera costa a nord di Napoli (la concentrazione demografica lungo le coste italiane costituisce un fenomeno generalizzato negli anni '60 e '70). Ed anche l'area a ridosso di Castellammare deve probabilmente alle condizioni locali favorevoli al turismo (come tutta l'area sorrentino-amalfitana) l'incremento dei saggi di crescita demografica degli ultimi decenni.

Concludendo si possono rilevare i seguenti squilibri esistenti tra le diverse fasce e subaree:

— lo sviluppo più accentuato sembra concentrato tra la prima e la seconda fascia di comuni, sia per quanto riguarda la crescita demografica (al limite della saturazione) che quella del settore industriale, mentre non risulta adeguato ancora l'incremento delle attività commerciali; lo sviluppo edilizio, particolarmente sostenuto nel decennio 1961-71, non è stato sufficiente ad eliminare il sovraffollamento; particolarmente grave appare, invece, la mancanza di strutture di servizio (strutture scolastiche, ospedaliere, sportive, ecc.) per la tendenza tradizionale di questi centri a gravitare su Napoli;

— la fascia costiera a sud-est presenta una situazione di completa saturazione demografica con difficoltà ad espandere la propria struttura industriale (pur consistente) ed abitativa per mancanza di aree libere; di buon livello appare invece la struttura commerciale e (relativamente all'area di Napoli) la dotazione di alcuni servizi;

— le aree nolana e nocerina presentano uno sviluppo meno accentuato (soprattutto il nolano), ma in generale una migliore dotazione di attrezzature commerciali e di servizio (concentrate special-

mente nei rispettivi capoluoghi) e (limitatamente all'agro nocerino) una posizione intermedia per quanto riguarda la struttura industriale;

— l'area aversana risulta la più dinamica tra le aree di penetrazione (o di espansione) anche se con una struttura industriale (ed in parte commerciale) debole: le tendenze insediative più recenti delle attività industriali, in dipendenza delle localizzazioni previste negli agglomerati stabiliti dai piani delle aree di sviluppo industriale, dovrebbero sollecitare in maniera più adeguata l'espansione socio-economica della zona, del resto dotata di sufficienti potenzialità territoriali e di notevoli capacità residue;

— ancora lontani da un accettabile sviluppo commerciale ed industriale appaiono, invece, i comuni della fascia costiera a nord-ovest (dopo Giugliano), della terza fascia dell'area vesuviana, di parte dell'area nocerino-sarnese (l'agro sarnese) e dell'area di Castellammare.

In queste aree, si registrano carenze anche accentuate in tutti i settori, compresi i servizi, mentre sono presenti ancora spiccate caratteristiche tipiche delle aree semi-agricole;

— il problema più rilevante sembra, comunque, quello riguardante la elevata congestione presente in alcune aree (Napoli, fascia costiera a sud-est, prima fascia di comuni e, almeno tendenzialmente, seconda fascia di comuni), con le relative carenze di aree libere (anche solo per un processo di razionalizzazione), gli alti indici di inquinamento, la tendenza a compromettere le risorse territoriali (ed in particolare le aree dotate di particolari emergenze naturali, storiche ed archeologiche) esistenti ancora lungo il litorale e nella zona vesuviana, la insufficienza delle infrastrutture attuali e la presenza di una elevata domanda abitativa, che nel futuro si esalterà ulteriormente e che difficilmente si potrà soddisfare all'interno delle aree stesse;

— per quanto riguarda il fabbisogno di vani residenziali, secondo una stima del 1978, esso risulta pari, per l'intera area napoletana, a 664.171 unità, mentre il fabbisogno al 1991, dedotto dal solo incremento della popolazione per andamento naturale, ammonta a ulteriori 676.178 vani, con un fabbisogno complessivo di 1.340.349 vani. Poiché le densità territoriali e insediative registrano valori relativamente elevati, pari a 200 abitanti per ettaro, ne conseguirebbe la necessità di impegnare per i soli bisogni residenziali circa 8.000 ettari; ed è da sottolineare che, così come accade nella dinamica dell'espansione, i massimi fabbisogni si hanno lungo la direttrice a nord-ovest. La entità di tale stima, per le implicazioni che comporta, economiche e territoriali, esprime la improrogabilità della pianificazione metropolitana, volta sia alla ristrutturazione urbanistica di aree di frangia a bassa densità insediativa, sia all'espansione dell'edilizia abitativa; si rende, pertanto, necessaria una politica di pianificazione metropolitana che possa orientare la produzione abitativa verso aree ancora dotate di capacità residue di localizzazione, con una sufficiente struttura produttiva, ottimizzando le numerose variabili che interessano la produzione edilizia.

Lo sviluppo urbano registrato nell'area napoletana presenta in generale una consistenza significativa fino a 20 Km dal capoluogo (distanza analoga è stata rilevata per l'area milanese), mentre lungo le direttrici nolana e nocerina raggiunge distanze anche maggiori (fino a 35 Km); ma si tratta appunto di penetrazioni urbane tra aree che conservano ancora delle caratteristiche semiurbane.

Infine, è da rilevare che solo la prima fascia di comuni presenta un costante saggio sociale positivo, mentre per i comuni della seconda fascia (e per Giugliano) il saldo positivo dei flussi migratori è solo di origine più recente (dopo il 1971) e nelle altre aree risulta quasi del tutto assente.

### **3.2. Gli schemi di pianificazione riferibili all'area metropolitana di Napoli**

La disamina dei principali documenti di pianificazione proposti per l'area napoletana è anch'essa oggetto della citata ricerca in corso di elaborazione in sede universitaria (41).

Sinteticamente può ritenersi che i punti di riferimento prioritari, nel delineare un'intenzionalità di pianificazione per l'area, siano da individuare nello schema di piano del comprensorio di Napoli (1964) e nello schema di piano generale del comprensorio napoletano (1970). Al primo schema sono da riportare le scelte che hanno condotto al piano di localizzazione industriale e di infrastrutturazione (piano ASI, approvato il 18-10-1968); nonché taluni significativi indirizzi fatti propri dal piano regolatore generale della città di Napoli, adottato nel 1970 ed approvato nel 1972, alla cui elaborazione lo stesso schema era direttamente finalizzato.

Il secondo schema di pianificazione si rapporta invece allo schema di assetto territoriale regionale (1970) elaborato dal Comitato regionale per la programmazione economica (C.R.P.E. 1967-1970), e tende a precisare i processi di razionalizzazione insediativa e produttiva delineati nello schema regionale per quel che concerne l'area napoletana.

Dello schema comprensoriale del 1964, le soluzioni di infrastrutturazione territoriale ipotizzate sono state in gran parte attuate, o sono in via di completamento. È stato, in effetti, realizzato il tronco autostradale svolgente ad est del Vesuvio; l'asse di supporto, tra Nola e Villa Literno è in via di completamento; è stato potenziato il tronco autostradale Napoli-Pompei; è in corso di ulteriore potenziamento la circonvallazione provinciale.

Il piano decennale delle ferrovie dello Stato prevede la realizzazione del collegamento della direttrice Caserta-Nocera con la direttrice Napoli-Aversa.

Gli insediamenti industriali previsti, recepiti dai piani delle aree di sviluppo industriale - ASI (1509 ettari in agglomerati industriali) con l'ulteriore localizzazione dell'Alfa Sud a Pomigliano, sono stati attuati o sono in via di completamento.

Nell'ambito della città di Napoli, avvalendosi dapprima di varianti al piano regolatore generale del 1939 e, quindi, del nuovo piano regolatore, sono stati realizzati due dei tre assi urbani di scorrimento (grande viabilità); gli insediamenti per l'edilizia economica e popolare previsti in Secondigliano (230 ettari) e a Ponticelli (180 ettari) sono in fase di realizzazione; la concreta realizzazione del previsto centro direzionale è stata definitivamente deliberata nell'ottobre 1979; la prevista metropolitana urbana è stata impostata, così come sono stati realizzati taluni dei progettati collegamenti tra le reti su ferro. È in via di definizione la ipotizzata azione per il risanamento conservativo del centro storico.

Non risultano, invece, completamente raggiunti gli obiettivi di coordinamento della pianificazione delle aree residenziali previste nell'ambito metropolitano, sia per il mancato perseguimento degli obiettivi di crescita e di decentramento delle unità manifatturiere, che per la inefficacia giuridica del piano ASI su tale aspetto e per la carente gestione della pianificazione urbanistica, da parte degli enti locali e dell'organo regionale.

La crescita residenziale si è attuata su basi prevalentemente spontanee o, anche se pianificate in sede locale, non coordinate.

Può, invece, ritenersi che non abbiano avuto risvolti operativi le finalità enunciate e le soluzioni tecniche, presenti nello schema del piano generale comprensoriale del 1970.

Il riequilibrio dimensionale e distributivo della popolazione, che si prevedeva di avviare nel decennio 1970-80 e di completare entro il 2000, sia rispetto al contesto regionale, sia rispetto al quadro comprensoriale, non è stato minimamente intrapreso.

È da ricordare che, a fronte di una prevista espansione naturale della popolazione del comprensorio pari a 4 milioni 115 mila abitanti al 2000, si assumeva quale obiettivo da perseguire l'insediamento di una popolazione pari a 2 milioni e mezzo di abitanti.

La popolazione della città di Napoli sarebbe dovuta risultare al 1980 pari a 1 milione 100 mila unità, ed attestarsi nel 2000 su 880 mila unità; analoga diminuzione di popolazione si sarebbe dovuta verificare in tutta la fascia costiera nonché nella prima fascia di comuni ad essa limitrofi.

Per quanto riguarda le nuove strutture urbanistiche, residenziali-industriali a Nola e ad Aversa, e direzionali lungo l'asse Caserta-Napoli, è stata avviata una riflessione esclusivamente progettuale per la città nolana, successivamente accantonata.

Analogamente non è stato minimamente impostato il decentramento nei cosiddetti comprensori individuati nelle aree estensive della regione.

La politica di riorganizzazione localizzativa e di sviluppo dei servizi e del settore industriale, pur analiticamente articolata, in gran parte non è stata colta, pur recependone talune indicazioni, quali l'ipotizzato aeroporto internazionale a Lago Patria, l'interporto, il potenziamento del traffico ferroviario merci sulla direttrice Cassino-Caserta-Nocera.

È da rilevare che questo studio costituisce l'unica ipotesi organica intersettoriale, dimensionalmente definita, comprendente la pluralità di problemi presenti nell'area napoletana; ed anche se riflette una cultura antimetropolitana, costituisce ancor oggi una valida indicazione metodologica che, attraverso il calibramento dimensionale degli obiettivi, consente di cogliere la complessità della pianificazione dell'area napoletana.

È interessante porre in risalto i differenti caratteri strutturali dei due suddetti schemi di piano comprensoriale.

Lo schema del 1964 tendeva ad una razionalizzazione insediativa diffusa, coinvolgente una pluralità di ambiti nel contesto metropolitano, al cui interno riorganizzare i rapporti di produzione e di consumo e, quindi, la localizzazione di attività industriali, residenziali e di servizio.

Ammetteva perciò i processi di crescita demografica e produttiva dell'area napoletana, che tendeva a razionalizzare, assumendo la struttura assiale, funzionalmente intersettoriale, al fine di riorganizzare i rapporti di produzione e di consumo.

Con questa ipotesi teorica è da porre in relazione anche il primo schema di assetto territoriale regionale proposto dal C.R.P.E. Nel considerare Avellino, Benevento e Potenza, quali caposaldi decentrati della struttura metropolitana (Caserta, Napoli, Salerno), tale schema logicamente ripropone il concetto di metropoli regionale, nel cui ambito si pianifica l'area metropolitana. Ne consegue, quindi, la rilevanza relativa attribuita all'area nolana, che partecipa dei criteri razionalizzatori propri delle altre subaree della struttura assiale.

Lo schema comprensoriale del 1970 propone, invece, assunzioni, finalità e soluzioni tecniche del tutto differenti. Nel negare la validità dell'espansione demografica e produttiva dell'area napoletana, ipotizzando la possibilità di orientare la ulteriore crescita verso i proposti comprensori urbani ubicati nelle aree estensive della regione, lo schema nega la peculiarità di caposaldo ad Avellino, Benevento e Potenza, che piuttosto si pongono in alternativa alla struttura dominante.

Nell'ambito, quindi, della teoria della razionalizzazione mediante concentrazione del decentramento, si propongono le nuove unità urbane di Aversa e di Nola. Ed è palese la relazione che lega il polo nolano, con le qualità attribuite ad Avellino e Benevento.

L'ipotesi dei caposaldi decentrati e della razionalizzazione diffusa non necessita della concentrazione nel nolano; mentre l'ipotesi dell'alternativa e della razionalizzazione per concentrazione giustifica il polo nolano.

Queste considerazioni pongono in evidenza talune delle tante contraddizioni che si sono andate accumulando nelle specifiche azioni di trasformazione. In effetti, le città di Avellino, Benevento e Potenza tuttora sono da ritenere caposaldi decentrati della struttura metropolitana, essendosi rivelata inconsistente l'ipotesi dell'alternativa; in tale contesto, le ipotesi di razionalizzazione attraverso concentrazione che si formulano per l'area nolana andrebbero sottoposte ad attenta verifica.

#### 4. Le considerazioni finali

Se mettiamo in relazione i contenuti degli schemi comprensoriali del 1964 e del 1970 con le acquisizioni intercorse per fronteggiare la crisi istituzionale, (decentramento ed unità territoriali intermedie), con le acquisizioni sui caratteri della politica di sviluppo delle aree estensive meridionali (riconversione agricola e interdipendenza agricoltura-industria, potenziamento del terziario) e con i processi evidenziati nell'organizzazione ecologica del napoletano, appaiono evidenti i limiti concettuali ed operativi degli schemi stessi e la conseguente necessità di rielaborazione concettuale della pianificazione metropolitana, di cui la regione dovrebbe farsi carico, nel necessario dialogo con gli organi ordinari dello Stato preposti alla politica industriale, agro-alimentare, abitativa e con quelli dell'intervento straordinario; così come della necessaria riarticolazione dei soggetti territoriali cui delegare competenze e gestione.

Ciò appare tanto più evidente allorché si considerano le azioni operative deliberate, o in via di deliberazione, avvalendosi dell'intervento straordinario ed ordinario e della metodologia proposta dalla Comunità Economica Europea per l'area napoletana («Operazione integrata Napoli»).

Mentre per la città di Napoli il potenziamento del polifunzionalismo urbano esprime una valida ricerca per il superamento dell'ipotesi terziaria formulata negli anni sessanta, appare opportuno tendere a valutarne le conseguenze per il contesto metropolitano, nel cui ambito, peraltro, dovrà collocarsi l'offerta abitativa aggiuntiva, volta a soddisfare i fabbisogni della popolazione determinati dalla saturazione edilizia che la città ha ormai raggiunto.

Il potenziamento ferroviario tra Napoli, Benevento ed Avellino appare coerente con l'ipotesi teorica dei caposaldi decentrati, alla quale, peraltro, non è da rapportare il rilevante potenziamento del nolano in attività extragricole.

Il potenziamento della rete ferroviaria a servizio del trasporto di massa metropolitano mediante ristrutturazione di impianti e di tracciato della ferrovia Alifana e la razionalizzazione del tronco Aversa-Napoli delle Ferrovie dello Stato, potrebbero dare i benefici massimi se a questa azione si correlano le necessità di espansione e di ristrutturazione delle preesistenze insediative.

In effetti, si potrebbe intendere la direttrice Napoli-Aversa-Caserta, servita dalla rete Alifana e delle Ferrovie dello Stato, quale settore urbano prioritario del napoletano, al cui potenziamento orientare l'azione urbanistica, riallacciando alle intense preesistenze, attraverso la ristrutturazione ambientale, le nuove urbanizzazioni, volte a soddisfare la domanda insediativa e produttiva e di istruzione superiore (seconda università metropolitana) espressa dalle popolazioni locali e non locali.

Nell'ambito di questa ipotesi, acquisirebbe consistenza una riformulazione teorica del futuro insediativo e produttivo della fascia costiera a nord-ovest, da Monte di Procida a Sessa Aurunca, risorsa rara della regione, da cui trarre riferimenti per la concreta azione urbanistica, superando in tal maniera l'attuale spontaneismo dell'azione pubblica nelle realizzazioni infrastrutturali.

In tale contesto si potrebbe tendere ad orientare i prevedibili, rilevanti effetti insediativi conseguenti alla realizzazione dell'aeroporto intercontinentale, anche sulla scorta delle valutazioni di quanto accaduto nella fascia costiera laziale adiacente all'aeroporto di Fiumicino.

Coerente con una ipotesi del genere appare la riorganizzazione insediativa e produttiva dei comuni ubicati nel versante orientale del Vesuvio, raccordandoli alla satura fascia costiera a sud-est di Napoli. Il potenziamento in corso dell'attuale anello ferroviario circumvesuviano e della rete infrastrutturale, viaria e fognaria, potrebbe così essere ricondotto ad una più organica ed intersettoriale elaborazione. In questa ipotesi, il polo produttivo di Pomigliano acquisterebbe una nuova organicità territoriale.

Le esposte valutazioni, che appaiono più coerenti in rapporto all'attuale problematica produttiva e insediativa della regione e del napoletano, conducono a rimeditare le prospettive di riconversione extragricola del nolano.

È da rilevare, peraltro, che nella coscienza della metodologia della pianificazione risulta acquisita la necessità di sottoporre a valutazioni le ipotesi alternative di progetto di assetto territoriale, insediativo, infrastrutturale e produttivo, avvalendosi di tecniche analitiche.

L'analisi di soglia, la «*balance sheet*», la modellistica simulativa costituiscono strumentazioni volte alla decisione pubblica, onde suggerire mezzi meno opinabili di assunzione di decisioni e scelte.

Gli schemi di assetto territoriale proposti nel recente passato, e le ipotesi dedotte dai problemi dell'oggi, potrebbero, quindi, essere vagliati, dal punto di vista dei costi, dei soggetti coinvolti, dell'articolazione temporale, e, se possibile, dei benefici dagli stessi conseguenti, in rapporto alle finalità dichiarate dalla regione.

Questa elaborazione valutativa dovrebbe avere un denominatore comune; cioè, considerare il territorio quale bene scarso, da gestire accortamente; valutare le opportunità di consensualità tra i

soggetti istituzionali della pianificazione conseguenti alle alternative formulate; infine, considerare le indivisibilità presenti nella costruzione della città, alle quali si riconduce il concetto di sistemi organici di opere di cui alla legge istitutiva dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno.

Ma la verifica dell'ipotesi di progetto, necessaria affinché la pianificazione si qualifichi quale metodologia per il governo del territorio, è possibile qualora si rendano disponibili, da un lato informazioni adeguate, dall'altro, organi tecnici di programmazione e ricerca professionalmente qualificati.

A tale motivazione di base si deve ricondurre la rilevanza attribuita, nei recenti anni, al sistema informativo regionale e, in questo, alla cartografia, di base e tematica, ed agli istituti per la pianificazione.

Mentre per la regione Campania e per il napoletano è da evidenziare la carente base informativa sulle problematiche territoriali, produttive e insediative, può, invece, ritenersi che gli istituti per la pianificazione operanti in sede universitaria presso il Centro Nazionale delle Ricerche, qualora coinvolti, finanziati e coordinati dai soggetti istituzionali, siano più che in grado di affrontare le complesse problematiche dell'analisi logica dei progetti territoriali e della graduale costruzione di un adeguato sistema informativo, statistico e cartografico, tecnicamente aggiornato, avvalendosi, peraltro, della cooperazione delle imprese operanti nel settore dell'informazione territoriale nel napoletano.

Nel settore urbanistico e della pianificazione, operano i seguenti organismi: gli Istituti di Urbanistica della Facoltà di Architettura e Ingegneria volti alla formazione, oltre che alla ricerca e, per quel che attiene più precisamente alla ricerca, il Seminario di Urbanistica della Facoltà di Architettura, qualificato nello studio dei metodi di soglia e dei costi dell'urbanizzazione; il Laboratorio di Urbanistica (L.U.P.T.), specializzato nella modellistica simulativa e previsionale; infine, di recentissima istituzione, l'Istituto per la Pianificazione e la Gestione del Territorio (IPIGET) del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Molteplici altri istituti universitari si interessano degli aspetti fisici, produttivi, sociali, architettonici, infrastrutturali, i quali, nella reciproca interazione, definiscono il concetto del sistema territoriale.

Può ritenersi che la consueta separazione tra soggetti, che ha caratterizzato il passato, abbia distolto dai problemi dell'azione progettuale integrata l'attenzione di queste sedi della conoscenza e del sapere.

Il superamento di tale isolamento, attraverso la corresponsabilità, può garantire la costruzione di un metodo tecnico di pianificazione correttamente differenziato dall'organo decisionale politico, ma con quest'ultimo integrato, dando luogo, con la interazione, a quel sistema complesso per la pianificazione, indispensabile requisito della programmazione. Ed è probabilmente in questa socializzazione della tecnica e della tecnicizzazione della politica che è da ritrovare uno dei requisiti di specialità del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli.

#### NOTE

- (1) A. BECCHI COLLIDÀ, «La città meridionale», in F. Indovina (a cura), «Mezzogiorno e crisi», F. Angeli, Milano, 1976, pg. 45 ss.
- (2) S. CAFIERO, «Sviluppo industriale e questione urbana nel Mezzogiorno», Giuffrè, 1976.
- (3) P. SARACENO, «Aspetti salienti dell'economia del Mezzogiorno a fine 1977», in «Rapporto sul Mezzogiorno 1977», SVIMEZ, Napoli, giugno 1978.
- (4) F. FORTE, «Ipotesi per una politica straordinaria per la città meridionale», in «Il Comune democratico», n. 6, luglio 1979.
- (5) A. FERRIN WEBER, «The growth of cities in the nineteenth century», The Mac Millian Co, New York, 1899.
- (6) J. FRIEDMAN, «Two concepts of urbanization», Urban Affairs Quarterly, vol. I, n. 4, June 1966, pg. 78-79.
- (7) D.S. BOGUE, «The structure of the metropolitan community», University of Michigan, Ann Arbor, 1950.
- (8) R.D. MCKENZIE, «The metropolitan community», Mc Graw Hill, New York, 1933.
- (9) R.E. DICKINSON, «The regional relation of the city», in «City Region and Regionalism», Oxford University Press Cambridge, 1947, cap. 6, ristampato in P.K. Hatt e A.J. Reiss jr. ed. «Cities and Society», The Free Press, Glencoe, 1957.
- (10) W. DOBRINER, «Class in suburbia», Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1963, pg. 143 e seg.
- (11) E.H. HOOVER e R. VERNON, «Anatomy of a metropolis, a New York metropolitan region study», Harvard University Press, 1959.
- (12) P. HALL, «Londra nel 2000», Marsilio, 1965.
- (13) N.S.B. GRASS, «An introduction to economic history», Harper and Brothers pb., New York, 1922.
- (14) C.D. HARRIS, «Suburbs», American Journal of Sociology, vol. 49, 1963, pg. 6 e seg.
- (15) W.T. MARTIN, «The structuring of social relationship engendered by suburban residence», American Sociological Review, vol. 21, aug. 1956, pg. 447-48
- (16) L.F. SCHNORE, «Satellites and suburbs», in W. Dobriner ed., «The suburban community», C.P. Putnam's Sons, New York, 1958.

- (17) L.F. SCHNORE, «The functions of metropolitan suburbs», in Papers and Proceedings of the Regional Science Association, vol. 2, 1956, pag. 272 e seg.
- (18) L.F. SCHNORE, «Metropolitan growth and decentralization», in W. Dobriner ed., «The suburban community, op. cit. parte prima, pag. 3 e seg.
- (19) E.M. HOOVER, «The location of economic activity», Mc Graw Hill Book Co., New York, 1948, pg. 130 e seg.
- (20) Si consulti H.G. SCHALLER, «Public expenditure decisions in the urban community», The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1963.
- (21) Si consulti H.F. SHAREFKIN, «Metropolitan growth and the public utilities», in P.R. Portney ed. «Economic Issues in metropolitan growth», The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1976, e T. ELLMAN, «Fiscal impact studies in a metropolitan context», in P.R. Portney ed., op. cit.
- (22) P. HALL, «Londra nel 2000» Marsilio, 1965.
- (23) È da ricordare che il decentramento metropolitano attuato attraverso nuove città, sollecitato nel rapporto della commissione Barlow sulla distribuzione della popolazione industriale, adottato dall'Abercrombie nel piano della grande Londra, fatto proprio dal governo laburista nel 1945, trova la sua sanzione ufficiale con l'approvazione, nell'agosto del 1946, del New Town Act e, nel 1947, del Town and Country Planning Act, con il quale la politica delle nuove città viene organicamente inserita nel complesso della pianificazione territoriale ed urbana; nel 1952, con il Town Development Act, le città da espandere (expanding towns) articolano ulteriormente la tipologia urbanistica di intervento.
- (24) G. SAMONÀ, «L'urbanistica e l'avvenire delle città», Laterza, Bari, 1959, pg. 105.
- (25) L. RODWIN, «Le città nuove inglesi», Marsilio, Padova, 1964, cap. IV.
- (26) P.L. GIORDANI, «Considerazioni intorno a garden cities of tomorrow», in Howard, «L'idea della città giardino», Calderini, Bologna, 1962.
- (27) G. SAMONÀ, op. cit. pg. 118.
- (28) Si consulti F. FORTE, «Sviluppo urbano: teorie ed esperienze», Marsilio, Padova, 1969.
- (29) Si consulti F. FORTE (a cura) «Dalla regione al comprensorio», Angeli, Milano, 1978, introduzione.
- (30) J.C. BOLLENS, «Exploring the metropolitan community», University of California Press, 1964.
- (31) PITTSBURGH REGIONAL PLANNING ASSOCIATIONS, «Region with a future», University of Pittsburg Press, 1963.
- (32) I.S. LOWRY, «A model of a metropolis», The Rand Corporation, 1964; edizione italiana a cura di A. Fadini e F. Forte, Guida ed., 1972.
- (33) H. HOYT, «The structure and the growth of residential neighborhood in american cities», F.H.A., U.S.G.P.O., Washington, 1939.
- (34) H. HOYT, «Recent distortion of the classical model of urban structure», Land Economics, vol. 40, n. 2, may 1964.
- (35) W. ALONSO, «Location and land use», Harvard University Press, 1965, trad. italiana, Marsilio, Padova, 1967.
- (36) W. ALONSO, «The historical and structural theories of urban form: their implication for urban renewal», Land Economics, may 1964, vol. XLI n. 2
- (37) F. FORTE (a cura), «Progettazione urbanistica e territoriale attraverso l'analisi di soglia», Ed. F. Angeli, Milano, 1976/78.
- (38) H. BLUMENFIELD, «The modern metropolis», M.I.T. Press, 1967.
- (39) K. LYNCH, «La forma della metropoli», in L. Rodwin (a cura), «La metropoli del futuro», Marsilio, 1964, ed. originale 1960.
- (40) Si consulti P. FERRAIOLI, «La dinamica insediativa nell'area napoletana dedotta dalla dinamica demografica», in AA.VV. «Ricerca applicata sul tema: per il progetto urbanistico dell'area napoletana», Università di Napoli, Facoltà di Architettura, Corso biennale di Urbanistica, docente prof. F. Forte, 1979/1980; stampa a duplicatore.
- (41) Si consulti F. FORTE, «Gli schemi di politica territoriale formulati per l'area napoletana», in «Ricerca applicata sul tema: per il progetto urbanistico dell'area napoletana», Università di Napoli, Facoltà di Architettura, Corso biennale di Urbanistica, docente prof. F. Forte, 1979/1980; stampa a duplicatore.



## 2 descrizione del progetto

- le caratteristiche dell'area
- l'ambito di riferimento
- le previsioni di intervento
- la rete di comunicazioni
- la ristrutturazione  
e l'adeguamento dei servizi civili
- lo sviluppo del commercio  
e dell'industria

*[Faint, illegible text]*

*[Faint, illegible text]*

*[Faint, illegible text]*

*[Faint, illegible text]*

## del progetto S. deascione

*[Faint, illegible text]*

## Il progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli

Nella lunga storia, spesso deludente, degli interventi dello Stato a favore di Napoli, il progetto speciale (\*) elaborato dalla Cassa per il Mezzogiorno, d'intesa con la Regione Campania e le altre amministrazioni interessate, rappresenta un fatto qualitativamente rimarchevole e fortemente innovativo.

Per la prima volta, infatti, i problemi dello sviluppo di Napoli vengono considerati nella loro globalità, prevedendo una serie di interventi tra loro coordinati sulla base di un disegno unitario che ha come fondamentale obiettivo la riorganizzazione funzionale, non soltanto del nucleo urbano vero e proprio, ma di tutto il territorio che su di esso gravita.

In altri termini il progetto si propone di organizzare Napoli (città e territorio) in una moderna «area metropolitana».

Cos'è un'area metropolitana? Con questo concetto, che supera e sostituisce quello tradizionale di città, intesa come spazio fisico edificato, la più recente cultura urbanistica indica un ambito territoriale caratterizzato dalla presenza di un complesso di funzioni e di attività, integrate e complementari, organizzate in modo da garantire elevati livelli di efficienza e da determinare condizioni ottimali di sviluppo delle strutture socio-economiche di tutta l'area.

In pratica, tale forma di organizzazione del territorio rappresenta un modello di assetto che, senza porre limiti artificiali alla spontanea tendenza all'agglomerazione urbana, consente una strutturazione complessiva dello spazio più razionale e meglio adeguata alle esigenze della vita civile. Nello stesso tempo crea le condizioni per mettere in moto un processo di sviluppo.

### Le caratteristiche dell'area

Attualmente l'area napoletana ha pochi valori effettivamente metropolitani. Essa è invece connotata da particolari aspetti negativi: un elevato grado di congestione, bassi livelli di efficienza, gravi carenze nei settori produttivi, delle infrastrutture e dei servizi.

In realtà, il carattere metropolitano dell'area napoletana deriva in gran parte dalla grande capacità di attrazione che il capoluogo e i centri contermini esercitano, nonostante diseconomie e inefficienze, sulle popolazioni del Mezzogiorno. Tale attrazione è dovuta soprattutto a due motivi: in primo luogo, al maggior numero di attrezzature e attività culturali ed economiche presenti nell'area, rispetto alle altre aree meridionali e, in secondo luogo, al perdurare di notevoli tradizioni storicamente consolidate, che agiscono come fattori di spinta sia all'inurbamento, sia allo spopolamento delle zone interne.

Ne deriva che la particolare congestione e inefficienza dell'area napoletana, se per un verso è effetto del mancato sviluppo del restante territorio campano, ne è insieme certamente una delle cause. Si attiva così quel «meccanismo perverso», più volte sottolineato dagli economisti, tra l'area napoletana e l'*hinterland* campano e, più in generale, meridionale, che vede incentivarsi ed esaltarsi reciprocamente i fenomeni di una «congestione del sottosviluppo», da una parte, e della «desertificazione del territorio», dall'altra.

In tale contesto il progetto individua alcuni «punti nodali» che considera preminenti per dare un assetto razionale all'area metropolitana di Napoli e per avviare l'organico sviluppo.

Questi «punti» riguardano:

- l'occupazione;
- i servizi civili;
- l'edilizia e il tessuto urbano;
- le infrastrutture (porto, viabilità, trasporti);
- I servizi di distribuzione e commercializzazione;
- il tessuto industriale.

(\*) Il progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli ha preso l'avvio con l'approvazione da parte del Cipe, il 31 maggio 1977, del programma quinquennale per il Mezzogiorno, nel quale erano indicati i criteri generali dell'intervento, secondo le procedure previste dalla legge n. 183 del 1976. Successivamente, nel maggio del 1979, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dava disposizioni alla Cassa per l'elaborazione tecnica del progetto e per l'inizio degli interventi ritenuti urgenti, sulla scorta dei criteri approvati dal CIPE nel dicembre del 1978.

## L'ambito di riferimento

Quanto all'estensione dell'area metropolitana, il progetto, in questa prima fase di elaborazione, non ne delinea in modo preciso i confini. Si ritiene infatti che la sua ampiezza non possa essere predeterminata, ma debba risultare in concreto man mano che il progetto diventerà operativo, in relazione ai vari tipi di intervento, ai tempi di attuazione e agli effetti che ne deriveranno. È possibile invece individuare un'area «potenzialmente metropolitana».

A tale riguardo, mentre saranno necessarie ulteriori ricerche, un utile punto di riferimento sono le indicazioni che risultano dagli studi fatti negli ultimi anni dal Comune di Napoli e dalla Associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno (Svimez), nonché dalla Regione Campania per la delimitazione delle Unità Sanitarie Locali.

Gli studi della Svimez individuano, come potenziale area metropolitana di Napoli, quella parte della Campania che si estende tra le conurbazioni di Napoli, Salerno e Caserta, con una superficie di circa 4 mila Km<sup>2</sup> e una popolazione di 4,2 milioni di abitanti.

All'interno di questo vasto territorio sono individuabili tre aree minori:

- l'area metropolitana consolidata (2.300 Km<sup>2</sup> - 3.800.000 abitanti);
- la Piana del Volturno (950 Km<sup>2</sup> - 116.000 abitanti);
- il comprensorio di Avellino-Piana del Sele (950 Km<sup>2</sup> - 251.000 abitanti).

Nell'ambito della cosiddetta «area metropolitana consolidata» è poi possibile distinguere tre comprensori: 1) Caserta-Napoli-Salerno; 2) la penisola sorrentina e le isole; 3) Nola-Sarno-Mercato San Severino.

Infine nel comprensorio Napoli-Caserta-Salerno emerge l'area urbana vera e propria di Napoli, che si estende da Pozzuoli a Torre del Greco sulla costa e arriva fino a Caivano in direzione di Caserta, e accanto ad essa sette altre aree urbane: Giugliano, Aversa, Pomigliano, Castellammare, Nocera, Caserta, e Salerno, individuate come entità autonome.

## Le previsioni di intervento

### POTENZIAMENTO DELLA PORTUALITÀ: NAPOLI E PORTI MINORI. PIANI REGOLATORI E INFRASTRUTTURE PORTUALI.

Nel quadro del potenziamento delle infrastrutture e dei servizi, importanza prioritaria ha il potenziamento delle strutture portuali di Napoli, per le implicazioni che esso ha con lo sviluppo industriale e commerciale.

Allo stato attuale, dei sette porti del sistema partenopeo, due sono di competenza nazionale (Napoli e Baia), cinque di competenza regionale (Pozzuoli, Portici, Torre del Greco, Torre Annunziata, Castellammare di Stabia).

Per Napoli e per alcuni altri porti esistono i singoli piani regolatori, approvati negli anni '60 e attualmente oggetto di verifica, ma manca ancora un piano generale ed organico di sviluppo. Il progetto prevede perciò la definizione di un disegno globale del sistema portuale che, superando le difficoltà derivanti dalle diverse competenze programmatiche, finanziarie e operative esistenti, affronti il problema della «portualità del golfo» e, più in generale, del litorale campano, facendo salve le strutture esistenti e necessarie e tenendo conto delle mutate esigenze tecniche e funzionali, del rispetto delle vocazioni e delle caratterizzazioni merceologiche e settoriali, al fine di addivenire ad un piano per la valorizzazione dell'intero sistema portuale campano individuando i necessari interventi.

Per quanto riguarda il porto di Napoli è già prevista una serie di interventi, realizzabili a breve scadenza, in anticipo sugli altri interventi posti allo studio nel progetto, in conformità della direttiva impartita dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Tali interventi riguardano il potenziamento di singole infrastrutture. Resta comunque da risolvere il problema principale del porto di Napoli: l'acquisizione di nuove aree, indispensabili per dare spazio sufficiente al movimento delle merci e, soprattutto, dei *containers*.

Nei programmi di sviluppo delle aree industriali dell'*hinterland* napoletano è previsto che l'ampliamento delle zone di deposito del porto avvenga, analogamente a quanto si è fatto per il porto di Genova, nell'immediato entroterra (ad esempio, nella zona di Nola) con un collegamento viario e/o ferroviario con lo scalo marittimo di Napoli.

Per i porti minori assume particolare importanza il potenziamento di quelli di Torre Annunziata e di Castellammare di Stabia, che dovranno diventare porti ausiliari di supporto allo scalo napoletano, mediante opportune strutture viarie di collegamento con le zone industriali dell'entroterra.

Un collegamento viario veloce tra questi porti e l'area nolana favorirà la decongestione dello scalo napoletano e razionalizzerà l'intero sistema.

Nel campo dei trasporti ferroviari, l'obiettivo del progetto è duplice. Anzitutto si tratta di favorire i collegamenti veloci tra l'area metropolitana vera e propria e le zone interne, in modo da contribuire a quell'auspicato equilibrio socio economico tra queste zone, attualmente depauperate e spopolate, e la fascia costiera, sovrappopolata e congestionata anche per quanto riguarda gli insediamenti industriali.

Gli interventi tendenti a tale obiettivo vanno necessariamente oltre lo spazio territoriale dell'area metropolitana, dovendo i collegamenti ferroviari penetrare nelle zone interne.

Il secondo obiettivo è quello della razionalizzazione, nell'ambito dell'area metropolitana, dell'attuale sistema regionale dei trasporti su ferro, pervenendo alle necessarie integrazioni di esso in conformità del piano comprensoriale dei trasporti già allo studio della Regione Campania.

Tale razionalizzazione dovrà essere opportunamente coordinata con il piano poliennale d'intervento delle Ferrovie dello Stato, che è già definito nelle linee programmatiche, e con gli interventi programmati dal Comune di Napoli per il potenziamento dei mezzi di trasporto pubblico.

In attesa di un'armonizzazione dei vari interventi, è previsto l'immediato completamento del raccordo esterno della Ferrovia Vesuviana, per il suo carattere di urgenza, nonché il potenziamento della linea tranviaria costiera.

Altri obiettivi del progetto sono l'integrazione e il coordinamento tra i trasporti su gomma e quelli su ferro, verificandone la coerenza e il valore promozionale per lo sviluppo dell'area metropolitana.

Una volta definite le distanze ottimali del trasporto su gomma, si tratta di individuare i punti strategici di interscambio gomma-rotaia, sia per il trasporto delle merci che per quello dei passeggeri, con particolare riferimento ai traffici pendolari tra la residenza e il posto di lavoro nell'ambito dell'area metropolitana.

Particolare importanza, quali punti di interscambio, avranno l'autoporto-interporto, localizzato nell'area nolana adiacente all'area interna di espansione portuale, e le autostazioni che dovranno fungere da capolinea per i servizi passeggeri di trasporto pubblico su gomma tra Napoli e il suo entroterra.

In tal modo si potrà pervenire al decongestionamento del sistema radiocentrico dei trasporti metropolitani e facilitare la mobilità nell'intera regione.

Per quanto riguarda le infrastrutture viarie è previsto:

- il completamento dello schema della grande viabilità della città, ormai realizzato per circa il 70% ;
- il potenziamento e la razionalizzazione delle infrastrutture viarie, sia nell'ambito dell'area metropolitana, sia per quanto riguarda i collegamenti con l'*hinterland*, al fine di favorire il riequilibrio economico e territoriale della regione, armonizzando gli interventi necessari con l'azione prevista dal progetto speciale n. 33 per le zone interne.

Per la riqualificazione civile della città è necessaria la rivitalizzazione del tessuto urbano di alcune zone particolarmente degradate o di speciale interesse dal punto di vista storico e culturale.

In particolare sono previsti i seguenti interventi:

- un'operazione di restauro urbanistico e sociale per la zona del quartiere Mercato, mediante il trasferimento in un'area esterna alla città, nell'immediato entroterra, delle attività commerciali insediate in tale quartiere e che funzionano soprattutto a servizio della provincia e dell'*hinterland*. Al loro posto dovranno essere ubicate quelle attività artigiane che hanno ancora possibilità di sopravvivere nel tessuto cittadino;
- operazioni di ristrutturazione per i quartieri orientali di San Giovanni, Barra e Ponticelli, i quali, ad un alto indice di affollamento, uniscono una particolare degradazione delle unità residenziali e l'insufficienza di attrezzature collettive. In questo caso l'opera di ristrutturazione sarà attuata tenendo presente il previsto insediamento del quartiere 167 a Ponticelli, nonché la riorganizzazione della zona industriale orientale;
- operazioni di restauro, di carattere storico e culturale, nel centro storico, comprendendo in esso la zona tra Corso Umberto, Piazza Garibaldi, Via Foria, Via Costantinopoli.

Gli interventi nel centro storico avranno due specifici obiettivi: rivalorizzare ai fini turistici un grande patrimonio storico e artistico, ancora poco conosciuto perché immerso e soffocato in un fitto tessuto urbano; potenziare l'attuale università, le cui strutture dovranno essere adeguate alle effettive necessità della popolazione universitaria, pur nella previsione di un alleggerimento derivante dalla creazione di una terza università in Campania.

Dato che l'operazione di ristrutturazione e restauro di un intero ambito richiede interventi sia su edifici pubblici che privati e poiché il restauro dei centri storici è di competenza dell'amministrazione ordinaria, l'intervento straordinario del progetto speciale in questo settore è finalizzato, innanzitutto, ad un'azione di supporto tecnico-organizzativo-finanziario, per la redazione di un piano-quadro per la definizione della normativa urbanistica e giuridico-amministrativa, entro cui possano proficuamente agire sia l'iniziativa pubblica, sia, mediante opportuni incentivi, quella privata.

In questo senso si ipotizza la creazione di uno strumento di pianificazione entro il quale dovranno essere coordinati gli interventi di risanamento igienico e di recupero residenziale, previsti nei programmi di finanziamento ordinario.

Nel quadro degli interventi per rivitalizzare il tessuto urbano di Napoli, è anche prevista la realizzazione di una serie di parcheggi sotterranei in alcune piazze cittadine, in modo da liberare le strade urbane dall'occupazione, quasi permanente, dei veicoli in sosta, destinandole così unicamente allo scorrimento del traffico.

Alcuni di questi parcheggi saranno anche localizzati nell'immediata periferia, attestando nelle loro adiacenze i capilinea dei trasporti urbani, così da favorire l'uso del mezzo pubblico da parte dei pendolari.

Sono inoltre previsti interventi per la sistemazione idrogeologica e l'attrezzatura a verde pubblico di alcune zone verdi comprese nell'ambito urbano.

## Lo sviluppo del commercio e dell'industria

### RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI DI DISTRIBUZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE

Fondamentale importanza ha, nel progetto, il problema della rete di raccolta e commercializzazione dei prodotti con particolare riguardo al settore agricolo-alimentare.

La rete esistente nell'area napoletana, che serve un *hinterland* molto vasto comprendente anche territori extra-regionali (basso Molise, Potentino, ecc.), a causa della precarietà delle sue strutture e della crisi più generale in cui si trova oggi in Italia il sistema di distribuzione rispetto al modello dei consumi, costituisce un'anacronistica strozzatura allo sviluppo della produzione, in un territorio che, nonostante tutto, dà un notevole contributo alla formazione del reddito agricolo nazionale.

Basta ricordare che le provincie di Napoli, Caserta e Salerno risultano tra le prime cinque d'Italia per il reddito agricolo e che, su 156 mercati ortofrutticoli all'ingrosso esistenti, quello di Giugliano è il primo per quanto riguarda il movimento di frutta fresca, con un fatturato superiore a quello dei mercati di grandi città come Torino, Milano, Bologna e Roma.

Una situazione analoga si rileva nella rete distributiva del pesce, incentrata sui mercati di Napoli, Mugnano e Pozzuoli.

Per il mercato ittico di Napoli esiste già l'ipotesi di una sua delocalizzazione; per quello di Mugnano, che tratta pesce fresco e congelato, e per quello di Pozzuoli, specializzato nel pesce azzurro, sono già previste nel progetto le nuove strutture d'ampliamento.

In particolare, il mercato di Mugnano, il quale, nonostante le sue attuali difficoltà, ha un movimento giornaliero di circa 700 quintali di pesce con un fatturato annuo di circa 20 miliardi di lire, ha bisogno non soltanto di essere ingrandito, ma anche di razionalizzare e unificare i diversi servizi, attualmente sparsi all'interno del tessuto urbano.

In sostanza per i tre mercati ittici il progetto ha già definito un piano organico sulla cui base si è avviato l'intervento, all'interno di un più generale programma che affronti tutti i problemi della raccolta, commercializzazione e distribuzione dei prodotti alimentari nell'area napoletana.

Sono infatti già stati approntati e posti in appalto i progetti per il mercato ortofrutticolo di Giugliano e per quelli ittici di Mugnano e di Pozzuoli, mentre esiste un'indicazione di massima per una struttura commerciale nell'ambito del progetto per l'interporto di Nola.

Per il momento sono in fase di avvio indagini su alcune altre produzioni (carne, fiori, ecc.), d'intesa con la Regione.

L'obiettivo che ci si propone tende a realizzare grosse strutture specializzate in grado di assicurare un maggiore reddito alla produzione agricolo-alimentare, attraverso l'eliminazione dell'intermediazione parassitaria, che tanto pesa nella determinazione del prezzo.

Più specificatamente si tratta di realizzare una catena di mercati attrezzati (magazzinaggio, borsa merci, impianti frigoriferi, ecc.).

Per la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi si ritiene necessario alleggerire la pressione sulla città di Napoli, trasferendo nel suo immediato *hinterland* alcuni grandi servizi di distribuzione. Tra l'altro, per i servizi anonari, è opportuno unificare e localizzare in una sola zona esterna il mercato ortofrutticolo e il mattatoio, con relativo mercato carni, nonché gli altri mercati specializzati di settore, che dovranno essere a servizio dell'intera area.

A tale scopo è in avanzato corso di realizzazione uno studio di fattibilità per la creazione di una città anonaria nella zona di Volla, secondo le indicazioni del piano regolatore generale del Comune di Napoli.

### RISTRUTTURAZIONE DEL TESSUTO INDUSTRIALE

Per raggiungere l'obiettivo di una crescita dell'occupazione, il progetto fa affidamento sulla ristrutturazione del tessuto industriale attraverso i seguenti interventi:

- a - riqualificazione delle infrastrutture esistenti;
- b - realizzazione di nuove infrastrutture;
- c - creazione di servizi di assistenza collettiva e definizione di azioni promozionali tendenti al richiamo e all'insediamento di industrie che, per le loro caratteristiche, siano in armonia con la tipologia settoriale, definita, per gli agglomerati dell'area industriale, nell'ambito delle ipotesi di sviluppo della Regione Campania.

Il progetto punta su interventi di vario tipo in base alla constatazione che la degradazione del tessuto industriale e le gravi diseconomie ambientali derivano da un insieme di cause: l'obsolescenza degli impianti, la mancanza di attrezzature specifiche, l'assenza di azioni volte al potenziamento e alla riqualificazione infrastrutturale, l'assenza di nuovi insediamenti, la necessità di delocalizzare alcune unità aziendali, ecc.

La riqualificazione delle infrastrutture esistenti comprende anche interventi connessi con la ristrutturazione del tessuto industriale, in modo da conferirgli maggiore economicità e redditività. La riqualificazione può realizzarsi: o col potenziamento delle infrastrutture esistenti; o con la riconversione di quelle attuali; o realizzando nuove infrastrutture.

Nell'ambito della riqualificazione delle strutture esistenti, assume particolare importanza e carattere di priorità la ristrutturazione della zona industriale orientale di Napoli, oggi particolarmente congestionata.

L'obiettivo in questo caso è di dare maggior respiro al tessuto urbano, favorendo in tutti i modi, anche attraverso operazioni di *leasing* di rustici industriali, il trasferimento in altre zone, al di fuori della conurbazione napoletana, del maggior numero possibile di piccole e medie industrie e recuperando e destinando a servizi e infrastrutture civili, gli spazi liberi.

Per favorire nuovi insediamenti negli agglomerati esistenti non ancora saturi e in quelli di nuova realizzazione, si rende necessario procedere ad un loro potenziamento per dotarli delle infrastrutture necessarie. Molte volte infatti, in passato, iniziative industriali anche valide sono fallite per insufficienza di infrastrutture.

In tale campo si prevede di definire veri e propri piani particolareggiati per ogni agglomerato, individuando con la massima approssimazione, attraverso studi e indagini di mercato, i tipi di industrie che vi si potrebbero insediare, così da poterne prevedere le necessità infrastrutturali. Si dovrebbe definire per ogni comparto dell'agglomerato uno standard medio infrastrutturale sul quale poi sarà facile innestare le integrazioni necessarie ai diversi tipi di insediamenti.

Un'azione promozionale indotta potrà anche ottenersi attraverso l'insediamento nei vari agglomerati di medie industrie a partecipazione statale ad alto assorbimento di mano d'opera (metalmeccanica, riparazioni ferroviarie, elettronica, ecc.).

È altresì prevista l'ipotesi di insediamento in alcuni agglomerati (quali Giugliano, Aversa, Nola, Marigliano) di industrie per la trasformazione dei prodotti agricoli provenienti dalle zone adiacenti.

Qualche agglomerato, non ancora interessato da importanti insediamenti industriali, quale ad esempio quello di Nola-Marigliano, potrà raccogliere insediamenti intersettoriali dove, accanto a piccole industrie, possono sorgere centri di servizi di ricerca e di commercializzazione.

È già prevista, nell'area di Nola, la localizzazione dell'area interna di espansione portuale con la realizzazione dell'autoporto-interporto.

Può ipotizzarsi nella stessa area l'insediamento di un centro di ricerca scientifica e la localizzazione di un grosso centro di distribuzione commerciale, utilizzando in entrambi i casi la posizione centrale dell'area nolana tra la fascia costiera e le zone interne.

Comunque, per individuare i possibili insediamenti nei vari agglomerati, è previsto uno studio preventivo di ampio raggio.

la pressione  
distribuzione  
il sistema in una zona  
specializzati

di settore, che dovranno essere  
A tale scopo è in avanzato corso di realizzazione uno studio di fattibilità per la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di

la creazione di una  
di



### 3 documenti

riferimenti di carattere generale  
nel loro processo di formazione

- gli antecedenti  
del progetto speciale - 1975
- i primi lineamenti generali - 1977
- i documenti preliminari  
alla definizione dei criteri di avvio  
del progetto - 1977-1978
- i criteri per l'elaborazione  
progettuale e tecnica e per l'avvio  
degli interventi - 1978-1979

### 3 documenti

riterimenti di carattere generale  
nel loro processo di formazione

- gli antecedenti del progetto - 1975
- i primi lineamenti generali - 1977
- i documenti preliminari alla definizione dei criteri di avvio del progetto - 1977-1978
- i criteri per l'elaborazione progettuale e tecnica e per l'avvio degli interventi - 1978-1979

## Gli antecedenti del progetto speciale - 1975

*Un anticipo della necessità di provvedere con un progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli si trae dalla delibera assunta dal CIPE il 1° agosto 1975, riguardante la realizzazione di complessi organici di opere e servizi relativi alle attrezzature delle aree metropolitane di Napoli e Palermo, di cui si riporta il testo (1):*

**1 agosto 1975  
CIPE**

IL CIPE

VISTO l'art. 3, 1° comma, della legge 6 ottobre 1971, n. 853, sul Mezzogiorno;

VISTA la nota del Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno sul progetto speciale per la realizzazione di complessi organici di opere e servizi relativi all'attrezzatura delle aree metropolitane di Napoli e Palermo, con la quale, nelle more della formulazione ed approvazione del progetto speciale e al fine di affrontare alcuni problemi più urgenti la cui soluzione non è procrastinabile, si propone al CIPE di dare mandato al Ministro per il Mezzogiorno ad autorizzare la Cassa ad avviare immediatamente a realizzazione alcuni interventi nel sistema portuale napoletano e nella grande viabilità di accesso e svincolo dell'area urbana di Palermo;

UDITA la relazione del Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno;

DELIBERA

Il Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno provvederà ad autorizzare la Cassa ad avviare immediatamente a realizzazione — previa verifica tecnico-economica e territoriale con le autorità competenti — le opere infrastrutturali, riguardanti il sistema portuale partenopeo e la grande viabilità di accesso e di svincolo dell'area urbana di Palermo, che risultino mature dal punto di vista dell'elaborazione progettuale e per le quali sono previsti i seguenti oneri finanziari:

### SISTEMA PORTUALE PARTENOPEO

Porto di Napoli	L. 18.800.000.000
Porto di Torre Annunziata	» 12.900.000.000
Porto di Torre del Greco	» 6.500.000.000
Porto di Castellammare di Stabia	» 3.000.000.000
Porto di Pozzuoli	» 3.150.000.000
Porto di Portici	» 2.500.000.000
<b>Totale</b>	<b>L. 46.850.000.000</b>

### PALERMO

Completamento del raddoppio della circonvallazione della città e sopraelevata nel tratto urbano	L. 44.000.000.000
Proseguimento della sopraelevata sulla copertura del fiume Oreto sino alla foce e risistemazione della viabilità sino all'ingresso del porto	» 12.000.000.000
<b>Totale</b>	<b>L. 56.000.000.000</b>

*Il Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno procede, quindi, con la seguente direttiva alla Cassa n. 5596 del 23 settembre 1975:*

(1) Sia in questo, che in altri documenti, si tratta congiuntamente dei progetti relativi alle aree metropolitane di Napoli e di Palermo.

**23 settembre 1975**  
**Direttiva**  
**Ministeriale**

Nel Mezzogiorno emergono alcune situazioni di degradazione urbana eccezionalmente gravi, dovute ad alti livelli di addensamento demografico ed a scarsissima dotazione di servizi che destano le più fondate preoccupazioni: ci si riferisce alle zone metropolitane di Napoli e Palermo, le cui condizioni di depressione richiedono l'impostazione di un intervento organico che, puntando su obiettivi di sviluppo socio-economico, affronti i principali condizionamenti in materia di infrastrutture urbane e di servizi.

A tal fine, il CIPE, nella riunione del 1° agosto, ha espresso l'opportunità di avviare un apposito progetto speciale, ai sensi della legge n. 853 del 6 ottobre 1971, che lo scrivente provvederà a formulare e a sottoporre all'esame del CIPE stesso.

Nelle more della formulazione ed approvazione di detto progetto speciale e al fine di affrontare alcuni problemi la cui soluzione si presenta con caratteri di assoluta urgenza, il CIPE ha deliberato, inoltre, di dare mandato allo scrivente ad autorizzare la Cassa ad avviare immediatamente a realizzazione alcuni interventi.

In ottemperanza a tale mandato, codesto Istituto è autorizzato ad avviare a realizzazione — previa verifica tecnico-economica e territoriale con le autorità competenti — le opere infrastrutturali, riguardanti il sistema portuale partenopeo e la grande viabilità di accesso e di svincolo dell'area urbana di Palermo, che risultano mature dal punto di vista dell'elaborazione progettuale e per le quali sono previsti gli oneri finanziari specificati nella delibera del CIPE del 1° agosto 1975.

Per la realizzazione di tali opere, che comporteranno una spesa di 102,8 miliardi, la Cassa è autorizzata ad assumere l'impegno di spesa sulle disponibilità già assegnate e destinate ad interventi di cui non siano disponibili le progettazioni esecutive.

*L'avvio a realizzazione degli specifici interventi non giunge a maturazione nel periodo antecedente l'approvazione della legge 2 maggio 1976, n. 183, mentre vengono solo successivamente a questa ridefinite le linee programmatiche più generali dell'intervento straordinario.*

## **I primi lineamenti generali - 1977**

*È con il programma quinquennale per il Mezzogiorno, approvato dal CIPE il 31 maggio 1977 che, entro gli indirizzi per tutti i progetti speciali, al capitolo II, punto 13, si danno le seguenti specifiche disposizioni relative alle aree metropolitane di Napoli e di Palermo:*

**31 maggio 1977**  
**CIPE**

Per quanto riguarda le aree metropolitane di Napoli e Palermo non vi è dubbio che la gravità della situazione socio-economica delle due maggiori aree urbane del Mezzogiorno renda urgente un intervento organico e straordinario, in forma coordinata e strettamente integrata con l'azione regionale.

Questi progetti speciali devono affrontare i punti nodali che costituiscono gli ostacoli strategici ad un razionale assetto ed allo sviluppo dell'area.

Il grave deficit di posti di lavoro stabili, la drammatica carenza dei servizi civili e lo squilibrio nella disponibilità delle residenze, l'insufficienza e la disorganicità delle infrastrutture (porto, aeroporto, ecc.), l'arretratezza acuta nel settore dei servizi, della distribuzione, del turismo, del tempo libero, rappresentano le caratteristiche emergenti di quel fenomeno di abnorme «congestione», nel quale tutte le analisi compiute hanno ritenuto di poter sintetizzare e riassumere la progressiva degradazione e l'arresto dello sviluppo, soprattutto per quanto riguarda la realtà napoletana.

Il riconoscimento di questi fenomeni di blocco dello sviluppo, che sono a base della degradazione in atto, suggerisce che i progetti speciali per le due aree metropolitane mirino per l'appunto, nell'ambito di un disegno organico, alla rimozione dei «punti nodali», utilizzando tutti gli strumenti e le risorse disponibili.

In questa prospettiva, i problemi prioritari da affrontare riguardano: a) l'occupazione industriale, sia in ordine alla realizzazione di programmi promozionali di ristrutturazione del tessuto industriale (soprattutto in termini di complementarietà e di interdipendenza strutturale e mercantile fra i diversi settori e con l'obiettivo del riequilibrio territoriale), sia in riferimento all'eventuale delocalizzazione e

al riordino delle industrie di base, specie per l'area napoletana; b) il potenziamento infrastrutturale, rivolto all'adeguamento del sistema delle attrezzature portuali e, limitatamente a Napoli, anche delle attrezzature aeroportuali, e al coordinamento con l'azione straordinaria dell'intervento ordinario per la rete dei trasporti; c) la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi attraverso la realizzazione di strutture specializzate di mercato opportunamente accorpate e dislocate per la grande distribuzione.

La risoluzione di tali problemi comporta l'avvio di un processo di pianificazione che, superando la logica dei disegni astratti, consti di definite modalità operative per aggredire i punti strategici di cui si è detto, attraverso una specifica indicazione dei soggetti responsabili, delle risorse disponibili, dei tempi necessari.

Sotto questo profilo, attraverso l'intervento ordinario, si provvederà anche alla ristrutturazione e alla riorganizzazione delle residenze e dei servizi civili, definendo ed avviando modalità di intervento sui centri storici, con priorità per quelli delle città di Napoli, Palermo e dei comuni più popolati, in uno con il completamento degli interventi diretti al risanamento igienico-sanitario.

*A partire dai contenuti e criteri così formulati nelle linee fondamentali, prende avvio l'individuazione del metodo e dei campi di intervento propri di questo nuovo progetto speciale ed in particolare la fase di elaborazione progettuale e tecnica, per la quale il Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, emanando la direttiva n. 2885 del 4 luglio 1977, in attuazione di quanto assunto dal CIPE, così dispone:*

**4 luglio 1977**  
**Direttiva**  
**Ministeriale**

Il grave deficit di posti di lavoro, la carenza dei servizi civili, lo squilibrio nelle disponibilità di residenze, l'insufficienza e la disorganicità delle infrastrutture, l'arretratezza dei servizi della distribuzione, del turismo e del tempo libero sono indicati dal programma quinquennale come «punti nodali» da rimuovere per la realizzazione di un disegno di sviluppo delle due aree.

Il programma prescrive, mediante l'avvio di un processo di programmazione, la definizione delle modalità operative, dei soggetti responsabili, delle risorse disponibili, dei tempi necessari per l'attuazione del progetto speciale.

La Cassa, unitamente agli Enti collegati, presenterà, entro il 31 luglio 1977, allo scrivente una proposta metodologica e organizzativa che preveda, altresì, la ricomposizione in un quadro unitario di tutti gli interventi in atto o previsti nell'ambito dei progetti speciali confermati e dei precedenti programmi e, inoltre, individui ai fini del necessario coordinamento i settori ed i soggetti dell'intervento straordinario e dell'intervento ordinario, statale e regionale. Lo scrivente, sulla base di tale proposta, sentito il Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali, impartirà le opportune direttive ai fini dell'elaborazione progettuale e tecnica prevista dall'art. 8, terzo comma, della legge n. 183.

La Cassa, nelle more della definizione del progetto speciale, potrà comprendere, nella proposta di programma annuale, gli interventi urgenti per i sistemi portuali di Napoli e di Palermo.

## **I documenti preliminari alla definizione dei criteri di avvio del progetto - 1977-1978**

*Per formulare l'elaborazione progettuale e tecnica ai sensi della legge n. 183 del 1976, si prevedono pertanto alcuni adempimenti intermedi cui viene dato corso da parte della Cassa.*

*Di una nota preliminare (all. A), redatta nel novembre 1977, il Consiglio di Amministrazione della Cassa prende atto nella seduta n. 1240 del 15-12-1977, mantenendone il carattere di orientamento interno, in vista dei contatti che si decide di assumere con le amministrazioni regionali e comunali interessate, per discutere «le linee operative di base» del progetto «prima di formulare qualsiasi proposta». Si dà avvio, così, nel quadro di una verifica degli obiettivi e dei programmi del progetto, ad una serie di incontri tra una commissione consiliare della Cassa e i rappresentanti della Regione e del Comune di Napoli, nel corso dei quali si riscontra una convergenza di pareri sugli aspetti fondamentali del progetto stesso.*

C'è anzitutto un sostanziale accordo sulla definizione dei settori d'intervento, che, in conformità agli obiettivi indicati nelle direttive del Ministro, sono individuati nelle infrastrutture portuali, nei trasporti su ferro, nelle infrastrutture viarie di grande comunicazione, nelle strutture di servizio per la distribuzione commerciale, nella ristrutturazione del tessuto industriale e nella riqualificazione delle strutture urbane. Convergenze si riscontrano inoltre per quanto riguarda la definizione e l'avviamento delle modalità di intervento sul centro storico (da attuarsi mediante strumenti ordinari) e sulla necessità di dare priorità alla ristrutturazione della zona orientale industriale.

Sulla base di quanto concordato si perviene, nel gennaio 1978, alla elaborazione di un documento propedeutico per la redazione della proposta metodologica e organizzativa per il progetto speciale (all. B), riassumendo gli orientamenti ed i temi emersi nelle fasi preliminari di approccio, che viene esaminato in varie successive riunioni con la Regione Campania e con il Comune di Napoli, a seguito delle quali viene definita nel marzo 1978 la proposta metodologica e organizzativa (all. C); quest'ultima, approvata dal Consiglio di Amministrazione della Cassa il 28 aprile 1978, viene sottoposta al Ministro ed al Comitato dei Rappresentanti delle Regioni Meridionali in una riunione, svoltasi il 17 maggio 1978, con la partecipazione della Regione Campania e del Comune di Napoli.

Conseguentemente il Ministro, con nota del 23 maggio 1978, impartisce le direttive alla Cassa per la presentazione dei programmi annuali 1978, precisando che per i progetti speciali «di nuova impostazione, la Cassa formulerà le proposte, ai fini del programma 1978, contestualmente a quelle da porre a base per l'esame del CIPE e riguardanti l'elaborazione tecnica dei rispettivi progetti speciali, espresse almeno sotto forma di quadro di riferimento» globale degli obiettivi, dei limiti territoriali e settoriali e dei contenuti.

La Cassa, pertanto, riprendendo gli elementi contenuti nei precedenti documenti ed avvalendosi dei contributi della Regione Campania, del Comune di Napoli e delle forze sociali ed economiche operanti nell'area napoletana, redige un rapporto di impostazione tecnico-progettuale di base per il progetto speciale (all. D), unitamente ad una proposta di primo intervento sul programma annuale 1978, che il Consiglio di Amministrazione dell'Istituto approva con la deliberazione n. 1550/PS del 9 giugno 1978, di cui si riporta il testo.

#### **9 giugno 1978 Cassa per il Mezzogiorno**

Il Consiglio di Amministrazione della Cassa per il Mezzogiorno:

VISTA la Legge 2 maggio 1976, n. 183;

VISTO il programma quinquennale per il Mezzogiorno approvato dal CIPE il 31 maggio 1977 e le conseguenti direttive ministeriali di attuazione;

VISTA la direttiva ministeriale del 23 maggio 1978, n. 6945;

UDITA la relazione del Consigliere Ceriani sui lavori della Commissione consiliare speciale per l'impostazione del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli;

#### **DELIBERA**

di approvare l'allegato rapporto sull'impostazione tecnico-progettuale di base per il progetto speciale in premessa, unitamente alla proposta di primo intervento da valere per il programma annuale 1978, da sottoporre al Ministro per gli Interventi Straordinari per il Mezzogiorno (all. D).

#### **ALLEGATO A NOTA PRELIMINARE (NOVEMBRE 1977)**

#### **Preliminari progettuali**

##### **1. Sviluppo industriale**

**1.0.** Un primo filone specifico, connesso alla preliminare priorità — occupazione industriale — determinata dal progetto speciale, può essere individuato nella ristrutturazione del tessuto industriale dell'area metropolitana attraverso i seguenti interventi:

a - riqualificazione delle infrastrutture esistenti;

b - realizzazione di nuove infrastrutture;

c - creazione di servizi di assistenza collettiva e definizione di azioni promozionali tendenti al richiamo ed all'insediamento di quelle industrie che, per le loro caratteristiche, sono in armonia con la tipologia settoriale definita per l'agglomerato nell'ambito dell'area industriale e di tutto lo sviluppo della Regione Campania.

Questo tipo di articolazione dell'intervento è indotto dalla globalità di cause che hanno determinato la degradazione del tessuto industriale e prodotto gravi diseconomie ambientali (obsolescenza degli impianti, mancanza di attrezzature specifiche, assenza di azioni volte al potenziamento ed alla

riqualificazione infrastrutturale, assenza di nuovi insediamenti, necessità di delocalizzare alcune unità aziendali, ecc.).

La riqualificazione delle infrastrutture esistenti deve comprendere anche interventi connessi con la ristrutturazione del tessuto industriale, così come affermato nelle priorità stabilite per il progetto, proprio per dare economicità e redditività all'intervento disposto. La riqualificazione dovrebbe concretizzarsi in interventi tendenti ad adeguare le infrastrutture alle nuove esigenze, attraverso tre momenti:

- a - potenziando le infrastrutture esistenti;
- b - riconvertendo quelle attuali;
- c - realizzando nuove infrastrutture.

Troppe volte, infatti, si è assistito al fallimento di una prevista iniziativa industriale nell'ambito degli agglomerati per la richiesta, da parte delle industrie interessate, di una serie di infrastrutture, o non ancora esistenti, o, se realizzate, non adeguate alle esigenze industriali.

In quest'ottica è necessario procedere alla verifica degli attuali piani regolatori delle aree di sviluppo industriale al fine di individuare, con la massima approssimazione possibile ed attraverso opportuni studi ed indagini anche di mercato, i tipi di industria attualmente insediabili in modo da poterne prevedere le necessità infrastrutturali.

Carattere rilevante, nell'insieme delle azioni da predisporre in tema di «infrastrutture», riveste la realizzazione di servizi ed azioni promozionali tali da individuare quello strumento unitario, indicato dallo stesso piano quinquennale, per la promozione e lo sviluppo industriale.

Incisivi interventi, pertanto, si rendono necessari per assicurare:

- efficienti e moderni servizi specializzati di informazione;
- assistenza gestionale;
- ricerca tecnologica;
- marketing;
- leasing;
- formazione ed aggiornamento professionale.

Nell'ambito di tali interventi è di primaria importanza prevedere la ristrutturazione della zona orientale di Napoli, oggi notevolmente congestionata, mediante iniziative tendenti a favorire una delocalizzazione nei nuovi agglomerati di alcune unità industriali che, per loro esigenze tecniche-infrastrutturali o per tipo di settore, possono trovare una più efficace collocazione fuori dell'area industriale orientale.

Azioni come il leasing ed il marketing possono adeguatamente favorire tale mobilità.

È da sottolineare che, quanto più facilitata sarà l'azione promozionale, tanto più agevole sarà la possibilità di insediamento.

Un'azione promozionale indotta potrà anche ottenersi attraverso l'insediamento, nei vari agglomerati, di medie industrie a partecipazione statale e ad alto assorbimento di manodopera.

Potranno essere disposti particolari interventi tendenti a favorire insediamenti in alcuni agglomerati (quali Giugliano, Aversa, Nola-Marigliano, ecc.) di industrie per la trasformazione dei prodotti agricoli provenienti dalle zone adiacenti.

Così pure, non è da trascurare, nell'ambito della recente vertenza ex Merrel, la possibilità di insediamento di industrie farmaceutiche e di annessi centri di ricerca.

In ogni caso, come si è già detto, un opportuno studio preventivo ad ampio raggio potrà individuare i possibili insediamenti prevedibili nei vari agglomerati.

**1.1.** Di più ampio respiro risulta il problema della delocalizzazione e del riordino delle industrie di base nell'area napoletana in quanto la questione pregiudiziale da risolvere è quella di una decisione politica, di concerto tra Governo, Regione e Comuni.

Specificatamente per l'Italsider, di fronte a certe volontà perfezionate a livello di Comune e di Regione, e in considerazione dei costi e della mobilità che il problema della localizzazione determinerebbe, si rende necessaria, nel mentre si addivene ad un piano nazionale siderurgico di concerto con la CEE, una decisione degli organi deliberanti circa un intervento di riqualificazione e di potenziamento del centro di Bagnoli, pena l'ulteriore degrado produttivo.

L'intervento connesso ai punti a, b, c, dev'essere esteso anche alle industrie della ceramica, del corallo, delle pelli, dell'oro, ecc. che, per le loro particolari caratteristiche, possono avere notevole effetto indotto.

## **2. Sistema dei trasporti**

**2.0.** Altra priorità del progetto è il potenziamento del sistema di trasporti integrati.

Un primo intervento di settore è quello relativo al sistema portuale napoletano per infrastrutture di collegamento ed infrastrutture di servizio, in relazione alla riqualificazione ed allo sviluppo dell'attività portuale.

Pur mancando un piano regolatore del porto, rispondente alle esigenze attuali e future, risulta

definito il sistema portuale dell'area napoletana con l'identificazione delle specializzazioni dei porti minori del golfo.

Per quanto riguarda il porto di Napoli, esiste già una serie di interventi, previsti e realizzabili a breve scadenza, che anticipano quelli del progetto speciale in conformità della direttiva impartita dal Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno.

Tali interventi riguardano il potenziamento di singole attrezzature, mentre il problema principale del porto di Napoli riguarda l'acquisizione di nuove aree, essendosi ormai arrivati ad un punto critico nella movimentazione delle merci, soprattutto dei containers, per la mancanza di spazi sufficienti.

Nell'ambito del piano regolatore generale di Napoli, l'ampliamento delle aree di deposito del porto è previsto, in analogia a quanto già avvenuto per il porto di Genova, nell'immediato entroterra, nella zona di Caivano, con un collegamento viario al porto mediante una strada sotto dogana già inserita nelle previsioni del piano regolatore generale.

Altra zona di espansione è quella a levante, verso S. Giovanni a Teduccio, dove è prevista una nuova darsena.

Per i porti minori, assume particolare importanza il potenziamento di quello di Torre Annunziata, che potrebbe diventare un porto industriale di supporto allo scalo napoletano mediante opportune strutture viarie di collegamento alle zone industriali dell'entroterra.

Anche per gli altri porti minori esistono già dei programmi di intervento elaborati dal Consorzio autonomo del porto.

### **2.1. Esiste la necessità del potenziamento delle infrastrutture al servizio del trasporto aereo.**

Per l'area napoletana si pone il problema del nuovo aeroporto, essendo lo scalo di Capodichino attualmente del tutto inadeguato alle esigenze del traffico.

In alcune istanze è stata indicata una ristrutturazione ed un potenziamento dello scalo aereo esistente.

In previsione di una localizzazione del nuovo aeroporto nella zona del lago Patria, non vi dovrebbero essere problemi per la sua realizzazione che è subordinata solo ad un adeguato finanziamento, necessario sia per la realizzazione dell'aeroporto stesso, sia per le infrastrutture di collegamento viario e ferroviario che, in parte esistenti, andrebbero potenziate ed integrate.

### **2.2. Non meno importante è la realizzazione ed il potenziamento del sistema integrato dei trasporti su gomma e su ferro, sia all'interno dell'area metropolitana, sia nelle proiezioni verso la rimanente area regionale con particolare attenzione alle zone interne.**

Tutti gli interventi debbono essere verificati, se coerenti e promozionali allo sviluppo dell'intera area napoletana e regionale; perciò vanno realizzati quelli che tendono a promuovere:

- il decongestionamento del sistema radiocentrico dei trasporti metropolitani;
- la realizzazione di collegamenti tra l'area metropolitana e le zone interne per favorire la penetrazione degli insediamenti e facilitare la mobilità dell'intera regione;
- la razionalizzazione dei flussi veicolari in entrata ed uscita dall'agglomerato urbano.

Gli interventi connessi alla risoluzione di tali problemi comprendono:

- il completamento dello schema della grande viabilità per la città di Napoli che, realizzato ormai per il 70% circa, richiede il finanziamento necessario ad incrementare gli effetti benefici che si sono già avvertiti con l'entrata in esercizio delle opere realizzate;
- la creazione di parcheggi sotterranei in spazi idonei;
- la realizzazione di infrastrutture viarie di collegamento con le zone interne, il che comporta un necessario coordinamento con il progetto speciale delle zone interne, al fine di ottenere il riequilibrio economico e territoriale della regione;
- l'integrazione della rete di trasporto su rotaia, per la quale sono già in atto una serie di interventi (metropolitana, ferrovia alifana, ecc.), al fine di pervenire a quella rete regionale che rappresenta un supporto necessario allo sviluppo dell'area metropolitana.

Vanno inoltre sollecitati e verificati gli interventi in atto ed in corso delle ferrovie dello Stato, della SEPSA e delle ferrovie in concessione. Alcuni degli interventi più rilevanti sono: il nuovo tronco Aversa-Cancello, il raddoppio Cancello-Sarno-Taverne, il raccordo Pomigliano d'Arco-Acerra, il nuovo scalo di smistamento previsto dalle Ferrovie dello Stato nella zona di Cancello.

Sempre nel campo dei trasporti appare necessaria la creazione di un aeroporto, che potrebbe essere localizzato nelle adiacenze dell'area interna di espansione portuale, e di una grande autostazione che funga da capolinea per tutti i servizi di trasporto pubblico su gomma tra Napoli ed il suo entroterra.

## **3. Strutture specializzate di commercializzazione**

**3.0** Un terzo punto nodale, per il progetto speciale dell'area metropolitana di Napoli, è quello della realizzazione di grosse strutture specializzate relative a:

- raccolta;



- stoccaggio;
- commercializzazione;
- distribuzione;

che promuovano l'ottimizzazione del reddito della produzione agricolo-alimentare, attraverso l'eliminazione dell'intermediazione parassitaria, che tanto pesa nella determinazione del prezzo.

Per la riorganizzazione ed il potenziamento dei servizi si ritiene necessario alleggerire le pressioni sulla città di Napoli trasferendo nel suo immediato *hinterland* alcuni grandi servizi di distribuzione.

Una specifica operazione si dovrebbe compiere per i servizi anonari accorpando e localizzando in un'unica zona esterna il mercato ortofrutticolo ed il mattatoio, che dovrebbero essere a servizio dell'intera area.

Più specificatamente il progetto speciale dovrebbe, nel contesto, farsi carico della realizzazione di una catena di mercati attrezzati (magazzinaggio, borsa merci, impianti frigoriferi, ecc.). Anche in questo campo è necessario fare riferimento ad interventi programmati o in evidenza, per verificare gli stessi con gli obiettivi del progetto.

Alcune progettazioni di strutture di mercato specializzate riguardano il mercato ortofrutticolo dell'agro giuglianese ed il mercato ittico di Mugnano.

#### 4. Ricerca scientifica

**4.0.** Nell'ambito più generale del progetto speciale per la ricerca scientifica, è necessario individuare azioni ed interventi che contribuiscano alla dotazione di servizi rari, propri di una area metropolitana.

La costituzione di una «area» della ricerca è la sintesi di una accresciuta domanda tecnologica e di assistenza tecnica derivante dall'insieme di azioni promosse per la ristrutturazione del tessuto industriale e per la realizzazione di infrastrutture integrate allo sviluppo dell'intera regione.

Quest'area, che troverà anche momenti istituzionali ben definiti, potrà trovare adeguato inserimento nell'ambito del Centro direzionale di Napoli, che costituisce una realtà per l'area metropolitana.

#### 5. Ristrutturazione del tessuto urbano

**5.0.** Problemi di congestione e di degrado socio-economico attinenti il centro storico di Napoli impongono l'esame delle esigenze e delle possibilità di intervento per la ristrutturazione e riorganizzazione del suo tessuto urbano. Tali interventi dovrebbero tendere, oltre che alla rivitalizzazione dei settori culturali, turistici e produttivi, anche al recupero funzionale di zone del centro storico ed alla qualificazione delle attività artigianali.

Il programma quinquennale attribuisce tali competenze all'intervento ordinario che, tuttavia, presenta attuali carenze nel campo specifico.

Tenuto conto della gravità del problema è opportuno evidenziare l'importanza che questo tema occupa nell'ambito del progetto speciale e, quindi, il necessario collegamento con l'intervento straordinario.

### ALLEGATO B DOCUMENTO PROPEDEUTICO PER LA REDAZIONE DELLA PROPOSTA METODOLOGICA E ORGANIZZATIVA (DICEMBRE 1977)

#### Proposte preliminari

#### 1. Premessa

**1.0.** L'impostazione generale data dal programma quinquennale al progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli è incentrata su obiettivi strettamente legati allo sviluppo economico e produttivo dell'area.

Dalle indicazioni contenute nel suddetto documento programmatico scaturisce che la formulazione del progetto, così come i programmi che via via si svilupperanno, non potranno prescindere dalla logica della massima occupazione e del riequilibrio della bilancia dei pagamenti.

A i fini operativi ciò significa che si dispone di due primi criteri per la valutazione degli interventi che si dovranno realizzare a carico del progetto speciale.

La sua formulazione impone inoltre, come questione pregiudiziale, l'individuazione dell'area metropolitana in modo da poter definire il territorio di intervento.

È chiaro che una tale individuazione è dettata, oltre che da fattori socio-economici, anche da scelte politiche, da effettuarsi in sede regionale, per cui la definizione dell'area metropolitana, come primo concreto provvedimento di avvio degli studi del progetto speciale, viene ad essere demandata alla Regione Campania.

Ai fini di tale definizione occorrerà considerare la particolare orografia dell'area napoletana, che è nettamente delimitata dalla costa su uno dei suoi lati, e la particolare egemonia che la città esercita sul suo *hinterland* attraverso specifiche attrezzature (porto, università, attrezzature culturali e sanitarie); la Cassa potrà fornire ogni collaborazione tecnica e di studio per l'individuazione delle connessioni socio-economiche atte a definire spazialmente il territorio che, gravitando attraverso dette connessioni sull'area urbana, può essere individuato come rientrante nell'area metropolitana.

## **2. Strumenti urbanistici e di programmazione**

**2.0.** Lo studio e l'attuazione del progetto speciale non può prescindere dagli strumenti urbanistici esistenti, ai quali deve necessariamente adeguarsi non tralasciando, tuttavia, l'ipotesi della promozione di quegli ulteriori strumenti che possano essere utili alla ristrutturazione ed alla qualificazione dell'intera area.

In mancanza di un piano territoriale di coordinamento sembra opportuno, infatti, che l'inquadramento urbanistico degli interventi avvenga nell'ambito di un piano comprensoriale che comprenda l'intera area metropolitana definita in sede regionale.

La Cassa può fornire sia i mezzi finanziari che quelli operativi, necessari alla redazione di tale piano, che deve trovare la sua base in una cartografia del territorio riflettente l'attuale situazione.

La redazione del piano comprensoriale dovrà necessariamente tener conto degli strumenti urbanistici esistenti a livello comunale e settoriale e che sono essenzialmente, a livello comunale, il piano regolatore generale di Napoli, i programmi di fabbricazione dei vari comuni ricadenti nell'area metropolitana, nonché i piani regolatori dei singoli porti del sistema napoletano.

Per i piani a livello settoriale occorrerà tener conto dei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale ricadenti nell'area metropolitana, dei piani di commercializzazione e di quelli turistici relativi a particolari zone (ad es. penisola sorrentina-amalfitana), del piano-quadro relativo alle attrezzature del Comune di Napoli, nonché dei piani di settore che saranno formulati secondo quanto previsto dalla legge di riconversione industriale. Preventivamente alla redazione del piano comprensoriale, occorrerà provvedere alla raccolta di tutti i dati socio-economici relativi all'area metropolitana e, in particolare, di quelli relativi agli strumenti urbanistici attualmente esistenti, nonché al reperimento della documentazione inerente i fenomeni demografici, occupazionali, residenziali, economici, ecc., e di quella relativa ai servizi esistenti sul territorio.

Tali dati, mentre costituiranno, unitamente alla cartografia, la base, per la redazione del piano, potranno essere utilmente impiegati anche per la redazione delle linee di sviluppo del progetto dell'area metropolitana.

Altra operazione, da effettuarsi preventivamente, consisterà in una ricognizione delle risorse e delle azioni previste dagli interventi ordinari e straordinari nei vari settori, riferendosi particolarmente per gli interventi straordinari agli altri progetti speciali (P.S. 3, P.S. 21, P.S. 29, Commercializzazione, Ricerca scientifica) aventi stretta correlazione con il progetto dell'area metropolitana.

L'effettuazione di indagini di questo tipo significherà creare le premesse per riconoscere al progetto speciale funzioni di coordinamento.

Si ritiene, infatti, che la formulazione del progetto speciale non possa prescindere dai programmi d'intervento ordinario esistenti o in atto, ma che anzi debba indicare quegli interventi ordinari che si ritengano presupposto indispensabile all'efficacia dell'intervento straordinario e speciale.

Anche sotto l'aspetto finanziario si ritiene che debba essere colta l'occasione fornita dal progetto speciale per riorganizzare alcuni interventi ordinari, previsti o in corso, al fine di ottimizzare l'uso delle risorse finanziarie straordinarie e ordinarie. Tutto ciò, evidentemente, presuppone l'istituzione di opportuni strumenti di raccordo tra Cassa e Regione affinché, in un corretto rapporto dialettico, si possano superare quegli ostacoli che attualmente creano situazioni di «impasse».

Si potrà così pervenire ad un piano di fattibilità economica e temporale del progetto speciale che possa, tra l'altro, fornire indicazioni in merito a quei settori nei quali gli interventi straordinari e ordinari presentano carenze di previsioni economiche.

Tutto ciò premesso e tenuto conto dei tempi nei quali potrà svilupparsi la redazione del piano, comprensoriale e degli altri strumenti di programmazione, sembra opportuno considerare la possibilità di realizzare a breve termine quegli interventi per i quali potrà essere verificata la compatibilità con le previsioni urbanistiche e di programmazione.

## **3. Obiettivi del progetto speciale e loro rapporto con la realtà dell'area**

**3.0.** Gli obiettivi del progetto speciale possono ritenersi, in conformità alle direttive impartite dal Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, di triplice ordine, di cui il primo viene

individuato nel potenziamento delle attrezzature e dei servizi, soprattutto nel campo portuale, aeroportuale e nel coordinamento con l'intervento ordinario nel campo dei trasporti.

Il secondo obiettivo viene individuato nella riorganizzazione e nel potenziamento dei servizi, attraverso la realizzazione di strutture specializzate di mercato, opportunamente accorpate e dislocate per la grande distribuzione.

Il terzo obiettivo, infine, tende a garantire l'occupazione industriale, sia a mezzo di opportuni programmi promozionali di ristrutturazione del tessuto industriale, sia a mezzo della realizzazione di infrastrutture occorrenti a facilitare la possibilità di nuovi insediamenti e la ristrutturazione delle industrie di base.

### **3.1. Infrastrutture portuali ed aeroportuali**

In merito al potenziamento delle infrastrutture e dei servizi si vuole porre preliminarmente l'attenzione sul problema del sistema portuale napoletano per le implicazioni che esso ha con lo sviluppo industriale e commerciale.

Allo stato attuale, dei sette porti del sistema partenopeo due sono di competenza nazionale (Napoli e Baia), cinque sono di competenza regionale (Pozzuoli, Portici, Torre del Greco, Torre Annunziata, Castellammare).

Mentre per Napoli e per alcuni porti minori esistono i singoli piani regolatori approvati dal 1958 al 1963 e attualmente oggetto di verifica, non esiste un piano globale di sviluppo per cui si rende ancor più necessaria la redazione di un disegno complessivo del sistema portuale, che superi le difficoltà derivanti dalle diverse competenze programmatiche, finanziarie ed attuative esistenti in materia.

Sembra, pertanto, opportuno prevedere uno slittamento di ogni intervento sui porti dal breve termine al medio termine.

Ciò consentirà un approfondimento dei temi relativi alla definizione del sistema portuale, la conoscenza di tutte le disponibilità economiche esistenti o programmate, sia a livello centrale che regionale, e la definizione delle diverse competenze d'intervento, con particolare riferimento a quelle straordinarie.

Appare, invece, di più facile approccio e di immediata definizione il reperimento di aree al servizio del porto di Napoli.

All'interno del porto ciò sarà possibile attraverso la verifica del piano regolatore vigente, nell'ottica di una razionalizzazione dell'uso delle aree o della creazione di nuove.

All'esterno, invece, il reperimento delle aree sarà possibile se si recepiscono i programmi del Consorzio dell'area di sviluppo industriale, che prevedono l'utilizzazione di vaste zone del nolano, per la movimentazione ed il deposito delle merci.

Il vantaggio che deriva da tale ubicazione consiste nella possibilità di realizzare agevolmente un'attrezzatura di interscambio con reti stradali e ferroviarie, sia a carattere regionale che nazionale.

A tale proposito occorrerà che la Regione stabilisca definitivamente la localizzazione del nuovo aeroporto, nell'ambito delle previsioni del già citato piano comprensoriale, in modo che si possa inserire nel programma del progetto speciale la previsione finanziaria, sia per la sua realizzazione, che per la realizzazione delle infrastrutture di collegamento viario e ferroviario o, quanto meno, per il potenziamento e l'integrazione di quelle esistenti.

### **3.2. Infrastrutture viarie e di trasporto su gomma e su ferro**

Nel campo dei trasporti su ferro e su gomma assume particolare importanza la creazione di un sistema regionale integrato di trasporti, che possa razionalizzare e coordinare le varie reti di trasporto, sia all'interno dell'area metropolitana, sia nelle proiezioni verso la rimanente area regionale con particolare attenzione alle zone interne.

Per quanto riguarda i trasporti su ferro ed in particolare le ferrovie, esistono già alcuni stanziamenti ordinari tendenti ad ammodernare o a raddoppiare linee esistenti all'interno dell'area metropolitana.

Nessuna previsione finanziaria esiste, viceversa, per le linee di collegamento con le zone interne.

Pertanto, nella logica dell'intervento straordinario, si riterrebbe opportuno puntare sulla creazione di collegamenti veloci lungo le direttrici Napoli-Avellino e Napoli-Benevento nonché sul nuovo tracciato della linea Alifana nel tratto Aversa-Santa Maria Capua Vetere-Piedimonte.

Inoltre, il progetto speciale dovrebbe farsi carico della realizzazione di opportuni punti di interscambio tra le varie linee, in modo da facilitare la circolazione sull'intera rete regionale, riducendo i tempi di percorrenza e realizzando così quell'auspicato coordinamento tra le varie reti.

In tal senso l'intervento del progetto speciale dovrà anche tener presenti i programmi di sviluppo della rete ferroviaria statale che, facendo capo interamente all'intervento ordinario, dovrà trovare l'opportuno coordinamento e le necessarie interconnessioni con le linee di intervento del progetto speciale.

L'obiettivo da raggiungersi nel campo dei trasporti è quello di rendere più agevoli e veloci possibili, sia i traffici pendolari tra le residenze e i posti di lavoro, sia i collegamenti tra l'area metropolitana e le zone interne.

È evidente che il traffico sulle ferrovie regionali concerne esclusivamente il movimento di passeggeri, in quanto le merci, per quanto riguarda i traffici nell'interno dell'area metropolitana, hanno

come naturali e più convenienti vettori i mezzi gommati, mentre, per i movimenti da o verso l'esterno della regione, trovano necessario riferimento nel traffico merci delle ferrovie dello Stato.

Notevole importanza assumono in tal senso i necessari punti di interscambio gomma-rotai, sia per il trasporto merci che per quello passeggeri.

Per quanto riguarda le merci, il punto principale di interscambio viene ad essere l'autoporto da localizzarsi, come già accennato, nell'area nolana, in zona adiacente all'area interna di espansione portuale.

Per il traffico passeggeri, il costo del trasporto potrebbe subire notevoli riduzioni creando opportuni centri di interscambio, che permettano al traffico gommato di diramarsi dalle principali stazioni delle linee ferroviarie regionali verso i centri di minore importanza.

Inoltre, la creazione di una autostazione in una zona periferica di Napoli, che funga da capolinea per i servizi passeggeri di trasporto pubblico su gomma tra la città ed il suo entroterra, potrà razionalizzare ed unificare le varie teste di linea extraurbane, oggi sparse in tutta la città, recuperando altresì spazi urbani ed evitando la penetrazione in città delle linee extraurbane con notevole beneficio per il traffico.

Seguendo tali direttrici di intervento si potrà pervenire al decongestionamento del sistema radio-centrico dei trasporti metropolitani, facilitando altresì la mobilità nell'intera regione.

Analoghi indirizzi si potranno seguire nel campo delle infrastrutture viarie, mirando sia a razionalizzare il sistema viario nell'ambito dell'area metropolitana, sia a creare nuovi collegamenti veloci con le zone interne; il che comporta un necessario coordinamento con il progetto speciale n. 33, al fine di favorire il riequilibrio economico e territoriale della regione e di ridurre, in ogni caso, i costi dei trasporti.

Nel primo caso rientra il completamento dello schema della grande viabilità di Napoli, che risulta già realizzato per circa il 70%, ed ha portato notevoli benefici per quanto riguarda i costi di trasporto ed i tempi di percorrenza, sia per i transiti lungo la direttrice est-ovest, che per le penetrazioni in città.

Tale schema, una volta ultimata una serie di interventi in corso, sarà completamente e funzionalmente collegato alla rete viaria esterna autostradale e di grande comunicazione.

Sempre nel quadro della razionalizzazione della rete viaria nell'ambito dell'area metropolitana, assumono particolare importanza la ristrutturazione della circumpollazione provinciale esterna, nonché il collegamento dell'asse viario di supporto alle aree industriali con la variante alla strada statale Domiziana, variante in corso di realizzazione da parte dell'ANAS.

### 3.3. Ristrutturazione urbana

Per quanto attiene alla riqualificazione civile della città di Napoli, si ritiene opportuna e necessaria la rivitalizzazione del tessuto urbano in alcune zone particolarmente degradate e particolarmente interessanti dal punto di vista storico e culturale.

Un'operazione di restauro urbanistico e sociale potrebbe interessare la zona del quartiere Mercato, mediante il trasferimento in un'area esterna alla città, nell'immediato entroterra, di tutte le attività commerciali, esistenti in detto quartiere e che funzionano soprattutto a servizio della provincia e dell'*hinterland*, e l'insediamento al loro posto di quelle attività artigiane che hanno ancora la possibilità di sopravvivenza nel tessuto cittadino.

Altra operazione di restauro, di carattere storico e culturale, potrebbe essere quella di ristrutturazione del centro antico di Napoli, includendo in esso la zona compresa tra Corso Umberto, Piazza Garibaldi, via Foria, via Costantinopoli.

Tale operazione avrebbe due specifici obiettivi: quello di valorizzare ai fini turistici un grande patrimonio storico ed artistico ancora poco conosciuto e visitato, perché immerso e soffocato in un fitto tessuto urbano, e quello di potenziare e rivitalizzare l'attuale Università di Napoli, le cui strutture debbono essere adeguate alle effettive necessità della popolazione universitaria, pur nella previsione di un alleggerimento delle strutture derivante dalla creazione di una terza università in Campania.

È da tener presente che un'operazione di ristrutturazione e restauro di un intero ambito richiede interventi sia su edifici pubblici che privati. Mentre l'intervento su edifici pubblici non solleva particolari problemi, quello su proprietà private comporta una serie di implicazioni di carattere giuridico, amministrativo e sociale.

Tenuto conto altresì che i due interventi sopracitati richiedono la preventiva redazione di piani particolareggiati dei relativi ambiti, si ritiene opportuno procedere, in entrambi i casi, allo studio di un progetto pilota che contempra, oltre la sistemazione urbanistica degli ambiti, anche la normativa di carattere giuridico ed amministrativo e gli eventuali incentivi per facilitare gli interventi da parte dei privati.

Tenuto conto, infine, che, almeno per quanto riguarda l'ambito universitario, esistono già finanziamenti ordinari per la ristrutturazione delle vecchie sedi universitarie, si ritiene che l'intervento della Cassa possa essere rivolto, più che a finanziamenti veri e propri, ad una azione di supporto tecnico-organizzativo per la redazione di un piano-quadro di intervento, da svolgersi soprattutto con finanziamenti ordinari, che preveda la normativa sia urbanistica che giuridico-amministrativa entro la quale possa proficuamente agire sia l'iniziativa pubblica che, anche mediante opportuni incentivi, quella privata.

Pertanto un intervento finanziario ed operativo della Cassa nell'ambito del progetto speciale potrebbe riguardare solo il restauro di quegli edifici pubblici monumentali, per i quali si possa prevedere una utilizzazione produttiva nei riguardi della comunità, mentre di indubbia utilità può risultare la creazione di uno strumento di pianificazione entro il quale possano essere coordinati gli interventi di risanamento igienico e di recupero residenziale, previsti nei programmi di finanziamento ordinario.

Per quanto riguarda la possibilità di vitalizzare il tessuto urbano della città di Napoli con interventi che abbiano un carattere di produttività, si ritiene opportuno prevedere la realizzazione di una serie di parcheggi sotterranei nelle maggiori piazze cittadine in modo da liberare le strade urbane dall'occupazione quasi permanente dovuta alla sosta dei veicoli, destinandole esclusivamente allo scorrimento del traffico.

Alcuni di tali parcheggi potranno anche essere localizzati nell'immediata periferia, attestando nelle loro adiacenze i capilinea dei trasporti urbani in modo da favorire l'uso del mezzo pubblico da parte dei pendolari.

### 3.4. Rete di commercializzazione e di distribuzione

Il secondo punto nodale, della cui soluzione viene fatto carico al progetto speciale, è quello della definizione di una rete di raccolta e commercializzazione dei prodotti principalmente del settore primario (agricoltura e pesca).

La rete esistente nell'area metropolitana di Napoli, a causa della precarietà delle strutture di cui è dotata e delle difficoltà più generali che incontra la distribuzione oggi in Italia ad adeguarsi alla struttura dei consumi, costituisce una anacronistica strozzatura allo sviluppo della produzione in un territorio che, nonostante tutto, dà un notevole contributo alla formazione del reddito agricolo nazionale.

Basta ricordare che le provincie di Napoli, Caserta e Salerno sono tra le prime cinque d'Italia per apporto al reddito agricolo e che, su 156 mercati ortofrutticoli all'ingrosso esistenti, quello di Giugliano è il primo per quanto riguarda la movimentazione di frutta fresca, con un fatturato superiore a quello dei mercati di grandi città come Torino, Milano, Bologna e Roma.

Non meno consistente risulta la rete di distribuzione del pesce, incentrata sui mercati di Napoli, Mugnano e Pozzuoli, ciascuno dei quali, oggi, per i problemi che pone, è all'attenzione delle rispettive amministrazioni comunali.

Per quello di Napoli si è parlato in molte occasioni di una sua delocalizzazione, ma allo stato attuale non esiste una proposta alternativa.

Per quello di Pozzuoli, specializzato nel commercio di pesce azzurro, e per quello di Mugnano, che tratta sia pesce fresco che congelato, vi sono problemi di ampliamento.

In particolare per Mugnano, all'esigenza di ampliamento si aggiunge l'esigenza di razionalizzare ed accorpare i diversi servizi in cui il mercato si articola e che oggi sono, invece, estremamente frantumati all'interno del tessuto urbano.

È da tener presente che il mercato di Mugnano, pure in condizioni di precarietà, ha un movimento giornaliero di circa 700 quintali di pesce, per un fatturato annuo di circa 20 miliardi di lire.

La valutazione della situazione esistente può costituire un valido stimolo ed offrire i primi contenuti alla definizione di un organico disegno per un graduale intervento nel settore.

Non deve però perdersi l'ottica complessiva che deve qualificare la formulazione di un programma relativo ai problemi della raccolta, commercializzazione e distribuzione.

In merito alla possibilità di una rapida concretizzazione di un programma vi sono ragioni per ritenere possibile un immediato avvio di tale operazione, sia per il breve che per il medio termine.

Sono al momento già disponibili, infatti, progettazioni per un mercato ortofrutticolo a Giugliano, per un mercato ittico a Mugnano, per una struttura di commercializzazione nell'ambito del progetto per l'interporto a Nola, ed uno studio di fattibilità per la città annonaria napoletana.

Si tratta, quindi, di valutare la possibilità di varare, per l'immediato, tutto o in parte quanto già progettato e, partendo da questi capisaldi, completare il disegno complessivo delle strutture annonarie dell'intera area metropolitana.

A tal fine dovranno prevedersi opportune indagini per quelle produzioni (carne, fiori, ecc.) per le quali, al momento, da parte della municipalità dell'area non sono in corso iniziative ma per le quali si potranno avere dalla Regione utili direttive.

Si ricorda che, in tal campo, l'obiettivo sarà quello della realizzazione di grosse strutture specializzate che promuovano l'ottimizzazione del reddito della produzione agricola alimentare, attraverso l'eliminazione dell'intermediazione parassitaria, che tanto pesa nella determinazione del prezzo.

Per la riorganizzazione ed il potenziamento dei servizi si ritiene necessario alleggerire la pressione sulla città di Napoli, trasferendo nel suo immediato *hinterland* alcuni grandi servizi di distribuzione.

Una specifica operazione si dovrebbe compiere per i servizi annonari, accorpando e localizzando in un'unica zona esterna il mercato ortofrutticolo ed il mattatoio, che dovrebbero essere a servizio dell'intera area.

Più specificatamente il progetto speciale dovrebbe, nell'attuale contesto, farsi carico della realizzazione di una catena di mercati attrezzati (magazzinaggio, borsa merci, impianti frigoriferi, ecc.).

Anche in questo campo è necessario fare riferimento ad interventi programmati o in evidenza, per verificare gli stessi con gli obiettivi del progetto.

### 3.5. Infrastrutture industriali e connesse iniziative promozionali

Per quanto riguarda, infine, il terzo obiettivo del progetto speciale riguardante l'occupazione industriale, esso viene a concretizzarsi nella ristrutturazione del tessuto industriale dell'area metropolitana attraverso i seguenti interventi:

- a - riqualificazione delle infrastrutture esistenti;
- b - realizzazione di nuove infrastrutture;
- c - creazione di servizi di assistenza collettiva e definizione di azioni promozionali tendenti al richiamo ed all'insediamento di quelle industrie che, per le loro caratteristiche, sono in armonia con la tipologia settoriale definita per l'agglomerato nell'ambito dell'area industriale e di tutto lo sviluppo della Regione Campania.

Questo tipo di articolazione dell'intervento è indotto dalla globalità di cause che hanno determinato la degradazione del tessuto industriale e prodotto gravi diseconomie ambientali (obsolescenza degli impianti, mancanza di attrezzature specifiche, assenza di azioni volte al potenziamento ed alla riqualificazione infrastrutturale, assenza di nuovi insediamenti, necessità di delocalizzare alcune unità aziendali, ecc.).

La riqualificazione delle infrastrutture esistenti deve comprendere anche interventi connessi con la ristrutturazione del tessuto industriale, così come affermato nelle priorità stabilite per il progetto, proprio per dare economicità e redditività all'intervento disposto.

La riqualificazione dovrebbe concretizzarsi in interventi tendenti ad adeguare le infrastrutture alle nuove esigenze, attraverso tre momenti:

- a - potenziando le infrastrutture esistenti;
- b - riconvertendo quelle attuali;
- c - realizzando nuove infrastrutture.

Nell'ambito della riqualificazione delle strutture esistenti assume particolare importanza e carattere di priorità la ristrutturazione della zona industriale orientale di Napoli, oggi notevolmente congestionata.

L'obiettivo, nel caso specifico, è quello di ottenere un alleggerimento di tale congestione favorendo, per quanto possibile, anche attraverso operazioni di *leasing* di rustici industriali, il trasferimento in altre zone, al di fuori della conurbazione napoletana, del maggior numero possibile di medie e piccole industrie e recuperando a servizi e infrastrutture civili gli spazi resi liberi.

È ovvio che una tale operazione richiede la redazione del relativo piano particolareggiato, piano che è strettamente connesso a quello della zona portuale adiacente.

Per poter favorire nuovi insediamenti negli agglomerati esistenti non ancora saturi, o in quelli di nuova concessione, si rende necessario procedere ad un potenziamento degli stessi, in modo da dotarli di tutte le infrastrutture necessarie agli insediamenti.

Molte volte, infatti, si è assistito al fallimento di una prevista iniziativa industriale nell'ambito degli agglomerati, per la richiesta, da parte delle industrie interessate, di una serie di infrastrutture non ancora esistenti.

Si dovrebbe arrivare altresì alla formazione di veri e propri piani particolareggiati per ogni agglomerato individuando, con la massima approssimazione possibile e attraverso opportuni studi ed indagini di mercato, i tipi di industria insediabili in modo da poterne prevedere le necessità infrastrutturali.

È da sottolineare che l'azione promozionale sarà tanto più facilitata quanto più agevole sarà la possibilità di insediamento.

Si dovrebbe quindi giungere, per ogni comparto dell'agglomerato, ad uno standard medio infrastrutturale sul quale innestare facilmente le integrazioni necessarie alle varie specializzazioni di insediamenti.

Un'azione promozionale indotta potrà anche ottenersi attraverso l'insediamento, nei vari agglomerati, di medie industrie a partecipazione statale ad alto assorbimento di manodopera (metalmecchaniche, riparazioni ferroviarie, elettroniche, ecc.).

Sarà opportuno altresì prendere in esame l'ipotesi di insediamento in alcuni agglomerati (quali Giugliano, Aversa, Nola, Marigliano, ecc.) di industrie per la trasformazione dei prodotti agricoli provenienti dalle zone adiacenti.

Qualche agglomerato non ancora interessato dagli insediamenti industriali, quale ad esempio quello di Nola-Marigliano, può essere oggetto di insediamenti intersettoriali dove, accanto a piccole industrie, possono sorgere centri di servizi, di ricerca e di commercializzazione.

È già ipotizzata nell'area di Nola la localizzazione dell'area interna di espansione portuale con la realizzazione dell'autoporto.

Possono ipotizzarsi, nella stessa area, l'insediamento di un centro di ricerca scientifica e la localizzazione di un grosso centro di distribuzione commerciale potendosi, in entrambi i casi, sfruttare la posizione baricentrica dell'area nolana tra la fascia costiera e le zone interne, in modo da poter risultare anche a servizio delle zone suddette.

In ogni caso, come si è già detto, un opportuno studio preventivo ad ampio raggio potrà individuare i possibili insediamenti prevedibili nei vari agglomerati.

Carattere rilevante, nell'insieme delle azioni da predisporre in tema di «infrastrutture», riveste la realizzazione di servizi ed azioni promozionali, tali da individuare quello strumento unitario indicato dallo stesso piano quinquennale, per la promozione e lo sviluppo industriale.

Incisivi interventi, pertanto, si rendono necessari per assicurare:

- efficienti e moderni servizi specializzati di informazione;
- assistenza gestionale;
- ricerca tecnologica;
- marketing;
- leasing;
- formazione ed aggiornamento professionale.

Di più ampio respiro risulta il problema della delocalizzazione e del riordino delle industrie di base nell'area napoletana.

Tale problema, che riguarda specificatamente la zona industriale occidentale, dove è insediato lo stabilimento ITALSIDER, è stato oggetto in tempi recenti di un ampio dibattito al quale hanno partecipato tutte le componenti politiche, sindacali ed economiche della città.

L'orientamento emerso da questo dibattito esclude una totale delocalizzazione dello stabilimento, prevedendo piuttosto una sua riconversione in funzione dei livelli produttivi connessi all'attuale mercato europeo dei prodotti siderurgici.

Una tale riconversione, che va inquadrata nella generale politica di intervento delle partecipazioni statali nell'area napoletana, dovrà puntare al mantenimento degli attuali livelli occupazionali anche con interventi sostitutivi e di supporto.

Nell'ambito del progetto speciale si dovranno adottare tutte quelle iniziative di carattere urbanistico ed infrastrutturale tendenti a favorire una ristrutturazione del genere.

### 3.6. Ricerca scientifica

Connessa ai problemi di programmazione regionale, ai problemi di sviluppo delle tecnologie di produzione, ai problemi di espansione della base produttiva, può essere la previsione di interventi nel campo della ricerca scientifica.

Il ruolo della ricerca può essere visto, anche all'interno di questo progetto speciale, come componente della politica generale dello sviluppo che si vuole imprimere all'area metropolitana.

La crescente domanda tecnologica, le esigenze di assistenza tecnica, specialmente della piccola e media industria, le esigenze di orientamento e specializzazione della produzione agricola (ma anche industriale), possono trovare un'adeguata risposta nella realizzazione di apposite strutture e nell'avvio di programmi di ricerca da verificarsi, tra l'altro, con le rappresentanze sindacali ed imprenditoriali.

La sintesi di tali esigenze potrebbe trovare risposta nella costituzione di un'area della ricerca, per la cui ubicazione è stata avanzata la proposta di collocazione all'interno del centro direzionale, o nella realizzazione di più centri direttamente connessi alle attività al cui servizio si pongono.

## 4. Metodologia e programmazione operativa

**4.0.** Lo studio del progetto speciale richiede ampio respiro ed un certo tempo, pur essendovi già a disposizione una notevole messe di dati e di studi che possono essere utilizzati.

D'altra parte, la drammatica situazione occupazionale di Napoli e della sua provincia impone che alcuni interventi, di cui è riscontrabile la compatibilità, direttamente con gli obiettivi del programma quinquennale, siano avviati ad esecuzione.

Da una prima, anche se sommaria, ricognizione effettuata localmente, emergono alcune proposte che, oltre a rispondere ai requisiti sopra accennati, sono conformi agli strumenti urbanistici vigenti e ad un livello di definizione progettuale che è quello di massima o esecutivo.

Si tratta, quindi, di opere facilmente cantierabili le quali consentono, in attesa dell'espletamento degli studi e dell'approntamento degli strumenti necessari all'attuazione del progetto, di dare un primo contributo all'obiettivo occupazionale.

Sotto il profilo organizzativo e metodologico, in relazione a quanto detto si distingueranno tre fasi:

- a - breve termine;
- b - medio termine;
- c - lungo termine.

Evidentemente le opere previste nel breve termine, come pure gli studi e le indagini previsti nel medio termine, si ritiene che debbano procedere immediatamente e parallelamente per fornire con continuità elementi di reciproca verifica.

È nella fase a breve termine che si ritiene possa essere ipotizzato il seguente programma di opere.

#### 4.1. Ipotesi di programma 1978 per il progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli

##### Interventi previsti:

Distribuzione e commercializzazione	Importo lire
Mercato ortofrutticolo di Giugliano	8.000.000.000
Mercato ittico di Mugnano	3.000.000.000
Nuova città annonaria di Napoli - 1° lotto	37.500.000.000
<b>Totale</b>	<b>48.500.000.000</b>
Infrastrutture viarie e di trasporto	Importo lire
Ristrutturazione ed ammodernamento della circumpollazione provinciale esterna di Napoli - 1° lotto	10.000.000.000
Nuovo tronco Teverola-S. Maria Capua Vetere della Ferrovia Alifana - 1° lotto	30.000.000.000
<b>Totale</b>	<b>40.000.000.000</b>
Infrastrutture industriali	Importo lire
Strada perimetrale dell'agglomerato di Pomigliano d'Arco - 2° lotto	7.000.000.000
Rete viaria interna dell'agglomerato di Nola - Marigliano - 1° lotto	6.000.000.000
Raccordo ferroviario dell'agglomerato di Acerra	3.000.000.000
<b>Totale</b>	<b>16.000.000.000</b>
Infrastrutture portuali	Importo lire
Copertura dell'alveo del Pollena	2.500.000.000
<b>Totale</b>	<b>2.500.000.000</b>
Studi, indagini e progettazioni generali	Importo lire
Studi e indagini preliminari per la formulazione dell'intero progetto speciale	8.000.000.000
Progettazioni	5.000.000.000
<b>Totale</b>	<b>13.000.000.000</b>
<b>Totali programma 1978</b>	<b>120.000.000.000</b>



#### **4.2. Operazioni preliminari all'avvio del progetto speciale:**

- a - definizione dell'area di intervento;
- b - indicazioni per la redazione del piano comprensoriale;
- c - individuazione dei soggetti che dovranno partecipare alla realizzazione del progetto e definizione delle sedi di confronto o di strumenti di coordinamento;
- d - approvazione del progetto speciale e del programma 1978;
- e - istituzione dei gruppi di lavoro operativi all'interno della Cassa per il progetto speciale.

#### **4.3. Programma a breve termine: attuazione del programma 1978**

Tra le opere facenti parte del programma 1978 esisterà probabilmente un diverso livello di definizione progettuale.

Sarà necessaria quindi una fase di organizzazione dei progetti che sarà contestuale alla definizione delle modalità di appalto ed alla individuazione eventuale di enti concessionari.

Nella scelta delle modalità di appalto non si potrà non tenere conto dei diversi livelli di progettazione e dei termini di affidamento dei lavori che presumibilmente saranno contenuti nella delibera di approvazione del CIPE.

#### **4.4. Programma a medio termine**

Le operazioni di seguito elencate non hanno nessuna caratterizzazione prioritaria, l'una rispetto all'altra, né logica né temporale.

##### **a - Modello matematico di simulazione:**

Esiste oggi la possibilità di formulare delle ipotesi di intervento su singole parti di un macrosistema sociale, combinarle fra di loro e, attraverso l'uso di un modello di simulazione, interpretativo della dinamica di sviluppo dell'area in esame, conoscerne le conseguenze.

Esiste cioè la possibilità di far conoscere, in maniera scientificamente attendibile, i risultati che conseguono a determinare le scelte.

Ciò significa che è possibile dare un conforto tecnico, o quanto meno fornire degli ulteriori elementi di valutazione, alle scelte politiche.

L'approntamento di un modello matematico di simulazione è possibile anche attraverso l'uso di risorse interne alla Cassa, in quanto esistono programmi utilizzabili per la costruzione del modello e tecnici sistemisti per la sua progettazione.

##### **b - Raccolta dei dati:**

Per l'area in esame esistono molte fonti alle quali è possibile attingere per il reperimento dei dati da inserire nel modello di simulazione (ISTAT, Regione Campania, SVIMEZ, SOMEA, ecc.).

Si dovrà, preliminarmente, raccogliere tutto quanto già esiste e quindi procedere all'eventuale aggiornamento di quanto reperito, al rilevamento diretto di dati necessari, ma non esistenti, e alla elaborazione di particolari parametri richiesti dal modello.

Si dovrà valutare in questa fase l'opportunità della redazione di un piano delle risorse.

##### **c - Indagini preliminari:**

Saranno di due tipi: di carattere generale, connesse alle problematiche proprie di un intervento in un ambito metropolitano (indagini bibliografiche, promozioni di seminari e di programmi di studi da effettuarsi) e di carattere settoriale, finalizzate all'aggiornamento tecnico su interventi specifici ed alla redazione di studi di fattibilità o progettazioni.

Dovranno essere espletate in tutti i settori a cui è chiamato ad intervenire il progetto speciale e di pari passo al censimento delle iniziative esistenti presso le municipalità dell'area metropolitana.

La sede di raccordo prevista in premessa, tra la Cassa gli enti locali, servirà anche a tale scopo per passare, poi, dal censimento ad una prima selezione od arricchimento delle proposte raccolte.

Nel corso di questa operazione ci si dovrà far carico della raccolta dei dati non statistici (strumenti urbanistici vigenti, piani di sviluppo, regionali o locali, disponibilità finanziarie), fornendo adeguati rapporti in relazione a realtà compromesse per carenza o sovrapposizione di competenze o programmi.

È da prevedere, infatti, che a monte di una fattibilità tecnica ed economica per alcuni interventi sarà necessaria una verifica giuridico-amministrativa.

##### **d - Piano comprensoriale dell'area metropolitana:**

Dal punto di vista metodologico, la redazione di un piano del genere richiede l'acquisizione di una serie di dati statistici e la definizione di un perimetro fisico dell'area.

Tali dati, evidentemente, hanno solo valore di prima approssimazione e lo scopo di innescare il processo di individuazione dell'area metropolitana e dei problemi su cui intervenire. Hanno, cioè, solo una funzione strumentale in quanto l'ambito metropolitano può essere definito solo attraverso un procedimento iterativo.

Si tratterà quindi di operare una scelta dei parametri rappresentativi dei flussi funzionali che legano i centri urbani minori a Napoli ed attraverso questi definire le curve caratteristiche sul territorio, tra le quali scegliere quelle che corrispondono a condizioni di equilibrio secondo valori prefissati.

Il piano comprensoriale individuerà i nodi strategici di sviluppo dell'area e, conseguentemente, gli obiettivi, i tempi ed i soggetti dell'intervento.

Evidentemente il programma del progetto speciale comprenderà una parte del piano comprensoriale, nel quale saranno previsti e coordinati tutti gli interventi, sia relativi all'attrezzatura del territorio che allo sviluppo economico.

#### 4.5. Programma a lungo termine

La redazione del piano comprensoriale richiederà tempi certamente non brevi. Pertanto, all'ultimazione del piano ci si troverà con delle opere, evidentemente quelle di maggiore priorità e compatibilità con le scelte iniziali poste a base della redazione del piano comprensoriale, già realizzate.

Il programma a lungo termine, quindi, potrà prevedere la realizzazione di quegli ulteriori interventi, nell'ambito dei settori di competenza del progetto speciale, a completamento delle previsioni e delle scelte fatte con il piano comprensoriale.

## ALLEGATO C PROPOSTA METODOLOGICA E ORGANIZZATIVA (MARZO 1978)

### Metodologia progettuale

#### 1. Premessa

La presente proposta metodologica ed organizzativa, predisposta in adempimento alle direttive del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno del 4 luglio 1977, ha lo scopo di:

- avviare un processo di programmazione degli interventi, suscettibili di attuazione e/o di coordinamento nell'ambito del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli, nel perseguimento degli obiettivi indicati nel programma quinquennale;
- individuare i settori, i soggetti e le risorse dell'intervento straordinario afferenti alle competenze del progetto speciale, nonché il loro coordinamento con l'intervento ordinario;
- indicare i tempi e gli strumenti necessari per l'attuazione del progetto speciale;
- verificare le finalità dell'intervento straordinario del progetto speciale, con la realtà economico-sociale dell'area;
- formulare una proposta d'intervento per il programma 1978;
- accertare le esigenze di studio e di elaborazione tecnica degli interventi individuati nel programma generale.

La proposta è stata redatta sulla base delle indicazioni contenute nel programma quinquennale e delle direttive del Ministro, tenuto conto del dibattito svoltosi nel Consiglio di Amministrazione della Cassa, dell'ordine del giorno approvato dal Consiglio Comunale di Napoli in data 28-12-1977, della delibera di Giunta del 20-3-1978, delle opzioni approvate dalla Giunta Regionale della Campania in data 1-12-1977, nonché di ulteriori e diversificati contributi provenienti da interlocutori rappresentativi operanti nell'area napoletana.

Il Consiglio di Amministrazione della Cassa, prima di dare assetto definitivo alla proposta metodologica ed organizzativa e per l'ulteriore approfondimento del progetto speciale, ha istituito una apposita commissione (1), che, negli incontri intercorsi con la Regione Campania e con il Comune di Napoli (2), ha acquisito ulteriori proposte ed orientamenti.

La Commissione, nel redigere le seguenti note, ha, ovviamente, tenuto conto degli orientamenti emersi nell'ambito degli enti locali.

#### 2. Programmazione degli interventi ed obiettivi

Il programma quinquennale per il Mezzogiorno approvato dal C.I.P.E. nella seduta del 31-5-77 individua una serie di «punti nodali» (3) che causano il blocco dello sviluppo dell'area napoletana e fa carico al progetto speciale di rimuovere tali impedimenti «utilizzando tutti gli strumenti e le risorse disponibili». L'obiettivo generale è quindi quello della rimozione di questi fenomeni di degrado.

(1) Consiglieri: Dr. Gino Ceriani, Prof. Mariano D'Antonio, Prof. Alessandro Petriccione; Funzionari: Ing. Ferdinando Scotti, Ing. Alfio Betti, Ing. Francesco Cavaliere.

(2) Roma sede del Consiglio di Amministrazione della Cassa 16-2-1978  
Napoli sede della Giunta Regionale 25-2-1978  
Napoli sede della Giunta Comunale 4-3-1978  
Napoli sede dell'Assessorato Programmazione 8-3-1978

(3) Deficit di posti di lavoro — carenza dei servizi civili — squilibrio nella disponibilità delle residenze — insufficienza e disorganicità delle infrastrutture — arretratezza dei servizi della distribuzione, del turismo, del tempo libero.

Le priorità negli interventi risultano afferenti a:

- incremento livelli occupazionali;
- potenziamento infrastrutturale;
- riorganizzazione e potenziamento dei servizi di distribuzione;
- risanamento del tessuto urbano.

Viene inoltre ribadito che il raggiungimento degli obiettivi di cui deve farsi carico il progetto speciale richiede:

- a - l'avvio di una logica operativa che faciliti l'espletamento delle funzioni di coordinamento tra l'intervento straordinario (progetto per il disinquinamento, progetto per gli schemi idrici, interventi nelle aree industriali, ecc.) e l'intervento ordinario (trasporti, porti, interventi di risanamento urbano, ecc.);
- b - la realizzazione di un progetto quadro che tenda a far emergere i principali fenomeni di stagnazione dello sviluppo dell'area e che costituisca l'analisi conoscitiva della realtà metropolitana.

È opportuno che un tale studio rappresenti anche la premessa per la redazione di documenti per ciascun settore di intervento e contenga altresì gli «studi di base» indispensabili all'approccio progettuale.

Si ritiene, inoltre, che la formulazione del progetto speciale non possa prescindere dai programmi d'intervento ordinario, esistenti o in atto, ma che debba anche indicare quelle iniziative che si ritengano presupposto indispensabile all'efficacia dell'intervento straordinario e speciale.

Anche sotto l'aspetto finanziario si ritiene che debba essere colta l'occasione fornita dal progetto speciale per verificare alcuni interventi ordinari, relativi ad iniziative programmate al fine di finalizzare in modo ottimale l'utilizzo delle risorse.

### 3. Competenze del progetto speciale

Il progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli è un intervento la cui intersettorialità è definita, come detto, dai «punti nodali» individuati dal programma.

Per quanto concerne la proposta di programma per il 1978 la commissione ha dovuto registrare l'impossibilità di comporre in un quadro organico e compiuto le azioni miranti a conseguire i diversi obiettivi.

La mancanza di elaborazioni tecnico-progettuali compiute ed esaurienti ha impedito, infatti, di elaborare il disegno programmatico-unitario, articolato per settori, nei quali i singoli interventi fossero valutati non solo isolatamente bensì anche per il grado di coerenza e di corrispondenza alle esigenze d'insieme.

Per questi motivi ed anche per dare un contributo risolutivo ai problemi posti dalla pesantezza dell'emergenza riconosciuta dagli enti locali, la Commissione ha ritenuto opportuno delineare, per il 1978, una proposta operativa nell'ambito dei sistemi di:

- distribuzione
- trasporti
- porti
- apparato produttivo industriale

ritenendo che questi interventi, comunque, non pregiudicassero la definizione del disegno complessivo, ma che anzi potessero in qualche modo concorrere, in misura più o meno intensa, al raggiungimento degli obiettivi delineati nel programma quinquennale e nelle direttive ministeriali.

Secondo il programma quinquennale e le direttive di attuazione, il progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli non ha soltanto il compito di individuare interventi a carico dei fondi della legge n. 183 (intervento straordinario), ma ha anche quello di coordinare altre azioni a carico della finanza pubblica ordinaria, di cui sono responsabili differenti soggetti della pubblica amministrazione.

A questo proposito si cita: «la ristrutturazione e la riorganizzazione delle residenze e dei servizi civili per quanto riguarda le zone del centro storico, sia di Napoli che dei comuni più popolati, dovrà essere contestuale al risanamento igienico sanitario».

La competenza del progetto speciale per questi tre tipi di interventi a carico della finanza pubblica ordinaria, consiste nel definire una metodologia d'intervento, la quale potrà prevedere moduli alternativi sotto il profilo amministrativo, giuridico, tecnico, gestionale.

Toccherà, poi, ai soggetti responsabili, la scelta del modulo o della combinazione di moduli ritenuta ottimale.

Il progetto speciale, in altri termini, assumerà in questi campi funzioni di «management» al servizio di altri settori della pubblica amministrazione con finanziamenti propri.

Nel settore dei trasporti, un necessario coordinamento tra l'intervento ordinario e quello straordinario dovrà realizzarsi mediante la redazione di un piano integrato dei trasporti che finalizzi gli aspetti metropolitani soprattutto in relazione alla mobilità sociale ed al decongestionamento delle aree e dei punti di addensamento.

Nel corso della redazione e dell'approvazione del piano dell'area metropolitana di Napoli, la Cassa avvierà il lavoro di progettazione e curerà la realizzazione degli interventi di breve periodo che rispondono ai criteri fin qui indicati.

La Cassa, fornirà, altresì, ogni contributo tecnico-finanziario per la redazione di ulteriori elaborazioni tecnico-progettuali.

Sia nella fase di primo intervento, cioè nella realizzazione del programma 1978, sia nella fase di elaborazione del programma a medio termine, sia per definire le modalità di assistenza tecnica e finanziaria al servizio degli enti locali, la Cassa per il Mezzogiorno istituirà un raccordo permanente, in via prioritaria, con la Regione Campania ed il Comune di Napoli, all'interno della propria struttura operativa.

Le competenze fin qui precisate, sia in merito ai contenuti sia in merito alle funzioni, consentono di individuare i soggetti con i quali la Cassa dovrà confrontarsi per la definizione dei programmi, per l'attribuzione delle competenze attuative e per il coordinamento degli interventi.

Premine tra tali soggetti è l'organo regionale, sia per le competenze di intervento che in sé riassume, sia perché istituzionalmente competente in materia di destinazione del territorio nell'ambito della programmazione economica nazionale.

Analoghi confronti andranno altresì individuati con tutte le unità centrali e periferiche di Enti, Amministrazioni e Ministeri, al fine di conseguire «un'azione costante e sincronizzata dei soggetti interessati».

È da prevedere dunque che lo sviluppo graduale del progetto speciale comporterà il coinvolgimento, nelle forme che saranno definite, dei soggetti a differente titolo destinatari dell'intervento.

I riferimenti agli interlocutori di cui al programma 1978 rappresentano un'indicazione di massima, così come l'entità delle risorse finanziarie rappresenta una prima riconoscenza ispirata al principio, peraltro già richiamato, che l'azione straordinaria non è sostitutiva di quella ordinaria.

#### **4. Criteri di valutazione**

I criteri adottati per l'inserimento delle opere nel programma 1978 sono stati i seguenti:

- rispondenza alle finalità del progetto speciale indicate nel programma quinquennale;
- peculiarità del singolo intervento rispetto agli obiettivi (immediato o a tempi lunghi, diretto o indiretto, ecc.);
- possibilità di impegno delle risorse finanziarie e di appalto entro i termini prescritti;
- rilevanza strategica dei singoli interventi al fine di completare o di attivare opere, ancorché ricadano nominalmente nella sfera dell'intervento ordinario o di leggi speciali.

#### **5. Infrastrutture portuali**

In merito al potenziamento delle infrastrutture e dei servizi si vuole porre preliminarmente l'attenzione sul problema del sistema portuale napoletano per le ovvie implicazioni che esso ha con lo sviluppo industriale e commerciale.

Allo stato attuale, dei sette porti del sistema partenopeo, due sono di competenza nazionale (Napoli e Baia) e cinque sono di competenza regionale (Pozzuoli, Portici, Torre del Greco, Torre Annunziata, Castellammare). Mentre per Napoli e per alcuni altri porti esistono i singoli piani regolatori, peraltro approvati negli anni '60 e attualmente oggetto di verifica, manca un piano organico generale di sviluppo. Ciò rende ancor più necessario lo studio di un disegno globale del sistema portuale che, superando le difficoltà derivanti dalle diverse competenze programmatiche, finanziarie ed attuative esistenti in materia, affronti il problema della «portualità del golfo» secondo i criteri della salvaguardia delle strutture esistenti e necessarie, delle mutate esigenze tecniche e funzionali, del rispetto delle vocazioni e delle caratterizzazioni merceologiche e settoriali.

Sarà, pertanto, necessario prevedere uno slittamento degli interventi di base sui porti, dal breve termine al medio termine.

Ciò consentirà un approfondimento ed una verifica dei temi relativi alla struttura del sistema portuale, la più esatta conoscenza delle disponibilità economiche esistenti o programmate, sia al livello nazionale che regionale, nonché la definizione delle eventuali competenze di intervento con particolare riferimento all'intervento straordinario.

Ciò nonostante, con tale premessa, non si esclude la possibilità di intervento nell'ambito del porto di Napoli.

Difatti sarebbe possibile intervenire per garantire la totale funzionalità del terminal contenitori del Molo Bausan, acquisendo le superfici disponibili (circa 125 mila mq) mediante la copertura del tratto dell'alveo del Pollena, ricadente in detta zona portuale, nonché pavimentando le superfici adiacenti al Molo Bausan.

Fermo restando che l'attività, soprattutto commerciale, del porto di Napoli richiede la disponibilità di ulteriori aree e che tale problema potrà essere parzialmente risolto nell'ambito del piano regolatore

di Napoli, è da valutare la realizzazione di un interporto le cui caratteristiche dovranno essere definite.

Pur riconoscendo al porto di Napoli una molteplicità di funzioni derivanti dal proprio *hinterland*, non v'è dubbio che la funzione commerciale assume un ruolo di primaria importanza ai fini di una sempre maggiore espansione dei traffici.

Ulteriore intervento potrebbe riguardare la costruzione del nuovo collettore fognario portuale e dei relativi raccordi alle banchine. Tale opera non solo costituisce un'adeguamento alle norme relative al disinquinamento, ma completa l'intervento previsto nel golfo di Napoli attraverso il progetto speciale n. 3.

Una ulteriore possibilità di intervento è costituita dall'adeguamento dei mezzi meccanici per il movimento dei contenitori sul Molo Bausan, realizzandone il completamento, e sul Molo Flavio Gioia per integrare il movimento delle merci sfuse, necessari in una prospettiva di breve termine.

Non si è proposto, allo stato attuale, anche perché non sono state completate le progettazioni, alcun intervento relativo alla costruzione dei *terminals* del freddo e del legname.

Per quanto concerne l'eventualità di interventi globali nei porti minori, è d'obbligo segnalare che, nei confronti dei porti di Torre Annunziata e Castellammare di Stabia, si rende necessario l'intervento per realizzare le opere di protezione esterna a difesa dei bacini portuali e delle infrastrutture esistenti.

## 6. Servizi di commercializzazione e distribuzione

Il secondo punto nodale, della cui soluzione viene fatto carico al progetto speciale, è quello della definizione di una rete di raccolta, conservazione e commercializzazione dei prodotti principalmente del settore primario (agricoltura, pesca, etc.).

La rete esistente nell'area napoletana, a causa della precarietà delle strutture di cui è dotata e delle difficoltà più generali che incontra la distribuzione oggi in Italia ad adeguarsi alla struttura dei consumi, costituisce una anacronistica strozzatura allo sviluppo della produzione in un territorio che, nonostante tutto, dà un notevole contributo alla formazione del reddito agricolo nazionale.

Basta ricordare che le provincie di Napoli, Caserta e Salerno sono tra le prime cinque d'Italia per apporto al reddito agricolo e che, su 156 mercati ortofrutticoli all'ingrosso esistenti, quello di Giugliano è il primo per quanto riguarda il movimento di frutta fresca, con un fatturato superiore a quello dei mercati di grandi città come Torino, Milano, Bologna e Roma.

Non meno consistente è la rete di distribuzione del pesce incentrata sui mercati di Napoli, Mugnano e Pozzuoli, ciascuno dei quali, oggi, per i problemi che pone, è all'attenzione delle rispettive amministrazioni comunali.

Per il mercato di Napoli si è parlato in molte occasioni di una sua delocalizzazione, così come per Pozzuoli, specializzato nel commercio di pesce azzurro; per quello di Mugnano, che tratta pesce fresco e congelato, sussistono problemi di ampliamento.

In particolare, per Mugnano, alla sopra citata problematica, si aggiunge l'esigenza di razionalizzare ed accorpare i diversi servizi in cui il mercato si articola che oggi sono, invece, estremamente frantumati all'interno del tessuto urbano. Questo mercato, pur in tali condizioni di precarietà, ha un movimento giornaliero di circa 700 quintali di pesce, per un fatturato annuo di circa 20 miliardi di lire.

La valutazione della situazione esistente a Napoli può costituire un valido stimolo ed offrire i primi contenuti alla definizione di un organico disegno per un razionale intervento nel settore.

Non deve comunque perdersi l'ottica complessiva che deve qualificare la formulazione di un programma, più ampio territorialmente, relativo ai problemi della raccolta, conservazione, commercializzazione e distribuzione.

Ciò premesso, in merito alla possibilità di una rapida concretizzazione di un programma, vi sono validi elementi per ritenere possibile un immediato avvio di tale operazione, sia per il breve termine che per il medio termine.

Sono al momento già disponibili, infatti, oltre gli ampliamenti progettati per un mercato ortofrutticolo a Giugliano e per un mercato ittico a Mugnano, uno studio preliminare per la città annonaria di Napoli, mentre le strutture di commercializzazione nell'ambito del progetto per l'interporto a Nola sono ancora in fase di verifica tra le forze politiche e settoriali, pur riconoscendo entrambe la loro validità.

Si tratta, dunque, di valutare la possibilità di varare, per il breve termine, quanto già progettato e delineato, partendo da questi punti di riferimento per ampliare il disegno complessivo delle strutture annonarie dell'area metropolitana.

Per la riorganizzazione ed il potenziamento dei servizi si ritiene necessario alleggerire la pressione sulla città di Napoli trasferendo nel suo immediato *hinterland* i grandi servizi di distribuzione. Una specifica operazione si dovrebbe compiere per i servizi annonari, accorpendo e localizzando in una unica zona esterna il mercato ortofrutticolo ed il mattatoio che dovrebbero essere al servizio dell'intera area.

In breve, il progetto speciale dovrebbe così farsi carico della realizzazione di una struttura attrezzata (magazzinaggio, borsa merci, impianti frigoriferi, ecc.).

È da ritenersi, pertanto, accoglibile l'indicazione che il Comune di Napoli ha formulato per l'iniziativa di un completo centro annonario nell'area di Volla.

L'obiettivo sarà quello della realizzazione di valide strutture specializzate che, agevolando lo scambio e la conservazione della produzione agricolo-alimentare, razionalizzi l'intermediazione, troppo spesso parassitaria, ovvero determinante nella fissazione del prezzo al dettaglio ed al consumo.

Dovranno anche prevedersi opportune integrazioni di indagine per quelle produzioni (carne, fiori, ecc.) per le quali, al momento, da parte delle municipalità dell'area non sono in corso iniziative, ma per le quali è presumibile ritenere che si potranno avere dalla Regione utili indicazioni.

## **7. Infrastrutture viarie e di trasporto**

Nel campo dei trasporti su ferro e su gomma assume particolare importanza la creazione di un sistema regionale integrato di trasporti che possa razionalizzare e connettere le varie reti di trasporto, sia all'interno dell'area metropolitana, sia nei collegamenti verso la rimanente area regionale con particolare attenzione alle zone interne.

Per quanto riguarda i trasporti su ferro, ed in particolare le ferrovie, esistono già alcuni stanziamenti ordinari tendenti ad ammodernare o a raddoppiare linee esistenti all'interno dell'area metropolitana. Nessuna previsione finanziaria esiste viceversa per le linee di collegamento con le zone interne.

A livello regionale va considerata l'opportunità della creazione di collegamenti veloci lungo le direttrici Napoli-Avellino e Napoli-Benevento che assolvano un ruolo anche di trasporto interregionale; nonché del nuovo tracciato della linea alifana nel tratto Aversa-Santa Maria Capua Vetere-Piedimonte.

Va considerata la realizzazione di opportuni punti di interscambio tra le varie linee in modo da facilitare la circolazione sull'intera rete regionale riducendo i tempi di percorrenza.

Dovranno, altresì, essere tenuti presenti i programmi di sviluppo della rete ferroviaria statale, che dovranno trovare opportuno coordinamento con le linee di intervento del progetto speciale.

L'obiettivo da raggiungere nel campo dei trasporti è quello di rendere più agevoli e veloci possibili, sia i traffici pendolari tra le residenze e i posti di lavoro, sia i collegamenti tra l'area metropolitana e le zone interne.

Notevole importanza assumono i necessari punti di interscambio tra diversi modi di trasporto, sia nel campo delle merci che in quello dei passeggeri.

La creazione dei punti di interscambio si pone, all'interno dell'area metropolitana, per connettere i terminali delle linee che in essa convergono, e, fuori dell'area metropolitana, per realizzare la concentrazione sulle stazioni dei sistemi di trasporto collettivi delle linee di autobus in concessione, per conseguire una riduzione di tempi e costi di trasporto.

Nel medio periodo, prima della razionalizzazione del sistema su ferro, la realizzazione di autostazioni in zone periferiche di Napoli che fungano da capilinea per i servizi passeggeri di trasporto pubblico su gomma tra la città ed il suo entroterra, potrà razionalizzare ed unificare le varie teste di linea extraurbane oggi sparse in tutta la città, recuperando altresì spazi urbani ed evitando la penetrazione in città delle linee extraurbane con notevole beneficio per il traffico.

Seguendo tali direttrici di intervento si potrà pervenire al decongestionamento del sistema radio-centrico dei trasporti metropolitani.

Lo schema della grande viabilità di Napoli, già realizzato, per gran parte dalla Cassa, dovrà essere completato integrandolo con opportuni interventi di razionalizzazione della rete esistente.

## **8. Ristrutturazione urbana**

Per quanto attiene alla riqualificazione civile della città di Napoli si ritiene opportuna e necessaria la rivitalizzazione del tessuto urbano particolarmente degradato, che ha pregiudicato anche zone interessanti dal punto di vista storico e culturale.

Fatta questa premessa, tale giudizio è altresì aggravato da una situazione occupazionale notevolmente pesante e dall'accentuazione dei fenomeni di congestione sulla fascia costiera.

A tal fine potrebbero essere effettuati una serie di interventi che, richiamandosi ad appropriati strumenti urbanistici, rappresentino una vera e propria operazione di restauro urbanistico nell'ottica della rivitalizzazione del tessuto socio-economico.

Dovrebbe essere valutata la possibilità di una serie di interventi contestuali che interessino:

— la zona orientale industriale di Napoli (ed i relativi centri di S. Giovanni, Barra e Ponticelli), mediante la razionalizzazione dell'impianto produttivo esistente, che esalti la piccola dimensione ed i settori cosiddetti leggeri;

— a tale proposito la necessità di un riesame degli agglomerati industriali che ricadono nell'area metropolitana di Napoli dovrebbe essere considerata proprio ai fini di una più organica destinazione dei vari tipi di insediamento e per la individuazione delle infrastrutture occorrenti;

— la riqualificazione del quartiere Mercato, valutando una ipotesi di trasferimento in zona esterna alla città di particolari attività commerciali e qualificando inoltre le minori attività (artigianato, *shop-center*, piccolo dettaglio, ecc.), aventi ancora la possibilità di un ruolo nel tessuto prettamente urbano;

— la ristrutturazione del centro storico di Napoli, con lo scopo di valorizzare le strutture pubbliche di servizio esistenti (università), di tutelare il patrimonio artistico e monumentale, tenendo conto dell'esigenza della creazione di un tessuto di attività economiche che consentano l'aumento del tenore di vita della popolazione residente.

Tale ipotesi contribuirebbe a valorizzare, anche ai fini turistici, un notevole patrimonio storico ed artistico ancora poco conosciuto perché soffocato da un fitto tessuto urbano.

Per quanto riguarda l'ambito universitario, ove esistono già finanziamenti ordinari per la ristrutturazione delle sedi, si ritiene che l'intervento del progetto speciale potrebbe tradursi in un'azione di supporto tecnico-organizzativo al fine di redigere il piano quadro d'intervento.

L'azione di risanamento non può prescindere, per l'efficacia delle ipotesi proposte, dalle realizzazioni in atto nella città e da quelle che, non ancora iniziate, sono indubbiamente collegate all'obiettivo della riqualificazione civile della città di Napoli.

Vi sono altresì una serie di condizionamenti minori che riflettono problemi del traffico, delle attività del tempo libero, di punti di riferimento turistico-produttivi, che meritano di essere valutati in sede di redazione del progetto.

## 9. Programma di primo intervento

**9.0.** Le proposte contenute nel programma 1978 sono ovviamente di svolgimento a breve termine e presuppongono la coerenza al piano dell'area, pur anticipandolo. D'altronde la ricognizione effettuata negativamente sullo stato dei progetti esecutivi disponibili localmente non offriva altra scelta.

Si vuole precisare che ne resta esclusa, ai fini di una operatività di immediato realizzo, la proposta per il «risanamento urbano di Napoli»; ciò non significa che essa non abbia, per quanto espresso in questa nota, priorità assoluta, per la sua rilevante importanza collegata alla drammatica situazione occupazionale dell'area napoletana. È opinione della commissione che l'ampia disponibilità di mezzi messi a disposizione nella voce «studi» rappresenti il naturale supporto che la Cassa ha il dovere di offrire, secondo metodi, procedure e collaborazioni da sperimentare, ai centri decisionali ed operativi dell'area.

I riflessi territoriali contenuti nelle proposte fin qui emerse acquisteranno sempre più rilevanza nella definizione del quadro globale, rispettando in tal modo sia la caratterizzazione del fenomeno napoletano, sia la indiscussa proiezione regionale nella definizione di sistemi articolati dello sviluppo.

Gli impegni di spesa per interventi operativi sono stati considerati nell'ipotesi di appalto entro 12 mesi dall'approvazione del programma. Appare evidente che solo con il programma 1979 sarà possibile esplicitare un impegno di spesa più aderente alle scelte che il piano farà emergere e nello stesso tempo valutare il grado di realizzo rispetto alle ipotesi formulate con il programma 1978.

Il piano dell'area, nelle varie fasi, presuppone un coerente coordinamento con le ipotesi dell'intervento ordinario e di leggi finalizzate a garantire gli obiettivi ed a controllare i tempi e lo stato delle esecuzioni.

Gli spunti metodologici per la redazione del piano attengono al tipo di collaborazione che s'intende instaurare e sulla capacità di ottenere ampio consenso politico sulle scelte di riferimento.

La commissione deve altresì sottolineare che, nell'ambito dei programmi previsti dai Fondi regionali di sviluppo della Comunità Economica Europea, potrebbero trovare accoglimento alcune delle iniziative contenute nella presente nota, con particolare riferimento ad interventi volti alla rivitalizzazione del tessuto urbano della città di Napoli.

**9.1.** Impegni di spesa nel periodo di un anno a partire dalla data di approvazione del CIPE (Importi valutati al 1978)

### Interventi previsti:

Interventi di supporto e di collaborazione programmatica, tecnica ed operativa	Importo lire
Studi, ricerche e consulenze necessari alla definizione globale e parziale del programma	15.000.000.000
Progettazioni (I fase)	10.000.000.000
<b>Totale</b>	<b>25.000.000.000</b>

### Interventi previsti:

Infrastrutture e servizi	Importo lire
Settore portualità	25.000.000.000
Settore trasporti (I lotto)	15.000.000.000
Settore infrastrutture industriali	5.000.000.000
Settore distribuzione (I lotto)	35.000.000.000
Settore infrastrutture viarie	8.000.000.000
Settore tempo libero	7.000.000.000
<b>Totale</b>	<b>95.000.000.000</b>
<b>Totali impegni</b>	<b>120.000.000.000</b>

### 9.2. Dettaglio dei settori individuati nel programma di primo intervento

#### A - Portualità

- Porto di Napoli: terminal containers
- Porto di Castellammare: diga foranea
- Porto di Torre Annunziata: diga foranea

#### B - Trasporti

- Circumvesuviana: S. Maria del Pozzo-Volla
- Circumvesuviana: fornitura elettrotreni

#### C - Infrastrutture industriali

- Agglomerato di Nola: rete viaria interna
- Agglomerato di Acerra: raccordo ferroviario

#### D - Servizi di distribuzione

- Impianto annonario di Napoli
- Mercato ortofrutticolo di Giugliano
- Mercato ittico di Mugnano

#### E - Infrastrutture viarie

- Asse Centro direzionale-Ponticelli
- Circonvallazione esterna di Napoli

#### F - Servizi per il tempo libero

- Attrezzature sportive circoscrizionali e centri ricreativi

## ALLEGATO D

### IMPOSTAZIONE TECNICO-PROGETTUALE DI BASE (GIUGNO 1978)

#### 1. La funzione e il ruolo dell'area metropolitana nella politica territoriale

Per area metropolitana si intende — sul piano di un astratto modello di riferimento — un ambito territoriale caratterizzato dalla presenza di un'estesa e completa gamma di funzioni e di attività tra loro integrate e complementari, tali da costituire un insieme spaziale, complesso ed unitario, che sulla base di un'organizzazione atta a garantire elevati livelli di efficienza è capace di presentare condizioni ottimali di sviluppo produttivo, infrastrutturale e dei servizi e, conseguentemente dei livelli socio-economici dell'area stessa. Si può concordare, pertanto, che la struttura metropolitana va definita «come un sistema di funzioni interrelate, distribuite anche discontinuamente nello spazio. In questo senso il concetto di area metropolitana supera e sostituisce il concetto tradizionale di città, intesa come spazio fisico edificato, che — pur ammettendo al suo interno diversificazioni funzionali — costituisce pur sempre un territorio omogeneo distinguibile dall'area agricola circostante».

In pratica, tale forma di organizzazione spaziale rappresenterebbe un modello di assetto che, anche sulla base delle naturali e spontanee tendenze all'agglomerazione insediativa, consente una strutturazione complessiva del territorio più moderna ed avanzata. In questo senso alcuni indirizzi di pianificazione si sono proposti il perseguimento di tale modello di assetto. Si ricorda, ad esempio, dopo l'ipotesi di «città-regione» — che in maniera più astratta tendeva ad integrare ed omogeneizzare sul territorio le funzioni urbane e le attività agricole — quanto esplicitamente il progetto '80 poneva a fondamento dell'ipotesi di sviluppo territoriale del Paese.



L'organizzazione del territorio in aree metropolitane costituiva, quindi, da un lato un obiettivo e, dall'altro, lo strumento principale per raggiungere le finalità della crescita sociale e civile del Paese. Tale ipotesi trova una motivata conferma nella realtà nella misura in cui, pur nel notevole scarto esistente tra la ipotesi teorica e l'effettiva configurazione delle aree metropolitane esistenti, è possibile comunque riscontrare che irrazionalità e diseconomie non sono sufficienti a modificare o ad annullare la potente attrazione agglomerativa metropolitana. Tale attrazione agglomerativa, infatti, anche se spontaneamente generata, trova la sua giustificazione nelle convenienze reperibili in tali aree sulla base della vivacità, della dinamica e dell'integrazione funzionale che le caratterizza.

## **2. Caratteristiche ed elementi distorti dell'area metropolitana di Napoli**

Le aree metropolitane attualmente individuabili in Italia sono certamente distanti da questo modello di riferimento. Esse, infatti, presentano come caratteristiche dominanti quelle della «congestione» e dei conseguenti ridotti livelli di efficienza. Rispetto alle aree metropolitane del centro-nord, inoltre, quella napoletana si riveste di connotazioni negative particolari che si affiancano e si sommano ai predetti aspetti: tra tutte preminenti sono quelle del basso grado di sviluppo produttivo — che si traduce in livelli di disoccupazione drammatici — delle disorganiche e ampiamente insufficienti dotazioni infrastrutturali, ed ancora delle carenze abitative e dei servizi.

Il carattere metropolitano dell'area, che vede il suo vertice in Napoli, in realtà deriva soprattutto dalla grande capacità di attrazione esercitata dal capoluogo campano e dai centri contermini, che ne fanno una delle aree più densamente e intensamente popolate, per effetto di un differenziale comunque riscontrabile di attrezzature e funzioni culturali ed economiche superiori, rispetto all'intero contesto meridionale in cui si inserisce, e per la presenza di notevoli tradizioni storicamente consolidate, che hanno giocato come fattore di ulteriore spinta, da un lato, all'inurbamento e dall'altro allo spopolamento delle «zone interne».

La particolare insufficienza dell'area metropolitana, se per un verso è effetto del mancato sviluppo del restante territorio campano, per l'altro ne è certamente tra le cause. Si attiva così quel «meccanismo perverso», più volte sottolineato, tra l'area metropolitana e l'*hinterland* campano e, più in generale meridionale, che vede incentivarsi ed esaltarsi reciprocamente i fenomeni di una «congestione del sottosviluppo», da una parte, e della «desertificazione del territorio», dall'altra.

## **3. Programma quinquennale e delibere attuative (progetto speciale per l'area metropolitana come mezzo per il recupero funzionale dell'agglomerazione napoletana)**

A fronte, forse più che del meccanismo, dei suoi più rilevanti e negativi riflessi, che fanno dell'area metropolitana di Napoli un «caso unico e patologico», il programma quinquennale per il Mezzogiorno ha ritenuto necessario individuare un intervento specifico, articolato attraverso un progetto speciale apposito. «Il grave deficit di posti di lavoro stabili, la drammatica carenza di servizi civili, lo squilibrio della disponibilità delle residenze, l'insufficienza e la disorganicità delle infrastrutture (porto, aeroporto, ecc.), l'arretratezza acuta del settore dei servizi e della distribuzione, il declino del turismo, rappresentano le caratteristiche emergenti di quel fenomeno di abnorme «congestione», nel quale tutte le analisi condotte hanno ritenuto di poter sintetizzare e riassumere la progressiva degradazione e l'arresto dello sviluppo».

Tale scelta, espressa nel «programma quinquennale per il Mezzogiorno», si ritiene fondamentale. È, infatti, attraverso l'utilizzazione dello strumento «progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli» e mediante l'individuazione dei contenuti specifici da attribuire ad esso che è possibile e necessario proporsi il recupero funzionale della «conurbazione napoletana»; e, come accennato, attraverso tale recupero incidere sostanzialmente sul complessivo meccanismo di sviluppo della Campania e del Mezzogiorno.

Il progetto speciale per l'area metropolitana si propone di affrontare, rimuovendoli, i «punti nodali» sopra elencati, che costituiscono gli ostacoli al razionale assetto e all'organico sviluppo dell'area metropolitana. A tal fine sembra utile riaffermare che il progetto speciale, pur operando attraverso una serie di singoli e specifici interventi, deve soprattutto e fundamentalmente proporsi di operare come strumento di riorganizzazione e di riassetto del territorio, inquadrando e coordinando nella finalità generale della qualificazione metropolitana di tutta l'area ogni intervento ed iniziativa previsti e incentivabili.

## **4. Delimitazione dell'area metropolitana**

Se questo è l'obiettivo che il progetto speciale deve proporsi, è chiaro che occorre, in via preliminare, da un lato valutare e tenere presenti tutti gli agganci ed i rapporti con i progetti ed i programmi operativi, in particolare quelli previsti dai restanti progetti speciali incidenti sulle realtà interne ed esterne all'area e quelli dell'intervento ordinario; e dall'altro, delimitare — anche se in prima approssimazione — l'area stessa, allo scopo di concentrare in maniera più puntuale interventi specifici e diretti.

In questa fase, non si ritiene possibile dare una compiuta risposta a tale esigenza, considerandosi necessari appositi, puntuali approfondimenti. È, comunque, possibile, come primo riferimento, individuare un *ambito di interesse*, così come può risultare dal confronto e dalla riproposizione di una serie di delimitazioni dell'area «potenzialmente metropolitana», effettuate tanto a livello teorico quanto operativo negli ultimi venti anni.

Il progetto di piano regolatore intercomunale del 1958 aggregò al capoluogo napoletano, ai fini della globale sistemazione urbanistica, i comuni del litorale e dell'entroterra flegreo, i comuni della fascia settentrionale adiacenti alla città (Melito, Casoria, Arzano e Volla) e alcuni comuni vesuviani e del litorale orientale: in tutto 20 comuni. La SVIMEZ, nel suo studio su «L'area di espansione di Napoli» (1959), aveva aggiunto a questi 20 comuni altri 38: grosso modo quasi tutti quelli compresi entro un raggio di 20 chilometri. Da tale aggregazione si ricavava che 43 comuni rientravano nella provincia di Napoli e 15 in quella di Caserta. Lo schema di piano regolatore elaborato dal comune di Napoli allargò ancora di più le dimensioni dell'area metropolitana, includendovi 96 comuni, di cui 68 in provincia di Napoli (escludendo quelli della penisola sorrentina e delle isole del golfo), 18 in provincia di Caserta e 10 in provincia di Salerno. Lo studio del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Napoli ha delineato un comprensorio di 65 comuni, tutti facenti parte della provincia.

Nello studio su «L'area di influenza di Napoli» (1967) venne «ritagliato» un comprensorio di 101 comuni, di cui 84 costituenti l'area metropolitana di Napoli in senso stretto. L'area così individuata abbracciava quasi interamente il territorio compreso nell'arco del golfo di Napoli, spingendosi fino a Villa Literno (29 km a nord-ovest di Napoli), all'aversano (25 km a nord), entrambi in provincia di Caserta, ai primi contrafforti dell'avellinese (Baiano 34 km a nord-est), a Sarno e a Nocera Superiore (39 e 38 km a est e sud-est) nel salernitano.

Gli ulteriori apporti allo studio della delimitazione dell'area metropolitana di Napoli vengono dalle ricerche condotte dalla SVIMEZ. Tali studi designano come «area metropolitana di Napoli» quella parte della Regione Campania che si estende tra le conurbazioni di Napoli, Caserta e Salerno con una superficie di circa 4 mila kmq e con una popolazione di 4,2 milioni di abitanti. Valutando, però, la notevole estensione della superficie assegnata a quella da essi definita come «area metropolitana di Napoli», nonché l'esistenza di ampie soluzioni di continuità tra gli spazi edificati e, ancora, le differenziazioni nell'uso della superficie considerata, gli studi in questione propongono ulteriori suddivisioni. In particolare individuano in quello che può definirsi «territorio metropolizzato»: 1) l'area metropolitana consolidata (2.300 kmq, 3,8 milioni di abitanti); 2) la piana del Volturno (742 kmq, 116 mila abitanti); 3) il comprensorio di Avellino-Piana del Sele (950 kmq, 251 mila abitanti).

Nell'ambito, poi, della cosiddetta «area metropolitana consolidata» viene effettuata un'ulteriore suddivisione in tre comprensori: 1) Caserta-Napoli-Salerno; 2) Penisola sorrentina e isole; 3) Nola-Sarno-Mercato San Severino. Infine, nel più ampio comprensorio «Napoli-Caserta-Salerno» emerge «l'area urbana di Napoli vera e propria che si estende da Pozzuoli a Torre del Greco sulla costa e arriva fino a Caivano in direzione di Caserta» e, accanto ad essa, sette altre aree urbane: Giugliano, Aversa, Pomigliano, Castellammare, Nocera, Caserta e Salerno, individuate quali entità autonome.

Le differenti ipotesi spaziali relative alla delimitazione dell'area metropolitana di Napoli, alcune delle quali citate dianzi in sintesi, confermano il convincimento che i limiti territoriali dell'intervento non possono essere univoci e deterministicamente prefissati; la dimensione dell'area territoriale sarà invece più compiutamente delineata dalla tipologia dei vari interventi, dal rispettivo raggio d'influenza spaziale e dal grado indiscusso di necessità e di urgenza che essi richiedono.

Contestualmente a questa prima fase di «interventi certi», l'elaborazione del quadro d'insieme, peraltro comprendente l'area metropolitana consolidata, contribuirà ad esaltare esigenze e necessità dei singoli comprensori.

## 5. L'evoluzione insediativa e demografica dell'area

In Campania, negli ultimi venti anni, si è manifestata una intensa trasformazione del modello insediativo, connessa alla crisi dell'agricoltura collinare, al processo di localizzazione industriale che ha nettamente favorito le aree costiere a scapito di quelle interne, alla realizzazione di grandi opere pubbliche e alla tumultuosa dinamica edilizia.

La redistribuzione della popolazione sul territorio regionale, in assenza di una qualsiasi guida ed indirizzo, è avvenuta secondo un modello di cui è difficile individuare la razionalità economica. Le zone costiere si sono popolate caoticamente col progressivo inasprimento dei conflitti d'uso del territorio, raggiungendo densità insediative tali da comportare gravi fenomeni di congestione, che hanno a loro volta sollecitato massicci ma singolari e sconsiderati investimenti infrastrutturali e di servizio.

Tali tendenze all'accentramento nell'area costiera ed il declino demografico delle «zone interne» si sono manifestati, anche se con variata accentuazione, costantemente nel periodo anzidetto. Tuttavia, nel corso del tempo, il fenomeno della redistribuzione della popolazione regionale ha registrato significativi caratteri di evoluzione.

Mentre, infatti, in un primo consistente periodo il calo della popolazione delle «zone interne», con la sola eccezione dei capoluoghi provinciali, si è andato accentuando, in epoca più recente, e in

particolare negli ultimi anni, si assiste ad una graduale attenuazione della tendenza, anche se ciò non è da porsi in rapporto a differenti e migliorate condizioni di tali aree, ma piuttosto alle diverse e minori possibilità di emigrazione, se non anche a fenomeni di «ritorno», determinati dalla diffusa crisi economica delle aree di tradizionale sbocco.

D'altro lato la fascia costiera ha registrato, nella fase iniziale, una crescita proporzionalmente maggiore nei centri di più larga base demografica e più prossimi ai vertici urbani dell'area, seguendo un meccanismo di palese «polarizzazione» che non poteva che vedere nella città di Napoli il centro egemone e centripeto.

L'evoluzione recente segna l'alterazione anche del meccanismo di distribuzione insediativa dell'area metropolitana. Napoli, dopo una flessione, segna addirittura un'inversione di tendenza, diminuendo il proprio carico demografico: infatti i tassi massimi della crescita demografica si riducono in città e invece si registrano nella corona dei centri contermini alla città, mentre invertono del pari l'andamento evolutivo della popolazione i centri della corona successiva e più esterna, che, da crescenti o stabili, si avviano ad incrementi sensibili, ancorché inferiori a quelli della prima fascia.

La lettura del fenomeno è intuibile: la congestione del polo egemone è causa del riversarsi all'«intorno» del carico e della spinta demografica, che si avverte da un lato con l'intensificarsi del processo di sviluppo della fascia intermedia e dall'altro con il progressivo espandersi sul territorio regionale dell'area di influenza «metropolitana».

Se quanto detto fornisce un'interessante interpretazione degli indirizzi riscontrabili nella redistribuzione «neutrale» della popolazione regionale sul territorio, sembra però più opportuno ancora specificare e parzialmente rettificare alcune osservazioni che tradizionalmente vengono attribuite ad un fenomeno particolarmente significativo e rilevante all'interno della complessiva evoluzione demografica: quello dell'andamento «sociale» della popolazione, ovvero dei motivi migratori. Il fenomeno migratorio, infatti, può considerarsi il più sensibile e sollecitato ad adeguarsi alle mutevoli condizioni e articolazioni del quadro economico.

In tale ottica è da considerare con particolare attenzione la circostanza che la provincia di Napoli ha contribuito, soltanto negli ultimi anni, a quasi il 50% del flusso migratorio dell'intero Mezzogiorno. Se forse è esagerato dire che la metà dei problemi, delle difficoltà e delle strozzature del Mezzogiorno è concentrata nell'area metropolitana, certamente questo dato trova riscontro e giustificazione in una situazione occupazionale (o meglio di disoccupazione) che è senza confronti nell'intera area meridionale.

Il saldo migratorio negativo è del resto un dato generalizzato all'intero territorio campano, ad eccezione della sola provincia casertana, per la quale la dinamica e l'attrazione della pur ristretta area metropolitana in essa ricadente riesce a bilanciare il deflusso della stessa fascia interna.

Infine, si vuole sottolineare come il meccanismo di «causazione circolare» e di autoincentivazione dei due fenomeni dello spopolamento all'interno e del sovraffollamento costiero, pur essendo un dato concreto e realistico, assume differente significato ed effetto per le due diverse aree.

Si rileva, infatti, che l'emigrazione dalle zone interne è effettivamente «attivata» per quasi la metà dal richiamo e dall'attrazione delle aree costiere, ma si deve anche riconoscere che tale afflusso ha pressoché nulla incidenza, tanto nella crescita di tali aree, quanto nel bilanciare le ben più cospicue correnti migratorie originarie da tali aree verso l'esterno della regione.

Deve concludersi che, se è vero che la razionalizzazione e la riqualificazione dell'area metropolitana può incidere in maniera sostanziale, anche attraverso il decongestionamento, sui problemi dello sviluppo e della rivitalizzazione delle zone interne, è molto meno realistico e probabile il contrario. È solo in tal senso, e non certo per priorità, che si propone il progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli come quello centrale dell'azione straordinaria nella regione.

## 6. Le funzioni dell'area metropolitana di Napoli

All'egemonia che l'area metropolitana di Napoli esercita sul resto della regione in termini di concentrazione demografica, corrisponde un'altrettanto marcata egemonia in termini di concentrazione delle attività e delle funzioni urbane. Entro i confini del napoletano diversi comuni che — secondo gli studi citati — la compongono, hanno fatto registrare negli ultimi venti anni apprezzabili differenze nel ritmo di accrescimento dei posti di lavoro in attività extra agricole e degli effettivi della popolazione residente. In particolare, in alcuni comuni, tra i due censimenti del 1951 e del 1971, si sono avuti incrementi degli occupati nell'industria e nella popolazione residente percentualmente molto maggiori di quelli registrati nel comune di Napoli. Si è, cioè, assistito ad una espansione demografica e ad uno sviluppo di attività produttive nei centri minori dell'area metropolitana proporzionalmente più rilevanti di quelli verificatisi nel capoluogo, anche se, come già affermato, la dimensione quantitativa, in senso assoluto, della popolazione del capoluogo ne esalta, comunque, la difficile problematica.

### 6.0. La funzione residenziale

Tra il 1951 ed il 1971 la popolazione residente nel comune di Napoli è cresciuta di 222 mila unità, passando da 1.010.000 a 1.232.000 abitanti (+ 21%); incremento, peraltro, dovuto soprattutto all'aumento registratosi tra il 1951 ed il 1961 (+ 172.000 unità, pari al + 17%); mentre nel decennio

1961-1971 l'accrescimento è stato del 4%. Congestione edilizia, costo crescente degli alloggi, misure urbanistiche volte a scoraggiare l'ulteriore edificazione a fini residenziali hanno fatto sì che la domanda di nuove residenze venisse soddisfatta soprattutto nei comuni confinanti. Tali comuni hanno assunto allora il compito di ospitare non solo i propri accrescimenti demografici, ma anche aliquote di popolazione provenienti da altri comuni della provincia o della regione, che hanno inteso avvicinarsi al capoluogo, nonché dal capoluogo stesso.

Questi fenomeni spiegano le elevatissime quote di incremento di popolazione residente fatte registrare nel periodo 1951-1971 in particolare dai Comuni di Casoria (+ 176,9%), Casavatore (+ 165,5%), Arzano (+ 81,7%), Frattamaggiore (+ 47%), Frattaminore (+ 51%), Pomigliano (+ 56%), Marano (+ 82,2%), Qualiano (+ 66,7%), tutti siti ai confini settentrionali di Napoli; Cercola (+ 61,8%), Grumo Nevano (+ 52%), San Sebastiano (+ 130,9%), nella zona vesuviana interna; Portici (+ 114%), S. Giorgio a Cremano (+ 154%) e Torre del Greco (+ 42%), lungo il litorale orientale. C'è da rilevare che mentre l'accrescimento di popolazione nei comuni posti lungo le direttrici di urbanizzazione ad occidente e a settentrione del capoluogo è stato attivato prevalentemente dall'insediamento di nuove attività produttive, l'incremento di popolazione residente nei comuni della fascia vesuviana, sia interna che esterna, è derivato quasi esclusivamente dall'essere divenute tali zone appendici residenziali del comune capoluogo.

Il fenomeno del trasferimento di eccedenze demografiche dal capoluogo nei centri contigui, specie costieri, è espressione del rapporto particolare instauratosi tra Napoli e i centri finitimi. Nelle altre province della Regione i dati relativi allo stesso periodo 1951-1971 rivelano invece la concentrazione nel capoluogo provinciale, della quota maggiore di accrescimento demografico.

### **6.1. La funzione industriale (usi alternativi del suolo, tipologia dell'industrializzazione)**

Per quanto riguarda lo sviluppo delle attività produttive, misurato in termini di addetti all'industria, contro l'incremento medio della provincia di Napoli, pari al 51% nei venti anni in esame e l'aumento di circa il 40% per il solo Comune di Napoli, in dieci Comuni dell'area metropolitana in senso lato si sono registrati aumenti superiori al 100%, mentre in qualche altro (che nel 1951 presentava bassissimi indici di industrializzazione), il numero degli addetti si è più che quadruplicato.

Nel periodo 1961-1971 i più rilevanti flussi di investimento in attività manifatturiere si sono diretti verso le zone di Pomigliano, Caserta, Castellammare, Nocera, Giugliano, Aversa. Tuttavia, se in valore percentuale gli investimenti effettuati in queste zone risultano più elevati di quelli realizzati nell'ambito del territorio comunale di Napoli, questi ultimi sono comunque prevalenti in valore assoluto (anche se riguardano in misura elevata iniziative per ampliamenti di attività preesistenti).

Pertanto, pur se negli ultimi anni si è verificata una indubbia redistribuzione delle funzioni industriali tra il capoluogo ed un apprezzabile numero di Comuni rientranti nell'area metropolitana di Napoli, non si può parlare di una marcata attenuazione della dominanza del territorio comunale di Napoli per quanto concerne le attività industriali. Napoli (che assorbe il 34% dell'occupazione industriale dell'intera regione e il 26% delle unità locali), continua ad essere il punto di massima gravitazione dei flussi di pendolarità attivati dall'industria. Va, però, sottolineato che flussi di pendolarità apprezzabili vengono attivati anche dalle zone di Pomigliano, Giugliano ed Aversa (in aggiunta alle zone di Casoria-Casavatore, Castellammare e Caserta, che già dagli inizi degli anni '60 attivavano movimenti pendolari). Va altresì sottolineato che la città di Napoli, oltre a registrare movimenti pendolari in entrata, segna anche rilevanti spostamenti di pendolarità in uscita.

### **6.2. Il settore terziario**

Ai cospicui addensamenti di popolazione fatti registrare dai Comuni contigui al capoluogo napoletano lungo le direttrici di urbanizzazione a occidente e a settentrione, sotto la spinta dei fenomeni di industrializzazione, per il traboccare fuori dai confini di Napoli di una crescente insoddisfatta domanda di residenze, ha corrisposto un accrescimento di attività terziaria limitato ai soli servizi che possono definirsi «banali»: piccolo commercio, istruzione e servizi amministrativi locali.

Tutte le funzioni urbane rientranti nelle fasce superiori dei servizi urbani ed anche la massima parte dei servizi urbani di livello inferiore sono concentrati nel territorio comunale di Napoli. Anzi, il più limitato accrescimento della popolazione residente verificatosi nel periodo 1961-1971 è stato insieme causa ed effetto della sempre più accentuata caratterizzazione come «city» dei quartieri centrali della città.

Il porto, con il relativo organismo di gestione e con la rete delle attività gravanti intorno ai traffici marittimi, l'università, gli istituti superiori, le attività di ricerca, i maggiori enti ospedalieri della regione, il Banco di Napoli, le filiali delle maggiori banche di interesse nazionale, nonché un nutrito gruppo di banche di dimensione regionale, l'ISVEIMER, gli uffici della Regione, del Comune e della Provincia (che assorbono oltre 25 mila dipendenti), le direzioni di numerose aziende industriali, una miriade di ditte di commercio all'ingrosso, le direzioni di tutte le maggiori aziende di trasporto pubblico della Regione, le redazioni e le tipografie dei giornali quotidiani e le sedi di case editrici, le sedi di istituti di istruzione specializzati, le direzioni provinciali e regionali dei partiti, sindacati, organizzazioni di categoria, ordini professionali, enti pubblici, ecc.: tutto questo fa di Napoli l'unico punto di riferimento regionale per il soddisfacimento della domanda di servizi terziari superiori proveniente dalla Campania ed anche da altre regioni del Mezzogiorno. Solo Salerno, per almeno parte dei servizi del «terziario superiore», mostra possibilità di autosufficienza.

Se si tengono presenti i dati forniti dalla SVIMEZ, la dominanza dell'area metropolitana di Napoli per concentrazione di funzioni urbane attinenti al settore terziario è appariscente. Nelle sette aree urbane individuate si concentrano (secondo i dati del 1971) oltre 70.000 addetti alle «attività di servizio urbano» (esclusi gli attivi nella Pubblica Amministrazione e nelle libere professioni) su un totale di poco più di 81.000 riferito a tutti i centri della regione presi in esame dallo studio SVIMEZ. La quota maggiore si registra nel comune di Napoli (59.560 addetti nel 1971 contro 52.716 nel 1961).

Gli attivi nella pubblica amministrazione e nelle libere professioni erano 54.208 nel 1961 e, secondo una stima recente, nel 1971 il loro numero oscillava sulle 60 mila unità.

Pertanto a Napoli, nel 1971, il totale degli addetti alle funzioni terziarie non banali era valutabile sulle 120 mila unità, con un rapporto di 97,3 addetti per 1.000 abitanti.

## 7. Le politiche

Sulla scorta di quanto sin qui si è venuto dicendo si possono porre a base del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli tre ordini di obiettivi:

- a - congiunturali, o di brevissimo periodo, che abbiano a base il problema dell'occupazione;
- b - di medio periodo, che si pongano il problema del superamento delle carenze infrastrutturali e produttive dell'area metropolitana;
- c - di lungo periodo, volti a realizzare degli equilibri strutturali propri dell'area, nel quadro del riequilibrio territoriale dell'intera regione.

Si tratta, pertanto, di individuare interventi capaci di puntare congiuntamente al raggiungimento di detti obiettivi, saldando il momento congiunturale degli interventi con quello più propriamente strutturale.

È a questo punto che si pongono le questioni attinenti la specificazione puntuale degli interventi. Questi possono riguardare «direttamente» le attività produttive ed in particolare la produzione industriale.

A tale ultimo riguardo il progetto speciale dell'area metropolitana di Napoli dovrebbe determinare le condizioni per un aumento generale del livello di efficienza economica del sistema delle imprese esistenti, e quindi incentivando ed ubicando i «vuoti di struttura» riscontrabili nel sistema, in raccordo con gli altri progetti speciali di cui si è fatto cenno. Accanto alla funzione industriale quella terziaria e di servizio. Infine, quella della «riconversione» e dello «sviluppo» residenziale.

Nel determinare questa operazione si vengono specificando in termini funzionali le singole «aree programma» o «aree problema» dell'intera area metropolitana, e si pone il problema dell'uso alternativo del suolo tra agricoltura ed altri settori.

Si viene in tal modo definendo un processo che, spazialmente e temporalmente, dà luogo ad un'organica operazione di assetto territoriale, operazione che si compie «in itinere» vale a dire a mano a mano che in sede politica si scelgono — sulla scorta dei finanziamenti e degli avanzamenti progettuali — le operazioni progettuali da portare avanti, e contemporaneamente, si costruisce il modello territoriale e produttivo di possibile riferimento.

Se ciò può valere per gli interventi «diretti» di qualificazione della struttura produttiva e dell'armatura urbana dell'area metropolitana di Napoli, deve valere a maggior ragione per gli interventi infrastrutturali sia puntuali che a rete. Questi ultimi, infatti, devono concorrere al duplice obiettivo di razionalizzare l'area metropolitana al suo interno e di aprirla verso l'esterno e principalmente verso le aree interne della Campania e non solo della Campania.

Tale complessivo disegno operativo, per essere portato avanti, richiede il congiunto e contemporaneo soddisfacimento di due condizioni:

- a - raccordo operativo e tecnico-funzionale con gli obiettivi e la strumentazione degli altri progetti speciali (aree interne, commercializzazione, ricerca scientifica, ecc.) con le leggi finalizzate e con l'azione ordinaria dello Stato e degli Enti locali. Tale raccordo dovrà realizzarsi attraverso il coordinamento a livello progettuale da operarsi su iniziativa della Cassa per il Mezzogiorno;
- b - redazione di un piano generale di riferimento per l'assetto territoriale dell'area, quale momento del più generale piano regionale. In tal modo sarà possibile una verifica di coerenza di ogni singolo intervento programmato rispetto alle finalità generali e politiche della Regione.

## 8. L'attuazione del progetto speciale

### 8.0. Strumenti urbanistici e di programmazione per l'attuazione del progetto

Lo studio e l'attuazione del progetto speciale non possono prescindere dagli strumenti urbanistici esistenti, ai quali devono necessariamente adeguarsi, non tralasciando tuttavia l'ipotesi della promozione di ulteriori strumenti che fossero ritenuti utili alla ristrutturazione ed alla qualificazione dell'intera area.

In mancanza di un piano territoriale di coordinamento si ritiene che l'inquadramento degli interventi dovrà essere realizzato nell'ambito del piano dell'area metropolitana.

La Cassa può fornire sia i mezzi finanziari che quelli operativi necessari alla redazione degli

strumenti tendenti agli obiettivi emergenti ed alla predisposizione della cartografia del territorio riflettente l'attuale situazione.

La redazione del piano dovrà necessariamente tener conto degli strumenti urbanistici esistenti al livello comunale e settoriale e che sono essenzialmente, al livello comunale, il piano regolatore generale di Napoli ed i programmi di fabbricazione dei vari Comuni ricadenti nell'area metropolitana.

Per i piani al livello settoriale occorrerà tener conto dei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale ricadenti nell'area metropolitana, dei piani di commercializzazione e di quelli turistici relativi a particolari zone (ad es. penisola sorrentina-amalfitana), nonché del piano quadro per le attrezzature del Comune di Napoli.

La redazione del piano richiederà la raccolta di tutti i dati socio-economici relativi all'area metropolitana ed in particolare di quelli relativi agli strumenti urbanistici attualmente esistenti, della documentazione inerente i fenomeni demografici, occupazionali, residenziali, economici ecc., nonché i servizi esistenti sul territorio.

La ricognizione delle risorse e delle azioni previste dagli interventi ordinari e straordinari nei vari settori (con particolare riferimento agli interventi straordinari, agli altri progetti speciali n. 3, n. 21, n. 29, Commercializzazione, Ricerca scientifica, aventi stretta correlazione con il progetto dell'area metropolitana), costituirà la fase iniziale della quale si farà carico la Cassa, per l'avvio delle successive azioni progettuali.

Tenuto conto dei tempi medi nei quali potrà svilupparsi la redazione del piano e degli altri strumenti di programmazione, è opportuno prendere in considerazione ogni possibilità di realizzare a breve termine quegli interventi compatibili con le acquisite previsioni urbanistiche e di programmazione.

## 9. Indicazioni della direttiva ministeriale

Come già accennato, gli obiettivi del progetto speciale possono ritenersi, in conformità alle direttive impartite dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, di triplice ordine:

- il primo consiste nel potenziamento delle attrezzature e dei servizi, soprattutto nel campo portuale, aeroportuale e del coordinamento con l'intervento ordinario, nel campo dei trasporti;
- il secondo tende alla riorganizzazione e al potenziamento dei servizi, attraverso la realizzazione di strutture specializzate di mercato, opportunamente accorpate e dislocate per la grande distribuzione;
- il terzo obiettivo, infine, tende a garantire l'occupazione industriale, sia a mezzo di opportuni programmi promozionali di ristrutturazione del tessuto industriale, sia a mezzo della realizzazione di infrastrutture occorrenti a facilitare nuovi insediamenti nonché eventuali ristrutturazioni dell'industria di base.

## 10. Settori d'intervento

Potenziamento delle attrezzature e dei servizi.

a - Problema della portualità: porto di Napoli e porti minori. Piani regolatori ed infrastrutture portuali.

In merito al primo obiettivo riguardante il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi è da osservare che importanza prioritaria assume il potenziamento delle strutture portuali napoletane, per le implicazioni che esso ha nello sviluppo industriale e commerciale dell'area.

Allo stato attuale, dei sette porti del sistema partenopeo, due sono di competenza nazionale (Napoli e Baia), e cinque sono di competenza regionale (Pozzuoli, Portici, Torre del Greco, Torre Annunziata, Castellammare).

Mentre per Napoli esiste un piano regolatore del porto, approvato nel 1958, attualmente oggetto di verifica da parte dello stesso Consorzio, per gli altri porti minori non esiste un piano organico di sviluppo. Ciò rende ancor più necessario lo studio di un disegno globale del sistema portuale che, superando le difficoltà derivanti dalle diverse competenze programmatiche, finanziarie ed attuative esistenti in materia, affronti il problema della «portualità del golfo» secondo i criteri della salvaguardia delle strutture esistenti e necessarie, delle mutate esigenze tecniche e funzionali, del rispetto delle vocazioni e delle caratterizzazioni merceologiche e settoriali.

Per quanto riguarda il porto di Napoli esiste già una serie di interventi previsti e realizzabili a breve scadenza, anticipando gli interventi del progetto speciale in conformità della direttiva impartita dal Ministro per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno.

Tali interventi riguardano il potenziamento di singole infrastrutture, mentre il problema principale del porto di Napoli riguarda l'acquisizione di nuove aree, in quanto si è ormai arrivati ad un punto critico nella movimentazione delle merci, soprattutto dei containers, per la mancanza di spazi sufficienti.

Nei programmi di sviluppo delle aree industriali dell'*hinterland* napoletano, l'ampliamento delle aree di deposito del porto è previsto, in analogia a quanto già avvenuto per il porto di Genova, nell'immediato entroterra (ad es. nella zona di Nola), con un collegamento viario al porto mediante

una strada sotto dogana già inserita, nei limiti del territorio comunale, nelle previsioni del piano regolatore generale di Napoli.

L'opportunità di realizzare un collegamento sotto dogana o a libero transito potrà scaturire da un approfondimento dello studio delle funzioni dell'intero sistema portuale.

Per quanto riguarda i porti minori, assume particolare importanza il potenziamento del porto di Torre Annunziata, che potrebbe diventare un porto industriale di supporto allo scalo napoletano, mediante opportune strutture viarie di collegamento alle zone industriali dell'entroterra.

In tal senso un collegamento viario veloce tra il porto suddetto e l'area nolana favorisce l'ipotesi di decongestione dello scalo napoletano e di razionalizzazione dell'intero sistema.

#### *b - Infrastrutture viarie e di trasporto.*

Nel campo dei trasporti su ferro, l'obiettivo del progetto speciale deve essere di duplice ordine. Anzitutto si deve tendere a creare dei collegamenti veloci tra l'area metropolitana vera e propria e le zone interne, in modo da contribuire a quell'auspicabile equilibrio socio-economico tra le zone interne, attualmente depauperate e spopolate, e la fascia costiera, sovrappopolata e congestionata anche dal punto di vista degli insediamenti industriali.

Gli interventi tendenti a tale obiettivo vanno necessariamente oltre lo spazio territoriale dell'area metropolitana, dovendo i collegamenti ferroviari penetrare nelle zone interne.

Il secondo obiettivo deve essere quello della razionalizzazione, nell'ambito dell'area metropolitana, dell'attuale sistema regionale dei trasporti su ferro, pervenendo alle necessarie integrazioni di esso in conformità al piano comprensoriale dei trasporti già predisposto dalla Regione Campania.

Tale razionalizzazione dovrà essere opportunamente coordinata con il piano poliennale d'intervento delle Ferrovie dello Stato che risulta già definito nelle sue linee programmatiche.

Occorrerà altresì tenere in considerazione gli interventi già programmati nell'ambito della città di Napoli e quelli tendenti, nello stesso ambito, a potenziare il mezzo di trasporto pubblico.

Pertanto, sarà opportuno accertare l'entità dei finanziamenti ordinari riguardanti sia le ferrovie dello Stato che le ferrovie in concessione, in modo da definire la competenza del progetto speciale ed eventualmente la logica delle priorità dell'intervento straordinario opportunamente coordinato con le fasi ordinarie, nonché le leggi finanziate, in modo da evitare ogni dispersione di denaro.

La necessità di approfondire i programmi finalizzati di cui la Regione si è fatta carico nell'ambito di un piano integrato dei trasporti, l'obbligo di conoscere preventivamente con sufficiente chiarezza le disponibilità finanziarie derivanti dagli interventi ordinari e dalle leggi finalizzate, le scelte alle quali il Comune di Napoli intenderà dare la preferenza nel più ampio disegno regionale, la constatazione dello stato progettuale delle varie ipotesi di intervento — tutti questi elementi inducono la commissione a considerare in via immediata soltanto il completamento del raccordo esterno della Ferrovia Vesuviana, per il carattere di urgenza dell'opera nel quadro dei trasporti suburbani, ed a rinviare ogni altra indicazione al momento in cui sarà chiaro il complesso degli elementi in corso di accertamento.

Inoltre, ai fini di razionalizzare l'intero sistema dei trasporti, sarà opportuno pervenire ad una integrazione e ad un coordinamento tra i trasporti su gomma e quelli su ferro, verificandone la coerenza e la capacità di promozione per lo sviluppo dell'area metropolitana.

In tal senso occorrerà definire le distanze ottimali del trasporto su gomma e prevedere punti strategici di interscambio gomma-rotai, sia per il trasporto merci che per quello passeggeri, con particolare riferimento ai traffici pendolari residenza-posto di lavoro nell'ambito dell'area metropolitana.

Assumono particolare importanza, quali punti di interscambio, l'autoporto da localizzarsi, come già accennato, nell'area nolana adiacente all'area interna di espansione portuale, nonché una o più autostazioni che fungano da capolinea per i servizi passeggeri di trasporto pubblico su gomma tra Napoli ed il suo entroterra.

In tal modo si potrà pervenire al decongestionamento del sistema radiocentrico dei trasporti metropolitani e facilitare la mobilità dell'intera regione.

Nel caso delle infrastrutture viarie si ritiene opportuno prevedere:

- il completamento dello schema della grande viabilità della città di Napoli che, realizzato ormai per il 70% circa, richiede il finanziamento necessario ad incrementare gli effetti benefici che si sono già avvertiti con l'entrata in esercizio delle opere realizzate;
- il potenziamento e la razionalizzazione delle infrastrutture viarie, sia nell'ambito dell'area metropolitana, sia per quanto riguarda i collegamenti con le zone interne; il che comporta un necessario coordinamento con il progetto speciale delle zone interne, al fine di favorire il riequilibrio economico e territoriale della Regione.

Un esempio tipico della necessità di tale tipo di intervento è rappresentato dalla ristrutturazione dell'attuale circumvallazione provinciale esterna e dal suo adeguamento alle esigenze dell'attuale traffico, che risulta particolarmente intenso lungo il percorso da Casoria al Iago Patria.

#### *c - Ristrutturazione urbana.*

Per quanto attiene alla riqualificazione civile della città di Napoli, si ritiene opportuno e necessario provvedere alla rivitalizzazione del tessuto urbano di alcune zone particolarmente degradate o

particolarmente interessanti dal punto di vista storico e culturale. Un'operazione di restauro urbanistico e sociale potrebbe interessare la zona del quartiere Mercato mediante il trasferimento in una zona esterna alla città, nell'immediato entroterra, di tutte le attività commerciali insediate in detto quartiere e che funzionano soprattutto a servizio della provincia e dell'*hinterland*, e l'insediamento al loro posto di quelle attività artigiane che hanno ancora la possibilità di sopravvivenza nel tessuto cittadino.

Altra operazione di ristrutturazione potrebbe riguardare i quartieri orientali di San Giovanni, Barra e Ponticelli che, ad un alto indice di affollamento, uniscono una particolare degradazione delle unità residenziali e un'insufficienza delle attrezzature collettive. In tal caso l'operazione di ristrutturazione potrà essere effettuata tenendo presente il previsto insediamento del quartiere 167 a Ponticelli, nonché la riorganizzazione della zona industriale orientale (capitolo dedicato agli insediamenti industriali).

Una grande operazione di restauro, di carattere storico e culturale, potrebbe essere operata per il centro antico di Napoli, comprendendo in esso la zona tra Corso Umberto, Piazza Garibaldi, via Forla, via Costantinopoli.

Tale operazione avrebbe due specifici obiettivi:

- rivalorizzare ai fini turistici un grande patrimonio storico ed artistico ancora poco conosciuto e visitato perché immerso e soffocato in un fitto tessuto urbano;
- potenziare e rivitalizzare l'attuale università di Napoli, le cui strutture potranno essere adeguate alle effettive necessità della popolazione universitaria, pur nella previsione di un alleggerimento derivante dalla creazione di una terza università in Campania.

Considerato che l'operazione di ristrutturazione e restauro di un intero ambito richiede interventi sia su edifici pubblici che privati e considerato che le direttive del MISM attribuiscono all'intervento ordinario le operazioni di restauro dei centri storici, si ritiene che l'intervento della Cassa in tale campo possa essere rivolto, più che ai finanziamenti veri e propri, ad un'azione di supporto tecnico-organizzativo-finanziario per la redazione di un piano quadro di intervento che preveda la normativa urbanistica e giuridico-amministrativa entro la quale possa proficuamente agire sia l'iniziativa pubblica, sia, mediante opportuni incentivi, quella privata.

In tal senso appare di indubbia utilità la creazione di uno strumento di pianificazione entro il quale possano essere coordinati gli interventi di risanamento igienico e di recupero residenziale previsti nei programmi di finanziamento ordinario.

Per quanto riguarda la possibilità di rivitalizzare il tessuto urbano della città di Napoli con interventi che abbiano un carattere di produttività, si ritiene opportuno prevedere la realizzazione di una serie di parcheggi sotterranei in talune piazze cittadine, in modo da liberare le strade urbane dall'occupazione, quasi permanente, dei veicoli in sosta, destinandole così unicamente allo scorrimento del traffico.

Alcuni di tali parcheggi dovranno anche essere localizzati nell'immediata periferia, attestando, nelle loro adiacenze, i capilinea dei trasporti urbani in modo da favorire l'uso del mezzo pubblico da parte dei pendolari.

## 11. Riorganizzazione dei servizi di distribuzione e commercializzazione

Il secondo punto nodale, della cui soluzione viene fatto carico al progetto speciale, è quello della definizione di una rete di raccolta e commercializzazione dei prodotti principalmente del settore primario.

La rete esistente nell'area napoletana, a causa della precarietà delle strutture di cui è dotata e delle difficoltà più generali che incontra la distribuzione oggi in Italia ad adeguarsi alla struttura dei consumi, costituisce un'anacronistica strozzatura allo sviluppo della produzione in un territorio che, nonostante tutto, dà un notevole contributo alla formazione del reddito agricolo nazionale.

Basta ricordare che le provincie di Napoli, Caserta e Salerno risultano tra le prime cinque d'Italia per apporto al reddito agricolo e che, su 156 mercati ortofrutticoli all'ingrosso esistenti, quello di Giugliano è il primo per quanto riguarda la movimentazione di frutta fresca, con fatturato superiore a quello dei mercati di grandi città come Torino, Milano, Bologna e Roma.

Similare condizione si rileva nella rete distributiva del pesce, incentrata sui mercati di Napoli, Mugnano e Pozzuoli, ciascuno dei quali è all'attenzione delle rispettive amministrazioni comunali per la gravità dei loro problemi.

Per il mercato ittico di Napoli esistono già alcune ipotesi di una sua delocalizzazione, mentre per quello di Pozzuoli, specializzato nel pesce azzurro e per quello di Mugnano, che tratta pesce fresco e congelato, esistono possibilità di ampliamento.

In particolare, per il mercato di Mugnano, alla necessità di ampliamento, si aggiunge l'esigenza di razionalizzare e riunificare i diversi servizi in cui esso si articola, servizi che allo stato attuale risultano estremamente frantumati all'interno del tessuto urbano; si fa notare che il mercato di Mugnano, pur nella suddetta precarietà, ha una movimentazione giornaliera di circa 700 quintali di pesce con un fatturato annuo di circa 20 miliardi di lire.



La valutazione della situazione esistente può costituire un valido stimolo ed offrire i primi contenuti alla definizione di un organico disegno e di un graduale intervento nel settore.

Non può però perdersi di vista l'obiettivo che deve qualificare la formulazione di un programma relativo ai problemi della raccolta, commercializzazione e distribuzione.

In merito alla possibilità di una rapida concretizzazione di un programma vi sono ragioni per ritenere possibile un immediato avvio di tale operazione, sia per il breve che per il medio termine.

Sono al momento già disponibili, infatti, progettazioni per il mercato ortofrutticolo a Giugliano e per un mercato ittico a Mugnano; vi è, inoltre, una indicazione di massima per una struttura commerciale nell'ambito del progetto per l'interporto di Nola.

Si tratta, quindi, di valutare la possibilità di varare per l'immediato, in tutto o in parte, quanto già progettato e, partendo da questi capisaldi, completare il disegno complessivo delle strutture annonarie dell'area metropolitana.

Risulteranno opportune, quindi, indagini per le produzioni (carne, fiori, ecc.) per le quali, al momento, da parte delle municipalità dell'area non sono in corso iniziative, ma per le quali si potranno avere dalla Regione utili direttive.

Il traguardo da raggiungere sarà la realizzazione di grosse strutture specializzate idonee a promuovere l'ottimizzazione del reddito della produzione agricolo-alimentare, attraverso l'eliminazione dell'intermediazione parassitaria, che tanto pesa nella determinazione del prezzo.

Più specificatamente il progetto speciale dovrà farsi carico della realizzazione di una catena di mercati attrezzati (magazzinaggio, borsa merci, impianti frigoriferi, ecc.).

Anche in questo campo è necessario fare riferimento ad interventi programmati o in evidenza, per verificare gli stessi con gli obiettivi del progetto speciale.

Per la riorganizzazione ed il potenziamento dei servizi si ritiene necessario alleggerire la pressione sulla città di Napoli trasferendo nel suo immediato *hinterland* alcuni grandi servizi di distribuzione.

Una specifica operazione si dovrebbe compiere per i servizi annonari, riunificando e localizzando in una unica zona esterna il mercato ortofrutticolo ed il mattatoio, con relativo mercato delle carni, nonché gli altri mercati specializzati di settore che dovrebbero essere a servizio dell'intera area.

A tal fine, è stato recepito uno studio di fattibilità predisposto dal Comune di Napoli per la creazione di una città annonaria nella zona di Volla, secondo le indicazioni del piano regolatore generale.

Tale studio è la linea direttrice per la successiva fase dell'approccio progettuale di cui la Cassa si farà carico.

## 12. Ristrutturazione del tessuto industriale

Per quanto riguarda il terzo obiettivo del progetto speciale riguardante l'occupazione industriale, esso viene ad essere individuato nella ristrutturazione del tessuto industriale dell'area metropolitana attraverso i seguenti interventi:

- a - riqualificazione delle infrastrutture esistenti;
- b - realizzazione di nuove infrastrutture;
- c - creazione di servizi di assistenza collettiva e definizione di azioni promozionali tendenti al richiamo ed all'insediamento di quelle industrie che, per le loro caratteristiche, sono in armonia con la tipologia settoriale definita per gli agglomerati dell'area industriale nell'ambito delle ipotesi di sviluppo della Regione Campania.

Questo tipo di articolazione dell'intervento è indotto dalla globalità di cause che hanno determinato la degradazione del tessuto industriale e prodotto gravi diseconomie ambientali (obsolescenza degli impianti, mancanza di attrezzature specifiche, assenza di azioni volte al potenziamento ed alla riqualificazione infrastrutturale, assenza di nuovi insediamenti, necessità di delocalizzare alcune unità aziendali, ecc.).

La riqualificazione delle infrastrutture esistenti deve comprendere anche interventi connessi con la ristrutturazione del tessuto industriale, così come affermato nelle priorità stabilite per il progetto, proprio per dare economicità e redditività all'intervento disposto. La riqualificazione dovrebbe concretizzarsi in interventi tendenti ad adeguare le infrastrutture alle nuove esigenze, attraverso tre momenti:

- a - potenziando le infrastrutture esistenti;
- b - riconvertendo quelle attuali;
- c - realizzando nuove infrastrutture.

Nell'ambito della riqualificazione delle strutture esistenti, assume particolare importanza e carattere di priorità la ristrutturazione della zona industriale orientale di Napoli, oggi notevolmente congestionata.

L'obiettivo, nel caso specifico, è quello di ottenere un alleggerimento di tale congestione, favorendo, per quanto possibile, anche attraverso operazioni di leasing di rustici industriali, il trasferimento in altre zone al di fuori della conurbazione napoletana del maggior numero possibile di medie e piccole industrie e recuperando, destinandoli a servizi ed infrastrutture civili, gli spazi resisi liberi.

Per poter favorire nuovi insediamenti negli agglomerati esistenti non ancora saturi o in quelli di nuova concezione, si rende necessario procedere ad un potenziamento degli stessi in modo da dotarli di tutte le infrastrutture necessarie agli insediamenti stessi.

Molte volte, infatti, si è assistito al fallimento di una prevista iniziativa industriale nell'ambito degli agglomerati per la richiesta da parte delle industrie interessate di una serie di infrastrutture non ancora esistenti.

Si dovrebbe arrivare altresì alla formazione di veri e propri piani particolareggiati per ogni agglomerato, individuando, con la massima approssimazione possibile e attraverso opportuni studi ed indagini di mercato, i tipi di industria insediabili in modo da poterne prevedere le necessità infrastrutturali.

È da sottolineare che l'azione promozionale sarà tanto più facilitata quanto più agevole sarà la possibilità di insediamento.

Si dovrebbe, quindi, giungere per ogni comparto dell'agglomerato, ad uno standard medio infrastrutturale sul quale innestare facilmente le integrazioni necessarie alle varie specializzazioni di insediamenti.

Un'azione promozionale indotta potrà anche ottenersi attraverso l'insediamento nei vari agglomerati di medie industrie a partecipazione statale ad alto assorbimento di mano d'opera (metalmecchaniche, riparazioni ferroviarie, elettroniche, ecc.).

Sarà opportuno altresì prendere in esame l'ipotesi di insediamento in alcuni agglomerati (quali Giugliano, Aversa, Nola, Marigliano, ecc.) di industrie per la trasformazione dei prodotti agricoli provenienti dalle zone adiacenti.

Qualche agglomerato, non ancora interessato dagli insediamenti industriali, quale ad esempio quello di Nola-Marigliano, può essere oggetto di insediamenti intersettoriali dove, accanto a piccole industrie, possono sorgere centri di servizi di ricerca e di commercializzazione.

È già ipotizzata nell'area di Nola, la localizzazione dell'area interna di espansione portuale con la realizzazione dell'autoporto.

Può ipotizzarsi nella stessa area l'insediamento di un centro di ricerca scientifica e la localizzazione di un grosso centro di distribuzione commerciale potendosi, in entrambi i casi, sfruttare la posizione baricentrica dell'area nolana tra la fascia costiera e le zone interne in modo da poter risultare anche a servizio delle zone suddette.

In ogni caso, come si è già detto, un opportuno studio preventivo di ampio raggio potrà individuare i possibili insediamenti prevedibili nei vari agglomerati.

Un particolare rilievo assume, nell'insieme delle azioni da predisporre in tema di «infrastrutture», la realizzazione di servizi ed azioni promozionali tali da costituire quello strumento unitario, indicato dallo stesso piano quinquennale, per la promozione e lo sviluppo industriale.

## **I criteri per l'elaborazione progettuale e tecnica e per l'avvio degli interventi - 1978-1979**

*Nella riunione del 21 dicembre 1978 il CIPE approva i criteri e le specificazioni di indirizzo programmatico per l'elaborazione tecnica e il primo avvio operativo del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli.*

*È questo l'atto fondamentale di indirizzo generale, di definizione e caratterizzazione degli obiettivi, dei contenuti e dei campi d'intervento del progetto speciale; pertanto si riporta di seguito il testo della deliberazione insieme al relativo documento sui criteri:*

**21 dicembre 1978  
CIPE**

IL CIPE

VISTI gli artt. 1 e 8 della legge 2 maggio 1976, n. 183;

VISTA la propria delibera del 31 maggio 1977, di approvazione del Piano quinquennale per il Mezzogiorno, contenente le indicazioni per l'avvio, secondo le procedure previste dall'art. 8 della sopracitata legge n. 183, del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli;

VISTA la nota n. 13600 del 14 novembre 1978, con la quale il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sottopone all'esame del CIPE, ad interpretazione e puntualizzazione delle indicazioni di cui sopra, il documento contenente i criteri e le specificazioni programmatiche per l'elaborazione tecnica e il primo avvio operativo del medesimo progetto speciale;

UDITA la relazione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno;

#### PRENDE ATTO

dei criteri e delle specificazioni di indirizzo programmatico di cui alle premesse, approvandole, ed autorizza il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno a dare disposizioni alla Cassa per l'elaborazione tecnica e progettuale del progetto speciale e per il primo avvio operativo degli interventi urgenti in conformità ai criteri medesimi.

Il progetto speciale suddetto, da sottoporre al Comitato ai sensi dell'art. 8 della legge n. 183 citata in premessa, dovrà altresì contenere l'indicazione dei termini finanziari e temporali per la realizzazione delle opere.

### CRITERI PER LA FORMULAZIONE E IL PRIMO AVVIO OPERATIVO DEL PROGETTO SPECIALE PER L'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI (DICEMBRE 1978)

#### **Criteri per l'avvio del progetto**

Il progetto speciale per l'area metropolitana ha come obiettivo quello di concorrere a conferire valori effettivamente metropolitani alla città e al suo immediato retroterra che presentano connotati di concentrazione demografica e di servizi cui corrisponde degrado e congestione urbanistica, scarsa presenza di apparato industriale e terziario superiore e bassa qualificazione ed efficienza dei servizi stessi.

Il progetto concorrerà a promuovere il rafforzamento e la riqualificazione delle funzioni metropolitane e, nel contempo, ad evitare che questo rafforzamento si risolva in ulteriore congestione.

Questa congiunta rappresentazione di obiettivi costituisce un vincolo programmatico del progetto.

Il progetto speciale concorrendo alla definizione di un disegno di riqualificazione dell'assetto metropolitano, dovrebbe avvalersi di una preventiva definizione di tale disegno. In assenza, possono determinarsi elementi di incertezza in materia di titolarità e di responsabilità: tra gli organi istituzionali e gli strumenti di formazione delle decisioni riguardanti i piani di assetto e di sviluppo (Regioni ed altri Enti locali) e gli organi e gli strumenti dell'intervento straordinario (Cassa per il Mezzogiorno, organi di programmazione dell'intervento straordinario, progetti speciali).

Per dare la massima chiarezza al contesto di questo progetto speciale si sottolinea che esso non può identificarsi con il disegno di assetto ma concorre alla sua realizzazione, ancorché tale disegno sia espresso sotto forma di opzioni e di indicazioni di massima da parte degli organi competenti.

In altri termini il progetto speciale assume un ambito di obiettivi e responsabilità diversi e più circoscritti rispetto al disegno di assetto e di sviluppo dell'area metropolitana e alle politiche di promozione e gestione dell'area stessa.

Da questa chiarezza di impostazione consegue che il progetto speciale per i propri obiettivi assume un arco temporale, un ambito spaziale, un limite funzionale, finanziario e di responsabilità riferiti al carattere proprio di un intervento circoscritto, quale, ad esempio, in termini temporali, l'arco del triennio; sotto il profilo territoriale questa stessa esigenza di definizione porta, per il momento, a concentrare gli interventi nel capoluogo. Cioè, al fine di dare maggiore incisività alla fase di avvio del progetto per ora limitato al periodo 1978-1981, sarà data priorità agli interventi di riqualificazione delle funzioni metropolitane che sono dislocate nel capoluogo. Ciò non significa affermare una definizione dei limiti dell'area metropolitana coincidente con il perimetro urbano di Napoli. Inoltre, va considerato che la priorità indicata non esclude la possibilità di intervenire fuori da quel confine quando sia chiaramente dimostrata la stretta correlazione tra l'intervento e la riqualificazione delle funzioni dislocate nel capoluogo.

Il progetto speciale non è un documento statico ma un processo, per cui, pur avendo definito per il suo avvio e per la compiutezza di ciascun intervento da attuare un ambito spazio-temporale circoscritto, dal punto di vista metodologico la sua impostazione e la conseguente analisi territoriale, gli studi e le proiezioni temporali, terranno conto di questa caratteristica sostanziale.

Il progetto speciale interviene sulle seguenti funzioni: viabilità e porti; industriale; terziaria e commerciale; recupero del patrimonio edilizio esistente e riqualificazione del tessuto urbano; culturale e terziaria superiore.

*Strutture portuali.* - Nell'ambito della funzione dei trasporti un ruolo peculiare assumono le strutture portuali. L'intervento per il potenziamento di queste strutture potrà essere realizzato nell'ambito del sistema portuale da Bacoli a Salerno.

L'intervento riguarderà le strutture fisse e concorrerà, entro limiti temporali, funzionali e finanziari che devono essere riferiti all'operatività di un triennio (in termini di impegno), alla realizzazione del disegno di sistema portuale ed al coordinamento delle funzioni riguardanti quindi sia il porto di Napoli che i porti minori.

Il potenziamento delle strutture portuali potrà prevedere l'acquisizione, l'attrezzatura e il collegamento di nuove aree di deposito anche non contigue, nonché strutture di collegamento del porto di Napoli con le zone industriali dell'entroterra (interporto).

L'intervento del progetto speciale dovrà tenere conto delle opere programmate con l'intervento ordinario.

*Infrastrutture di viabilità.* - Con particolare riguardo ai traffici pendolari, l'obiettivo del progetto speciale in questo settore è quello di accrescere il livello di efficienza e il grado di fruibilità dei servizi metropolitani, soprattutto quelli di livello superiore concentrati nel capoluogo e, contestualmente, di decongestionare l'area urbana eliminando le attuali diseconomie.

Per quanto riguarda gli interventi esterni al perimetro urbano, e in genere i nuovi tronchi, sia viarii che ferroviari, essi saranno, preventivamente a ogni decisione di intervento, fatti oggetto di uno specifico studio dell'attuale situazione dei flussi pendolari, al fine di individuare nell'ambito del disegno di assetto che è stato o sarà determinato dagli organi competenti, le possibili alternative di intervento da sottoporre alle decisioni politiche (sia per l'intervento ordinario che straordinario).

*Funzione industriale.* - L'intervento in questo settore consisterà nel completamento e nella razionalizzazione degli agglomerati delle aree industriali non comprese nella cintura urbana; nella ristrutturazione e riqualificazione delle aree industriali interne, con azioni volte all'alleggerimento della congestione della fascia costiera e nella definizione di azioni promozionali tendenti a sostituire nelle zone più prossime alla città, con piccole e medie industrie ad alto contenuto di tecnologia e di ricerca, le preesistenti industrie di base e/o inquinanti.

Gli interventi di questo settore sono da coordinare strettamente con i programmi delle infrastrutture industriali, che opereranno per gli agglomerati esterni; l'attrezzatura e la realizzazione delle aree industriali interne al centro urbano saranno a carico del progetto speciale.

*Funzione terziaria e commerciale.* - Il progetto speciale tenderà alla razionalizzazione del sistema di strutture di mercato collegate ai fabbisogni anonari dell'area metropolitana in maniera da garantire continuità, economicità e qualità degli approvvigionamenti, assicurando un rapporto più diretto tra produzione e consumo, e relative strutture.

Le esigenze connesse al mercato alla produzione saranno considerate nell'ambito del progetto speciale per la commercializzazione. Tuttavia, il progetto speciale per l'area metropolitana potrà intervenire per il completamento ed il potenziamento di strutture di mercato alla produzione esistenti o comprese nel programma già approvato per il 1978.

*Funzione di recupero del patrimonio edilizio esistente e riqualificazione del tessuto urbano.* - Per quanto attiene alla riqualificazione civile della città, il progetto speciale può costituire un efficace supporto tecnico, organizzativo e finanziario.

A questo riguardo si potranno prevedere interventi a carattere intensivo per il risanamento integrale di lotti o di singoli immobili particolarmente degradati o di interesse storico, volti anche alla riqualificazione delle attività produttive (artigianali e commerciali).

Tali interventi si presentano particolarmente complessi per la pluralità di soggetti competenti, per il numero di cittadini coinvolti, per le difficoltà operative.

Questa complessità sottolinea che nell'azione di risanamento, anche in considerazione dell'elevato impegno finanziario, si operi con la necessaria gradualità, nel senso di programmare per lotti «finiti» o funzionali di cui sia assicurata l'integrale copertura finanziaria.

La gradualità in questo caso consente anche l'acquisizione di una metodologia di intervento e di strumenti operativi.

Qualora le azioni di risanamento determinassero esigenze di delocalizzazione, temporanea o permanente, di attività commerciali, artigianali o di residenze, sarà necessario, ai fini della programmazione, assicurarsi preliminarmente della disponibilità della strumentazione urbanistica prevista dalle norme vigenti e dell'avvenuto espletamento delle procedure attuative; nell'impegno di spesa si procederà per fasi, acquisendo preliminarmente la disponibilità delle aree e degli immobili e passando, successivamente, alla realizzazione delle opere.

*Funzione culturale e terziaria superiore.* - Nel quadro della riqualificazione delle funzioni metropolitane dell'area che il progetto speciale concorrerà a promuovere, particolare importanza riveste la funzione culturale.

Per tale settore, nell'area sono previsti importanti interventi a favore delle strutture universitarie sia a carico della legge ordinaria che della stessa legge n. 183.

Inoltre, attraverso il progetto speciale per la ricerca scientifica potranno essere previste azioni di rafforzamento o creazione di centri di ricerca.

Il progetto speciale per l'area metropolitana dovrà coordinarsi con questi interventi.

*Alla delibera del CIPE del 21 dicembre 1978, trasmessa con nota del 1 marzo 1979, fanno seguito le direttive del Ministro del 15 Maggio 1979, n. 2719, con le quali si invita la Cassa*

**15 maggio 1979**  
**Direttiva**  
**Ministeriale**

a provvedere alla elaborazione tecnica e progettuale nel quadro dei criteri e delle specificazioni di indirizzo programmatico di cui al documento esaminato dal CIPE attivando anche, di intesa con la Regione Campania e con il Comune di Napoli, le possibili azioni per la fase di primo avvio del progetto, ivi compresa la programmazione e la progettazione degli interventi.

A tal fine l' Istituto dovrà promuovere un'apposita conferenza di servizio con la Regione, con il Comune e con gli altri soggetti interessati (Aziende municipalizzate, ecc.) onde acquisire lo stato della programmazione a livello territoriale e di settore, lo stato di programma annuale 1978 e le necessarie indicazioni relative al suo completamento funzionale, oltre che le prime indicazioni operative; e ciò per pervenire all'individuazione delle fondamentali scelte infrastrutturali ed attivare i necessari studi di fattibilità, di convenienza e le relative progettazioni.

... il collegio ...

... con l'intervento ...

... di ...

... in generale ...

... e nella ...

... infrastrutture ...

... del sistema di ...

... progetto ...

... tessuto urbano ...

... interventi ...

... copertura finanziaria ...

... intervento e di ...

... programma ...

... importanza ...

... interventi a favore delle strutture universitarie ...

Sintesi  
degli indirizzi relativi  
ai programmi annuali

## 4 le proiezioni operative nei programmi annuali

23 maggio 1978  
Direzione  
Ministero

- sintesi degli indirizzi relativi ai programmi annuali
- schede sull'attuazione dei programmi annuali 1978-1980

22 dicembre 1978  
Direzione  
Ministero

Il presente documento, in data 23 maggio 1978, è stato approvato dal Consiglio di Stato e ha per oggetto la sintesi degli indirizzi relativi ai programmi annuali 1978-1980, con particolare riferimento alle attività di ricerca e sviluppo, e alla loro attuazione nei programmi annuali 1978-1980. Il presente documento è stato approvato dal Consiglio di Stato e ha per oggetto la sintesi degli indirizzi relativi ai programmi annuali 1978-1980, con particolare riferimento alle attività di ricerca e sviluppo, e alla loro attuazione nei programmi annuali 1978-1980.

Il presente documento, in data 22 dicembre 1978, è stato approvato dal Consiglio di Stato e ha per oggetto la sintesi degli indirizzi relativi ai programmi annuali 1978-1980, con particolare riferimento alle attività di ricerca e sviluppo, e alla loro attuazione nei programmi annuali 1978-1980. Il presente documento è stato approvato dal Consiglio di Stato e ha per oggetto la sintesi degli indirizzi relativi ai programmi annuali 1978-1980, con particolare riferimento alle attività di ricerca e sviluppo, e alla loro attuazione nei programmi annuali 1978-1980.

# 4 le proiezioni operative nei programmi annuali

- sintesi degli indizi relativi ai programmi annuali
- schede sull'attuazione dei programmi annuali 1978-1980



## Sintesi degli indirizzi relativi ai programmi annuali

*Le proposte formulate dalla Cassa per il programma annuale 1977 non sono state approvate, rinviandosi nelle direttive del Ministro n. 3690, dell'8 agosto 1977 la formulazione di proposte articolate «nel quadro dello schema metodologico e operativo richiesto con la direttiva del 4 luglio 1977, n. 2866».*  
*Le prime proiezioni operative del progetto speciale sono quindi contenute nel programma annuale 1978.*  
*In vista della predisposizione di quest'ultimo*  
*la direttiva del Ministro n. 6945, del 23 maggio 1978 ha previsto specificamente per i progetti speciali di nuova impostazione, che la Cassa formulasse*

**23 maggio 1978**  
**Direttiva**  
**ministeriale**

le proposte, ai fini del programma per il 1978, contestualmente a quelle da porre a base per l'esame del CIPE e riguardanti l'elaborazione tecnica dei rispettivi progetti speciali, espresse almeno sotto forma di quadro di riferimento globale degli obiettivi, dei limiti territoriali e settoriali e dei contenuti. Dette proposte, che saranno formulate d'intesa con le regioni, riguarderanno interventi già provvisti almeno di progettazione di massima e che siano avviabili ad appalto, anche mediante procedure speciali, entro il 1978.

*Il quadro delle proposte presentate, secondo gli indirizzi progressivamente dati, è riportato nell'allegato B della parte terza (vedi pag. 54) ed è stato in parte tradotto nel programma di interventi approvato e trasmesso con direttiva del Ministro n. 10390, del 7 agosto 1978, nella quale tra l'altro si prevede in via generale che «le opere che alla data del 31 dicembre 1978 non risultassero approvate ed avviabili concretamente all'appalto saranno riprese in esame nell'ambito del programma 1979».*  
*I criteri generali e quelli particolari per questo progetto speciale, dati per il programma 1978, sono dettati nella citata direttiva n. 6945 anche ai fini del programma 1979, per la formulazione del quale, successivamente, il Ministro, con direttiva n. 15441, del 22 dicembre 1978 prevede specificamente per quanto riguarda Napoli che*

**22 dicembre 1978**  
**Direttiva**  
**ministeriale**

nelle more dell'approvazione da parte del CIPE dei documenti trasmessi a codesta Cassa con nota del 14 novembre 1978, saranno tempestivamente avviati contatti con le Regioni e le altre Amministrazioni interessate, al fine di pervenire, sulla scorta delle indicazioni fornite da detti documenti, all'individuazione degli interventi da avviare nel 1979 nell'ambito dei due progetti speciali per le aree metropolitane. Saranno previsti interventi che siano coerenti con i criteri stabiliti nei citati documenti tenendo anche conto di configurare una linea di continuità organica con gli interventi già programmati per l'anno 1978.

Le proposte di programma potranno essere completate allorquando saranno meglio definite le intese e acquisite le indicazioni delle Amministrazioni locali interessate.

*Il criterio dell'intesa tra la Cassa e la Regione interessata, per la formulazione delle proposte relative all'area metropolitana per l'anno 1979, viene ribadito nella direttiva n. 5362, del 26 aprile 1979, con la quale si trasmette il decreto ministeriale — di pari data — di approvazione del programma annuale 1979, ove si prevede una riserva di integrazione successiva con il dettaglio degli interventi relativi ai nuovi progetti speciali.*  
*Durante la definizione di tali proposte da parte della Cassa il Ministro, con nota n. 5083 del 2 maggio 1979 autorizza a stralcio un intervento per la costruzione di alloggi popolari, finalizzati alla sistemazione delle famiglie da sgomberare con le opere di programma, e con successiva nota n. 2719 del 15 maggio 1979 «invita la Cassa a voler promuovere una apposita conferenza di servizio con la Regione, il Comune e con altri soggetti interessati (aziende municipalizzate, ecc.), al fine di acquisire lo stato di programmazione a livello territoriale e di settore, lo stato di attuazione del programma annuale 1978 e le*

necessarie indicazioni relative al suo completamento funzionale, oltre che le prime indicazioni operative; e ciò per pervenire alla individuazione delle fondamentali scelte infrastrutturali ed attivare i necessari studi di fattibilità, di convenienza e le relative progettazioni».

In ottemperanza alla direttiva ministeriale vengono tenute a Napoli, il 7 giugno ed il 21 giugno 1979, due conferenze di servizio tra funzionari della Regione, del Comune di Napoli, dell'ANAS, della Cassa, del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della provincia di Napoli, del Consorzio autonomo del porto e di altre amministrazioni locali.

Nel corso di dette conferenze — in relazione all'attuazione del programma 1978 e allo stato di avanzamento della programmazione territoriale e di settore — vengono elaborate alcune proposte operative e le prime indicazioni per la formulazione dei successivi programmi, che la Cassa rimette alla Regione con nota del 26 luglio 1979, n. 323.

Seguono, poi, le riunioni del 18 ottobre e del 7 novembre 1979 presso il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, nonché la direttiva ministeriale n. 15007 del 20 dicembre 1979, per la formulazione delle proposte di programma per il 1980, e la lettera del 7 gennaio 1980, n. 350, della Regione Campania, con proprie opzioni ed indicazioni, le quali, ulteriormente messe a punto nella riunione congiunta tra la Cassa e la stessa Regione, tenuta il 28 gennaio 1980, sono trasfuse nella proposta di programma per il 1980, che il Consiglio di Amministrazione della Cassa medesima rimette al Ministro con delibera del 12 marzo 1980.

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, con decreto del 21 giugno 1980, trasmesso con nota n. 6594 di pari data, approva il programma annuale 1980, facendo riserva di successive integrazioni in relazione all'acquisizione di ulteriori disponibilità finanziarie.

Nelle schede che seguono è riportato lo stato di attuazione aggiornato dei programmi annuali 1978-1980.

Come può rilevarsi, a tutt'oggi, a fronte di previsioni di programma per 197.562 milioni di lire (relative a 24 interventi), sono stati approvati 13 progetti e 3 perizie studi, con un impegno di 90.377 milioni, destinato ad aumentare sensibilmente nei prossimi mesi, con la approvazione delle nuove opere previste nel programma 1980, di recente formulazione.

## **SCHEDE SULL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI ANNUALI 1978-1980**

Decreti del Ministro per il Mezzogiorno del 7 agosto 1978, 26 aprile 1979 e 21 giugno 1980

<b>Progetto numero</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Importi di programma (milioni di lire)</b>	<b>Impegni assunti (milioni di lire)</b>	<b>Stato d'attuazione</b>
<b>INFRASTRUTTURE PORTUALI</b>				
<b>Porto di Napoli</b>				
31/002	Copertura dell'alveo del Pollena e ristrutturazione dei piazzali	4.000	3.518	Approvato il 12-7-1979; lavori in corso
31/003	Rete di fognatura interna	2.000	2.000	Approvato il 12-7-1979; lavori in corso
<b>Porto di Castellammare</b>				
31/004	Diga foranea e potenziamento della protezione a mare	6.162	6.162	Approvato il 16-1-1980; in corso d'appalto
31/004/1	Ampliamento della Calata Marinella	6.500	—	Progetto in istruttoria

## SCHEDE SULL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI ANNUALI 1978-1980

Decreti del Ministro per il Mezzogiorno del 7 agosto 1978, 26 aprile 1979 e 21 giugno 1980

Progetto numero	Descrizione	Importi di programma (milioni di lire)	Impegni assunti (milioni di lire)	Stato d'attuazione
<b>Porto di Torre Annunziata</b>				
31/005	Prolungamento della diga foranea	8.000	—	Progetto in rielaborazione
31/006	Ampliamento della banchina Crocelle	2.000	1.930	Approvato il 12-7-1979; lavori in corso
<b>Porto di Salerno</b>				
31/007	Completamento della calata di riva a ponente del molo trapezio	4.000	3.352	Approvato 12-7-1979; lavori in corso
<b>INFRASTRUTTURE DI GRANDE VIABILITÀ</b>				
31/008	Asse viario Doganella-Centro direzionale-Ponticelli-Pomigliano: tronco Cercola-S. Anastasia	12.600	13.401	Approvato il 19-12-1978; lavori in corso
31/025	Asse viario Pomigliano - Ponticelli - Centro direzionale: svincoli su tratto autostrada - via De Roberto per collegamento impianto di depurazione Napoli Est e autoparco comunale	3.000	—	Progetto in istruttoria
31/050	Asse di penetrazione nell'area metropolitana a servizio del comprensorio settentrionale napoletano: 1° lotto	10.000	—	Progettazione in corso
<b>FUNZIONE INDUSTRIALE</b>				
31/009	Raccordo della perimetrale di Pomigliano d'Arco al pendolo dell'asse di supporto	4.000	4.542	Approvato il 19-12-1978; lavori in corso
<b>TRASPORTI PUBBLICI</b>				
31/010	Ferrovia circumvesuviana: bretella S. Maria del Pozzo-Volla a servizio degli insediamenti industriali di Pomigliano d'Arco: primo lotto	19.500	—	Progetto rielaborato in istruttoria
<b>FUNZIONE COMMERCIALE</b>				
31/011	Completamento della centrale ortofrutticola di Nocera-Pagani	7.800	7.844	Approvato il 9-7-1980; in corso gara d'appalto
31/013	Mercato ortofrutticolo di Giugliano: primo lotto	16.000	12.611	Approvato il 26-6-1980
31/014	Distribuzione commerciale ittica di Mugnano	10.000	4.927	Approvato il 9-7-1980

## SCHEDE SULL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI ANNUALI 1978-1980

Decreti del Ministro per il Mezzogiorno del 7 agosto 1978, 26 aprile 1979 e 21 giugno 1980

Progetto numero	Descrizione	Importi di programma (milioni di lire)	Impegni assunti (milioni di lire)	Stato d'attuazione
31/015	Mercato ittico di Pozzuoli	8.200	5.741	Approvato il 30-4-1980;
31/016	Mercato ittico di Salerno	3.000	6.400	Approvato il 25-1-1979; in riesame la ubicazione nel porto
31/043	Completamento del mercato dei fiori di Ercolano	2.600	—	Progetto in rielaborazione; in attesa del parere della Regione
<b>RISTRUTTURAZIONE URBANA</b>				
31/047/1	Svincolo dalla tangenziale per l'area di Mergellina: primo lotto	5.000	—	Progettazione in corso
31/044	Svincolo dalla tangenziale per la zona ospedaliera	5.500	—	Progetto in istruttoria; necessaria variante di P.R.G.
31/045	Svincolo zona Vomero: ramo di collegamento con via Galdieri e ramo di collegamento con Via De Ruggiero: primo lotto	21.700	—	Progetto in istruttoria
31/037	Attrezzature a verde pubblico dell'area di Secondigliano ricadente nel comprensorio di intervento della Legge n. 167	6.000	—	Progettazione in corso
<b>EDILIZIA</b>				
31/019	Intervento connesso con le espropriazioni necessarie per le opere di programma: realizzazione di 696 alloggi nel comparto L ed M del comprensorio 167 di Secondigliano: Primo lotto, 401 alloggi	17.000	17.283	Approvato il 12-7-1979; lavori in corso
31/020	Secondo lotto, 295 alloggi	13.000	—	Progetto in istruttoria
<b>STUDI ED INDAGINI</b>				
31/001	Studi e indagini per infrastrutture portuali	—	125	In corso
31/010	Città annonaria di Napoli: studio di fattibilità	—	217	Ultimato
31/411	Rilevamenti batimetrici e indagini geognostiche	—	324	In via di ultimazione
<b>TOTALI</b>		<b>197.562</b>	<b>90.377</b>	

## 5 gli studi

- finalità e metodologia degli studi
- studio socio-economico
- studio per il risanamento urbano
- piano di ristrutturazione e di incremento produttivo della zona industriale orientale
- studio sulla struttura del tessuto produttivo locale
- studio per il potenziamento del sistema portuale campano
- studio per il potenziamento e l'integrazione dei sistemi di trasporto
- studio per la razionalizzazione della distribuzione commerciale
- studio per la verifica dei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale
- studio sull'organizzazione amministrativa dell'area metropolitana
- studio per la localizzazione di nuovi insediamenti residenziali

SCHEDA SULL'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI ANNUALI 1975-1980

Dati del Ministero Pubblica Istruzione al 31/12/1979 e al 30/6/1980

Progetto	Descrizione	Importo programmato (milioni di lire)	Impegni assunti (milioni di lire)	Stato d'attuazione
11015	Attrezzatura di aule	1000	1000	Approvato il 30-4-1980;
11016	Attrezzatura di aule	1000	1000	Approvato il 25-1-1978; in esame la ubicazione nel porto
11017	Completamento dell'edificio per il liceo	1000	1000	Progetto in elaborazione; in attesa del parere dell'Ufficio
<b>SEZIONE UNIVERSITÀ</b>				
11018	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Finalità e metodologia degli studi; Programmazione in corso
11019	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Studio socio-economico; Programmazione in corso
11020	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Studio per il risanamento urbano; Approvato dal P.R.G.
11021	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Piano di ristrutturazione e di incremento di industrie orientate; Progetto in istruttoria
11022	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Studio sulla struttura del tessuto produttivo; Progetto in corso
11023	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Studio per il potenziamento del sistema produttivo; Progetto in corso
11024	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Studio per il potenziamento e l'integrazione dei sistemi di trasporto; Progetto in corso
11025	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Studio per la razionalizzazione della distribuzione commerciale; Progetto in corso
11026	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Studio per la verifica dei piani regolatori delle aree industriali; Approvato il 12-7-1979; Progetto in istruttoria
11027	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Studio sull'organizzazione amministrativa dell'area metropolitana; Progetto in istruttoria
11028	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Studio per la localizzazione di nuovi insediamenti industriali; Progetto in istruttoria
11029	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Progetto in corso
11030	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Progetto in corso
11031	Progetto di ricerca per la ricerca in campo di ricerca	1000	1000	Progetto in corso
<b>TOTALI</b>		<b>10000</b>	<b>10000</b>	

## Finalità e metodologia degli studi

*Come si rileva dalla lettura di quanto precede, in più occasioni, sia nella fase preliminare d'impostazione che nella successiva fase d'avvio del progetto speciale, così come nei vari documenti propedeutici concordati con la Regione Campania e con il Comune di Napoli, si è posto l'accento sull'esigenza pregiudiziale di disporre preventivamente di una serie di studi di base sui principali aspetti e problemi della «realtà territoriale dell'area metropolitana», così da acquisire la conoscenza complessiva di parametri, indicatori, variabili e vincoli necessari per l'analisi e la valutazione delle soluzioni progettuali alternative, tra cui va scelta la combinazione ottimale nei riguardi degli obiettivi prefissi.*

*Gli orientamenti e le scelte di intervento non possono essere basati soltanto sulle intuizioni e sulle istanze politiche, ma devono discendere da un'analisi scientifica, ed il più possibile rigorosa, delle reali potenzialità, risorse ed esigenze del sistema metropolitano, al fine di individuare i «nodi» strategici, eliminare le strozzature e correggere le tendenze negative, senza innescare processi di ulteriore squilibrio nel territorio.*

*Inoltre deve essere possibile il confronto e la continua verifica della validità e dell'efficienza delle scelte.*

*Non v'è dubbio — sulla scorta delle varie considerazioni svolte nelle pagine precedenti — che questa è l'unica linea di metodo concettualmente corretta per un valido e sistematico approccio alla comprensione dei molteplici fenomeni ed aspetti presenti nella complessa ed articolata realtà di un'area metropolitana così diversificata e problematica, carica di fermenti, di squilibri, di discordanze e di peculiarità come quella napoletana.*

*Questa impostazione metodologica è stata tenuta presente nella definizione degli studi; da ciascuno di essi si rileva, infatti, l'esigenza del «conoscere», intesa non come indagine statica fine a se stessa, ma come processo dinamico di analisi-progetto, volto a fare chiarezza nelle situazioni e ad individuare le soluzioni progettuali praticabili.*

*Tale concetto informatore è posto bene in evidenza nello studio socio economico, che mira appunto a discernere criticamente gli aspetti determinanti dell'attuale situazione economico-sociale dell'area, in rapporto alle direttrici di sviluppo produttivo, sociale e civile, per individuare le cause di fondo delle attuali carenze, disfunzioni e disarmonie ed elaborare strumenti, tipologie e proposte specifiche d'intervento, a vari livelli, per favorire la crescita più equilibrata dell'area.*

*Lo stesso criterio-guida informa tutti gli studi di settore, che riguardano i principali campi di interesse del progetto speciale: la portualità, il sistema dei trasporti, il risanamento urbano e produttivo del territorio metropolitano, la ristrutturazione industriale, la razionalizzazione della rete commerciale, gli insediamenti residenziali, l'organizzazione amministrativa dell'area.*

*Nella redazione degli studi, alla quale contribuiranno eminenti personalità scientifiche e professionali, accanto ad istituti di ricerca e amministrazioni locali, la Cassa non sarà estranea, sia nella fase di elaborazione che in quella conclusiva, facendo partecipare propri funzionari all'attività dei singoli gruppi di lavoro e coordinando i gruppi stessi attraverso la struttura responsabile del progetto speciale, in stretto collegamento con la Regione Campania e con il Comune di Napoli.*

*Così verrà assicurata organicità e speditezza nel procedere e nel contempo sarà possibile, in ogni momento dell'elaborazione, ottenere utili indicazioni per eventuali scelte e i necessari riscontri sulla validità delle impostazioni, nonché una convergenza di intenti a tutti i livelli. Infatti, via via che dal progresso degli studi verranno evidenziati singoli problemi di intervento, saranno attivate prontamente le relative progettazioni (di fattibilità, di massima ed esecutive), avviando, così, un processo iterativo di proposizione e di verifica con possibilità di dar corso tempestivamente agli interventi, anticipando razionalmente alcune iniziative operative.*

*Dopo tale premessa si riportano di seguito, in sintesi, i contenuti degli studi, che sono stati precisati in base alle indicazioni fornite dalla Regione Campania con la lettera 24 gennaio 1980, n. 1442.*

L'analisi dovrebbe, inoltre, considerare la situazione attuale e le prospettive d'espansione del settore artigiano.

Lo studio è finalizzato all'individuazione e messa a punto di orientamenti, in ordine alle azioni da porre in atto per la promozione dello sviluppo delle attività produttive locali, industriali e artigianali, e per l'incremento dell'occupazione in questi settori.

### **Studio per il potenziamento del sistema portuale campano**

Lo studio tende a formare un disegno globale del sistema portuale del golfo di Napoli e del litorale campano, che affronti il problema della «portualità del golfo» secondo i criteri della salvaguardia delle strutture esistenti e necessarie, delle mutate esigenze tecniche e funzionali, del rispetto delle vocazioni merceologiche e settoriali.

Nell'ambito di tale studio andrà definita la funzione e la specializzazione dei porti minori rispetto al porto di Napoli, nonché la posizione di quest'ultimo rispetto agli altri porti regionali e nazionali.

Lo studio dovrà quindi non solo riguardare l'aspetto territoriale ma anche quello dell'organizzazione e della gestione portuale, al fine anche di studiare la possibilità di riduzione dei costi delle operazioni portuali che rappresentano un notevole handicap soprattutto per il porto di Napoli.

Nello studio da elaborare non si dovrà trascurare l'importanza del traffico passeggeri per le isole e le altre località del golfo di Napoli, nonché l'esigenza di creare, nell'ambito del golfo, alcuni approdi turistici per la nautica da diporto, in continua espansione.

Lo studio dovrà, quindi, pervenire ad uno schema di piano entro il quale definire tutti gli interventi ordinari e straordinari tendenti a rilanciare la funzione portuale di Napoli coordinata con quella degli altri scali del golfo e del litorale campano, nel quadro di un'organica specializzazione funzionale che esalti al massimo il ruolo e l'efficienza di ciascuno.

### **Studio per il potenziamento e l'integrazione dei sistemi di trasporto**

Lo studio riguarda il potenziamento e l'integrazione dei sistemi di trasporto su ferro e su gomma, estesi a livello regionale, con particolare riguardo agli interscambi, ai flussi pendolari, e alla valorizzazione dei trasporti collettivi nell'area metropolitana.

Esso dovrà necessariamente trascendere i limiti dell'area metropolitana ed estendersi, pertanto, all'ambito regionale per le proiezioni che i collegamenti hanno all'esterno dell'area stessa.

Lo studio tenderà a creare un vero e proprio piano regionale dei trasporti che, tenendo conto anche degli interventi programmati dalle Ferrovie dello Stato, razionalizzi e potenzi sia i collegamenti tra l'area metropolitana e le zone interne, sia quelli all'interno dell'area stessa, con particolare riguardo alle esigenze di orario dei lavoratori pendolari.

Lo studio dovrà prevedere il necessario coordinamento funzionale e le eventuali integrazioni ed adeguamenti delle linee ferroviarie secondarie e delle altre infrastrutture di trasporto.

Occorrerà altresì individuare, anche e mezzo di un modello matematico, i punti di interscambio tra le linee ferrate ed i trasporti su gomma, in modo da rendere capillare la penetrazione del trasporto pubblico in tutti i comuni della regione, alleggerendo altresì la congestione dei trasporti automobilistici extra-urbani sulla città.

In effetti le dorsali dei collegamenti tra Napoli e il suo retroterra dovrebbero essere quasi esclusivamente di tipo ferroviario, mentre le diramazioni dai punti di interscambio ai vari comuni dell'*hinterland* dovrebbero essere servite esclusivamente da autolinee. Occorrerà quindi procedere ad una verifica di tale ipotesi organizzativa.



Analogamente, nell'ambito dell'area metropolitana, lo studio dovrà portare a una definizione del necessario coordinamento tra le varie ferrovie (principali e secondarie) e alla concentrazione in idonei punti di interscambio dei terminali delle autolinee urbane destinate a servire da supporto e da integrazione delle linee ferroviarie, così da pervenire ad un vero e proprio sistema metropolitano dei trasporti, con il coordinamento, oltre che delle percorrenze, anche degli orari e delle tariffe.

## II° Operazione integrata Napoli

### **Studio per la razionalizzazione della distribuzione commerciale**

Lo studio, da estendere a tutta la regione, partirà da una puntuale indagine conoscitiva sulla rete commerciale regionale, mirante a verificare la validità e l'efficienza degli attuali sistemi di distribuzione all'ingrosso, nonché delle localizzazioni dei centri di distribuzione, ad individuare le eventuali strozzature e le situazioni di blocco ed a definire, quindi, in tutti i suoi aspetti, la problematica della distribuzione commerciale nell'area metropolitana nella quale si svolgono attività a servizio di un *hinterland* molto ampio, comprendente anche territori extra-regionali (basso Molise, Potentino, ecc.).

Lo studio dovrà considerare, con particolare priorità, la situazione del comparto dei prodotti agricolo-alimentari ed analizzare l'entità ed i flussi dei rifornimenti alimentari (soprattutto agricoli) dall'esterno verso l'area metropolitana, nonché i collegamenti tra i vari centri di distribuzione. Saranno, altresì, individuate le strutture atte ad organizzare la conservazione, la trasformazione ed il trasporto dei prodotti interessanti il sistema di distribuzione e di consumo dell'area, anche con riferimento al movimento import-export: ciò al fine di fornire orientamenti per migliorare i rapporti tra «complesso agricolo regionale» e industria di trasformazione.

Pertanto, dopo la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari all'individuazione dei flussi commerciali e delle principali utenze, sia attuali che potenziali, si procederà alla localizzazione ed al dimensionamento di massima delle strutture occorrenti al soddisfacimento dei livelli di mercato per tutte le componenti merceologiche, sia con riferimento a quelle di carattere regionale, sia a quelle più propriamente attinenti ai fabbisogni della distribuzione all'ingrosso nell'area metropolitana, tenendo conto delle nuove infrastrutture di mercato in via di realizzazione o programmate, delle quali sono da valorizzare al massimo i ruoli, con particolare riferimento a quelli per la commercializzazione dei prodotti agricoli (mercati di Giugliano, Nocera-Pagani, ecc.).

### **Studio per la verifica dei piani regolatori delle aree di sviluppo industriale (ASI)**

Lo studio tende ad accertare e a verificare la situazione degli insediamenti industriali e dell'utilizzazione dei suoli nei vari agglomerati A.S.I. delle province di Napoli e Caserta, rientranti nell'area metropolitana o comunque gravitanti su di essa.

Lo studio dovrà quindi compiere, anzitutto, anche a livello cartografico, un censimento degli insediamenti industriali, delle aree disponibili, delle infrastrutture realizzate e da realizzare nei vari agglomerati.

Sulla base di tali dati e tenendo conto anche delle previsioni di ristrutturazione della zona industriale orientale di Napoli e della particolare utilizzazione dell'agglomerato di Nola-Marigliano, si dovrà procedere ad una verifica circa la possibilità di ulteriori insediamenti negli agglomerati esistenti, alle proposte di possibili ampliamenti ed integrazioni di essi, nonché dell'eventuale localizzazione di nuovi agglomerati.

Inoltre, attraverso opportune ricerche di mercato, si dovrà pervenire alla caratterizzazione qualitativa e quantitativa dei possibili ulteriori insediamenti negli agglomerati esistenti ed in quelli futuri.

In particolare, accogliendo un'indicazione emersa nella riunione tenuta il 7 novembre 1979, presso

il Ministro per il Mezzogiorno, si dovrà studiare, ad esempio, la possibilità di riutilizzare l'area ex-Rodiatece di Casoria per insediarvi piccole industrie.

Lo studio dovrà essere condotto in stretto coordinamento con i gruppi incaricati del piano di ristrutturazione della zona industriale orientale e dello studio della struttura produttiva locale.

## **Studio sull'organizzazione amministrativa dell'area metropolitana**

Lo studio dovrà impostare i criteri ed i lineamenti di una organizzazione amministrativa dell'area metropolitana. Con riferimento ad esempi già noti all'estero (il territorio della grande Londra, le conurbazioni satelliti dell'area parigina, ecc.) dovrà pervenire ad uno schema di organizzazione amministrativa a livello comprensoriale che tenga conto, oltre che di una nuova struttura amministrativa con notevoli indici di decentramento, anche delle necessità di una specifica organizzazione nel campo della gestione di servizi pubblici attualmente di competenza comunale (trasporti, nettezza urbana, fognature e depurazione acque, acquedotti, traffico ecc.).

Lo studio dovrà quindi fornire utili indicazioni in merito ai tipi di gestione più idonea di tali servizi (consorzi, aziende municipalizzate, ecc.), configurati nell'ambito di un nuovo tipo di organigramma che, superando i limiti comunali, pervenga ad una struttura politico-amministrativa di tipo comprensoriale.

## **Studio per la localizzazione di nuovi insediamenti residenziali**

Con direttiva del 31 agosto 1979, n. 10291 il Ministro per il Mezzogiorno ha disposto che, nel quadro del progetto speciale, venga redatto uno studio tendente ad individuare, nell'ambito dell'*hinterland* della conurbazione napoletana, la possibilità di localizzare nuovi insediamenti residenziali, al fine di poter avviare su basi concrete la decongestione demografica della fascia costiera ed in particolare della città di Napoli, in armonia con le previsioni del piano regolatore generale della città. Tale piano, com'è noto, prevede che la popolazione cittadina si riduca da 1.300.000 a 1.000.000 di abitanti, con il trasferimento di circa un quarto della popolazione residente al di fuori dei confini comunali.

Tenuto conto che i massicci insediamenti edilizi verificatisi in tempi recenti nella cintura dei comuni periferici (Giugliano, Marano, Villaricca, Melito, Casoria, Pomigliano d'Arco, S. Giuseppe Vesuviano, Torre Annunziata, Castellammare) hanno notevolmente contribuito ad aggravare la situazione demografica dell'area napoletana, si rende necessario ipotizzare nuovi insediamenti al di là di tale cintura periferica (zone di Casal di Principe, Marcianise, Nola).

In base quindi ad uno studio della distribuzione demografica in tali zone, alla verifica della situazione urbanistica della fascia di comuni interessati da nuove residenze, nonché di ipotesi di nuovi insediamenti già avanzate in tempi recenti (ad esempio la città nolana), si dovrà pervenire ad un progetto di redistribuzione demografica maggiormente equilibrata nell'ambito dell'area metropolitana con lo studio delle ipotesi di nuovi insediamenti residenziali necessari a tale riequilibrio.

# II° Operazione integrata Napoli Napoli della politica comunitaria

Introduzione

Foto: A. De Santis - Contrasto

Il Comune di Napoli ha aderito al progetto di sviluppo urbano integrato...

# II° Napoli Operazione integrata

Studio sull'organizzazione  
amministrativa dell'area metropolitana

L'operazione integrata, avviata nel 1972, è un'operazione amministrativa dell'area metropolitana di Napoli, che ha come obiettivo principale la riorganizzazione delle strutture amministrative e dei servizi pubblici, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e di rispondere alle esigenze della popolazione. L'operazione è stata articolata in diverse fasi, che hanno portato alla creazione di nuovi organismi amministrativi e alla riforma di quelli esistenti. In particolare, si è provveduto alla riorganizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, alla riforma dell'organizzazione dell'istruzione, alla riorganizzazione del servizio di igiene pubblica e alla riforma dell'organizzazione del servizio di polizia. L'operazione integrata ha permesso di realizzare una serie di interventi che hanno migliorato l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e che hanno risposto alle esigenze della popolazione.

## Studio per la riorganizzazione di alcuni servizi amministrativi

Lo studio per la riorganizzazione di alcuni servizi amministrativi è stato commissionato dal Comune di Napoli nel 1973. Lo studio ha come obiettivo principale la riorganizzazione di alcuni servizi amministrativi, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e di rispondere alle esigenze della popolazione. In particolare, si è provveduto alla riorganizzazione del servizio di igiene pubblica, del servizio di polizia e del servizio di polizia municipale. Lo studio ha permesso di realizzare una serie di interventi che hanno migliorato l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e che hanno risposto alle esigenze della popolazione.

Il presente studio ha come obiettivo principale la riorganizzazione di alcuni servizi amministrativi, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e di rispondere alle esigenze della popolazione. In particolare, si è provveduto alla riorganizzazione del servizio di igiene pubblica, del servizio di polizia e del servizio di polizia municipale. Il presente studio ha permesso di realizzare una serie di interventi che hanno migliorato l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e che hanno risposto alle esigenze della popolazione.

*Dopo che l'operazione integrata nella zona di Napoli ha preso concreto avvio, è sembrato opportuno dedicare un nostro Quaderno alla pubblicazione del Dossier, nel testo curato dalla Direzione Generale della Cassa per il Mezzogiorno, in stretta collaborazione con quella della Politica Regionale della CEE, con la Regione Campania e con il Comune di Napoli; tale documento costituisce, infatti, il quadro programmatico ed il punto di riferimento dell'operazione stessa.*

*Ringraziamo il Commissario della Comunità Europea Dr. Antonio Giolitti per la sua Introduzione, che inquadra l'operazione nell'ambito della politica regionale e degli sforzi diretti a fronteggiare gli squilibri vecchi e nuovi della Comunità Europea e degli Stati membri.*



# L'operazione integrata Napoli nel quadro della politica comunitaria

Introduzione di Antonio Giolitti

...ne'eto avvio, è sembrato opportuno...  
...del Dossier, nel testo curato dalla Direzione...  
...in collaborazione con quella della Politica Regionale...  
...Comune di Napoli: tale documento costituisce...  
...Dr. Antonio Giolitti per la sua introduzione...  
...degli sforzi diretti a fronteggiare...  
...della Comunità Europea e degli Stati membri.

## L'operazione integrata Napoli nel quadro della politica comunitaria

A oltre venti anni dalla sua fondazione, la Comunità rimane segnata da disparità regionali enormi in termini di occupazione, di produttività, di reddito, di capacità organizzative e imprenditoriali. Non soltanto il periodo di crescita continua che si è protratto sino agli inizi degli anni '70 non ha permesso, malgrado un miglioramento generalizzato delle condizioni di vita, di ridurre gli scarti di sviluppo fra le regioni, ma le grandi tappe che hanno marcato il progresso della Comunità hanno sovente portato ad aggravare i problemi delle regioni più deboli. Una prospettiva analoga si profila con l'allargamento, perché nell'Europa a dieci del 1981 e, soprattutto, in quella a dodici di qualche anno dopo, aumenterà notevolmente il numero delle regioni in ritardo che, per di più, rischieranno di venirsi a trovare in concorrenza reciproca tanto sul piano delle produzioni, su cui si regge la loro economia, quanto su quello della ricerca di nuove attività e di nuova occupazione.

Per le dimensioni che li caratterizzano, gli squilibri territoriali sono ormai fra gli ostacoli maggiori che si frappongono alla ripresa del processo di integrazione e, a più forte ragione, al successo dell'allargamento della Comunità. Infatti, il progresso effettivo della costruzione europea, che implica la convergenza progressiva delle economie degli Stati membri e lo sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, non tollera squilibri territoriali che portano le diverse aree ad evolvere in maniera divergente e spingono verso una divaricazione ulteriore delle politiche economiche nazionali. La consapevolezza di tale incompatibilità si è già tradotta in alcuni atti concreti che intanto sono serviti a dotare la politica regionale della Comunità di una gamma articolata di strumenti e di possibilità di azione:

- interventi del Fondo di Sviluppo Regionale, la cui dotazione finanziaria si è notevolmente accresciuta negli ultimi anni: 945 milioni di Unità di Conto nel 1979, contro i 581 milioni nel 1978 e i 500 nell'anno precedente; per l'anno in corso la proposta della Commissione, che si avvale del pieno appoggio del Parlamento Europeo, è di portare questa dotazione a 1200 milioni di Unità di Conto;
- interventi degli altri fondi e strumenti a finalità strutturale con risorse finanziarie aumentate e secondo criteri distributivi che tengono maggior conto delle esigenze di riequilibrio territoriale;
- valutazione preventiva dell'impatto regionale delle decisioni attinenti alle diverse politiche comunitarie per correggerle o assortirle con misure complementari, al fine di evitare effetti negativi sulle regioni arretrate;
- nel quadro degli articoli 92 e seguenti del Trattato, controllo degli aiuti a finalità regionale concessi dagli Stati membri.

Inoltre, la politica regionale della Comunità può oggi contare su validi strumenti di concertazione e di analisi: da un lato, i programmi di sviluppo regionale che gli Stati membri devono presentare alla Commissione per le regioni interessate dal Fondo regionale; dall'altro, il rapporto periodico sulla situazione socio-economica delle regioni della Comunità, che la Commissione presenterà per la prima volta già entro il 1980.

Per effetto di tali recenti progressi la politica regionale comunitaria non si trova più confinata nell'ambito angusto di interventi volti a porre riparo «ex post» a squilibri provocati dalle altre politiche, oppure di modesto trasferimento di risorse alle tesorerie nazionali. Queste risorse si sono venute notevolmente accrescendo e gli interventi del Fondo Regionale, come degli altri Fondi e strumenti a finalità strutturale, tendono a porsi al servizio di una vera strategia di sviluppo regionale, alla quale sono chiamate a contribuire le differenti politiche comunitarie.

Le «operazioni integrate» vogliono essere una componente essenziale di questa nuova strategia. Con esse si intende mettere in opera un insieme coerente di azioni e di investimenti pubblici e privati, in zone geograficamente limitate, alla cui programmazione e successiva attuazione contribuiscono, in un rapporto di complementarietà, le autorità nazionali e locali, da un lato, e la Comunità dall'altro. Ciò significa che le operazioni integrate dovranno portare all'impiego combinato dei diversi fondi e strumenti comunitari a finalità strutturale, ad una programmazione chiaramente articolata nel tempo degli sforzi nazionali e locali e di quelli comunitari, ad una concentrazione di questi sforzi in zone particolarmente colpite da problemi di sviluppo e di occupazione. In un tale contesto, un'attenzione specifica sarà data alla questione delle strozzature di ordine amministrativo e di ordine finanziario che frenano i ritmi di realizzazione delle opere; e ciò dovrebbe tradursi, attraverso la loro accelerazione, in un concreto accrescimento dei flussi finanziari a favore delle zone interessate. Ancora, le operazioni integrate devono essere intese quali «costruzioni progressive» nel senso che l'insieme degli investimenti e delle azioni da realizzare non verrà definito che in modo graduale e, conseguentemente, le diverse iniziative saranno realizzate senza attendere che venga perfezionato in tutti i dettagli il quadro di insieme. L'impulso che deriverà dal coordinamento e dell'accelerazione degli interventi si eserciterà anche sulle capacità organizzative e imprenditoriali, pubbliche e private.

D'altra parte, la limitatezza dei mezzi disponibili non consente di estendere le operazioni integrate a tutte le aree deboli della Comunità. Per questo motivo ed anche per i cambiamenti notevoli che esse introducono nei modi di intervento dei diversi strumenti comunitari e per il nuovo tipo di rapporti che si vengono così a stabilire fra Commissione e autorità nazionali e locali, si è considerato opportuno sperimentare e collaudare il nuovo approccio concentrando gli sforzi su alcuni casi che possano valere come esempio.

Ed esemplare certamente è il caso di Napoli: per il suo ruolo nella geografia economica del Mediterraneo, per il contributo che è chiamata a dare allo sviluppo del Mezzogiorno, per la gravità dei problemi strutturali da cui è colpita, e anche perché a Napoli l'operazione integrata può contare su un primo complesso di iniziative di grandissima importanza, che hanno già raggiunto uno stadio sufficiente di maturazione, nonché sulla disponibilità piena e l'impegno del Comune, della Regione, del Governo centrale, degli operatori pubblici e privati e della Cassa per il Mezzogiorno, che hanno reso possibile porre su solide basi ed avviare in modo veramente rapido l'operazione.

Questa ormai poggia su un insieme imponente di progetti di investimento nei settori delle infrastrutture, dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi e di iniziative nel campo della formazione professionale, per i quali sono già stati definiti i tempi e le responsabilità di attuazione, i costi globali, la partecipazione finanziaria delle diverse istanze coinvolte. Esistono, dunque, le condizioni per partire, e anche per riuscire, se saremo capaci di intraprendere con vigore e di perseverare con tenacia.



## 2 nascita e sviluppo dell'operazione integrata Napoli

di Francesco Tagliamonte

La nascita dell'operazione integrata Napoli è il risultato di un processo che si è svolto in un arco di tempo di oltre vent'anni, a partire dalla creazione della Regione Campania nel 1970. L'operazione integrata Napoli è un progetto di sviluppo economico e sociale che ha coinvolto le istituzioni regionali, nazionali e internazionali, e che ha permesso di realizzare un modello di sviluppo integrato e sostenibile.

### 1. Significato dell'operazione

L'operazione integrata Napoli è un progetto di sviluppo economico e sociale che ha coinvolto le istituzioni regionali, nazionali e internazionali, e che ha permesso di realizzare un modello di sviluppo integrato e sostenibile. Il progetto si è articolato in diverse fasi, che hanno portato alla creazione di un sistema di servizi e di strutture che ha permesso di realizzare un modello di sviluppo integrato e sostenibile.

### 2. La nascita dell'operazione

La nascita dell'operazione integrata Napoli è il risultato di un processo che si è svolto in un arco di tempo di oltre vent'anni, a partire dalla creazione della Regione Campania nel 1970. L'operazione integrata Napoli è un progetto di sviluppo economico e sociale che ha coinvolto le istituzioni regionali, nazionali e internazionali, e che ha permesso di realizzare un modello di sviluppo integrato e sostenibile.

### 3. Sviluppo

Lo sviluppo dell'operazione integrata Napoli è il risultato di un processo che si è svolto in un arco di tempo di oltre vent'anni, a partire dalla creazione della Regione Campania nel 1970. L'operazione integrata Napoli è un progetto di sviluppo economico e sociale che ha coinvolto le istituzioni regionali, nazionali e internazionali, e che ha permesso di realizzare un modello di sviluppo integrato e sostenibile.

D'altra parte, la limitatezza delle risorse non consente di estendere le operazioni integrate a tutte le aree deboli della Comunità. Per questo motivo ed anche per i mutamenti notevoli che esse introducono nei modi di intervento dei diversi strumenti di politica economica, i nuovi rapporti che si vengono così a stabilire fra Commissione e Stati membri e, peraltro, si è considerato opportuno sperimentare e collaudare il nuovo approccio nei confronti di quei paesi e regioni che possano valere come esempio.

Ed esemplare certamente è il caso di Napoli, che è stata scelta nella programmazione economica del Mediterraneo per il contributo che A chiamata a dare alla crescita del Mezzogiorno, per la gravità delle carenze strutturali da cui è afflitta e per il ruolo che essa ha svolto nel processo di sviluppo della Regione, che hanno fatto di essa un laboratorio di sperimentazione. L'operazione integrata può contare su un quadro di riferimento che è stato uno stadio avanzato di sviluppo, che hanno permesso di realizzare una serie di opere infrastrutturali e di servizi che hanno permesso di superare le carenze strutturali e di avviare la crescita della regione. L'operazione integrata ha permesso di realizzare una serie di opere infrastrutturali e di servizi che hanno permesso di superare le carenze strutturali e di avviare la crescita della regione. L'operazione integrata ha permesso di realizzare una serie di opere infrastrutturali e di servizi che hanno permesso di superare le carenze strutturali e di avviare la crescita della regione.

## Nascita e sviluppo dell'operazione integrata Napoli

### 1. Che cos'è l'operazione integrata

L'operazione integrata è un tentativo di programmazione coordinata di interventi fra la Comunità e le autorità nazionali e locali per fronteggiare, in modo più incisivo ed efficace, le difficoltà d'ordine economico e strutturale di una determinata zona.

La individuazione della zona è fatta, di comune accordo, dalla Commissione della CEE e dal Governo nazionale.

Il programma viene formulato in base alle proposte del Governo e delle autorità locali ed alle possibilità offerte dagli strumenti comunitari di intervento.

Le azioni previste dal programma sono svolte dalle amministrazioni nazionali e locali competenti.

Il finanziamento delle azioni è coperto integrando le risorse proprie delle amministrazioni nazionali e locali con i contributi degli strumenti comunitari di intervento.

Il coordinamento viene assicurato, all'atto della formulazione del programma e durante lo svolgimento delle azioni, da un apposito gruppo di lavoro formato da rappresentanti della Commissione e delle autorità nazionali e locali, che controlla i risultati e ne riferisce periodicamente, proponendo anche le modifiche e le integrazioni che si rendono via via necessarie.

### 2. Significato dell'operazione

L'operazione integrata ha, innanzi tutto, un valore sperimentale nel quadro della ricerca di strumenti operativi più efficaci e più soddisfacenti della politica regionale comunitaria.

Tale sperimentazione potrà rivelarsi particolarmente utile in occasione della riforma del Regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale che, com'è noto, dovrà essere approvata entro il 1981. In quella sede, l'operazione integrata potrebbe ricevere una sua specifica normativa e disporre di mezzi propri.

L'operazione integrata significa, in secondo luogo, che la Commissione desidera partecipare attivamente alla formulazione dei programmi di politica regionale, in modo da conoscere in anticipo le azioni per le quali è chiamata a fornire il concorso finanziario e prevederne, garantirne e controllarne i risultati.

L'operazione integrata significa, in terzo luogo, concentrazione degli strumenti di intervento e quindi delle risorse in una zona delimitata. La Commissione ritiene che la concentrazione degli sforzi possa, fra l'altro, fornire un effetto moltiplicatore alle azioni di sviluppo.

### 3. La scelta della zona di Napoli

La proposta di scegliere Napoli, per la prima operazione integrata in Italia, è stata avanzata un anno fa dalla Commissione al Governo italiano.

Tale intervento era stato, fra l'altro, sollecitato dalle autorità regionali e comunali nei vari incontri avuti a Bruxelles e a Napoli con i rappresentanti della Commissione.

La scelta di Napoli, come quella di Belfast e della Lorena, non esclude che, sempre in via sperimentale, le operazioni integrate possano essere attuate anche in altre zone.

### 4. Il «dossier»

I progetti raccolti nel *dossier* sono programmati o ipotizzati dalle singole amministrazioni. Essi rappresentano il complessivo sforzo di programmazione e di immaginazione delle autorità nazionali e locali a fronte dei problemi economici e strutturali della zona.

Pur non rispondendo ad un disegno organico ed unitario, sono progetti che, nel settore nel quale si realizzano, sono destinati a produrre effetti positivi ed utili ai fini dello sviluppo.

Il *dossier* costituisce il quadro programmatico generale dell'operazione integrata. Tale quadro non è chiuso né definitivo. Altri progetti potranno essere aggiunti su proposta delle amministrazioni ed in conseguenza degli studi e delle analisi che, frattanto, saranno stati avviati.

Oltre alle iniziative segnalate dalla Regione Campania, dal Comune di Napoli e dalla Cassa per il Mezzogiorno, nel *dossier* sono compresi le iniziative dell'industria privata e a partecipazione

statale, i progetti di formazione professionale e di ricerca scientifica, i servizi, gli studi e le opere suggeriti da enti vari, nell'ottica dello sviluppo e della cura di inventariare, nella più ampia misura consentita, gli sforzi in atto o possibili per il rilancio economico e sociale della zona.

## 5. Sviluppo dell'operazione

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, il Presidente della Regione Campania, il Sindaco di Napoli e il Commissario delle Comunità Europee Antonio Giolitti si riunirono a Napoli il 19 ottobre 1979, per un primo esame del *dossier*.

Dopo ampia discussione sul significato e sugli obiettivi dell'*operazione*, decisero di affidare ad un apposito gruppo di lavoro il compito di approfondire, sotto il profilo tecnico, amministrativo e finanziario la «maturità» delle iniziative iscritte nel *dossier*, di riferire dettagliatamente in merito alle reali possibilità di intervento dei Fondi comunitari e di formulare concrete proposte per un avvio quanto più sollecito dell'*operazione*.

Il gruppo di lavoro, composto da rappresentanti tecnici del Ministero e della Cassa per il Mezzogiorno, della Regione, del Comune e dei servizi della Commissione ha tenuto varie sedute a Napoli, a Bruxelles e a Roma; ha incontrato esponenti delle amministrazioni e degli organismi proponenti le iniziative ed ha proceduto all'aggiornamento del *dossier*; ha raccolto le proprie conclusioni in un rapporto che, a fine gennaio 1980, ha trasmesso al Ministero, alla Cassa, alla Regione, al Comune ed alla Commissione.

Il rapporto contiene, fra l'altro, l'elencazione delle iniziative che si possono realizzare o progettare nel 1980 e delle iniziative che, pur rivelandosi urgenti ed importanti, non dispongono di copertura finanziaria e, talvolta, nemmeno della necessaria elaborazione tecnico-progettuale. Nel rapporto si affrontano, fra l'altro, alcuni grossi problemi d'ordine operativo e si propongono azioni specifiche in settori strettamente legati alle iniziative previste nel quadro dell'*operazione*.

L'8 marzo 1980, il Ministro per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno, il Presidente della Regione, il Sindaco di Napoli e il Commissario Giolitti si sono nuovamente incontrati a Napoli, hanno esaminato il rapporto ed hanno deciso di dare avvio, nel 1980, alle realizzazioni ed alle progettazioni proposte dal gruppo di lavoro. Essi si sono, inoltre, riservati di tornare ad occuparsi, in una successiva riunione, dei problemi connessi all'*operazione* (fra tali problemi, l'aggiuntività dell'aiuto comunitario agli investimenti nell'industria ed il riferimento delle risorse finanziarie necessarie all'attuazione di opere aventi carattere prioritario).

Il gruppo di lavoro, incaricato di seguire l'avanzamento dell'*operazione* e di riferire periodicamente sui risultati e sugli sviluppi della stessa, è tornato a riunirsi il 17 aprile ed ha constatato che:

- le progettazioni già inviate o da inviare prossimamente al F.E.S.R. comportano una spesa globale di circa 20 miliardi di lire, di cui il 50% potrebbe essere a carico del Fondo;
- i progetti di investimenti in infrastrutture, da inviare al F.E.S.R. fra giugno e settembre, ammontano a 306 miliardi di lire, di cui circa 90 a carico del Fondo;
- alcune opere urgenti ed importanti vengono previste nel programma 1980 della Cassa per il progetto speciale dell'area metropolitana;
- il Comune di Napoli ha approvato il piano di risanamento edilizio della zona di Bagnoli e si ripromette di chiedere il contributo del Fondo, (azione «fuori quota») e il finanziamento del NIC;
- il FEOGA potrebbe intervenire nella costruzione dei mercati ittici di Pozzuoli e di Mugnano e di quello ortofrutticolo di Nocera-Pagani; forse della città annonaria di Napoli; e, dopo un primo intervento del F.E.S.R., nei progetti di irrigazione e agrumicolo;
- il Fondo Sociale Europeo ha iniziato il finanziamento di un primo programma di formazione professionale per 700 lavoratori dell'industria privata, oltre a vari programmi già avviati per la formazione dei lavoratori dell'industria a partecipazione statale.

### 3 il dossier dell'operazione integrata Napoli

situazione al 29 febbraio 1980

- la formula dell'operazione integrata
- la zona dell'operazione integrata
- i progetti per l'operazione integrata

#### 1. Premesse dell'operazione integrata

- la situazione urbanistica
- la situazione socio-economica, demografica e dei servizi urbani e regionali
- la programmazione urbanistica e ingegneristica
- la situazione delle risorse finanziarie
- la programmazione della rete infrastrutturale urbana e delle attrezzature

Questi presupposti sono tutti fondamentali per una corretta e verificata programmazione urbanistica, che costituisce la base della programmazione urbanistica e della mobilità, e che costituisce la base della programmazione urbanistica e della mobilità.

#### 2. Modalità di attuazione dell'operazione integrata

- la programmazione urbanistica
- la programmazione socio-economica
- la programmazione urbanistica e ingegneristica
- la programmazione delle risorse finanziarie
- la programmazione della rete infrastrutturale urbana e delle attrezzature

Questi presupposti sono tutti fondamentali per una corretta e verificata programmazione urbanistica, che costituisce la base della programmazione urbanistica e della mobilità, e che costituisce la base della programmazione urbanistica e della mobilità.

Questi presupposti sono tutti fondamentali per una corretta e verificata programmazione urbanistica, che costituisce la base della programmazione urbanistica e della mobilità, e che costituisce la base della programmazione urbanistica e della mobilità.

Questi presupposti sono tutti fondamentali per una corretta e verificata programmazione urbanistica, che costituisce la base della programmazione urbanistica e della mobilità, e che costituisce la base della programmazione urbanistica e della mobilità.

#### 3. Modalità di attuazione dell'operazione integrata

- la programmazione urbanistica
- la programmazione socio-economica

statale, i progetti di formazione promossi... suggeriti da enti vari, nell'ottica della... consentita, gli sforzi in atto o possibili...

### 4. Sviluppo dell'assistenza

Il Ministero ha intervenuto straordinariamente... Campania... Napoli... decidero di affidare ad un... amministrativo e... realisticamente in... concrete proposte per un avvio...

...varie sedute a... organismi proponenti... proprie conclusioni in un... alla Cassa, alla Regione, al Comune...

...o progettare... nel rispetto... specifiche... regione... incontrati a Napoli... ed alle progettazioni... ad occuparsi, in una... l'aggiuntività dell'aiuto... finanziarie necessarie...

...di seguire i avanzamenti dell'operazione e di riferire periodicamente...

...17 aprile ed ha constatato che:

- i progetti già inviati o da inviare... comportano un... 20 miliardi di lire, di cui il 50%...
- i progetti di infrastrutture, da inviare al F.E.S.R. tra giugno e settembre...
- alcuni progetti importanti vengono previsti nel programma 1980 della Cassa per i...
- il piano approvato a piano di risanamento edilizio della zona di Bagnoli e...
- il piano di sviluppo del mercato ittico di Pozzuoli e di Mugnano e...
- i progetti di...
- di un primo programma di formazione...

## La formula dell'operazione integrata

**1.** L'idea dell'operazione integrata è nata dal dibattito sulla politica regionale comunitaria e sulla necessità di ricercare i mezzi e le modalità più adeguati per assicurare maggiore incisività agli interventi del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale.

Proposta dal Commissario Antonio Giolitti nel novembre 1978, l'idea è stata condivisa dalla Commissione e sottoposta all'attenzione del Consiglio Europeo che, nelle sedute del 12 e 13 marzo 1979, ne ha riconosciuta l'importanza, anche ai fini del coordinamento degli strumenti finanziari comunitari, nella lotta alla disoccupazione. Il Parlamento Europeo, dal canto suo, ha ritenuto opportuno istituire nel Bilancio 1980 della Comunità un nuovo capitolo di spesa intitolato alle «operazioni integrate».

Dopo vari contatti e scambi della Direzione Generale della Politica Regionale con le altre Direzioni e con le autorità nazionali e locali di vari Stati membri, la Commissione ha fermato la sua scelta per il lancio delle prime esperienze-pilota di operazione integrata su tre zone: Belfast, Lorena e Napoli.

**2.** L'operazione integrata può definirsi un insieme coerente e coordinato di azioni e di investimenti diretti a promuovere lo sviluppo economico e sociale in una determinata zona mediante la concentrazione dei mezzi finanziari provenienti dagli strumenti comunitari a finalità strutturale e dalle risorse nazionali e locali degli Stati membri.

Individuate la zona e le necessità di carattere economico, sociale ed infrastrutturale da soddisfare per promuovere la ripresa e lo sviluppo, identificate le azioni e quantificate gli investimenti necessari alla loro realizzazione, l'operazione integrata si avvale delle provvidenze comunitarie, nazionali e locali perché, mediante uno sforzo concertato, siano garantiti un consistente afflusso di risorse ed un effetto moltiplicatore e di accelerazione al loro impiego.

**3.** I presupposti dell'operazione integrata sono:

- la delimitazione della zona;
- la individuazione dei settori, delle azioni e dei soggetti deputati a svolgerle;
- la predisposizione dei progetti e degli interventi;
- la previsione delle risorse necessarie;
- la identificazione delle fonti (comunitarie, nazionali e locali) di finanziamento.

Questi presupposti sono tutti indispensabili per dare fondamento e credibilità all'operazione integrata, anche se alcuni di essi (come la predisposizione dei progetti, la previsione delle risorse necessarie e la copertura finanziaria) possono non presentare, fin dall'inizio, carattere di compiutezza e di certezza ed esigere tempi e metodi diversi di approntamento e di utilizzazione.

**4.** All'operazione integrata si possono quindi assegnare i seguenti obiettivi:

- la concentrazione degli interventi;
- l'incremento dell'afflusso delle risorse;
- l'ottimizzazione dei risultati;
- l'eliminazione delle strozzature d'ordine finanziario ed amministrativo;
- il concerto fra le istanze comunitarie e quelle nazionali.

Quest'ultimo, oltre che un obiettivo, costituisce il mezzo essenziale per dare un senso compiuto all'operazione integrata e per assicurare un soddisfacente coordinamento a livello comunitario e fra la Comunità e le autorità nazionali.

Comunità europea ed autorità nazionali dispongono, infatti, di strumenti di intervento che, nell'ambito delle rispettive politiche generali e settoriali, rivestono una indiscutibile importanza ma che agiscono quasi sempre in ordine sparso e secondo metodologie e criteri differenziati. La conseguenza è che gli effetti delle singole politiche e l'operatività degli strumenti finiscono per disperdersi o, comunque, per sfuggire ad una valutazione complessiva e ad una puntuale verifica di validità e di congruità.

Concertando e concentrando gli sforzi, l'operazione integrata mira ad evitare gli inconvenienti del mancato o scarso coordinamento, a contribuire ad eliminare le strozzature finanziarie ed amministrative ed a produrre, nella zona interessata ed al servizio del suo sviluppo, un più consistente apporto di mezzi ed una maggiore e più tangibile quantità di risultati.

**5.** Ai fini dell'operazione integrata sono necessarie:

- la descrizione delle azioni;
- la previsione dei tempi di realizzazione;

- la flessibilità delle modalità di intervento;
- il continuo scambio di informazioni fra le istanze interessate.

Si tratta, in pratica, di rappresentare le singole opere ed i relativi elementi costitutivi, la loro rispondenza agli obiettivi di sviluppo, il loro inquadramento settoriale, i tempi di progettazione e di realizzazione, gli stadi procedurali ed amministrativi esperiti o da esperire, il fabbisogno finanziario e la rispettiva copertura.

Sarebbe, tuttavia, un'evidente forzatura immaginare l'operazione integrata irrigidita nei contenuti e nei termini così rappresentati. Occorre, invece, scontare in partenza una serie di possibilità di modificazione, di adattamento e di miglioramento, specie per quanto attiene ai tempi ed ai modi di attuazione degli interventi, al concorso delle istanze comunitarie e nazionali e all'evoluzione dei rispettivi strumenti operativi.

Prima e dopo l'avvio dell'operazione, fra le istanze interessate dovrà essere assicurato un flusso continuo di informazioni, che si dimostrerà di grande utilità non solo per rendere costante ed effettivo il coordinamento, ma anche per facilitare gli eventuali cambiamenti di procedure e di contenuti che si rendessero necessari.

Oltre alle informazioni sarebbero auspicabili periodici incontri dei responsabili degli strumenti di intervento comunitari, da un lato, e fra questi ed i rappresentanti delle autorità nazionali e locali, dall'altro.

**6.** Nel predisporre il presente *dossier* riguardante la zona di Napoli, si è convenuto di partire dall'ipotesi di operazione fin qui descritta (parte prima); di illustrare successivamente, sia pure nelle linee essenziali, i problemi economico-sociali della zona interessata (parte seconda); di indicare, quindi, i progetti delle iniziative proponibili per l'operazione integrata (parte terza).

Quest'ultima parte risulta, nella presente edizione, modificata a seguito dei lavori del Gruppo costituito il 19 ottobre 1979 dai rappresentanti del Governo italiano, della Regione, del Comune e della Commissione CEE, riuniti a Napoli per un primo esame del *dossier*.

La precedente edizione, che porta la data del 27 luglio 1979, ha costituito la base della riunione del 19 ottobre 1979 e dei lavori del gruppo.

## La zona dell'operazione integrata

**1.** In Italia, la zona prescelta, a seguito di scambi fra rappresentanti della Commissione, del Governo e delle autorità locali, per la prima operazione integrata è, come si è detto, quella di Napoli.

In questa zona la situazione socio-economica si presenta particolarmente grave.

Sul suo territorio le autorità nazionali e locali, per un verso, e le autorità comunitarie, per l'altro, sono chiamate ad intervenire: le prime, in base alle politiche sancite dalla legge ed ai programmi approvati dal Governo, dai Consigli regionali e comunali; le seconde, in base alle politiche settoriali proposte dalla Commissione, regolamentate dal Consiglio e sostenute dagli appositi fondi iscritti nel bilancio della Comunità.

La zona di Napoli è sembrata particolarmente indicata per tentare il varo della formula dell'operazione integrata, per sperimentarne ed affinarne la metodologia, per dimostrarne con la forza dei risultati la validità.

**2.** Pur non essendo agevole né immune da rischi di contestazione e critiche, una certa delimitazione della «zona» appare indispensabile.

Il progetto di piano regolatore intercomunale del 1958 aggregò al capoluogo napoletano altri 19 Comuni del litorale e dell'entroterra flegrei, della fascia settentrionale adiacente alla città, della falda vesuviana e del litorale orientale. Un successivo studio portò a 57 i Comuni aggregati a Napoli e distribuiti in due provincie. Il piano regolatore del 1968 ne aggregò 96, dislocati in tre provincie. Queste ipotesi di delimitazione territoriale sono tutte plausibili.

Nel capoluogo e attorno ad esso, lungo la costa da Pozzuoli e Castellammare e verso l'interno, si sviluppa una conurbazione che per decine di Comuni non conosce soluzione di continuità e nella quale si addensa una popolazione pari ai tre quarti dell'intera Campania.

La zona interessata dall'operazione integrata si colloca in quest'area che comprende la città di



Napoli, la sua provincia e quelle parti della provincie di Caserta e di Salerno che, per insediamenti abitativi, relazioni umane ed interprofessionali, concentrazione di attività e problematiche socio-economiche, sono strettamente legate a Napoli ed alla sua provincia.

**3.** La zona così delimitata è caratterizzata da forte congestione abitativa, carenza di servizi civili, squilibrio nella disponibilità delle residenze, insufficienza e disorganizzazione delle infrastrutture, arretratezza nel settore terziario, basso grado di sviluppo delle attività produttive, alto indice di disoccupazione strutturale e congiunturale.

Epicentro della zona e punto di coagulo di maggiore rilevanza delle citate connotazioni negative è la città di Napoli. Le tradizioni storiche (capitale per sei secoli) e le attrezzature e funzioni culturali ed economiche (comunque, superiori rispetto al resto della Campania e dell'intero Mezzogiorno) hanno giocato come fattore di ulteriore spinta all'inurbamento eccessivo e disordinato. La densità di popolazione è di 10.437 ab/Kmq a Napoli, 14.967 ab/Kmq a San Giorgio a Cremano, 18.393 ab/Kmq a Portici, contro 187 ab/Kmq della media italiana e 161 ab/Kmq del Mezzogiorno.

Il permanente squilibrio fra la dimensione demografica (2.922.034 abitanti nella provincia di Napoli — di cui 1.229.319 nel capoluogo — alla fine del 1978, contro 5.356.000 dell'intera Campania) e le strutture economiche contribuisce a rendere più acute le difficoltà connesse alla crisi, specie per quanto riguarda la disoccupazione (oltre 220.000 iscritti nelle liste di collocamento alla fine del 1978 su 360.000 della Campania) e quella giovanile in particolare (1).

Fra la città di Napoli ed il suo *hinterland* è in atto, nondimeno, un processo evolutivo degli insediamenti abitativi e produttivi che, al tempo stesso, è causa di accentuazione dei problemi connessi alle carenze infrastrutturali e di servizi ed obiettivo primario della politica di sviluppo nella zona (2).

Contestualmente, infatti, ad una certa stabilizzazione del carico demografico del capoluogo ed alla crescita della popolazione nei centri circostanti, dagli anni '60 in poi si assiste ad un notevole incremento dell'industrializzazione a nord (Casoria-Arzano-Giugliano) e ad est (Acerra-Afragola-Pomigliano-Nola), mentre lungo la costa flegrea e quella vesuviana si registrano un arresto di sviluppo industriale ed un indirizzo dei luoghi verso vocazioni turistiche o meramente residenziali.

**4.** I problemi che rendono grave la situazione socio-economica e che vanno affrontati con sollecitudine ed impiegando risorse e mezzi adeguati, riguardano, soprattutto, la funzione residenziale, la funzione industriale e la funzione terziaria della zona.

*a - Funzione residenziale.* - Il persistente elevato carico demografico del capoluogo (1.229.319 abitanti alla fine del 1978) in un contesto abitativo degradato (3) e fortemente carente di servizi esige prioritariamente la riqualificazione civile dell'*habitat* mediante il risanamento igienico, la rivitalizzazione urbanistica e produttiva del centro storico, la ristrutturazione dei quartieri (specie quelli orientali) maggiormente colpiti da vetustà ed insufficienza di attrezzature collettive, l'incremento e la riqualificazione degli insediamenti più recenti (come quelli di Ponticelli e Secondigliano).

Tenuto conto, per altro, della crescita delle residenze nei Comuni confinanti e della gravitazione sociale ed economica delle rispettive popolazioni sulla città di Napoli, è necessario, in secondo luogo, potenziare e migliorare la disponibilità dei servizi superiori (sanità, università, ecc.) ed il sistema di comunicazioni urbane ed extra-urbane.

*b - Funzione industriale.* - Considerato che a Napoli resta concentrata la parte più importante dell'industria campana (circa la metà delle forze di lavoro impiegate nell'attività secondaria dell'intera Regione) (4), è inevitabile che le conseguenze della congiuntura avversa e delle diseconomie esterne producano in questa zona i guasti peggiori ed in questa zona impongano consistenti interventi. Per fronteggiare la situazione occorre contemporaneamente ristrutturare i settori colpiti dalla crisi (da quelli siderurgico e petrolifero a quelli molitorio, conserviero, caseario, oleario, delle calzature, delle pelli, del legno, della carpenteria navale, ecc.); rafforzare i settori dinamici (quali quelli di trasformazione alimentare, meccanica, della gomma, cellulosa e plastica) presenti in tutta la zona ma che hanno caratterizzato negli ultimi quindici anni lo sviluppo nei Comuni a nord e ad est di Napoli; promuovere l'insediamento di nuove iniziative ad alto contenuto tecnologico. Il tutto, favorendo in modo particolare la piccola e media imprenditoria.

(1) Su 137.012 giovani iscritti nelle liste speciali di cui alla legge 1° giugno 1977, n. 285, 84.931 risiedono nella provincia di Napoli e, di questi, 41.945 nel capoluogo.

(2) Nel programma di sviluppo regionale presentato dall'Italia ai sensi del Regolamento CEE n. 724/75, e successive modificazioni, è chiaramente indicato l'obiettivo del decongestionamento della fascia costiera e del trasferimento delle attività produttive verso le zone interne. (Contro un incremento demografico in Campania del 18% nell'ultimo triennio, le aree costiere e di pianura hanno segnato aumenti del 30% e le zone interne hanno registrato uno spopolamento pari al 20% e più rispetto al 1951).

(3) L'indice di affollamento abitativo a Napoli è di 1,34, contro 1,24 della Regione e 0,96 della media nazionale. Oltre il 40% delle abitazioni rimontano ad epoca anteriore al 1919; solo il 32% risale al periodo 1961-1971. Il fabbisogno di alloggi è calcolato in 54.464 abitazioni contro 87.946 dell'intera Regione.

(4) A luglio del 1978, su 436.000 lavoratori occupati nell'industria in Campania 220 mila erano presenti a Napoli e provincia.

Perché la funzione industriale della zona possa essere preservata assorbendo, con la ripresa produttiva, consistenti aliquote di disoccupazione, è inoltre indispensabile un grande sforzo in materia di infrastrutture (riqualificando quelle esistenti e realizzandone altre), di servizi, di assistenza tecnica e di formazione professionale, nonché in materia di ricerca scientifica.

- c - *Funzione terziaria.* - In relazione al sovraffollamento demografico della zona ed alla concentrazione dell'attività industriale, è innegabile l'esigenza di disporre di servizi adeguati nel commercio, nei trasporti, nell'amministrazione.

L'addensarsi nel capoluogo dei servizi urbani, sia di livello inferiore che di livello superiore, è causa ed effetto del loro deterioramento qualitativo e quantitativo. Il settore, inoltre, svolge il ruolo di settore-rifugio per i disoccupati, determinando una crescita patologica del numero degli addetti che, a sua volta, specie nella commercializzazione, combinandosi con i profitti di una intermediazione parassitaria, produce alti costi e corrispondente diminuzione del potere di acquisto del reddito degli altri settori (5).

Per migliorare e sviluppare la funzione terziaria della zona, occorre realizzare nuove e moderne strutture amministrative e di mercato, specie nel campo della commercializzazione dei prodotti agricoli; occorre, in secondo luogo, procedere all'ampliamento ed all'ammodernamento delle infrastrutture dei trasporti (porto, aeroporto, ferrovie) e della viabilità di collegamento con le residenze e gli insediamenti produttivi dei Comuni contermini, con il sistema autostradale e con le zone interne.

5. Un discorso a parte, che ha riflessi diretti e indiretti con la problematica relativa alle funzioni sopra descritte, meritano i settori dell'agricoltura, dell'artigianato, del turismo.

- a - *Agricoltura.* - A fronte dell'enorme ricchezza agricola della zona (il prodotto lordo vendibile per ettaro è pari al doppio di quello nazionale), il reddito resta a livelli di gran lunga inferiori rispetto a quello degli altri settori produttivi. (Nel 1976, il valore aggiunto al costo dei fattori per l'agricoltura era, nella provincia di Napoli, dell'8%, contro il 28,7% per l'industria e il 63,3% per le altre attività; in Campania era rispettivamente del 13,7%, 27,4% e 58,9%).

La polverizzazione della proprietà contadina e la frammentazione delle aziende agricole (la dimensione media aziendale, nel napoletano, è di 1,1 ettaro contro i cinque ettari della media nazionale) sono i segni più appariscenti ed una delle conseguenze della forte pressione demografica della zona. (Le forze di lavoro occupate nel settore in provincia di Napoli, erano, agli inizi del 1979, 98.000, di cui 76.000 a tempo pieno).

L'agricoltura nel napoletano soffre, inoltre, in misura ancor più accentuata che nelle altre zone della Campania, dell'insufficienza delle strutture di mercato e dell'aumento parassitario dei costi di distribuzione e dei prezzi al consumo.

Gli obiettivi che la Regione persegue in agricoltura trovano nella zona una favorevole occasione di verifica, specie per quanto riguarda la valorizzazione delle risorse, la difesa ed il potenziamento delle colture pregiate e tipiche, l'integrazione agricolo-industriale e le suscettività di sviluppo irriguo.

L'apposito piano agro-industriale potrà, fra l'altro, sperimentare la propria capacità di incrementare settori produttivi e servizi ad alto tasso di occupazione e complementari all'attività primaria. Ma in via prioritaria si impone la necessità di approntare nuove strutture amministrative e di mercato e di attuare concrete iniziative che offrano ai produttori organizzazione e servizi mercantili moderni ed efficienti.

- b - *Artigianato.* - L'artigianato, che annovera nella zona oltre 40.000 imprese, costituisce un altro settore-problema bisognoso di aiuti e di assistenza per evitare che l'ulteriore deterioramento fornisca nuove leve alla disoccupazione e per valorizzare potenzialità produttive e tradizioni prestigiose capaci di creare reddito e assorbire manodopera.

Al 31 dicembre 1977, l'occupazione nelle imprese artigiane, fra titolari, operai, impiegati ed apprendisti, ammontava a 64.329 unità nella provincia di Napoli, pari al 48,9% dell'intera Campania.

Potenziando l'azienda artigiana (mediante i contributi a fondo perduto, l'assistenza finanziaria, la localizzazione e la creazione di condizioni ambientali favorevoli) e riqualificando professionalmente l'imprenditore artigiano, si attivizza il settore e si concorre allo sforzo complessivo di sviluppo economico e sociale.

- c - *Turismo.* - Quanto all'attività turistica, va osservato, infine, che la stessa, nella zona di Napoli, pur potendo contare sulla rinomanza del clima, dei luoghi e del patrimonio archeologico ed artistico, non cresce con lo stesso ritmo che si registra nel resto del Paese ed in altre località della regione.

(5) Gli addetti ai servizi ed alle altre attività diverse da quella primaria e secondaria, a luglio del 1978, erano, a Napoli e provincia, 495.000 su 842.000 dell'intera Campania.

Nel capoluogo, in particolare, è in atto una vera e propria crisi. I turisti italiani arrivati a Napoli nel 1968 furono 701.265 per 1.530.369 presenze. Dieci anni dopo, sono stati 543.431 per 1.281.323 presenze.

Quelli stranieri sono scesi da 253.067 nel 1968 a 226.394 nel 1978. Nello stesso periodo sono diminuiti gli esercizi (da 157 a 123), le camere (da 6.684 a 5.013) ed i letti (da 11.459 a 8.648). Sulla crisi in atto hanno esercitato ed esercitano una notevole influenza il generale degrado socio-economico della zona e le carenze dei servizi che più direttamente riguardano il movimento turistico (trasporti urbani ed extra urbani, infrastrutture portuali ed aeroportuali, collegamenti viari con le autostrade, attività promozionali).

Alla ripresa del settore potranno concorrere le azioni riguardanti la funzione residenziale e quella terziaria della zona, più sopra richiamate. Ma ancor più incisive e determinanti saranno la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e le incentivazioni a beneficio degli operatori (6).

**6.** Gli obiettivi che, in relazione alla gravità della situazione, le politiche ed i programmi nazionali e locali si prefiggono di raggiungere nella zona, ed in ordine ai quali gli strumenti di intervento comunitario possono assicurare il loro apporto (con o senza la formula dell'operazione integrata), sono i seguenti:

- occupazione;
- rafforzamento delle infrastrutture;
- riorganizzazione e potenziamento dei servizi.

**a - Occupazione.** - L'incremento del numero degli occupati è l'obiettivo primario da conseguirsi, innanzi tutto, mediante lo sviluppo dell'apparato produttivo (7).

Tale sviluppo riguarda tutti i settori, ma in modo particolare quello industriale, per il quale si pongono problemi di ristrutturazione, ammodernamento ed eventuale delocalizzazione degli impianti esistenti, e problemi di promozione di nuovi insediamenti.

Si tratta, in pratica, di preservare ed incrementare gli attuali livelli occupazionali mediante un forte aumento degli investimenti pubblici e privati in comparti produttivi ad alto tasso di occupazione, preferenziando la piccola e media industria.

A tale scopo, l'intervento straordinario è impegnato ad assicurare una serie di incentivi che consistono, com'è noto, nell'erogazione di contributi a fondo perduto e in conto interessi, nella fiscalizzazione degli oneri sociali e nella esenzione fiscale, nella prestazione di servizi di assistenza tecnica (attraverso l'apposito Istituto di Assistenza allo Sviluppo - IASM) e di formazione professionale (attraverso il Centro di Formazione e Studi per il Mezzogiorno - FORMEZ). Le iniziative industriali possono, inoltre, usufruire della partecipazione di finanziarie pubbliche (FIME, INSUD) al capitale di rischio (8).

L'incremento del numero degli occupati può, in secondo luogo, ottenersi mediante la realizzazione ed il rafforzamento delle infrastrutture.

L'occupazione così ottenuta sarebbe sia quella necessaria alla costruzione delle opere infrastrutturali, sia quella indotta dalle stesse e dai nuovi insediamenti produttivi.

Una terza opportunità di incremento del numero degli occupati è fornita dalla riorganizzazione e dal potenziamento dei servizi, di cui alla successiva lettera c).

**b - Rafforzamento delle infrastrutture.** - Le infrastrutture da rafforzare o da realizzare ex novo sono quelle connesse alle funzioni residenziale, industriale e terziaria alle quali si è fatto riferimento in precedenza.

Si tratta, in particolare, delle opere igienico-sanitarie ed acquedottistiche, delle opere di edilizia pubblica a carattere sociale, delle vie di comunicazione urbane (sistema tramviario e ferroviario) ed extra-urbane (collegamenti viari con le autostrade, con i porti e l'aeroporto; con le ferrovie), delle opere portuali ed aeroportuali, delle strutture di mercato.

**c - Potenziamento dei servizi.** - I servizi da potenziare sono quelli sanitari, del commercio, dei trasporti, della promozione turistica, dell'assistenza tecnica, della scuola, della formazione professionale. Il potenziamento consiste, da un lato, nell'approntamento delle strutture e, dall'altro, nel reclutamento e nella formazione degli addetti.

**7.** Impegnati a fronteggiare la grave situazione, a svolgere le azioni necessarie più sopra richiamate ed a perseguire il triplice obiettivo dell'occupazione, del rafforzamento delle infrastrutture e del potenziamento dei servizi sono lo Stato, attraverso l'intervento ordinario (Ministeri, aziende di Stato ed a partecipazione statale) e l'intervento straordinario (Cassa per il Mezzogiorno ed enti collegati), le autorità regionali e comunali, nonché gli operatori economici pubblici e privati.

(6) V. citato Programma di sviluppo regionale, allegato Campania.

(7) Nel triennio 1977-1980, il «Piano Pandolfi» prevede un'offerta addizionale di 100.000 posti di lavoro, laddove il fabbisogno è calcolato in almeno 250.000.

(8) V. alla pagina seguente la tabella delle iniziative industriali agevolate dalla Cassa nella provincia di Napoli.

## INIZIATIVE INDUSTRIALI NELLA PROVINCIA DI NAPOLI PER SETTORE

Domande istruite o deliberate dal 1° luglio 1978 al 31 dicembre 1979

Classi di industria	Numero iniziative	Investimenti in milioni di lire	Addetti
Estrattive	4	477	23
Alimentari	88	31.215	927
Tabacco	—	—	—
Tessili	12	5.318	462
Vestiario ed abbigliamento	15	2.705	517
Calzature, pelli ed affini	32	7.720	803
Mobilio e lavorazione del legno	25	6.304	323
Metallurgiche	21	50.179	692
Meccaniche	127	156.928	6.893
Materiali da costruzione, vetro e ceramiche	39	24.182	1.151
Chimiche ed affini	20	18.036	348
Lavorazione gomma	3	1.233	25
Produzione cellulosa per fibre tessili e fibre artificiali e sintetiche	1	32.433	532
Carta e cartotecnica	14	5.235	132
Poligrafiche	22	7.682	234
Prodotti materie plastiche	36	13.557	415
Foto, fono-cinematografiche e manifatturiere varie	16	2.987	163
Elettricità, gas, acqua	3	217	16
Varie	9	15.024	273
<b>TOTALI</b>	<b>487</b>	<b>381.432</b>	<b>13.929</b>

8. L'impegno maggiore dell'intervento straordinario nella zona di Napoli è assolto dalla Cassa per il Mezzogiorno (9) con tre progetti speciali: il primo, intitolato al disinquinamento del golfo e che interessa il capoluogo e 89 Comuni della provincia (su un totale di 190); il secondo, intestato all'area metropolitana e che è indirizzato più direttamente a risolvere le carenze infrastrutturali e di servizi; il terzo, dedicato agli schemi idrici della Campania e che riserva un cospicuo impiego di opere e di mezzi all'approvvigionamento idrico della zona di Napoli per usi civili, industriali ed agricoli.

Il progetto speciale del disinquinamento copre, con i suoi interventi, una superficie di 2.800 Km<sup>2</sup>, serve una popolazione calcolata in 8 milioni di abitanti al 2016 e comprende impianti per la depurazione dei liquami e per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei relativi fanghi, nonché le reti di collettori fognari comprensoriali con funzione di raccordo tra le reti interne degli insediamenti serviti e gli impianti di depurazione.

L'investimento complessivo previsto per la realizzazione del progetto è calcolato in 1.225 miliardi di lire, di cui 548 già impegnati al 31 maggio 1979 e 215.557 da impegnare in base al programma esecutivo per il 1979.

Il progetto speciale per l'area metropolitana — pur non essendo ancora del tutto definito — ha avviato nel 1978 la realizzazione di una serie di opere nel settore delle infrastrutture portuali (a

(9) La Cassa per il Mezzogiorno agisce nel quadro del Programma quinquennale, approvato dal CIPE il 31 maggio 1977, e del Programma di sviluppo regionale predisposto a termini del Regolamento CEE 724/75.

Napoli, a Castellammare di Stabia e a Torre Annunziata) e della grande viabilità, delle infrastrutture per la funzione industriale e di quelle per la funzione commerciale. Gli impegni di spesa assunti al 31 dicembre 1979 con questo progetto speciale erano di 69.948 milioni di lire.

Il progetto speciale per gli schemi idrici intersettoriali prevede la realizzazione di opere di fondamentale importanza, necessarie all'acquedotto della Campania occidentale, assicurando un incremento dell'utenza civile, industriale ed agricola di 6,4 mc/s ed impegnando, allo scopo, sui programmi esecutivi 1978 e 1979, oltre 237 miliardi di lire.

La Cassa per il Mezzogiorno è chiamata ad operare nella zona di Napoli anche mediante altri progetti speciali (come quelli della irrigazione, della ricerca scientifica applicata e della commercializzazione) e mediante l'incentivazione all'industria.

L'incentivazione all'industria è assicurata con la realizzazione di infrastrutture negli agglomerati di Acerra, Caivano, Casoria, Giugliano, Nola e Pomigliano d'Arco ed accordando contributi in conto capitale ed in conto interessi alle iniziative nuove o di ampliamento o ammodernamento.

Le iniziative agevolate o in corso di agevolazione, nel periodo dal 1 luglio 1978 al 31 dicembre 1979 erano 487, per investimenti complessivi di 381.432 milioni di lire, ed un'occupazione di 13.929 addetti. Delle 487 iniziative, 131 riguardano investimenti fino a 100 milioni di lire, per complessivi 8.096 milioni e 1.018 addetti; 319 riguardano investimenti da 100 a 2.000 milioni, per complessivi 147.700 milioni e 7.545 addetti; 37 riguardano investimenti oltre i 2.000 milioni, per complessivi 225.636 milioni e 5.366 addetti.

**9.** Tra le iniziative industriali richiamate nel paragrafo precedente, 19 si riferiscono ad aziende a partecipazione statale per un complesso di investimenti di oltre 140 miliardi di lire e 4.118 addetti. A queste iniziative, sempre nel campo delle partecipazioni statali, vanno aggiunte quelle che le società titolari presentano in questo *dossier* nel quadro dell'operazione integrata. Sono previsti, in particolare, ampliamenti, ammodernamenti, ristrutturazioni e costruzione di nuovi impianti negli stabilimenti di Napoli, Capodichino, Pomigliano, Casoria, Arzano, Caivano, per un investimento complessivo di 656 miliardi e 715 milioni di lire, ed una occupazione di 8.966 unità; è prevista, inoltre, la realizzazione di un centro di ricerca agro-industriale.

## I progetti per l'operazione integrata

**1.** In relazione alla problematica connessa alla triplice funzione (residenziale, industriale, terziaria) ed ai settori dell'agricoltura, dell'artigianato e del turismo nella zona di Napoli, e su presentazione da parte delle amministrazioni, enti e soggetti interessati, sono stati raccolti i progetti il cui elenco e relativi dati figura alla pag. 112 del *dossier*. La raccolta è stata fatta in base ai seguenti criteri.

Il primo criterio è la rispondenza dei progetti agli obiettivi che le politiche ed i programmi nazionali e locali si prefiggono di raggiungere nella zona; cioè l'occupazione, il rafforzamento delle infrastrutture ed il potenziamento dei servizi. Il secondo criterio è quello della disponibilità delle progettazioni. Si tratta, infatti, di opere per le quali le amministrazioni e gli enti responsabili hanno già approntato gli elaborati progettuali in termini esecutivi oppure dispongono del progetto di massima ed hanno in corso di elaborazione quello esecutivo. In qualche caso viene presentata la sola idea progettuale, ma l'importanza dell'azione alla quale si riferisce è tale da giustificare la domanda di concorso finanziario allo studio di fattibilità ed alla progettazione.

Terzo criterio, l'avvio o il quasi totale espletamento delle procedure amministrative a seguito delle quali si passa alla realizzazione delle opere.

Quarto criterio, la possibile copertura finanziaria, totale o parziale, a carico delle autorità, amministrazioni, enti o soggetti nazionali, mediante ricorso a provvidenze legislative certe, o a fondi propri, o al mercato dei capitali.

Quinto criterio, il possibile intervento degli strumenti finanziari comunitari ai sensi della vigente regolamentazione; intervento che, per talune opere, risulta già richiesto, o sta per esserlo, o potrà esserlo nel quadro dell'operazione integrata e per effetto della stessa.

**2.** Il gruppo di lavoro, costituito a Napoli il 19 ottobre 1979 (ed il cui rapporto figura nell'ultima parte del *dossier*), ha verificato la rispondenza dei progetti ai suddetti criteri ed ha individuato le opere e le iniziative che possono essere avviate alla realizzazione fin dal 1980. La maggior parte dei progetti figurava nella prima edizione del *dossier*; altri sono stati successivamente presentati dagli enti interessati o sono scaturiti dagli incontri del gruppo con i rappresentanti dei vari organismi.

Si tratta di un complesso di opere, per una spesa preventivata in 3.391 miliardi di lire, alle quali vanno aggiunte le iniziative industriali per 1.038 miliardi, le attività di ricerca per 134 miliardi e quelle di formazione professionale per 101 miliardi.

Il tutto per un importo complessivo di 4.664 miliardi di lire, a prezzi correnti 1979.

Le opere o *tranches* di opere e le azioni che il gruppo di lavoro ha riconosciuto realizzabili e finanziabili nel 1980 sono elencate nel rapporto pubblicato nell'ultima parte del *dossier*. La spesa relativa alle opere e *tranches* di opere ammonta a 463 miliardi di lire. Quella relativa a studi e progettazioni a 19 miliardi di lire.

Il gruppo ha individuato, altresì, una serie di opere, urgenti e prioritarie che, su proposta delle amministrazioni interessate, figurano nel *dossier* ma che mancano di totale o parziale copertura finanziaria.

Sono opere di importanza fondamentale per lo sviluppo della zona (collegamenti viari, metropolitana, porto, aeroporto) e che richiedono investimenti valutati, a prezzi attuali, intorno a 400 miliardi di lire.

Per la realizzazione di queste opere il gruppo ha suggerito l'inserimento delle stesse nel progetto speciale per l'area metropolitana ed il concorso finanziario della Comunità mediante il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, i prestiti BEI, le facilitazioni Ortolì, i bonifici SME e l'utilizzazione dei contributi che il F.E.S.R. accorderà alle iniziative che saranno avviate nel 1980 e più sopra citate.

**3.** Dai progetti e relative schede si possono ricavare alcune indicazioni di massima in merito all'occupazione, ai tempi di esecuzione, ai costi, alla copertura finanziaria ed ai settori di intervento.

a - *Occupazione.* - All'occupazione nei cantieri per la realizzazione delle opere infrastrutturali a cura della Cassa per il Mezzogiorno (6.400.000 giornate/operaio) si deve aggiungere quella nei cantieri che saranno aperti in conseguenza degli interventi della Regione e del Comune di Napoli, in particolare nell'edilizia e nei trasporti; quella della manodopera assorbita nella costruzione degli stabilimenti industriali; quella impegnata nell'attività agricola, turistica, dell'artigianato e dei servizi. Allo stato della documentazione raccolta non è facile avanzare una previsione attendibile circa il numero dei lavoratori che saranno occupati nell'attuazione dei progetti.

Né è agevole stabilire, nella realizzazione delle infrastrutture, quanta parte della manodopera necessaria non sia la stessa che risulta attualmente impiegata in lavori analoghi che frattanto verranno a compimento. Si tratterà, in ogni caso, di aliquote consistenti — da verificare appena possibile — che concorreranno ad alleviare la situazione del mercato del lavoro.

La prospettiva più importante in materia di occupazione è quella offerta dalla creazione di posti di lavoro nell'industria e nei servizi. È una prospettiva alla quale i dati che si ricavano dai progetti appresso elencati o dal rilevamento delle iniziative agevolate o in corso di agevolazione da parte della Cassa per il Mezzogiorno, forniscono una base interessante (10). Ma anche in questo caso la previsione non può essere considerata definitiva ed il rinvio ad un approfondito studio e ad una successiva verifica si rivela indispensabile.

Quel che è certo è che la mobilitazione di risorse, assicurata dalla realizzazione del previsto complesso di opere e di interventi non potrà non produrre benefici effetti sull'occupazione, provocando ed assecondando un processo di tonificazione e di ripresa economico-sociale.

b - *Costi.* - A prezzi 1979, la previsione dei costi per la realizzazione dei progetti elencati alla pag. 112 e seguenti ammonta, come si è visto, a 4.664 miliardi di lire. (Tale importo è suscettibile di incrementi non solo in relazione alla durata dei lavori, alla revisione dei prezzi ed alle modifiche progettuali (perizie di vario genere), ma anche in relazione allo sviluppo ulteriore delle progettazioni).

Su questo totale, le *tranches* 1980 per un intervento CEE, individuate dal gruppo di lavoro, ammontano, come si è accennato, a 463 miliardi e 576 milioni di lire (ai quali sono da aggiungere 1.038 miliardi relativi agli investimenti nell'industria).

Teoricamente, tutti i progetti ai quali gli investimenti si riferiscono, possono ricevere il contributo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale a norma del vigente Regolamento n. 724/1975 modificato dal Regolamento n. 241/79.

Alcuni di essi, inoltre, possono beneficiare dei prestiti della Banca Europea degli Investimenti nonché delle operazioni Ortolì e dei bonifici SME.

Gli investimenti relativi ai progetti del *dossier* non compresi fra quelli «maturi» per l'avvio alla realizzazione nel 1980, sono prevedibili intorno a 3.144 miliardi di lire, di cui oltre la metà riguardano il settore dei trasporti (metropolitana, rete tranviaria, ferrovie Cumana, Alifana e Circumvesuviana, aeroporto e opere portuali).

Il rapporto del gruppo di lavoro suggerisce, per la copertura finanziaria di queste iniziative, di utilizzare oltre ai fondi di bilancio delle amministrazioni competenti anche le così dette «rivenienze» del F.E.S.R., vale a dire le risorse ottenute a titolo di rimborso dalle autorità centrale, regionale e comunale, per le opere ammesse al contributo del Fondo stesso.

(10) Gli investimenti relativi alle iniziative a partecipazione statale incluse nel *dossier* ammontano a 656.715 milioni di lire e sono destinati a provocare un'occupazione aggiuntiva di 2.000 unità; quelli rilevati dalle domande in istruttoria presso la Cassa ammontano a circa 385.432 milioni di lire, con un'occupazione stimata di circa 14.000 addetti.

c - *Tempi di esecuzione.* - Dall'inizio alla fine dei lavori, nei casi di opere pubbliche, trascorrono dai 2 ai 5 anni, tenuto conto delle peculiarità e dimensioni del progetto e delle difficoltà di vario genere che i rapporti con l'impresa esecutrice o con gli enti interessati solitamente suscitano.

Più celermente, invece, procedono di norma i lavori di costruzione, ampliamento ed ammodernamento degli stabilimenti industriali, quando — come nei progetti elencati — risultano già approntati i piani di investimento e le progettazioni ed esperite le formalità relative alle licenze edilizie ed ai pareri degli organi ufficiali, ove necessari.

Per gli investimenti industriali, rilevati sulla base delle domande in istruttoria presso la Cassa, la situazione può stimarsi ancor più favorevole poiché, in generale, si tratta di iniziative in corso di realizzazione alle quali la decisione relativa ai contributi della Cassa per il Mezzogiorno perviene solitamente a lavori incominciati e spesso ultimati.

d - *Concorso della CEE.* - Gli strumenti di intervento comunitari che possono concorrere alla copertura finanziaria degli investimenti sono, come si è visto, il Fondo Europeo per lo sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il fondo CECA per la siderurgia, il FEOGA, i prestiti della Banca Europa per gli Investimenti, le facilitazioni Ortolì, le provvidenze SME, le provvidenze del «Pacchetto Mediterraneo», i fondi di bilancio per studi e ricerche, le risorse destinate alle azioni specifiche del così detto «fuori quota» del F.E.S.R.

Alcuni di questi strumenti sono già stati sperimentati dai soggetti proponenti. In particolare, il ricorso al Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale è stato richiesto ed ottenuto, sia per la realizzazione di opere infrastrutturali di piccola, media e grande dimensione, sia per le iniziative industriali. Il contributo del Fondo Sociale Europeo è stato richiesto ed ottenuto per molteplici azioni formative riguardanti la qualificazione della manodopera e l'aggiornamento dei quadri. I prestiti della BEI hanno concorso alla realizzazione di infrastrutture e di attività economiche in numerosi settori produttivi. (Per vari progetti dell'operazione integrata sono già state presentate o stanno per essere presentate le relative domande di intervento).

Meno sperimentato è stato, invece, l'impiego di fondi comunitari per studi e ricerche, delle facilitazioni Ortolì, delle provvidenze SME e del «Pacchetto Mediterraneo». L'operazione integrata fornisce l'occasione per concertare l'utilizzazione contestuale degli strumenti comunitari, prefigurando e prestabilendo gli obiettivi collegati al singolo progetto o ad un gruppo di progetti. Tra i problemi aperti va considerato quello dell'entità complessiva e particolare delle risorse necessarie e delle risorse che ciascuno strumento e tutti insieme possono riservare all'operazione, e quello delle modalità operative che, pur restando per ora immutate, debbono essere adeguatamente armonizzate.

Nell'utilizzazione delle risorse comunitarie sono in gioco, da un lato, le politiche, le azioni degli organi e gli incrementi di bilancio reclamati da obiettive esigenze di sviluppo e di capacità e volontà della Comunità di farvi fronte, e, dall'altro, la distribuzione territoriale dei contributi CEE che l'autorità nazionale riterrà più opportuna (specie per i fondi attribuiti *pro quota* a ciascun Paese).

Quanto al problema delle modalità operative, torna utile il richiamo allo scambio di informazioni ed agli incontri periodici fra responsabili degli strumenti di intervento comunitario e fra questi e i rappresentanti delle autorità nazionali e locali di cui si è detto nella prima parte del *dossier*.

Vale la pena di anticipare, infine, fra le conclusioni del gruppo di lavoro, il cumulo degli interventi comunitari a favore delle stesse opere, il riconoscimento del tasso massimo (40%) da parte del F.E.S.R. e la istituzione, proposta dal Parlamento Europeo, di un apposito capitolo, nel bilancio comunitario, per le operazioni integrate.

e - *Settori.* - Dall'esame dei progetti proposti per l'operazione integrata nella zona di Napoli si ricava che i settori interessati sono i seguenti:

A - opere di edilizia urbana	H - opere portuali	P - iniziative industriali
B - opere igienico sanitarie	I - opere aeroportuali	Q - interventi per l'agricoltura
C - opere acquedottistiche	L - servizi telefonici	R - iniziative agro-industriali
D - trasporti urbani	M - infrastrutture per il commercio	S - artigianato
E - trasporti extra-urbani	N - infrastrutture per l'industria	T - formazione professionale
F - viabilità urbana	O - servizi per l'industria	U - ricerca scientifica
G - viabilità extra-urbana		V - studi e progettazioni

Altri settori potranno essere aggiunti a seguito della presentazione di nuovi progetti o in base ad un diverso raggruppamento di quelli già presentati.

La settorializzazione che si propone è sembrata, allo stato attuale, la più idonea ai fini di un primo inquadramento della materia. Vale la pena, comunque, di osservare che i settori indicati sono strettamente interdipendenti e collegati con la triplice funzione (residenziale, industriale e terziaria) e con le attività produttive della zona.

4. I progetti sono raggruppati, nell'elenco che segue, per i settori anzidetti e con l'indicazione dell'ente titolare o competente, nonché dei costi di investimento (in milioni di lire 1979).

## ELENCO DEI PROGETTI PER TIPO DI INTERVENTO, ENTE E COSTO

Progetto	Ente	Costo milioni di lire
<b>Opere di edilizia urbana</b>		
Risanamento edilizio e dotazione infrastrutturale	Comune di Napoli	52.300
Risanamento edilizio di Bagnoli	Comune di Napoli	15.000
Costruzione di case parcheggio (per assegnazioni a tempo determinato)	Cassa Mezzogiorno	25.000
Costruzione di alloggi da assegnare alle famiglie espropriate delle loro abitazioni a causa della realizzazione di infrastrutture	Cassa Mezzogiorno	30.000
Sistemazione dei parchi di S. Martino, Camaldoli, Astroni, ecc.	Cassa Mezzogiorno	70.000
	<b>TOTALE</b>	<b>192.300</b>
<b>Opere igienico-sanitarie</b>		
Impianto di depurazione di Napoli Est e rete di collettori - 1° lotto funzionale	Cassa Mezzogiorno	87.000
Impianto di depurazione di Napoli Est e rete di collettori - Completamento	Cassa Mezzogiorno	4.186
Impianto di depurazione di Napoli Nord e rete di collettori	Cassa Mezzogiorno	49.805
Impianto di depurazione di Napoli Nord e rete di collettori	Cassa Mezzogiorno	5.412
Impianto di depurazione di Cuma - Settori di smaltimento fanghi e produzione di energia	Cassa Mezzogiorno	17.000
Impianto di depurazione di Cuma - Completamento opere infrastrutturali	Cassa Mezzogiorno	14.000
Impianto di trattamento centralizzato rifiuti liquidi o solidi nella zona ospedaliera della città di Napoli	Cassa Mezzogiorno	11.715
Impianto di depurazione e rete di collettori di Acerra	Cassa Mezzogiorno	36.167
Integrazione dell'impianto di depurazione di Acerra	Cassa Mezzogiorno	1.449
Completamento della rete di collettori tributari dell'impianto di depurazione di Nola	Cassa Mezzogiorno	35.000
Adeguamento dell'impianto di depurazione di Nola alle esigenze dell'anno 1986	Cassa Mezzogiorno	4.655
Impianto di depurazione alla foce dei Regi Lagni (1° lotto)	Cassa Mezzogiorno	37.004
Impianto di depurazione alla foce dei Regi Lagni (2° lotto)	Cassa Mezzogiorno	4.465
Impianto di depurazione e rete di collettori alla foce del fiume Sarno	Cassa Mezzogiorno	27.485
Adeguamento dell'impianto di depurazione e completamento delle reti dei collettori di Foce Sarno	Cassa Mezzogiorno	18.650



## ELENCO DEI PROGETTI PER TIPO DI INTERVENTO, ENTE E COSTO

Progetto	Ente	Costo milioni di lire
Impianto di depurazione e rete di collettori dell'area Alto Sarno - 1° lotto funzionale	Cassa Mezzogiorno	22.000
Impianto di depurazione e rete di collettori dell'area Medio Sarno	Cassa Mezzogiorno	48.349
Impianto di depurazione e rete di collettori dell'area Alto Sarno	Cassa Mezzogiorno	13.000
Impianto di depurazione e rete di collettori dell'area salernitana - 1° lotto funzionale	Cassa Mezzogiorno	59.000
Impianto di depurazione e rete di collettori dell'area casertana	Cassa Mezzogiorno	31.400
Completamento del 1° lotto funzionale dell'impianto di depurazione e rete di collettori dell'area casertana	Cassa Mezzogiorno	31.000
Rete fognaria per l'area portuale di Napoli	Cassa Mezzogiorno	2.000
Lavori di copertura dell'alveo del Pollena e di ristrutturazione dei piazzali retrostanti il molo Bausan, della calata dei Granili e della calata Pollena nel porto di Napoli	Cassa Mezzogiorno	3.998
	<b>TOTALE</b>	<b>564.740</b>
<b>Opere acquedottistiche</b>		
Opere per l'approvvigionamento idrico dell'area metropolitana di Napoli e di comuni ed agglomerati industriali	Cassa Mezzogiorno	86.047
Acquedotto della Campania occidentale	Cassa Mezzogiorno	217.511
Condotta adduttrice dell'acquedotto di Napoli da Cancello a Lufrano e da Capodimonte a San Giacomo dei Capri	Cassa Mezzogiorno	4.887
	<b>TOTALE</b>	<b>308.445</b>
<b>Trasporti urbani</b>		
Collegamento su rotaia est-ovest dall'area urbana alla zona industriale	Comune di Napoli	177.000
Collegamento su ferro tra l'area urbana di Napoli e la ferrovia alifana	Comune di Napoli	650.000
Ammodernamento e potenziamento della funicolare Montesanto-Vomero	Comune di Napoli Regione Campania	6.000
Ammodernamento e potenziamento della funicolare di Chiaia: Vomero-Piazza Amedeo	Comune di Napoli Regione Campania	6.500
Prolungamento della rete filoviaria dal rione INA-CASA alla zona «167» di Secondigliano	CTP - Napoli	700
	<b>TOTALE</b>	<b>840.200</b>

## ELENCO DEI PROGETTI PER TIPO DI INTERVENTO, ENTE E COSTO

Progetto	Ente	Costo milioni di lire
<b>Trasporti extra-urbani</b>		
Ammodernamento e potenziamento della ferrovia Ali-fana	CTP - Napoli	237.000
Ammodernamento della ferrovia Napoli - Canello - Benevento	Regione Campania	177.603
Ammodernamento e potenziamento della ferrovia Cumana	SEPSA - Napoli	180.000
Nuova linea ferroviaria della S.F.S.M. Circumvesuviana	Cassa Mezzogiorno	58.000
Potenziamento della ferrovia Nola-Baiano e costruzione del tratto Baiano-Avellino	Regione Campania	38.262
	<b>TOTALE</b>	<b>690.865</b>
<b>Viabilità urbana</b>		
Collegamenti della tangenziale	Comune di Napoli	35.000
Collegamento del comprensorio di Ponticelli con la grande viabilità e la zona portuale	Comune di Napoli	14.000
	<b>TOTALE</b>	<b>49.000</b>
<b>Viabilità extra-urbana</b>		
Asse viario a scorrimento veloce di allacciamento del centro direzionale di Napoli con la zona «167» di Ponticelli e Pomigliano d'Arco	Cassa Mezzogiorno	13.400
Raccordo della perimetrale di Pomigliano d'Arco al pendolo dell'asse di supporto	Cassa Mezzogiorno	4.541
Svincolo con bretella pendolo dell'asse di supporto con variante alla SS 7 bis di Marigliano	Cassa Mezzogiorno	1.500
Svincoli dell'asse Pomigliano - Ponticelli - Centro direzionale su tratto autostradale - Via de Roberto	Cassa Mezzogiorno	3.000
Asse Pomigliano - Ponticelli - Centro direzionale	Cassa Mezzogiorno	15.000
Circonvallazione esterna di Napoli	Regione Campania	60.422
	<b>TOTALE</b>	<b>97.863</b>
<b>Opere portuali</b>		
Porto turistico di Napoli	Consorzio Autonomo del Porto di Napoli	30.000
Costruzione di un sistema di trasporto intermodale nella zona di ampliamento F1 a monte dell'attuale cinta doganale	Consorzio Autonomo del Porto di Napoli	10.000

## ELENCO DEI PROGETTI PER TIPO DI INTERVENTO, ENTE E COSTO

Progetto	Ente	Costo milioni di lire
Costruzione di una banchina attrezzata per le riparazioni navali al molo S. Vincenzo	Consorzio Autonomo del Porto di Napoli	10.000
Bacino di carenaggio di Napoli	Regione Campania	33.800
Lavori di adeguamento degli impianti portuali di Torre Annunziata	Cassa Mezzogiorno	20.930
Lavori di adeguamento degli impianti portuali di Castellammare di Stabia	Cassa Mezzogiorno	12.662
Completamento del porto di IV classe	Comune di Capri	2.030
Completamento del porto di IV classe	Comune di Procida	300
Completamento del porto di IV classe	Comune di Sorrento	2.445
	<b>TOTALE</b>	<b>122.167</b>
<b>Opere aeroportuali</b>		
Aeroporto civile di Lago Patria	Regione Campania	100.000
	<b>TOTALE</b>	<b>100.000</b>
<b>Servizi telefonici</b>		
Sviluppo delle infrastrutture telefoniche del Distretto di Napoli	SIP	99.630
	<b>TOTALE</b>	<b>99.630</b>
<b>Infrastrutture per il commercio</b>		
Città annonaria di Napoli	Cassa Mezzogiorno	55.000
Lavori di costruzione del mercato ittico di produzione e distribuzione di Pozzuoli	Cassa Mezzogiorno	9.500
Lavori di costruzione del nuovo mercato di Mugnano	Cassa Mezzogiorno	5.560
Nuovo mercato ortofrutticolo di Giugliano	Cassa Mezzogiorno	16.000
Completamento della centrale ortofrutticola di Nocera-Pagani	Cassa Mezzogiorno	5.000
	<b>TOTALE</b>	<b>91.060</b>
<b>Infrastrutture per l'industria</b>		
Rete di distribuzione idrica, rete fognante ed elettrificazione dell'agglomerato di Nola-Marigliano	Cassa Mezzogiorno	2.500
Rete viaria interna nell'agglomerato di Nola-Marigliano	Cassa Mezzogiorno	5.528

## ELENCO DEI PROGETTI PER TIPO DI INTERVENTO, ENTE E COSTO

Progetto	Ente	Costo milioni di lire
Rete viaria interna nell'agglomerato di Casoria - Arzano - Frattamaggiore	Cassa Mezzogiorno	2.000
Rete fognante bianca e nera a servizio dell'agglomerato di Casoria - Arzano - Frattamaggiore	Cassa Mezzogiorno	2.000
Infrastrutture elettriche a servizio della zona sud dell'agglomerato di Casoria - Arzano - Frattamaggiore	Cassa Mezzogiorno	268
Tronco di rete di distribuzione idrica e serbatoio di accumulo nell'agglomerato di Giugliano - Qualiano	Cassa Mezzogiorno	500
Fornitura di energia elettrica alle industrie in esercizio e agli impianti consortili nell'agglomerato di Giugliano - Qualiano	Cassa Mezzogiorno	239
Ampliamento della rete elettrica a servizio dell'agglomerato di Caivano	Cassa Mezzogiorno	235
Raccordo ferroviario a servizio dell'agglomerato di Acerra	Cassa Mezzogiorno	6.125
Rete viaria, rete fognante e distribuzione idrica per l'agglomerato di Acerra	Cassa Mezzogiorno	7.359
Demolizione e ricostruzione di un sovrappasso ferroviario sui Regi Lagni	Cassa Mezzogiorno	313
	<b>TOTALE</b>	<b>27.067</b>
<b>Servizi per l'industria</b>		
Attività di assistenza e promozione all'import-export delle piccole e medie aziende industriali nell'area di Napoli	Unione Industriali Provincia di Napoli	430
	<b>TOTALE</b>	<b>430</b>
<b>Iniziative industriali</b>		
Ristrutturazione dello stabilimento di Bagnoli	ITALSIDER	478.900
Ampliamento dello stabilimento di Napoli-Capodichino	AERITALIA	3.700
Ampliamento dello stabilimento di Casoria	AERITALIA	26.200
Ampliamento dello stabilimento di Pomigliano	AERITALIA	48.300
Riattivazione ed ampliamento dello stabilimento di Caivano	FAG ITALIANA S.p.A.	2.500
Nuovo stabilimento a Somma Vesuviana	FAG ITALIANA S.p.A.	34.500
Stabilimento di S. Anastasia	FAG ITALIANA S.p.A.	26.600
Rinnovo ed ammodernamento del parco macchine per la produzione di motori di trazione nello stabilimento di Napoli	ITALTRAFO S.p.A.	3.500
Razionalizzazione della linea trasformatori nello stabilimento di Napoli	ITALTRAFO S.p.A.	2.335

## ELENCO DEI PROGETTI PER TIPO DI INTERVENTO, ENTE E COSTO

Progetto	Ente	Costo milioni di lire
Ampliamento dello stabilimento di Arzano	MERISINTER	4.000
Costruzione di un nuovo stabilimento in provincia di Napoli	CIRIO S.p.A.	6.580
Costruzione di un nuovo stabilimento in provincia di Napoli	CIRIO S.p.A.	19.600
Ampliamento, ammodernamento e realizzazione di nuovi impianti industriali nella provincia di Napoli	Ditte varie	381.432
	<b>TOTALE</b>	<b>1.038.147</b>
<b>Interventi per l'agricoltura</b>		
Adduzione per ha 10.000 e distribuzione irrigua su ha 5.000 in sinistra dei Regi Lagni	Cassa Mezzogiorno	35.000
Adduzione e distribuzione irrigua su ha 1.500 nelle zone di estendimento in destra Volturno	Cassa Mezzogiorno	5.000
Interventi a salvaguardia della coltivazione del limone e della conservazione dell'ambiente nella penisola sorrentina	Cassa Mezzogiorno	12.000
	<b>TOTALE</b>	<b>52.000</b>
<b>Iniziative agro-industriali</b>		
Piano di miglioramento della produzione e razionalizzazione dei rapporti tra offerta e utilizzazione dei prodotti ortofrutticoli	Regione Campania	90.000
Costruzione di un nuovo stabilimento a Caivano	CIRIO S.p.A.	26.600
Costruzione di un nuovo stabilimento a Caivano	CIRIO S.p.A.	25.410
Costruzione di un nuovo stabilimento ad Arzano	I.SE.GE.	3.220
	<b>TOTALE</b>	<b>145.230</b>
<b>Artigianato</b>		
Contributi a fondo perduto alle imprese artigiane	Regione Campania	786
	<b>TOTALE</b>	<b>786</b>
<b>Formazione professionale</b>		
Formazione professionale e specializzazione per il personale in servizio e per quello da assumere presso gli stabilimenti ITALTRAFO	IRI	6.055
Formazione e addestramento per il personale in servizio e per quello da assumere presso gli stabilimenti FAG	IRI	7.668

## ELENCO DEI PROGETTI PER TIPO DI INTERVENTO, ENTE E COSTO

Progetto	Ente	Costo milioni di lire
Formazione e specializzazione dei dipendenti dell'AERITALIA negli stabilimenti di Capodichino, Pomigliano e Casoria	IRI	29.644
Formazione e specializzazione del personale degli stabilimenti CIRIO	CIRIO	1.470
Formazione e perfezionamento del personale in servizio presso lo stabilimento ITALSIDER di Bagnoli	IRI	48.000
Formazione professionale industria privata agevolata	Unione Industriali Provincia di Napoli	3.532
Formazione professionale del personale addetto alla gestione degli impianti per il disinquinamento del golfo di Napoli	Regione Campania	4.083
Centro di formazione professionale	Centro Ricerche Agro-alimentari	600
	<b>TOTALE</b>	<b>101.052</b>
<b>Ricerca scientifica</b>		
Costruzione di sette impianti pilota nel settore agro-industriale	Centro Ricerca Agro Industriale	20.500
Costituzione di un centro di ricerche aerospaziali da localizzare nella zona di Napoli	Centro Italiano Ricerche Aerospaziali	100.000
Istituzione a Barra (Napoli) di un laboratorio consortile di ricerca sull'utilizzazione e diffusione dei polimeri per le piccole e medie industrie	Cassa Mezzogiorno	6.000
Potenziamento dei laboratori del CNR per lo svolgimento di ricerche sugli effetti prodotti nell'ambiente dai motori diesel	Cassa Mezzogiorno	6.913
Potenziamento laboratorio CNR per lo svolgimento di ricerche sui combustibili e lubrificanti nei motori a combustione interna	Cassa Mezzogiorno	819
	<b>TOTALE</b>	<b>134.232</b>
<b>Studi e progettazioni</b>		
Progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli	Cassa Mezzogiorno	5.700
Indagine sull'adduzione e distribuzione del metano per usi industriali nell'area di Napoli	Unione Industriali Provincia di Napoli	21
Indagine sulla struttura delle imprese industriali e dei servizi nell'area di Napoli	Unione Industriali Provincia di Napoli	126
Studio del sistema di trasporto nell'area di Napoli	Cassa Mezzogiorno	460
	<b>TOTALE</b>	<b>6.307</b>
	<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>4.664.121</b>







## Il rapporto del gruppo di lavoro

Bruxelles, 14 gennaio 1980

### 1. Attività del Gruppo di lavoro

1. Il gruppo di lavoro «Operazione integrata Napoli», costituito in occasione dell'incontro di Napoli del 19 ottobre 1979, tra il Commissario delle Comunità Europee, On. Giolitti, e le autorità italiane responsabili dell'operazione (Ministro per il Mezzogiorno, Presidente della Regione Campania, Sindaco di Napoli), si è riunito a Bruxelles, presso la sede delle Comunità Europee, il 12-13 novembre e il 12-13 dicembre 1979 e a Napoli il 7 gennaio 1980. Ai lavori hanno preso parte i seguenti Servizi della Commissione: Fondo Regionale, Fondo Sociale, FEOGA-Orientamento.

Il gruppo ha auspicato, anche in considerazione della rilevanza finanziaria ed economica dell'operazione Napoli, la partecipazione diretta della BEI ai suoi prossimi lavori. In effetti, la BEI dovrebbe poter apportare un sostanziale contributo non solo per quanto riguarda la valutazione della validità tecnico-finanziaria delle iniziative previste, ma anche per l'elaborazione di studi d'assieme e settoriali ai quali il gruppo attribuisce una importanza particolare.

Il segretariato dell'operazione è assicurato dai Servizi della Commissione (Direzione Generale per la Politica Regionale).

### 2. Discussione del documento di base

Il gruppo, dopo aver discusso il documento di base — il *dossier* Napoli — elaborato in stretta collaborazione dagli organismi nazionali interessati e dai Servizi della Commissione, in particolare dalla Direzione Generale per la Politica Regionale, ha esaminato le varie opere elencate in tale documento al fine di individuare, da un lato, le eventuali strozzature di ordine tecnico, amministrativo e finanziario; dall'altro, un primo gruppo di progetti maturi per la progettazione o realizzazione in vista di un intervento comunitario: BEI, NIC, Fondo Regionale (F.E.S.R.), Fondo Sociale, FEOGA-Orientamento.

### 3. Opere ed azioni da prendere in considerazione per un intervento comunitario nel 1980.

In particolare, il gruppo suggerisce che vengano presi in considerazione, per un eventuale intervento comunitario già nel corso del 1980, gli studi, le progettazioni e i costi di realizzazione delle seguenti opere ed azioni.

**3.1.** Finanziamento di studi e progettazioni principalmente con un intervento del Fondo Regionale (50% delle spese) ed, eventualmente, della BEI (le somme fra parentesi sono la previsione di spesa per studi e progettazioni):

- Studio sull'adduzione e distribuzione di metano per usi industriali nell'area napoletana (L. 60 milioni). - Ente: Unione Industriali Provincia di Napoli.
- Studio del sistema di trasporto nell'area metropolitana (L. 460 milioni). - Ente: Cassa per il Mezzogiorno.
- Collegamento tranviario est-ovest (nell'area urbana) delle zone industriali (L. 3 miliardi). - Ente: Comune di Napoli.
- Collegamento su rotaia tra l'area urbana di Napoli, le zone industriali e la ferrovia Alifana: tratto Colli Aminei-Secondigliano (L. 2 miliardi). - Ente: Comune di Napoli.
- Porto per i collegamenti con le isole del Golfo di Napoli (L. 250 milioni). - Ente: Comune di Napoli.
- Ferrovia Nola-Baiano-Avellino: tratto Nola-Baiano (L. 437 milioni). - Ente: Regione Campania.
- Circumvallazione esterna di Napoli (L. 374 milioni). - Ente: Regione Campania.
- Collegamenti fra la Tangenziale e la zona portuale (L. 1 miliardo), la zona ospedaliera (L. 250 milioni), Mergellina (L. 1 miliardo), Bagnoli (L. 1 miliardo), Vomero (L. 500 milioni). - Ente: Comune di Napoli.
- Ferrovia Alifana (L. 5 miliardi). - Ente: CTP - Napoli.
- Aeroporto internazionale di Napoli-Lago Patria (L. 3 miliardi). - Ente: Regione Campania.
- Città annonaria (L. 1 miliardo). - Ente: Cassa per il Mezzogiorno.

L'importo globale degli studi e progettazioni previsti per il 1980 ammonta a circa L. 19 miliardi, di cui circa il 50% potrebbe essere a carico del Fondo Regionale ed eventualmente della BEI.

**3.2.** Finanziamento, con intervento comunitario (F.E.S.R., FEOGA ed eventualmente BEI-NIC), della realizzazione di opere il cui avvio è previsto per il 1980.

- Opere del progetto speciale per il disinquinamento del Golfo di Napoli (costo totale delle nuove opere L. 248 miliardi (11)). - Ente: Cassa per il Mezzogiorno.
- Collegamento su rotaia tra l'area urbana di Napoli, le zone industriali e la ferrovia Alifana: nuovo stralcio funzionale (costo totale dello stralcio L. 40 miliardi). - Ente: Comune di Napoli.
- Infrastrutture di collegamento del comprensorio di Ponticelli con la grande viabilità e la zona portuale (costo totale delle opere L. 14 miliardi). - Ente: Comune di Napoli.
- Infrastrutture stradali, fognarie e servizi nel nuovo Centro direzionale di Napoli (costo delle opere a carico del Comune - primo stralcio L. 20 miliardi). - Ente: Comune di Napoli.
- Ferrovia Cumana: tratto Montesanto-Mostra (costo totale dell'opera L. 25 miliardi). - Ente: S.E.P.S.A.
- Ferrovia Circumvesuviana: collegamento S. Maria del Pozzo-Volla (costo del primo stralcio funzionale dell'opera L. 20 miliardi). - Ente: Cassa per il Mezzogiorno.
- Opere viarie di raccordo: centro direzionale-Ponticelli-Pomigliano d'Arco; raccordo Pomigliano-asse di supporto; asse di supporto-variante di Marigliano (costo totale delle opere L. 37 miliardi). - Ente: Cassa per il Mezzogiorno.
- Infrastrutturazione e collegamenti viari degli agglomerati industriali (costo totale delle opere L. 26 miliardi). - Ente: Cassa per il Mezzogiorno.
- Azioni di risanamento edilizio di Bagnoli (costo totale delle opere L. 10 miliardi). - Ente: Comune di Napoli.
- Infrastrutture telefoniche (costo totale dell'opera L. 100 miliardi). - Ente: S.I.P.
- Infrastrutture di commercializzazione: città annonaria (costo del primo stralcio L. 9 miliardi). - Ente: Cassa per il Mezzogiorno.
- Approvvigionamento idrico (costo dell'opera L. 86 miliardi). - Ente: Cassa per il Mezzogiorno.
- Infrastrutture per l'agricoltura (irrigazione) (costo dello stralcio funzionale L. 37 miliardi). - Ente: Cassa per il Mezzogiorno.

L'importo globale delle opere da prendere in considerazione per un intervento comunitario nel corso del 1980 ammonta a L. 463 miliardi (12), di cui il 20-40% potrebbe essere finanziato con un intervento comunitario.

**3.3.** Azioni di formazione professionale (Fondo Sociale) riguardanti:

- Gestione degli impianti per il disinquinamento del Golfo.
- Settore industriale.
- Settore turistico-alberghiero.
- Artigianato.

**3.4.** Azioni d'assistenza alle piccole-medie industrie napoletane per lo sviluppo delle esportazioni dei loro prodotti (F.E.S.R., fuori-quota «azione specifica allargamento»).

#### **4. Opere urgenti senza copertura finanziaria nazionale**

Peraltro, il gruppo ha esaminato opere urgenti e prioritarie per le quali non risulta una copertura finanziaria. Per tali opere, che potrebbero essere celermente avviate ove fosse assicurata una copertura finanziaria, il gruppo suggerisce il loro inserimento nel progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli. Ritiene parimenti opportuno prevedere fin d'ora una partecipazione finanziaria F.E.S.R.-BEI.

Si tratta dei progetti seguenti:

- Collegamenti della Tangenziale con la zona portuale, la zona ospedaliera, Mergellina, Bagnoli, Vomero. - Ente: Comune di Napoli.
- Circumvallazione esterna. - Ente: Regione Campania.
- Costruzione di un sistema intermodale nella zona portuale. - Ente: Consorzio Autonomo Porto di Napoli.

(11) Lo schema funzionale, riferito alle esigenze ipotizzate nel 1986, prevede una spesa di 1050 miliardi di lire, di cui 429 relativi ad opere appaltate ed in corso di esecuzione.

(12) Tale importo non coincide col costo totale delle opere (672 miliardi) poiché per il progetto speciale per il disinquinamento del golfo e le infrastrutture telefoniche sarà presa in considerazione per un intervento comunitario solo una parte dei relativi costi.

N.B. Nel dicembre 1979 hanno beneficiato di un contributo del Fondo Regionale pari a 15 miliardi di lire, le seguenti opere del dossier Napoli:

- Collegamento su rotaia tra l'area urbana di Napoli, le zone industriali e la ferrovia Alifana: tratto Piazza Vanvitelli-Vomero alto.
- Funicolari Chiaia e Montesanto; filotranvia Secondigliano.

- Costruzione banchina attrezzata porto di Napoli. - Ente: Consorzio Autonomo Porto di Napoli.
- Porto per il collegamento con le isole del golfo di Napoli. - Ente: Consorzio Autonomo Porto di Napoli.
- Aeroporto internazionale di Napoli-Lago Patria. - Ente: Regione Campania.
- Collegamento su rotaia, tra l'area urbana di Napoli, le zone industriali e la ferrovia Alifana: due nuovi stralci. - Ente: Comune di Napoli.

Il costo presunto di tali opere si aggira intorno ai 400 miliardi di lire.

## 5. Esame di nuovi settori d'intervento

Il gruppo ha parimenti allargato il suo esame ai seguenti settori (per i quali sono state elaborate proposte ed azioni particolari):

- Rete di distribuzione del metano nell'area napoletana.
- Ricerca scientifica.
- Programmi di formazione professionale e servizi di assistenza all'industria.

## 6. Elaborazione di studi e ricerche legati all'operazione integrata.

Il gruppo ha sottolineato la necessità di procedere, parallelamente alla messa a punto del *dossier* Napoli, in merito ai progetti da realizzare nel breve e medio termine, anche all'organizzazione ed elaborazione di studi e ricerche di base.

Nel quadro del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli, è già stata individuata una serie di studi che interessa essenzialmente la situazione socio-economica, nonché i temi di fondo della problematica dell'area napoletana: trasporti, portualità, distribuzione commerciale, risanamento del centro storico, infrastrutturazione delle aree industriali.

Il gruppo ritiene che sarebbe opportuno allargare il campo degli studi puntando l'analisi anche sulla struttura del tessuto produttivo locale, con particolare riferimento alla vocazione industriale dell'area, agli scambi interindustriali tra unità produttive ivi insediate, alle necessità industriali in materia di servizi, nonché alla situazione attuale e alle prospettive d'espansione del settore dell'artigianato.

Inoltre, sarebbe auspicabile che, parallelamente agli studi settoriali in questione, si preveda l'elaborazione di uno studio d'insieme che ne sintetizzi le conclusioni e colga gli orientamenti operativi e programmatici in essi tracciati.

Nella fase attuale di preparazione ed in quella successiva di verifica periodica di questi studi, i Servizi della Commissione potrebbero fornire il loro apporto per quanto attiene ai temi di carattere generale.

Si sottolinea l'interesse per un apporto tecnico della BEI ai detti studi.

Il gruppo conta di riesaminare in modo più articolato e approfondito l'effettivo stato d'avanzamento di questi studi e di verificare quale forma di assistenza, e per quali studi, possa essere fornita dai Servizi della Commissione e dalla BEI.

## 7. Problemi legati all'attuazione dell'operazione integrata

La messa a punto e l'approfondimento dell'operazione integrata mettono in luce una serie di problemi che, a seconda delle soluzioni prescelte, sono suscettibili di determinarne la portata e la funzione.

### a - Copertura finanziaria delle opere:

L'esame del *dossier* Napoli ha innanzitutto posto in evidenza la inadeguatezza delle risorse finanziarie attualmente disponibili per la progettazione e la realizzazione delle opere. Infatti, da un lato si notano opere per le quali esiste fin d'ora una copertura finanziaria, dall'altro si riscontrano numerose opere con copertura finanziaria parziale o inesistente.

Nel caso di opere urgenti e prioritarie, per le quali la copertura finanziaria manca totalmente, il gruppo conferma l'opportunità dell'inserimento delle stesse nel progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli.

Il gruppo indica la possibilità di presentare per un contributo F.E.S.R. anche progetti per i quali il finanziamento dell'autorità centrale, regionale o locale si rivela insufficiente. L'intervento del Fondo rappresenta in tal modo il completamento finanziario necessario ad assicurare il completo e totale finanziamento dell'opera.

Il gruppo propone che le risorse del Fondo Regionale, ottenute a titolo di rimborso dalle autorità centrali, regionali o locali — le cosiddette «rivenienze» — siano riutilizzate per il finanziamento di opere rientranti nell'operazione integrata. La procedura di utilizzo di dette risorse formerà oggetto di un approfondimento ulteriore.

*b - Individuazione delle opere da finanziare con prestiti comunitari:*

Il gruppo, in merito ai progetti per i quali la copertura finanziaria è insufficiente, rileva l'opportunità che gli organismi nazionali responsabili precisino se ed in quale misura intendano far ricorso a prestiti comunitari (BEI-NIC).

Il gruppo ritiene che dette indicazioni debbano essere al più presto formulate. Ciò anche al fine di quantificare lo sforzo finanziario comunitario prevedibile in termini di prestiti.

*c - Cumulo degli interventi finanziari comunitari:*

Il gruppo ritiene che, per le opere rientranti nell'operazione integrata, considerando il carattere eccezionale della stessa, il cumulo degli interventi finanziari comunitari (F.E.S.R., FEOGA, BEI, NIC) a favore della stessa opera debba poter raggiungere livelli quanto più possibile elevati.

Parimenti a molte delle opere incluse nell'operazione integrata Napoli dovrebbe applicarsi il tasso massimo d'intervento F.E.S.R. (40% delle spese), stante l'interesse particolare che esse presentano per l'area considerata.

*d - Interventi F.E.S.R. a favore dell'artigianato:*

L'artigianato, che nell'area napoletana conta oltre 40.000 imprese e crea lavoro per circa 65.000 persone, merita un'attenzione particolare da parte della Comunità.

Il Regolamento del Fondo Regionale prevede contributi a favore degli investimenti artigiani. Considerando che difficilmente gli artigiani realizzano investimenti uguali al minimo consentito (50.000 unità di conto di spese d'investimento e 10 posti di lavoro creati o mantenuti), lo stesso Regolamento introduce il criterio dell'accorpamento degli investimenti artigiani a condizione, tuttavia, che presentino tra di loro un legame geografico e finanziario. L'esperienza finora acquisita dai Servizi F.E.S.R. dimostra però l'inapplicabilità o quasi di detto accorpamento, dovuta principalmente alla impossibilità di stabilire un legame finanziario tra gli investimenti.

Il gruppo, avendo rilevato che una massa sostanziale di investimenti artigiani nella zona napoletana vede, per questa ragione, attualmente preclusa la possibilità di attingere alle risorse F.E.S.R., si propone di mettere a fuoco delle soluzioni appropriate, suggerendo di modificare, se ciò si avverasse necessario, la legge regionale sull'artigianato e tenendo conto anche delle possibilità che verranno offerte dalla sezione «fuori-quota» del Fondo Regionale.

*e - Vuoti finanziari e duplicazioni individuati:*

In relazione ai progetti «funicolari Chiaia e Montesanto» e «filotranvia Secondigliano», il gruppo, avendo constatato che era stata già presentata richiesta di contributo F.E.S.R. e rilevato parimenti che, nonostante una parte importante delle spese fosse sostenuta dal Comune, essa non era stata esposta per un intervento F.E.S.R., ha ritenuto che anche le spese del Comune dovessero essere inserite nella richiesta di contributo F.E.S.R. al fine di permettere all'Amministrazione comunale di Napoli di ottenere un volume immediato di risorse addizionali. A seguito di tali indicazioni del gruppo, il Comune ha richiesto e la Commissione ha concesso un contributo di 3,2 miliardi di lire.

Il gruppo ha rilevato che per l'opera «Collegamento tra Tangenziale e zona portuale» erano stati previsti in epoche diverse e da organismi diversi due progetti di massima.

Ha sottolineato la necessità di evitare ogni duplicazione.

Ha constatato che il primo dei due progetti non corrisponde alla nuova sistemazione urbanistica del Centro direzionale ed ha preso atto che il Comune procederà alla progettazione esecutiva del nuovo elaborato sulla base della nuova sistemazione del Centro direzionale stesso.

## **8. Necessità del settore industriale**

Il gruppo si è incontrato a Bruxelles il 12 e 13 dicembre 1979 con i rappresentanti degli operatori industriali (IRI-Confindustria). Nell'incontro sono state esaminate le necessità del settore industriale nonché le iniziative attualmente in programma o in corso di realizzazione nell'area napoletana.

Sono state, altresì, individuate varie iniziative nel campo della formazione professionale, dei servizi e delle infrastrutture per l'industria.

*a - Investimenti industriali in programma o in atto:*

Il settore privato ha in programma o in atto investimenti industriali (e per i quali ha già ottenuto o richiesto le agevolazioni della Cassa per il Mezzogiorno) per un ammontare di oltre 300 miliardi di lire. I posti di lavoro previsti sono oltre 10.000. L'IRI, che rappresenta a Napoli il maggior protagonista economico, ha già avviato un programma di nuovi investimenti, centrati essenzialmente nel settore aerospaziale, elettromeccanico ed alimentare, che dovrebbero creare oltre 2.000 posti di lavoro e mantenerne 7.000, per un investimento globale di circa 656 miliardi di lire. Il gruppo si ripromette di seguire con particolare attenzione l'iter amministrativo relativo alla concessione e all'erogazione delle agevolazioni e ad ogni eventuale strozzatura in materia d'industrializzazione riguardante tali investimenti.

## OPERAZIONE INTEGRATA NAPOLI

Interventi	Costo totale (milioni di lire)	Tranches 1980 per un Intervento comunitario (milioni di lire)
<b>Progetti ed azioni previsti</b>		
Opere di edilizia urbana	192.300	—
Risanamento edilizio di Bagnoli	—	10.000
Opere igienico-sanitarie	564.740	100.000
Opere acquedottistiche	308.445	86.000
Trasporti urbani	840.200	—
Collegamento su ferro tra l'area urbana di Napoli e la ferrovia Alifana	—	40.000
Trasporti extra-urbani	690.865	—
Ferrovia Cumana: tratto Monte Santo-Mostra	—	25.000
Viabilità urbana	49.000	—
Collegamento del comprensorio di Ponticelli con la grande viabilità e la zona portuale	—	14.000
Viabilità extra-urbana	100.863	57.000
Opere portuali	122.167	—
Opere aeroportuali	100.000	—
Servizi telefonici	99.630	50.000
Infrastrutture per il commercio	91.060	—
Città annonaria	—	9.000
Infrastrutture per l'industria	27.067	27.069
Servizi per l'industria	430	—
Iniziative industriali: Aziende a partecipazione statale	656.715	—
Iniziative industriali: Aziende private	381.432	—
Interventi per l'agricoltura	52.000	37.000
Iniziative agro-industriali	145.230	—
Artigianato	786	—
Formazione professionale	101.052	2.600
Ricerca scientifica	134.232	—
Studi e progettazioni	5.907	5.907
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>4.664.121</b>	<b>463.576</b>

### b - Formazione professionale:

Nel campo della formazione professionale, l'Unione industriali di Napoli ha elaborato, di concerto con gli operatori industriali, un programma di formazione che interessa aziende con investimenti in atto nei seguenti settori: conserve alimentari, calzature, carta, elettronica ed elettromeccanica, materiali da costruzione, idrico e disinquinamento. Il costo complessivo di tale programma è di 3,5 miliardi di lire, di cui il 44% potrebbe essere a carico del Fondo Sociale Europeo, il 40% dell'autorità pubblica nazionale, il 16% delle aziende.

## OPERAZIONE INTEGRATA NAPOLI

Progetti	Importo studi progettazioni (in milioni di lire)	Costo prevedibile dell'opera (in milioni di lire)
<b>Studi e progettazioni</b>		
Studio sull'adduzione e la distribuzione del metano per usi industriali nell'area metropolitana	60	60
Studio del sistema di trasporto nell'area napoletana	460	460
Collegamento tranviario est-ovest (nell'area urbana) delle zone industriali	3.000	177.000
Collegamento su rotaia tra l'area urbana di Napoli, le zone industriali e la ferrovia Alifana: tratto Colli Aminei-Secondigliano (stralcio funzionale)	2.000	55.000
Porto per i collegamenti con le isole del Golfo di Napoli	250	30.000
Ferrovia Nola-Baiano-Avellino: tratto Nola-Baiano	437	38.262
Circumvallazione esterna di Napoli	374	60.422
Collegamenti fra la Tangenziale e		
a) la zona portuale	1.000	35.000
b) la zona ospedaliera	250	—
c) Mergellina	1.000	15.000
d) Bagnoli	1.000	—
e) Vomero	500	—
Ferrovia Alifana	5.000	237.000
Aeroporto internazionale di Napoli-Lago Patria	3.000	100.000
Città annonaria	1.000	55.000
<b>TOTALE</b>	<b>19.331</b>	<b>803.204</b>

Il programma, della durata di un anno, riguarda 18 aziende e la formazione di 695 addetti. La procedura è stata già avviata; il *dossier* è attualmente al vaglio del Ministero del Lavoro e della Regione Campania e sarà presentato al più presto al Fondo Sociale, per il contributo comunitario.

L'IRI, a sua volta, aggiungerà ai progetti di formazione, per i quali è stata già presentata domanda al Fondo Sociale Europeo, tutti quelli che si renderanno necessari in conseguenza dei nuovi investimenti.

### c - Servizi per l'industria:

Quanto ai servizi per l'industria, l'Unione degli industriali di Napoli ha presentato una serie d'iniziative che il gruppo considera opportune ed urgenti.

— *Indagine sull'adduzione e distribuzione del metano per usi industriali nell'area di Napoli volta principalmente a valutare l'evoluzione della domanda diretta e indotta industriale.*

Tale indagine si collega in modo complementare a quella sulla stima della domanda di metano per usi civili.

La domanda di finanziamento di tale ricerca sarà presentata a seguito d'intesa con l'autorità regionale.

Da notare che il Fondo Regionale ha recentemente finanziato il progetto ENI, sulla «metanizzazione del Mezzogiorno», concedendo un primo contributo di 51 miliardi di lire.

— *Indagine sulla struttura delle imprese di servizi industriali dell'area napoletana al fine di*

*individuare la domanda e l'offerta attuale, di definire le coerenze e prospettare gli effetti di attrazione di nuova industrializzazione conseguenti ad un'efficiente rete di servizi.*

Il gruppo ritiene che questa proposta di ricerca vada verificata ed inquadrata nell'ambito dello studio sulla vocazione industriale dell'area e sugli scambi interindustriali di cui al punto 6 del presente rapporto.

— *Servizi di assistenza alle piccole e medie industrie napoletane per lo sviluppo delle esportazioni dei loro prodotti.*

Il gruppo ritiene che la realizzazione di un servizio comune di assistenza e di promozione degli scambi eserciterebbe un forte stimolo sulla produzione industriale napoletana, già attualmente indirizzata verso i mercati esteri.

Questa iniziativa e la relativa domanda potrebbe essere inquadrata nel programma F.E.S.R. fuori-quota «azione specifica di allargamento».

**d - Addizionalità dei contributi del Fondo Regionale:**

Gli operatori industriali giudicano particolarmente importante il riconoscimento di una congrua addizionalità dei contributi del Fondo Regionale, nonché la accelerazione delle procedure nazionali d'incentivazione.

L'addizionalità — per altro possibile ai sensi del Regolamento del Fondo — fornirebbe un'ulteriore incentivazione agli insediamenti industriali nella zona di Napoli e compenserebbe in parte le diseconomie esterne.

Il gruppo riconosce l'importanza e l'urgenza della questione, e ne raccomanda l'esame all'attenzione delle autorità responsabili, anche alla luce degli alti livelli d'intensità ed alle differenti forme di aiuto (concessione di sovvenzioni in conto capitale unicamente, o combinazione di sovvenzioni e prestiti a tasso agevolato) previsti dai regimi d'aiuto all'investimento attualmente in vigore in alcuni stati membri della Comunità.

## **9. Riunione dei responsabili politici**

Considerato lo stato d'avanzamento dell'operazione, il gruppo sottolinea l'opportunità di una nuova riunione dei responsabili politici (Ministro per il Mezzogiorno, Presidente della Regione Campania, Sindaco di Napoli e Commissione delle Comunità Europee).

## **10. Parlamento europeo e risorse finanziarie per le «Operazioni Integrate»**

Il gruppo constata con interesse che il Parlamento Europeo ha iscritto nel Bilancio 1980 della Comunità un nuovo capitolo di spesa relativo alle «operazioni integrate». Il gruppo si augura che quanto meno i paesi più direttamente interessati a questa operazione comunitaria sostengano, in sede di discussione al Consiglio, tale iniziativa del Parlamento.

Il gruppo ritiene peraltro ancora prematuro fare affidamento sulle disponibilità nel 1980 di tali risorse comunitarie supplementari; considera tuttavia che l'inserimento nel bilancio comunitario 1981 di un volume significativo di risorse per le operazioni integrate dovrebbe costituire uno degli obiettivi della Commissione.

riduzione di nuove industrializzazioni conseguenti ad un'efficiente rete di servizi.  
Il gruppo ritiene che questa ipotesi di ricerca vada verificata ed industrializzata nell'ambito dello  
studio sulla vocazione industriale dell'area e sugli scambi industriali di cui al punto 6  
del presente rapporto.

Progetti	(in milioni di lire)
esportazioni dei loro prodotti	
Il gruppo ritiene che la realizzazione di un servizio comune di assistenza e di promozione degli scambi esportatori un loro stimolo particolarmente importante per l'industria napoletana, già attual- mente indirizzata verso mercati esteri.	
Questa iniziativa è la prima di un'ampia serie di iniziative che il gruppo intende realizzare nel programma F.E.R. tutto-quota «azione agevolata di sviluppo industriale».	
La consistenza del contributo del Fondo Regionale per le iniziative industriali giudicate particolarmente meritorie è il risultato di una congrua aggiuntiva dei contributi del Fondo Regionale, nonché la possibilità di accedere a tutte le procedure normali di incentivazione.	464
L'aggiuntiva — per altro possibile — si realizza nel caso del Fondo — torinese — un'ulteriore incentivazione per le iniziative industriali di ricerca e di sviluppo e consentendo in parte le disconomie esterne.	100.000
Il gruppo conosce l'importanza di un'indagine della questione e ne raccomanda l'esame alle autorità competenti. Anche in tal caso, oltre ai livelli di spesa, si dovranno tenere differenti forme di aiuto (contributi, prestiti, ecc.) e di conseguenza, d'auto investimento zone di agevolazioni e prestiti a tasso agevolato, ecc.) d'auto investimento attualmente in corso in alcuni stabilimenti della Campania.	55.000
	30.000
	262.96
	237.03
Considerato lo stato d'avanzamento delle iniziative, il gruppo ritiene che l'opportunità di una nuova iniziativa del responsabile politico (Ministro per il Mezzogiorno) e della Regione Campania.	15.000
	15.000
Il gruppo condivide l'opinione del responsabile politico (Ministro per il Mezzogiorno) e della Regione Campania quanto a un nuovo capitolo di spesa relativo alle «operazioni integrate». Il gruppo si augura che quanto meno i paesi più direttamente interessati a questa operazione comunitaria sostengano, in sede di discussione al Consiglio, l'iniziativa del Mezzogiorno.	237.000
Il gruppo ritiene opportuno che il Mezzogiorno sia adeguatamente rappresentato sulle disponibilità nel 1980 di spesa comunitarie. Si propone l'istituzione di un comitato di lavoro che si occupi di studiare nel piano comunitario 1981 un volume significativo di risorse per le iniziative integrate che dovrebbe costituire una serie operativa della Commissione.	100.000
	55.000
	803.204

La  
Ministero del Lavoro e  
Fondo Sociale, per il contributo  
è stata già presentata  
in conseguenza

Napoli ha presentato una serie  
nell'area di Napoli  
la diretta industriale  
della domanda di materia  
autori d'intesa con



# III° I problemi di Napoli nel dibattito sul Mezzogiorno

Secondo l'opinione di molti studiosi, il Mezzogiorno italiano è un'area geografica e culturale che ha subito una forte marginalizzazione rispetto al resto del paese. Questa marginalizzazione è stata il risultato di una serie di fattori, tra cui la mancanza di investimenti, la scarsità di risorse umane e materiali, e la mancanza di una politica di sviluppo mirata.

È importante notare che questa marginalizzazione non è stata uniforme in tutto il Mezzogiorno. Alcune aree, come la Campania e la Puglia, hanno mostrato una certa vitalità economica e culturale, mentre altre, come la Basilicata e la Calabria, hanno sofferto di una forte emarginazione.

La Campania, in particolare, ha una lunga tradizione di attività artigianale e commerciale. Tuttavia, negli ultimi decenni, ha sofferto di una forte crisi economica, che ha portato a una significativa disoccupazione e a un declino delle attività produttive.

Una delle ragioni principali di questa crisi è stata la mancanza di investimenti in settori strategici, come l'industria e la ricerca e sviluppo. Inoltre, la Campania ha sofferto di una forte emarginazione culturale, che ha portato a una scarsa valorizzazione del suo patrimonio storico e artistico.

È necessario, quindi, che il Mezzogiorno italiano, e in particolare la Campania, venga considerato come un'area di sviluppo prioritario. Questo richiede una politica di sviluppo mirata, che tenga conto delle specificità di ciascuna regione e che promuova investimenti in settori strategici.

Una delle sfide principali è quella di attrarre investimenti e risorse umane e materiali. Questo richiede una serie di misure, tra cui la creazione di zone franche industriali, la promozione di attività di ricerca e sviluppo, e la creazione di opportunità di lavoro per i giovani.

Inoltre, è importante promuovere la valorizzazione del patrimonio storico e culturale del Mezzogiorno. Questo può essere fatto attraverso la creazione di musei, la promozione di attività turistiche, e la creazione di opportunità di lavoro nel settore culturale.

(\*) Questo articolo è tratto dalla rivista "L'Espresso", n. 15, 1992.

III° I problemi di Napoli  
nel dibattito  
sul Mezzogiorno

## I problemi di Napoli nel dibattito sul Mezzogiorno (\*)

### Napoli e la questione meridionale

Di una questione napoletana, inserita e nello stesso tempo separata da quella più generale del Mezzogiorno, si parla fin dai primissimi anni dell'unificazione. (M.L. Salvadori: *Il mito del buongoverno. La questione meridionale da Cavour a Gramsci*, Torino 1963; F.S. Romano: *Storia della questione meridionale*, Palermo, 1945; A. Asor Rosa: *La cultura in Storia d'Italia*, vol. IV *Dall'Unità a oggi*, Torino 1975; A. Ghirelli: *Napoli italiana. La storia della città dopo il 1860*, Torino 1977).

Già nel 1862 Marino Turchi, in una monumentale relazione *Sull'igiene pubblica della città di Napoli*, descrive con spietato realismo le incongruenze del tessuto urbano e prospetta l'urgenza di interventi volti a dotare la città di acqua potabile e di fognature, ad aprire nuove strade, a regolamentare le costruzioni, a risanare i quartieri più malsani che si concentrano nell'area di Porto Pendino e Mercato.

Poco più di dieci anni dopo, nel 1875, Leopoldo Franchetti, analizzando *Le condizioni economiche e amministrative delle province napoletane*, e Pasquale Villari, pubblicando sull'*Opinione* di Firenze le *Lettere meridionali*, trasferiscono la polemica sul piano nazionale, mentre altre riviste ospitano le corrispondenze del giovane Giustino Fortunato e gli scritti di Rocco De Zerbi sulla *Miseria di Napoli*, nei quali si individuano le cause principali della crisi della città, nella depressione dell'entroterra agricolo e dell'intero Mezzogiorno, e nella spaccatura che si era determinata al suo interno tra i quartieri borghesi del centro e la sterminata periferia dei rioni popolari.

Nello stesso filone di pensiero si collocano le lettere indirizzate da Pasquale Turiello al sindaco Capitelli e il saggio di Alfredo Cottrau, un ingegnere di origine francese, sui problemi dei trasporti. Turiello era convinto che per restituire slancio e respiro all'economia si dovesse creare la «grande» Napoli, includendo nella cinta urbana le località viciniori, nell'intento di eliminare la frantumazione dei centri amministrativi e recuperare quella parte del ceto medio possidente che aveva stabilito la sua residenza nei sobborghi dove spendeva quel che guadagnava nella metropoli. Il piano regolatore avrebbe dovuto assicurare l'espansione verso occidente e oriente, anziché puntare sullo sventramento del centro storico o sull'assalto alla collina, anche perché lo sventramento avrebbe provocato l'emarginazione degli abitanti più poveri. Cottrau batteva invece sul tasto delle vie di comunicazione, soprattutto di quelle ferroviarie. Milano, egli osservava, si è sviluppata impetuosamente non solo in virtù delle risorse di intelligenza e di operosità dei lombardi, ma anche e soprattutto per l'efficienza della rete ferroviaria, con il prezioso «sblocco» del Gottardo a Chiasso; le stesse province centro-meridionali possono contare su un discreto collegamento con il nord. Soltanto Napoli è rimasta tagliata fuori dal circuito e, secondo Cottrau, non a caso, ma per preciso disegno dei governi unitari, interessati a «denapoletanizzare» le Due Sicilie per prevenire la riscossa del partito legittimista e, ancor più, per dirottare i traffici commerciali verso gli approdi padani. Il disegno ha avuto ripercussioni funeste sull'industria metalmeccanica, a cui l'ex-capitale avrebbe potuto affidare il proprio avvenire.

In una prospettiva più ampia e organica si pone Francesco Saverio Nitti (*Napoli e la questione meridionale* in *Scritti sulla questione meridionale*, Bari 1958).

Nitti è il primo ad uscire dall'osservazione empirica della realtà cittadina per prospettare il problema di Napoli nel quadro della rivoluzione industriale europea e del contemporaneo sviluppo industriale del nord. In tale contesto Nitti pensava che l'unica soluzione valida per il Mezzogiorno fosse l'industrializzazione, che non soltanto avrebbe fornito una fonte di occupazione alla manodopera meridionale, aggredendo la povertà alla radice, ma avrebbe creato nel sud le strutture di una moderna società in grado di combattere le conseguenze sociali e culturali dell'arretratezza.

Quanto a Napoli egli fissava tre punti: primo, che la promozione economica e sociale della città richiedeva la creazione di un esteso tessuto di industrie; secondo, che il problema di Napoli non poteva essere visto in termini strettamente cittadini, bensì in termini, come si direbbe oggi, di area metropolitana (Nitti pensava all'aggregazione al comune di Napoli di molti dei comuni circostanti e alla formazione di una «grande Napoli»); terzo, che alle iniziative di carattere industriale dovevano accompagnarsi serie riforme sociali. Nello stesso tempo Nitti collegava la questione di Napoli a quella delle zone interne, della Basilicata in primo luogo. Erano questi i poli della questione

(\*) Dal 1862, l'anno della relazione di Marino Turchi *Sull'igiene pubblica della città di Napoli*, a oggi la «questione napoletana» è il tema di una sterminata letteratura. Sarebbe perciò eccessiva la pretesa di dare una bibliografia di tutto quanto è stato scritto. Ci limitiamo invece a poche indicazioni essenziali, avendo come punto di riferimento i problemi attuali della città, meno che per quanto riguarda il disinquinamento del golfo, per cui esiste un apposito progetto speciale della Cassa, che sarà illustrato in un «Quaderno» a parte. Un'ampia bibliografia sulla questione meridionale è stata curata da A. Ruberto nella rivista *Il Veltro*, 1962.

meridionale: industria e agricoltura. La ristrutturazione industriale dell'ex-capitale sarebbe diventata «la forza propulsiva dello sviluppo di tutto il Mezzogiorno» perché «tutto il Mezzogiorno si forma intellettualmente e politicamente a Napoli».

Il dibattito meridionalistico registra un'ulteriore evoluzione con Salvemini, Sturzo, Gramsci e Dorso (*Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, a cura di Rosario Villari, Bari 1961).

Sino a questo momento si era ritenuto che la questione meridionale fosse essenzialmente un problema di buongoverno. Per il nuovo meridionalismo il problema è invece politico. I mali del Mezzogiorno derivano da precise responsabilità delle classi dirigenti locali e dalla loro posizione subalterna ad interessi estranei a quelli delle popolazioni meridionali. La soluzione può quindi consistere solo in un'iniziativa organizzata dai meridionali stessi e dei loro alleati. È perciò necessario un grande blocco di forze popolari. Dorso pensa che esso debba essere guidato da un'élite («cento uomini d'acciaio, col cervello lucido e l'abnegazione necessaria per lottare per una grande idea»). Gramsci, sulle orme di Salvemini, lo concepisce come un'alleanza fra i contadini del sud e gli operai del nord. Sturzo vede nel nuovo partito dei cattolici lo strumento capace di conferire forza politica autonoma alle masse popolari meridionali.

### Gli anni del fascismo

Il fascismo non interruppe il dibattito su Napoli, però ne impoverì decisamente i termini culturali, mentre sul piano urbanistico-edilizio seguì una linea di sostanziale continuità col passato economico-sociale della città (Antonio Ghirelli: *Napoli italiana. La storia della città dopo il 1860*, cit.; Giuseppe Galasso: *Intervista sulla storia di Napoli*, a cura di Percy Allum, Laterza 1978).

Certo il fascismo ebbe un suo progetto per Napoli: una Napoli volta verso il Mediterraneo e l'Africa, grande porto coloniale e militare, sostegno industriale e retrovia commerciale della potenza italiana oltremare e, perfino, base culturale dell'Italia africana, come si diceva allora, tramite l'Istituto orientale e altre istituzioni universitarie ed extra-universitarie.

Ma si trattava di un progetto — come osserva Galasso — del tutto sfasato alla vigilia di una svolta che avrebbe radicalmente sconvolto il quadro internazionale e, peraltro, di difficile realizzazione con le scarse energie capitalistiche, imprenditoriali e tecnico-organizzative di cui Napoli allora disponeva.

Del resto la guerra venne presto a mettere in evidenza «il carattere surrettizio del tipo di sviluppo che il fascismo sembrava perseguire per Napoli e che ne fece, quindi, apparire in pieno l'inidoneità organica, di principio, a determinare quel decollo della città su un piano di autonomia e di autopropulsività della sua struttura economica e finanziaria che dal 1860 formava (forma tuttora) il problema cardine del suo destino».

Si ripete così (citiamo ancora da Galasso) la storia del primo dopoguerra: «il gonfiamento del settore industriale legato alle attività militari e sostenuto da un più ampio intervento pubblico non lasciava dietro di sé, al momento in cui le vicende della guerra lo facevano venir meno, alcuna eredità e la città doveva fatalmente ripartire da zero. Allora anche il discorso sul grande porto, sulla fiera e le attività commerciali volte verso l'oltremare, sul ruolo politico-economico di metropoli a raggio d'influenza e di azione intercontinentale dovevano rivelarsi come illusioni, e neppure come illusioni generose, ma soltanto come miraggi distorti che, venendo meno, lasciavano dietro di sé soltanto altri difficili problemi e, in pratica, nessun seme di avvenire» (13).

### Il nuovo meridionalismo

Dal 1943 in poi il discorso meridionalistico registra due novità di grande importanza. La prima è che di esso si fanno portatori non soltanto minoranze di intellettuali e di politici, ma grosse formazioni politiche e partitiche. Altra novità è che il discorso teorico si intreccia strettamente, trovandovi pertanto la sua puntuale verifica, all'azione pratica.

Sono molteplici i filoni culturali del nuovo meridionalismo, fra cui emergono: quello cattolico democratico; quello marxista; quello democratico laico; quello tecnico-scientifico.

Il meridionalismo cattolico democratico ebbe i suoi antesignani in Sturzo e in Pasquale Saraceno che, mediante la Svimez, ricondussero la questione alle esperienze di sviluppo delle aree depresse maturate negli Stati Uniti e in Inghilterra.

Sulla base di questa teoria, e in una fase di flessione dell'economia, lo Stato italiano intervenne nel 1950 varando un programma straordinario di costruzione di opere pubbliche, mediante il quale la

(13) Su Napoli negli anni del fascismo si veda anche: R. Colapietra: *Napoli tra dopoguerra e fascismo*, Milano 1962; M. Fatica: *Appunti per una storia di Napoli nell'età del fascismo*, in *Rivista di storia contemporanea*, n. 3 luglio 1976; P. De Marco: *L'industria napoletana dal fascismo alla ricostruzione*, in *Archivio storico per le province napoletane*, 2ª serie, vol. XIII, 1974.

spesa statale tendeva a realizzare un duplice obiettivo: l'uno di carattere congiunturale, che consisteva nel proposito di sostenere la domanda globale dei consumatori per mantenere ed accrescere il livello dell'occupazione; l'altro, di lungo periodo, mirava alla trasformazione strutturale dell'economia del Mezzogiorno, che presentava allora tutti i caratteri di una vasta regione sottosviluppata.

È sulla base di questi criteri ed indirizzi che fu fondata la Cassa per il Mezzogiorno. La tesi di Saraceno è che, mancando nel Sud una capace ed estesa classe imprenditoriale, una politica di sviluppo industriale ha bisogno dell'iniziativa stimolatrice e coordinatrice dello Stato (P. Saraceno: *La mancata unificazione economica a cento anni dall'unificazione italiana*, in *L'economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano, 1961).

Il meridionalismo marxista (elaborato quasi esclusivamente da intellettuali comunisti, essendo venuto meno a partire dagli anni sessanta il contributo dei socialisti), pur nel costante richiamo a Gramsci, subisce nel trentennio una serie di aggiustamenti di linea nello sforzo di adeguarsi alle trasformazioni che avvengono nel Mezzogiorno. Resta comunque ferma per i comunisti la convinzione che non si possa risolvere la questione meridionale al di fuori di una programmazione di tutta l'economia nazionale.

Altro punto essenziale è che per lo sviluppo del Mezzogiorno sia indispensabile, insieme ad una politica di programmazione industriale, una politica di riforma agraria (G. Amendola: *La democrazia nel Mezzogiorno*, Roma 1957; A. Reichlin: *Centralità della questione meridionale*, in *Critica marxista*, marzo-aprile 1973; G. Chiaromonte: *Agricoltura, sviluppo economico, democrazia*, Bari 1973; G. Chiaromonte e G. Galasso: *L'Italia dimezzata. Dibattito sulla questione meridionale*, cit.).

Quanto al meridionalismo democratico laico, il suo leader di maggior prestigio è stato Ugo La Malfa e il più importante centro di elaborazione è, dal dicembre 1954, la rivista *Nord e Sud*, diretta da Francesco Compagna. Raccogliendo l'insegnamento di Nitti, oltre a quello di Salvemini, i democratici laici considerano elemento essenziale e decisivo di una politica meridionalistica la creazione nel Mezzogiorno di una diffusa e valida rete industriale. In questo quadro resta per essi marginale (di qui le loro polemiche coi comunisti) il settore dell'agricoltura, che avrebbe scarse possibilità strutturali di sostenere il peso dello sviluppo di una società moderna (U. La Malfa: *La politica economica in Italia 1946-1962*, Milano 1962; G. Galasso: *Passato e presente del meridionalismo*, Napoli 1978; G. Chiaromonte e G. Galasso: *L'Italia dimezzata. Dibattito sulla questione meridionale*, cit.).

Infine, il filone tecnico-scientifico costituisce un indirizzo svincolato da precise ascendenze ideologiche e rivolto essenzialmente a propugnare la programmazione dell'intervento pubblico secondo criteri di efficienza, in relazione all'impiego dei mezzi finanziari per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dagli organi delle decisioni politiche (il Parlamento e il Governo). Questo indirizzo ha avuto come principale sostenitore, sin dai primi anni di funzionamento della Cassa, Giuseppe Di Nardi (*Precettistica intuitiva e valutazione econometrica per lo sviluppo delle aree depresse* in «Moneta e Credito», rivista della B.N.L., 1952; *Il Mezzogiorno componente necessaria dello sviluppo italiano*, in vol. 1° dell'opera «Cassa per il Mezzogiorno 1950-62», ed Laterza, Bari, 1962; *Tempi brevi e tempi lunghi nelle politiche di sviluppo*, in «Realtà del Mezzogiorno», Cappelli editore, dicembre 1963; *Il Mezzogiorno e l'intervento straordinario*, ed. Svimez, Roma, 1979).

### La questione napoletana dal 1943 a oggi

Nel quadro più generale del dibattito meridionalistico, anche il discorso sulla questione napoletana ha registrato nell'ultimo trentennio un'evoluzione positiva. Forse non sempre si ha una visione del tutto chiara e soddisfacente delle soluzioni, però è comune il senso della dimensione dei problemi di Napoli. C'è una vecchia grande città — si ripete un pò da tutti — la quale da oltre un secolo non è più la capitale di un regno, com'era stata per quasi sei secoli, e non è riuscita tuttavia a trovare nel frattempo una dimensione nuova, sostitutiva di quella antica, che era, peraltro, piena di contraddizioni e di problemi. Il problema è allora di scoprire le ragioni profonde di questo mancato sviluppo e operare per trasformare la vecchia Napoli in una città moderna, una metropoli regionale con tutte le funzioni di questo tipo di città in rapporto a un arco territoriale adeguato.

Per Allum (*Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Torino 1975) la situazione di Napoli, «mette sotto accusa non solo la classe dirigente locale, ma l'intera classe dirigente italiana, e in modo più particolare le strutture di potere che essa si è data a livello nazionale. Lo sviluppo del capitalismo nell'area metropolitana, soprattutto nel triangolo industriale, ha potuto avvenire solo mediante la spoliazione (o, per usare una parola di moda, il sottosviluppo) delle zone satelliti (fondamentalmente, il Mezzogiorno e le isole). Le forme di organizzazione politica sviluppatasi nel Centro-Nord, e le loro ragioni sostanziali, trovano scarsa rispondenza nel Mezzogiorno; ma i rapporti tra le due zone, e il compromesso fra i rispettivi gruppi dominanti, ebbero ed hanno ancora un'importanza decisiva nel determinare la politica italiana. E dunque in un contesto nazionale e internazionale che occorre analizzare la società e il potere politico a Napoli».

Assai più articolata è l'analisi che della realtà napoletana fa Giuseppe Galasso (*Intervista sulla storia di Napoli* a cura di Percy Allum, cit.).

Rispondendo ai quesiti postigli da Allum, Galasso ripercorre l'intera storia della città attraverso le

sue tappe fondamentali: da colonia greca a vicereame spagnolo, a capitale borbonica, a metropoli caotica, individuando con molta precisione i molti elementi di continuità esistenti tra la vecchia e la nuova Napoli. Permane ad esempio nella sua struttura sociale una fondamentale carenza di aggregazione. Certo oggi Napoli si è modernizzata; resta tuttavia «una città senza un carattere dominante, senza una struttura veramente unitaria, senza neppure una vera egemonizzazione dei suoi contrasti da parte di un qualche elemento della sua società».

Il fatto è, sottolinea Galasso, che Napoli non ha mai avuto una classe dirigente capace di uscire dal gioco del potere e dei propri interessi particolaristici e parassitari per perseguire una politica di sviluppo della città.

Quali dovrebbero essere oggi, si chiede Galasso, i punti essenziali di una politica per Napoli? In primo luogo una seria politica d'industrializzazione. Ed ancora: un ampio intervento urbanistico di razionalizzazione, di organizzazione e di promozione sociale su scala metropolitana, quale condizione indispensabile per una politica economica di sviluppo.

In particolare, per quanto riguarda la promozione industriale di Napoli, Galasso pensa che essa non possa partire dalle energie locali. La promozione può avvenire solo sulla base di un intervento esterno, che può partire soltanto dall'intervento pubblico. L'iniziativa privata, trascorso il periodo del primo grande sbalzo industriale del paese, dagli inizi di questo secolo, non vi ha più interesse. Essa non può che continuare a concentrarsi nelle zone dove più giocano i fattori agglomerativi dell'industria; e sarà così finché il mercato manterrà le condizioni del profitto che si sono determinate col tipo di industrializzazione di cui l'Italia ha partecipato. Il fallimento della politica degli incentivi lo dimostrerebbe in modo inconfutabile.

In risposta a quanti ipotizzano per Napoli un futuro prevalentemente industriale, Galasso sostiene che solo una base produttiva assai potenziata potrebbe consentire la soluzione dei problemi del lavoro e quelli della promozione strutturale della città. È ovvio tuttavia che «un potenziamento nell'ambito comunale non avrebbe senso e non sarebbe possibile neppure materialmente. È l'area napoletana che può fornire la scala dell'intervento. Del resto soltanto se vi è un potenziamento della base produttiva nella città e nel suo *hinterland* metropolitano può nascere quell'esigenza di servizi, di attrezzature come il porto, di funzioni intellettuali e di ricerca che contraddistingue lo sviluppo delle grandi metropoli moderne e che respinge alla loro periferia le attività del settore secondario e vi sviluppa assai più quelle del settore terziario, ma sempre in nesso organico, perché la separazione tra funzione di produzione e funzione di servizio è rigida e netta solo nei pensamenti di qualche studioso».

Da un'ottica storico-politica assai vicina a quella di Galasso guarda alla realtà napoletana Antonio Ghirelli, in due libri che si collocano in una linea di continuità: *Storia di Napoli*, Torino 1973 (che racconta la vicenda della città dalla conquista spagnola alla caduta dei Borboni) e *Napoli italiana*, Torino 1977 (che riprende il racconto dall'unificazione ai nostri giorni).

Nelle due opere, Ghirelli ripensa globalmente la storia della città, soffermandosi sia sugli aspetti della vita quotidiana e del costume e sui fatti della cultura, sia sulle responsabilità che la classe dirigente ha accumulato nel corso degli anni nel perpetrare «il disfacimento sociale, economico e morale» di Napoli.

Tuttavia l'ampia analisi si conclude con una nota di ottimismo. È vero, scrive Ghirelli, che i «trent'anni seguiti all'epilogo della seconda guerra coincidono con una disgregazione del tessuto sociale e urbano della città, di cui non si ha l'eguale in alcuna metropoli europea», ma i trent'anni, egli aggiunge, «segnano nel tempo stesso le tappe della lunga e faticosa marcia che la plebe napoletana, il «popolino», soffocato nei bassi del centro storico o emarginato nei ghetti della nuova periferia, compie verso la consapevolezza della propria condizione proletaria». Insieme con la lenta maturazione civile di taluni strati del ceto medio, questo, conclude Ghirelli, è «il dato positivo del trentennio, ad un tempo effetto e causa del radicale mutamento che interviene nella struttura socio-economica di Napoli».

I comunisti, solo nel secondo dopoguerra, riconoscono pienamente il ruolo positivo che ha Napoli nella vita del Mezzogiorno.

Per Gramsci, Napoli resta ancora una città poco moderna, nella quale si intrecciano numerosi fattori di parassitismo (A. Gramsci: *Americanismo e fordismo* in *Quaderni del carcere*, Einaudi Editore 1975). Napoli, egli afferma, è una città improduttiva, la cui attività «non è rivolta a soddisfare i bisogni e le esigenze di classi produttive». «Napoli è la città dove la maggior parte dei proprietari terrieri del Mezzogiorno (nobili e no) spendono la rendita agraria»; da questa dipendono la massa dei domestici, degli artigiani, le attività di commercio e di servizio minuto. Si affianca inoltre un ampio settore commerciale, mentre «l'industria *produttiva* nel senso che crea e accumula nuovi beni è relativamente piccola, nonostante che nelle statistiche ufficiali Napoli sia annoverata come la quarta città industriale d'Italia». Ciò fa sì che i nuclei di popolazione del tipo «moderno» risultino «sommersi, premuti, schiacciati dall'altra parte, che non è di tipo moderno ed è la grandissima maggioranza».

Il primo a sottolineare, agli inizi degli anni quaranta, l'importanza politica di Napoli è Emilio Sereni (*La questione agraria nella rinascita nazionale*, Einaudi Editore, 1940), osservando come «da metropoli dell'ozio e del consumo, Napoli si è venuta trasformando in centro di lavoro, dal quale la missione direttrice e liberatrice della classe operaia può irradiarsi per tutto il Mezzogiorno».

Ma è con Togliatti che Napoli occupa un posto di rilievo nella strategia del partito comunista, nella

misura in cui elemento essenziale di essa diventano, accanto alla classe operaia, i ceti medi urbani. Già nel primo rapporto ai quadri dell'organizzazione comunista napoletana, nell'aprile del '44, Togliatti, attaccando i calunniatori di Napoli, sottolinea che «Napoli non è soltanto la città abitata da un popolo forte e sano, ma anche da gente media intelligente e laboriosa». Diventa quindi prioritaria un'azione a Napoli e nelle altre città meridionali per aggregare agli strati popolari «quei gruppi di borghesia industriale e agraria che hanno o acquistano la coscienza della necessità di sviluppare le forze produttive del Mezzogiorno». (P. Togliatti: *La politica di unità nazionale dei comunisti*, in *Opere scelte*, a cura di G. Santomassimo, Editori Riuniti, 1976).

Dal 1943 ad oggi i comunisti sono stati sostanzialmente fedeli a questa linea, anche se da qualche parte si ritiene che la sua traduzione in una concreta politica economica non sia stata sempre rigida e abbia registrato parecchie oscillazioni, come del resto essi stessi ammettono (Chiaromonte e Galasso: *L'Italia dimezzata. Dibattito sulla questione meridionale*, cit.).

Quanto agli anni più recenti, i comunisti riconoscono che, mentre rimane immutata l'esigenza di una larga alleanza tra ceti operai e ceti di piccola e media borghesia, vada invece ripensato tutto il problema dello sviluppo di Napoli, impostando in termini nuovi i rapporti tra la città e il territorio circostante, industria, agricoltura, nuovi bisogni culturali (Maurizio Valenzi: *Sindaco a Napoli* intervista di Massimo Chiara Editori Riuniti, 1978; AA.VV.: *Un'idea per Napoli*, in *Rinascita* n. 50-51, 22 dicembre 1978; Giorgio Amendola: *Napoli e il Mezzogiorno*, in *Rinascita*, n. 7, 16 febbraio 1979).

### L'area metropolitana di Napoli

Accanto a una letteratura di carattere storico-politico è cresciuta in questi anni, su Napoli e più in generale sulla questione del Mezzogiorno, anche una letteratura specialistica, di ricerche economiche, sociologiche, urbanistiche e geografiche, particolarmente attenta ai dati «quantitativi» dei problemi. Altra peculiarità di questa letteratura è che essa ha introdotto nel discorso meridionalistico la categoria di «territorio», secondo definizioni via via più complesse, da considerare come risorsa a sè stante e sempre più intimamente collegata ai processi di urbanizzazione.

L'esempio di maggior rilievo in tale contesto sono le ricerche che da tempo la Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno) va conducendo per la conoscenza dell'area napoletana e delle altre aree meridionali (S. Cafiero-A. Busca: *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Giuffrè Editore, Roma 1970; A. Busca: *Caratteristiche funzionali dei centri urbani del Mezzogiorno*, Giuffrè Editore, Roma 1973).

Queste ricerche partono dalla teoria che, in un processo di conurbazione che si sviluppa intorno a un grande centro urbano, si ha la formazione di un'area metropolitana quando si rileva che le varianti qualificanti il carattere urbano della popolazione, secondo omogeneità e differenze, vengono distribuite o diffuse nell'area secondo un gradiente che, partendo dalla maggiore intensità riscontrata nel centro, si viene man mano attenuando.

Ciò premesso si constata che, attraverso i secoli, si è venuto formando nell'area che si estende intorno a Napoli — e sempre più si viene ampliando via via che i mezzi di comunicazione ne riducono relativamente gli spazi — un sistema di funzioni sociali ed economiche tra loro interrelate che concorrono alla formazione di una comunità che, con andamento parallelo, si espande e si integra.

Tale processo, che finora è stato alimentato da Napoli con una capacità di influsso che è proporzionata all'attrezzatura delle sue attività secondarie e terziarie, man mano che si estende utilizza anche la capacità di influsso degli altri centri maggiori che ingloba, mutandosi da monocentrico a policentrico. Si ha in questo modo una funzione della città che si diffonde sempre più in tutto il territorio considerato.

In particolare dagli studi di Cafiero e Busca risulta che Napoli è l'unica grande area metropolitana meridionale, ma anche che notevole è ancora il divario con le aree metropolitane del Nord, con gravi conseguenze sulle sue prospettive di sviluppo e di industrializzazione.

Parallela a questa linea culturale di derivazione anglosassone, in cui il territorio è una proiezione della questione meridionale, un riflesso della grande arretratezza, c'è una diversa linea interpretativa che si rifà più o meno direttamente al marxismo (Attilio Belli: *Potere e territorio nel Mezzogiorno d'Italia durante la ricostruzione 1943-50*, Franco Angeli, 1980; AA.VV.: *Politiche territoriali e città meridionali*, a cura di A. Belli, Franco Angeli, 1980).

Per questi meridionalisti, il territorio costruito nella città meridionale è «l'espressione dialettica di processi che mirano ad un suo uso a fini di controllo, di integrazione sociale e politica delle classi subalterne». In questa direzione i processi di produzione e di gestione del territorio vengono esaminati non tanto in sé, ma piuttosto in quanto fattori di una complessa iniziativa politica in cui interagiscono contraddittori interessi che giocano anche su questo terreno al fine di rafforzare e ridurre il potere del blocco dominante. La politica urbana diventa così il «riflesso attivo» del rapporto tra le diverse classi e frazioni di classe.

Sulla base di tali premesse nel libro di Belli si analizza la politica urbanistica perseguita a Napoli dal 1943 al 1950, sottolineando come «in un quadro nazionale orientato da un programma seccamente antimeridionalista, essa si mostrerà incapace di spostare su posizioni democratiche quegli strati

sociali subalterni, blanditi con le promesse del 18 aprile, e si costituirà nettamente come riserva per un revanscismo di destra. Così si metterà in movimento un meccanismo regressivo: alla ipotesi dell'amministrazione democratica di una Napoli industriale, si sostituirà prima la promessa di un intervento nelle opere pubbliche, sia come freno alla disoccupazione, sia come mezzo per eliminare i più vistosi ritardi nell'organizzazione della città e del territorio, ed infine, con Lauro, si darà la via libera all'intervento 'selvaggio' nell'edilizia».

L'altro testo (*Politiche territoriali e città meridionali*), che raccoglie saggi di Achille Flora, Giuseppe Zollo, Biagio Cillo, Sergio Cappelli, Maria Vergiani e Vincenzo Andriello, analizza invece la politica urbana ed edilizia della Napoli degli anni '70: «una Napoli che presenta non pochi elementi di novità sociali e politiche, dopo il fallimento della politica dei poli, dopo le lotte operaie del 1969-73, dopo il movimento dei lavoratori disoccupati organizzati».

Per offrire un quadro, anche se non esaustivo, della più recente bibliografia sull'area metropolitana di Napoli sono altresì da ricordare:

— per i problemi dell'economia: Vincenzo Santoro: *Le ultime statistiche sulla città di Napoli*, in *Rassegna Economica*, luglio-agosto 1978; *I processi decisionali nelle piccole e medie imprese del Mezzogiorno*, a cura del Formez, Napoli 1976; Sergio Sciarelli: *L'industrializzazione in Campania*, in *Nord e Sud*, ottobre-dicembre 1979; Piergiorgio Landini: *Il problema dei retroterra portuali nel Mezzogiorno*, in *Notiziario di geografia economica*, in *Rivista del porto di Napoli*, maggio-giugno 1978; E. Floro Caroleo - Cecilia Scrocca: *Struttura del mercato del lavoro in Campania e sistema delle garanzie*, in *Rassegna economica*, novembre-dicembre 1978; Mario Anzivino: *L'attuale deficit abitativo in Campania*, in *Orizzonti economici*, n. 11, agosto-ottobre 1977.

— per i problemi della società: la ricerca condotta da G. Guadagno e D. De Masi (*La negazione urbana. Trasformazioni sociali e comportamento deviato*, Il Mulino 1971), nella quale gli autori si sono proposti di rispondere, con un'ottica prevalentemente sociologica ad alcuni interrogativi (qual è oggi nella realtà l'entroterra culturale di una metropoli? Quali fattori spingono alcuni cittadini verso lo sbocco alla criminalità? Come sono mutate le strutture e i controlli sociali sotto la spinta dell'industrializzazione e dei mass-media?) che emergono dai mutamenti che avvengono in una grande area urbana qual è Napoli.

Infine, per quanto riguarda in particolare il progetto speciale per l'area metropolitana, ricordiamo gli atti del convegno indetto il 18 luglio 1977 dalla Giunta della Regione Campana con l'adesione del Comune di Napoli, dell'ANCI e dell'UPI, pubblicati in opuscolo dall'Assessorato Bilancio e programmazione della stessa Regione col titolo: «*Il progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli nel contesto dell'azione per lo sviluppo equilibrato della Campania*»; e il documento elaborato dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Napoli e dall'Unione regionale delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura della Campania (*Contributo per una nota preliminare al progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli*, in *Orizzonti economici*, n. 8 febbraio 1977).







## Le cartografie

La scelta delle tavole, riportate nel Quaderno, è scaturita non tanto dalla impostazione complessiva della cartografia dell'area quanto dalla valutazione che fosse opportuno fornire, in questa sede, da un lato alcuni dati rappresentativi dei fenomeni che emergono con particolare forza nell'area metropolitana di Napoli e, dall'altro, un quadro della dotazione infrastrutturale attuale e in corso di realizzazione nell'ambito di iniziative nazionali e comunitarie.

Di qui la elaborazione di alcune tavole relative alla disoccupazione giovanile (v. tavola 1), alla dinamica demografica (v. tavole 2 e 3), alle opere in corso di realizzazione nell'ambito del progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli (v. tavola 4), all'attrezzatura del territorio come emerge dalla documentazione relativa ai «Riferimenti per la pianificazione territoriale del Mezzogiorno» (v. tavola 5) ed alle iniziative in corso o previste nell'ambito dell'«Operazione integrata Napoli» (v. tavola 6).

Vale la pena notare che la C.E.E., per dare maggiore incisività alla propria politica di sviluppo regionale, ha avviato l'esperienza delle «Operazioni integrate», scegliendo due città — Belfast e Napoli — inserite in un contesto regionale caratterizzato da tassi di disoccupazione che sono i più alti del mondo.

È sembrato, a maggior ragione, opportuno dedicare la prima delle tavole che seguono al problema della disoccupazione analizzando un campo che ha impegnato in maniera particolare il governo nazionale e gli enti locali in questi ultimi anni: la disoccupazione giovanile. L'elaborazione della tavola 1 è stata sviluppata sulla base di dati ISTAT e del Ministero del lavoro con una leggera approssimazione, rispetto alla realtà, derivante dall'aver supposto costante, e pari a quello provinciale, il rapporto forze di lavoro-popolazione per ciascuno dei comuni della provincia di Napoli.

La lettura di questi dati evidenzia come, anche rispetto ai problemi del lavoro, esistano nel nostro paese forti squilibri: il 30,21% di disoccupazione giovanile in Campania, sul totale nazionale, è un dato abnorme, che rimane tale anche se si vuole tenere conto di tutti gli effetti della cosiddetta «economia sommersa».

Significa che, stando ai numeri, la disoccupazione giovanile in Campania è dello stesso ordine di grandezza dell'Italia settentrionale e centrale messe insieme.

Per quanto riguarda Napoli la situazione è ancora più critica in quanto il dato regionale, nella sua disaggregazione, non è omogeneo: circa i due terzi dei giovani in cerca di occupazione della regione sono concentrati nella provincia di Napoli e di questi ben 53.725 — una cifra cioè, superiore a quella di qualunque regione italiana — sono relativi al comune di Napoli.

Queste cifre, anche se colgono solo uno degli elementi di gravità della situazione napoletana, concorrono a motivare l'attenzione che è riservata a livello nazionale e comunitario a questa città, ma evidenziano anche che la politica delle opere pubbliche disgiunta da momenti di programmazione non è adeguata alla soluzione di simili problemi.

Nelle tavole successive (tavole 2 e 3) si analizzano le variazioni della popolazione residente, nei singoli comuni, sia sul medio periodo (1951-1976) che sul breve periodo (1971-1976) rifacendosi ai dati pubblicati dalla Svimez nella «Guida statistica per i comuni e le aree del Mezzogiorno».

L'elaborazione sviluppata evidenzia un fenomeno che è diffusamente riconosciuto come il primo sintomo del passaggio, di una determinata ripartizione territoriale, dal livello urbano a quello metropolitano: la flessione della popolazione residente nel nucleo urbano principale accompagnata da accentuati incrementi di popolazione nei nuclei urbani adiacenti.

Le tendenze che emergono, nei singoli comuni presi in esame, dall'analisi sul medio periodo sono generalmente confermate dall'analisi sul breve periodo in particolare per i nuclei con forte incremento demografico e per quelli oggetto, invece, di spopolamento.

Il confronto di questa tavola con le precedenti offre lo spunto per qualche riflessione: la maggior parte delle opere in corso di realizzazione toccano zone caratterizzate da consistente crescita demografica e da alti tassi di disoccupazione giovanile.

Si potrebbe pensare, se fossero sufficienti i pochi parametri presi in considerazione e se si riscontrasse anche la concentrazione di altri tipi di investimenti, oltre a quelli per opere pubbliche, che il «programmatore» abbia ritenuto che in queste zone si avviano a soluzione i problemi di congestione, di disoccupazione, di carenza di infrastrutture e di servizi dell'area metropolitana di Napoli.

In realtà indicazioni attendibili, da sottoporre alla valutazione delle sedi politico-programmatiche, potranno venire soltanto dallo sviluppo degli studi e delle indagini per la elaborazione complessiva del progetto speciale, mentre l'efficacia degli interventi che si individueranno dipenderà molto dalla capacità con la quale ciascun soggetto saprà svolgere, nella propria autonomia, ma anche con la massima collaborazione, la parte che gli compete.

## GIOVANI ISCRITTI NELLE «LISTE SPECIALI DI COLLOCAMENTO»

Legge n. 285 del 1° giugno 1977 e n. 479 del 4-8-1978 - Rilevamento del 30-6-79

Ripartizione territoriale	Valori assoluti	Valori percentuali	Tassi di disoccupazione giovanile
Piemonte	33.027	5,69	1,68
Valle d'Aosta	358	0,07	0,75
Lombardia	18.501	3,19	0,49
Trentino Alto Adige	1.053	0,19	0,30
Veneto	19.568	3,38	1,12
Friuli Venezia Giulia	2.973	0,51	0,61
Liguria	20.795	3,58	2,97
Emilia Romagna	23.359	4,03	1,32
<b>ITALIA SETTENTRIONALE</b>	<b>119.634</b>	<b>20,64</b>	<b>1,11</b>
Toscana	34.287	5,91	2,34
Umbria	12.852	2,22	3,95
Marche	15.035	2,59	2,42
Lazio	24.706	4,26	1,35
<b>ITALIA CENTRALE</b>	<b>86.880</b>	<b>14,98</b>	<b>2,05</b>
Molise	8.411	1,45	6,37
Abruzzo	24.369	4,21	4,91
Campania	175.113	30,21	9,17
Puglia	49.756	8,58	3,56
Basilicata	6.922	1,19	2,86
Calabria	32.420	5,59	4,67
Sicilia	42.506	7,34	2,63
Sardegna	33.668	5,81	6,13
<b>ITALIA MERIDIONALE E ISOLE</b>	<b>373.165</b>	<b>64,38</b>	<b>5,30</b>
<b>ITALIA</b>	<b>579.679</b>	<b>100,00</b>	<b>2,63</b>
<b>Provincia di Napoli</b>	<b>106.647</b>	<b>18,40</b>	<b>10,21</b>
<b>Comune di Napoli</b>	<b>53.725</b>	<b>9,27</b>	<b>12,32</b>

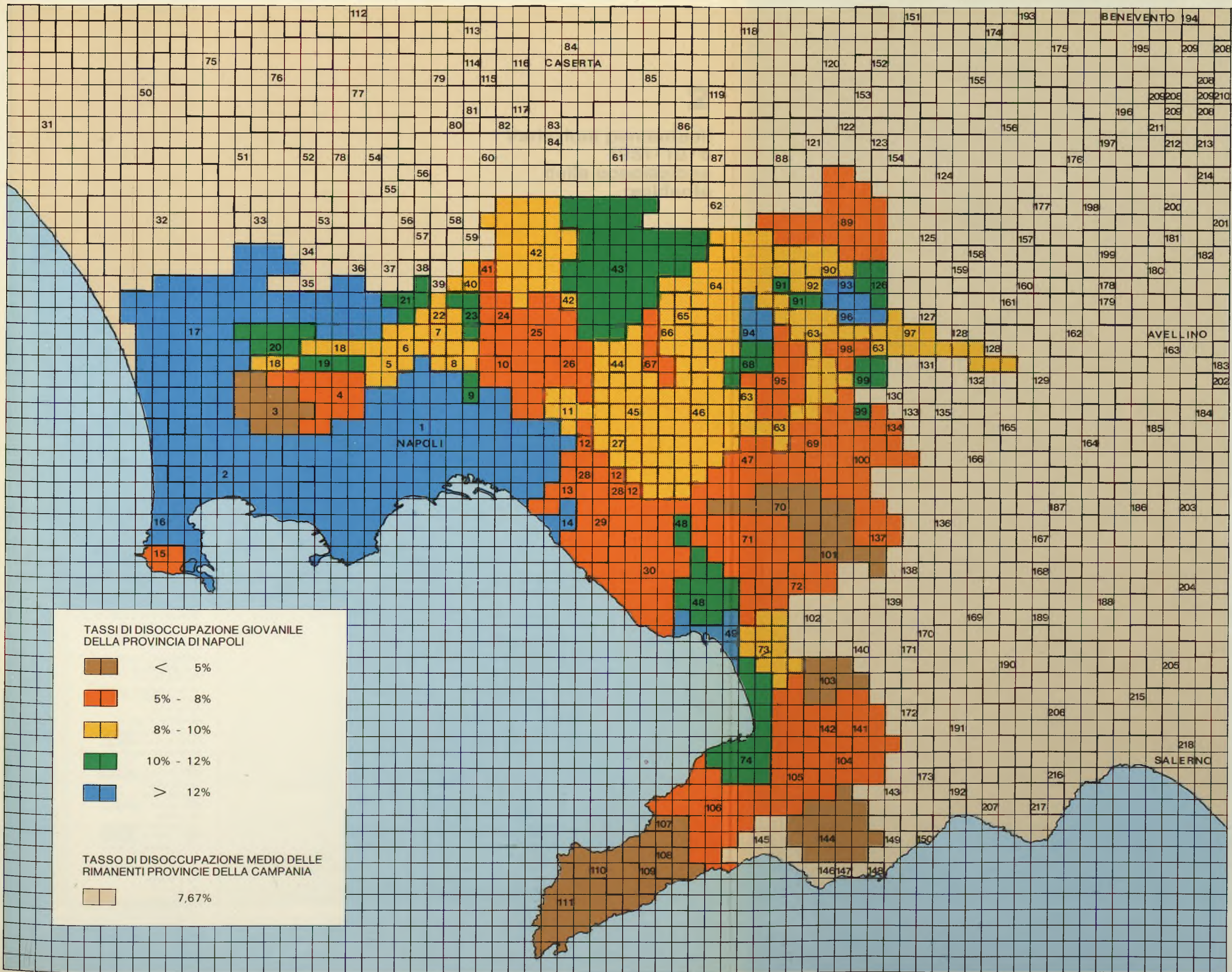


## Nuclei urbani

1 NAPOLI  
 2 POZZUOLI  
 3 QUARTO  
 4 MARANO DI NAPOLI  
 5 MUGNANO DI NAPOLI  
 6 MELITO DI NAPOLI  
 7 CASANDRINO  
 8 ARZANO  
 9 CASAVATORE  
 10 CASÒRIA  
 11 VOLLA  
 12 CÈRCOLA  
 13 S. GIORGIO A CREMANO  
 14 PORTICI  
 15 MONTE DI PROCIDA  
 16 BACOLI  
 17 GIUGLIANO IN CAMPANIA  
 18 VILLARICCA  
 19 CALVIZZANO  
 20 QUALIANO  
 21 S. ANTIMO  
 22 GRUMO NEVANO  
 23 FRATTAMAGGIORE  
 24 CARDITO  
 25 AFRAGOLA  
 26 CASALNUOVO DI NAPOLI  
 27 PÒLLENA TRÒCCHIA  
 28 S. SEBASTIANO AL VESUVIO  
 29 ERCOLANO  
 30 TORRE DEL GRECO  
 31 CASTEL VOLTURNO  
 32 VILLA LITERNO  
 33 S. CIPRIANO D'AVERSA  
 34 TRÉNTOLA-DUGENTA  
 35 PARETE  
 36 LUSCIANO  
 37 AVERSA  
 38 CESA  
 39 S. ARPINO  
 40 FRATTAMINORE  
 41 CRISPANO  
 42 CAIVANO  
 43 ACERRA  
 44 POMIGLIANO D'ARCO  
 45 S. ANASTASIA  
 46 SOMMA VESUVIANA  
 47 OTTAVIANO  
 48 BOSCOTRECASE  
 49 TORRE ANNUNZIATA  
 50 CANCELLO ED ARNONE  
 51 CASAL DI PRINCIPE  
 52 VILLA DI BRIANO  
 53 S. MARCELLINO  
 54 CASALUCE  
 55 TEVEROLA  
 56 CARINARO  
 57 GRICIGNANO DI AVERSA  
 58 SUCCIVO  
 59 ORTA DI ATELLA  
 60 MARCIANISE  
 61 MADDALONI  
 62 S. FELICE A CANCELLO  
 63 NOLA  
 64 MARIGLIANO  
 65 MARIGLIANELLA  
 66 BRUSCIANO  
 67 CASTELLO DI CISTERNA  
 68 SCISCIANO  
 69 S. GENNARO VESUVIANO  
 70 S. GIUSEPPE VESUVIANO  
 71 TERZIGNO  
 72 BOSCOREALE  
 73 POMPEI

74 CASTELLAMMARE DI STABIA  
 75 GRAZZANISE  
 76 S. MARIA LA FOSSA  
 77 S. TAMMARO  
 78 FRIGNANO  
 79 S. MARIA CAPUA VETERE  
 80 MACERATA CAMPANIA  
 81 PORTICO DI CASERTA  
 82 CAPODRISE  
 83 S. NICOLA LA STRADA  
 84 CASERTA  
 85 VALLE DI MADDALONI  
 86 CERVINO  
 87 S. MARIA A VICO  
 88 ARIENZO  
 89 ROCCARINOLA  
 90 CICCIANO  
 91 CIMITILE  
 92 CAMPOSANO  
 93 COMIZIANO  
 94 S. VITALIANO  
 95 SAVIANO  
 96 CASAMARCIANO  
 97 VISCIANO  
 98 S. PAOLO BELSITO  
 99 LIVERI  
 100 PALMA CAMPANIA  
 101 POGGIOMARINO  
 102 SCAFATI  
 103 S. ANTONIO ABATE  
 104 GRAGNANO  
 105 PIMONTE  
 106 VICO EQUENSE  
 107 META  
 108 PIANO DI SORRENTO  
 109 S. AGNELLO  
 110 SORRENTO  
 111 MASSA LUBRENSE  
 112 CAPUA  
 113 S. PRISCO  
 114 CURTI  
 115 CASAPULLA  
 116 CASAGIOVE  
 117 RECALE  
 118 S. AGATA DE' GOTI  
 119 DURAZZANO  
 120 MOIANO  
 121 FORCHIA  
 122 ARPAIA  
 123 PAOLISI  
 124 CERVINARA  
 125 AVELLA  
 126 TUFINO  
 127 SPERONE  
 128 BAIANO  
 129 MONTEFORTE IRPINO  
 130 MARZANO DI NOLA  
 131 PAGO DEL VALLO DI LAURO  
 132 TAURANO  
 133 DOMICELLA  
 134 CARBONARA DI NOLA  
 135 LAURO  
 136 SARNO  
 137 STRIANO  
 138 S. VALENTINO TORIO  
 139 S. MARZANO SUL SARNO  
 140 ANGRI  
 141 LETTERE  
 142 CASOLA DI NAPOLI  
 143 SCALA  
 144 AGEROLA  
 145 POSITANO

146 PRAIANO  
 147 FURORE  
 148 CONCA DEI MARINI  
 149 AMALFI  
 150 ATRANI  
 151 TOCCO CAUDIO  
 152 BUCCIANO  
 153 AIROLA  
 154 ROTONDI  
 155 MONTESARCHIO  
 156 S. MARTINO VALLE CAUDINA  
 157 SPERONE  
 158 BAIANO  
 159 SIRIGNANO  
 160 QUADRELLE  
 161 MUGNANO DEL CARDINALE  
 162 MERCOGLIANO  
 163 AVELLINO  
 164 FORINO  
 165 MOSCHIANO  
 166 QUINDICI  
 167 SIANO  
 168 CASTEL S. GIORGIO  
 169 NOCERA INFERIORE  
 170 PAGANI  
 171 S. EGIDIO DEL M. ALBINO  
 172 CORBARA  
 173 RAVELLO  
 174 CAMPOLI DEL M. TABURNO  
 175 APOLLOSA  
 176 ROCCABASGERANA  
 177 PANNARANO  
 178 SUMMONTE  
 179 OSPEDALETTO D'ALPINOLO  
 180 CAPRIGLIA IRPINA  
 181 GROTTOLELLA  
 182 MONTEFREDANE  
 183 ATRIPALDA  
 184 AIELLO DEL SABATO  
 185 CONTRADA  
 186 MONTORO INFERIORE  
 187 BRACIGLIANO  
 188 MERCATO S. SEVERINO  
 189 ROCCAPIEMONTE  
 190 NOCERA SUPERIORE  
 191 TRAMONTI  
 192 MINORI  
 193 CASTELPOTO  
 194 BENEVENTO  
 195 S. LEUCIO DEL SANNIO  
 196 CEPPALONI  
 197 ARPAISE  
 198 PIETRASTORNINA  
 199 S. ANGELO A SCALA  
 200 ALTAVILLA IRPINA  
 201 PRATA DI PRINCIPATO ULTRA  
 202 CESINALI  
 203 MONTORO SUPERIORE  
 204 FISCIANO  
 205 BARONISSI  
 206 CAVA DE' TIRRENI  
 207 MAIORI  
 208 S. NICOLA MANFREDI  
 209 S. ANGELO A CUPOLO  
 210 S. MARTINO SANNITA  
 211 CHIANCHE  
 212 PETRURO IRPINO  
 213 TORRIONI  
 214 TUFO  
 215 PELLEZZANO  
 216 VIETRI SUL MARE  
 217 CETARA  
 218 SALERNO



TASSI DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE DELLA PROVINCIA DI NAPOLI

- < 5%
- 5% - 8%
- 8% - 10%
- 10% - 12%
- > 12%

TASSO DI DISOCCUPAZIONE MEDIO DELLE RIMANENTI PROVINCIE DELLA CAMPANIA

7,67%



**LETTER PATTERNS**

LETTER PATTERNS	[Symbol]
ROADS	[Symbol]
SETTLEMENTS	[Symbol]
...	...

**LETTER PATTERNS**

...



**Variazioni percentuali  
1951-1976  
della popolazione  
residente**

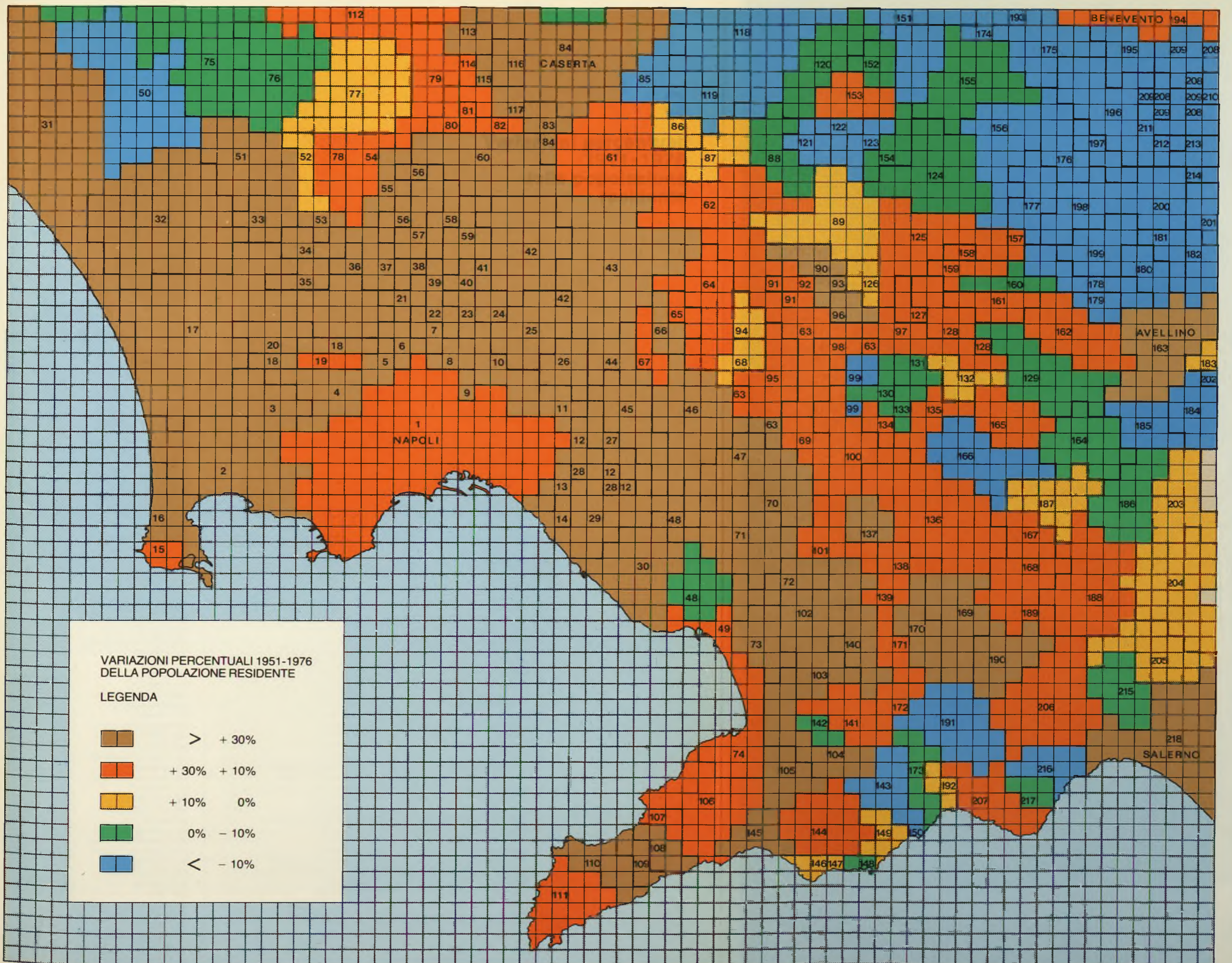
*[Faint table with illegible text, likely a legend or index for the data presented in the adjacent columns.]*

*[Faint table with illegible text, likely a list of geographical locations or administrative units.]*

*[Faint table with illegible text, likely a list of geographical locations or administrative units.]*

## Nuclei urbani

- 1 NAPOLI
- 2 POZZUOLI
- 3 QUARTO
- 4 MARANO DI NAPOLI
- 5 MUGNANO DI NAPOLI
- 6 MELITO DI NAPOLI
- 7 CASANDRINO
- 8 ARZANO
- 9 CASAVATORE
- 10 CASÒRIA
- 11 VOLLA
- 12 CÈRCOLA
- 13 S. GIORGIO A CREMANO
- 14 PORTICI
- 15 MONTE DI PROCIDA
- 16 BÀCOLI
- 17 GIUGLIANO IN CAMPANIA
- 18 VILLARICCA
- 19 CALVIZZANO
- 20 QUALIANO
- 21 S. ANTIMO
- 22 GRUMO NEVANO
- 23 FRATTAMAGGIORE
- 24 CARDITO
- 25 AFRAGOLA
- 26 CASALNUOVO DI NAPOLI
- 27 PÒLLENA TRÒCCHIA
- 28 S. SEBASTIANO AL VESUVIO
- 29 ERCOLANO
- 30 TORRE DEL GRECO
- 31 CASTEL VOLTURNO
- 32 VILLA LITERNO
- 33 S. CIPRIANO D'AVERSA
- 34 TRÈNTOLA-DUCENTA
- 35 PARETE
- 36 LUSCIANO
- 37 AVERSA
- 38 CESA
- 39 S. ARPINO
- 40 FRATTAMINORE
- 41 CRISPANO
- 42 CAIVANO
- 43 ACERRA
- 44 POMIGLIANO D'ARCO
- 45 S. ANASTASIA
- 46 SOMMA VESUVIANA
- 47 OTTAVIANO
- 48 BOSCOTREGASE
- 49 TORRE ANNUNZIATA
- 50 CANCELLO ED ARNONE
- 51 CASAL DI PRINCIPE
- 52 VILLA DI BRIANO
- 53 S. MARCELLINO
- 54 CASALUCE
- 55 TEVEROLA
- 56 CARINARO
- 57 GRICIGNANO DI AVERSA
- 58 SUCCIVO
- 59 ORTA DI ATELLA
- 60 MARCIANISE
- 61 MADDALONI
- 62 S. FELICE A CANCELLO
- 63 NOLA
- 64 MARIGLIANO
- 65 MARIGLIANELLA
- 66 BRUSCIANO
- 67 CASTELLO DI CISTERNA
- 68 SCISCIANO
- 69 S. GENNARO VESUVIANO
- 70 S. GIUSEPPE VESUVIANO
- 71 TERZIGNO
- 72 BOSCOREALE
- 73 POMPEI
- 74 CASTELLAMMARE DI STABIA
- 75 GRAZZANISE
- 76 S. MARIA LA FOSSA
- 77 S. TAMMARO
- 78 FRIGNANO
- 79 S. MARIA CAPUA VETERE
- 80 MACERATA CAMPANIA
- 81 PORTICO DI CASERTA
- 82 CAPODRISE
- 83 S. NICOLA LA STRADA
- 84 CASERTA
- 85 VALLE DI MADDALONI
- 86 CERVINO
- 87 S. MARIA A VICO
- 88 ARIENZO
- 89 ROCCARAINOLA
- 90 CICCIANO
- 91 CIMITILE
- 92 CAMPOSANO
- 93 COMIZIANO
- 94 S. VITALIANO
- 95 SAVIANO
- 96 CASAMARCIANO
- 97 VISCIANO
- 98 S. PAOLO BELSITO
- 99 LIVERI
- 100 PALMA CAMPANIA
- 101 POGGIOMARINO
- 102 SCAFATI
- 103 S. ANTONIO ABATE
- 104 GRAGNANO
- 105 PIMONTE
- 106 VICO EQUENSE
- 107 META
- 108 PIANO DI SORRENTO
- 109 S. AGNELLO
- 110 SORRENTO
- 111 MASSA LUBRENSE
- 112 CAPUA
- 113 S. PRISCO
- 114 CURTI
- 115 CASAPULLA
- 116 CASAGIOVE
- 117 RECALE
- 118 S. AGATA DE' GOTI
- 119 DURAZZANO
- 120 MOIANO
- 121 FORCHIA
- 122 ARPAIA
- 123 PAOLISI
- 124 CERVINARA
- 125 AVELLA
- 126 TUFINO
- 127 SPERONE
- 128 BAIANO
- 129 MONTEFORTE IRPINO
- 130 MARZANO DI NOLA
- 131 PAGO DEL VALLO DI LAURO
- 132 TAURANO
- 133 DOMICELLA
- 134 CARBONARA DI NOLA
- 135 LAURO
- 136 SARNO
- 137 STRIANO
- 138 S. VALENTINO TORIO
- 139 S. MARZANO SUL SARNO
- 140 ANGRÌ
- 141 LETTERE
- 142 CASOLA DI NAPOLI
- 143 SCALA
- 144 AGEROLA
- 145 POSITANO
- 146 PRAIANO
- 147 FURORE
- 148 CONCA DEI MARINI
- 149 AMALFI
- 150 ATRANI
- 151 TOCCO CAUDIO
- 152 BUCCIANO
- 153 AIROLA
- 154 ROTONDI
- 155 MONTESARCHIO
- 156 S. MARTINO VALLE CAUDINA
- 157 SPERONE
- 158 BAIANO
- 159 SIRIGNANO
- 160 QUADRELLE
- 161 MUGNANO DEL CARDINALE
- 162 MERCOGLIANO
- 163 AVELLINO
- 164 FORINO
- 165 MOSCHIANO
- 166 QUINDICI
- 167 SIANO
- 168 CASTEL S. GIORGIO
- 169 NOCERA INFERIORE
- 170 PAGANI
- 171 S. EGIDIO DEL M. ALBINO
- 172 CORBARA
- 173 RAVELLO
- 174 CAMPOLI DEL M. TABURNO
- 175 APOLLOSA
- 176 ROCCABASCERANA
- 177 PANNARANO
- 178 SUMMONTE
- 179 OSPEDALETTO D'ALPINOLO
- 180 CAPRIGLIA IRPINA
- 181 GROTTOLELLA
- 182 MONTEFREDANE
- 183 ATRIPALDA
- 184 AIELLO DEL SABATO
- 185 CONTRADA
- 186 MONTORO INFERIORE
- 187 BRACIGLIANO
- 188 MERCATO S. SEVERINO
- 189 ROCCAPIEMONTE
- 190 NOCERA SUPERIORE
- 191 TRAMONTI
- 192 MINORI
- 193 CASTELPOTO
- 194 BENEVENTO
- 195 S. LEUCIO DEL SANNIO
- 196 CEPPALONI
- 197 ARPAISE
- 198 PIETRASTORNINA
- 199 S. ANGELO A SCALA
- 200 ALTAVILLA IRPINA
- 201 PRATA DI PRINCIPATO ULTRA
- 202 CESINALI
- 203 MONTORO SUPERIORE
- 204 FISCIANO
- 205 BARONISSI
- 206 CAVA DE' TIRRENI
- 207 MAIORI
- 208 S. NICOLA MANFREDI
- 209 S. ANGELO A CUPOLO
- 210 S. MARTINO SANNITA
- 211 CHIANCHE
- 212 PETRURO IRPINO
- 213 TORRIONI
- 214 TUFO
- 215 PELLEZZANO
- 216 VIETRI SUL MARE
- 217 CETARA
- 218 SALERNO





DEPARTMENT OF THE ARMY  
 DISTRICT OF COLUMBIA  
 OFFICE OF THE DISTRICT ENGINEER  
 DISTRICT OF COLUMBIA  
 OFFICE OF THE DISTRICT ENGINEER  
 DISTRICT OF COLUMBIA

Color	Description
Blue	Water
Green	Lowland
Red	Highland
Black	Other

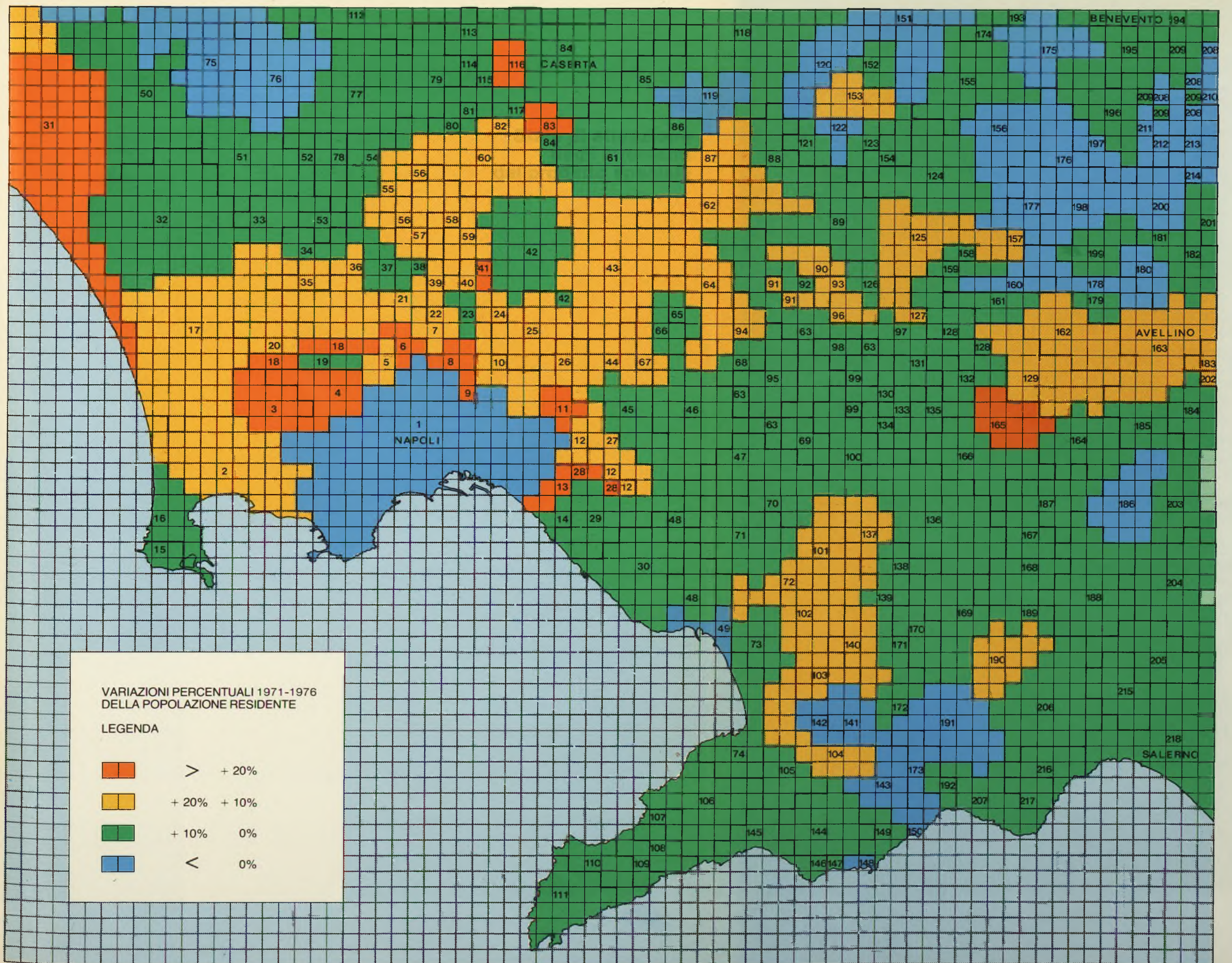


## Nuclei urbani

1 NAPOLI  
2 POZZUOLI  
3 QUARTO  
4 MARANO DI NAPOLI  
5 MUGNANO DI NAPOLI  
6 MELITO DI NAPOLI  
7 CASANDRINO  
8 ARZANO  
9 CASAVATORE  
10 CASORIA  
11 VOLLA  
12 CERCOLA  
13 S. GIORGIO A CREMANO  
14 PORTICI  
15 MONTE DI PROCIDA  
16 BÀCOLI  
17 GIUGLIANO IN CAMPANIA  
18 VILLARICCA  
19 CALVIZZANO  
20 QUALIANO  
21 S. ANTIMO  
22 GRUMO NEVANO  
23 FRATTAMAGGIORE  
24 CARDITO  
25 AFRAGOLA  
26 CASALNUOVO DI NAPOLI  
27 PÖLLENA TRÖCCHIA  
28 S. SEBASTIANO AL VESUVIO  
29 ERCOLANO  
30 TORRE DEL GRECO  
31 CASTEL VOLTURNO  
32 VILLA LITERNO  
33 S. CIPRIANO D'AVERSA  
34 TRÉNTOLA-DUCENTA  
35 PARETE  
36 LUSCIANO  
37 AVERSA  
38 CESA  
39 S. ARPINO  
40 FRATTAMINORE  
41 CRISPANO  
42 CAIVANO  
43 ACERRA  
44 POMIGLIANO D'ARCO  
45 S. ANASTASIA  
46 SOMMA VESUVIANA  
47 OTTAVIANO  
48 BOSCORECASE  
49 TORRE ANNUNZIATA  
50 CANCELLO ED ARNONE  
51 CASAL DI PRINCIPE  
52 VILLA DI BRIANO  
53 S. MARCELLINO  
54 CASALUCE  
55 TEVEROLA  
56 CARINARO  
57 GRICIGNANO DI AVERSA  
58 SUCCIVO  
59 ORTA DI ATELLA  
60 MARCIANISE  
61 MADDALONI  
62 S. FELICE A CANCELLO  
63 NOLA  
64 MARIGLIANO  
65 MARIGLIANELLA  
66 BRUSCIANO  
67 CASTELLO DI CISTERNA  
68 SCISCIANO  
69 S. GENNARO VESUVIANO  
70 S. GIUSEPPE VESUVIANO  
71 TERZIGNO  
72 BOSCOREALE  
73 POMPEI

74 CASTELLAMMARE  
DI STABIA  
75 GRAZZANISE  
76 S. MARIA LA FOSSA  
77 S. TAMMARO  
78 FRIGNANO  
79 S. MARIA CAPUA VETERE  
80 MACERATA CAMPANIA  
81 PORTICO DI CASERTA  
82 CAPODRISE  
83 S. NICOLA LA STRADA  
84 CASERTA  
85 VALLE DI MADDALONI  
86 CERVINO  
87 S. MARIA A VICO  
88 ARIENZO  
89 ROCCARAINOLA  
90 CICCIANO  
91 CIMITILE  
92 CAMPOSANO  
93 COMIZIANO  
94 S. VITALIANO  
95 SAVIANO  
96 CASAMARCIANO  
97 VISCIANO  
98 S. PAOLO BELSITO  
99 LIVERI  
100 PALMA CAMPANIA  
101 POGGIOMARINO  
102 SCAFATI  
103 S. ANTONIO ABATE  
104 GRAGNANO  
105 PIMONTE  
106 VICO EQUENSE  
107 META  
108 PIANO DI SORRENTO  
109 S. AGNELLO  
110 SORRENTO  
111 MASSA LUBRENSE  
112 CAPUA  
113 S. PRISCO  
114 CURTI  
115 CASAPULLA  
116 CASAGIOVE  
117 RECALE  
118 S. AGATA DE' GOTI  
119 DURAZZANO  
120 MOIANO  
121 FORCHIA  
122 ARPAIA  
123 PAOLISI  
124 CERVINARA  
125 AVELLA  
126 TUFINO  
127 SPERONE  
128 BAIANO  
129 MONTEFORTE IRPINO  
130 MARZANO DI NOLA  
131 PAGO DEL VALLO DI LAURO  
132 TAURANO  
133 DOMICELLA  
134 CARBONARA DI NOLA  
135 LAURO  
136 SARNO  
137 STRIANO  
138 S. VALENTINO TORIO  
139 S. MARZANO SUL SARNO  
140 ANGRI  
141 LETTERE  
142 CASOLA DI NAPOLI  
143 SCALA  
144 AGEROLA  
145 POSITANO

146 PRAIANO  
147 FURORE  
148 CONCA DEI MARINI  
149 AMALFI  
150 ATRANI  
151 TOCCO CAUDIO  
152 BUCCIANO  
153 AIROLA  
154 ROTONDI  
155 MONTESARCHIO  
156 S. MARTINO VALLE CAUDINA  
157 SPERONE  
158 BAIANO  
159 SIRIGNANO  
160 QUADRELLE  
161 MUGNANO DEL CARDINALE  
162 MERCOGLIANO  
163 AVELLINO  
164 FORINO  
165 MOSCHIANO  
166 QUINDICI  
167 SIANO  
168 CASTEL S. GIORGIO  
169 NOCERA INFERIORE  
170 PAGANI  
171 S. EGIDIO DEL M. ALBINO  
172 CORBARA  
173 RAVELLO  
174 CAMPOLI DEL M. TABURNO  
175 APOLLOSA  
176 ROCCABASCERANA  
177 PANNARANO  
178 SUMMONTE  
179 OSPEDALETTO D'ALPINOLO  
180 CAPRIGLIA IRPINA  
181 GROTTOLELLA  
182 MONTEFREDANE  
183 ATRIPALDA  
184 AIELLO DEL SABATO  
185 CONTRADA  
186 MONTORO INFERIORE  
187 BRACIGLIANO  
188 MERCATO S. SEVERINO  
189 ROCCAPIEMONTE  
190 NOCERA SUPERIORE  
191 TRAMONTI  
192 MINORI  
193 CASTELPOTO  
194 BENEVENTO  
195 S. LEUCIO DEL SANNIO  
196 CEPPALONI  
197 ARPAISE  
198 PIETRASTORNINA  
199 S. ANGELO A SCALA  
200 ALTAVILLA IRPINA  
201 PRATA DI PRINCIPATO ULTRA  
202 CESINALI  
203 MONTORO SUPERIORE  
204 FISCIANO  
205 BARONISSI  
206 CAVA DE' TIRRENI  
207 MAIORI  
208 S. NICOLA MANFREDI  
209 S. ANGELO A CUPOLO  
210 S. MARTINO SANNITA  
211 CHIANCHE  
212 PETRURO IRPINO  
213 TORRIONI  
214 TUFO  
215 PELLEZZANO  
216 VIETRI SUL MARE  
217 CETARA  
218 SALERNO





LEGEND

[Orange Box]	...
[Blue Box]	...
[Light Blue Box]	...
[Light Orange Box]	...



# 4

## Stato di attuazione degli interventi del progetto speciale

PROGETTO SPA

LA

CA

PA

CA

Stato di attuazione  
degli interventi  
del progetto speciale

PROGETTO SPECIALE PER L'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI - PROGRAMMI 1978-1980



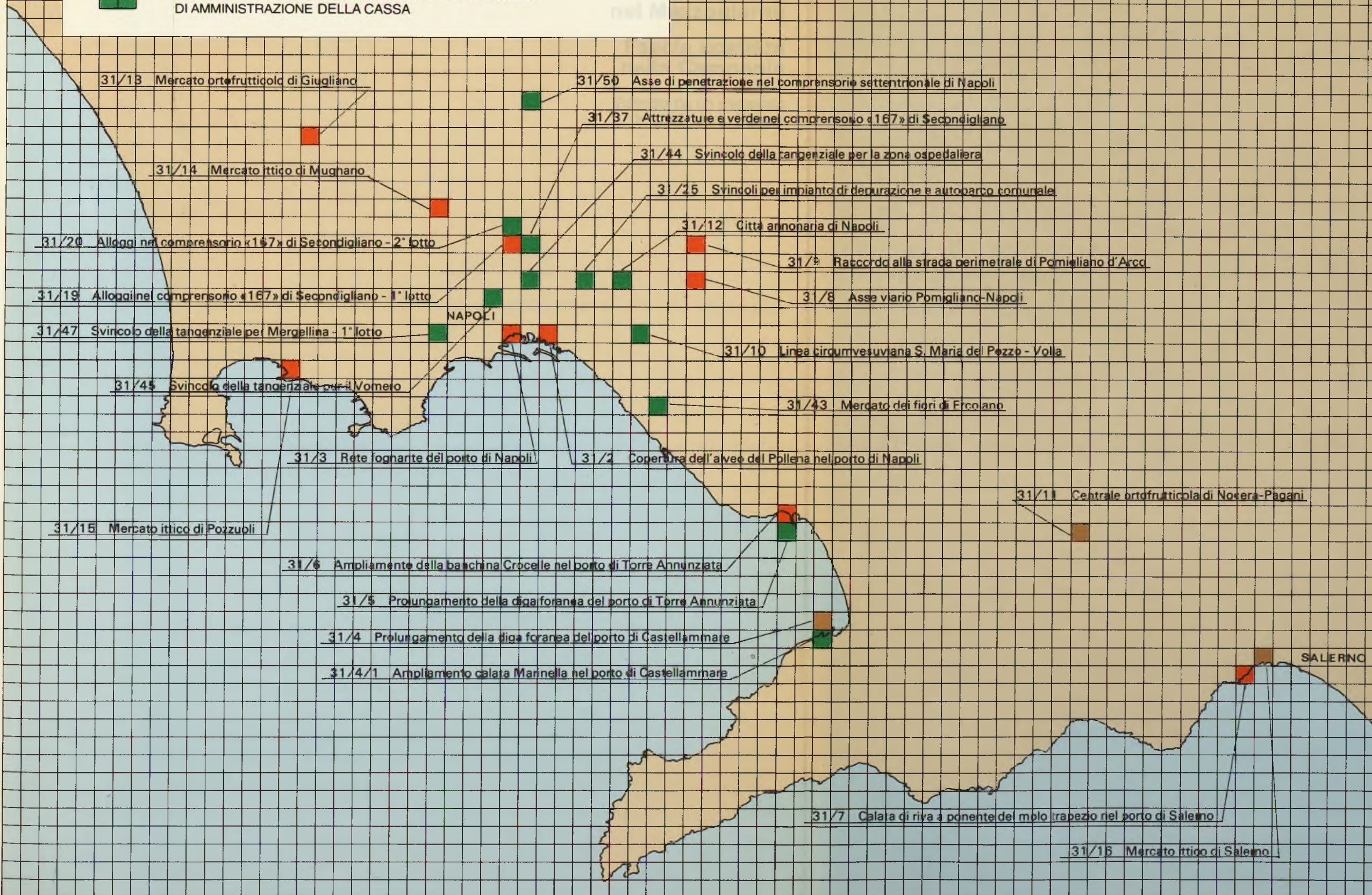
LAVORI APPALTATI



INTERVENTI APPROVATI DAL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DELLA CASSA - LAVORI DA APPALTARE



INTERVENTI NON ANCORA APPROVATI DAL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DELLA CASSA



PROGETTO PROVINCIALE PER LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI IRRIGAZIONE

LAZIO APPLICAZIONE



INTERVENI PER LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA DI IRRIGAZIONE



STABILIMENTO DI UN SISTEMA DI IRRIGAZIONE



1:50000

1:50000

1:50000

1:50000

1:50000

1:50000

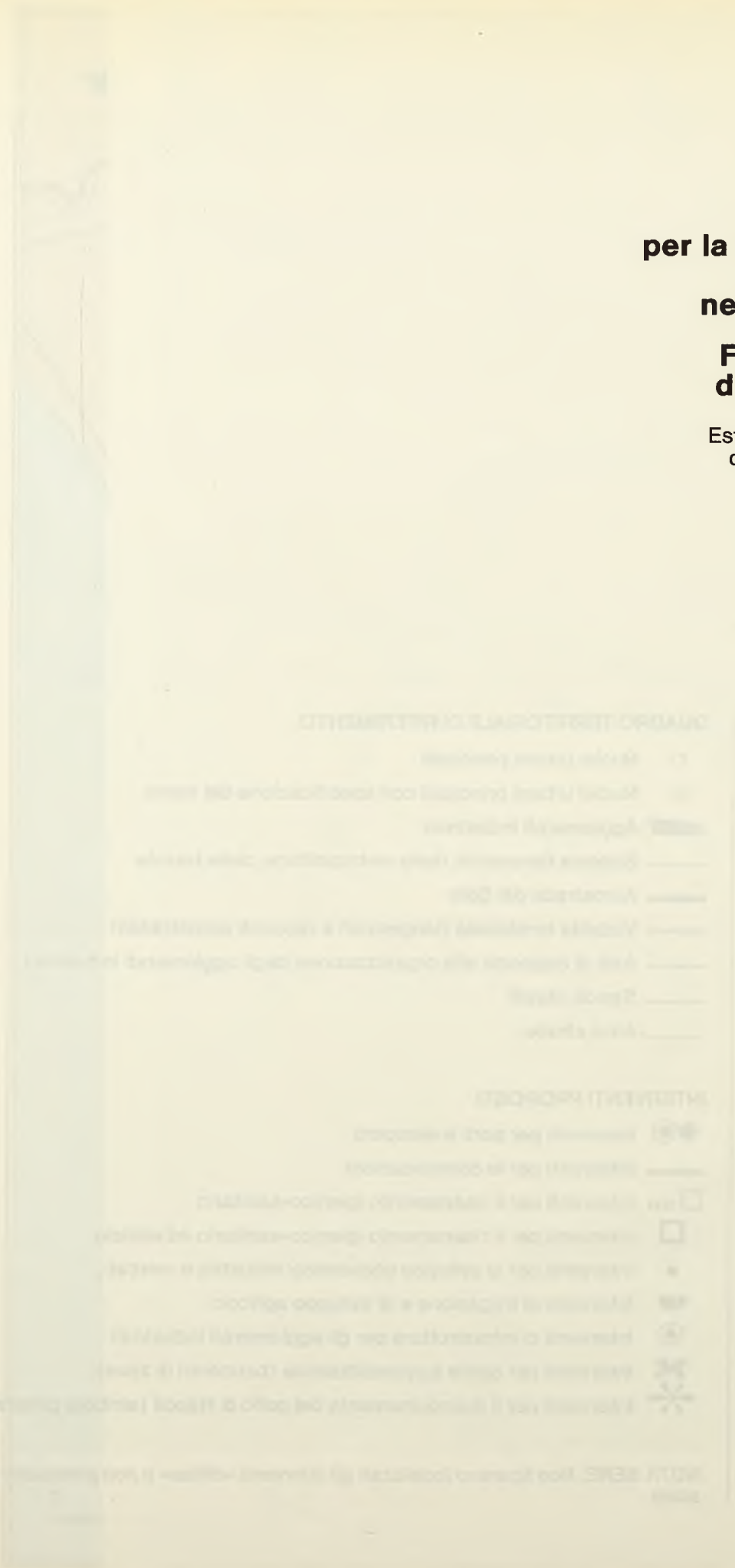
1:50000

1:50000

# Riferimenti per la pianificazione territoriale nel Mezzogiorno

## Fascia costiera della Campania

Estratto da un elaborato  
del prof. Mario D'Erme



### LEGENDA

- 1. Aree di sviluppo urbano
- 2. Aree di sviluppo turistico
- 3. Aree di sviluppo industriale
- 4. Aree di sviluppo commerciale
- 5. Aree di sviluppo residenziale
- 6. Aree di sviluppo terziario
- 7. Aree di sviluppo culturale
- 8. Aree di sviluppo sportivo
- 9. Aree di sviluppo ambientale
- 10. Aree di sviluppo infrastrutturale

### LEGENDA

- 1. Aree di sviluppo urbano
- 2. Aree di sviluppo turistico
- 3. Aree di sviluppo industriale
- 4. Aree di sviluppo commerciale
- 5. Aree di sviluppo residenziale
- 6. Aree di sviluppo terziario
- 7. Aree di sviluppo culturale
- 8. Aree di sviluppo sportivo
- 9. Aree di sviluppo ambientale
- 10. Aree di sviluppo infrastrutturale

Elaborazione di Mario D'Erme, 1975. Riproduzione con permesso dell'Editore. Tutti i diritti sono riservati.

## Legenda

### QUADRO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO

- Nuclei urbani principali
- ⊙ Nuclei urbani principali con specificazione del nome
- ▨ Agglomerati industriali
- +—+—+—+—+ Sistema ferroviario, delle metropolitane, delle tranvie
- ==== Autostrada del Sole
- ⋯ Viabilità territoriale (tangenziali e raccordi autostradali)
- ⋯⋯⋯ Assi di supporto alla organizzazione degli agglomerati industriali
- Strade statali
- Altre strade

### INTERVENTI PROPOSTI

- ⊙⊙ Interventi per porti e aeroporti
- ⋯⋯⋯ Interventi per le comunicazioni
- □ □ Interventi per il risanamento igienico-sanitario
- □ □ Interventi per il risanamento igienico-sanitario ed edilizio
- Interventi per lo sviluppo economico: industria e mercati
- ☺ Interventi di irrigazione e di sviluppo agricolo
- ⊙⊙ Interventi di infrastrutture per gli agglomerati industriali
- ✕ Interventi per opere acquedottistiche (baricentri di zona)
- ✕ Interventi per il disinquinamento del golfo di Napoli (simbolo generale)

*NOTA BENE: Non figurano localizzati gli interventi «diffusi» o non precisabili a questa scala.*



ROMA

VOLTURNO

CASSINO

ROMA

CASERTA

MADDALONI

BENEVENTO

V. LITERNO

AVERSA

CANCELLO

Lago Patria

CAIVANO

AVELLINO

GIUGLIANO

ACERRA

BAIANO

FOGGIA

MARIGLIANO

SECONDIGLIANO

POMIGLIANO

NOLA

QUARTO

NAPOLI

PALMA C.

POZZUOLI

BAGNOLI

VESUVIO

REGGIO C.

Isola di PROCIDA

TORRE DEL GRECO

G O L F O  
D I  
N A P O L I

POMPEI

SALERNO

TORRE ANNUNZIATA

SALERNO

CASTELLAMMARE DI STABIA

1 5 10 km

Isola di CAPRI	Penis. Sorrentina	FOGGIA
SORRENTO		





# Operazione integrata Napoli

## iniziative proposte per il 1980


Estratto da un elaborato  
del prof. Mario D'Erme




## Legenda

### INTERVENTI PRIORITARI SUGGERITI DAL GRUPPO DI LAVORO PER UN INTERVENTO COMUNITARIO NEL 1980

#### Studi e progettazioni










-  Simboli di segnalazione degli interventi (maggiori) localizzati, per l'intera opera o per parte di essa

#### Finanziamento realizzazione opere










-  Simboli di segnalazione degli interventi (maggiori) localizzati, per l'intera opera o per parte di essa  
*(per il disinquinamento non sono segnalate le singole opere)*

#### Azione di formazione e assistenza *(per memoria: interventi non localizzati)*

#### QUADRO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO




-  Nuclei urbani principali
-  Nuclei urbani principali con specificazione del nome
-  Agglomerati industriali
-  Sistema ferroviario, delle metropolitane, delle tranvie
-  Autostrada del Sole
-  Viabilità territoriale (tangenziali e raccordi autostradali)
-  Assi di supporto alla organizzazione degli agglomerati industriali
-  Strade statali
-  Altre strade

#### INTERVENTI PROPOSTI

-  Interventi per porti e aeroporti
-  Interventi per le comunicazioni
-  Interventi per il risanamento igienico-sanitario
-  Interventi per il risanamento igienico-sanitario ed edilizio
-  Interventi per lo sviluppo economico: industria e mercati
-  Interventi di irrigazione e di sviluppo agricolo
-  Interventi di infrastrutture per gli agglomerati industriali
-  Interventi per opere acquedottistiche (baricentri di zona)
-  Interventi per il disinquinamento del golfo di Napoli (simbolo generale)

*NOTA BENE: Non figurano localizzati gli interventi «diffusi» o non precisabili a questa scala.*

#### ULTERIORI STUDI

-  Distribuzione di metano (industriale) nell'area napoletana
-  Collegamenti con le isole del golfo di Napoli
-  Sistemi dei trasporti nell'area metropolitana





Faint text on the right side of the page, possibly a title or a label for the drawing. The text is mostly illegible but appears to be arranged in two lines.

