

Napoli contro Napoli.
Città come economia e città come potere

di Ada Becchi

1. *Un imbarazzante mosaico.*

Le note che seguono propongono una riflessione sulla città di Napoli, sulla sua recente evoluzione e in primissimo luogo sul combattersi in essa di due spinte contrapposte: quella verso una trasformazione industriale e quella verso una perpetuazione di modi di vita — e soprattutto di gerarchie di potere — ancorati ai meccanismi della rendita e alimentati da importanti flussi di trasferimenti pubblici. Non è la prima volta, d'altro canto, a partire dall'unificazione politica del paese, che Napoli vive questo dilemma, né è la prima volta che esso si risolve, temporaneamente almeno, con programmi straordinari di aiuti pubblici che rilanciano la rendita e l'industria delle costruzioni. Nelle ultime vicende, tuttavia, sulle quali ci soffermeremo, la contrapposizione tra i due destini sembra assumere connotati più drastici e definitivi. Le lotte operaie promosse in questi mesi per salvare lo stabilimento siderurgico di Bagnoli si intrecciano significativamente con le manifestazioni dei lavoratori edili volte ad acquisire ulteriori finanziamenti pubblici ai programmi della ricostruzione post-terremoto. Ma le prime hanno pochissime chances di successo e ricevono, nel migliore dei casi, la solidarietà passiva di parte della cittadinanza. Mentre le seconde che smuovono gli interessi di ambienti politici ed economici assai più influenti, tendono a tradursi di fatto in un contributo al consolidamento di un nuovo assetto del potere a scala locale, e non solo locale.

In realtà, il solo nome di Napoli evoca oggi una sequenza di problemi: la deindustrializzazione che procede senza innescare alcun meccanismo virtuoso di crescita del terziario privato; il pullulare di attività le più disparate in antichi quartieri che non trovano altri modi di sopravvivenza; la camorra dilaniata da lotte intestine la cui virulenza è solo

un segnale dell'importanza dei traffici contesi; le reiterate richieste di fondi statali per operazioni immobiliari o per il potenziamento dell'attrezzatura; un'amministrazione comunale impotente e largamente espropriata dai poteri centrali. Ecco: la sovrapposizione di questi vari dati è l'immagine che la città dà di se stessa in questa fase. Un'immagine ambigua, talvolta disperata, comunque difficile da decodificare.

Proporsi di analizzarne il sistema economico-sociale ed i mutamenti in esso intervenuti nel tempo, è perciò un compito arduo. Napoli è difficilmente riconducibile ad uno qualsiasi dei modelli che le scienze sociali propongono per lo studio della città¹. Di queste difficoltà interpretative, o prima ancora descrittive, fanno fede del resto gli spunti forniti dal dibattito sul ruolo di Napoli nella regione, o addirittura nell'intero Mezzogiorno (almeno nella sua parte continentale), che si snoda da anni nelle principali sedi, politiche ed istituzionali, e che ancora oggi tiene il campo, ancorandosi a paradigmi tra loro difficilmente conciliabili e per molti versi paradossali.

Il ruolo di Napoli nel contesto meridionale e campano è stato ed è, infatti, un tema ricorrente sia nel dibattito sull'evoluzione della città e sulla sua riorganizzazione economica e fisica, sia in quello sulla crescita produttiva e sulla modernizzazione del territorio esterno. Chi vuole tratteggiare orizzonti di sviluppo possibili per Napoli, lo fa, in genere, partendo dal presupposto che la città debba e possa riacquisire un ruolo «centrale», — come lo aveva prima dell'unificazione politica del paese — grazie al potenziamento delle funzioni già esercitate verso il resto dell'area meridionale, ma anche verso l'«altra sponda» del Mediterraneo, talora con l'auspicio che ne assuma di nuove sull'esempio fornito da altre aree urbane centrosettentrionali. Chi invece si sofferma sullo sviluppo della Campania e in particolare delle sue aree interne, in genere lamenta che Napoli conservi i caratteri della capitale assolutistica ed assorba funzioni che dovrebbero avere dislocazioni molto più decentrate.

Queste valutazioni sono spesso — pur se insoddisfacentemente — supportate da analisi empiriche basate sui dati statistici disponibili. Ma molto più che dai dati esse appaiono influenzate dal riferimento superficiale a modelli «esterni», definiti in base ai comportamenti di realtà urbane che non hanno subito traumi analoghi a quelli conosciuti da Napoli² ed incorporano perciò contraddizioni assai meno laceranti.

¹ Come si vedrà nel seguito, a Napoli infatti mal si attagliano i modelli che cercano di identificare il ruolo economico della città, o forse in genere qualsiasi modello.

² Queste tesi danno come scontato — in modo a nostro avviso molto parziale — che Napoli capitale non era una città industriale europea (cfr. P. Villani, *La città europea nell'età industriale*, in P. Rossi (a cura di) *Modelli di città. Strutture e funzioni politiche*, Torino 1987).

Cosa sia Napoli oggi, resta, così, nonostante il buon numero di studi che a questa città, o a suoi specifici aspetti, sono stati dedicati, in gran parte misterioso. Notevoli sono, in particolare, le anomalie che Napoli presenta rispetto a ciò che le scienze sociali e le discipline territoriali suggeriscono debba essere l'identità di una città del XX secolo (anzi, delle ultime decadi di questo secolo).

Napoli è infatti difficilmente riconoscibile come città «strutturata»³, ma non è neanche il suo contrario. Possiede forse più di molte altre città italiane i connotati dell'urbano, ma assomma, quanto alle funzioni che ospita ed ai paradigmi comportamentali che esse assumono, caratteri multiformi. Servendoci delle tipologie di città descritte dall'analisi storica (e spesso utilizzate per l'interpretazione delle attuali città «storiche»)⁴ si può dire ad esempio che:

a) Napoli ospita un numero importante di addetti alle attività manifatturiere, ed un numero non irrilevante di impianti manifatturieri, eppure non è una *città industriale*⁵, nel senso che queste attività non sono dinamiche, e che il resto dell'economia urbana non è orientato alla soddisfazione della domanda che da loro direttamente o indirettamente proviene⁶;

b) ogni qual volta le sia consentito da condizioni favorevoli sotto il profilo delle disponibilità di finanziamenti esterni, Napoli diventa essa stessa «*industria fondiaria*»⁷, ed è in questa vocazione che trova le sue radici il nucleo del potere economico locale (la proprietà immobiliare e le imprese di costruzione);

c) Napoli conserva del suo ruolo passato di *capitale* vestigia ancora visibili non solo nel suo impianto urbanistico, ma anche nella presenza di un terziario superiore aperto da sempre⁸ alla cultura

³ Nel senso in cui il termine è utilizzato per esempio da A. Bagnasco, *Torino. Un profilo sociologico*, Torino 1986.

⁴ Sull'utilizzazione delle scienze sociali per l'analisi della città, cfr. P. Abrams e E.A. Wrigley (a cura di), *Città, storia e società*, Bologna 1983, ma anche l'introduzione di E.S. Mills *Urban economics*, nel volume, a sua cura *Handbook of regional and urban economics*, Amsterdam 1987.

⁵ Il riferimento è qui al modello della città industriale: quella che si sviluppa in ragione dello sviluppo della produzione manifatturiera che ne ha provocato la formazione. La città industriale così intesa non è mai stata maggioritaria «in Europa, salvo in alcune aree dell'Inghilterra e della Germania in cui l'industrializzazione ebbe carattere esplosivo» (Villani, *La città europea* cit., p. 456). Lo è semmai stata negli Stati Uniti: è alla città americana, del resto, che si rifà l'«economia urbana» risolvendosi così fondamentalmente nello studio della città industriale *pura*.

⁶ Nella città industriale è infatti il settore manifatturiero a spiegare il funzionamento del resto delle attività urbane che sono finalizzate o a fornirgli beni e servizi o a consentire la riproduzione della sua forza lavoro (si veda il modello utilizzato in Aa.Vv., *Sviluppo economico e crescita urbana in Italia*, Milano 1968).

⁷ Cfr. Villani, *La città europea* cit., p. 455.

⁸ Cfr. P. Macry, *La Napoli dei dotti. Lettori, libri e biblioteche di una ex-capitale (1870-1900)*, in «Meridiana», n. 4, 1988.

internazionale, e ospita al tempo stesso nuclei di forza lavoro dotata di peculiari saper-fare artigiani⁹;

d) indipendentemente dal suo esser stata e non più esser capitale, Napoli resta *centro amministrativo* importante, non tanto per l'offerta di servizi per l'hinterland che esprime, quanto per l'entità delle risorse necessarie a garantire il funzionamento di queste stesse strutture;

e) nonostante la tendenziale emarginazione dagli scambi cui l'hanno condannata le prestazioni insufficienti delle sue strutture di servizio e la sua precaria accessibilità (via terra e via mare), Napoli resta *città-mercato* perché conserva funzioni che deteneva da secoli — benché in posizione subordinata ai mercati forestieri — di intermediazione di flussi di merci destinate al resto del Mezzogiorno o a altri paesi mediterranei.

Tutte le tipologie ricordate sono in qualche modo riconoscibili, ma sarebbe ben difficile dire che si è di fronte ad un «modello di città contraddistinto dalla maniera in cui queste funzioni vengono esercitate e si combinano tra loro inter-agendo l'una sull'altra»¹⁰. Anzi, la multiformità di Napoli sembra renderla inguaribilmente contraddittoria e giustificare le interpretazioni più inconciliabili. L'entroterra le attribuisce capacità di predazione inesauribili delle funzioni amministrative, industriali e di servizio; ma non si chiede perché da questa concentrazione di attività non derivino processi di riorganizzazione e selezione in grado di investire anche i centri secondari¹¹. Chi, da Napoli, auspica la decentralizzazione degli impianti manifatturieri e la restituzione del sito urbano all'«antica bellezza», non si chiede di che vivrebbero i cittadini senza quel polivalente, pur se poco autonomo, affastellarsi di attività. Chi sogna una Napoli capitale del Mediterraneo e del Mezzogiorno, non coglie l'assenza di capacità imprenditoriali consolidate, di attitudini all'innovazione, di istinto della competizione. Non rileva insomma che le attività manifatturiere localizzate al suo interno sono nella gran parte eterodirette, e che la risorsa fondamentale che ne giustifica l'ubicazione è semmai il «saper-fare» del lavoro manuale¹².

⁹ Cfr. A. Amin, *La specializzazione produttiva del quartiere Stella a Napoli*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 26, 1986, e G. Biondi e P. Coppola, *Rapporto sull'area metropolitana di Napoli*, presentato al seminario della Fondazione Agnelli, *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa alle soglie degli anni '90*, Torino, 20-21 aprile 1989.

¹⁰ P. Ceri e P. Rossi, *Uno sguardo d'insieme*, in Rossi, *Modelli di città* cit., p. 547.

¹¹ Secondo il fenomeno noto tra gli economisti ed i geografi urbani come di «filtering down».

¹² Nei casi di cui alla nota precedente. È comunque del tutto peculiare — e testimonia a sua volta di una grande staticità del corpo sociale — il permanere di queste attività in vaste aree del centro storico. Cfr. gli scritti di C. Diamantini e L. Ciacci in A. Becchi Collidà (a cura di), *Napoli «miliardaria». Economia e lavoro dopo il terremoto*, Milano 1984.

Dunque, lo straordinario caleidoscopio che è Napoli è il risultato di questa sommatoria di «città» diverse e difficilmente componibili tra loro. E tale sommatoria sembra discendere dal fatto che la vecchia capitale, cessando di essere tale, ha trovato in sé forze vitali sufficienti per permetterle di assorbire le innovazioni affacciate ogni qual volta i suoi precari equilibri, politici e sociali, minacciavano di cedere. Essa è stata in grado di fagocitarle nei suoi vecchi meccanismi riducendone al minimo l'impatto, il potenziale di rottura sui tradizionali circuiti di sopravvivenza¹³.

Così Napoli ospita un apparato manifatturiero di provenienza esterna (molto spesso a partecipazione statale), drasticamente ridimensionato ora dal processo di deindustrializzazione¹⁴. L'origine di questo apparato non è recente: gli insediamenti significativi sono le trasformazioni di quelli proiettati nelle periferie urbane con i provvedimenti speciali del 1904 e degli anni '30¹⁵. Spesso gli operai sono i figli od i nipoti degli operai di allora: connotazione, questa, peculiare rispetto alle altre aree urbane italiane, che suggerisce una staticità del corpo sociale molto pronunciata.

Ma non è certo questo il solo indicatore della staticità del corpo sociale. Un altro, ancor più rilevante, è rappresentato dall'imponente aggregato di popolazione non inserita nei modelli istituzionalmente riconosciuti della sopravvivenza: la cosiddetta «plebe» che tuttora resta in gran parte ancorata ad una residenza urbana centrale o, se ha dovuto spostare all'esterno la propria abitazione, trova nella città i modi per procacciarsi un reddito e contribuisce massicciamente sia ad ingrossare i flussi della pendolarità centripeta, sia a determinare il livello di diuturno congestionamento del centro storico. Le attività di questo importante segmento della società urbana lo dichiarano, però, poco omogeneo: una parte infatti è dedicata a quelle attività manifatturiere ancora diffuse nella città storica, che, pur non attenendosi agli ordinamenti legislativi e sindacali in vigore, sono ormai ampiamente inserite nel circuito dei mercati nazionali ed internazionali¹⁶;

¹³ Questi circuiti erano in passato rappresentati come «economia del vicolo»: si veda E. Pugliese, *Aspetti dell'economia informale a Napoli*, in *Napoli «miliardaria»* cit. Si veda anche E. Luongo ed A. Oliva, *Napoli com'è*, Milano 1957.

¹⁴ Le tappe della deindustrializzazione sono sinteticamente ricordate in Biondi e Coppola, *Rapporto sull'area metropolitana* cit.

¹⁵ O anche precedenti l'unità nazionale. La letteratura non è avara di riferimenti. Limitiamoci a citare G. Galasso, *Intervista sulla storia di Napoli*, a cura di P. Allum, Bari 1978, e G. Galasso (a cura di), *Napoli*, Bari 1987.

¹⁶ Si veda Amin, *La specializzazione produttiva* cit. Non va del resto trascurata la presenza di attività rivolte a specifici mercati come i «falsi» prodotti di marca destinati nella gran parte ai mercati ambulanti o i beni di seconda qualità destinati a circuiti di mercato in Africa e nel Medio Oriente.

un'altra parte si arrangia ricavando, dalla disponibilità del resto della popolazione ad alimentare circuiti di redistribuzione «privata» del reddito¹⁷, i margini per adempiere ad una qualche funzione utile¹⁸; una terza parte trova, invece, nelle attività propriamente illegali i modi per il rastrellamento di un reddito.

I tre comparti individuati sono indipendenti l'uno dall'altro dal punto di vista delle attività che in essi si esercitano, ma non dal punto di vista della loro identità sociale. E ciò contribuisce a rendere indistinto e mutevole il confine tra area della legalità ed area dell'illegalità¹⁹, con le sue propaggini in termini di criminalità organizzata. L'atteggiamento nei confronti dello «stato», che questa parte della società urbana esprime, è così ispirato a diffidenza e sospetto; ma insieme è pervaso da istinti rivendicativi, in forme anche esasperate, ogni qual volta lo «stato» propone una qualche tipologia di sovvenzione o di sussidio. È quello il momento in cui la «plebe» ridiventa davvero tale, come ai tempi della Napoli-capitale.

La Napoli operaia e la Napoli plebea non completano naturalmente il quadro, anche se rappresentano due principali indicatori del riprodursi dell'aggregato urbano su se stesso. L'articolazione di queste classi è certo molto più ampia, ma anche gli altri ceti danno la sensazione di staticità che si coglie guardando agli strati inferiori.

Mentre la borghesia impiegatizia delle industrie localizzate nella città e nella sua area, o del terziario «specializzato» (bancario, finanziario, informatico, ecc.) resta una componente sostanzialmente trascurabile del caleidoscopio, marginale almeno quanto lo sono i residui dell'antica aristocrazia, Napoli ospita anche ceti commerciali frastagliati, ceti professionali, ceti intellettuali. Nuclei importanti di popolazione traggono il proprio reddito, e talvolta derivano le proprie fortune, dalla presenza e articolazioni dello «stato».

L'organizzazione delle attività commerciali e professionali, e delle stesse attività intellettuali, è spesso poco evoluta, sotto il profilo delle tecniche impiegate e della qualità del servizio reso. Ma l'arretratezza non è la regola. Accanto alle attività poco evolute che intrat-

¹⁷ Il modello della redistribuzione (come l'ha tratteggiato K. Polanyi in *Traffici e mercati negli antiche imperi*, Torino 1978) presuppone un'autorità, quella che Napoli ospitava da capitale. Nelle sue forme attuali esso appare come un residuo di circuiti preesistenti. Si veda anche G. Guadagno e D. De Masi, *La negazione urbana*, Bologna 1971.

¹⁸ La categoria di utilità sembra infatti poter essere impiegata anche nell'ambito della redistribuzione. Utile il rinvio a L. Einaudi, *Goethe, la leggenda del lazzarone napoletano e il valore del lavoro*, in *Le lotte del lavoro*, Torino 1972.

¹⁹ Ci si riferisce ad A. Accornero, *Natura e dimensioni dell'alegalità di massa*, *Cespe papers*, n. 3, 1986 e per la criminalità organizzata alle ricerche dell'«osservatorio sulla camorra» di A. Lamberti.

tengono importanti relazioni con la città plebea, ve ne sono di aggiornate e raffinate, proiettate assai più verso l'esterno (da vere eredi dell'intellettualità cosmopolita della Napoli-capitale) che verso il contesto urbano. Anche quest'insieme di ceti non appare, comunque, in grado di influire sul resto delle dinamiche urbane e tende a riprodursi secondo regole consolidate nel tempo.

Non si è finora parlato di imprenditori. Non se n'è parlato a proposito del settore manifatturiero, perché le sue caratteristiche collocano altrove le sedi dell'imprenditoria. Le eccezioni sono poche e il loro modesto numero sembra il prodotto delle difficoltà che il contesto oppone alla valorizzazione di queste vocazioni²⁰. Tramontato è anche il tempo dell'imprenditoria legata al porto ed agli scambi: l'integrazione dei mercati ha sottoposto queste attività a pressioni competitive crescenti ed il degrado dell'attrezzatura ha inciso negativamente sulla capacità di stare sul mercato dei napoletani. Le imprese di costruzione e le immobiliari conservano così un ruolo cruciale nella formazione dei gruppi a maggior reddito²¹, ma si tratta di attività che traggono, in gran parte, dallo «stato» il proprio mercato: più delle capacità imprenditoriali ciò che conta, come si può immaginare, sono qui i collegamenti con gli ambienti politici.

2. La città, lo «stato», l'industrializzazione.

Allo stato — inteso nelle sue articolazioni centrali e periferiche di potere pubblico — si rivolge perciò la parte prevalente del ceto imprenditoriale, allo stato si rivolgono per avere sussidi i ceti plebei, dallo stato dipendono in gran parte gli operai industriali; lo «stato» (il comune e le aziende municipalizzate in primo luogo) è il principale datore di lavoro diretto nella città ed esprime, o sollecita, una domanda variegata di servizi che altri saranno chiamati a soddisfare¹.

La forte dipendenza di Napoli dallo stato non è, però, un elemento sufficiente per caratterizzare le modalità della riproduzione della

²⁰ Si vedano le considerazioni di Biondi e Coppola (*Rapporto nell'area metropolitana* cit.) sulle imprese locali «avanzate».

²¹ Del resto, quest'industria si è tradizionalmente rivolta soprattutto a forza lavoro extraurbana. Al censimento 1981 Napoli contava 13.313 attivi nel settore delle costruzioni, contro 64.475 nell'industria manifatturiera (i valori per il resto della provincia erano rispettivamente 44.119 e 115.061).

¹ Si può comprendere tra queste fattispecie sia la cessione in appalto di funzioni tipicamente «proprie» (la nettezza urbana, la gestione del patrimonio comunale) che è prevalentemente dato recente, sia il lasciare scoperti segmenti di domanda che sono indotti a rivolgersi a un'offerta privata (ad esempio, nei casi della sanità e dell'istruzione).

società urbana. Le relazioni delle varie figure sociali con lo stato non sono equivalenti. Non si pongono sullo stesso piano l'operaio dell'industria a partecipazione statale, l'impiegato comunale, il socio della cooperativa cui l'Ente locale appalta un qualche — magari fantomatico — servizio. Essi non sono omologabili alla stessa funzione perché diverse sono le prestazioni che all'interessato sono richieste, e diversa è l'identità sociale che il rapporto gli conferisce. Ma ancor meno sono assimilabili l'operaio (o l'impiegato) e l'imprenditore edile che dallo «stato» trae le occasioni per una lucrosa attività. La centralità dello «stato» nel sistema della sopravvivenza non rende omogeneità al caleidoscopio, che resta eterogeneo e diversificato, ma definisce la rete di relazioni su cui poggia la governabilità spesso incerta della città.

L'insieme delle relazioni con lo stato, così come oggi si configura, non è del resto un dato nuovo del modello napoletano di sopravvivenza. Dall'unità d'Italia ad oggi, lo stato nazionale ha dovuto spesso preoccuparsi degli equilibri interni e delle sorti della ex-capitale. E di volta in volta lo ha fatto attenendosi, come vedremo, a strategie differenti ed inequivocabilmente contraddittorie. A fasi in cui l'impostazione prescelta faceva leva sull'industrializzazione manifatturiera (si sono già ricordati gli interventi del 1904 e degli anni '30) si sono infatti alternate fasi in cui l'accento era posto sull'abitabilità della città, sullo stato delle abitazioni e dell'attrezzatura collettiva. Da un lato, ci si sforzava perciò di reinventare Napoli, procurandole un futuro come città industriale; dall'altro, si cercavano raccordi con le sue classi abbienti, favorendo un rilancio della rendita e la sollecitazione delle «capacità imprenditoriali autoctone».

L'importanza di Napoli rispetto ai problemi posti dall'«unificazione economica» del paese² non era certo tale da poterla abbandonare a un destino di emarginazione; ma ci voleva non poco coraggio, da parte dei governi centrali, per proiettare su di essa interventi non condizionati dalle sue élites o che addirittura ne minacciassero la continuità di potere. Le impostazioni alterne del governo nazionale riflettevano così atteggiamenti non univoci e coerenti nei confronti delle élites urbane, ma non incidevano comunque sulla antica capacità di queste di conformare a loro piacimento le funzioni dell'amministrazione e gli stili di governo secondo le logiche proprie del potere locale.

Visto in termini di esigenze di modernizzazione (integrazione nella

² Per mutuare l'espressione di P. Saraceno, in *L'Italia verso la piena occupazione*, Milano 1963. Il tema è ripreso in Id., *L'unificazione economica italiana è ancora lontana*, Bologna 1988.

parte più progredita dell'assetto economico e sociale del paese, con la predisposizione di condizioni atte a garantire che quest'integrazione non si traducesse solo in subordinazione e marginalità) il procedimento seguito dai governi nazionali nei confronti di Napoli è una sorta di sequenza di «stop and go». E le fasi di «stop» (arresto dei processi di modernizzazione delle modalità di utilizzo delle risorse, con interventi a sostegno dei ceti tradizionalmente dominanti) sono state almeno altrettanto rilevanti ed incisive di quelle di «go».

Per questo (o almeno in gran parte per questo) le industrie restano delle *enclaves* in un corpo sociale che conserva sue regole di riproduzione, e sempre per questo, da *enclaves*, queste possono al massimo durare — riprodursi su se stesse — ma non estendere la propria influenza all'esterno. Nel loro riprodursi entro un sistema rigido di vincoli, esse anzi tendono a loro volta ad essere poco sensibili alle loro stesse esigenze di modernizzazione.

La contraddizione insita in uno schema «stop and go» non fu comunque percepita a sufficienza, neppure dai sostenitori della modernizzazione. Lo testimonia il fatto che Napoli non rappresentò un momento nel momento in cui venne impostato l'intervento di industrializzazione del Mezzogiorno avviato negli anni '60³. Anzi, i precedenti episodi di industrializzazione «forzata» in quest'area urbana furono semmai tenuti come modelli positivi di riferimento. Ai più⁴ Napoli non appariva come una città in cui si era tentata, con ben poco successo, la trasformazione in area industriale, ma come una città in cui un principio di industrializzazione, ancora incompleto, aveva avuto luogo⁵.

Non permettevano, infatti, di vedere con chiarezza che il sentiero della modernizzazione era irto di ostacoli e difficoltà, una deviazione ideologica del modello di analisi usato per affrontare i problemi dello sviluppo⁶, da un lato, ed i modi di funzionamento istituzionale cui la città tendeva a conformarsi, dall'altro. L'idea, allora prevalente, che non vi fossero resistenze dell'organismo sociale alla modernizzazione tali che non potessero essere travolte, e che l'industria

³ La letteratura che ripercorre le successive fasi dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno è molto vasta. Ci si può rifare qui a A. Del Monte e A. Giannola, *Il Mezzogiorno nell'economia italiana*, Bologna 1978.

⁴ Un'eccezione a quest'atteggiamento prevalente può essere colta in Guadagno e De Masi, *La negazione urbana* cit.

⁵ Si veda tuttavia l'osservazione di A. Giannola: «Napoli è uno dei maggiori poli industriali italiani e di essi è uno dei più profondamente in crisi» (*L'industria napoletana in crisi*, in *Napoli «miliardaria»* cit., p. 36).

⁶ Cfr. G. Myrdal, *Teoria economica e paesi sottosviluppati*, Milano 1959.

e quanto vi era associato fossero i veicoli cruciali di questo processo, generava tale miopia. È del resto in base a quest'idea che nei paesi sottosviluppati, ma anche nel nostro Mezzogiorno, era (ed è in gran parte ancora) invalso l'uso di chiamare «moderne» — proprio nel senso di veicoli di modernizzazione — le unità produttive che assumano le sembianze (sotto il profilo della struttura organizzativa formale, del decoro delle sedi, ecc.) che avrebbero nelle aree industrializzate, indipendentemente dai loro comportamenti operativi e dagli obiettivi che guidano la loro azione.

C'è voluto molto tempo (c'è voluto il ricorso a discipline parallele all'economia applicata, come la storia, l'antropologia e la sociologia economica, ma prima di tutto ci sono volute le cocenti sconfitte degli interventi di sviluppo⁷) perché si arrivasse all'elementare constatazione che queste unità «moderne» potevano addirittura tradursi in ostacoli all'avvio del processo di sviluppo maggiori di quelli incorporati nei modi tradizionali di organizzazione dell'attività economica, quando in esse si annidavano le forze che avevano costruito il proprio potere sullo status quo e temevano la modernizzazione, e la complessità sociale che da essa deriva⁸. Nel Mezzogiorno, del resto, questo passaggio non è ancora compiuto: anche se non sono mancati i tentativi di dimostrare che non è con l'industrializzazione esterna ed in genere con interventi centrali che è opportuno procedere, essi hanno posto l'accento sulle «virtuose» risorse locali⁹ ed ignorato gli aspetti «viziosi» che ad esse potevano essere associati¹⁰.

I modi di funzionamento istituzionale dell'organismo urbano, d'altra parte, mutuando le soluzioni già introdotte — sotto l'impulso dell'industrializzazione — nelle regioni più progredite, tendevano a porre in primo piano le rappresentanze di questi spicchi «moderni» dell'aggregato sociale e a trascurare gli altri. Imprese e sindacati, ad esempio, hanno assunto, ed assumono, a Napoli (ma anche in altre città del Mezzogiorno) un ruolo di rappresentanza che va molto al di là

⁷ Il ripensamento, nei luoghi deputati all'elaborazione per l'intervento nei paesi in via di sviluppo, diventa generale dopo la metà degli anni '70. All'estero soprattutto, assai meno in Italia.

⁸ Più che delle industrie manifatturiere esterne, si tratta delle attività «moderne» a mercato protetto. Cfr. Aa.Vv., *Nord-sud: i nuovi termini di un problema nazionale*, Milano 1971.

⁹ Nel senso che questi studi — come fanno notare gli scritti della «scuola» di Augusto Graziani polemicamente con quest'impostazione (cfr. A. Giannola, *Problemi e prospettive di sviluppo nel Mezzogiorno d'Italia*, in Aa.Vv., *Oltre la crisi. Le prospettive di sviluppo dell'economia italiana e il contributo del sistema finanziario*, Bologna 1986) — erano spesso orientati a mostrare che l'intervento di industrializzazione poteva essere sospeso o concluso, grazie alle potenzialità di crescita autonoma delle piccole imprese locali.

¹⁰ Si veda G. Marongiu, *Le società locali nel Mezzogiorno d'Italia*, in «Il nuovo osservatore», n. 6, 1986.

del loro peso reale a livello locale: le norme che glielo attribuiscono sono infatti definite in ragione dell'articolazione degli interessi così come essa si realizza su scala nazionale¹¹. Gli altri interessi, nella misura in cui tentano di praticare modi di rapporto con lo «stato», trovavano — e trovano — la loro collocazione soprattutto nel meccanismo della rappresentanza politica a scala locale e/o nazionale. Gli interessi maggiormente visibili possono così coincidere con quelli meno incisivi e rilevanti dal punto di vista della capacità di imporre i propri obiettivi¹². Il dualismo istituzionale che ne risulta impedisce pertanto di cogliere contrasti e conflitti, specie quando una delle parti in gioco non ritiene di rendere espliciti i propri scopi (o ha vantaggio a non renderli tali).

3. *Le ragioni del conflitto: qualche divagazione sul metodo.*

La contrapposizione tra una Napoli orientata alla modernizzazione (o costretta a subirla¹) ed una Napoli della rendita potrebbe apparire forzata, frutto anch'essa di apriori ideologici e non fondata su un'analisi coerente dei dati. Certamente, le città industriali lasciano spazi importanti alla formazione della rendita. Anzi la crescita del reddito e la mobilità sociale associate ad un processo industriale dinamico, inducono mobilità geografica della popolazione con occasioni rilevanti per la valorizzazione della rendita. La città industriale deve porre però anche dei vincoli alla rendita, o al costo della città, se vuole evitare che questo si rifletta in maggiori costi di produzione per le attività che devono misurarsi sul mercato esterno: c'è un problema di costi del lavoro, nella misura in cui essi sono influenzati dalla rendita, ma c'è anche un problema di agibilità della città o, se si preferisce, di equilibrio positivo tra le economie e le diseconomie esterne che essa può generare.

Ciò che vale per la città industriale, non vale però necessariamente per quella che tale non è. La rendita non sarà ora alimentata dal reddito prodotto nella città, ma da quello prelevato (trasferito) dall'esterno. L'aspetto «costi» avrà minore rilevanza.

Per studiare gli ostacoli all'industrializzazione o alla modernizza-

¹¹ Si vedano le osservazioni di M. Cammelli, *Mezzogiorno e sistema amministrativo: le istituzioni della diversità*, in «Meridiana», n. 4, 1988.

¹² La questione è stata più diffusamente trattata in A. Becchi Collidà, *La città ambigua: economia e territorio a Napoli*, in *Napoli «miliardaria»* cit.

¹ Si è anticipato cosa s'intenda qui per modernizzazione. Quella che è stata chiamata «modernizzazione senza sviluppo» ha valenze sostanzialmente diverse.

zione posti da dati modi di essere del sistema economico e sociale urbano, ci si dovrebbe poter servire di adeguate sistemazioni concettuali. Gli schemi di cui si dispone sono invece piuttosto poveri² e soprattutto non aiutano a discernere tra la città il cui sistema economico-sociale è orientato a produrre per il mercato esterno e quella il cui sistema economico-sociale è l'espressione del dominio politico su un mercato esterno. O non aiutano a discernere le attività urbane, che assorbono (e generano) innovazione e si evolvono a saggi di produttività crescenti, dalle altre³.

Accontentandosi della semplificazione insita nel riferimento teorico a due «tipi» di città, è però relativamente facile vedere che essi sono diversi negli elementi costitutivi e nelle logiche che ne governano la crescita e il consolidamento. Il primo (la città del potere o amministrativa) include molte attività il cui funzionamento non corrisponde in linea di principio a logiche di efficienza e di competizione sul mercato. Il secondo (la città della produzione e/o dello scambio) ha aspetti in comune con altre aggregazioni di attività come il «distretto industriale»⁴ benché se ne distingua per altri, tra cui la maggiore articolazione di funzioni.

Il primo tipo di città ha avuto storicamente un carattere fortemente determinato: esso prelevava dalle attività economiche disperse sul territorio una quota di reddito che le permetteva di sostenere le strutture dell'amministrazione e della difesa, e di garantire ai gruppi insediati ai vertici del sistema di potere (politico, amministrativo, religioso) non solo il massimo degli agi, ma anche la realizzazione di opere

² Gli economisti hanno cercato di spiegare la crescita urbana con indicatori quantitativi come il numero degli abitanti della città ed il numero dei posti di lavoro in essa ubicati (magari riferendosi a circoscrizioni amministrative che non coincidono necessariamente con la realtà urbana). Questi modelli non valutano a sufficienza che la città può crescere non perché aumenta la produzione in essa realizzata, ma perché in altri modi — parassitari — il reddito a disposizione dei cittadini aumenta. Gli schemi concettuali in uso non sono infatti i più adatti a definire la città parassitaria.

³ Eppure che il problema esista è noto. Lo rilevava il saggio di W.J. Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis*, in «American Economic Review», n. 3, 1967 (traduzione italiana in P. Ceccarelli (a cura di), *La crisi del governo urbano*, Padova 1978). Baumol assunse l'ipotesi che la produzione urbana fosse classificabile in due settori, di cui uno a produttività costante e l'altro crescente. Dati certi vincoli dal lato della domanda (di composizione), e dal lato delle dinamiche salariali (del tipo *wage round*), la crescita urbana tende ad un limite critico. Apparvero poi di seguito vari saggi (sull'«American Economic Review», nel 1968 e 1969) miranti a dimostrare che quegli assunti erano inammissibili e che perciò la tesi «catastrofista» dell'autore *doveva essere* destituita di fondamento.

⁴ Si rinvia, a proposito del «distretto industriale», all'antologia curata da G. Becattini, *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna 1987. Contrariamente al «distretto industriale» che si connota per l'omogeneità settoriale delle attività che ospita, la città della produzione include un mix variegato di attività, comprese quelle di natura non immediatamente produttiva che possono però esercitare impulsi innovativi importanti sul resto del sistema.

che simboleggiassero il dominio acquisito (in questo senso, essa era soprattutto città residenziale ⁵). In funzione dei consumi della popolazione urbana si sono andate così strutturando le attività di produzione esercitate nelle aree circostanti insieme alle attività commerciali. Il reddito elevato delle classi al potere ha attirato ⁶ verso la città flussi di popolazione capace di offrire beni (la creazione di un artigianato urbano) e servizi, ma le attività cui questa popolazione ha dato vita non ricevevano impulsi tali da indurle a competere su un mercato più vasto.

L'altro tipo di città ha avuto anch'esso un carattere determinato ed è stato il frutto del sussistere di uno o più specifici fattori di localizzazione di attività economiche ⁷. Crescerà in linea con l'andamento della domanda dei beni o servizi da esse forniti. Se inoltre quei fattori non sono stati tali da attribuirle un monopolio ⁸, crescerà tanto più quanto più le attività in essa insediate sapranno orientarsi all'efficienza, e perciò svilupparsi, e quindi quanto più l'organizzazione complessiva delle funzioni urbane permetterà di sostenere la popolazione a costi contenuti.

Così, i due modelli sono in linea di principio alternativi, sebbene l'alternativa non sia totale incompatibilità. Infatti, la città amministrativa può inglobare una città della produzione, quando nella prima gli imprenditori acquistino una quota importante del potere politico, e siano perciò in grado di imporre le proprie regole del gioco. O tende a mutuarne — almeno in parte — i modi di riproduzione quando il potere che ne aveva consentito la formazione sia travolto da un superiore potere esterno e le sue funzioni amministrative cessino o si impoveriscano (come a Napoli).

Il fatto che le due città abbiano relazioni conflittuali ⁹, non toglie

⁵ Ci si può rifare alle acute osservazioni di I. Insolera citate da P. Villani, *La città europea nell'età industriale* cit., p. 455.

⁶ Resta ancora utile il rinvio al classico R. Cantillon, *Saggio sulla natura del commercio in generale*, Torino 1955. Questa città tende a esaurire in sé le finalizzazioni dell'economia nel cui contesto è localizzata.

⁷ Ora, invece, la città rappresenta un modo di organizzare la produzione *in funzione* di un mercato molto più vasto, che non è, in principio, sottoposto al suo dominio, o a quello delle imprese che in essa si localizzano.

⁸ Il monopolio, del resto, sarà generalmente transeunte.

⁹ La discussione che gli economisti — e non solo essi — hanno ingaggiato tra loro (si veda a titolo d'esempio R. Artle, *Urbanization and Economic Growth in Venezuela*, «Papers of the Regional Science Association», 1971), sul ruolo, produttivo o improduttivo, della città è arrivata ad un punto fermo? Una risposta definitiva è ardua. Il tema ha, infatti, a che fare con ambiti molto vasti: qual è l'interazione che si determina, nella crescita economica, tra attività orientate all'efficienza e quindi alla minimizzazione dei costi e attività fuori mercato (e esplicitamente parassitarie) che possono permettersi costi elevati? Quando e come questi costi elevati mettono in moto circuiti virtuosi di innovazione o di invenzione? Che cos'è in tal caso — se

che nei fenomeni a carattere parassitario possano prodursi impulsi all'innovazione. Tuttavia, il rapporto tra funzione innovativa e prelievo parassitario non può essere governato facilmente, in modo da garantirgli un esito positivo ai fini della crescita economica, e resta in genere estremamente labile: a meno che le forze capaci di imporre una finalizzazione dell'innovazione a questa crescita non riescano a prevalere. E questo non è sempre il modo più probabile di risoluzione del conflitto¹⁰.

Una volta costituita e consolidata, qualsiasi città sembra dunque detenere un grado di persistenza che va molto al di là dell'evento che ne ha innescato la formazione, e detenerlo proprio in ragione della sua capacità di abbinare modi di sopravvivenza diversi. Le ragioni d'essere delle diverse parti resteranno difficilmente compatibili. Esse potranno convivere, ma ciascuna introdurrà elementi di disturbo per il sussistere dell'altra. I motivi della persistenza della città, quando i fattori che ne indussero la formazione siano venuti meno, sono soprattutto insiti nella vitalità che una struttura sociale complessa conserva, anche se pervasa da profondi stravolgimenti.

4. *La città divisa.*

Nel ripercorrere gli interventi dello stato nazionale nei confronti di Napoli, improntati ad una continua alternanza tra tentativi di modernizzazione ancorati all'industrializzazione, e di consolidamento-conservazione ancorati ad interventi nel campo delle abitazioni, si è finito con lo stabilire un legame di causa-effetto tra città parassitaria e industria delle costruzioni. Lo stato ha aiutato e aiuta finanziariamente operazioni di intervento sull'edificato, o per nuova urbanizzazione, alimentando così i circuiti di formazione della rendita e sostenendo il ruolo cruciale dell'industria delle costruzioni all'interno del potere economico locale. Lo stato centrale, in altri termini, supplisce alla minore forza di prelievo delle élites locali (legata alla

di competizione economica non si tratta — che dà la spinta decisiva al processo innovativo? Quando e come l'innovazione così originata è sussunta nel processo della crescita economica, contribuendo ad alimentarlo? Questi interrogativi sembrano poter trovare risposta solo caso per caso. È così inevitabile procedere per argomentazioni schematiche.

¹⁰ Finché ci si occupa di sistemi strutturati secondo tutte le regole costitutive del capitalismo concorrenziale, il punto di arrivo di questa riflessione può apparire ovvio. Ma se si estende lo sguardo oltre questi confini, l'orizzonte si fa più oscuro. Occorre allora prendere atto del fatto che il paradigma in base al quale il successo economico (non la capacità di far soldi, ma quella di stare sul mercato e di derivarne profitto) è un presupposto del potere politico, funziona solo per una parte del mondo. Ed anche in questa in modo non sempre lineare.

perdita di funzioni politico-amministrative) e vi supplisce favorendo particolari settori economici e particolari ceti sociali.

Il caleidoscopio napoletano si compone così in alcuni sottosistemi (più significanti delle proiezioni dei modelli classici della città prima utilizzati), sostanzialmente conflittuali tra loro.

L'intreccio delle relazioni di potere, che i trasferimenti destinati ad alimentare il ciclo dell'edilizia tendono a formare e consolidare, può essere rappresentato come un triangolo. Ai vertici stanno (a) i costruttori, i proprietari immobiliari e gli intermediari fondiari, (b) i politici locali responsabili delle politiche urbanistiche, (c) i politici locali-nazionali incaricati di garantire il flusso necessario di trasferimenti di spesa. Il vertice decisivo del triangolo è quest'ultimo, ma tanto più efficace è il raccordo tra gli altri due, tanto maggiore è la probabilità per il singolo di passare dall'una all'altra collocazione fino a raggiungere quella più prestigiosa¹.

Non si deve, infatti, confondere la fondamentale continuità del modo di riprodursi della città, anche in presenza di grandi operazioni sull'attrezzatura del territorio, con la stabilità del suo ceto politico. Se è vero che in essa — dato il ruolo cruciale assunto dalla spesa pubblica — il rapporto politica-economia funziona in senso contrario rispetto a quanto accade nella città della produzione, sono le barriere all'entrata nel sistema politico che determinano la velocità dei processi di rinnovo dei gruppi dominanti (pur restando le loro configurazioni inalterate dal punto di vista degli interessi rappresentati). E queste barriere possono essere anche molto fragili².

Le imprese (costruttori e intermediari fondiari) sono in grado di condizionare il sistema politico, evitando che i processi di mobilità che gli sono propri minaccino la loro collocazione privilegiata. Le modalità del condizionamento possono essere di varia natura: dalla contiguità (compartecipazione diretta di interessi) alla corruzione, fino al coinvolgimento delle organizzazioni criminali³. In questi termini si formano blocchi politico-affaristici la cui vischiosità può essere anche molto pronunciata. La storia post-unitaria di Napoli (e delle grandi città meridionali in genere) può — con qualche forzatura —

¹ Sulle carriere politiche a Napoli ed in altre città del Mezzogiorno non si può dire abbondino le informazioni. Una ricerca importante proprio su Napoli è tuttavia stata condotta: P.A. Allum, *Politics and society in post-war Naples*, Cambridge 1973, (trad. it., Torino 1975).

² Sembrano esserlo tanto più quanto più l'intreccio è debole: ad esempio perché i trasferimenti dello stato sono contenuti o prendono direzioni diverse da quella dell'attrezzatura territoriale.

³ Cfr. F. Cazzola, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna 1988, e I. Sales, *La camorra. Le camorre*, Roma 1988.

essere interpretata come una successione, intercalata da momenti di passaggio talvolta fortemente conflittuali, di vari blocchi politico-affaristici.

Questa *natura* del potere urbano è all'origine del modo di conformarsi dell'organizzazione sociale della città. Attorno al suo nucleo (il triangolo) ruotano ceti professionali, istituti finanziari, gli elementi principali di quella che può essere identificata come borghesia urbana. Ma il meccanismo economico che così si definisce, non è in grado di diventare riferimento per tutta la città: anche prescindendo dall'industria manifatturiera esterna, ne resteranno esclusi, da un lato, quei segmenti dell'intellettualità locale che hanno una visione non provinciale (e servile) del proprio ruolo e, dall'altro, una parte importante della popolazione urbana a redditi più bassi. Gli affari che cementano il blocco di potere non sono orientati alla creazione di occupazione, e quando dalla loro gestione derivano posti di lavoro, questi sono precari e magari regolati fuori dalla legge. E gli stessi affari non hanno bisogno del supporto di un'intellettualità moderna, non devono misurarsi su un mercato.

Sono queste — con ciò che implicano in termini di comportamenti delle istituzioni a scala locale ⁴ — le ragioni del riprodursi della società urbana come «società divisa»: il blocco politico-affaristico ed i suoi «dipendenti»; l'intellettualità indipendente con i suoi pezzi dell'università o di altre strutture culturali; gruppi sociali inseriti in una qualche attività lavorativa legata ai consumi locali o al mercato vasto; la popolazione che vive alla giornata attivando uno dei tanti circuiti di redistribuzione del reddito; l'industria manifatturiera esterna con i suoi lavoratori; la delinquenza organizzata. Chi lavora per produrre non è al centro dell'attenzione delle istituzioni locali, e proprio dal fatto che esse lo ignorino, deriva spesso la sua capacità di competere sul mercato. La debolezza delle istituzioni nello svolgimento dei compiti propri consente a chi nella produzione non è inserito, di sbarcare la giornata. Tra ogni pezzo della città e gli altri (impropriamente detti, sotto questo profilo, sottosistemi) vi sono legami deboli, spesso puramente casuali⁵. E casuale appare l'assemblaggio⁶ in quel luogo dei vari pezzi, anche se dura da decenni.

In un certo senso, il paradosso è che la città è troppo grande per riuscire a sopravvivere con gli affari finanziati dai trasferimenti di spesa

⁴ Cfr. Cammelli, *Mezzogiorno e sistema amministrativo* cit.

⁵ Si confronti il caso Napoli con quello di una città strutturata come Torino (Bagnasco, *Torino* cit.).

⁶ I collanti semmai esistono su altri fronti come quello dei «circenses», e del principale tra questi: il calcio. Ed è il vertice del blocco di potere che ne gestisce l'offerta.

pubblica, ma deve esser grande perché i trasferimenti siano adeguati alle esigenze poste dagli affari. Qualunque peso abbia l'intervento statale che canalizza risorse nel settore delle costruzioni, le tradizionali piaghe urbane non ne risultano alleviate. La quota della popolazione che vive miseramente, senza un vero inserimento nell'occupazione, arrangiandosi con i più diversi espedienti e contribuendo significativamente a determinare livelli di congestione urbana talvolta paralizzanti, non tende a diminuire. La violenza endemica cresce.

D'altra parte, l'isolamento e l'estraneazione della città rispetto alle aree esterne sono dimostrati dal moltiplicarsi delle relazioni dirette tra le attività produttive che hanno sede nel suo tradizionale territorio, ed aree più lontane ma capaci di offrire i servizi necessari⁷. La città, per le sue modalità di riproduzione, ostacola la crescita di attività orientate al mercato. Anche quando su di essa si rovescia un flusso di spesa pubblica così importante da giustificare la crescita delle imprese locali, con la formazione di gruppi non esigui di nuovi ricchi, questo non si traduce in un impulso alle attività orientate al mercato, le quali in questi fenomeni trovano semmai il dispiegarsi di maggiori e più forti diseconomie esterne.

Non può perciò esistere un modello interpretativo univoco di Napoli⁸, e le origini della sua atipicità sono nella sua storia. Da capitale che era, essa si è adattata via via a sopravvivere accogliendo, ma non integrando, una sconquassata sommatoria di «cellule» di diversa natura: rimane città amministrativa pur se con valenze deviate dall'influenza del blocco politico-affaristico; può essere anche in modi peculiari città industriale⁹; contiene le funzioni di rango più elevato — come l'università — ma anche queste si polarizzano in direzioni disparate. Non sorprende perciò che in essa non si attivino funzioni capaci di propiziare la modernizzazione orientata alla competizione, né sorprende che essa possa avere relazioni difficili e conflittuali con il resto del territorio, che tenda ad essere sempre più segregata.

5. *Le aspirazioni alla modernizzazione negli anni '70.*

Nonostante quanto finora osservato, o anzi forse come sua conseguenza, Napoli rappresenta un esempio, forse unico, di occasione di

⁷ Come dimostrano tutte le ricerche sul campo realizzate sulle industrie campane.

⁸ Il termine «città flessibile» usato da Biondi e Coppola (*Rapporto sull'area cit.*) tocca solo l'aspetto manifatturiero e dintorni.

⁹ Si vedano ancora i lavori citati di A. Amin e G. Biondi e P. Coppola.

cambiamento — da città «divisa» a «città della produzione»¹ — che non ha avuto corso. O lo ha rappresentato nel periodo che va dalla seconda metà degli anni '60 al 1980. Nell'ultimo dopoguerra² il supporto che il settore manifatturiero assicurava alla formazione del reddito era manifestamente insufficiente: un blocco politico-affaristico venne a costituirsi con il supporto delle autorità pubbliche e gestì la dissennata urbanizzazione della gran parte delle periferie urbane (e suburbane)³. A cavallo tra gli anni '60 e '70, sull'onda dell'intervento di industrializzazione del Mezzogiorno, la base industriale di Napoli fu potenziata, sempre attraverso investimenti di imprese esterne. Quel blocco politico-affaristico sembrava aver perduto la sua vitalità. Il supporto fornito dalle autorità centrali si orientava in altre direzioni, ma lo iato tra funzioni produttive e modalità dell'attrezzatura del territorio non tendeva a chiudersi, né tendevano a modificarsi, per convergere con le esigenze poste dall'industrializzazione, gli schemi operativi delle molte attività che dal blocco politico-affaristico avevano precedentemente tratto ispirazione. Insomma, vi era un'inerzia della Napoli che si era abbarbicata prima a quegli affari, la quale lasciava intendere quanto fosse difficile coniugare i modi della politica — così come si erano consolidati — e la crescita industriale (o, meglio ancora, l'«industrializzazione» della città).

Lo stadio di industrializzazione raggiunto era tuttavia sufficiente a far assurgere, nel grande ciclo di lotte operaie che si aprì con il 1968, il movimento operaio a elemento cruciale del contesto politico urbano. Per alcuni anni i costruttori ed i loro protettori o rappresentanti politici sembrarono fuori gioco. Non si trattava però di un processo limpido ed esente da contraddizioni: con il colera del 1973 e poi con la congiuntura economica negativa del 1975 divenne sempre più chiaro che il movimento operaio napoletano rischiava di restar chiuso in una morsa tra la popolazione che chiedeva risposte nuove ai suoi problemi di sopravvivenza, ed il processo di industrializzazione che si era inceppato. Quando la sinistra prese il comune (nel 1976) gli ostacoli al cambiamento in corso erano percepibili, anche se nessun blocco politico-affaristico si era già ricostituito.

Si potevano attivare meccanismi che gettassero ponti tra i diversi pezzi della «società divisa»? Queste furono le premesse, e questa fu

¹ Nel senso almeno di un tendenziale prevalere degli elementi distintivi di questo modello.

² Galasso, *Intervista sulla storia di Napoli* cit.

³ Oltre ai testi di Allum e Galasso già citati, si veda anche G. Galasso, *Tradizione, metamorfosi e identità di un'antica capitale*, e A. Gambardella, *Il disegno della città*, in Galasso (a cura di), *Napoli* cit.

— sembra di poter dire — l'ambizione della giunta di sinistra a Napoli. Specie nella prima fase, quest'ambizione apparve condivisa da vari pezzi del *puzzle* napoletano: gli operai, gli intellettuali, una parte della borghesia professionale, gli abitanti dei quartieri poveri del centro storico. Le lotte per il lavoro⁴ che animarono quegli anni, erano l'espressione della volontà della «plebe» urbana di integrarsi attraverso un lavoro dipendente regolare nell'organizzazione sociale così come essa istituzionalmente si articolava⁵. Ma esse indicavano anche rischi temibili di instabilità dell'intero contesto, ove non si fosse trovato il modo di innescare un ulteriore passaggio nella trasformazione in senso produttivo del modello urbano. Ed in quegli anni, con la crisi in corso, innescare questo passaggio era certamente difficile, forse impossibile.

I tempi della svolta politica non coincidevano infatti con quelli del processo economico. Tra il 1971 ed il 1981 Napoli perdeva oltre 12 mila posti di lavoro manifatturieri, passando da 70 mila a 58 mila⁶: un processo di deindustrializzazione più consistente di quello verificatosi nelle altre grandi città italiane, ed assai meno che in quelle compensato dalla crescita dell'occupazione terziaria privata. La deindustrializzazione era il risultato sia di spinte alla delocalizzazione verso aree periferiche, sia dell'elevata mortalità delle imprese minori, sia del formarsi di rilevanti esuberi di forza lavoro in molti settori di tradizionale insediamento⁷. Alla deindustrializzazione comunque non si accompagnava quella transizione al terziario che stava caratterizzando l'evoluzione di molte altre città un tempo industriali⁸, e che consentiva loro di recuperare un ruolo di leadership sul resto del territorio.

Così, le risposte alla pressione dei «senza lavoro», pur molteplici e variamente connotate, non muovevano tuttavia in direzione della loro integrazione come gli slogan e gli striscioni delle «liste di lotta»

⁴ Si vedano i saggi di M. Liguori e S. Veneziano, *Disoccupazione e politiche del lavoro*, e di P. Cotugno, L. Di Luccio e G. Zollo, *Dualismo industriale e regolazione pubblica del mercato del lavoro (1970-1981)*, in *Napoli «miliardaria»* cit.

⁵ Il graduale corrompersi delle aspirazioni, dalla ricerca di un lavoro alla ricerca di un sussidio, verrà dopo, anche in conseguenza delle soluzioni che il comune e lo stato centrale prospettano per disgregare le «liste di lotta».

⁶ Cfr. Giannola, *L'industria napoletana* cit., p. 40.

⁷ Per la gran parte nascosti, al censimento 1981, dal ricorso alla Cassa integrazione guadagni. Da una recente indagine della Federazione degli industriali della Campania (cfr. F. Tortorelli, *Mezzogiorno. Tutti zitti: parlano i numeri*, in «Il Mattino», 15 aprile 1989) risulta un'ulteriore sensibile contrazione della base manifatturiera della regione dopo il 1981 (tra 1981 e 1988 l'occupazione scende del 27%).

⁸ Cfr. A. Becchi Collidà, *La terziarizzazione urbana e la crisi della città. Le caratteristiche dei mercati del lavoro urbani*, Milano 1984. Si veda anche, per un'analisi più generale sulla transizione, H.J. Ewers, J. Goddard e H. Matzerath (a cura di), *The future of the metropolis*, Berlin 1986.

in quegli anni rivendicavano. Una ricostruzione precisa ed aggiornata di queste risposte è difficile⁹: in ogni caso, esse poggiarono più su una manovra frastagliata di attivazione di trasferimenti di spesa, locali e nazionali¹⁰, alle persone, che sulla promozione di nuova e vera occupazione.

Sotto i colpi della crisi e della ristrutturazione, la Napoli al passaggio del decennio appare perciò disarmata: perde insediamenti industriali, ma questo non è il risultato o la conseguenza di un intreccio di comportamenti dinamici, e si traduce in una pura diminuzione di funzioni. Qualcosa, anche qui, si muove per effetto delle nuove tecnologie disponibili, ma spesso i nuovi servizi nascono già assistiti, all'ombra di un qualche potere pubblico. Qualche occasione, anche qui, si darebbe di vendere la città a consumatori esterni, ma l'attrezzatura collettiva è troppo deteriorata, le funzioni commerciali ed i servizi ricreativi e culturali sono di livello troppo basso, le stesse capacità ricettive sono quantitativamente e qualitativamente modeste¹¹.

6. La restaurazione nel dopo-terremoto.

Una spinta consistente in direzione opposta a quella dell'industrializzazione verrà, comunque, negli anni successivi al 1980, con la «ricostruzione» post-terremoto¹. Il modo in cui la giunta di sinistra affronta l'«occasione» rappresentata dai provvedimenti per la ricostruzione², è in principio encomiabile: lo stato centrale rende disponi-

⁹ Si veda il saggio di Cotugno, Di Luccio e Zollo citato alla nota 4.

¹⁰ Ogni anno la legge finanziaria porta uno stanziamento *ad hoc* per le cooperative degli ex-detenuti di Napoli. Nella legge finanziaria 1989 lo stanziamento è di 90 miliardi.

¹¹ Mentre il business rappresentato dal turismo locale, nazionale e internazionale, si avvia a rappresentare per molte altre città (italiane e non solo) una fonte di reddito sempre più rilevante.

¹ Oltre che a Napoli «miliardaria» cit., si rinvia a A. Becchi, *Catastrofi, sviluppo e politiche del territorio: alcune riflessioni sull'esperienza italiana*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 31, 1988, e all'antologia, *L'affare terremoto*, Angri 1989. Si veda anche il capitolo dedicato alle politiche di ricostruzione seguite al terremoto del 23 novembre 1980, in Svimez, *Rapporto 1988 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna 1988.

² Una ricostruzione critica è in A. Belli, *Il labirinto e l'eresia. La politica urbanistica a Napoli tra emergenze e ingovernabilità*, Milano 1986. Si veda anche F. Ciccone (a cura di), *Recupero e riqualificazione urbana nel programma straordinario per Napoli*, Milano 1984.

Non si vuole indulgere qui a interpretazioni «dietrologiche» della vicenda della ricostruzione, anche se è ovvio che il terremoto non ebbe in sé, a Napoli, conseguenze così nefaste da giustificare un intervento di quelle dimensioni come intervento di ricostruzione. Come intervento di sviluppo, il programma di edilizia residenziale identificato con il Titolo VIII della legge n. 219 del 1981, era tuttavia per lo meno discutibile, tenuto conto del carattere ben più radicale delle esigenze presentate da Napoli. Può darsi perciò che una qualche malizia vi sia stata, nello schieramento politico maggioritario a scala nazionale, considerato che, tra l'altro,

bili mezzi e poteri straordinari per fronteggiare il problema della casa, che le scosse sismiche hanno contribuito a rendere drammatico³. Superando i tanti luoghi comuni sul sovraffollamento napoletano, si stabilisce di utilizzare questi strumenti per mettere in esecuzione una variante del piano regolatore da poco approvata dal consiglio comunale: il cosiddetto «piano delle periferie», finalizzato alla risistemazione delle aree investite dall'urbanizzazione selvaggia dei decenni precedenti, ed al recupero dei vecchi insediamenti in esse inclusi (i centri storici dei comuni annessi a Napoli negli anni '20). La realizzazione di questo «piano» permetterà, oltre che di elevare notevolmente gli standard per l'intera popolazione delle periferie urbane, di attivare un'offerta addizionale di alloggi di non trascurabile entità.

Degli alloggi finanziati con il provvedimento post-terremoto — ventimila — il «piano» è in grado, tuttavia, di assorbire circa i due terzi, mentre il restante terzo deve essere ubicato in altri comuni dell'area metropolitana⁴. Il programma si divide perciò in due tronconi: ambedue hanno in comune la disponibilità di poteri straordinari ed il ricorso all'istituto della concessione⁵.

L'individuazione, nel quadro di questo contesto generale, di peculiari poteri e procedure, risponde a quelli che erano identificati come gli obiettivi di maggior impegno: accorciare i tempi e mettersi al riparo da condizionamenti di natura speculativa. Per come era concepito, il «piano delle periferie» non si attagliava del resto a permettere interventi di grande scala, connotati da profitti unitari elevati. Tuttavia, la macchinosità intrinseca al «piano» era in contraddizione con

il comune era retto da una giunta di sinistra: se si voleva ricostruire un blocco capace di avviare una nuova svolta politica... Se malizia non vi fu all'inizio, al momento della elaborazione del Titolo VIII, certamente essa vi fu dopo.

³ Il fabbisogno di abitazioni a Napoli era già stimato elevato in considerazione delle condizioni abitative della popolazione a redditi inferiori, che restava in buona parte insediata nel centro storico. Nei modi di sopravvivenza di questa popolazione anche la disponibilità di spazi edificati poteva essere del resto un presupposto per l'ottenimento di un reddito, come dimostrano le vicende (purtroppo mai puntualmente rendicontate, prima ancora che studiate) del dopo-terremoto.

⁴ La localizzazione dell'offerta aggiuntiva di alloggi è questione che mobilita molte energie, ridestando il dibattito (un dibattito, peraltro, spesso proteso più a ricreare opportunità per l'edificazione, che a portare davvero in luce le modalità di una vera modernizzazione dell'attrezzatura urbana), ma i tempi stretti entro cui occorreva prendere una decisione, porteranno a questa distribuzione spaziale.

⁵ Cfr. S. Amoroso, *Il coordinamento amministrativo della ricostruzione e sviluppo delle zone terremotate* (in particolare il capitolo VIII, *Il programma straordinario di edilizia residenziale per l'area metropolitana di Napoli*, pp. 223-30), Padova 1984, e G. Leone, *La concessione di esecuzione di opere pubbliche nell'ambito dell'intervento statale per l'edilizia residenziale a Napoli*, in Aa.Vv., *Legislazione economica italiana 1981-1982*, Milano 1983.

la sua realizzazione entro un arco di tempo molto breve. Le concessioni, almeno per questa parte del programma, erano destinate a protrarsi per un buon numero di anni, anche se via via l'importo dei lavori da eseguire avrebbe dovuto assottigliarsi.

Gli elementi distintivi del programma straordinario varato con il titolo VIII della legge 219 indicano per almeno due aspetti un tentativo di uscire dallo schema a triangolo che aveva portato alla formazione dei precedenti blocchi politico-affaristici. In primo luogo, l'affidamento del programma ad autorità centrali escludeva uno dei vertici — quello dei politici locali. È vero che commissari straordinari furono il sindaco di Napoli ed il presidente della giunta regionale, ma in quanto tali essi non dovevano render conto alle rispettive strutture assembleari e di governo, delle loro scelte e delle loro azioni. In secondo luogo, almeno nella prima fase, si decise di eleggere ad interlocutori privilegiati (capofila dei consorzi concessionari) non le imprese edili locali, ma grandi imprese di rilievo nazionale.

Questa strategia ebbe però un successo parziale, così parziale da finire con lo svuotarla in sostanza di significato. Infatti, la percezione che con il programma dei ventimila alloggi, e più in generale con la ricostruzione⁶, si potevano determinare le condizioni per il lancio di un nuovo blocco politico-affaristico, non tardò ad affermarsi, se già nel 1981 si avviarono operazioni di riordino del settore napoletano delle costruzioni⁷. Le imprese napoletane incluse nei consorzi concessionari⁸ non erano grandi e si trovavano in posizione di vassalli rispetto alle grandi imprese nazionali. Ma nel volgere di pochi anni, e soprattutto da quando — nel 1983-84 (essendo ormai in crisi la giunta di sinistra a Napoli) — il protrarsi del programma e l'allargarsi dei suoi confini, con l'inclusione di opere di maggior rilievo che non le urbanizzazioni primarie e secondarie, smentirono le premesse da cui si era partiti, il ruolo delle imprese napoletane diventò prevalente e la loro dimensione (in termini di fatturato) prese a crescere con grande celerità. La parte del programma destinata a comuni di-

⁶ Notevole è stata infatti l'influenza anche dei sussidi per le riparazioni di modesta portata ma di notevole diffusione (di cui all'ordinanza 80 del commissario per la ricostruzione, Zamberletti), nell'elevare il livello dell'attività dell'industria delle costruzioni, mobilitando anche quote non trascurabili di risparmio privato.

⁷ Del resto, le vicende non ancora chiarite del sequestro Cirillo e della sua liberazione (nella prima metà del 1981) sembrano aver avuto a che fare con gli appalti del dopo-terremoto.

⁸ Il programma è suddiviso in quindici parti per la sua quota urbana ed in ventuno per quella metropolitana, ma i consorzi raggruppano spesso le medesime imprese. Così le imprese locali che emergeranno «dal programma» come grandi imprese sarebbero in numero limitato (non più di una decina) con vari legami tra loro.

versi da Napoli, libera dagli impacci connessi al rigoroso⁹ «piano delle periferie», era la rampa di lancio appropriata per propiziare quest'ascesa¹⁰.

Un rapporto diretto si stabilì tra politici local-nazionali e costruttori, senza bisogno dell'intermediazione dei politici locali, convalidato dal fatto che poteri e procedure consentivano di eludere tutte le norme che definiscono la congruenza, sotto i diversi profili, delle opere da realizzare.

Così, mentre la ristrutturazione manifatturiera aggrava la situazione dei nuclei operai e minaccia molti dei loro posti di lavoro, il nuovo blocco politico-affaristico prende quota. Com'era accaduto anche per i blocchi precedenti, esso non può, nonostante la sua rapida affermazione (ed il flusso assolutamente rispettabile di risorse su cui esercita il controllo¹¹), dare risposta ai problemi di fondo della città: la disoccupazione tocca livelli mai prima raggiunti, il numero degli emarginati non accenna a ridursi, i fenomeni di devianza si intensificano mentre si potenziano le attività della criminalità organizzata. Ma ogni speranza in direzione del cambiamento pare esser stata accantonata: la società urbana torna ad essere (ideologicamente e politicamente) «divisa»¹² e come tale più facilmente governabile da parte di un ceto politico la cui «autorità» resta indissolubilmente legata alla canalizzazione dei trasferimenti dallo stato centrale.

Napoli ha dunque perso ancora una volta, e forse per molto, la strada che sembrava indirizzarla a diventare città della produzione. Si è reimmersa, ancora una volta, nel proprio destino di metropoli del sottosviluppo nostrano: con i suoi ricchi speculatori ed i suoi la-

⁹ Questo rigore è ampiamente riconosciuto dalla letteratura e dagli esperti di urbanistica e pianificazione territoriale (cfr. V. De Lucia, *Se questa è una città*, Roma 1989).

¹⁰ In effetti, l'ascesa del nuovo blocco politico-affaristico è propiziata soprattutto dalla gestione della parte metropolitana del programma. Nonostante che la giunta di sinistra a Napoli entri in una crisi irreversibile nel 1983, le condizioni perché la parte urbana del programma abbia un'attuazione che lascia poco spazio a pressioni speculative (a parte le connotazioni del «piano delle periferie», l'ufficio che sovrintende la ricostruzione annovera persone di indiscusse capacità professionali e si avvale di consulenze di rango nazionale) sono ormai acquisite. Fino all'abolizione, a fine 1987, dei commissari di governo saranno commissari: per la parte urbana, il sindaco Valenzi (Pci), il commissario prefettizio Conti, i sindaci Picardi (Psd), Scotti (Dc), Forte (Dc) e D'Amato (Psi), il commissario prefettizio Vitiello, il sindaco Lezzi (Psi); per la parte metropolitana, i presidenti della giunta regionale De Feo e Fantini (ambedue Dc).

¹¹ I «conti sul terremoto» sono difficili, per la mancanza di resoconti, ma il Titolo VIII ha finora ricevuto stanziamenti per almeno 15 mila miliardi, 8 mila circa dei quali già assegnati ai commissariati o agli uffici che li hanno sostituiti. Si veda in proposito A. Becchi, *I conti di Mattarella*, in «Il Manifesto», 6 gennaio 1989.

¹² Anzi, è ancora più divisa perché ai tradizionali pezzi se ne aggiungono di nuovi, con l'arrivo, ad esempio, di un numero non irrilevante di immigrati dai paesi in via di sviluppo (molti dei quali clandestini).

voratori non solo poveri, ma in buona parte esclusi da ogni legame di solidarietà che sia premessa di una qualche speranza di riscatto. Tutto questo è peraltro accaduto con il sacrificio, in buona misura, anche delle potenzialità di crescita civile delle proprie istituzioni democratiche¹³. Questa volta, la svolta è più drammatica, perché segue ad una fase in cui le aspettative di un cambiamento radicale erano state particolarmente intense.

Intendiamoci. Non si vuol dire che nella città non vi siano forze che puntano alla modernizzazione e ad una maggiore influenza dei valori dell'innovazione: tali forze non mancano, ma esse sono indotte a comportarsi come se la città non esistesse, come se risiedessero altrove. Non è che non vi siano capacità professionali: vi sono, ma la loro messa in valore avviene attraverso modelli organizzativi peculiari, sostanzialmente irregolari. Non è che la città non sia pervasa da impulsi vitali: lo è, ma si tratta di una vitalità che comunque non riesce ad imporre obiettivi alternativi, ad influire sulle regole del gioco, che dominano l'intero universo urbano.

Oggi il blocco politico-affaristico tiene il campo¹⁴. Da qui vengono le pressioni più forti per orientare i finanziamenti già stanziati¹⁵, o da prevedere per il futuro¹⁶, da parte dello stato centrale. Ne risulta un'immagine di città le cui sorti future appaiono drammaticamente come tutte racchiuse nelle mani di un gruppo ristretto di costruttori e di loro alleati politici¹⁷.

¹³ Dall'esperienza realizzata con la ricostruzione, i politici local-nazionali di Napoli hanno infatti tratto un insegnamento che menzionano in ogni occasione come «dato acquisito»: che a Napoli ed in Campania non si può governare attraverso le istituzioni locali, e che quindi il commissariamento delle istituzioni è addirittura indispensabile quando «si vuole fare qualcosa».

¹⁴ Si veda anche Galasso, *Napoli* cit., p. 52.

¹⁵ Ne è testimonianza la diuturna campagna del quotidiano local-nazionale «Il Mattino» per far ripartire la «ricostruzione» quando essa sembra incepparsi: prima per i conflitti insorti nello stesso blocco a causa della ripartizione dei fondi ancora disponibili, e poi per le irregolarità che emergono nella conduzione della parte metropolitana del programma. (Queste ultime assunte tra le altre motivazioni per chiedere la costituzione di una Commissione d'inchiesta parlamentare sugli interventi successivi al terremoto del 1980 nelle aree colpite).

¹⁶ Il protrarsi nel tempo di trasferimenti sostanziosi che perpetuino la situazione creata dalla «ricostruzione» è l'aspettativa svelata non solo dalle operazioni tese ad estendere questo programma, ma anche dalle più paludate proposte di interventi di risanamento del centro storico (si vedano i volumi, *Il regno del possibile. Analisi e prospettive per il futuro di Napoli*, Milano 1986, *Il regno del possibile. Atti del convegno*, Milano 1987, *Rigenerazione dei centri storici. Il caso Napoli*, Milano 1988, pubblicati per iniziativa della società Studi Centro Storico Napoli).

¹⁷ I rapporti conflittuali tra i classici vertici del triangolo si infittiscono, anche a causa dell'emarginazione del governo locale. Nell'ultima fase, di fronte ai rinvii del rifinanziamento del programma post-terremoto, sono i costruttori a scendere burbanzosamente in campo. Con una lettera a «Il Mattino» (pubblicata, nella cronaca di Napoli, il 22 marzo 1989), il loro presidente parla di «sceneggiate» ispirate da «odio verso Napoli», ma — liquidando con pochi cenni il ruolo delle opposizioni — addita come «unici responsabili di ciò» «le forze politiche e di

Napoli è un caso. Che sia un caso emblematico? Che la sua recente vicenda implichi che le grandi città meridionali sono irrecuperabili ad una prospettiva di sviluppo economico e di modernizzazione; che in esse si collochino i principali elementi di resistenza al cambiamento dell'intero Mezzogiorno (visto che nessuno può negare che il Mezzogiorno nel suo insieme abbia subito e vada subendo mutamenti importanti in direzione della modernizzazione¹⁸); che, là dove il Mezzogiorno cambia e registra segnali di sviluppo, lo faccia nonostante o addirittura contro i suoi maggiori centri urbani?

Le preoccupazioni che queste domande sottendono sembrano più che legittime. Ma anche un altro aspetto risulta allarmante: dato il meccanismo da cui il parassitismo è alimentato, sia gli interventi speciali e straordinari sia la messa in valore delle istituzioni locali rischiano di configurarsi come modelli non accettabili per interventi di sviluppo. Il dibattito è aperto¹⁹. Bisogna cercare di arrecare ad esso contributi più ricchi per l'individuazione di soluzioni innovative.

governo». «Una sola questione abbiamo ormai chiara e poniamo con forza: c'è seriamente la volontà politica della maggioranza di far completare il programma? I resoconti parlamentari sono a disposizione di tutti. È il momento di contarci e di conoscersi: chi è per Napoli, chi agisce contro gli interessi della città». Lo stile dell'invettiva la dice lunga sui rapporti che corrono nel blocco tra «politica» ed «economia».

¹⁸ Si vedano i più recenti *Rapporti Svimez* sull'economia del Mezzogiorno.

¹⁹ Un punto di partenza importante può essere identificato nel saggio di Cammelli, *Mezzogiorno e sistema amministrativo* cit.