

Giuseppe Palma

INDIRIZZO POLITICO STATALE E AUTONOMIA COMUNALE

Tratti di una parabola concettuale

Ristampa con appendice



G. Giappichelli Editore

APPENDICE

**RELAZIONE SUL CONFERIMENTO
DI DELEGHE DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE
AGLI ENTI LOCALI
DELLA REGIONE CAMPANIA
IN MATERIA DI URBANISTICA (*)**

SOMMARIO: 1. Limiti della presente ricerca di settore. – 2. Condizioni socio-economiche ed assetto urbanistico della Campania. – 3 L'urbanizzazione in Campania. – 4. Fattori giuridici condizionati. – 5. Prospettive della pianificazione urbanistica campana. – 6. Necessità della inversione di tendenza. – 7. Tematica unitaria della pianificazione urbanistica a livello regionale. – 8. Ristrutturazione del sistema pianificatorio. – 9 Le direttrici fondamentali dell'azione legislativa regionale. – 10. Pianificazione urbanistica comprensoriale. – 11. Struttura organizzatoria del comprensorio urbanistico. – 12 Il ruolo del comune nel contesto della pianificazione urbanistica regionale.

1. – La ricerca ha avuto per oggetto il complesso problema delle deleghe regionali in materia «urbanistica», rimirato in tutta la sua estensione corrispondente – per così dire – all'angolo visuale «generale» in contrapposizione cioè a quelli «settoriali», limitatamente – ben s'intende – alle «materie» più strettamente ed immediatamente connesse agli interessi collettivi concernenti l'utilizzazione del territorio; essa è mossa nell'intento, ancorché non dichia-

(*) In *La delega delle funzioni nella Regione Campania*, Q.R. FORMEZ, n. 12, 1976, 229 ss.

rato, di valutare l'opportunità e la convenienza, nelle attuali condizioni di sviluppo socio-economico della Regione Campania e principalmente in relazione agli attuali livelli di efficienza organizzativa degli Enti locali istituzionalmente cointeressati alla pianificazione urbanistica, di procedere alla emanazione delle deleghe di cui è parola, anche in funzione dell'esigenza – sempre più avvertita – di un adeguato riassetto dei ccdd. poteri locali.

Dalla ricerca – stante la ricordata ampiezza della relativa problematica si è deliberatamente emarginato lo scopo di affrontare tutti i dati tecnici essenziali e di immediata rilevanza operativa, e si è inteso perciò esclusivamente procedere alla delineazione – sia pure a grandi tratti – delle coordinate necessarie ad una visione globale del delicato problema, oggetto di indagine; in altri termini si è preferito, in questa prima e generale rilevazione dei termini del mentovato problema, fornire lo spunto a future e più approfondite meditazioni, idonee a far maturare un consapevole orientamento regionale, consci del fatto che, nel settore in esame (e più che altrove) non appaiono del tutto esaurienti e significativi i ccdd. criteri tecnici o, se si vuole, le preoccupazioni efficientistiche, ma soprattutto la coerenza delle scelte politiche e, quindi, i relativi valori ideologici che si è disposti ad adottare, ivi compresa l'esatta determinazione culturale (= Kultur) dell'atteggiamento da assumere nei confronti dell'ambiente naturale.

La presente ricerca – com'è di palmare evidenza – non poteva non muovere da una pregiudiziale presa di conoscenza delle reali condizioni socio-economiche della Campania; e ciò va detto anche al fine dell'avvertimento che i risultati della rilevazione dei dati – cui si è preliminarmente proceduto – devono ritenersi costantemente richiamati nella stesura della presente relazione, ancorché non sempre esplicitamente citati, nell'intento di non appesantire oltre misura la relativa esposizione ragionata dei punti conclusivi, cui si è creduto di poter pervenire; e ciò resta valido anche in ordine a quei profili, non prospettati *ex novo*

in questa sede, ma generalmente elaborati ed a volte già (relativamente) sperimentati in diversi ambienti regionali, dal momento che – escludendosi in via di principio la novità per la novità – si è ritenuto più utile verificare la loro piena adattabilità all'ordito socio-politico campano.

Va altresì avvertito che la «esiguità» dei tempi tecnici, a disposizione della presente ricerca, non ha consentito in verità una più ampia indagine conoscitiva, adeguata, cioè, alla complessità dell'argomento trattato; il che – come si comprende – oltre a sminuire non poco la concreta possibilità di formulare, in questa sede, precisi orientamenti operativi, ovvero di suggerire – sia pure a grandi linee – schemi normativi (del resto non richiesti), pone in evidenza la (parziale) *relatività* di alcune soluzioni prospettate.

D'altro canto vanno anche opportunamente sottolineate le reali difficoltà incontrate dai ricercatori nella rilevazione – non sempre felicemente approdata – dei dati necessari presso gli organi (presumibilmente) competenti, stante il generale disorientamento di alcuni e le tradizionali disfunzioni organizzatorie di altri. Una tale situazione, se si presenta in sé poco proficua ai fini più immediati del presente stadio di elaborazione della ricerca, manifesta tuttavia un risvolto eminentemente positivo, poiché convince della estrema utilità di indagini sì fatte; l'assenza di un orientamento non ancora consolidato, sia a livello politico che a livello amministrativo, pone appunto in primo piano l'urgenza di elaborare – qualunque sia la sede una serie di linee prospettiche capaci di orientare la stessa azione politica, ma soprattutto (ed innanzitutto) radica la convinzione circa il notevole grado di probabilità che siffatte linee possano costituire (quantomeno) momenti obbligati di rimediazione da parte dei competenti organi politici ed amministrativi.

In forza dei fattori impeditivi, testé enunciati, si può anche giustificare, poi, il largo impiego che si è fatto, ai fini della redazione, delle presenti conclusioni, dei risultati già raggiunti in precedenti indagini conoscitive e nelle conseguenti raffinate el-

borazioni dei dati raccolti, a cura anche dello stesso Fornez; per quanto va subito aggiunto – queste, sia pure perspicuamente selezionate ad opera dei ricercatori di settore, mostrano con evidenza il differente spaccato, che volta a volta sono tese a lumeggiare.

In ultimo e per prevenire facili obiezioni va precisato che il recupero (quantomeno) logico, nell'ambito dei presupposti fattuali della presente ricerca, di tanti differenti aspetti della realtà regionale, non è dovuto ad illeciti sconfinamenti in settori diversi di indagine, ma piuttosto al valore «significante» che si ritiene di dover attribuire – e non solo sul piano conoscitivo – al concetto di «urbanistica» tendente – per così dire – alla risultante prospettica dell'intero assetto strutturale socio-economico e politico di una Regione, come si avrà modo di chiarire in seguito.

2. – Non è certamente facile riassumere in brevi tratti le condizioni socio-economiche della Regione campana, tuttavia non sembra errato sostenere che la sua posizione peculiare nel contesto dell'assetto territoriale del Paese sia dato dalla varietà di configurazione morfologica, dagli squilibri di ordine economico-sociale, dalla contrapposizione di zone congestionate a zone marginali e di potenzialità di sviluppo a situazioni statiche. Il che si traduce – in altri termini – nella constatazione che la varietà morfologica rappresenta un dato di straordinaria importanza per la comprensione e l'interpretazione degli squilibri di ordine economico sociale e della contrapposizione sul territorio regionale, appunto, di zone congestionate e zone marginali.

È sufficiente ricordare come la densità territoriale della popolazione campana risulti quasi superiore al doppio di quella nazionale (circa 373 abitanti al kmq) e come un siffatto dato – già di per sé abbastanza sintomatico non sia idoneo a far valutare pienamente l'effettiva densità territoriale della Regione.

Non va dimenticato, infatti, che la Campania, pur comprendendo cinque Province con 544 Comuni, presenta un altis-

simo fenomeno di progressiva concentrazione in poche zone, localizzate in massima parte nel bassopiano campano.

In tali zone l'altissima intensità territoriale trova il suo epicentro nella città di Napoli. Il capoluogo con il peso delle sue tradizioni economiche, storiche e culturali – è stato rilevato –, in carenza di validi centri di equilibrio nel territorio e di una precisa definizione delle sue funzioni, esercita una confusa influenza centripeta.

Per le altre quattro Province – Salerno, Caserta, Avellino e Benevento – le cui densità sono molto lontane da quelle del capoluogo, può farsi un discorso analogo che consenta di determinare la effettiva rispondenza degli indici di densità del territorio.

Negli ultimi decenni le dimensioni demografiche sono aumentate nelle Province di Salerno e Caserta, mentre sono diminuite nelle Province di Avellino e Benevento; e ciò serve, appunto, a mettere in evidenza il fenomeno di massima concentrazione demografica sulla costa e di progressivo abbandono delle zone interne. In conseguenza sembra di poter aderire all'orientamento secondo cui l'organizzazione attuale del territorio campano risulti impostata sulla giustapposizione di due zone: l'area metropolitana di Napoli, ivi incluso il basso Casertano e l'agro nocerino-sarnese e il resto della Regione che, per le caratteristiche geo-morfologiche ed insediative che vi predominano, si presenta gravemente arretrato.

È stato notato come la struttura economica della fascia costiera non dia luogo a quel complesso di interrelazioni fra le diverse attività che è proprio di ogni area metropolitana articolata intorno ad un sistema produttivo organico. E non è errato pensare che sia proprio la povertà di scambi e l'insufficiente integrazione tra l'area metropolitana e le zone interne a determinare, da una parte, i fenomeni di congestione costiera e di perdita di funzionalità delle strutture territoriali e, dall'altra, a incrementare il sottosviluppo delle zone interne, destinate sempre più alla degradazione fisica ed all'impovertimento demografico

ed economico. Inoltre – è stato anche rilevato – l'aumentata importanza degli insediamenti sorti lungo le direzioni di sviluppo e la minore accessibilità al capoluogo regionale determinano l'esigenza di collegamenti diretti tra questi insediamenti. Ciò ha comportato la costruzione di assi viari secondari – trasversali rispetto a quelli principali – lungo i quali si sono sviluppati nuovi insediamenti che, a loro volta, tendono a comunicare reciprocamente dando luogo ad assi viari ancora minori; in tal modo il tessuto urbano si è infittito fino a diventare quasi continuo, e ciò principalmente nella zona definita costiera.

Cosicché quest'ultima per tutte le considerazioni svolte – ha già raggiunto la situazione di «sovra-urbanizzazione», dappoi- ché risulta continuamente sotto la pressione della immigrazione della popolazione rurale, la quale viene spinta, invece che attratta, nelle aree urbane, non trovando adeguati mezzi di sopravvivenza nelle aree di provenienza.

Con ciò si comprende bene come le strutture territoriali (infrastrutture di trasporto e comunicazione, servizi urbani e civili, patrimonio edilizio, strutture ricreative, culturali e commerciali, ecc.), che vi predominano, risultino carenti e limitate sia nella entità che nelle caratteristiche qualitative e come si riscontrino tutti i fattori, ritenuti caratteristici della sovra-urbanizzazione, quali, ad esempio, l'insufficiente dinamismo (sotto il profilo economico, politico e socio-culturale); l'eccessiva pressione esercitata sui mezzi finanziari pubblici dalla domanda di attrezzature e servizi urbani e la conseguente creazione di diseconomie (di congestione) a tutti i livelli; la tendenziale dilatazione dell'occupazione nella pubblica amministrazione e dei sussidi pubblici; l'esplicazione di tendenze di natura inflazionistica, ricollegabili all'incremento dei prezzi dei beni sia prodotti all'interno della Regione sia importati, ecc.

Dalle considerazioni fin qui svolte – a quanto pare – possono essere dedotte due importanti conclusioni:

a) la linea – per così dire – di demarcazione fra la sovra-

urbanizzata zona costiera e l'arretrato (in termini economici, sociali e politici retroterra campano si è, negli ultimi decenni, così infittita da apparire quasi insuperabile, quantomeno in termini tecnici brevi ed in forza di un controllo delle tendenze spontanee; si tratta piuttosto di creare le condizioni essenziali alla radicale inversione delle attuali tendenze socio-politiche e ciò appare possibile solo a condizione di un abbandono completo del vecchio e tradizionale modulo di azione politica ed amministrativa e di un conseguente abbandono – non meno assoluto – di vecchi ed ormai superati strumenti tecnico-giuridici;

b) non sembra più negabile – e ciò vale soprattutto per gli organi di governo – la stretta connessione esistente fra il tessuto socio-economico della Regione e la relativa struttura urbanistica; tra le due strutture esiste una stretta interdipendenza funzionale ed appaiono, quindi, come due profili, tendenti a coincidere, nella medesima realtà politica. In conseguenza deve apparire chiaro come ogni intento di apportare modifiche di struttura organizzativa nel tessuto urbano non possa assolutamente prescindere dagli insostituibili interventi a livello socio economico; così come, reciprocamente, l'azione di intervento economico non può non costituire il fattore determinante di ogni prefigurabile ed auspicabile inversione di tendenza sul piano della urbanizzazione.

Ma se ciò è vero – com'è vero si deve anche convenire sull'esattezza dell'ulteriore conclusione, secondo cui – in stretta diramazione logica *l'urbanistica*, sul piano concettuale, non può essere più identificata esaustivamente con *l'edilizia*, se quest'ultima evidentemente vuole significare disciplina dei centri abitati (allineamento dei fabbricati, altezza degli stessi, ecc.). *L'urbanistica*, invece, tende a coinvolgere l'intera profilatura della struttura del territorio e, quindi, deve poter tendere ad inglobare – in un'unica visione armonica ed organica tutti i profili concernenti l'utilizzazione del territorio stesso; in altri termini, deve sempre

più divenire, sul piano tecnico. giuridico, una consapevole pianificazione territoriale.

3. – Non è certamente peregrina e, quindi, di facile riscontro – la considerazione che, nell’ambito della Regione campana e ad opera degli organismi istituzionalmente competenti, la disciplina cd. urbanistica sia stata costantemente intesa come il ristretto regime del centro abitato; e conta ancora più rilevare come ancora oggi, e nonostante che da molte parti ed a più livelli qualificati si ponga con sempre maggiore insistenza l’accento sulla necessità di un ampliamento della prospettiva tecnico-operativa, ci si continui a muovere nella irrigidita e cristallizzata area concettuale dell’*edilizia*.

Non sembra nemmeno inutile ai nostri fini, poi, rilevare come la generalità degli interventi edilizi mostri, a sua volta ed anche all’osservatore sprovveduto, la (quasi assoluta) mancanza di una visione organica e soprattutto la mancanza a monte di chiare ed adeguate scelte politiche, le quali dovrebbero, pur sempre, fare da supporto ideologico e quindi da *unificante* del (sia pur limitato) disegno urbanistico.

La prova certa e concludente di quanto si afferma è facilmente ricavabile dalla mera osservazione dell’informe trama dell’attuale tessuto edilizio campano, concentrato – come si è visto – principalmente nella fascia costiera. Tale tessuto, infatti, sembra essersi sviluppato secondo uno schema (tutto sommato) informato alla perpetuata logica della ricostruzione post-bellica, vale a dire secondo modelli di ampliamento irrazionale dell’abitato, con l’obliterazione (quasi totale) di ogni esigenza di approfondimento geo-tecnico e di ogni pur minima considerazione degli insediamenti di utilità pubblica.

È appena il caso di richiamare l’attenzione sulla diffusa insufficienza del sistema viario e delle comunicazioni urbane in genere; sull’allarmante situazione fognaria e sulle non meno preoccupanti condizioni igienico-sanitarie dell’area urbanizzata; sullo scempio (più volte lamentato) delle zone di interesse turi-

stico e sulla progressiva sparizione del verde, distrutto dalla non controllata (se non, a volte, favorita) «alluvione cementizia»; sulla irrazionale collocazione industriale, ovvero sulla rassegnata adesione ad immotivate ed illogiche decisioni in materia; sulla carenza, non certo incolpevole, di impianti sportivi e ricreativi in genere e sulle carenze, altrettanto incomprensibili, della politica degli insediamenti scolastici, ecc.

È vero che siffatte condizioni non appaiono peculiari ed esclusive dell'abitato campano, ma rappresentano – in parte – il comune denominatore o, se si vuole, il marchio genetico dell'urbanistica nazionale. Tuttavia non è negabile che l'edilizia campana sveli con la massima evidenza le mentovate carenze e soprattutto (ed in via generale) sveli la mancanza di validi criteri, idonei ad informare ed a orientare l'insediamento urbano, il quale, a prima vista, sembra essersi sviluppato secondo progressive «aggregazioni occasionali», anzi si potrebbe ben significativamente riassumere – secondo il (ben noto) principio dell'*accaparramento di un posto al sole*.

Bisogna ritenere allora che gli organismi locali, finora preposti al settore della pianificazione urbanistica (= edilizia), non abbiano saputo (e, se si vuole, potuto) pienamente assolvere al delicato compito affidatogli e si siano mostrati per ciò incapaci, per un verso, ed inadonei (per quanto si chiarirà più avanti) non solo a livello tecnico operativo, ma anche (ed innanzitutto) a livello ideativo. E ciò non può non avere la sua particolare rilevanza ai fini presenti, in occasione cioè di rimeditare *funditus* l'argomento, in funzione delle nuove (e fortunate) coordinate regionali.

Invero, se da considerazioni sì fatte, relative cioè all'andamento generale dell'insediamento urbano campano, si passa ad esaminare, in modo più diretto ed immediato, la realtà tecnico-giuridica che ha rappresentato – per così dire – la necessaria «strumentazione» dell'intervento urbanistico, si possono facilmente individuare i fattori che, per la loro stessa natura, hanno costantemente determinato il modo di essere dell'azione dei po-

teri pubblici e che soprattutto hanno favorito il perpetuarsi nel tempo della validità del ristretto angolo visuale, da cui sempre si è mossa (e non poteva non muoversi) l'azione urbanistica comunale; e ciò serve anche – come si comprende – a sminuire in parte l'importanza dell'imputazione più sopra contestata agli organi comunali per l'assolvimento della funzione urbanistica.

Il fattore principe – a dir così – impeditivo di ogni possibile e prevedibile allargamento dell'angolo visuale in materia, tale cioè da inglobare, in una visione organica ed armonica, i molteplici profili dell'assetto territoriale e, quindi, i numerosi interessi (collettivi) afferenti alla razionale utilizzazione del territorio, è costituito – a quanto pare – dallo stesso prefissato livello organizzatorio e, in altri termini, dallo stesso principale strumento di pianificazione, normativamente imposto.

Non sembra errato, infatti, sostenere che l'insuperabile collegamento funzionale – sanzionato per legge – tra il livello organizzatorio comunale ed il piano regolatore generale (= comunale) abbia rappresentato il limite categorico, entro cui è risultata istituzionalmente costretta l'azione dei poteri pubblici nel settore in parola; in altri termini il breve frammento del tessuto sociale coinvolto dall'azione degli organi comunali (ed a parziale eccezione, evidentemente, delle poche metropoli esistenti) non poteva logicamente non ottundere la stessa «visibilità» delle ben più organiche e vaste prospettive dell'assetto territoriale.

E fuori discussione, infatti, che una più organica e razionale utilizzazione del territorio comporta necessariamente il conseguente adeguamento del raggio visivo, reso così idoneo a mettere a fuoco la maggiore complessità dei problemi relativi; sono problemi che quasi sempre implicano un'osservazione in scala più vasta di quella propriamente comunale, poiché coinvolgono interessi non sempre identificabili – per così dire – in modo frammentario, vale a dire a livello del tessuto socio-politico comunale, bensì nel loro insieme, quindi ad un livello funzionale più elevato e maggiore, adeguato cioè alla loro reale «identità».

Cosicché, a parte gli intrinseci limiti competenziali imposti

all'azione comunale dalla legge statale, che impediva – in via di principio – un più vasto e globale intervento sul territorio, non è da sottovalutare l'influenza negativa esercitata dall'ordine di considerazioni appena svolte, che ha finito per impedire ogni possibile sviluppo (e starei per dire, addirittura, concettuale) dell'urbanistica (= edilizia) a livello comunale; sviluppo che poteva prevedersi (perlomeno) sul piano fattuale, sotto l'incessante incalzare delle sempre nuove spinte del progresso sociale.

Certo lo Stato non ha affatto favorito una tale evoluzione, dal momento che si è costantemente riservata la competenza di parziali interventi sul territorio; il che se appare comprensibile sotto certi profili, non giustifica del tutto l'invalso modulo dell'azione statale, la quale si è (quasi sempre) esplicitata in modo del tutto autonomo dalle «vedute» degli organi politici locali e (ciò che è più grave) dalle reali esigenze delle collettività locali.

Ed è appena il caso di aggiungere come i frequenti interventi parziali (= statali), determinati e stabiliti generalmente senza alcun preventivo accordo o, se si vuole, intesa con gli organi politici, preposti al governo locale del territorio, abbiano finito per rappresentare a volte momenti di squilibrio di un già diviso equilibrio instabile e si sono tradotti in pratica – importa qui notare – in cause di interruzioni logiche, nonché operative, di ogni sia pur iniziale concepimento di visione più organica dell'azione comunale sul territorio.

Né, al fine che qui interessa, sembra aver operato l'intervento statale in sede cd. di approvazione del piano regolatore comunale. Tale intervento avrebbe potuto anche svolgere il ruolo, stante le coordinate concettuali della pianificazione urbanistica testé enunciate, di riproiettare – per così dire le soluzioni affrontate a livello comunale nell'ambito più vasto proprio della problematica dell'assetto territoriale, tentando di ricomporre la vera identità di tutti gli interessi collettivi coinvolti.

Ma – come l'esperienza insegna – una tale funzione non sembra essere stata nemmeno percepita dagli organi statali, se bisogna mettere in valore – e non potrebbe essere diversamente

alla scarsa conoscenza delle reali condizioni dell'area interessata, e la conseguente scarsa (o, quantomeno, non notevole) incisività delle direttive elaborate.

Ancor più è da ricordare, infine, che il piano territoriale costituiva un livello organizzatorio del tutto eventuale e, dunque, inidoneo a svolgere quella necessaria azione di presenza, della cui rilevanza si è discusso in questa sede, soprattutto a fini concettuali. Lo Stato, infatti, ha scarsamente fatto ricorso a uno strumento di tal fatta, specie ove l'osservazione venga limitata – com'è giusto all'ambito regionale campano.

Notevoli vantaggi, sempre sotto il profilo che qui interessa, si sarebbero potuti ottenere con l'uso generalizzato dei cc.dd. piani regolatori generali intercomunali di cui all'art. 12 legge n. 1150 del 1942. È appena il caso di far notare, infatti, come lo strumento urbanistico di cui è parola, consentendo un coordinamento a livello comunale ed in definitiva ad opera degli stessi Comuni interessati, avrebbe (quantomeno) favorito quell'ampliamento dell'angolo visuale, qui ritenuto un essenziale antecedente logico di prospettive più consone ad una reale (ancorché incipiente) pianificazione territoriale.

Non v'è dubbio che un siffatto coordinamento avrebbe in pratica costretto ad adeguare il raggio visivo ad una maggiore complessità dei problemi relativi ed alla maggiore consistenza degli interessi collettivi coinvolti, spezzando – sia pure in via di tendenza – la ristretta logica edilizia della disciplina dell'abitato.

Senonché i Comuni hanno generalmente mostrato – specie nell'ambito regionale campano la scarsa volontà di farvi ricorso, sostanzialmente gelosi di una (male intesa) autonomia funzionale, e lo Stato si è – a dir così astenuto solitamente dal promuovere un siffatto coordinamento, nell'intento (forse) di evitare ulteriori momenti di frizione con le autonomie locali. Ad ogni modo resta da sottolineare, con maggiore vigore, la considerazione di fondo, secondo la quale i Comuni campani hanno – in via di principio – dimostrato una scarsa propensione alla reci-