

L'eredità della Pianificazione Territoriale in Campania

Ripercorrendo le vicende relative all'assetto del territorio e allo sviluppo della Regione Campania, attraverso i principali documenti e piani prodotti dalla fine degli anni '50 ad oggi, si evidenzia quanto la pianificazione territoriale sia stata poco operativa e spesso solo enunciativa di proposte generali o di indirizzo per strumenti da redigersi in tempi successivi, benché spesso basata su studi di notevole ampiezza e su una vasta mole di dati statistici. Non a caso tali documenti di programmazione sono definiti spesso come "studi", "indirizzi" o "schemi" e non piani.

La modesta attività di pianificazione territoriale campana registra solo una qualche vivacità di proposte negli anni '60 con il periodo di attività del Comitato regionale della programmazione economica campano e del Provveditorato alle OO.PP. del Molise e della Campania, nei primi anni '70 dopo la formazione del primo governo regionale e nella metà degli anni ottanta con iniziative legate alla legislazione specifica post-terremoto e all'ultima fase dell'Intervento straordinario, mentre un periodo di forte stasi ha segnato gli anni '90, prima della recente ripresa dell'attività di pianificazione con la redazione delle Linee guida per il territorio regionale (2002).

Un confronto sintetico e schematico fra i vari documenti, per quanto di natura diversa (si veda la schedatura che segue e gli schemi allegati), evidenzia come obiettivo strategico ricorrente delle proposte di sviluppo e assetto del territorio campano sia quello del riequilibrio del territorio, basato in origine sulla lettura Novacco-Rossidoriana ('57) delle tre fasce territoriali a differente dotazione di risorse per cui vanno programmate differenti politiche. Le modalità di riequilibrio sono perseguite alternativamente con interventi per aree (fasce, zone omogenee, comprensori, aree programma o ambiti territoriali) o per direttrici preferenziali (proposte a partire dai documenti del CRPE del '68 e '70 e dalle Opzioni Cascetta del '74). In particolare diversi documenti propongono direttrici preferenziali che attraversano la parte intermedia del territorio campano come alternativa alla viabilità costiera.

Preoccupazione costante delle proposte per gli aspetti socio-economici sono l'incremento del reddito e dell'occupazione e, più di recente, un complessivo aumento della qualità della vita (Piano di sviluppo del '90). Per l'assetto territoriale obiettivi consueti sono il decongestionamento della fascia costiera e la qualificazione della città/area metropolitana/metropoli regionale napoletana, lo sviluppo policentrico, la riorganizzazione dei trasporti con uno sviluppo verso l'interno e più di recente l'attenzione al miglioramento dell'ambiente.

Infine i fattori di sviluppo considerati illustrano una insistenza per la incentivazione del settore industriale, in particolare manifatturiero, corretto successivamente dalla promozione dell'industrializzazione diffusa e avanzata della piccola media impresa, anche in relazione alle modificazioni avvenute nei processi socio-economici. Sono inoltre sempre considerati l'agricoltura e il turismo, in particolare delle zone interne (tranne nello Schema di Assetto del '68), e più di recente emerge l'importanza dei beni culturali, storico-architettonici ed ambientali, insieme alla necessità di una localizzazione più integrata delle varie attività economiche, pur rispettando l'esigenza di una complementarità funzionale.

I documenti

I primi studi organici per un piano territoriale della Campania sono sviluppati a partire dal 1952, in attuazione dell'art. 5 della legge del '42, ad iniziativa dei Comitati, Direttivo ed Esecutivo, del Piano Territoriale, insediati su incarico del Ministero dei Lavori Pubblici e presieduti dal Provveditorato alle Opere Pubbliche. Il processo di piano territoriale presenta già allora molte incertezze in quanto la legge urbanistica non definisce le questioni metodologiche e tecniche, né i poteri di iniziativa, la procedura istruttoria, le competenze operative, gli effetti giuridici dello strumento e in quanto ci si trova in assenza di una politica economico-urbanistica nazionale e di programmi regionali per lo sviluppo (Sbriziolo De Felice, 1972, pag. 12).

La forma di piano territoriale che si intende perseguire deve dunque avere anche significato di schema di sviluppo e si avvale della collaborazione della SVIMEZ per gli aspetti economici.

Il documento Novacco-Rossi Doria, redatto fra il '56 e il '57 e pubblicato fra 1961 e il 1962, risultato di tale esperienza, è dunque, più che un piano, uno studio che affronta contestualmente aspetti economici e territoriali. La fonte di riferimento è lo schema Vanoni¹, documento di politica economica nazionale mirato a risolvere i problemi di disoccupazione, depressione meridionale e sbilancio dei conti con l'estero.

Novacco-Rossi Doria,
Piano Regionale della
Campania
(1957)

Lo studio, pensato per un futuro a medio termine (fino al 1971), è articolato in una fase di analisi socio-economiche e territoriali e in una fase di individuazione di obiettivi da perseguire per raggiungere l'incremento della occupazione e del reddito attraverso lo sviluppo della agricoltura, dell'industria e del turismo. Per il settore dell'industria, considerato come il settore preminente dello sviluppo regionale, si tenta una prima distribuzione territoriale.

Lo studio si basa su ipotesi di incremento costante del reddito e di equilibrio fra forze ed occasioni di lavoro, prevedendo l'emigrazione di parte della popolazione campana verso il triangolo industriale del nord Italia, assecondando dunque il fenomeno di esodo dalla regione di manodopera a basso costo (Tortorelli, 1973, pag. 39).

Nello studio la Regione è suddivisa in 15 zone omogenee per struttura sociale produttiva ed urbanistica, localizzabili schematicamente in tre fasce parallele alla costa: la zona attiva, corrispondente alla fascia costiera fra il Volturno e il Sele, con le aree più urbanizzate, attività industriali, terziarie e di agricoltura intensiva; la zona intermedia, relativa alla parte centrale della Regione, con i capoluoghi di Benevento ed Avellino, agricola a media intensità; la zona estensiva, costituita dalla zona interna campana, prevalentemente montana e accidentata e destinata ad una attività agricola scarsamente produttiva. Nello studio si ritrova dunque la descrizione ricorrente del territorio campano per fasce a differenziata dotazione di risorse e l'analisi economica costituisce la base per le previsioni relative all'assetto territoriale.

Su parte dell'area identificata come zona attiva dallo studio Novacco-Rossi Doria (96 comuni nelle province di Napoli, Salerno e Caserta) è promossa nel '64, su sollecitazione del Ministero dei Lavori Pubblici, una proposta di Piano Urbanistico

L. Piccinato,
Piano del
Comprensorio di
Napoli
(1964)

¹ "Il piano regionale della Campania è l'esempio più conseguente all'applicazione dello schema Vanoni alla programmazione regionale" (Francesco Indovina, 1967).

Intercomunale del Comprensorio di Napoli, redatta da un gruppo di lavoro coordinato da Luigi Piccinato. La proposta mira a far coincidere l'area metropolitana di Napoli con il comprensorio individuato dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale della provincia napoletana per giustificarne la scelta². Il Piano propone come obiettivi la decompressione e riqualificazione funzionale della fascia costiera, la crescita di un sistema industriale moderno decentrato rispetto al capoluogo e la promozione dell'articolazione metropolitana.

Il territorio maggiormente urbanizzato è schematicamente costituito da due strutture lineari e un collegamento trasversale. Le strutture lineari si estendono da Pozzuoli a Castellammare, dove si prevede una razionalizzazione e destinazione a residenza e terziario, e da Villa Literno a Nola dove si propone il rafforzamento con nuove localizzazioni di attività e assi stradali. Il piano prevede inoltre l'espansione residenziale e industriale del capoluogo verso nord-est, il centro direzionale nell'area contigua alla stazione centrale di Napoli, nuove aree residenziali 167 a Secondigliano e Ponticelli, nuovi poli di sviluppo di riequilibrio a Mondragone e Battipaglia. Inoltre lo strumento urbanistico individua nove comprensori (Puteolano-Giuglianese, Sarnese-Nocerino, di Napoli città, di Villa Literno, Nolano, Aversano, Acerrano, Vesuviano, dell'area Nord di Napoli).

Nello stesso anno della Proposta sono costituiti i Comitati regionali per la programmazione economica con lo scopo di predisporre lo schema di sviluppo economico regionale in cui inquadrare le ipotesi di assetto territoriale³. Lo Schema di Sviluppo Economico della Campania per il 1966-1970, elaborato dal CRPEC nel 1968, propone come obiettivo principale di garantire il massimo livello di occupazione e una più efficiente distribuzione degli occupati per attività economica (con aumento nel settore industriale e nel terziario), attraverso una ristrutturazione delle attività produttive. Tra di esse è considerata trainante l'industria manifatturiera.

Comitato regionale per la programmazione economica, Indicazioni generali per la formulazione di ipotesi di assetto territoriale (1967) e Schema di sviluppo economico della Campania (1968)

Lo schema presenta un capitolo sull'assetto del territorio, redatto sulla base delle "Indicazioni generali per la formulazione di ipotesi di assetto territoriale", già formulate dal CRPEC nel 1967. Le tesi di tale capitolo sono considerate come supporto per lo sviluppo delle ipotesi di un successivo piano di coordinamento territoriale (cap. III, pag. 2).

Nello Schema di sviluppo la descrizione del territorio campano riprende l'immagine duale dell'area metropolitana (che include, oltre il capoluogo, il basso casertano e

² "Nasce l'esigenza di individuare degli ambiti territoriali sub-regionali, i quali configurino dei quadri di riferimento funzionali anche per una assunzione comportamentale a livello degli organismi decisionali, per le attività di propria competenza. Essi possono consentire di valutare – operando delle rapide sintesi concettuali- la portata degli effetti producibili e derivanti da interventi non correttamente proposti e non attentamente controllati. Le prime sub aree considerate, quelle dell'area metropolitana di Napoli e della penisola sorrentino-amalfitana, rispondono a tale esigenza..." (Sbriziolo De Felice, 1972, pag. 15).

³ Le "direttive" congiunte del Ministero del Bilancio e dei Lavori Pubblici del 1966 sulla *Elaborazione degli schemi regionali di sviluppo e dei piani territoriali di coordinamento*, nell'indicare l'iter procedurale concernente i rapporti tra il Comitato per la programmazione economica e il Provveditorato alle OO.PP. in materia di assetto del territorio, avevano infatti ribadito come le ipotesi di assetto territoriale, assunte dagli schemi regionali di sviluppo, dovessero essere poste a fondamento della elaborazione dei piani territoriali di coordinamento.

l'agro nocerino-sarnese) e del resto della regione, arretrato e caratterizzato da "carenza di strutture territoriali e socio-economiche". La struttura generale dell'assetto regionale è connessa alle direttrici di sviluppo corrispondenti ai grandi assi di comunicazione, che presentano una configurazione a stella intorno al capoluogo di regione, in cui confluiscono gli assi di penetrazione dalle zone interne regionali. La configurazione stellare è attenuata da assi viari secondari lungo cui si sono sviluppati gli insediamenti più recenti. Nell'area metropolitana, in particolare, lo sviluppo tende ad articolarsi assialmente nelle zone centrali e nuclearmente nelle parti più esterne (Sarno e Grazzanise).

Il documento propone per la risoluzione dei problemi dello sviluppo regionale un modello basato sull'incremento della accessibilità del territorio, connessa all'assetto geo-morfologico e alla distribuzione di popolazione, attrezzature e attività economiche, e prevede contemporaneamente la razionalizzazione dei processi agglomerativi e l'inversione di tali processi con lo sviluppo lungo gli assi di penetrazione verso l'interno.

Sono obiettivi dichiarati dello Schema il decongestionamento della fascia costiera e l'integrazione geografica ed economica dei territori interni (cap. III, pag. 2).

Inoltre, rifacendosi al Piano di coordinamento degli interventi pubblici del Mezzogiorno 1965-1969 (Legge n. 717 del 26/6/1965), si intende perseguire l'integrazione economica a scala interregionale e il riequilibrio territoriale a scala regionale con l'obiettivo della diffusione dell'effetto "città", riconoscendo l'inclusione della Campania nell'"area di sviluppo globale del Medio Tirreno" e la considerazione della Regione come realtà territoriale situata all'incrocio di dorsali interregionali di collegamento con il Lazio e l'Abruzzo (Rieti-Benevento) e con la Basilicata (lungo il Vallo di Diano e la Valle del Bussento), con una lettura del ruolo di "cerniera" del territorio campano fra le aree del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord (cap. III, pagg. 3, 32, 33).

Per l'area metropolitana di Napoli (cap. III, pagg. 39-45) si pongono come obiettivi la centralità direzionale a scala sovra regionale e possibilmente nazionale, la dotazione di servizi "rari", l'aumento di accessibilità, l'intensificazione di attività di ricerca e di scambio di informazioni. Si propone di contenere la funzione residenziale e di inquadrare gli effetti urbani degli agglomerati industriali che gravano su Napoli in una prospettiva regionale e di impedire una ulteriore alterazione del modello stellare con una espansione a "macchia d'olio", puntando su assi perpendicolari alla costa, ad esempio sull'asse Napoli-Avellino per l'espansione industriale. Si ipotizza una propagazione dello sviluppo verso l'interno che parta dai punti di intersezione fra gli assi di supporto e le vie di penetrazione come la Salerno-Avellino e la Caserta-Benevento. Si prevede una logica basata sulla "complementarietà funzionale" per il riequilibrio fra Napoli e gli altri capoluoghi di Provincia e uno sviluppo policentrico della regione.

Sulla base delle ipotesi formulate dal CRPEC, del Programma Economico Nazionale e delle elaborazioni del Progetto '80 è redatto lo Schema di Assetto territoriale Regionale, promosso dal Provveditorato alle Opere Pubbliche nel 1968, approvato dal CRPEC nel 1970 e adottato dalla Giunta Regionale nel 1971.

Obiettivo del piano, pensato per un periodo temporale di un trentennio, è sempre orientare il processo di sviluppo verso l'interno della regione per promuovere una inversione di tendenza alla concentrazione verso la costa.

**Provveditorato alle
OO.PP., (Travaglini-
Piccinato),
Schema di Assetto
Territoriale
(1968)**

La Regione è articolata in sette nuove “entità territoriali” o “comprensori” autosufficienti dal punto di vista funzionale: il comprensorio di Napoli (conurbazione napoletana e subcomprensorio di Nola e Aversa), il comprensorio di Caserta (conurbazioni di S.M. Capua Vetere e Maddaloni, Capua, Caiazzo), il comprensorio di Avellino, il comprensorio di Benevento (subcomprensori di Benevento, Montesarchio e Telese), il comprensorio di Salerno (subcomprensori di Salerno, Nocera-Vietri, S. Severino, Eboli-Battipaglia), il comprensorio del Vallo di Diano, il comprensorio di Teano Alife. Secondo lo Schema di Assetto il “comprensorio” non configura un’area omogenea, ma una entità territoriale con particolari caratteristiche da definirsi in modo tale da permettere di essere oggetto di bilanci, di rilevamenti e di previsioni, sia di ordine demografico che urbanistico. Tali entità si devono correlare fra loro in termini di complementarietà, caratterizzandosi per particolari elementi reali o potenziali (Schema di Assetto, pagg. 69 e segg.). In tal modo i comprensori sono suscettibili di una trasformazione dovuta agli interventi previsti che consentirà loro di assumere una configurazione di equilibrio dinamico in relazione a componenti demografiche, economiche e territoriali. La loro individuazione tiene conto di caratteristiche geografiche, morfologiche, agricole, storiche, ambientali e delle esigenze di coesione e di relazione regionale ed interregionale (Sbriziolo De Felice, pag. 89). Fra i sette comprensori individuati, cinque sono relativi alle zone “dense” dei capoluoghi provinciali e due sono di riequilibrio del sistema regionale: il comprensorio di Teano, per la sua connessione al sistema laziale, e quello del Vallo di Diano, per il suo collegamento con il sistema calabro-lucano. I comprensori sono inoltre relazionati all’interno della regione in modo organico attraverso canali di comunicazione interconnessi: un canale interno (Teano-Salerno attraverso Benevento), uno medio (Teano-Salerno attraverso Caserta), lasciando a valle l’area metropolitana. Un ulteriore comprensorio per la valle dell’Alento è aggiunto dal CRPEC con la risoluzione di approvazione della proposta di assetto nel ’71. Sono quindi individuate due tipologie di intervento sul territorio: l’intervento di fondo, in aree molto estese, in cui si rinvia la previsione di politiche di sviluppo delle attività produttive più dinamiche e l’intervento nei comprensori in cui creare “concentrazioni territoriali integrate nelle componenti produttive, residenziali e infrastrutturali” per costituire la struttura portante del sistema territoriale regionale.

Nel 1970, in seguito alla presentazione del ’69 del Provveditore alle OO.PP. dello Schema di ipotesi di Assetto territoriale, il CRPEC esprime il proprio parere nelle “Risoluzioni per l’elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento” e sottolinea come per perseguire obiettivi di integrazione dei territori interni nel processo di sviluppo, di qualificazione in senso metropolitano dell’area costiera incentrata su Napoli e di articolazione policentrica sia dell’armatura urbana che della struttura industriale regionale, sia necessario prevedere nei territori interni delle direttrici di sviluppo come “elementi propulsivi e vitalizzanti” a sostegno degli assi infrastrutturali di collegamento a lungo raggio⁴, anche per migliorare le connessioni interregionali e realizzare l’“area di sviluppo globale del Medio Tirreno”. Con le direttrici di sviluppo si promuove la formazione di “sistemi di città” e “sistemi metropolitani” attraverso “interventi di pianificazione e politica territoriale atti a rafforzare i legami di interdipendenza interna fra i diversi centri” come sostiene il Progetto ’80.

Le Risoluzioni riconoscono inoltre come connessi il problema della razionalizzazione e della qualificazione “metropolitana” dell’area costiera e lo sviluppo del resto della regione e di conseguenza propongono di localizzare consistenti insediamenti industriali nel resto della regione. Inoltre il CRPEC rileva che nelle zone da assoggettare ad interventi di fondo risulta necessario predisporre articolate politiche di intervento urbanistiche ed economiche a favore di uno sviluppo agricolo, turistico o industriale, rilevando fra l’altro nelle ipotesi di assetto l’assenza di indicazioni relative al settore del turismo.

Con la costituzione del primo governo regionale in Campania nel 1971 si avvia un dibattito sull’assetto del territorio che sfocia più tardi nella “Proposta di indirizzi politico-operativi per la programmazione economica e territoriale della regione”, documento politico-programmatico nato dall’accordo interpartitico della giunta di centro-sinistra, approvato con delibera del Consiglio Regionale del 21/6/74.

La proposta si presenta come una istanza a rivedere le precedenti esperienze sulla base di alcune opzioni che riguardano: il massimo potenziamento dell’occupazione come criterio di utilizzo delle risorse; il rafforzamento delle attuali strutture produttive; il perseguimento di uno sviluppo armonico

**CRPEC,
Risoluzioni per
l’elaborazione del
Piano Territoriale di
Coordinamento
(1970)**

**V. Cascetta,
Indirizzi politico
operativi per la
programmazione
della Regione
Campania (1974)**

⁴ L’asse di collegamento delle zone industriali di Napoli e Caserta, la Napoli-Salerno-Calabria e Basilicata, la Avellino-Area di sviluppo globale pugliese, la Caserta-Benevento-Molise.

polisetoriale con valorizzazione delle risorse interne alla regione; la selezione delle iniziative a capitale ridotto ed elevato impiego di mano d'opera negli investimenti produttivi; l'incremento delle risorse disponibili per dipendere meno dall'esterno della regione; una migliore conservazione, razionalizzazione e valorizzazione delle preesistenti risorse per un uso più razionale della risorsa territoriale.

La proposta ripropone la descrizione duale del territorio campano, costituito dalla conurbazione napoletana (con Napoli, la piana campana, la piana sarnese-nocerina e caudina, la penisola sorrentino-amalfitana) e la restante parte del territorio.

Gli interventi suggeriti riprendono lo Schema di Assetto Territoriale come approvato dal CRPEC nel '70 con il potenziamento dell'area metropolitana e del processo di sviluppo del territorio interno. Si propone la delocalizzazione dal capoluogo delle attività industriali incompatibili e si riconosce come direttrice strategica di sviluppo quella che dalla Valle del Volturno, attraverso la Valle del Calore, giunge a Benevento, Grottaminarda, Lioni, Contursi, fino alla Valle del Tanagro e al Vallo di Diano. Questa direttrice principale si integra con altre due secondarie di connessione con il Molise (Benevento-Piana Boiano-Isernia-Campobasso) e con l'Adriatico (Benevento-Valle del Mescano-Valle del Fortore-Termini). Per il settore del turismo si ipotizza la valorizzazione delle aree interne montane (Matese, Taburno, Partendo, Terminio-Cervialto, Alburni, Gelbison Cerviati). Si propone inoltre la realizzazione di un complesso universitario fra Avellino e Salerno.

Nella Proposta si ritrovano i presupposti degli Indirizzi del Comitato Tecnico Scientifico del 1981, in particolare quelli per la industrializzazione dell'"area del Cratere". In tali Indirizzi l'articolazione della direttrice interna è infatti confermata anche se rivisitata in rapporto alle esigenze del dopo terremoto (Forte, 1991, pag. 36 e segg.).

In seguito al sisma dell'80 la Regione si dota, infatti, di un Comitato Tecnico Scientifico, come organismo consultivo, con il compito di definire gli indirizzi necessari per avviare il piano territoriale di riferimento per la utilizzazione delle risorse finanziarie rese disponibili con la L. 219/81. Gli Indirizzi del Comitato, adottati dalla Giunta regionale nell'agosto 1981 e formalizzati nella risoluzione del Consiglio regionale dell'aprile 1982, costituiscono il documento programmatico per organizzare sul territorio i possibili investimenti relativi alla politica abitativa, ai beni culturali, al turismo, all'industria manifatturiera⁵, all'agricoltura, al sistema distributivo e ai trasporti (Regione Campania, 1981, parte I, pag. 3 e 4). Negli Indirizzi si riprende l'immagine della Campania a fasce con differente dotazione di risorse: l'area metropolitana di Napoli con le aree ad alta concentrazione del casertano e salernitano, estesa fra il Volturno e il Sele; il sistema interno dall'Alto Calore alla Valle dell'Ofanto e dalla Valle del Tammara all'alta Valle del Sele, incentrato sui centri di Benevento, Ariano Irpino e Lioni; l'area intermedia con il capoluogo di Avellino e la sua area di influenza, il Vallo di Diano e il Cilento.

Obiettivi dichiarati del documento sono la ricucitura e riqualificazione del sistema urbanistico, il riequilibrio e lo sviluppo economico-territoriale, la creazione di strutture gestionali di servizio e sostegno allo sviluppo, la integrazione e razionalizzazione della rete dei trasporti su rotaia e gomma, la ricostruzione delle strutture colpite dal sisma.

Le strategie di sviluppo degli Indirizzi con la creazione di nuclei industriali in posizione baricentrica rispetto ai bacini di utenza e di traffico, lungo la direttrice nuova Ofantina⁶ nell'area epicentrica⁷, e il trasferimento di alcune localizzazioni produttive manifatturiere nelle zone interne della regione (lungo la direttrice Nola, Avellino proseguendo per S. Giorgio del Sannio e Grottaminarda) riguardano con priorità le aree colpite dal sisma⁸, in modo da disincentivare lo spopolamento di tali aree. Si promuovono inoltre infrastrutture civili e sociali, come i mercati ortofrutticoli ad Avellino e

**Comitato Tecnico
Scientifico Regione
Campania,
Indirizzi di Assetto
Territoriale (1981)**

⁵ Gli Indirizzi considerano solo il comparto manifatturiero per il suo ruolo prioritario e per le finalità di indirizzo territoriale del documento (Regione Campania, pag. 79)

⁶ "L'arteria, spina dell'area del cratere, dovrebbe dipartirsi dal casello di Avellino Est, per Atripalda, Volturara, Montella, Lioni Scalo, Calitri, Aquilonia Scalo, Rocchetta S. Antonio, fino all'incrocio con la trasversale Potenza-Melfi-Ofanto Regione Campania, 1981, parte I, pag. 176).

⁷ Sono previsti nuovi nuclei a Volturara Irpina, Montella, Lioni, Calitri, Valle del Calaggio, Montoro Superiore, Palomonte nell'area epicentrica e lo sviluppo di Grottaminarda e Eboli ai margini di tale area.

⁸ La zona disastata comprende il territorio delle Comunità Montane dell'Alta Irpinia e dell'Alto e Medio Sele, escluso Campagna, parte delle Comunità Montane del Tanagro, dell'Irno e del l'Alta e Media Valle del Calore e il comune di S. Michele del Serino.

Benevento e lungo la direttrice di Pontecagnano, la città annonaria nella zona di Volla-Casoria, l'Università a Benevento, i centri di servizi per l'artigianato a S. Giorgio-Grottaminarda, nella piana del Sele e nell'area di Calitri-Bisaccia, e infrastrutture per la mobilità come l'interporto a Nola. Sulla base di tali indirizzi si avvia la ricostruzione di 20.000 alloggi in 17 comuni dell'area napoletana e la realizzazione di dodici nuclei industriali nell'"area del Cratere" (Valli dell'Ofanto e del Sele).

Il documento inoltre, nella seconda e terza parte, fornisce le prime indicazioni per la formazione dei due Piani Territoriali sub-regionali dell'area epicentrale e dell'area metropolitana di Napoli con l'obiettivo di garantire un equilibrato assetto e sviluppo perseguendo il massimo possibile equilibrio fra popolazione-occupazione-servizi-sistema insediativo.

Il Piano di Assetto del Territorio (P.A.T.), redatto dalla Italtelna su incarico della regione nel 1986, trae origine dall'art. 35 della legge 219/81 ed è connesso ai Progetti Regionali di Sviluppo redatti ai sensi di tale legge relativi all'area epicentrale Campana, all'area interna del Sannio, all'area metropolitana di Napoli e di Salerno. Il P.A.T. è definito nel disegno di legge ad iniziativa della Giunta Regionale (delibera 97 del 26 giugno 1996) avente ad oggetto "Normativa di attuazione del Piano di Assetto Territoriale" come "documento fondamentale del PTR", "atto intermedio della politica di programmazione regionale" e "quadro di riferimento e orientamento".

**Regione Campania-
Italtelna,
Piano di Assetto del
Territorio (1986)**

Lo strumento di pianificazione contiene le azioni operative di livello regionale (le politiche territoriali dei settori produttivi e sociali, gli interventi diretti di progetti specifici, alcune normative di salvaguardia territoriale) e gli indirizzi agli enti locali. La scala delle elaborazioni è di 1:100000, non idonea al PTR, ma piuttosto coerente con una introduzione ai suoi contenuti.

Obiettivo centrale dichiarato del PAT è il "riequilibrio economico e territoriale, nei termini di decongestionamento e razionalizzazione dell'area costiera, con particolare riguardo a quella napoletana, e di sviluppo più intenso delle zone interne; riequilibrio da ottenere in una prospettiva di generale sviluppo economico e di miglioramento della qualità dell'ambiente" (relazione del piano, parte I).

La proposta parte da un quadro di riferimento relativo agli aspetti demografici e di offerta di lavoro, proponendo una prima ipotesi obiettivo di tipo demografico-occupazionale, distinta per ambiti territoriali, che mira a far crescere attività e residenti nella fascia interna del territorio campano.

Si prevede fino al 2001 per la popolazione campana un incremento naturale di circa quattrocentocinquanta mila abitanti con conseguenze sulla domanda di alloggi, servizi e lavoro. Si registra un cambiamento del modello di sviluppo, soprattutto nelle fasce più esterne dell'area metropolitana di Napoli, con l'ingresso nei modelli produttivi della tecnologia micro-elettronica che provoca la verticalizzazione dei grandi stabilimenti e la diffusione sul territorio della piccola impresa. Tre sono gli effetti rilevati: la riduzione delle differenze di reddito pro-capite tra fasce costiere e interne, il decentramento della popolazione e la crisi della industrializzazione **più** antica e inquinante lungo la fascia costiera.

Due sono le linee di azione proposte: creare le condizioni per l'avvio di processi diversi di distribuzione territoriale degli investimenti ed evitare lo spreco di risorse difficilmente rinnovabili con i processi di urbanizzazione non controllati.

Si intende promuovere un modello di sviluppo non più basato sui grandi insediamenti industriali localizzati in prossimità delle grandi agglomerazioni urbane, ma sulla integrazione delle attività locali primarie, secondarie e terziarie e

sulla industrializzazione diffusa sul territorio (P.M.I.) a carattere avanzato, che crei “nuovi poli produttivi integrati” nella realtà regionale e interessi una fascia territoriale intermedia che comprenda i capoluoghi di Caserta, Benevento, Avellino e Salerno. La logica della industrializzazione diffusa, già presente nella legge 219/81 e nella delibera 37/84 del Consiglio Regionale che ridefinisce le ipotesi del CTS, è accompagnata in questo piano dalla integrazione con le attività primarie ed i servizi.

Il PAT propone dunque il rafforzamento dell’area intermedia della Regione (“Tetrapoli”), la trasformazione della conurbazione napoletana in area metropolitana con interventi di recupero e razionalizzazione, l’insacco di uno sviluppo articolato nelle altre aree regionali, interventi di razionalizzazione e miglioramento della mobilità e lo spostamento del grande traffico di attraversamento nord-sud verso l’interno, lungo la direttrice Caianello-Grottaminarda-Lioni-Contursi (Consiglio Regionale della Campania, 1986, pag. 45).

Il piano individua complessivamente otto aree programma o ambiti territoriali: l’area di concentrazione di Napoli e Salerno; l’area “forte” programmatica di riequilibrio comprendente i centri urbani di Caserta, Benevento e Avellino; le due aree “cerniera” del Basso Volturno e Aurunci e del Basso Sele e Tusciano, le tre aree interne Alifana e del Matese, dell’Alto Sannio e dell’Arianese e monti Picentini; l’area marina e montana del Cilento e Vallo di Diano. Le aree sono individuate considerando la contiguità territoriale, una soglia minima demografica che garantisca la formazione di un meccanismo di sviluppo relativamente autonomo e il riconoscimento di componenti di sviluppo compatibili con le caratteristiche degli ambiti. Sono inoltre coerenti con le delimitazioni dei comuni e delle USL. Nell’area di riequilibrio si intende privilegiare il sistema delle comunicazioni, la localizzazione di attività industriali e il potenziamento di funzioni direzionali, di servizio di livello regionale e di scambio con il sistema territoriale esterno alla Regione Campania, in particolare funzioni universitarie e ospedaliere (Consiglio Regionale della Campania, 1986, pag. 40). Il PAT considera due tipi di squilibrio territoriale: quello relativo ai rapporti fra fascia costiera e resto del territorio regionale e quello relativo all’organizzazione interna all’area di riequilibrio prevista.

Non vi è più, dunque, in tale piano una strategia per fasce a differente dotazione di risorse, ma per ambiti o aree programma situati per lo più in una sola provincia, con l’esclusione dell’ambito intermedio di riequilibrio che interessa tutte le province campane. Si tenta di promuovere quindi una politica regionale di sviluppo per “programmi organici riferiti ad aree” e non per programmi settoriali. Le aree programma sono concepite come “momenti di indagine nella strategia di assetto territoriale”, mentre le Province costituiscono il “momento istituzionale di realizzazione” (Consiglio regionale della Campania, 1986, pag. 45).

Nel marzo ’90 la Regione approva un Piano Regionale di sviluppo che si inquadra nella strategia del secondo triennio del Programma Triennale di intervento della legge 64/86. Il piano propone uno sviluppo con una crescita controllata e senza costi per l’ambiente e la società civile (Regione Campania, 1990, pag. 17) per risolvere i problemi della occupazione e delle fratture nei rapporti fra società e ambiente, elevando il livello di qualità della vita. Si persegue un “modello di sviluppo

**Regione Campania,
Piano Regionale di
sviluppo (1990)**

integrato e autocentrato” (Regione Campania, 1990, pag. 18). Gli obiettivi del piano sono: la valorizzazione dell’agricoltura, principale settore di base; l’aumento di competitività dei sistemi industriali; la crescita dell’apparato dei servizi; la razionalizzazione e il completamento delle reti idriche e acquedottistiche; la valorizzazione dei patrimoni culturali, storici e ambientali.

Il piano presenta una parte (capitolo terzo) dedicata agli aspetti territoriali nella quale si propone l’individuazione della metropoli regionale connessa al capoluogo e di unità territoriali per lo sviluppo costituite da aree urbane⁹, direttrici¹⁰ e unità ambientali di raccordo¹¹ per ognuna delle quali si individuano specifiche finalità delle politiche di sviluppo.

In funzione della metropoli regionale sono definiti dei flussi di relazione, fra i quali si individua come tangenziale la Caianello, Telesse, Benevento, Grottaminarda, Lioni, Contursi, Vallo di Diano, connessa da un lato al basso Lazio e dall’altro alla Calabria e alla Basilicata.

Il piano definisce le linee strategiche alle quali dovranno attenersi i programmi in corso e quelli futuri, mentre è poco operativo nel definire precise opzioni di intervento.

Al di là delle vicende del Piano regionale di sviluppo, nel corso degli anni ’90 si registra una crisi della pianificazione in Campania che limita la propria attività alla formazione di strumenti settoriali. In assenza di una aggiornata legislazione urbanistica, la regione si perde la fase di sperimentazione delle seconde leggi urbanistiche, propria di varie regioni italiane. Di fondo si afferma un approccio alla programmazione flessibile, realizzata per progetti che dovrebbero essere strategici, di carattere organico e intersettoriale.

I) Programmazione dello sviluppo

Fra gli anni ’80 e ’90 si diffondono anche in Campania programmi regionali di sviluppo per progetti in relazione ad alcuni riferimenti legislativi specifici: alla legge 219/81, emanata dopo il terremoto con i “provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti”; alla legge 80/84 che proroga i termini e accelera le procedure per l’applicazione della 219; alla legge 64/86 (Disciplina organica dell’Intervento Straordinario nel Mezzogiorno) relativa all’ultima fase dell’intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Questa legislazione porta ad una serie di programmi fra cui i già descritti Piano di Assetto Territoriale del 1986, che trae origine dalla legge 219, e Piano di sviluppo regionale del ’90, elaborato in base alla legge 64.

Sono inoltre di questi anni il Piano Triennale di sviluppo 1985-1987 (delibera CIPE 2/5/85) redatto sulla base della legge 80/84; il Programma Triennale di intervento (delibera CIPE 10/7/85) elaborato sulla base della legge 651/83; il Programma

⁹ Aree urbane di Napoli, di Caserta, di Aversa, di Nola, del Vesuvio-Nocera-Sarno, Salerno, dell’Irpinia centrale, del Sannio.

¹⁰ Direttrice della Campania Sud-orientale (Tirreno-Ionio, da Marsico Nuovo a Piana dell’Alento), della Campania Centrale (Tirreno-Adriatico, Golfo di Agropoli-Golfo di Manfredonia), della Campania Centro-settentrionale (Tirreno-Adriatico centrale da Benevento a Termoli), della Campania settentrionale (Tirreno-Adriatico centrale da Caianello a Pescara), della Campania Nord-occidentale (Tirrenica da Gaeta al Volturno).

¹¹ Taburno, Partenio, Penisola Sorrentino-Amalfitana, Isole di Ischia, Capri e Procida.

Triennale di sviluppo articolato su base annuale conseguente alla legge 64/86 (i tre piani annuali sono approvati con delibere CIPE del 29/12/86, 3/8/88, 29/3/90).

Tali programmi non sembrano avere carattere di organicità e coerenza¹², spesso portano ad una polverizzazione della spesa con interventi di minima che si sarebbero dovuti finanziare con una gestione ordinaria e talvolta prevedono stralci di opere che poi non si completano.

Bibliografia sintetica

- Dal Piaz Alessandro, a cura di (1995), *La Campania verso il duemila. Assetto e sviluppo dopo la fine dell'intervento straordinario*. Edizioni Graffiti, Napoli.
- Caputi Paride, Forte Francesco, a cura di, (1977), *La pianificazione territoriale nelle regioni del Mezzogiorno. Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia*, Franco Angeli Editore, Milano.
- Forte Francesco (1983), "L'ipotesi di sviluppo pianificato dell'area napoletana: gli schemi proposti ed i piani operativi" in Cerami G., Forte Francesco, *L'area metropolitana di Napoli. Metodologie ed indirizzi progettuali*. Aldo Fiory Editore, Napoli.
- Forte Francesco, "L'urbanistica" in AA.VV. (1984), *Le politiche delle Regioni a quindici anni dalla loro istituzione*, Fondazione Colasanto Ceres Campania, *Quaderni Cisl Campania*, anni XI – n. 17 – ottobre 1984.
- Forte Francesco (1991), *Risorse e programmazione del cambiamento in Campania*, Clean, Napoli.
- Indovina Francesco (1967), *Esperienze di pianificazione regionale*, Marsilio editori, Padova.
- Sbriziolo De Felice Eirene (1972), *La pianificazione territoriale in Campania dal 1952 al 1972*, L'Arte Tipografica, Napoli.
- Sommella R, Stanzone L. (1992), "Per leggere il Mezzogiorno urbano. Una guida bibliografica" in Viganoni L., a cura di, (1992), *Città e metropoli nell'evoluzione del Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano.
- Tortorelli Federico (1973), *L'alternativa policentrica disegno di sviluppo in Campania*, Napoli, CCIAA, 1973.

Documenti (in ordine cronologico)

- Ministero dei Lavori Pubblici, Provveditorato OO.PP. Campania e Molise (1961), *Piano Regionale della Campania*, L'Arte Tipografica, Napoli.
- Comune di Napoli (1964), *Piano del Comune e del Comprensorio di Napoli*, Relazione generale della Commissione per il Piano regolatore di Napoli e relazione sul piano zonale per l'applicazione della legge 18-4-1962 n. 167.
- Comitato Regionale per la Programmazione Economica della Campania (1968), "Schema di sviluppo economico della Campania" (1966-1970), Napoli, 15 febbraio 1968.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica - Centro Studi e piani economici, *Le proiezioni territoriali del Progetto '80*, vol. 5.III, cartogrammi, 1969.

¹² Grosso Guido, Elvira Sacco, "La spesa pubblica straordinaria" in Dal Piaz A. (1995).

- Comitato Regionale per la Programmazione Economica della Campania (1970), Risoluzioni per l'elaborazione del Piano territoriale di coordinamento della regione.
- Regione Campania, Giunta Regionale (1981), Approvazione degli "Indirizzi di assetto territoriale" Proposta di Consiglio, 24 agosto 1981.
- Consiglio Regionale della Campania (1986), "Disegno di legge. Oggetto: Normativa di attuazione del Piano di Assetto Territoriale", 1986.
- Regione Campania – Italteknà (1986), "Dal Piano di Assetto ai piani urbanistico-territoriali", 1986.
- Regione Campania (1990), "Proposta per il Piano regionale di sviluppo", 1 marzo 1990.