

STEFANIA CAIAZZO

IN CAMPANIA LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA SERVONO ANCORA?

La legge urbanistica in Campania è stata approvata nel 2004 e, in considerazione del fatto che fin d'allora in molti comuni continuavano ad essere vigenti piani regolatori o piani di fabbricazione vecchi di quarant'anni, le norme della nuova legge sul governo del territorio coerentemente imponevano termini precisi per l'approvazione dei piani urbanistici comunali. A distanza di più di diciassette anni la situazione complessiva non appare sostanzialmente cambiata: sono pochi i comuni che hanno approvato il PUC, sono molti quelli che hanno approvato solo il Preliminare di piano e molti comuni con molta probabilità si sono decisi a farlo solo per scongiurare il commissariamento più volte minacciato dalla Regione per i comuni inadempienti. Certo è che in questi ultimi anni in Campania è stato faticoso mantenere in vita l'urbanistica ed insistere perché la pianificazione potesse continuare ad essere intesa, tanto dalle amministrazioni quanto dai cittadini, allo stesso tempo come dovere e diritto, come necessità democratica e come fondamentale attività di interesse pubblico in grado di dare valore di legge alle ambizioni di sviluppo di un intero territorio. Negli ultimi anni, i comuni campani sono stati - paradossalmente visto che sono enti pubblici - sollecitati, pressati, incentivati, minacciati, diffidati dalla Regione affinché svolgessero il normale ruolo di amministrazioni alle quali costituzionalmente è dato di rappresentare, dunque secondo il principio fondamentale della sussidiarietà, le comunità insediate e di curare i loro interessi, le loro necessità, di assicurare i loro diritti, anche per quanto riguarda la pianificazione e la gestione delle trasformazioni territoriali. Sono note le proroghe relative ai termini di adozione e approvazione del PUC che la Regione ha emanato negli ultimi anni, le conseguenti diffide e purtroppo sono noti anche i silenzi tracotanti di molte amministrazioni comunali che continuano a non pianificare ignorando le prescrizioni regionali.

La realtà amara da affrontare è che alle amministrazioni comunali campane non serve la pianificazione visto che trovano molto più vantaggioso e rapido decidere le trasformazioni attraverso deroghe, varianti, singoli inter-

venti finanziati con le risorse pubbliche, con i programmi regionali e nazionali, con i fondi europei e oggi anche con il PNRR.

Le città campane continuano a trasformarsi senza piani, in barba alle leggi, in barba alla valutazione delle strategie e alle ricadute ambientali dei singoli interventi, in barba alla partecipazione e alla condivisione delle scelte con le comunità.

Alla pianificazione dunque - che si occupa di definire, in modo democraticamente condiviso, le strategie complessive di sviluppo sostenibile e di riduzione del consumo di suolo, di promuovere l'uso razionale del territorio, la salvaguardia, la tutela dell'identità territoriale e il controllo delle trasformazioni valutando le ricadute ambientali complessive, anche attraverso l'attivazione di strumenti fondamentali come la Valutazione ambientale strategica - si contrappone la trasformazione incrementale, circoscritta, senza piano da rispettare. Questo intervento, negli ultimi decenni, è quello più ambito dalle amministrazioni e dai sindaci che possono disporre, senza piano urbanistico, di grande autonomia e discrezionalità: in Campania, l'efficienza di un'amministrazione sembra si misuri sulla capacità di recuperare fondi per i progetti, sul numero di interventi realizzati, sulle deroghe che riesce a strappare agli enti sovraordinati. A tutto questo fanno buon gioco i consistenti fondi stanziati con continuità, nel passato recente come nel presente, dalla programmazione europea, da quella nazionale e regionale, fondi per interventi puntuali che non richiedono l'obbligo di conformità e dunque di avere un piano urbanistico aggiornato che ne dimostri la coerenza strategica.

In questa direzione, anche l'assenza della discussione pubblica e della decisione condivisa appare uno degli aspetti più negativi e arretrati nel quadro già grave dell'assenza di pianificazione in Campania. Eppure dagli anni Novanta in poi i principi della sussidiarietà, della trasparenza e della partecipazione pubblica hanno giustamente tentato di limitare e riarticolare il potere delle amministrazioni a favore di forme di condivisione allargata e dell'interazione tra le istituzioni e i cittadini, passando da un modello di comunicazione *verso* il cittadino ad uno *con* il cittadino.

Le diverse leggi sulla trasparenza, sulla libertà di accesso ai dati (legge 33/2013), sulla sussidiarietà (Bassanini, riforma titolo quinto della Costituzione, ...), sul ruolo attivo che ai cittadini deve essere riconosciuto, avrebbero dovuto portare anche e soprattutto nella pianificazione urbanistica a modalità efficaci di condivisione in merito alle scelte da effettuare sul territorio.

Ed invece ai cittadini campani, contravvenendo alle leggi nazionali e regionali, non solo non è dato di partecipare e interagire alle scelte di trasformazione, ma non è dato molto spesso neanche di conoscere e comprendere il carattere, il tipo e il senso di un determinato intervento considerando la scarsa qualità ed efficacia dei siti comunali, il tipo di dati inseriti, la difficoltà per gli utenti di orientarsi e di comprendere i contenuti, lo scarso approfondimento delle documentazioni e dei procedimenti evidenziati.

In questa prospettiva, purtroppo, la recente approvazione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)ⁱⁱ non segna avanzamenti. In particolare, in relazione ai temi strettamente legati all'asse strategico della Digitalizzazione e innovazione e alla *Missione M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione* si rilevano alcune significative carenze.

Nel PNRR, infatti, la riforma della pubblica amministrazione, la digitalizzazione, la trasparenza e la disponibilità dei dati non sono obiettivi decisamente orientati ad agevolare e potenziare la partecipazione pubblica e l'*open government*, ma obiettivi che puntano ad una *buona amministrazione*, intesa come una amministrazione efficiente, a cui si perviene *attraverso riforme e investimenti che hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese*ⁱⁱⁱ.

Nel PNRR, in altre parole, si dichiara che la riforma della Pubblica Amministrazione si baserà su quattro linee di intervento fondamentali: miglioramento dei meccanismi di selezione del personale; semplificazione delle procedure e dei processi; investimenti in capitale umano; rafforzamento della digitalizzazione. Si parla dunque fondamentalmente di questioni che riguardano la competenza del personale amministrativo, la semplificazione delle procedure, la digitalizzazione per costruire efficaci banche dati pubbliche, ma non si chiarisce che l'obiettivo fondamentale da perseguire non è relativo solo alla disponibilità dei dati e alla trasparenza, ma al raggiungimento di un'amministrazione aperta e condivisa.

Are urban planning and public participation still necessary in Campania?

Libera professionista e docente presso il Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II
stefania.caiazzo@virgilio.it

ⁱ L.R. n.16/2004 NORME SUL GOVERNO DEL TERRITORIO (testo originario)
art.44 - Regime transitorio degli strumenti di pianificazione
Comma 2. I comuni adottano, entro due anni dall'entrata in vigore del Ptcp, il Puc e il Ruec.

L.R. n.19/2017 MISURE DI SEMPLIFICAZIONE E LINEE GUIDA DI SUPPORTO AI COMUNI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Art. 4 - (Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 – Norme sul governo del territorio)

1. La legge regionale 22 dicembre 2004 n. 16, è così modificata:

a) i commi 1 e 2 dell'articolo 40 sono sostituiti dai seguenti:

“1. La direzione generale per il Governo del territorio della Giunta regionale, ai Comuni che ne fanno richiesta, fornisce per la redazione del PUC supporto tecnico e amministrativo anche mettendo a disposizione la cartografia regionale disponibile;

2. La Regione assegna periodicamente ai Comuni, con priorità per i Comuni che si associano coordinati in ambiti territoriali sovracomunali, contributi per la redazione del PUC.”;

b) all'articolo 40, aggiungere in fine il seguente comma:

“2 bis. Con provvedimento della direzione generale per il Governo del territorio della Giunta regionale sono approvati i bandi per l'attribuzione delle risorse ai fini di cui al comma 2, con suddivisione di Comuni per le seguenti fasce demografiche: fino a 5.000 abitanti, fino a 15.000 abitanti, fino a 50.000 abitanti.”;

c) i commi 2 e 3 dell'articolo 44 sono sostituiti dai seguenti:

“2. I Comuni adottano il Piano urbanistico comunale (PUC) entro il termine perentorio del 31 dicembre 2018 e lo approvano entro il termine perentorio del 31 dicembre 2019. Alla scadenza dei suddetti termini perentori, si provvede ai sensi dell'articolo 39 e del relativo regolamento regionale di attuazione per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

3. Alla scadenza del termine del 31 dicembre 2019 di cui al comma 2, nei Comuni privi di PUC approvato si applica la disciplina dell'articolo 9 del Dpr 380/2001. Sono fatti salvi gli effetti dei piani urbanistici attuativi (PUA) vigenti”.

L. R. CAMPANIA 29/12/2018, N. 60 DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE FINANZIARIO PER IL TRIENNIO 2019-2021 DELLA REGIONE CAMPANIA - LEGGE DI STABILITÀ REGIONALE 2019.

Art. 1Comma 3. Al fine di supportare i Comuni e consentire il completamento dei procedimenti di redazione dei PUC è autorizzata la spesa di euro 500.000,00 per gli esercizi finanziari 2019 e 2020, nell'ambito della Missione 8, Programma 1, Titolo 2 per l'erogazione di contributi previsti dall'articolo 40 della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio) Comma 30. Al comma 2 dell'articolo 44 della legge regionale 16/2004, le parole da “Alla scadenza” fino a “poteri sostitutivi” sono sostituite dalle seguenti: “La Regione, per i Comuni inadempienti, ai soli fini di dare attuazione alle disposizioni del presente articolo, provvede alla nomina di Commissari ad acta. La Giunta regionale, entro il 31 marzo 2019, ad integrazione del regolamento 4 agosto 2011, n. 5, disciplina le modalità di nomina dei Commissari, anche attraverso la gradazione dell'esercizio dei poteri sostitutivi in relazione allo stato di avanzamento delle procedure in corso presso i Comuni interessati.”

L. R. CAMPANIA 12/03/2020, N. 6 MISURE A SOSTEGNO DEI PROPRIETARI DI IMMOBILI ABUSIVI ACQUISTATI IN OGGETTIVA BUONA FEDE E MODIFICHE URGENTI DI LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO.

Art. 3 - (Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16)

1. L'articolo 44 della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul Governo del territorio) è così modificato:

- a) al comma 2, primo periodo, le parole: “31 dicembre 2019” sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2020”;
- b) al comma 3, primo periodo, le parole: “31 dicembre 2019” sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2020”.

REGOLAMENTO REGIONALE 13 SETTEMBRE 2019, N. 7. “MODIFICHE AL REGOLAMENTO REGIONALE 4 AGOSTO 2011, N. 5 (REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE PER IL GOVERNO DEL TERRITORIO)”

Art. 3 ter Potere sostitutivo di cui all’art. 44 della legge regionale n. 16/2004

1. La Regione, ai soli fini di dare attuazione alle disposizioni dell’articolo 44 della legge regionale n. 16/2004, per i Comuni che non hanno adempiuto a quanto prescritto dal medesimo articolo, provvede ad attivare l’esercizio dei poteri sostitutivi, attraverso la nomina, con decreto del Presidente della Giunta regionale su proposta dell’Assessore competente, di un Commissario ad acta, la cui durata e modalità di svolgimento dell’incarico sono stabiliti nello stesso provvedimento di nomina.
2. L’intervento sostitutivo di cui al comma 1 del presente articolo è preceduto dalla diffida ad adempiere rivolta all’amministrazione comunale.
3. La struttura amministrativa della Giunta regionale competente in materia di governo del territorio verifica lo stato di avanzamento dei processi di redazione dei PUC.
4. A seguito della verifica di cui al comma 3, per i Comuni che alla data del 31 marzo 2019 non hanno adottato il PUC la Regione nomina il Commissario ad acta decorsi cento-cinquanta giorni dalla diffida di cui al comma 2, e per i Comuni che alla stessa data risultano privi del preliminare di Piano la Regione nomina il Commissario ad acta decorsi sessanta giorni dalla diffida di cui al comma 2.
5. Il piano preliminare di cui al comma 4 del presente articolo è composto almeno dal documento strategico idoneo a definire gli obiettivi qualitativi e strutturali che il Comune intende perseguire, ed è approvato unitamente al rapporto preliminare ambientale.
6. Nel caso in cui, nel termine stabilito dalla diffida di cui al precedente comma 4, il Comune abbia adottato il piano strutturale di cui al comma 1 dell’articolo 9 del presente regolamento e il regolamento urbanistico edilizio comunale (RUEC) previsto all’articolo 11 del presente regolamento non si procede alla nomina del Commissario ad acta.
7. Presso la struttura amministrativa della Giunta regionale competente in materia di governo del territorio è istituito l’elenco regionale dei Commissari ad acta per l’attuazione dell’articolo 44 della legge regionale n. 16/2004, la cui formazione e articolazione è stabilita con provvedimento del dirigente responsabile della stessa struttura.”.

BURC N.58 07/10/2019

Il Decreto dirigenziale n.9 del 30/09/2019 istituisce presso la Direzione generale per il Governo del territorio l’Albo regionale dei tecnici e degli avvocati in possesso dei requisiti specifici per gli incarichi relativi all’espletamento dei poteri sostitutivi regionali in materia di pianificazione comunale nei confronti dei comuni che – a seguito dell’attività di monitoraggio effettuata dalla struttura amministrativa competente, così come previsto dall’articolo 3ter comma 4 del Regolamento n.5/2011-non hanno approvato il Preliminare o non hanno adottato il PUC.

ⁱⁱ PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, aprile 2021. Testo approvato dal Consiglio dei Ministri, presentato ai due rami del Parlamento e inviato alla Commissione Europea.

ⁱⁱⁱ PNRR, pag.52