

mica e sociale della Campania e del Mezzogiorno e nella prospettiva dell'inserimento del nostro paese nella Comunità europea.

Nella nuova formazione politica i contenuti programmatici sono alla base della costruzione dell'alternativa.

Tra l'altro, un programma è un insieme di proposte concrete che dispone un uso diverso da quello corrente delle risorse, allo scopo di risolvere problemi e contraddizioni che lo stesso sviluppo in una certa fase ha determinato ma che non è poi in grado di risolvere.

Ed è proprio questa la situazione nella quale ci troviamo: ci sono oggi esigenze e bisogni che la coscienza collettiva ritiene irrinunciabili come il lavoro, la mobilità sul territorio, i servizi sociali e per il tempo libero in una città vivibile, e che lo sviluppo quantitativo non può assicurare.

La soddisfazione di questi bisogni pretende il riconoscimento non solo formale di una serie di diritti, ma l'esercizio effettivo di questi diritti è strettamente legato a trasformazioni della struttura sociale ed economica o, se si vuole, a trasformazioni materiali, che solo il passaggio ad uno sviluppo qualitativo può garantire.

Per cambiare lo stato di cose presente non è più sufficiente, anche se resta pur sempre necessaria produrre di più, ma occorre che la collettività decida democraticamente cosa, come e per chi produrre. La collettività e non le oligarchie politiche ed economiche, le lobby, o peggio ancora le mafie e le camorre: in questo senso, la questione programmatica è questione morale e politica.

Ritorna, così, in primo piano il tema della programmazione democratica, del controllo sociale dell'impiego delle risorse per realizzare grandi obiettivi di progresso economico e sociale, di pari opportunità tra i cittadini, di miglioramento della qualità della vita, di superamento degli squilibri regionali e settoriali.

La programmazione, in quanto direzione consapevole del processo economico, non deve essere contro il mercato, anzi essa deve essere diretta a liberare il mercato dal dominio dei gruppi economici che non vogliono la concorrenza. Questi gruppi, in collusione con i potentati politici, erigono ogni sorta di ostacoli e di barriere all'ingresso di nuovi soggetti sul mercato, determinando un uso distorto ed inefficiente delle risorse e, in pari tempo, forme degenerative e occulte di potere che soffocano la democrazia e ritardano il progresso.

19.

Per tutto quanto fin'ora si è detto, la nuova politica per il Mezzogiorno e per l'area metropolitana di Napoli non può avere un carattere settoriale o economicistico, ma deve essere una strategia d'intervento a più livelli, così articolati:

- politiche istituzionali;
- pianificazione ambientale, territoriale e urbanistica;
- politiche industriali e delle attività produttive in senso lato;
- politiche sociali.

Per ciascuno di tali livelli di seguito vengono indicate alcune linee di intervento che verranno approfondite, integrate ed emendate per arrivare alla definizione del programma del nuovo partito per Napoli e la sua area metropolitana.

20.

Da tutto quanto finora si è detto, risulta chiaro il nesso tra crisi economica e sociale e crisi istituzionale in Italia, ma particolarmente nel Mezzogiorno. Se mai ve ne fosse stato bisogno, il fenomeno delle «Leghe» ha dimostrato - purtroppo in negativo - il carattere nazionale del problema «Mezzogiorno». La crisi che attraversiamo è, dunque, tale da mettere in discussione il patto di cittadinanza come è scritto nella «Dichiarazione di intenti» del compagno Occhetto.

All'origine di questa crisi - non vi è alcun dubbio - c'è l'anomalia istituzionale, unica nel panorama delle democrazie occidentali, per cui la Dc e i suoi alleati stanno sempre al governo, mentre il Pci sta sempre all'opposizione.

Il problema che abbiamo di fronte è perciò quello di realizzare finalmente una democrazia del ricambio nel nostro Paese: una democrazia dell'alternativa e della novità politica. A tale scopo, riforma istituzionale e riforma dei partiti devono andare di pari passo. Ai cittadini va restituito il potere di scegliere i governi (nazionali e locali) sulla base di programmi alternativi. Non può, infatti, aversi una vera riforma istituzionale che non affronti il nodo del sistema elettorale. Ai caratteri del sistema elettorale vigente si riconnette, per larga parte, l'allontanamento della possibilità di un'alternativa politica.

Accanto a questa notazione bisogna poi porre l'urgenza di alcune questioni irrisolte, ineludibili in un programma fondamentale della sinistra: l'inefficienza della pubblica amministrazione, ormai pervenuta in alcuni comparti allo stadio del degrado; la crescente inadeguatezza degli strumenti istituzionali di governo dell'economia; la decrescente capacità di decisione al centro del sistema e tuttavia il ripiegamento dei processi di dislocazione di poteri nel sistema delle autonomie.

Bisogna sottolineare con forza che non esiste autogoverno delle comunità locali, se gli enti locali risultano privi di un'ampissima capacità impositiva. La riforma fiscale del '73, che avocò quasi interamente allo Stato il potere di imporre tributi, si ispirava ad una concezione ormai superata, centralistica e dirigistica, della programmazione che fu propria del centro-sinistra ed alla quale noi non fummo insensibili. Quella riforma portò allo smantellamento degli uffici tributari degli enti locali, ma il guasto più profondo che essa ha determinato è consistito nel rendere gli amministratori locali irresponsabili rispetto agli elettori, sia del prelievo che dell'impiego delle risorse finanziarie. È questa una delle cause principali dell'uso degenerativo della spesa pubblica.

Un sindaco che non deve chiedere tasse ai suoi concittadini, ma riceve i mezzi dell'Erario, può bene esimersi dal produrre servizi efficienti per la popolazione e dedicare ogni sua cura ai beneficiari dei soldi che egli deve solo spendere; cioè agli appaltatori amici e ai dipendenti assunti e promossi con metodi clientelari. Da costoro e non dai cittadini-utenti, egli spera di essere votato.

È il trionfo del sistema del clientelismo, del corporativismo e del lo spreco: un sistema reso ulte-

riormente stabile dal fatto che non esiste una reale separazione tra la sfera delle determinazioni tecniche ed amministrative e quella delle decisioni politiche degli amministratori (a parte l'aggravante che queste ultime decisioni vengono poi assunte - per non dire usurpate - dalle segreterie dei partiti).

21.

Se si guarda a questi processi dall'osservatorio meridionale e ci si interroga sulle linee di un programma riformatore, si deve anzitutto notare che, in molte aree del sud la crisi delle istituzioni travalica ormai nel tramonto della presenza statale, e si tratta di un fenomeno in corso di espansione. In tali contesti, occorre ricostituire le condizioni preliminari di un assetto che possa dirsi istituzionale in senso proprio, cioè che si riconnette al concetto di Stato e non ad apparati organizzati illegali, che con le istituzioni in senso proprio e in particolare con il sistema delle autonomie, hanno maturato relazioni di conflitto, di connivenza/corruzione, di sostituzione.

In questo scenario si profila una nuova specifica «questione istituzionale» del Mezzogiorno.

Le revisioni normative introdotte o prospettate - che necessariamente assumono una dimensione generale, e non possono essere ritagliate su contesti territoriali specifici - sono destinate ad una radicale diversità di rendimento tra Centro-nord e Mezzogiorno: queste disomogeneità di esito dovrebbero essere indagate e ricostruite, per apprestare adeguati correttivi fondati sull'uso di flessibili strumenti di indirizzo e di coordinamento.

Quanto alle normative già oggi commisurate alla specifica realtà del Mezzogiorno - quelle connesse all'intervento straordinario - ci sono elementi sufficienti per esprimere un meditato giudizio sul rendimento della legge 64. Giudizio, per molti versi, negativo.

Il modello apprestato si è rivelato di difficile attuazione: problematico il coordinamento con le istituzioni ordinarie ed anzi negativa l'influenza delle disfunzioni in queste riscontrabili sull'intervento straordinario; difficile è lo stesso coordinamento tra gli organi e gli Enti, centrali e locali, preposti all'intervento; complessi i procedimenti. La capacità regionale di programmazione è risultata scarsa, parziale l'utilizzo delle risorse disponibili, lento il processo di riorganizzazione degli enti di promozione. La pluralità dei soggetti e degli organi chiamati a partecipare all'intervento - in assenza di un quadro chiaro dei compiti rispettivi - si è mostrata fattore di rallentamento e di rigidità, specie perché ad essa ha fatto riscontro la conservazione di strumenti di coordinamento già rivelatisi inadeguati.

Il fallimento dell'intervento straordinario quale emerge dalla fase di attuazione della legge 64 finora realizzatasi, ripropone la necessità di avviare un processo di progressivo riassorbimento delle risorse straordinarie nelle istituzioni ordinarie che sia libero dai cattivi compromessi da cui la legislazione vigente è improntata. Il disegno di legge predisposto dal governo ombra e dai gruppi parlamentari del Pci va in questa direzione.

22.

La battaglia per le riforme istituzionali non deve far passare in seconda linea l'impegno della nuova forza politica sull'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali. Questa legge recepisce molte delle nostre istanze in materia ed è anche il frutto (certo parziale) della nostra battaglia parlamentare.

Gli adempimenti previsti da questa legge sono numerosi ed importanti ed il modo e i tempi con cui essi saranno realizzati, possono influenzare - positivamente o negativamente - i futuri assetti istituzionali (delimitazione delle circoscrizioni, funzionamento degli organi, organizzazione degli uffici), i futuri assetti territoriali ed urbanistici e lo sviluppo economico e sociale delle comunità.

La legge 142 è, intanto, già operante per la normale attività degli enti locali: occorre fare un esame attento - in un'ottica di breve periodo - delle novità che essa ha introdotto e delle prospettive che dischiude.

In particolare, bisogna porre la massima attenzione ai problemi che derivano dalla crisi finanziaria del Comune di Napoli, dato che le proposte che la Giunina ha avanzato, comportano delle implicazioni in vari campi, a cominciare da quello urbanistico. Si tratta di questioni che non possono essere affrontate in un'ottica meramente finanziaria, altrimenti si corre il rischio di prefigurare soluzioni improprie e di subire «atti compiuti» inaccettabili.

23.

Con il 19° e il 20° Congresso della Federazione abbiamo già scelto per l'area napoletana l'obiettivo di trasformare gradualmente la caotica conurbazione attuale in un sistema policentrico composto da un insieme integrato di città medie, dotate tutte di ruoli e configurazioni urbane. Tale obiettivo va a sua volta inquadrato nell'ambito della programmazione regionale del territorio e degli assetti urbani.

In proposito occorre ribadire che il tema del riequilibrio ha fatto il suo tempo perché sono profondamente cambiate tanto la fascia costiera quanto le zone interne e perché esso presenta un'ineliminabile valenza quantitativa, ormai del tutto insufficiente.

La realtà regionale si presenta oggi molto più complessa di quanto lo fosse venti anni fa ed è il frutto di un'evoluzione non pianificata, determinata spesso da fattori scongiurati o in conflitto tra loro, con esiti gravemente negativi sia sotto il profilo urbanistico che sotto quello ambientale.

Il tema fondamentale oggi è quello della qualità dello sviluppo (del territorio, urbano e non; dell'ambiente; delle attività produttive; dei servizi sociali) e, quindi, della riqualificazione urbana ed ambientale e, pertanto della concreta pianificazione innovativa.

Area metropolitana, grandi aree urbane, città medie, insediamenti minori debbono costituire, pertanto, un sistema interconnesso, non più soltanto gerarchizzato in un ordinamento piramidale di dipendenze e di gravitazioni, ma dinamicamente strutturato in una rete di relazioni caratterizzate nel senso anche della complementarietà e della integrazione si da tendere in modo esplicito ed avvertibile verso un modello policentrico.

La diversa condizione di densità,

insomma, non deve più corrispondere - come accade per le filosofie quantitative dello sviluppo e dell'assetto - ad una diversificazione radicale dei livelli di civiltà.

Oggi occorre puntare su equivalenti livelli di civiltà per tutti i cittadini (il tema dei diritti), attraverso:

a) la diffusione dei servizi collettivi, delle attività moderne di formazione e degli strumenti per la partecipazione attiva alla vita culturale;

b) la tutela e il ripristino delle qualità ambientali;

c) la protezione o la promozione delle identità urbane, dall'area metropolitana riqualificata come sistema integrato di città medie alle zone rurali riqualificate come città diffuse.

24.

Nella logica precedentemente accennata si possono ipotizzare alcune scelte strategiche sulla qualità delle città e del territorio (in termini di vivibilità, di efficienza e di bellezza) come fattore cruciale di sviluppo qualificato e come decisivo elemento attrattivo di investimenti di lungo termine non speculativi.

La salvaguardia e la corretta valorizzazione del patrimonio ambientale. Si tratta di un capitolo fondamentale, nel quale occorre inserire politiche di tutela e di ripristino delle risorse naturali più direttamente presenti nella realtà urbana: l'atmosfera che va protetta da gas, vapori, fumi e rumori, l'acqua, il suolo, il verde. Protezione e ripristino delle residue aree di interesse naturalistico o archeologico o paesaggistico come decisivi criteri di indirizzo per uno sviluppo economico moderno e qualificato che coniughi la vivibilità per i cittadini con la capacità di attrazione degli investimenti produttivi più moderni in quanto più sensibili alla qualità.

Un esempio, in tal senso, sarebbe la realizzazione del Parco Naturale del Vesuvio. Sul piano territoriale, la costituzione del parco comporta la definizione del suo assetto, la sistemazione idraulico-forestale, un sistema di reti fognarie e di smaltimento delle acque reflue per evitare l'inquinamento alle falde, il ripristino della funzionalità degli aerei con la riconversione d'uso, un piano urbanistico-territoriale per tutelare la natura ed il paesaggio, la riqualificazione del tessuto urbano degradato ed il recupero dei centri storici, la chiusura delle cave e delle discariche di rifiuti con la relativa bonifica del territorio. Sul piano produttivo, il parco implica la programmazione nei settori agricolo, commerciale, artigianale e della media e piccola impresa assieme ad un intervento attivo sul mercato del lavoro.

I trasporti. La riorganizzazione del sistema dei trasporti è - insieme con la distribuzione policentrica delle attività superiori di cui si accennerà al capoverso seguente - la variabile strategica per lo sviluppo equilibrato del sistema urbano, metropolitano e regionale; occorre a tali fini realizzare modelli reticolari più rispondenti ad una logica di tipo policentrico integrato.

In particolare occorre realizzare nell'area metropolitana l'interconnessione di tutte le linee su ferro esistenti o in costruzione, integrandole poi, secondo un disegno reticolare che favorisca la tra-

sformazione della conurbazione in sistema di città dotate ciascuna di autentici nuclei urbani tra loro complementari.

Un indirizzo fondamentale occorre proporre nel campo dei trasporti: quello della concreta ricerca di crescenti livelli di intermodalità, sia per quel che concerne il trasporto delle persone, sia e soprattutto per quanto riguarda il trasporto merci.

Le funzioni superiori. Le nuove localizzazioni delle aggiuntive attività di rango superiore (università, ricerca, servizi alle imprese, attività dell'immateriale, ecc.) vengono spesso proposte in una logica di valorizzazione ulteriore delle attuali asfittiche posizioni di centralità (zona orientale, zona occidentale, centro storico nell'ambito del ristretto territorio comunale di Napoli); è invece indispensabile dare alla programmazione di questi nuovi insediamenti il respiro che essi stessi, ma soprattutto la riqualificazione metropolitana e regionale, richiedono.

La riqualificazione urbana. Allo stato, sotto questo titolo, rischiano di perpetuarsi solo una sequenza di progetti specifici di riuso/ristrutturazione localizzata di parti limitate di contesti urbani; la logica delle convenienze aziendali spesso si riduce in tali casi a più antiche forme di ricerca del massimo livello di plusvalenza immobiliare da rendita di posizione, con effetti sul terreno dello sviluppo assai modesti, se non negativi e con esiti di «modernizzazione» limitati alla «facciata» fisica delle cose. Occorre invece attivare un processo di riqualificazione di sistema dei contesti insediativi, secondo piani integrati che assicurino coerenza e compatibilità e valorizzino le sinergie in una logica di perseguimento di interessi generali nel cui ambito è facile ritrovare l'opportuno spazio anche per l'iniziativa privata e le sue convenienze, se impostate in una logica di profitto di impresa e non di super plusvalore legato alla rendita parassitaria; in questo campo la ricerca di corrette collaborazioni operative tra pubblico e privato a valle di una innovativa pianificazione democraticamente formata, costituisce una prospettiva di vasta portata e di ampio respiro.

25.

Una città metropolitana, integrata ed equilibrata nelle diverse componenti sociali e produttive, tesa a recuperare adeguati livelli di qualità urbana e di qualità ambientale: è dunque questa la posizione già assunta dal Pci e dal gruppo consiliare al Comune di Napoli. È necessario oggi andare oltre proponendo che il consiglio comunale delibere più adeguati indirizzi che tengano conto della prospettiva metropolitana.

Il Comitato tecnico scientifico deve completare il suo lavoro ai fini della predisposizione del «preliminare» di piano regolatore generale secondo la convenzione a tempo stipulata, ma in pari tempo l'Amministrazione deve tener già conto della problematica aperta con la legge 142/90, progettando ipotesi e proposte che restino valide a prescindere dalle soluzioni metropolitane che verranno definite.

In relazione a ciò, l'amministra-

→