



Assessorato al Governo del Territorio



PIANO TERRITORIALE REGIONALE

Novembre 2006





REGIONE CAMPANIA
ASSESSORATO AL GOVERNO DEL TERRITORIO

Assessore: Gabriella Cundari

PIANO TERRITORIALE REGIONALE

Coordinamento generale: Agostino DI LORENZO

Dirigente del Settore Monitoraggio e Controllo degli Accordi di Programma – PTR – SIT

Responsabile del Piano Territoriale Regionale: Vincenzo RUSSO

Struttura di indirizzo:

Bruno ANDREUCCI (Coordinatore A.G.C. Governo del Territorio)

Luigi LUCARELLI (Dirigente del Settore Politica del Territorio)

Ilva PIZZORNO (Dirigente del Settore Tutela Beni Culturali)

Bartolomeo SCIANNIMANICA (Dirigente del Settore Urbanistica)

Consulenza Scientifica:

Giuseppe ANZANI, Attilio BELLI, Paolo CASTELNOVI, Agostino DI LORENZO,
Antonio DI GENNARO, Roberto GAMBINO, Fabrizio MANGONI, Riccardo PRIORE,
Giuseppina SARCINA.

Gruppo interno di pianificazione:

Lucia EPULO, Vincenzo PARITÀ, Vincenzo RUSSO, Simonetta VOLPE.

Supporto all'attività di pianificazione:

Maurizio CELENTANO, Filomena DI PEDE, Rosaria ESPOSITO, Virna MASTRANGELO,
Alessandro NARDI, Vincenza TEMPONE.

Supporto interno all'attività

Giuseppe AUSIELLO, Orlando BATTAGLIA, Pasquale CARUSO, Michele FIORE, Michele PENNA.

Con la collaborazione di:

Paolo CARDI, M.Cristina GIOIA, Annarita GRAZIATO, Francesco P. INNAMORATO, Carla PEDUTO,
Giuseppe PAPA.

Segreteria: M. Cristina GIOIA

Segreteria particolare dell'Assessore:

Maurizio CELENTANO

Curatore dell'editing: Vincenzo Russo – Antonio Di Gennaro
Coordinamento cartografia: Vincenzo Parità – Antonio Di Gennaro
Grafica logo: Roberto Fiorentino

RELAZIONE

DOCUMENTO DI PIANO

LINEE GUIDA PER IL PAESAGGIO IN CAMPANIA

CARTOGRAFIA DI PIANO



Assessorato al
Governo del Territorio



PIANO TERRITORIALE REGIONALE

Novembre 2006

RELAZIONE



INTRODUZIONE AL DOCUMENTO DI PIANO

INTRODUZIONE ALLE LINEE GUIDA PER IL PAESAGGIO

INTRODUZIONE ALLA CARTOGRAFIA DI PIANO

INTRODUZIONE AL DOCUMENTO DI PIANO

| | |
|---|----|
| Natura e compiti del Piano Territoriale Regionale..... | 9 |
| Nei confronti del livello europeo..... | 13 |
| Nei confronti del livello nazionale | 14 |
| Nei confronti del livello regionale..... | 15 |
| Nei confronti del livello locale | 17 |
| La nuova immagine del territorio regionale: una Campania plurale..... | 18 |
| Per la coerenza di azioni, piani e progetti..... | 25 |

Natura e compiti del Piano Territoriale Regionale

La Regione ha inteso dare al Piano Territoriale Regionale (PTR) un carattere fortemente processuale e strategico, promuovendo ed accompagnando azioni e progetti locali integrati.

Il carattere strategico del PTR va inteso:

- come ricerca di generazione di immagini di cambiamento, piuttosto che come definizioni regolative del territorio;
- di campi progettuali piuttosto che come insieme di obiettivi;
- di indirizzi per l'individuazione di opportunità utili alla strutturazione di reti tra attori istituzionali e non, piuttosto che come tavoli strutturati di rappresentanza di interessi.¹

Piano Territoriale Regionale della Campania si propone quindi come un piano d'inquadramento, d'indirizzo e di promozione di azioni integrate

Al fine di ridurre le condizioni d'incertezza, in termini di conoscenza e interpretazione del territorio per le azioni dei diversi operatori istituzionali e non, il presente documento ha elaborato cinque Quadri Territoriali di Riferimento utili ad attivare una pianificazione d'area vasta concertata con le Province. L'articolazione del (PTR) è altresì coerente con quanto previsto agli articoli 13, 14 e 15 del titolo II, capo I, della Legge Regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 "Norme sul Governo del Territorio" (pubblicata sul B.U.R.C. supplemento al n. 65 del 28 dicembre 2004).²

¹ Calvaresi C. e Pasqui G., *A cosa servono (se servono) i piani strategici?*, in V. Fedeli e F. Gastaldi (a cura di) *Pratiche strategiche di pianificazione*, Franco Angeli, Milano 2004.

² Articolo 13 - Piano territoriale regionale.

1. Al fine di garantire la coerenza degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale, la regione approva il piano territoriale regionale -Ptr-, nel rispetto della legislazione statale e della normativa comunitaria vigenti nonché della convenzione europea del paesaggio e dell'accordo Stato-Regioni, in armonia con gli obiettivi fissati dalla programmazione statale e in coerenza con i contenuti della programmazione socio-economica regionale.

2. Attraverso il Ptr la regione, nel rispetto degli obiettivi generali di promozione dello sviluppo sostenibile e di tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio ed in coordinamento con gli indirizzi di salvaguardia già definiti dalle amministrazioni statali competenti e con le direttive contenute nei piani di settore previsti dalla normativa statale vigente, individua:

a) gli obiettivi di assetto e le linee principali di organizzazione del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione;

b) i sistemi infrastrutturali e le attrezzature di rilevanza sovraregionale e regionale, nonché gli impianti e gli interventi pubblici dichiarati di rilevanza regionale;

c) gli indirizzi e i criteri per la elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e per la cooperazione istituzionale.

I cinque Quadri Territoriali di Riferimento sono i seguenti:

- **Il Quadro delle reti**, la rete ecologica, la rete dell'interconnessione (mobilità e logistica) e la rete del rischio ambientale, che attraversano il territorio regionale.

Dalla articolazione e sovrapposizione spaziale di queste reti s'individuano per i Quadri Territoriali di Riferimento successivi i punti critici sui quali è opportuno concentrare l'attenzione e mirare gli interventi.³

Tale parte del PTR **risponde a quanto indicato al punto 3 lettera a) dell'articolo 13** della L.R n. 16/04, dove si afferma che il PTR deve definire "il quadro generale di riferimento territoriale per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, [...] e connesse con la rete ecologica regionale, fornendo criteri e indirizzi anche di tutela paesaggistico-ambientale per la pianificazione provinciale".

- **Il Quadro degli ambienti insediativi**, individuati in numero di nove in rapporto alle caratteristiche morfologico-ambientali e alla trama insediativa.

Gli ambienti insediativi individuati contengono i "tratti di lunga durata", gli elementi ai quali si connettono i grandi investimenti. Sono ambiti subregionali per i quali vengono costruite delle "visioni" cui soprattutto i piani territoriali di coordinamento provinciali, che agiscono all'interno di "ritagli" territoriali definiti secondo logiche di tipo "amministrativo", ritrovano utili elementi di connessione.

Tale parte del PTR **risponde a quanto indicato al punto 3 lettera b), c) ed e) dell'articolo 13** della L.R n. 16/04, dove si afferma che il PTR dovrà definire:

- gli indirizzi per lo sviluppo del territorio e i criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio;
- gli elementi costitutivi dell'armatura urbana territoriale alla scala regionale;
- gli indirizzi per la distribuzione degli insediamenti produttivi e commerciali.

- **Il Quadro dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS).**

I Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) sono individuati sulla base della geografia dei processi di auto-riconoscimento delle identità locali e di auto-organizzazione nello sviluppo, confrontando il "mosaico" dei patti territoriali, dei contratti d'area, dei distretti industriali, dei parchi naturali, delle comunità montane, e privilegiando tale geografia in questa ricognizione rispetto ad una geografia costruita sulla base di indicatori delle dinamiche di sviluppo.

3. Il Ptr definisce:

- a) il quadro generale di riferimento territoriale per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, come definite dall'articolo 2 e connesse con la rete ecologica regionale, fornendo criteri e indirizzi anche di tutela paesaggistico-ambientale per la pianificazione provinciale;
- b) gli indirizzi per lo sviluppo sostenibile e i criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio, nel rispetto della vocazione agro-silvo-pastorale dello stesso;
- c) gli elementi costitutivi dell'armatura territoriale a scala regionale, con riferimento alle grandi linee di comunicazione viaria, ferroviaria e marittima, nonché ai nodi di interscambio modale per persone e merci, alle strutture aeroportuali e portuali, agli impianti e alle reti principali per l'energia e le telecomunicazioni;
- d) i criteri per l'individuazione, in sede di pianificazione provinciale, degli ambiti territoriali entro i quali i comuni di minori dimensioni possono espletare l'attività di pianificazione urbanistica in forma associata;
- e) gli indirizzi per la distribuzione territoriale degli insediamenti produttivi e commerciali;
- f) gli indirizzi e i criteri strategici per la pianificazione di aree interessate da intensa trasformazione o da elevato livello di rischio;
- g) la localizzazione dei siti inquinati di interesse regionale ed i criteri per la bonifica degli stessi;
- h) gli indirizzi e le strategie per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse culturali e paesaggistiche connesse allo sviluppo turistico ed all'insediamento ricettivo.

³ Qui si colloca il contributo per la *Verifica di compatibilità tra gli strumenti di pianificazione paesistica e l'accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001* pubblicato nel BURC dell'8 agosto 2003 e gli indirizzi concertati con le Province e con le competenti Soprintendenze.

Tali sistemi sono classificati in funzione di dominanti territoriali (naturalistica, rurale-culturale, rurale-industriale, urbana, urbano-industriale, paesistico-culturale). Con tali definizioni si registra solo alcune dominanti, senza che queste si traducono automaticamente in indirizzi preferenziali d'intervento.

Questo procedimento è stato approfondito attraverso una verifica di coerenza con il POR 2000/2006, con l'insieme dei PIT, dei Prusst, dei Gal e delle indicazioni dei preliminari di PTCP.

Si sono individuati 45 sistemi con una definizione che sottolinea la componente di sviluppo strategico (Sistemi Territoriali di Sviluppo). Ciascuno di questi STS si colloca all'interno di una matrice di indirizzi strategici specificata all'interno della tipologia delle sei classi suddette. Attraverso adeguati protocolli con le Province e con i soggetti istituzionali e gli attori locali potranno definirsi gli impegni, le risorse e i tempi per la realizzazione dei relativi progetti locali.

Tale parte del PTR **risponde a quanto indicato al punto 2 lettera a) e c), dell'articolo 13** della L.R n. 16/04, dove si afferma che il PTR dovrà individuare:

- gli obiettivi d'assetto e le linee di organizzazione territoriale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione;
 - indirizzi e criteri di elaborazione degli strumenti di pianificazione provinciale e per la cooperazione istituzionale.
- **Il Quadro dei campi territoriali complessi (CTC).**
- Nel territorio regionale vengono individuati alcuni "campi territoriali" nei quali la sovrapposizione-intersezione dei precedenti Quadri Territoriali di Riferimento mette in evidenza degli spazi di particolare criticità, dei veri "punti caldi" (riferibili soprattutto a infrastrutture di interconnessione di particolare rilevanza, oppure ad aree di intensa concentrazione di fattori di rischio) dove si ritiene la Regione debba promuovere un'azione prioritaria di interventi particolarmente integrati.⁴

Tale parte del PTR **risponde a quanto indicato al punto 3 lettera f) dell'articolo 13** della L.R n. 16/04, dove si afferma che il PTR dovrà rispettivamente definire gli indirizzi e i criteri strategici per le aree interessate da intensa trasformazione ed elevato livello di rischio.

- **Il Quadro delle modalità per la cooperazione istituzionale e delle raccomandazioni per lo svolgimento di "buone pratiche".**

I processi di "Unione di Comuni" in Italia, che nel 2000 ammontavano appena ad otto, sono diventati 202 nel 2003. In Campania nel 2003 si registrano solo 5 unioni che coinvolgono 27 Comuni. Il PTR ravvisa l'opportunità di concorrere all'accelerazione di tale processo.

In Campania la questione riguarda soprattutto i tre settori territoriali del quadrante settentrionale della provincia di Benevento, il quadrante orientale della provincia di Avellino e il Vallo di Diano nella provincia di Salerno. In essi gruppi di comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, caratterizzati da contiguità e reciproca accessibilità,

⁴ Una anticipazione di forte rilevanza è costituita dal "Programma di azioni per la mitigazione del rischio Vesuvio" composto da una delibera-quadro e da 12 specifiche azioni fortemente integrate (approvate il 20.6.2003, oltre che da un protocollo d'intesa con il Governo in data 12.6.2003).

Un altro campo di particolare concentrazione di fattori di rischio è quello dove è stato nel marzo 2003 censito dall'ARPAC un elevato numero di siti potenzialmente contaminati, che è sostanzialmente individuabile nel quadrante compreso tra il confine settentrionale della provincia napoletana e l'area meridionale della provincia di Caserta. Vanno ipotizzate azioni integrate tra quelle destinate al controllo del territorio (quali quelle di monitoraggio, messa in sicurezza o di bonifica) e quelle mirate alla pianificazione (quali quelle di riqualificazione o di cambio di destinazione d'uso dell'area).

appartenenti allo stesso STS, possono essere incentivati alla collaborazione. Parimenti, gruppi di Comuni anche con popolazione superiore a 5000 abitanti ed anche appartenenti a diversi STS, possono essere incentivati alla collaborazione per quanto attiene al miglioramento delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità.

Tale parte del PTR **risponde a quanto indicato al punto 3 lettera d dell'articolo 13** della L.R n. 16/04,, dove si afferma che il PTR definisce i criteri d'individuazione, in sede di pianificazione provinciale, degli ambiti territoriali o dei settori di pianificazione entro i quali i Comuni di minori dimensioni possono espletare l'attività di pianificazione urbanistica in forma associata.

I Quadri Territoriali di Riferimento proposti dal presente documento, delineano il carattere di copianificazione del PTR. L'intenzione è di poggiare il successo del Piano non tanto sull'adeguamento conformativo degli altri piani, ma sui meccanismi di accordi e intese intorno alle grandi materie dello sviluppo sostenibile e delle grandi direttrici di interconnessione. Non si ricerca quindi una diretta interferenza con le previsioni d'uso del suolo, che rimangono di competenza dei piani urbanistici, in raccordo con le previsioni dei piani territoriali di coordinamento provinciali (PTCP). L'obiettivo è di contribuire all'ecosviluppo, secondo una visione che attribuisce al territorio il compito di mediare cognitivamente ed operativamente tra la materia della pianificazione territoriale (comprensiva delle componenti di natura paesistico-ambientale) e quella della promozione e della programmazione dello sviluppo.

Questa funzione principale è sorretta da altre tre che concorrono a sostenerla.

- **Una funzione di memoria dell'intenzionalità istituzionale nel governo del territorio regionale.** Questa funzione è resa esplicita nella rivisitazione dei principali documenti di pianificazione proposti dalla Regione.
- **Una funzione di spinta e alimentazione di "emozioni sociali"**, sorretta da una lettura processi che valorizza i fattori identitari e le forme tradizionali di uso del territorio da parte delle popolazioni, incentivando la capacità autopropulsiva delle comunità insediate.
- **Una funzione di agevolazione dell'operatività dei diversi attori territoriali**, definendo prospettive di trasformazione da sostenere attraverso un percorso di affinamento di regole istituzionali per una più certa "leale collaborazione".

Fa da sfondo una concezione dello sviluppo sostenibile concretamente sorretta da:

- tutela, valorizzazione e riqualificazione funzionale del territorio incentrata sul minor consumo di suolo e sulla difesa del territorio agricolo;
- difesa e recupero della diversità territoriale, sostenuti dalla costruzione della rete ecologica e da un assetto policentrico ed equilibrato, capace di rompere l'assetto gerarchizzato e squilibrato esistente, assicurando una configurazione reticolare e armonica;
- prevenzione e superamento delle situazioni di rischio ambientale;
- integrazione degli insediamenti industriali e residenziali volta ad una complessiva riqualificazione socioeconomica e ambientale;
- miglioramento del sistema della mobilità, da garantire attraverso una interconnessione capace di realizzare l'integrazione delle diverse modalità di trasporto e un potenziamento ambientalmente compatibile.

Il PTR va a definire la sua identità in un contesto di governance multilivello (europeo, nazionale, regionale e locale), che chiede all'urbanistica d'inserire la propria specificità tradizionale in un quadro di esigenze di governo del territorio nuove. In esso, la riorganizzazione della pianificazione territoriale regionale in Campania va collegata ad una attenta considerazione della forte, ma non consolidata, trasformazione dei sistemi pubblici di governo nella cosiddetta fase "postburocratica". Una trasformazione che riguarda le organizzazioni amministrative e l'insieme dell'azione pubblica, modificando intensamente la loro regolazione, soprattutto attraverso il decentramento, il principio di sussidiarietà, le intese e gli accordi ai vari livelli.

Il riferimento alla governance multilivello comporta anche una forte attenzione alla attivazione di una decisa collaborazione interistituzionale, che è stata, nella redazione di questo Piano, una delle preoccupazioni principali. Collaborazione che la Regione Campania interpreta nella direzione dell'affermazione di un concetto di autonomia dell'Ente locale dove non si intende affermare il prevalere di nessun livello di governo sull'altro, ma una pratica, per quanto faticosa (e che assolutamente non deve tradursi né in genericità operativa, né in concertazione puramente fittizia) di condivisione nella costruzione di progetti di sviluppo da parte di tutti i soggetti del territorio.

Le principali implicazioni derivanti da un inserimento del governo del territorio regionale in un quadro di governance multilivello, possono essere così individuate.

Nei confronti del livello europeo

Le direttive europee sull'ambiente e il territorio vengono intese come cornice forte per gli indirizzi strategici del Piano Territoriale Regionale, in particolare lo Schema spaziale di sviluppo europeo (SSSE) è considerato come quadro di interconnessione di diversità territoriali. Infatti, tra le diverse interpretazioni che sono state attribuite allo SSSE, nelle sue due elaborazioni di Noordwijk, 1997 e Postdam, 1999, come ampio e ulteriore livello di pianificazione sopranazionale, come contributo di coordinamento tra direttive comunitarie e pianificazione nazionale, o come rete di connessione tra parti diverse del territorio europeo il PTR ritiene vada assunta soprattutto quest'ultima. E cioè un riferimento di rete che considera il territorio europeo come spazio fortemente strutturato per storia, per articolazione spaziale di società ed ambiente, e sistemi insediativi, con l'obiettivo di portare la Campania a "far rete" con più forza. E precisamente come rafforzare un assetto e una forma di sviluppo più articolato e meno concentrato nelle aree forti, a partire dal potenziamento di una rete infrastrutturale sostenibile che potenzi le aree periferiche, incrementando lo sviluppo endogeno delle aree rurali.

C'è poi da valorizzare il principio d'integrazione come prospettiva strategica imprescindibile (ma problematica). Alla base del forte impulso fornito da parte dell'Ue al principio dell'integrazione stanno le tensioni derivanti dalla complessità dei fenomeni sociali, economici e tecnologici in atto in Europa, in rapporto con le esigenze di competitività, ma anche di coesione e sostenibilità, e con la diffusa percezione che l'assenza di politiche non integrate produca effetti perversi. Di qui una forte sollecitazione, assunta pienamente dalla "nuova programmazione", a porre a base dell'azione di governance alcuni requisiti, in particolare una logica di progetto e di risultato, guidata dall'esigenza di attribuire ai progetti una spiccata interdipendenza, sollecitando una logica della competizione dipendente da quella della coesione, un ricorso alla disseminazione di buone pratiche più che a norme.

Infine, va sostenuta la programmazione dei fondi strutturali sulla base di una più forte territorializzazione. La programmazione dei fondi strutturali rappresenta un'esperienza di relevantissimo interesse, definendo criteri e principi utili a migliorarne l'efficacia.

Nei confronti del livello nazionale

In merito pesa l'eredità contrastata della riforma del Titolo V della Costituzione. Il governo del territorio è una delle grandi materie che ha trovato nella riforma del titolo V della Costituzione la sostanziale conferma della riserva esclusiva alla competenza statale della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", e della tradizionale attribuzione alle Regioni della materia "urbanistica" per la quale, a seguito della modifica costituzionale, allo Stato è riservata la formulazione dei soli principi ispiratori delle scelte di pianificazione esercitate, in via esclusiva, dalla Regione e dagli Enti locali.

La nuova formulazione di "governo del territorio" ha prodotto più interpretazioni. Quella da parte della Regione Campania individua, sotto il profilo amministrativo un ambito di competenze regionali riguardanti le funzioni ordinatrici dell'assetto del territorio, espresse sostanzialmente dagli strumenti di indirizzo per la pianificazione e di programmazione, escluse quelle di controllo sull'uso e sulle trasformazioni del suolo attribuite a Province e Comuni.

Possono essere considerati come consolidati alcuni principi innovativi:

- ***i principi di pari dignità e di sussidiarietà e flessibilità della pianificazione***, in base ai quali la politica regionale deve riconoscere che non solo gli altri soggetti della pianificazione non sono da questa dipendenti nelle assumere le proprie decisioni, ma che essi hanno anche gli strumenti per tutelare le proprie competenze dalle eventuali ingerenze ovvero per proporre modifiche degli strumenti di pianificazione sovraordinata; e che poi il cittadino esercita la propria attività di trasformazione urbanistico-edilizia trovando nell'Ente locale che gli è istituzionalmente più vicino - vale a dire il Comune - il proprio unico e diretto interlocutore.
- ***il criterio dell'adeguatezza e della differenziazione*** in base ai quali vengono predefinite, per legge, le determinate funzioni di Regione, Provincia e Comune, in modo che nessun soggetto faccia le stesse cose degli altri, eliminando quindi sovrapposizione e gerarchia.⁵

In Campania, il complesso degli orientamenti politici che stanno ispirando la costruzione della politica regionale per il territorio assumono uno scenario di riferimento che, considerando le ragioni dello sviluppo economico unitamente a quelle della tutela dell'ambiente, prevedono l'ordinaria corrispondenza fra strumenti di pianificazione e livelli istituzionali e, quindi la copertura dell'intero territorio da piani urbanistici e piani territoriali. E tuttavia non si intende restare chiusi rispetto alle esigenze di iniziativa, specificità e flessibilità poste dalle energie impegnate nelle strategie per lo sviluppo locale.

In tale direzione il PTR propone due linee di riflessione, concretate in due dei cinque Quadri Territoriali di Riferimento:

- una linea volta alla esplorazione degli ambienti insediativi, cioè degli ambiti delle scelte strategiche con tratti di lunga durata (e dei conseguenti interventi "strutturanti", ivi inclusi quelli connessi con le necessità di coordinamento interprovinciale), in coerenza con il carattere dominante a tale scala delle componenti ambientali e delle trame insediative;
- l'altra linea di riflessione tesa all'"accompagnamento" delle iniziative strategiche dal basso con esplicito raccordo con i Sistemi Territoriali di Sviluppo.

⁵ Così come indicato nelle Norme sul Governo del Territorio, articoli 4 e 6.

Il PTR intende porre l'accento anche su iniziative di innovazione istituzionale in direzione dell'aggregazione, almeno funzionale, di comuni per le articolazioni degli strumenti e delle politiche di governo del territorio (quinto Quadro Territoriale di Riferimento per il PTR) anche in rapporto alle novità delle concrete vicende dei partenariati locali e non più solo alle dibattute questioni delle aree metropolitane.

In tal modo la conferma di un impianto chiaro del processo di pianificazione nell'ambito delle articolazioni del governo del territorio si coniuga con una aggiornata attenzione alle innovazioni per il sostegno delle dinamiche sociali ed economiche bottom up.

Nei confronti del livello regionale

Una svolta nei confronti della tradizione della pianificazione territoriale regionale campana può essere sorretta dalla piena considerazione della variegata esperienza dei piani territoriali regionali, redatti nelle altre regioni italiane.

Tra essi è possibile individuare alcuni tipi di piano.

- 1) Un ***piano territoriale inteso come governo urbanistico del territorio***, in cui viene conservata come rilevante una funzione regolatrice, con l'individuazione di una serie di vincoli (che al contrario sembrerebbe opportuno temperare in ottemperanza al principio di sussidiarietà);⁶
- 2) Un ***piano come strumento d'indirizzo territoriale***.⁷ Elementi principali sono una descrizione del territorio per grandi sistemi, suddivisa al suo interno in aree omogenee d'intervento, per le quali vengono indicate regole, indirizzi e strumenti operativi. Intorno al concetto innovativo di "statuto dei luoghi" vengono individuati, in consonanza con l'articolazione del piano urbanistico comunale, i due livelli di pianificazione strutturale e operativa;
- 3) Un ***piano come documento prevalentemente a carattere strategico***.⁸ Significativo il superamento di una logica vincolistica a favore di una strategia della pianificazione sorretta dalla definizione di precise azioni intersettoriali;
- 4) Una ***piano latente, che si riferisce ad un modello di governo del territorio aperto***, sorretto da una molteplicità di strategie settoriali limitate e specifiche.⁹

Si tratta di un laboratorio sperimentale controverso nell'ambito della riflessione disciplinare prevalente in Italia, il cui percorso merita di non essere apoditticamente accantonato, ma piuttosto approfondito come uno scenario possibile e ovviamente perfettibile anche in rapporto alla sintonia che esso ha acquistato con l'orientamento del governo nazionale. In

⁶ È questo il caso, ad esempio, del piano della regione Umbria.

⁷ L'esempio più rilevante è costituito dalla Toscana, fortemente legata ad una "Legge di governo del territorio" che metteva in essere il portato dell'elaborazione INU. Più recentemente con la L.r "Norme in materia di programmazione territoriale" del 1999 è stato introdotto lo strumento del programma locale di sviluppo. Restano non molto definite le implicazioni operative del quadro territoriale soprattutto in riferimento alla consistente autonomia consentita alla programmazione economica.

⁸ Quello delle Marche definisce un piano territoriale d'inquadramento territoriale, inteso come strumento agile capace di fornire una cornice condivisa di alcuni mirati progetti di trasformazione territoriale concernenti ambiti di interesse strategico. Cornice definita a valle di un'immagine condivisa del territorio regionale e dei nuovi probabili scenari futuri.

Anche il Piano dell'Emilia-Romagna che appartiene a una generazione precedente esprime una forte connessione con gli obiettivi e la natura della programmazione economica e come quadro territoriale delle grandi politiche infrastrutturali che valorizza e territorializza una rilevante strumentazione di settore nell'ambito della mobilità e dei trasporti; unitamente ad una forte e innovativa applicazione dei programmi integrati d'intervento a favore di una diffusa politica di riqualificazione urbana.

⁹ Rappresentato dall'esperienza della Lombardia.

esso la pianificazione paesistica ha svolto un ruolo significativo di tutela e regolazione del territorio.

È possibile dislocare questi tipi di esperienze lungo un asse che va da una concezione prescrittivo-conformativa ad una più negoziale-strategica caratterizzato dai rapporti che si manifestano nei confronti della pianificazione paesistico-ambientale e della programmazione economica. Ai due estremi di questo asse si collocano un modello “conformativo-urbanistico”, che assume questi rapporti in maniera prevalentemente gerarchica, ed un modello strategico in cui questi rapporti vengono ricercati attraverso una coerenza tra le diverse scale determinata processualmente nelle successive fasi della concertazione. Tra questi due estremi sono le esperienze della pianificazione “strutturale” con gradi di maggiore o minore prescrittività.

Il riferimento al complesso delle esperienze di pianificazione territoriale nelle regioni italiane non va separato ad un’auto-riflessione sul tipo di ascolto prestato alla redazione del Piano Territoriale Regionale.¹⁰

In riferimento alla Regione Campania l’aspetto più rilevante per il PTR del raccordo con la programmazione dei fondi strutturali è stato quello di contribuire alla loro territorializzazione, in particolare dei PI al fine di evitare che essi compongano un puzzle privo di rilevanza territoriale.

La Campania, a differenza di altre regioni, dove erano stati sperimentati ambiti di programmazione (comprensori), che, pur non del tutto pertinenti, costituivano un elemento almeno iniziale di riferimento, si è trovata a dover impostare un lavoro non semplice di individuazione, nelle intenzioni innovativa, di aree problema all’interno di una complessa sedimentazione di riferimenti, tutti inadeguati, ma non per questo trascurabili.

Da un lato, si ereditavano le articolazioni territoriali della programmazione negoziata che, seppur in alcuni casi occasionali, rappresentavano una espressione importante di auto-riconoscimento di progetti e dell’impegno di una molteplicità di soggetti che si erano comunque positivamente attivati, in alcuni casi anche sulla base di ricerche significative¹¹.

Dall’altro, costituivano un altro riferimento gli ambiti dei distretti industriali e dei Parchi più rigidamente definiti e non facilmente modificabili.

Infine un processo di approntamento dei PIT, che non solo per gli ambiti territoriali, ma anche per la definizione delle idee forza, si dimostrava sul piano concreto di difficile direzione e controllo in corso d’opera.

Il PTR, all’interno del *terzo Quadro Territoriale di Riferimento*, nell’ambito della definizione dei diversi STS, ha provveduto ad un esame dei diversi PIT, comparandoli con gli altri ambiti territoriali, per individuare una griglia complessiva di riferimento sperimentale.

La scelta di attivare la spesa del POR intorno a Progetti Integrati Territoriali, appare utile ad evitare dispersioni, progetti a pioggia, ecc. Il presupposto di questa scelta è stata l’attivazione di intrecci forti tra assi e misure del POR, in rapporto alla rilevanza strategica delle operazioni di investimento e trasformazione da realizzare nei singoli territorio. Scelta utile ancora di più perché applicata su territori con scarsa visione strategica sovracomunale. La nascita di PI e non più PIT rischia di non cogliere sovrapposizioni, anelli mancanti, priorità strategiche. La

¹⁰ È opportuno citare, in questo ambito, un’attenzione positiva da parte di alcuni soggetti, quali le confederazioni sindacali e l’Anci, specie per il pronunciato raccordo con la programmazione dello sviluppo. Raccordo con la programmazione dei fondi strutturali che, anche attraverso la positiva collaborazione con il progetto Postit, si ritiene abbia ricevuto una significativa specificazione. Essa affianca la fortissima incidenza della programmazione dei fondi strutturali Ue, con cui si è avviata una positiva interazione confermata dal PTR.

¹¹ Campi Flegrei, Miglio d’oro, Napoli norddest.

logica dei cosiddetti “progetti sponda”, che consentono di modulare impegni di risorse su archi temporali più lunghi, potrà essere utilmente indirizzata dal PTR, mediante i campi progettuali complessi e la matrice strategica del terzo Quadro Territoriale di Riferimento approfondita attraverso la conferenza di pianificazione ed i necessari confronti locali. La riorganizzazione territoriale basata sui diversi STS o sulle loro aggregazioni, può costituire un utile riferimento “ordinatore” per la verifica attuativa dei PIT e per la riprogrammazione dei fondi del POR.¹²

La convivenza col e la mitigazione del rischio ambientale come fattore strategico d’innovazione territoriale alla ricerca di una considerazione integrata e ponderata costituisce un ulteriore importante elemento del PTR. Si è operato uno sforzo di identificazione di concetti e principi unificanti di discipline diverse cui si rifanno le tematiche del rischio ambientale allo scopo di definire un approccio innovativo, che richiede una valutazione integrata di rischi di natura diversa (naturali ed antropici), e che è fortemente mirato ad una valutazione quantitativa. Ciò nella convinzione che solo la quantificazione del livello di rischio complessivo (cioè proveniente da sorgenti diverse) presente in una certa area consenta poi di operare una pianificazione consapevole, che confronti sistematicamente lo stato e l’evoluzione del sistema ambiente in esame con un prefissato obiettivo di riferimento, generalmente identificabile in accettati criteri di rischio tollerabile. In altri termini, si mira a far divenire la quantificazione del rischio ambientale complessivo, presente in una certa area, uno strumento di pianificazione oggettivo, mirato a definire adeguate politiche preventive di mitigazione del rischio ma anche corrette destinazioni d’uso del territorio ed opportune localizzazioni di infrastrutture strategiche.

Innovative anticipazioni di promozione di strategie integrate specificamente definite all’interno del PTR.

Il PTR provvede significativamente a promuovere l’attivazione di alcune strategie integrate. In particolare va segnalata quella relativa al “campo territoriale complesso” relativo ai 18 comuni della cosiddetta zona rossa individuata dalla Protezione Civile in merito al rischio Vesuvio.¹³

Nei confronti del livello locale

Va riscontrato il permanere di una estensione ancora inadeguata della pianificazione urbanistica comunale che in parte potrà trovare rimedio con l’indispensabile coordinamento

¹² Va segnalato il positivo ma incompleto l’intreccio con i PTCP, reso incerto dai diversi tempi della loro elaborazione.

¹³ La sua significatività è rappresentata da un vero e proprio rovesciamento nell’azione riguardante il rischio vulcanico: l’opera della Protezione Civile in caso di emergenza viene facilitata e resa più efficace dalla pianificazione territoriale che consente una radicale riduzione dei fattori insediativi che hanno reso così rilevante tale rischio, ma sostiene anche un migliore assetto insediativo a scala regionale, in un’ottica di forte coinvolgimento delle realtà sociali direttamente interessate.

Si tratta di una strategia molto articolata che fa riferimento a molte azioni. Anzitutto alla costituzione dell’Assemblea istituzionale dei Sindaci e al Forum del partenariato socio-economico, ad incentivi per l’acquisto della prima casa e per la delocalizzazione abitativa, alla repressione dell’abusivismo edilizio, a premialità all’interno del Por per i 18 comuni dell’area “rossa” per la riconversione delle destinazioni d’uso, alla verifica di compatibilità con il Por Campania, al blocco dell’espansione edilizia, ad uno studio di fattibilità per la costituzione di una società di trasformazione urbana, per l’acquisizione al proprio patrimonio di immobili residenziali al fine di una gestione compatibile con il rischio vulcanico, ad un particolare approfondimento delle politiche della mobilità, ad azioni di informazione, trasparenza e sensibilizzazione, alla sperimentazione attraverso progetti pilota, a forme di premialità a favore dei comuni che utilizzeranno i fondi per il recupero dei centri storici (L.R. 19/10/2002) favorendo il trasferimento degli abitanti fuori della “zona rossa”.

intercomunale per i comuni minori oggetto del quinto Quadro Territoriale di Riferimento del PTR.

Si richiama, poi, il riproporsi dell'esigenza di specifiche sperimentazioni per l'area metropolitana. Importante sembra mettere in evidenza un raccordo tra forma istituzionale e funzioni principali della città metropolitana, che si orienta verso espressioni di governance con una forma istituzionale leggera, capace soprattutto di realizzare accordi su strategie condivise. Così facendo, si riconosce il consolidarsi di un metodo di governo del territorio che fa ricorso a strumenti di tipo informale e politico-programmatico (come i piani strategici) che debbono affiancarsi agli strumenti più tradizionali del sistema della pianificazione urbanistica e territoriale.

La nuova immagine del territorio regionale: una Campania plurale

La Campania, che si propone di rafforzare la propria identità puntando su un territorio plurale, trova nel deciso potenziamento del policentrismo una delle strategie di fondo, sia per un più efficace bilanciamento nella distribuzione delle funzioni tra i centri maggiori, quelli intermedi e quelli minori, sia per conseguire una configurazione insediativa più giusta. Una Campania plurale è quindi anzitutto una regione policentrica.

Per concorrere a sostenere l'immagine della Campania plurale, il PTR punta sulla riduzione della sua relativa perifericità attraverso una decisa strategia di potenziamento del sistema delle interconnessioni a partire dalla piena valorizzazione del significato strategico della connessione decisa nell'ottobre del 2003 con il corridoio transeuropeo 1 prolungato da Verona a Napoli e a Palermo, da un lato, che ci collega al cuore dell'Europa, e, dall'altro, con il corridoio 8 verso Bari-Varna, ai paesi dell'area balcanica del patto di stabilità, e con la prevedibile connessione con il corridoio jonico al Mediterraneo. Con le significative ricadute per il sistema portuale, per la logistica e gli interporti di Nola e Marcianise, la Campania plurale si pone a pieno titolo come una regione fortemente interconnessa che la propone come principale punto d'appoggio per i flussi nel Mediterraneo.

Questa prospettiva di regione plurale, policentrica e fortemente interconnessa, è sostenuta da un sistema di principi e criteri molto rigorosi e definiti per conseguire, attraverso la governance multilivello e la fondamentale sinergia con i PTCP, uno sviluppo sostenibile sorretto dal più basso consumo di suolo perseguibile, attraverso la scelta decisiva di una pianificazione d'area vasta con valenza paesistica sostenuta da una rete ecologica come trama estesa e vitale di tutela, di riqualificazione e connessione delle risorse paesistiche e ambientali: un territorio di vivida reticolarità ecologica. Cui corrisponde un coerente sistema di criteri per guidare uno sviluppo locale tramite il sostegno ad un'agricoltura più sostenibile. Questo scenario è sorretto dalla scelta di conseguire l'assetto di regione sicura con una pianificazione dell'uso del territorio che minimizzi i rischi ambientali di origine naturale ed antropica, e con un'attenzione alle azioni di prevenzione e all'adozione di metodologie di riduzione degli effetti durante il corso dell'evento stesso.

Concorre a convalidare tutto ciò una scelta a favore della "messa a norma delle città" come criterio fondamentale per rispondere alla domanda di residenza, sviluppando lo specifico indirizzo strategico, e uno sviluppo degli insediamenti industriali capace di tenere sotto controllo le logiche dispersive e di ridurre il consumo del suolo.

La Campania, tra le regioni d'Italia, affianca ad una "perifericità territoriale" (valutata rispetto ai principali nodi di scambio) che risulta maggiore della media nazionale, una diseguale pressione demografica sul territorio e concentrazione delle attività produttive.

In rapporto a più indicatori la Campania appare come territorio di forte spreco e degrado di risorse, unitamente alla pesante incombenza del rischio ambientale cui il PTR ritiene di attribuire particolare rilievo.

Sono molti i dati che meritano particolare attenzione. Il territorio della Campania è, come e forse più di quello nazionale, fragile ed esposto ad una pluralità di rischi: alcuni molto diffusi, anche se talvolta poco conosciuti o comunque sottostimati (come quelli derivanti dalle contaminazioni indotte da smaltimenti illegali di rifiuti pericolosi); altri fortemente specifici, connessi cioè con i caratteri originari del territorio (come quelli di natura sismica, vulcanica e idrogeologica). È peraltro frequente la situazione in cui sorgenti di rischi diversi sono presenti contemporaneamente, potendo potenzialmente sviluppare fenomeni avversi che potrebbero agire anche sinergicamente (si pensi, ad es., ai rischi di incidenti rilevanti in stabilimenti industriali in zona sismica).

La situazione territoriale è molto articolata.

Se ci riferiamo alla **dotazione infrastrutturale** emerge con evidenza come essa sia più consistente nel quadrante occidentale (provincia di Napoli e di Caserta). Infatti, quella di Napoli¹⁴ compare a livelli sicuramente rilevanti per la dotazione infrastrutturale complessiva¹⁵, anche se tali livelli risultano decrescenti¹⁶. A tale dotazione concorrono più le infrastrutture sociali che non quelle economiche, entrambe comunque superiori alla media nazionale. Queste ultime conseguono livelli consistenti a livello meridionale, specie nelle reti energetico-ambientali, in quelle per la telefonia e la telematica e delle reti di banche e servizi vari. Segue la provincia di Caserta con un indice di 80,4¹⁷ e la provincia di Salerno con 78,3¹⁸. La dotazione infrastrutturale di Avellino è di poco inferiore con un indice di 72,6¹⁹. Infine quella di Benevento con 69,4²⁰.

L'indice della dotazione delle infrastrutture sociali vede la Campania leggermente sopra la media nazionale (112,2), di molto superiore a quello del Mezzogiorno che è appena di 77,3 per effetto della forte concentrazione nella provincia di Napoli (163,4), cui corrisponde un dato sottostandard nelle altre province.

Questo indice si articola:

- in una dotazione delle *strutture per l'istruzione* piuttosto consistente (134,3), superiore sia al dato medio dell'Italia (100), e ancor più di quello meridionale (93), fortemente squilibrato tra le sue province, dal massimo di dotazione della provincia di Napoli (191,3) al minimo della provincia di Avellino (68,9);
- in una dotazione delle *strutture sanitarie standard* (104,7), notevolmente superiore a quello del Mezzogiorno (81,9), per effetto della concentrazione nella provincia di Napoli dove raggiunge l'indice di 146,8, cui corrisponde all'estremo inferiore quello della provincia di Caserta con appena il 56;
- in una dotazione delle *strutture culturali e ricreative quasi standard* (97,5), superiore al dato del Mezzogiorno, che è appena 57, fortemente sperequato tra il dato della provincia di Napoli (152,1) e quello della provincia di Caserta (43,1).

¹⁴ Secondo i dati dell'Istituto Tagliacarte.

¹⁵ Con 130,6 rispetto al dato nazionale pari a 100 al 1999, che la colloca al primo posto nel Sud e al 20esimo in Italia.

¹⁶ Perché risultavano più consistenti nel 1991 con 141,7.

¹⁷ Che la colloca al 14esimo posto nel sud e al 62esimo in Italia.

¹⁸ Al 16esimo posto nel Sud e al 68esimo in Italia.

¹⁹ Che la colloca al 18esimo posto nel Sud e al 74esimo in Italia.

²⁰ Che la colloca al 20esimo posto nel Sud e al 76esimo in Italia.

Rispetto alle tradizionali letture del territorio regionale univoche e statiche (duali o per grandi fasce) tradizionalmente effettuate in Campania, il PTR propone una interpretazione molteplice e variabile in funzione dei diversi punti di vista adottati e delle strategie impostate: l'immagine di una Campania plurale.

Nei confronti delle due principali forme di concettualizzazioni dei territori regionali (quella strutturale e quella reticolare), il PTR formula una chiara opzione a favore della seconda. Nella concezione reticolare il territorio regionale è assunto come composizione e sintesi della molteplicità di immagini derivanti dall'azione strategica condotta dall'insieme degli attori territoriali che concretamente si attivano nella regione. Un più forte ancoraggio ad essa, induce a fare riferimento non esclusivo ad una idea di sviluppo sorretta principalmente dalla infrastrutturazione del territorio o da politiche di sviluppo e di riequilibrio programmate dall'alto, ma ad una visione mista dove questa logica s'incrocia con lo sviluppo di capacità endogene basate anche sull'attivazione locale. O in altri termini, secondo una visione in cui si operi per una combinazione tra componente "soggettiva", determinata da visioni e pratiche di un determinato sistema di attori, e "oggettiva", composta da strutture, per la determinazione di principi e regole di organizzazione insieme di attori e di strutture.

Puntare sulla pluralità delle parti, sulla diversità della realtà territoriale non significa ovviamente legittimare la frammentazione. La frammentazione paesistica - che riguarda sia l'articolazione degli ecosistemi naturali che il paesaggio visivo per l'infittimento delle reti infrastrutturali e per l'accrescersi della dispersione insediativa va invece controllata. Il PTR si propone di farlo soprattutto fornendo ai PTCP gli indirizzi di pianificazione paesistica e con i diversi Quadri Territoriali di Riferimento i complessivi criteri di coerenza.

In questa direzione va intesa la messa a fuoco di cinque Quadri Territoriali di Riferimento, prima descritti, contemporaneamente cognitivi e propositivi. Questi quadri suggeriscono dimensioni diverse (dall'intera regione a parti del territorio contenute), dotate di identità e di relativa autonomia, rispetto alle quali l'istituzione regionale si pone come "rete" di inquadramento, indirizzo, coordinamento e sostegno delle loro specificità.

Per quanto riguarda il primo Quadro Territoriale di Riferimento, esso offre l'occasione per un primo sfondo fisico interpretativo del territorio regionale.

Rispetto a questo sfondo fisico, i dati definitivi sulla popolazione dell'ultimo censimento rafforzano alcune linee di tendenza significative.

L'immagine complessiva della *(re)distribuzione della popolazione* sul territorio regionale vede un triplo movimento:

- un incremento concentrato a nord ovest nel Casertano e ad ovest nel giuglianesse verso il litorale domizio, lungo l'autostrada Napoli-Bari tra Napoli e Avellino e lungo la Napoli-Salerno ad est;
- di decremento nell'Alta Irpinia e a sud-est (Alburni, Alto Calore, Lambro e Mingardo, Bussento);
- di incremento diffuso nel quadrante territoriale compreso tra i quattro sistemi urbani di Napoli, Caserta, Avellino e Salerno.

Questa immagine introduce qualche diversificazione nei confronti dell'addensamento di popolazione ancora fortemente squilibrato nel triangolo Napoli-Caserta-Salerno, e che tenderà ad essere esteso dal sistema di trasporto integrato unico.

In termini aggregati, la popolazione complessiva della regione Campania resta stabile, con un leggerissimo incremento di 16.363 abitanti, che dimezza quello verificatosi nel decennio precedente.

Le grandi città e i loro sistemi continuano ad alleggerirsi.²¹ Fa eccezione la sola Caserta e la direttrice dei comuni verso Capua²². Complessivamente i cinque grandi sistemi urbani hanno perso circa 57.000 abitanti negli ultimi dieci anni e 171.000 dall'81.

A questa riduzione di popolazione partecipa tutta la fascia costiera napoletana, soprattutto verso oriente lungo la direttrice vesuviana. Nei 18 comuni vesuviani della cosiddetta zona rossa ad alto rischio la riduzione di popolazione è di 38.000 abitanti. Si tratta di una buona tendenza che contribuisce a ridurre il rischio Vesuvio, e che la pianificazione territoriale regionale e provinciale si propongono di incoraggiare.

Nel processo di disurbanizzazione dell'area napoletana, crescono i sistemi urbani industriali intermedi lungo l'intero arco in direzione di Aversa, dei comuni settentrionali e verso Nola.

Esclusa l'Alta Irpinia e il Fortore, che decrescono fortemente, crescono tutte le realtà insediative dove si combina la dominante rurale con quella industriale.²³

I comuni dei sistemi dove si combina la componente rurale con quella industriale sono a crescita più intensa, pari a ben 62.000 abitanti e nei vent'anni a quasi 190.000 abitanti. Più di quelli urbano-industriali che crescono rispettivamente di 45.000 e 151.000.

In una situazione di pressoché equilibrio si trovano i comuni dei sistemi a dominante naturalistica²⁴, che si distaccano dal decremento diffuso (circa il 3%) delle zone rurali.

Scomponendo la variazione di popolazione nel saldo naturale (nascite-morti) e nel saldo migratorio, all'interno della provincia di Napoli, ci si accorge che i maggiori flussi migratori si verificano a partire dal capoluogo napoletano, da tutti i comuni costieri, da alcuni comuni della cintura settentrionale (Afragola, Frattamaggiore, Arzano) e da Pomigliano d'Arco e Grumo Nevano. Al contrario il maggior flusso migratorio in entrata si verifica a Giugliano, a Quarto, a Melito, Villaricca, Calvizzano, Qualiano, a occidente, e a Casalnuovo e Cercola nel settore nord-orientale.

Sinteticamente si può dire che emerge l'immagine di una regione dove gli squilibri si vanno attenuando e dove le diversità tendono ad assumere una configurazione non di contrasto ma di possibile armonizzazione.

Ad essa si affianca una consistente diversificazione della *distribuzione delle attività industriali*, in parte accompagnata dalla dislocazione dei distretti industriali e delle aree ASI ed ex L. n. 219/80 e dei servizi.

Dal punto di vista della struttura economica e produttiva del territorio, i dati disaggregati per STS consentono di specificare le indicazioni contenute nel Rapporto 2003 dell'Unioncamere sulle economie e sulle società locali. Questo rapporto individua 10 modelli di sviluppo locale del sistema Italia articolati per province. Le 5 province campane vengono inserite all'interno dei tre modelli che articolano la cosiddetta "potenzialità inespressa" e precisamente quella di Napoli, Caserta e Salerno come "aree urbane a modernità incompiuta", quella di Avellino come "area in cerca di vocazione" e quella di Benevento come area con "accenni di qualità".

Indubbiamente nelle tre aree urbane di Napoli, Caserta e Salerno s'incrociano elementi di sviluppo tra loro contrastanti. Qui è concentrata la gran parte dei comuni oltre la soglia demografica dei 5000 ab, dove si manifesta la più estesa propensione allo sviluppo delle attività terziarie, come dimostra la distribuzione delle u.l. e degli addetti per i servizi e per il

²¹ La riduzione va dal -6,93% per Napoli, al -1,88% per Salerno, allo 0,31% per Benevento e allo 0,04% per Avellino.

²² Infatti, anche per l'influenza del processo di decentramento del sistema napoletano, crescono di oltre il 6%.

²³ Soprattutto il Giuglianese con il 24,27%; seguono la Valle dell'Irno con il 9,02% e il Solofrano con il 7,26%; un leggero incremento interessa anche i comuni interni e l'agro sarnese-nocerino.

²⁴ Alburni, Alto Calore, Matese, Terminio Cervialto.

commercio, molto, ma non esclusivamente legato alla concentrazione della Pubblica Amministrazione.

Complessivamente, nella articolazione delle differenze territoriali assume grande rilevanza un'adeguata considerazione della realtà espressa dai distretti industriali. Essi vanno legittimamente considerati come elementi di diversità dell'organizzazione del territorio da potenziare, non solo all'interno di una logica di sviluppo²⁵, ma anche come fattore strategico per un uso del territorio maggiormente sostenibile, come una delle risposte da perseguire su base sovracomunale ai processi di disordine, prodotti principalmente dalle difficoltà della politica urbanistica comunale, dall'abusivismo edilizio e dalla frammentazione comunale.

Dal punto di vista territoriale assume grande rilevanza la valutazione della *distribuzione del flusso turistico* per destinazione. Le Linee Guida per lo sviluppo turistico della Campania mettono in evidenza la loro elevata concentrazione: oltre il 50% del flusso turistico si indirizza verso le località turistiche della provincia di Napoli, che scende al 44,5% se invece degli arrivi si considerano le presenze. Le tre province costiere (Caserta, Napoli e Salerno) accolgono la quasi totalità della domanda internazionale e appena il 3% dei pernottamenti effettuati da turisti italiani riguarda le province interne di Avellino e Benevento. In particolare, per le prospettive di sviluppo e relative implicazioni territoriali, le Linee Guida mettono in evidenza che il Casertano, nonostante le sue considerevoli potenzialità, attrae soltanto poco più del 5% del flusso turistico interno e una quota ancora inferiore in termini di presenze.

La fortissima concentrazione dei flussi turistici si rivolge alle località turistiche del golfo di Napoli che attraggono più del 40%; di questo più del 20% si dirige nell'isola d'Ischia, segue il capoluogo regionale con l'8,5% e la terza destinazione è rappresentata dalla penisola sorrentina.

Molto inferiore è il livello di concentrazione della provincia di Salerno: la costiera amalfitana supera il 4%, Paestum appena il 2%. La maggiore concentrazione è lungo la fascia costiera tra Paestum e Punta Licosa, e, più a sud, tra Marina di Camerota e Sapri.

In base al tasso di sviluppo della domanda è possibile distinguere raggruppare le aree turistiche della regione in:

- sature (penisola sorrentina, costiera amalfitana, isole del golfo);
- mature (costa cilentana, Napoli);
- in espansione (Cilento interno, Sannio beneventano, Matese);
- potenziali (Irpinia, Alburni, Taburno, Camposauro);
- da riqualificare (area flegrea, litorale domizio, area vesuviana costiera, piana del Sele).

Ma per sostenere adeguatamente l'irrobustimento dell'immagine di una Campania plurale è indispensabile il forte impiego di una moderna politica a favore dell'*agricoltura*. E questo va fatto anche in riferimento a quelle forme di "diffusa e crescente domanda sociale di specificità"²⁶ che si rivolgono verso le aree a bassa intensità insediativa, da assumere non solo in chiave turistica, ma più ampiamente con il rafforzamento di modi di vita che possono concorrere a sostenere un assetto insediativi policentrico, puntando su sicurezza, qualità, ambiente e servizi.²⁷

²⁵ Indubbiamente di grande rilievo se si considera soprattutto il peso percentuale dei distretti in termini di valore aggiunto conseguito attraverso le esportazioni che è pari al 58,3% del totale regionale.

²⁶ Rapporto Censis 2003.

²⁷ Affiancandosi a quella spinta a favore di una produzione regionale agro-alimentare tradizionale che già vede la Campania al 4° posto tra le regioni italiane dopo Toscana, Piemonte e Veneto.

Non va dimenticato che l'agricoltura campana si pone tra i settori più importanti dell'economia regionale, partecipando al valore aggiunto complessivo della regione²⁸. Anche nel panorama agricolo nazionale essa si presenta in una posizione di rilievo.²⁹

Dall'analisi del 5° censimento generale dell'agricoltura (2000) è possibile riscontrare, in sintesi, la presenza complessiva di circa 250.000 aziende agricole, zootecniche e forestali, con una superficie agricola utilizzata (SAU) di circa 599.900 ettari. Rispetto al Censimento del 1990, il numero delle aziende risulta diminuito di 25.931 unità (9,4%), a fronte di una riduzione della superficie totale di 97.926 ettari (9,9%), di cui 62.255 ettari di SAU (9,4%). La riduzione del numero di aziende e la contrazione delle superfici aziendali sono state tra loro proporzionali, cosicché le superfici medie delle aziende localizzate in Campania sono rimaste praticamente invariate rispetto ai valori osservati dal precedente censimento. Il valore medio della SAU resta di 2,4 ettari. Anche l'incidenza della SAU sulla superficie totale delle aziende è variata di poco, aumentando dal 66,7 al 67,1%.

Se ci riferiamo ai Sistemi Territoriali di Sviluppo individuati nel terzo QTR, possiamo riassumere alcuni elementi caratterizzanti la diversità territoriale considerata dal punto di vista dell'agricoltura.

- ***A - Sistemi a dominante naturalistica.***

Il sistema a dominante naturalistica, seppur in presenza di andamenti decrescenti, ha registrato livelli di riduzione sia del numero di aziende (3,22%) sia della SAU (6,56%) a fronte di una superficie agricola territoriale che si è ridotta di 6.617 ettari (8,00%). Complessivamente, quindi, il sistema ha mostrato nel periodo intercensuario segnali incoraggianti in termini di stabilità del settore agricolo.

- ***B - Sistemi a dominante rurale-culturale.***

Il settore agricolo di questi sistemi è caratterizzato da andamenti decrescenti che si sono manifestati sia nella riduzione del numero di aziende (3,91%) sia in quella della SAU (6,97%). Anche per questo sistema, tuttavia, i valori, seppur negativi, risultano certamente inferiori a quelli medi del sistema regionale, prospettando, pertanto, una situazione di lieve debolezza.

- ***C - Sistemi a dominante rurale-manifatturiera.***

Il sistema ha risentito, a livello regionale, della maggiore contrazione di superficie agricola che dal 1990 al 2000 si è ridotta di 31.448 ettari (16,70%) e che si è tradotta in una riduzione della SAU di 19.831 ettari (13,51%); inoltre, essendo il sistema caratterizzato, al contempo, da un elevato numero di aziende, sebbene questo si sia ridotto (9,43%), la SAU media rimane a livelli estremamente bassi a testimonianza di una debolezza strutturale del comparto agricolo caratterizzato da una marcata polverizzazione aziendale.

- ***D - Sistemi urbani.***

I sistemi urbani, insieme a quelli a dominante urbano-industriale, sono quelli in cui, ovviamente, il settore agricolo mostra la maggiore debolezza. Le cause sono riconducibili al carico demografico che grava sulle zone più fertili e alle componenti che incidono sui valori della rendita dei suoli. In particolare, è stata consistente sia la riduzione della SAT (19,22) e della SAU (24,08), sia del numero di aziende agricole (20,99). I dati, che si

²⁸ Con il 3,6 % circa e rappresentando, nel 2000, circa il 3,3% del PIL regionale.

²⁹ Difatti si valuta che la produzione vendibile a prezzi costanti nel 2001 rappresenti il 6,7% della produzione agricola nazionale e si collochi ai primi posti tra le regioni agricole italiane. In termini assoluti la produzione a prezzi costanti ammonta, per il 2001 a 2.807 milioni di euro circa registrando un aumento inferiore all'1% rispetto all'anno precedente.

attestano su valori doppi rispetto alla media regionale, mostrano ampiamente la debolezza del settore agricolo in questi sistemi.

- ***E - Sistemi a dominante urbano-industriale.***

Il sistema si attesta su valori dai quali emerge il basso livello di ruralità che, relativamente alla SAT, è pari al 2,4% rispetto al valore regionale. In linea con la tendenza regionale, quest'ambito ha registrato nel confronto intercensuario sia una riduzione delle aziende (22,40), sia della SAT (20,98%) e della SAU (23,86%). Poiché la contrazione della SAU è stata leggermente maggiore di quella delle aziende, si è ridotta lievemente anche la SAU media (1,88%). Molto significativa è, invece, la riduzione delle giornate lavorative che, attestandosi a 61,78%, mostra la contrazione più forte a livello regionale.

- ***F Sistemi costieri a dominante paesistico ambientale culturale.***

Osservando i dati territoriali, emerge che, il sistema è stato caratterizzato da una riduzione del numero di aziende (9,81%) certamente inferiore alla media regionale, a cui è corrisposta una lievissima contrazione della SAU (0,12%). Come conseguenza di tali tendenze si è verificata una crescita della SAU media (+10,74%). Il sistema, pertanto, seppur in presenza di alcune tendenze negative generalizzate per la Regione Campania, ha mostrato una certa stabilità. Rispetto alla media regionale il sistema sembra essere quello più forte in relazione al settore agricolo.

La complessiva diversificazione territoriale incrocia un ambito di forte tensione nell'uso del suolo connessa sia all'urbanizzazione che all'uso agricolo, che è reso evidente nel trapezio territoriale (sorta di vera e propria "pattumiera" o "cuore infetto" della Campania) a nord tra il Volturno, fino al confine della provincia di Benevento e la fascia settentrionale della provincia di Napoli, dove è massima la concentrazione di siti potenzialmente contaminati.

Il territorio della Campania partecipa pienamente a quel carattere di eccezionale concentrazione di *beni storico-artistici e paesaggistici* di grande valore che caratterizza l'Italia. In particolare di quella vasta diffusione di centri urbani minori e più complessivamente del *patrimonio edilizio storico* (se ci riferiamo all'edilizia costruita prima del 1919), il patrimonio residenziale storico in Italia raggiunge i 2,1 milioni di abitazioni ed è concentrato in quattro regioni (Lombardia, Piemonte, Toscana e Campania) con il 45% del dato complessivo, superiore al corrispondente dato dello stock residenziale complessivo che nelle stesse regioni è del 37,5%.

In questo quadro la Campania raggiungeva al 1991 un numero di abitazioni costruite prima del 1919 di 363.525 pari al 19,34% del totale delle abitazioni. Tale patrimonio si distribuisce nelle cinque province da un massimo del 22,79 % della provincia di Benevento ad un minimo del 15,31% di quella di Avellino, dove pesano le distruzioni del terremoto del 1980. In termini assoluti la quota più rilevante è ovviamente concentrata nella provincia di Napoli con 173.729 abitazioni.

Per contribuire a orientare una corretta politica abitativa, va tenuta nella debita considerazione l'entità del patrimonio "storico" non occupato, che in Campania è di ben 68.105 abitazioni su un totale di abitazioni non occupate che è di 320.020, cioè ben il 17,05% dell'intero patrimonio residenziale. Si tratta di grandezze così rilevanti da suggerire una grande attenzione da parte di tutti gli enti locali per una mirata politica di recupero.³⁰

30 In tale direzione agisce la L.R. "Norme ed incentivi per la valorizzazione dei centri storici della Campania e per la catalogazione dei beni ambientali di qualità paesistica" del 25/9/2002.

È evidente che la valorizzazione del patrimonio residenziale storico, che costituisce una delle risorse rilevanti della Campania plurale, non può essere disgiunta da una più ampia considerazione dell'attività di costruzione dell'edilizia residenziale.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle concessioni ritirate per abitazione di nuova costruzione negli ultimi anni (1998-2000) emerge che la loro consistenza, valutata in rapporto alla popolazione residente, colloca la Campania con le 7.001 al '98, 7.440 al '99 e 6.856 al 2000, ai livelli più modesti rispetto a quello nazionale e delle altre regioni meridionali³¹.

Infine, osservando le *diversità territoriali* dal punto di vista insediativo, nella prospettiva di un assetto policentrico, è possibile individuare tre ambiti territoriali dove risultano assenti centri di dimensione demografica (> 5000ab.) idonei ad una sufficiente polarizzazione insediativa:

- il settore settentrionale della provincia di Benevento (in particolare Alto Tammaro e Monte Maggiore);
- il settore orientale della provincia di Avellino (Alta Irpinia e Valle dell'Ufita);
- il Vallo di Diano (Alburni, Alto Calore, Gelbison Cervati, Lambro e Mingardo, Bussento).

Per la coerenza di azioni, piani e progetti

Attraverso gli elementi di interpretazione della realtà regionale, delle sue dinamiche e delle sue prospettive, restituiti nei cinque Quadri Territoriali di Riferimento, emergono ipotesi e suggerimenti per il futuro, prevalentemente presentati già negli avviati processi di copianificazione come temi di strategie complesse da precisare e implementare nel contesto della pianificazione provinciale e/o dei programmi per lo sviluppo locale.

Questa logica "di accompagnamento" non implica, tuttavia, in nessun senso neutralità o disimpegno rispetto agli obiettivi assunti ed alle scelte compiute.

Ed è a chiarimento di ciò che questa introduzione si conclude qui, con il richiamo dei principali lineamenti di proposta su cui vale la pena di ricondurre l'attenzione degli interlocutori, anche facendo emergere i termini essenziali di talune priorità imposte dal livello di allarme (si pensi, ad esempio, alla numerosità e alla concentrazione territoriale dei siti contaminati) o dal carattere strutturale e fondativo delle opzioni (si pensi alla interconnessione delle reti, sempre per esemplificare) in un contesto reso più dinamico dalle iniziative per la mobilità (su tutte la "metropolitana regionale") e dalle aspettative collegate con nuove articolazioni territoriali delle politiche economiche (dai "distretti industriali" ai progetti del POR).

Le reti, e in primo luogo *la rete ecologica regionale (RER)*, costituiscono il riferimento per l'integrazione delle politiche locali e di quelle settoriali nel contesto più ampio delle politiche regionali.

In particolare attraverso la costruzione della rete ecologica ai diversi livelli (regionale, provinciale e locale) si manifesta la concreta possibilità di sviluppare politiche attive di tutela dell'ambiente e del paesaggio, coinvolgendo in ciò anche la pianificazione di settore. La rete ecologica si configura così come uno strumento programmatico che consente di pervenire ad una gestione integrata delle risorse e dello spazio fisico-territoriale regionale, ivi compreso il paesaggio.

³¹ Dell'ordine dello 0,12% nei confronti di una media nazionale dello 0,26% e meridionale 0,19%, secondo percentuali elaborate sulla base di dati Censis.

Inoltre, estendendo all'intero territorio regionale gli obiettivi del miglioramento della qualità ambientale, della conservazione e dell'incremento della biodiversità e legandoli agli obiettivi di qualità paesistica, la RER diventa lo strumento attraverso cui le politiche di sviluppo sostenibile si avvalgono concretamente del contributo di più soggetti che, partendo dalle realtà locali e settoriali, cooperano al conseguimento di quegli obiettivi.

La costruzione della rete ecologica si avvale di indirizzi che distribuiscono gli interventi sull'intero territorio regionale in maniera capillare, anche se sono privilegiate quelle direttrici che costituiscono gli elementi di collegamento con le realtà extraregionali, sia lungo l'asse longitudinale della penisola italiana (dorsale appenninica e corridoio costiero), sia lungo gli assi trasversali (collegamento Tirreno-Adriatico), coinvolgendo, dunque, sia i "territori della congestione e della frammentazione", concentrati prevalentemente nelle piane costiere, sia quelli spopolati delle montagne calcaree, e per questo più ricchi di qualità ambientale", sia infine quelli della dorsale appenninica arenaceo-argillosa, più desolati ma non per questo meno ricchi di valori paesistici.

In tutti e tre questi "insiemi" i paesaggi naturali e i paesaggi culturali sono integrati alle reti dei trasporti e a quelle dei rischi. Nel primo caso contenendo i fenomeni di frammentazione indotti le grandi infrastrutture stradali e ferroviarie e, se possibile integrandole nella rete. Nel secondo caso agendo principalmente attraverso il recupero dei fenomeni di degrado rilevati, evitando di accentuare il dualismo fra territori della conservazione e territori della trasformazione.

I settori coinvolti sono molteplici. Le politiche residenziali, attraverso la forma degli insediamenti, possono contribuire sia al conseguimento di più elevati livelli di qualità paesistica, sia a contenere i fenomeni di frammentazione ambientale particolarmente intensi nelle aree più densamente abitate. Le politiche agricole, attraverso il mantenimento o l'incremento della biodiversità, nonché attraverso la conservazione delle pratiche agricole all'interno delle aree intercluse negli insediamenti, possono svolgere anch'esse le stesse funzioni attribuite alle politiche residenziali. Anche le politiche industriali possono contribuire agli stessi obiettivi sopra enunciati, sciogliendo il nodo della separatezza fra processi produttivi e territori contermini, integrando gli stabilimenti e le infrastrutture connesse nell'ambiente e nel paesaggio circostanti, sviluppando la costruzione di paesaggi industriali consapevolmente progettati e non casualmente depositati sui territori che li ospitano.

La riflessione sugli *ambienti insediativi*, sviluppata nel secondo Quadro Territoriale di Riferimento, ha evidenziato le possibilità differenti ed articolate di dare in tutta la regione risposte adeguate alla esigenza di perseguire prospettive di riassetto policentrico in una logica di valorizzazione reticolare delle complementarità fra identità locali.

Nella grande area di concentrazione insediativa della pianura fra il Massico e la piana del Sarno ciò si traduce nella necessità di impegnativi programmi di riqualificazione urbano-metropolitana che si dimostrino capaci di coniugare le localizzazioni delle funzioni rare e lo sviluppo dell'intermodalità reticolare con il riassetto dei pesi insediativi connesso con la riduzione dei rischi, da un lato, e con la tutela/valorizzazione integrata della rete ecologica, dall'altro.

Indirizzi non dissimili vanno seguiti negli altri ambienti di pianura costiera, dalla valle del Liri-Garigliano alla piana del Sarno e a quella del Sele, con le cautele richieste dalle specifiche qualità ambientali (nel senso integrato fra natura e cultura che il termine obbligatoriamente comporta, in particolare in Campania) e/o dalle peculiari connotazioni morfologico-insediative.

Ed anche nell'“ambiente” straordinario costituito dall'area sorrentino-amalfitana (al quale sono in tutto assimilabili le isole del Golfo di Napoli) - esclusa per esso ogni possibilità di incremento insediativo da ridistribuzione metropolitana - si fanno certo più stringenti i criteri della tutela, ma non perdono di rilevanza gli indirizzi del riequilibrio policentrico e della reticolarità intermodale.

Nei grandi “ambienti” interni, infine, dall'alto Casertano al Sannio, dall'Irpinia al Cilento, ancora i medesimi indirizzi del riassetto policentrico e della reticolarità intermodale accolgono le specifiche prospettive innovative della costruzione di micro-sistemi urbani (nel Vallo di Diano come nella Valle Caudina, nel Medio Volturno come nel Telesino o nella Baronìa) quali componenti insediative di riequilibrio in territori talora fortemente polarizzati da centri dominanti (i capoluoghi provinciali) e comunque con armatura insediativa tradizionalmente debole.

Quanto emerge dal terzo Quadro Territoriale di Riferimento, riguarda fundamentalmente due aspetti della politica territoriale della Regione.

Il primo si riferisce alla definizione e delimitazione dei **Sistemi Territoriali di Sviluppo** (STS); per la loro definizione si è guardato ai processi in atto di auto-identificazione di territori in rapporto a strategie più o meno settoriali di sviluppo. I 45 STS identificati, rappresentano (anche contemplando loro aggregazioni e suddivisioni) un quadro di riferimento per le politiche di sviluppo locale che investono diverse azioni settoriali d'intervento della Regione (agricoltura, industria, turismo, trasporti, ecc.). Si propone quindi di innescare un processo progressivo di verifica e di riunificazione delle diverse suddivisioni del territorio regionale basate sulle aggregazioni dei territori di più comuni.

Il secondo aspetto si lega strettamente alla dimensione strategica e co-pianificatrice del PTR. Si è avanzata un'ipotesi di “territorializzazione” di alcuni indirizzi strategici, identificando la loro rilevanza in rapporto ai diversi STS. La matrice strategica così ottenuta diventa la base di riferimento per tre ordini di azioni:

- verso la Regione consente di leggere le necessarie integrazioni delle politiche settoriali nei confronti dei diversi territori;
- verso le Province si configura come un indirizzo strategico da considerare nella redazione dei PTCP;
- verso i Sistemi Territoriali di Sviluppo rappresenta una prima base di riferimenti strategici da condividere, precisare ed arricchire per l'avvio di un processo di pianificazione dello sviluppo locale basato su tre fasi (redazione del documento strategico, messa a punto di elementi progettuali e coinvolgimento di attori locali e non, gestione degli interventi e del marketing territoriale anche attraverso agenzie di sviluppo locale).

In alcuni punti del territorio questi indirizzi sono in parte anticipati (talvolta contraddetti) da processi in atto o in previsione, quali la costruzione di grandi infrastrutture o azioni complesse di mitigazione dei rischi ambientali e antropici. La presenza di queste azioni - spesso programmate in autonomia e in una logica settoriale - mette in evidenza un rapporto conflittuale tra i progetti ed una debole coerenza con i diversi assetti territoriali: in questi casi, il PTR definisce “ambiti di attenzione” dove si rende necessaria da parte del pianificatore un'azione di coordinamento tra i progetti e di armonizzazione dei relativi effetti con le diverse dimensioni territoriali già individuate e definite dagli altri QTR.

Nel quadro del nuovo ruolo assunto recentemente dal territorio nelle dinamiche economico-sociali, e segnatamente nei processi programmati per lo sviluppo economico, torna ad emergere con forza il problema della dimensione intermedia di

pianificazione/programmazione.

È evidente la maggior libertà offerta alle regioni a fronte dell'attuale ordinamento che non solo prevede la copertura completa dell'intero territorio con piani urbanistici e piani territoriali di coordinamento, ma intesta anche – salvo i casi eccezionali delle aree metropolitane – gli uni ai comuni e gli altri alle province. Tale maggior libertà cerca evidentemente la sua giustificazione nella straordinaria varietà di situazioni e problematiche oggi riconoscibili nelle concrete vicende di promozione dello sviluppo locale segnate dalle specificità dei territori, sì da far ritenere – in una prospettiva in cui si privilegino in assoluto le ragioni dell'economia – che sia opportuno ritagliare ambiti, strumenti e soggetti di pianificazione su misura delle specifiche strategie di sviluppo e del partenariato che le anima.

In Campania, il complesso degli orientamenti politici assumono uno scenario di riferimento che, considerando le ragioni dello sviluppo economico accanto e in relazione a quelle della tutela dell'ambiente, prevedono l'ordinaria corrispondenza fra strumenti di pianificazione e livelli istituzionali e quindi la copertura dell'intero territorio da piani urbanistici e piani territoriali. E tuttavia non si intende restare chiusi rispetto alle esigenze di iniziativa, specificità e flessibilità poste dalle energie impegnate oggi nelle strategie per lo sviluppo locale. In tale direzione, il PTR ha proposto alcune linee di riflessione, concretate in tre dei cinque “quadri territoriali di riferimento” per il PTR: una linea volta alla esplorazione degli Ambienti Insediativi, cioè degli ambiti delle scelte strategiche con tratti di lunga durata (e dei conseguenti interventi “strutturanti”, ivi inclusi quelli connessi con le necessità di coordinamento interprovinciale), in coerenza con il carattere dominante a tale scala delle componenti ambientali e delle trame insediative; l'altra linea di riflessione tesa all'accompagnamento delle iniziative strategiche dal basso con esplicito raccordo con i Sistemi Territoriali di Sviluppo; infine i Campi Territoriali Complessi.

La definizione del quadro dei ***campi territoriali complessi*** ha individuato ambiti dove la criticità delle situazioni in essere o previste, per l'evidenza di incroci “critici” tra i valori definiti dagli altri QTR, sollecita la promozione da parte della Regione di azioni particolarmente delicate e prioritarie improntate ad un governo integrato e intersettoriale delle trasformazioni, basato sulla cooperazione interistituzionale tra Enti e soggetti locali. In questi ambiti è necessario che la Regione operi un'azione di indirizzo attraverso azioni specifiche, che abbiano un respiro territoriale ed una dimensione strategica.³²

È possibile porre l'accento anche su iniziative di innovazione istituzionale in direzione dell'aggregazione, almeno funzionale, di comuni per le articolazioni degli strumenti e delle politiche di governo del territorio (quinto Quadro Territoriale di Riferimento per il PTR) anche in rapporto alle novità delle concrete vicende dei partenariati locali e non più solo alle dibattute questioni delle aree metropolitane. In questa logica, è possibile ipotizzare che in alcuni ambiti specifici – ed in particolare nei campi territoriali complessi – le attività di pianificazione siano interamente a carico dell'Istituzione Regionale, sia pure in una pratica di concertazione interistituzionale, che assume il compito di programmare le azioni di trasformazione territoriale, e di coordinare le strategie di sviluppo economico e di regolare l'interazione concertata tra i diversi soggetti istituzionali, pubblici e privati. In tal modo

³² Il caso paradigmatico che esplicita il senso e la funzione dei CTC, è il “*Rischio-Vesuvio*” dove, attraverso un quadro di delibere di Giunta Regionale e la L.R. n. 21/2003, è stata varata una manovra di pianificazione territoriale basata sul dialogo istituzionale, che agisce direttamente sulla trasformazione insediativa. Infatti la prospettiva della decompressione insediativa e della riqualificazione strutturale della “zona rossa” non risultano essere pratiche episodiche o frammentate, quanto azioni coerenti ad una finalità perseguita attraverso una programmazione rigorosa, con una precisa corrispondenza istituzionale ed un inquadramento territoriale coerente con gli indirizzi del PTR.

potrebbe delinarsi una chiara impostazione del processo di pianificazione nell'ambito delle articolazioni del governo del territorio, capace di coniugarsi con l'attenzione alle innovazioni per il sostegno delle dinamiche sociali ed economiche *bottom up*.

Analogo discorso vale per la mitigazione del rischio dovuto ai siti potenzialmente contaminati, la cui urgenza è aggravata dal fatto che, in alcune aree, questi pericolosi detrattori ambientali si incrociano con zone interessate da densi programmi di implementazione di reti infrastrutturali (per esempio nella provincia casertana tra la fascia litoranea e le aree più interne) o da delicati valori della rete ecologica. Per gestire la presenza di questi rischi, nella definizione dei CTC, viene proposto un modello di valutazione dei relativi effetti territoriali come strumento indispensabile per modularne le relazioni con le diverse dimensioni del territorio regionale.

Infine, in un auspicabile processo di polarizzazione e riequilibrio del territorio regionale, la previsione del nuovo aeroporto di Grazianise pone all'evidenza del pianificatore gli effetti di agglomerazione che la attrattività territoriale di questa funzione andrà a determinare, ed al contempo le potenzialità che il necessario incremento delle infrastrutture che interesseranno questo nodo dispiegano rafforzando il criterio dell'interconnessione con potenziali effetti di razionalizzazione e di potenziamento delle connessioni infrastrutturali che potranno verificarsi nell'alto Casertano, e più in generale in relazione all'accessibilità dell'area metropolitana di Napoli.

Dunque la definizione dei CTC, come ambito di operatività intermedia della pianificazione regionale, si basa sulla valutazione degli effetti territoriali delle trasformazioni, per determinare ambiti di attenzione in cui la trasformazione in atto possa essere valorizzata in coerenza con le forme di sviluppo in progress e con le diverse attitudini o domande di trasformazione che emergono dai processi di sviluppo locale. La finalità di questi ambiti è quella di favorire la compatibilità tra le azioni previste o in fase di programmazione con il territorio e di definire criteri ed obiettivi perché tali azioni siano, per quanto possibile, coerenti e radicate alla natura degli "ambienti insediativi" interessati, in modo da orientare ed indirizzare la progettualità locale.

INTRODUZIONE

ALLE LINEE GUIDA PER IL PAESAGGIO

La definizione nel Piano Territoriale Regionale (PTR) di Linee guida per il paesaggio in Campania risponde a tre esigenze specifiche:

- adeguare la proposta di PTR e le procedure di pianificazione paesaggistica in Campania ai *rilevanti mutamenti intervenuti nella legislazione internazionale* (Convenzione Europa del Paesaggio, ratificata dallo Stato italiano con la legge 9 gennaio 2006 n. 14), *ed in quella nazionale*, con l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 come modificato dall'art. 14 del D.Lgs. 24 marzo 2006 n. 157);
- definire direttive, indirizzi ed approcci operativi per una effettiva e coerente attuazione, nella pianificazione provinciale e comunale, dei *principi di sostenibilità, di tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, dei paesaggi, dello spazio rurale e aperto e del sistema costiero*, contenuti nella legge L.R. 16/04;
- dare risposta alle osservazioni avanzate in seno alle Conferenze provinciali di pianificazione, richiedenti l'integrazione della proposta di PTR con un *quadro di riferimento strutturale*, supportato da *idonee cartografie*, con valore di *statuto del territorio regionale*.

Con le Linee guida per il paesaggio in Campania, la Regione applica all'intero suo territorio i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, definendo nel contempo il quadro di riferimento unitario della pianificazione paesaggistica regionale, in attuazione dell'articolo 144 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In particolare, le Linee guida per il paesaggio in Campania:

- forniscono criteri ed indirizzi di tutela, valorizzazione, salvaguardia e gestione del paesaggio per la pianificazione provinciale e comunale, finalizzati alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, come indicato all'art. 2 della L.R. 16/04;
- definiscono il quadro di coerenza per la definizione nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) delle disposizioni in materia paesaggistica, di difesa del suolo e delle acque, di protezione della natura, dell'ambiente e delle bellezze naturali, al fine di consentire alle province di promuovere, secondo le modalità stabilite dall'art. 20 della citata L. R. 16/04, le intese con amministrazioni e/o organi competenti;
- definiscono gli indirizzi per lo sviluppo sostenibile e i criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio, in attuazione dell'art. 13 della L.R. 16/04.

Attraverso le Linee guida per il paesaggio in Campania la Regione indica alle Province ed ai Comuni un percorso istituzionale ed operativo coerente con i principi dettati dalla Convenzione europea del paesaggio, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e dalla L.R. 16/04, definendo direttive specifiche, indirizzi e criteri metodologici il cui rispetto è cogente ai fini della verifica di coerenza dei piani territoriali di coordinamento provinciali (PTCP), dei piani urbanistici comunali (PUC) e dei piani di settore, da parte dei rispettivi organi competenti, nonché per la valutazione ambientale strategica prevista dall'art 47 della L.R. 16/04.

Le disposizioni contenute nelle Linee guida per il paesaggio in Campania sono specificatamente collegate con la cartografia di piano, la quale:

- costituisce indirizzo e criterio metodologico per la redazione dei PTCP e dei PUC e rappresenta il quadro di riferimento unitario per la pianificazione paesaggistica, la verifica di coerenza e la valutazione ambientale strategica degli stessi, nonché dei piani di settore di cui all'art. 14 della L.R. 16/04;

- definisce nel suo complesso la *carta dei paesaggi della Campania*, con valenza di *statuto del territorio regionale*, inteso come quadro istituzionale di riferimento del complessivo sistema di risorse fisiche, ecologico-naturalistiche, agroforestali, storico-culturali e archeologiche, semiologico-percettive, nonché delle rispettive relazioni e della disciplina di uso sostenibile che definiscono l'identità dei luoghi;
- rappresenta la base strutturale per la redazione delle cartografie paesaggistiche provinciali e comunali.

Le procedure di pianificazione paesaggistica definite dalle Linee guida prevedono l'attivazione di processi decisionali ascendenti, con la possibilità per i comuni e le province, sulla base delle analisi effettuate a scale di maggior dettaglio e dei risultati dei processi di partecipazione locale, di proporre modificazioni al quadro di pianificazione regionale, secondo le modalità previste dall'art. 11 della L.R. 16/2004 (Flessibilità della pianificazione sovraordinata). L'approccio delineato appare coerente con il principio di *sussidiarietà*, che richiede che le decisioni siano prese alla scala più idonea ai fini della loro effettività ed efficacia, e comunque la più vicina alle popolazioni interessate.

Il quadro di riferimento metodologico e normativo

1. Il contesto in cui si collocano le Linee guida

1.1. I principali riferimenti giuridici

La Legge regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 "Norme per il Governo del territorio della Campania", dispone che (...) *la Regione approva il Piano territoriale regionale nel rispetto della legislazione statale e della normativa comunitaria vigenti nonché della Convenzione europea del paesaggio*. (Articolo 13.1).

Considerato il fatto che le presenti Linee guida costituiscono parte integrante del Piano territoriale regionale, la Convenzione europea del paesaggio, (di seguito: CEP) - trattato internazionale entrato in vigore in Italia il 1° settembre 2006, sulla base della Legge di ratifica n. 14 del 9 gennaio dello stesso anno – rappresenta quindi uno dei principali riferimenti giuridici del presente documento.

Su queste basi, determinata a rispettare ed eseguire, ai sensi dell'Articolo 117 della Costituzione, gli accordi internazionali stabiliti dallo Stato, la Regione tramite le Linee guida ha inteso fornire il quadro tecnico-amministrativo di riferimento ai fini di un'adeguata applicazione della Legge n. 14/2006.

Il testo è stato elaborato in attuazione delle rilevanti disposizioni costituzionali (segnatamente l'Articolo 9, secondo comma), nel rispetto della *Parte terza* del Decreto legislativo del 22 gennaio 2004 n. 42, così come modificato dal Decreto legislativo n. 157 del 24 marzo 2006 (di seguito: Codice dei beni culturali e del paesaggio) e delle altre norme di legge applicabili.

Oltre alla CEP, nell'elaborazione delle Linee guida sono stati tenuti presenti numerosi documenti di fonte comunitaria, tra cui, in particolare:

- lo "Schema di Sviluppo Spaziale Europeo" (Potsdam, 10-11 maggio 1999 - ISBN 92-828-7659-4);
- il "Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea - Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta" (COM/2001/31);
- la Comunicazione della Commissione "Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano" (COM/2005/718);
- le Direttive sulla valutazione di impatto ambientale relative ai progetti (97/11/CE) e ai piani e programmi (2001/42/CE);
- la Comunicazione della Commissione "Strategia tematica per l'uso sostenibile delle

risorse naturali” (COM/2005/670)

- la Direttiva sulla “Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche” (92/43/CEE);
- il Regolamento del Consiglio sul “Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale” (n. 1698/2005);
- la Decisione del Consiglio relativa agli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale - Periodo di programmazione 2007–2013 (n. 5966/06);
- la proposta di Direttiva comunitaria per la protezione del suolo (COM/2006/232);
- la Comunicazione della Commissione sulla “Gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l’Europa” (COM/2000/547);
- la Risoluzione del Consiglio relativa ad una “Strategia forestale per l’Unione europea” (1999/C 56/01);

Sul piano del diritto internazionale, le Linee guida sono state approvate tenendo debito conto dei seguenti documenti:

- la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell’ambiente naturale in Europa (Berna, 19 settembre 1979);
- la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d’Europa (Granada, 3 ottobre 1985);
- la Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico (rivista) (La Valletta, 16 gennaio 1992);
- la Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle comunità o autorità territoriali (Madrid, 21 maggio 1980) e i suoi protocolli additivi;
- la Carta europea dell’autonomia locale (Strasburgo, 15 ottobre 1985);
- la Convenzione sulla diversità biologica (Rio, 5 giugno 1992);
- la Convenzione riguardante la tutela del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972);
- la Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale (Aarhus, 25 giugno 1998).

1.2. La Convenzione europea del paesaggio

Considerato il suo carattere vincolante, la CEP introduce in materia di paesaggio dei principi suscettibili di modificare in profondità le politiche e la strumentazione giuridico - amministrativa degli Stati contraenti, con degli effetti significativi anche per quanto riguarda le responsabilità istituzionali degli enti territoriali competenti.

Tenuto conto dell’importanza socio-economica, culturale ed ambientale attribuita al paesaggio, l’obiettivo principale della CEP è quello di promuoverne la salvaguardia, la gestione e/o l’assetto del paesaggio in ogni parte del territorio degli Stati che vi hanno aderito. Questi devono infatti impegnarsi a *riconoscere giuridicamente il paesaggio quale componente essenziale dell’ambiente di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale, e fondamento della loro identità* (Articolo 5.a).

Nella prospettiva della realizzazione di questo obiettivo, la CEP stabilisce che essa *si applica a tutto il territorio degli Stati contraenti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e peri-urbani. Comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati* (Articolo 2).

Se correttamente applicati, gli articoli sopraccitati hanno come conseguenza che le autorità responsabili, a qualunque livello istituzionale, sono tenute a prendersi pubblicamente cura del paesaggio ai fini della sua qualità, in ogni caso ed in ogni luogo, anche se questo risulta già degradato o sprovvisto di qualità particolari.

In questa direzione, la CEP favorisce esplicitamente l'adozione di modelli particolari di ripartizione delle funzioni pubbliche e del loro concreto esercizio; a questo proposito, indica che *ogni Stato applica la Convenzione secondo la ripartizione delle competenze che gli è propria, conformemente ai propri principi costituzionali ed alla propria organizzazione amministrativa, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tenendo conto della Carta europea dell'autonomia locale* (Articolo 4).

Sul piano interno, la CEP vincola gli Stati contraenti ad adottare delle *politiche del paesaggio* tramite l'adozione di una serie di *misure specifiche* (Articoli 5.b e 6). Tali misure sono da applicarsi - come si avrà modo di precisare rispetto alle procedure relative all'intervento pubblico sul paesaggio da parte degli enti territoriali - in maniera concomitante. Esse comprendono delle attività di:

Sensibilizzazione;

Formazione ed educazione;

Identificazione e caratterizzazione;

Formulazione di Obiettivi di qualità paesaggistica;

Intervento.

Si tratta di un *processo decisionale pubblico unitario* che, considerata l'esigenza di coinvolgere le popolazioni interessate, di preferenza deve realizzarsi a livello territoriale. Per avere successo, tale processo deve essere in grado di esprimere un *progetto di pubblico intervento sul paesaggio socialmente condiviso*; ovvero una *visione prospettica condivisa delle parti di territorio sulle quali si desidera intervenire paesaggisticamente*.

Per i soggetti e la popolazione interessata questa visione deve rappresentare la motivazione psicologica e sociale di tutto il processo; e questo sia quando il progetto in questione è suscettibile di tradursi in un'azione di conservazione del paesaggio, che quando prevede interventi di gestione-governo; sia quando sbocca in attività di valorizzazione-restauro, che quando è all'origine di nuovi paesaggi.

Le presenti Linee guida forniscono delle indicazioni affinché le misure sopracitate - concepite e realizzate attraverso piani opportunamente elaborati sotto la responsabilità degli enti territoriali competenti - possano essere attuate in Campania nell'assoluto rispetto dei principi stabiliti dalla CEP.

2. L'impegno delle Regione per l'attuazione della CEP

Fortemente motivata dalla portata innovativa della CEP e dalla sua idoneità a rappresentare uno strumento in grado di fornire risposte adeguate in vista dello *sviluppo sostenibile* delle proprie comunità, la Regione considera le disposizioni di questo trattato un riferimento imprescindibile per l'organizzazione delle attività di pianificazione territoriale e paesaggistica a livello regionale, provinciale e comunale.

Nel corso degli ultimi anni, la Giunta regionale ha quindi avviato le necessarie misure politiche ed amministrative affinché le attività di pianificazione realizzate sul proprio territorio siano, ad ogni livello, costantemente in linea con i principi e gli obiettivi della CEP.

In questo contesto, il 2 luglio 2005, dopo averlo attivamente promosso, la Giunta, tramite la Delibera n°1475 del 14 novembre 2005, ha siglato un *Accordo* con i principali enti ed organismi pubblici competenti *per l'attuazione della CEP in Campania* (documento conosciuto anche sotto il nome di *Carta di Padula*).

È significativo notare che, oltre alla Regione hanno preso parte a questo accordo: la Soprintendenza regionale ai beni culturali e al paesaggio della Campania; le Province di Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno; il Parco nazionale del Vesuvio; il Parco nazionale del Cilento e del Vallo di Diano; i parchi regionali della Campania; il Parco metropolitano delle Colline di Napoli; la Direzione generale – Ufficio scolastico regionale del MIUR Campania.

Tramite questo Accordo, la Regione si è impegnata *a promuovere ed attuare i principi della Convenzione europea del paesaggio nel territorio della Campania; ad esercitare le [proprie] attribuzioni in materia di paesaggio attenendosi scrupolosamente ai principi contenuti nella Convenzione; a vigilare sull'esercizio delle competenze in materia paesistica da parte degli enti eventualmente da loro sub-delegati, in osservanza dei detti principi e [dell'] Accordo; ad attivare processi di collaborazione costruttiva fra l'insieme delle pubbliche amministrazioni presenti sul territorio, di ogni livello, aventi competenza istituzionale in materia di paesaggio (Articolo 2).*

Nello stesso Accordo, la Regione, di concerto con gli altri enti coinvolti, ha deciso di promuovere l'elaborazione, a cura dell'Assessorato del Governo del Territorio – di Linee guida per la tutela e valorizzazione del paesaggio della Campania, quale documento politico di riferimento per gli atti ufficiali [degli enti parti dell'Accordo] che, direttamente o indirettamente, riguardino o abbiano ripercussioni sul paesaggio”. Secondo l'Accordo, il documento sopraccitato deve esprimere in maniera concreta e coerente, tenendo presente il quadro stabilito in materia a livello nazionale, una ‘politica del paesaggio’ per la Campania, indicando i principi generali, le strategie e gli orientamenti che consentano l'adozione da parte degli enti competenti di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e/o progettare il paesaggio in tutto il territorio regionale (Articolo 3).

Tenuto conto del contesto giuridico-istituzionale sopradescritto ed in considerazione della volontà politica espressa, tramite la Delibera n. 2095 del 29 dicembre 2005, la Giunta regionale ha deciso di procedere alla redazione delle presenti Linee guida, di una *Carta dei Paesaggi della Campania* e all'adeguamento della *proposta di Piano territoriale regionale* adottata dalla stessa Giunta con deliberazione n. 287 del 25 febbraio 2005.

2.1. Gli obiettivi

In Campania, il paesaggio rappresenta una componente essenziale dell'ambiente di vita delle popolazioni, fondamento della loro identità, espressione della diversità del loro patrimonio culturale e naturale ed occasione di benessere individuale e sociale. La sua qualità può favorire attività economiche ad alto valore aggiunto nel settore agricolo, alimentare, artigianale, industriale e dei servizi, permettendo un sviluppo economico fondato su un uso sostenibile del territorio, rispettoso delle sue risorse naturali e culturali. In ogni parte del territorio regionale, il paesaggio costituisce un elemento importante per la qualità di vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nelle aree degradate come in quelli di grande qualità, nei luoghi considerati di eccezionale pregio, come in quelli della vita quotidiana.

Nonostante l'importanza riconosciuta delle funzioni del paesaggio, in Campania esso è vittima di un degrado crescente e diffuso, provocato da un uso del territorio che il più delle volte non ha tenuto conto dei valori che il paesaggio è suscettibile di esprimere in termini economici, sociali, culturali ed ambientali.

Le Linee guida si pongono quindi l'obiettivo di orientare l'azione delle pubbliche autorità le cui decisioni hanno un'incidenza diretta o indiretta sulla dimensione paesaggistica del territorio regionale, con specifico riferimento alla pianificazione provinciale, comunale e di settore. A questo fine, quale parte integrante del Piano territoriale regionale e riferimento

essenziale per la realizzazione della *Carta dei paesaggi della Campania*, le Linee guida indicano innanzitutto i *principi fondamentali* ed i *criteri* che devono essere osservati da province e comuni ai fini:

- dell'adozione di misure specifiche volte alla salvaguardia, alla gestione e/o all'assetto del paesaggio con riferimento all'intero territorio regionale;
- dell'integrazione della considerazione per la qualità del paesaggio in tutte le decisioni pubbliche che riguardano il territorio;
- della partecipazione democratica delle popolazioni alla definizione ed alla realizzazione delle misure e decisioni pubbliche sopracitate.

Alla luce di tali principi e criteri, le Linee guida indicano il *percorso metodologico* che si impone; definiscono i quadri di inquadramento strutturale delle risorse fisiche, ecologico-naturalistiche, agroforestali, storico-culturali e archeologiche; definiscono delle *strategie per il paesaggio in Campania*, esprimendo infine *indirizzi di merito per la pianificazione provinciale e comunale*.

2.2. I principi fondamentali

La promozione della qualità del paesaggio in ogni parte del territorio regionale rappresenta un obiettivo prioritario della Regione Campania. Al fine di realizzare questo obiettivo, le decisioni pubbliche suscettibili di avere degli effetti diretti o indiretti sulla dimensione paesaggistica del territorio regionale, sono prese dagli enti territoriali della Campania nel rispetto dei seguenti principi:

- a) *sostenibilità*, come carattere degli interventi di trasformazione del territorio ai fini della conservazione, della riproducibilità e del recupero delle risorse naturali e culturali, fondamento dello sviluppo e della qualità di vita delle popolazioni presenti e future;
- b) *qualificazione dell'ambiente di vita*, come obiettivo permanente delle pubbliche autorità per il miglioramento delle condizioni materiali e immateriali nelle quali vivono ed operano le popolazioni, anche sotto il profilo della percezione degli elementi naturali ed artificiali che costituiscono il loro contesto di vita quotidiano;
- c) *minor consumo del territorio e recupero del patrimonio esistente*, come obiettivo che le pubbliche autorità devono perseguire nell'adottare le decisioni che riguardano il territorio ed i valori naturali, culturali e paesaggistici che questo comprende, segnatamente nel momento in cui esaminano la fattibilità, autorizzano o eseguono progetti che comportano la sua trasformazione;
- d) *sviluppo endogeno*, come obiettivo da realizzare con riferimento agli obiettivi economici posti tramite la pianificazione territoriale al fine di valorizzare le risorse locali e la capacità di autogestione degli enti pubblici istituzionalmente competenti rispetto a tali risorse;
- e) *sussidiarietà*, come criterio nella ripartizione delle competenze e delle funzioni pubbliche relative alla gestione del territorio affinché, di preferenza, le decisioni siano prese dagli enti più vicini alle popolazioni. L'assegnazione di competenze ad altre autorità deve essere giustificata dalla necessità di preservare interessi pubblici facenti capo a comunità più grandi e tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia;
- f) *collaborazione inter-istituzionale e copianificazione*, quali criteri e metodi che facilitano una stabile e leale cooperazione tra i diversi livelli amministrativi, in senso verticale e orizzontale,

tenendo conto della necessità di combinare interesse pubblici di livello territoriale differente e facenti capo a comunità di diversa grandezza (locali, regionale, nazionale, internazionale) ed utilizzando i processi relativi all'Agenda 21 locale;

- g) *coerenza dell'azione pubblica* quale modo per armonizzare i diversi interessi pubblici e privati relativi all'uso del territorio affinché, ogni volta che ciò è possibile, l'interesse delle comunità più piccole possa contribuire positivamente all'interesse delle comunità più grandi e viceversa;
- h) *sensibilizzazione, formazione e educazione*, quali processi culturali da attivare e sostenere a livello pubblico e privato al fine di creare o rafforzare la consapevolezza dell'importanza di preservare la qualità del paesaggio quale risorsa essenziale della qualità della vita;
- i) *partecipazione e consultazione*, come occasione di conoscenza delle risorse comuni del territorio da parte delle popolazioni anche mediante programmi di progettazione partecipata e comunicativa e di modalità decisionali fondate su meccanismi democratici.

2.3. La procedura di pianificazione paesaggistica in Campania ai differenti livelli istituzionali

Il processo di pianificazione paesaggistica avviene in Campania con le modalità schematizzate in fig. 1. Le attività di identificazione e valutazione dei paesaggi, di definizione degli obiettivi di qualità paesistica e delle politiche di salvaguardia e gestione vengono condotte all'interno di un processo istituzionale:

- *ad attivazione politico-tecnica*
- *ad implementazione partecipata*
- *multilivello e multiscala.*

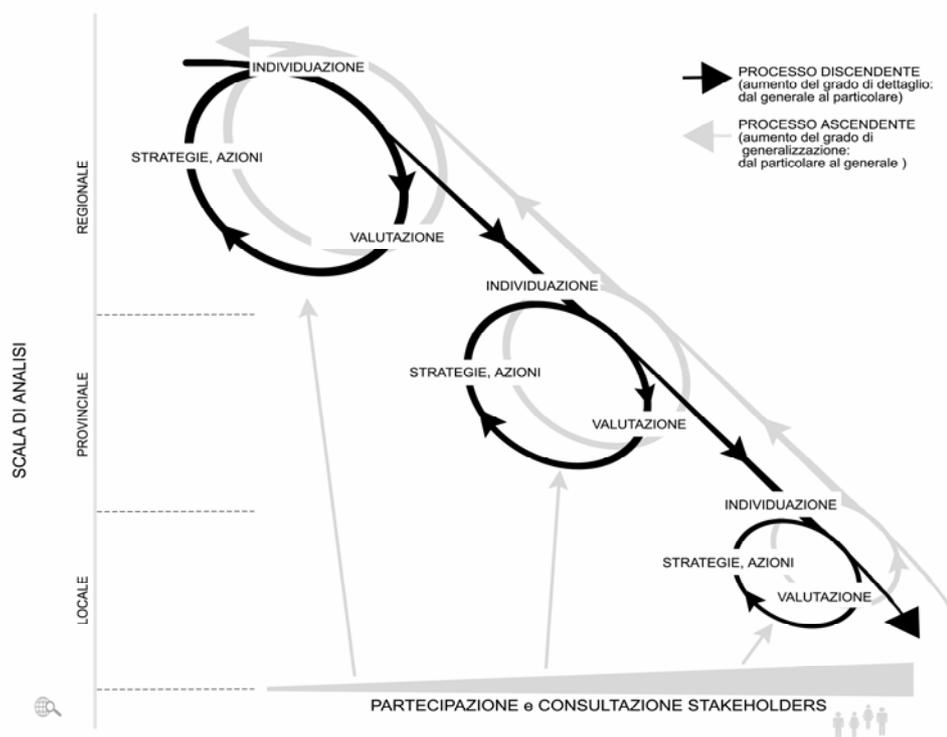


Fig. 1. La procedura di pianificazione paesaggistica in Campania ai differenti livelli istituzionali

Un processo ad attivazione politico-technica.

Alla base del processo è la decisione politica della Regione Campania di inserire trasversalmente le tematiche paesistiche nei processi di pianificazione ai differenti livelli. Tale decisione è stata formalizzata sul versante europeo con l'adesione alla RECEP, su quello interno con la stipula della Carta di Padula e con la decisione di integrare la proposta di PTR con la realizzazione di una Carta dei paesaggi regionali e di Linee guida per il paesaggio in Campania³³.

Un processo ad implementazione partecipata.

Le osservazioni alla proposta di PTR sono state raccolte nell'ambito di Conferenze provinciali di pianificazione, che hanno rappresentato un importante momento di consultazione e partecipazione. Le osservazioni formulate in seno alle conferenze sono state valutate e di esse si è tenuto conto nella redazione della versione definitiva del PTR. Tale metodo si tramuterà in prassi ordinaria, con l'istituzione, a livello regionale, di una Conferenza permanente di pianificazione.

Un processo multilivello e multiscala.

Così come schematizzato in fig. 1, le attività di identificazione e valutazione dei paesaggi così come la definizione degli obiettivi e delle strategie paesaggistiche avvengono, alla scala appropriata di analisi, ai diversi livelli istituzionali. Esse si sviluppano lungo un flusso *discendente* ed un flusso *ascendente*:

- lungo il flusso discendente, la regione definisce, con le presenti Linee guida, i quadri strutturali di riferimento delle risorse ecologico-naturalistiche, agroforestali e storico-culturali, unitamente allo schema di articolazione dei paesaggi regionali: a partire da tali inquadramenti le province identificano, all'interno dei PTCP, gli ambiti di paesaggio provinciali. Un analogo procedimento viene attuato dai comuni nei confronti degli inquadramenti paesaggistici definiti a scala provinciale.
- Lungo il flusso ascendente, i comuni e le province possono, sulla base delle analisi effettuate a scale di maggior dettaglio e dei risultati dei processi di partecipazione locale, proporre modificazioni dei quadri strutturali di riferimento e dello schema di articolazione dei paesaggi regionali, secondo le modalità previste dall'art. 11 della L.R. 16/2004 (Flessibilità della pianificazione sovraordinata).

L'approccio delineato appare coerente con il principio di *sussidiarietà*, che richiede che le decisioni siano prese alla scala più idonea ai fini della loro effettività ed efficacia, e comunque la più vicina alle popolazioni interessate.

All'interno del processo avanti delineato, le province e i comuni, utilizzando gli opportuni strumenti di pianificazione, provvedono in particolare a:

- a) sensibilizzare le comunità residenti ed i visitatori abituali, quali popolazioni interessate, sull'importanza socio-economica, culturale ed ambientale del paesaggio e l'opportunità di preservarne o valorizzarne al meglio la qualità;
- b) identificare i paesaggi sulla base degli inquadramenti strutturali e dello schema di articolazione dei paesaggi della Campania contenuti nelle presenti Linee guida, analizzandone le caratteristiche, le dinamiche e le pressioni che li modificano, descrivendone e prevedendone

³³ Delibera G.R. n. 1475 del 4.11.05. "Linee Guida per la individuazione, tutela e valorizzazione dei paesaggi della Campania", Realizzazione di cartografie tematiche e servizi di consulenza specialistica per la predisposizione della Carta dei Paesaggi Campani.

le trasformazioni, tenendo anche conto della percezione del territorio da parte delle popolazioni interessate in accordo con i principi della CEP,

- c) caratterizzare i paesaggi identificati, tenendo conto degli aspetti strutturali fisici, ecologico-naturalistici, agroforestali, storico-culturali e archeologici, nonché dei valori particolari che sono loro attribuiti dalle popolazioni interessate;
- d) formulare, previa apposita consultazione pubblica, specifici obiettivi di qualità paesaggistica per i paesaggi identificati e caratterizzati;
- e) individuare gli interventi necessari per realizzare gli obiettivi sopraccitati. Tenuto conto delle rilevanti disposizioni della CEP, gli interventi potranno prendere la forma di azioni di: salvaguardia, intesa come azioni di conservazione e mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici dei paesaggi, giustificate dal loro valore patrimoniale derivante dalla loro configurazione naturale e/o dall'intervento umano; gestione, intesa come azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggi al fine di orientare ed armonizzare le trasformazioni dovute alle evoluzioni sociali, economiche ed ambientali; assetto, inteso come azioni fortemente lungimiranti volte alla valorizzazione, al restauro o al rinnovo dei paesaggi;
- f) individuare gli strumenti per realizzare gli interventi sopraccitati.

In via complementare, gli stessi enti territoriali sono chiamati ad integrare la considerazione per la qualità del paesaggio in tutte le loro decisioni relative all'assetto territoriale ed urbanistico, alle questioni culturali, ambientali, agricole, sociali ed economiche, ed in ogni altra decisione che possa avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.

2.4. Le responsabilità regionali

Tenuto conto dei principi ed i criteri sopradescritti, le autorità competenti della Regione:

- a) esercitano le proprie competenze legislative ed amministrative, segnatamente per quanto riguarda i propri piani territoriali e di settore, attenendosi scrupolosamente ai principi contenuti nella CEP e nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.
- b) si impegnano a far rispettare i principi della CEP, ormai integrati in una legge dello Stato, sull'intero territorio regionale, vigilando sull'esercizio delle competenze da parte degli enti delegati e sub-delegati;
- c) attivano processi di collaborazione stabile e costruttiva fra l'insieme delle pubbliche amministrazioni presenti sul territorio, di ogni livello, aventi competenza istituzionale in materia di paesaggio attraverso l'istituzione di una Conferenza permanente di pianificazione;
- d) cooperano con l'insieme delle amministrazioni pubbliche competenti per le attività di pianificazione, tutela, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio e di gestione dei relativi interventi;
- e) intraprendono approfondite e sistematiche attività di formazione e di educazione in materia di paesaggio su scala regionale;
- f) adottano le decisioni finalizzate alla salvaguardia, la gestione e l'assetto del paesaggio in collaborazione con l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, la cui istituzione è prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Allo scopo di favorire l'applicazione concreta delle presenti Linee guida, le autorità competenti della Regione si impegnano a:

- a) istituire un Osservatorio regionale per il paesaggio;
- b) contribuire attivamente alle attività della Rete europea degli enti territoriali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio, costituita il 30 maggio 2006 a Strasburgo sotto l'egida del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa;
- c) promuovere la partecipazione degli enti territoriali della Campania al Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa, previsto dall'Articolo 11 della CEP.

2.5. Le responsabilità degli enti locali

I Piani territoriali di coordinamento provinciali (di seguito: PTCP) e gli strumenti urbanistici dei comuni sono elaborati ed approvati, in seno ad ogni provincia, in maniera coordinata tra loro.

I PTCP e gli strumenti urbanistici comunali sono redatti osservando i criteri metodologici e gli indirizzi contenuti nelle presenti Linee guida, e sono corredati di una documentazione cartografica in grado di combinare le componenti strutturali del territorio ed il risultato della percezione che di queste componenti hanno le popolazioni interessate, utilizzando a questo scopo i processi dell'Agenda 21 locale e i programmi di progettazione partecipata e comunicativa.

2.6. Lo stato della pianificazione paesaggistica in Campania all'atto della approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'articolo 9 della Costituzione enuncia, tra i principi fondamentali ispiratori della carta costituzionale, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione. Con la legge 29 giugno 1939 n. 1497 la tutela del paesaggio in Italia ha trovato per la prima volta (non considerando la legge n. 778 del 1922) un dettato organico, confermando nei principi due successivi provvedimenti legislativi che con essa formano il sistema di disciplina della materia:

- l'articolo 82 del DPR 24 luglio 1977 n. 616 che ha attribuito alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dal Ministero e dai suoi organi periferici in materia di tutela del paesaggio;
- il decreto legge 27 giugno 1985 n. 312 convertito e modificato dalla legge 8 agosto 1985 n. 431 (legge Galasso), recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, ha integrato sia la fondamentale legge del 1939 che il DPR del 1977.

L'innovazione fondamentale introdotta dalla legge n. 431/85 è consistita nella obbligatorietà della pianificazione paesistica³⁴, ritenendo del tutto inadeguato il solo esercizio autorizzatorio e le funzioni di vigilanza dei territori vincolati, e sancendo, con l'art. 1-bis, l'obbligo della redazione del piano territoriale paesistico o del piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei beni paesistico-ambientali. Il nuovo impulso data alla pianificazione paesistica attraverso la obbligatorietà della stessa per quelle categorie di beni sottoposte a vincolo in virtù delle loro intrinseche caratteristiche e per le vaste aree sottoposte a tutela costituisce l'aspetto più innovativo della legge n. 431/85 e fondamento di ogni discorso sul governo del paesaggio. Con la successiva approvazione del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali di cui al decreto legislativo n. 490 del 29 ottobre 1999 si è dato corso ad una salvaguardia più efficace ed incisiva dei

³⁴ Il Piano Paesistico è stato istituito dall'art. 5 della legge del 29 giugno 1939, n. 1497 "sulla protezione delle bellezze naturali e panoramiche" per far sì che le aree paesistiche da tutelare non possano essere utilizzati in modo pregiudizievole alla loro bellezza.

beni protetti, attraverso:

- il coordinamento sostanziale delle due leggi fondamentali di tutela, la n. 1497 del 29 giugno 1939 e la n. 431 del 8 agosto 1985;
- il recepimento degli orientamenti manifestati dalla Corte Costituzionale e dal Consiglio di Stato che ha apportato elementi di chiarezza interpretativa delle norme previgenti;
- l'adeguamento ai principi ispiratori della legge 7 agosto 1990, n. 241 di trasparenza dell'azione amministrativa e di partecipazione al procedimento che ha dato luogo all'innovazione di alcune procedure;
- la confluenza di alcuni nodi normativi contenuti nel Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

In attesa di una riforma che consentisse di ripensare il rapporto fra Stato, regioni ed enti locali attraverso la pianificazione congiunta di tutto il territorio nazionale, il 18 maggio 2001 sulla Gazzetta Ufficiale n. 114 è stato pubblicato l'Accordo sancito il 19 aprile 2001 dalla Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato e le Regioni, intervenuto tra il Ministro per i Beni e le Attività Culturali e le Regioni sull'esercizio dei poteri in materia di Paesaggio. L'Accordo, in conformità a quanto stabilito dalla Convenzione Europea del Paesaggio tenuta a Firenze il 20 ottobre 2000 ha indicato, tra l'altro, i criteri cui le Regioni avrebbero dovuto attenersi, nell'esercizio delle loro attribuzioni, in materia di paesaggio, stabilendo nuove norme per la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio italiano.

Le principali novità contenute nell'Accordo tra il Ministero per i Beni e le attività culturali e le Regioni sono:

- la pianificazione paesistica di tutto il territorio nazionale, compresi i paesaggi degradati, le aree dismesse, le periferie;
- un aggiornamento dei piani territoriali paesistici che contenga indicazioni sulla qualità della progettazione;
- un Osservatorio Nazionale per la qualità del Paesaggio, che opererà in stretto rapporto con le Regioni e le autonomie locali.
- L'Accordo ebbe ad introdurre importanti novità sulla pianificazione ambientale e paesaggistica rispetto alla legge Galasso (n. 431/85), dando attuazione concreta ai principi affermati con la Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio, nell'ottobre del '98, e con la Convenzione Europea sul Paesaggio (CEP).

La complessiva disciplina in materia di paesaggio è stata, in seguito, introdotta dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, modificato ed integrato, per la parte riguardante il paesaggio, dal D.lgt. n. 157 del 2006, che ha, tra l'altro, abrogato il D.lgt. n. 490/99.

In Campania il mancato conseguimento delle prevista pianificazione paesaggistica – nella fase antecedente alla approvazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio – ha determinato originariamente la sostituzione, nella redazione ed adozione dei piani, da parte del Ministro dei Beni Culturali ed Ambientali. Il Ministro ha, a suo tempo, approvato undici piani paesistici.

Tralasciando di ricostruire le successive fasi – perché di fatto superate dalla sopraggiunta normativa di settore – con Delibera n. 7566 del 30 dicembre 2000 è stata prevista dalla Regione la redazione del Piano Regionale ai sensi dell'art. 149 del D.lgt. n. 490/99. Con Delibera di Giunta n. 3016 del 15 giugno 2001. sono stati dettati gli indirizzi per la redazione del PTR ai sensi del D.lgt. n. 490/99. Con detta delibera è stato stabilito che il Piano Territoriale Regionale producesse gli stessi effetti del piano richiesto dall'art. 149 del D.lgt. n. 490/99, nonché dell'art. 57 del D.lgt. n. 112/98; che il PTR sarebbe stato redatto nell'ambito della collaborazione richiamata nel Protocollo d'Intesa sottoscritto il 15 luglio 1998 con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, finalizzato anche alla sostituzione dei Piani Territoriali Paesistici vigenti, nonché del PUT della penisola sorrentina amalfitana; che il PTR avrebbe definito i principi di tutela e le linee normative guida per i PTCP secondo l'art. 57 del

D.lgt. n. 112/98³⁵, nonché le linee per aggiornare i PTP allora vigenti, d'intesa con le strutture ministeriali, in termini di normativa d'uso e di valorizzazione ambientale³⁶; che il PTR sarebbe stato redatto secondo il contenuto dell'Accordo tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e le Regioni sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio del 19 aprile 2001, pubblicato sulla G.U. del 18 maggio 2001³⁷; che la normativa del PTR avrebbe dettato *indirizzi di tutela paesaggistica e ambientale* da recepirsi negli strumenti di pianificazione territoriale provinciale". A tal fine è stato deciso di redigere il documento delle linee guida della pianificazione territoriale che servisse da orientamento per il PTR e per la verifica delle compatibilità e sostenibilità delle politiche di sviluppo, fino al punto di definizione possibile con i mezzi informativi a disposizione e, comunque, utile e adeguato per le finalità espresse nel lavoro propedeutico già svolto, con il quale si sono individuati gli scenari riferibili agli indirizzi di carattere strategico. Nel novembre del 2001 è intervenuta la designazione, da parte del Ministero B.A.C., dell'Ufficio per i Beni Paesaggistici, con sede a Napoli in Castel dell'Ovo, per l'attuazione dell'intesa. Nel gennaio 2002 si è provveduto alla elaborazione della Sintesi delle "Linee Guida", utile all'avvio delle consultazioni con Enti Locali, Sindacati, Associazioni Ambientaliste, Imprenditoria, ecc.

In seguito il Consiglio Regionale ha approvato la legge n. 26/2002, recante: "norme in materia di tutela e valorizzazione dei centri storici della Campania e modifica della L.R. 19.02.1996, n. 13" con la quale, tra l'altro, si è stabilito che "fino all'adozione del PTR e all'entrata in vigore della legge contenenti le norme per il governo del territorio, con delibera di Giunta Regionale vengono approvate le linee guida della pianificazione territoriale" redatte in coerenza con l'Accordo del 19.04.2001. Con delibera di Giunta Regionale n. 4459 del 30 settembre 2002 (pubblicata sul numero speciale del BURC del 24 dicembre 2002) è stato approvato il documento denominato "Linee guida per la pianificazione territoriale regionale" ed è stato previsto che le Linee guida avrebbero costituito, fino all'adozione del piano territoriale regionale e all'entrata in vigore della legge contenente le norme per il governo del territorio, indirizzo per la pianificazione territoriale regionale e provinciale. In particolare, al punto 6.1.3 delle Linee guida è stabilito che si sarebbe proceduto all'applicazione dell'Accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001 per l'esercizio dei poteri in materia di paesaggio in base alle definizioni, ai principi ed ai criteri della Convenzione Europea sul Paesaggio e alle norme dettate dal suddetto Accordo. L'articolo 8 dell'Accordo Stato-Regioni, impone alle Regioni di verificare, con apposito atto, la compatibilità tra le previsioni dell'Accordo medesimo e gli strumenti di pianificazione paesistica redatti ai sensi dell'articolo 149 del D.lgt. n. 490/99.

Con deliberazione n. 1543 del 24 aprile 2003 (pubblicata sul numero speciale del BURC del 8 agosto 2003) si è, pertanto, approvato, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 8 dell'Accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001 per l'esercizio dei poteri in materia di paesaggio, il documento denominato "*Verifica di compatibilità tra gli strumenti di pianificazione paesistica e l'accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001*" composto da quattro elaborati (*Allegato A: Relazione; Allegato B: Le reti ecologiche nella tutela e nella pianificazione del paesaggio in Campania; Allegato C: Analisi degli strumenti di pianificazione paesistica; Allegato D: Testo integrale degli strumenti di pianificazione paesistica.*

³⁵ Per le vaste località lett. c) e d) dell'art. 139 incluse negli elenchi previsti dall'art. 140 e 144 per le quali la pianificazione paesistica è facoltativa ai sensi del D.Lgs. 490/99.

³⁶ Relativa ai beni indicati dall'art. 146 del D.lgt. n. 490/99.

³⁷ Questo in attesa all'epoca dell'atto di ratifica la Convenzione Europea del Paesaggio, siglata a Firenze nell'ottobre 2000.

A seguito della predetta verifica, si è riscontrata la non piena compatibilità dei vigenti strumenti di pianificazione paesistica a quanto previsto nell'Accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001.

Gli Enti preposti alla tutela paesistica, avrebbero dovuto, perciò, provvedere ad adeguare la loro pianificazione paesistica, d'intesa con la Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici e con le Soprintendenze competenti per territorio³⁸.

Successivamente il Consiglio Regionale della Campania, nella seduta del 17 dicembre 2004, ha approvato la Legge Regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 "Norme sul Governo del Territorio" pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania - Supplemento al numero 65 del 28 dicembre 2004.

L'articolo 13 definisce che al fine di garantire la coerenza degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale, la regione approva il piano territoriale regionale (PTR), nel rispetto della legislazione statale e della normativa comunitaria vigenti nonché della convenzione europea del paesaggio e dell'accordo Stato-Regioni, in armonia con gli obiettivi fissati dalla programmazione statale e in coerenza con i contenuti della programmazione socio-economica regionale.

Con delibera di Giunta n. 286 del 25 febbraio 2005 (pubblicata sul numero speciale del BURC del 13 maggio 2005) la Regione Campania ha stabilito di:

- integrare le "Linee Guida per la Pianificazione Territoriale Regionale" approvate, con deliberazione della Giunta Regionale n. 4459 del 30 settembre 2002, ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale n. 26 del 18 ottobre 2002, nel senso di assumere il documento relativo alla Proposta di Piano Territoriale Regionale quale integrazione alle "Linee Guida per la Pianificazione Territoriale Regionale";
- assumere le Linee Guida, altresì, al fine di garantire lo sviluppo coordinato e omogeneo dei processi di pianificazione territoriale e urbanistica, come primo atto di coordinamento tecnico e direttive disciplinanti l'esercizio delle funzioni delegate in attuazione dell'articolo 6 di cui alla Legge Regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 "Norme sul Governo del Territorio".

Con delibera di Giunta n. 287 del 25 febbraio 2005 (pubblicata sul numero speciale del BURC del 13 maggio 2005) la Regione Campania ha stabilito di:

- adottare la Proposta di Piano Territoriale Regionale così come integrata con i contributi pervenuti dagli Enti Locali, dalle Soprintendenze, dagli Enti territoriali competenti e dalle forze sociali ed economiche regionali;
- predisporre, al fine dell'adozione del Piano Territoriale Regionale, gli atti per la pubblicazione della "Proposta di Piano Territoriale Regionale", così come previsto all'articolo 15 - comma 1 - della Legge Urbanistica Regionale n. 16/2004 - Norme sul Governo del Territorio;
- attivare, al fine di dare la più ampia informazione e diffusione agli allegati di supporto alla redazione della Proposta di Piano Territoriale Regionale, in sintonia con quanto indicato all'articolo 6 - comma 2 - della Legge Regionale n. 16/2004, gli opportuni collegamenti con il Sistema Territoriale Regionale di cui all'articolo 17 della citata Legge Regionale n. 16/2004 attraverso l'inserimento dei dati contenuti negli allegati di che trattasi alla proposta di Piano Territoriale Regionale.

Successivamente, con deliberazione di Giunta Regionale del 4 novembre 2005 n. 1475 (BURC del 28 novembre 2005 n. 62) si è stabilito, tra l'altro, di:

- predisporre le linee fondamentali dell'assetto dell'intero territorio con riferimento alla dimensione paesaggistica, nel rispetto della legislazione nazionale e degli accordi già stabiliti tra le istituzioni competenti, attraverso un documento denominato "*Linee Guida per la individuazione, tutela e valorizzazione dei paesaggi della Campania*" e la definizione di una

³⁸ Nelle forme previste dall'allora articolo 150 del Testo Unico di cui al D.lgt. n. 490/99.

- carta dei paesaggi campani da recepirsi nella Proposta di Piano Territoriale Regionale, quali atti fondamentali per la redazione dei Piani Territoriali di coordinamento delle Province;
- conformare, in tal senso, la Proposta di Piano Territoriale Regionale, adottato con DGRC n. 287 del 25 febbraio 2005, agli accordi per l'attuazione dei principi della Convenzione Europea del Paesaggio in Campania.

2.7. Le scelte della Regione Campania per la coordinazione e integrazione delle norme e dei principi, nazionali e sopranazionali, in materia di pianificazione paesaggistica.

Il Piano Territoriale Regionale (PTR) della Regione Campania costituisce, al tempo stesso, l'esito del complesso e articolato percorso che ha condotto alla adozione della proposta di PTR (intervenuta con deliberazione di GR 287 del 25 febbraio 2005, in BURC 13.5.2005, numero speciale) e l'avvio dell'iter di realizzazione di quell'*efficiente sistema di pianificazione territoriale e urbanistica* previsto dall'art. 1 della LR 22.12.2004 n. 16 - recante le "Norme sul governo del territorio" - progettato dal legislatore regionale per la disciplina della *tutela*, degli *assetti*, delle *trasformazioni*, e delle *utilizzazioni* del territorio, al fine di garantirne lo *sviluppo*, nel rispetto del principio di *sostenibilità*.

Con il PTR, ancora, ed in particolare con Linee guida e relativa Carta dei paesaggi, si è inteso concretare una prima applicazione operativa dei principi recati dalla Convenzione Europea del Paesaggio, ratificata con L. 9.1.2006 n. 14 ed entrata in vigore il primo settembre 2006, nel quadro delle disposizioni dettate, ai sensi dell'art. 9, secondo comma della Costituzione, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D. Lgs. 22.1.2004 n. 42, così come integrato e modificato dal D. Lgs. 24.3.2006 n. 157.

Il PTR sottoposto alla approvazione Consiliare è rappresentato dal coniugarsi ed articolarsi, in un unico documento, di più elaborati costituiti dalla relazione illustrativa, dal documento di piano, dalle Linee guida per il paesaggio in Campania e dalla *cartografia di piano*, quest'ultima recante il *quadro di riferimento unitario* per la pianificazione paesaggistica nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) e nei Piani Urbanistici Comunali (PUC), nonché per la verifica di coerenza e la valutazione ambientale strategica di detti strumenti di pianificazione e dei piani di settore di cui all'art. 14 delle L.R. 16/2004.

Per quel che riguarda più direttamente il processo di elaborazione delle linee guida e la definizione cartografica del paesaggio, ne costituiscono sicuro presupposto, oltre al quadro normativo di riferimento cui si è fatto cenno, precise opzioni strategiche della Regione Campania, specificamente in materia di governo del territorio, in base alle quali: per un verso, il perseguimento di uno sviluppo sostenibile non può che fondarsi su un *equilibrato rapporto* tra bisogni sociali, attività economiche, qualità dell'ambiente; per altro verso, qualsiasi ipotesi di sostenibilità, non può prescindere dalla consapevolezza che il *paesaggio* costituisce *componente essenziale dell'ambiente di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro patrimonio comune culturale e naturale e fondamento della loro identità*, e può rappresentare in sé una risorsa, in grado di contribuire allo sviluppo economico, se *salvaguardato, gestito, valorizzato*.

Sotto il primo profilo, all'art. 1 della LR 16/04 - recante Norme sul governo del territorio ed approvata in fase di elaborazione della proposta di adozione del PTR - è affermato che la disciplina del governo del territorio rappresenta, per la Regione Campania, il nodo di raccordo concertativo tra pianificazione territoriale e programmazione economica. Il raccordo anzidetto costituisce condizione per uno sviluppo socio-economico della comunità regionale improntato al principio di sostenibilità. Gli obiettivi della pianificazione territoriale e urbanistica, espressamente precisati all'art. 2, si connotano per la netta ispirazione ai principi delle direttive europee in materia di *tutela unitaria e globale del territorio* e si concretano:

- nell'uso razionale e nell'ordinato sviluppo del territorio urbano ed extraurbano mediante il

- *minimo consumo di suolo;*
- nella salvaguardia della sicurezza degli insediamenti umani dai fattori di rischio *idrogeologico, sismico e vulcanico;*
- nella tutela *dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, attraverso la valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, la conservazione degli ecosistemi, la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti e il recupero dei siti compromessi;*
- nel miglioramento della salubrità e della vivibilità dei centri abitati;
- nel potenziamento dello *sviluppo* economico regionale e locale *in termini di sostenibilità ;*
- nella *tutela e sviluppo del paesaggio agricolo* e delle attività produttive connesse;
- nella tutela e sviluppo del *paesaggio mare-terra* e delle attività produttive e turistiche connesse.

L'art. 13 - che apre il Titolo II della L. 16/04 "Pianificazione territoriale e urbanistica" – ha individuato nel PTR lo strumento deputato a garantire la *coerenza* degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale...nel rispetto degli obiettivi di promozione dello sviluppo sostenibile, di tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio. Il PTR, in particolare, risulta chiamato a definire : *il quadro generale di riferimento territoriale per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio* (così come individuate nell'art. 2 sopra citato) *fornendo criteri e indirizzi anche di tutela paesaggistico-ambientale per la pianificazione provinciale...criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio, nel rispetto della vocazione agro-silvo-pastorale...indirizzi e le strategie per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse culturali e paesaggistiche connesse allo sviluppo turistico ed all'insediamento ricettivo.*

E' il procedimento di "*adozione della proposta PTR e svolgimento della conferenza di pianificazione con Province, Comuni, Enti Locali, amministrazioni interessate alla programmazione, organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali e ambientaliste di livello regionale*", - disciplinato dal secondo comma dell'art. 15 della LR 16/04, in piena aderenza allo spirito concertativo che sorregge l'impianto normativo nel suo complesso – che realizza la identificazione del territorio, all'esito dell'esame delle osservazioni pervenute, e realizza la individuazione partecipata di quelle *linee fondamentali dell'assetto dell'intero territorio regionale* che il PTR è destinato a rappresentare.

Sotto il secondo profilo, la legge di approvazione del PTR contiene la espressa disciplina del *procedimento di pianificazione paesaggistica*, in attuazione dell'art. 144 del D. Lgs. 22.1.2004 n. 42, così come modificato dall'art. 14 del D. Lgs. 24.3.2006 n. 157, e segna l'avvio della concertazione e delle intese istituzionali di cui all'art. 143 del D. Lgs. 42/2004.

Le Linee Guida per il paesaggio e la relativa cartografia di piano costituiscono, pertanto, elemento necessario, nonché indefettibile presupposto, per raccordare armonicamente le previsioni del Codice per i Beni Culturali e del Paesaggio, nella versione vigente, al sistema di pianificazione territoriale e urbanistica attraverso cui la Regione Campania ha, a suo tempo, con la LR 16/2004, ritenuto di dover assicurare il governo del proprio territorio.

La pianificazione paesaggistica in Campania è, pertanto, da intendersi anch'essa come *processo* - che vede necessariamente attivamente coinvolti tutti i soggetti istituzionalmente chiamati alla pianificazione territoriale regionale - ed è volta, non di meno, a realizzare quel sistema unitario di dimensione regionale previsto dall'art. 135 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Le Linee guida e la relativa cartografia, recano, infatti, le direttive specifiche, gli indirizzi e i criteri metodologici vincolanti per la redazione dei PTCP, definendo e rappresentando lo *Statuto del territorio regionale*, costituito dall'insieme di risorse fisiche, ecologico-naturalistiche, agroforestali, storico-culturali, archeologiche e semiologico-percettive che definiscono *l'identità dei luoghi*. Le attività di pianificazione paesaggistica provinciali vengono, così, a svolgersi in un quadro unitario e coerente, in grado di realizzare - all'esito dei relativi procedimenti e sulla base degli approfondimenti, delle integrazioni e delle

eventuali modificazioni che detta scala di pianificazione è chiamata ad apportare - il complessivo *apprezzamento*, sotto il profilo paesaggistico, dell'intero territorio regionale. La Regione Campania intende, così, fare applicazione della parte Terza del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio nel quadro di un processo articolato che ne valorizzi gli aspetti innovativi, assicurando *centralità* non già alla *unitarietà formale* della pianificazione paesaggistica, bensì alla sua coerenza di insieme ed alla sua rispondenza ai requisiti, ai contenuti e alle finalità che il Codice assegna a detto strumento. Un processo, quello progettato dalla regione Campania, in grado, così, di coniugare e coordinare le mutate previsioni degli artt. 135, secondo comma e 143 del Codice, con le previsioni della ratificata Convenzione Europea del Paesaggio, dell'art. 57 del D. Lgs. 112/98 (non esplicitamente abrogato), dell'art. 18 della LR 16/2004, nella parte in cui è assegnata al PTCP valenza di piano paesaggistica. Ad ulteriore garanzia di uniformità sostanziale e piena rispondenza della pianificazione provinciale campana alle previsioni del Codice, la Regione ha attivato una apposita intesa istituzionale con il Ministero per i Beni Culturali ed il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, ai sensi degli artt. 11 e 15 della vigente L. 241/90, per lo svolgimento e il coordinamento delle reciproche attività, onde completare il processo di pianificazione paesaggistica in corso - comprensiva della verifica degli strumenti esistenti e dell'adeguamento dei piani paesaggistici vigenti - entro il 1 maggio 2008, come previsto dal Codice. Il compimento del percorso avviato con l'approvazione del PTR e la attuazione della intesa istituzionale anzidetta, dunque, consentiranno la concordata individuazione e la determinazione della disciplina di tutela e valorizzazione di quei *beni paesaggistici* presenti sul territorio rappresentati dalle aree e dagli immobili indicati nell'art. 136, individuati ai sensi degli artt. da 138 a 141, e delle aree indicate all'art. 142. Ciò integrandosi con la ampia facoltà - prevista all'art. 136 lettera c) del Codice, nella sua versione novellata - di individuare ulteriori aree ed immobili del territorio campano che, per il valore identitario che rappresentano, suggeriscano l'adozione di specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione, al di fuori delle ipotesi per le quali è prevista l'adozione di una apposita disciplina d'uso e valorizzazione.

INTRODUZIONE ALLA CARTOGRAFIA DI PIANO

La cartografia di piano comprende i seguenti elaborati:

Elaborati cartografici del documento di piano

- 1° QTR – Rete ecologica
- 1° QTR – Aree naturali protette e siti UNESCO “Patrimonio dell’Umanità”
- 1° QTR – Governo del rischio – Rischio sismico e vulcanico
- 1° QTR - Rete infrastrutturale
- 2° QTR - Livelli di urbanizzazione
- 2° QTR - Ambienti insediativi
- 3° QTR – Sistemi territoriali di sviluppo
- 3° QTR – Sistemi territoriali di sviluppo dominanti
- 4° QTR – Campi territoriali complessi
- Visioning tendenziale
- Visioning preferita

Carta dei paesaggi della Campania

Elaborati di analisi

- Sistemi di terre
- Uso agricolo dei suoli
- Dinamiche delle coperture delle terre 1960-2000

Elaborati costituenti la Carta dei paesaggi della Campania

- Risorse naturalistiche e agroforestali
- Sistemi del territorio rurale e aperto
- Carta delle strutture storico-archeologiche
- Schema di articolazione dei paesaggi della Campania

La cartografia di piano costituisce indirizzo e criterio metodologico per la redazione dei Piani Territoriale di Coordinamento Provinciale e dei Piani Urbanistici Comunali.

Essa comprende la *carta dei paesaggi della Campania* che rappresenta il quadro di riferimento unitario per la pianificazione territoriale e paesaggistica, la verifica di coerenza e la valutazione ambientale strategica dei Piani Territoriale di Coordinamento Provinciale e dei Piani Urbanistici Comunali, nonché dei piani di settore di cui all’articolo 14 della L.R. n. 16/04 e costituisce la base strutturale degli stessi.

La carta dei paesaggi della Campania definisce lo *statuto del territorio regionale* inteso come quadro istituzionale di riferimento del complessivo sistema di risorse fisiche, ecologico – naturalistiche, agro - forestali, storico – culturali e archeologiche, semiologico – percettive,

nonché delle rispettive relazioni e della disciplina di uso sostenibile che definiscono *l'identità dei luoghi*.

