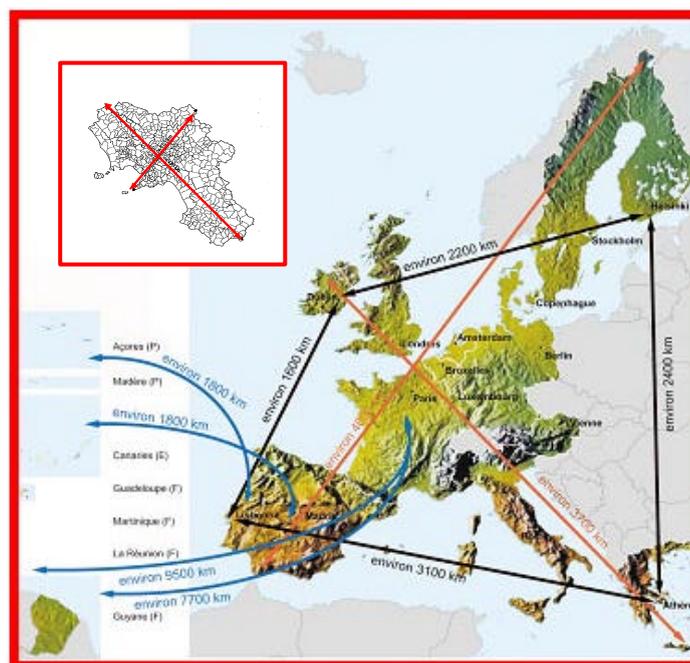


**ASSESSORATO ALL'URBANISTICA, GESTIONE DEL  
TERRITORIO, TUTELA BENI PAESISTICI  
AMBIENTALI E CULTURALI**

**Assessore avv. Marco Di Lello**

**SINTESI DEL DOCUMENTO  
"LINEE GUIDA PER LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE REGIONALE"**



**IL PIANO TERRITORIALE COME PATTO TRA REGIONE E SISTEMI LOCALI PER  
ACCORCIARE LE DISTANZE TRA CAMPANIA ED EUROPA**

**BOZZA - GENNAIO 2002**

Questo documento è la sintesi delle "Linee guida per la pianificazione territoriale" elaborate in base agli indirizzi approvati con delibera di Giunta Regionale n.3016 del 15 giugno 2001.

Il coordinamento dei lavori attinenti la elaborazione del Piano Territoriale Regionale è stato affidato, con delibera n.7566 del 30 dicembre 2000, al **Dipartimento del Territorio** la cui sovrintendenza è dell'**Assessore all'Urbanistica, Gestione del Territorio, Tutela Beni Paesistici Ambientali e Culturali, avv. Marco Di Lello**.

Nell'ambito di tali indirizzi per la redazione del Piano Territoriale Regionale, è stato dato mandato al Comitato Scientifico dei consulenti, nonché al gruppo incaricato dei redattori progettisti, di produrre il documento "Linee guida della pianificazione territoriale regionale" che serva da orientamento per il PTR e da verifica delle compatibilità e sostenibilità delle politiche di sviluppo, fino al punto di definizione possibile, utile e adeguato per le finalità espresse nel lavoro propeudeutico già svolto, sugli indirizzi di carattere strategico.

**Il Comitato Scientifico**, costituito con D.P.G.R.C. n.000316 del 22 febbraio 2001 giusto delibera di Giunta Regionale n.7566 del 30 dicembre 2000, è composto dal:

- **prof. Umberto Arena** Direttore del Dipartimento di Scienze Ambientali della Facoltà di Scienze Ambientali;
- **prof. Attilio Belli** Direttore del Dipartimento Urbanistica dell'Università "Federico II";
- **prof. Filippo Bencardino** Ordinario di Geografia Economica dell'Università degli Studi del Sannio;
- **prof. Francesco Citarella** Direttore del Dipartimento Scienze Ambientali dell'Università di Salerno;
- **prof. Fabrizio Mangoni** Presidente Istituto Nazionale di Urbanistica della Campania;
- **prof. Arturo Rigillo** Direttore del Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale dell'Università "Federico II";

e per la **Segreteria Tecnica**

- **arch. Brunello De Feo** (dimissionario con lettera protocollo del Settore Tutela Beni Paesaggistici, Ambientali e Culturali n.6641 del 15 novembre 2001)
- **arch. Raffaella Celentano**

**Il Gruppo dei redattori progettisti** del piano territoriale, ai sensi dell'articolo 149 del decreto legislativo n.490 del 29 ottobre 1999, scelti tra il personale interdisciplinare proveniente dai Settori della Giunta della Regione Campania che trattano materie pertinenti, costituito con D.P.G.R.C. n.000866 del 26 aprile 2001, è composto da:

- **arch. Giovanni Aprea** del Settore Tutela Beni Paesaggistici, Ambientali e Culturali;
- **arch. Vincenzo Curci** del Settore Tutela Beni Paesaggistici, Ambientali e Culturali;
- **arch. Vincenzo Russo** del Settore Tutela Beni Paesaggistici, Ambientali e Culturali;
- **arch. Gennaro De Martino** del Settore Urbanistica;
- **arch. Francesco Escalona** del Settore Politica del Territorio;
- **ing. Vincenzo Parità** del Settore Politica del Territorio;
- **arch. Maria Luisa Necco** dell'A.G.C. Gabinetto della Presidenza;
- **arch. Domenico Smarrazzo** dell'Ufficio di Piano;
- **arch. Simonetta Volpe** dell'Ufficio di Piano;
- **ing. Vincenzo Molino** del Settore Genio Civile – Area LL.PP.;
- **arch. Antonio Risi** dell'Autorità Ambientale - G.R. della Campania.

e per la **struttura di supporto tecnico-amministrativa**:

- **sig.ra Angela Ciruzzi** per il Settore Urbanistica;
- **geom. Giuseppe Raimondo** per il Settore C.T.R.;
- **geom. Rodolfo Rossi** per il Settore Politica del Territorio.

Parte integrante del Comitato Scientifico, nominato anche responsabile del procedimento, è il Dirigente pro tempore del Settore Tutela Beni Paesaggistici, Ambientali e Culturali, incarico ricoperto fino al 30 settembre 2001 dall'**architetto Bruno Fiorentino** e dal 1° ottobre 2001 dalla **dottoressa Ilva Pizzorno**.

Un apporto considerevole è stato fornito dai seguenti collaboratori delle strutture dipartimentali universitarie:

- Laura Lieto** (DUN- Università di Napoli Federico II – collab. del consulente prof. Belli)
- Annalia Meselella** (DUN- Università di Napoli Federico II – collab. del consulente prof. Belli)
- Michelangelo Russo** (DUN- Università di Napoli Federico II – collab. del consulente prof. Belli)
- Maria Laura Mastellone** (Dip. Scienze Amb. II Università – collab. del consulente prof. Umberto Arena)

<b>Monica Ponte</b>	(Dip. Scienze Amb. II Università – collab. del consulente prof. Umberto Arena)
<b>Teresa Amodio</b>	(Università del Sannio – collab. del consulente prof. Bencardino)
<b>Monica Maglio</b>	(Dip. Studi Amb. e Terr., Università degli studi di Salerno - collab. del cons. prof. Citarella)
<b>Salvatore Dellini</b>	(Dip. Studi Amb. e Terr., Università degli studi di Salerno - collab. del cons. prof. Citarella)
<b>Alfonso Giordano</b>	(Dip. Studi Amb. e Terr., Università degli studi di Salerno - collab. del cons. prof. Citarella)

In particolare i consulenti hanno curato relativamente al documento "linee guida":

**il prof. Belli**

la premessa, i capp. 1, 2, 3 (escluso il 3.5.), il par. 4.3., il cap.5

**il prof. Umberto Arena**

i paragrafi 4.2., il cap. 6.c (escluso il 6.c.6)

**il prof. Filippo Bencardino**

i paragrafi 3.5., 4.1., 6.d.1.

**il prof. Fabrizio Mangoni**

i paragrafi 4.1., 7

**il prof. Francesco Citarella**

par. 4.2.3.3, parte del par. 4.4; par. 6.b.5, par. 6.c.6

**il prof. Arturo Rigillo:**

parte del par. 6.b.4

In particolare hanno concorso alla redazione della premessa, dei capitoli 1, 2, 3 (escluso il 3.5.), il paragrafo 4.3., il capitolo 5, i paragrafi 6.b.1, 6.b.2, 6.b.3., 6.b.4, 6.d.2., 6.d.3., i capitoli 6. e i paragrafi 7.1 e 7.2 nonché l'appendice A e la cartografia allegata, dando un apporto considerevole alla elaborazione del documento i progettisti redattori:

**Francesco Escalona**

**Maria Luisa Necco**

**Antonio Risi**

**Vincenzo Russo**

**Domenico Smarrazzo**

**Simonetta Volpe**

Si ringrazia inoltre:

- **Liliana Baculo** per la partecipazione al seminario sullo scenario "concentrazione/dispersione" del 14 e 15.6.2001;
- **Osvaldo Cammarota** per la partecipazione al seminario sui "sistemi locali di sviluppo" dell'11.7.2001;
- **Biagio Cillo** per le informazioni sulla rete ecologica e il programma APE;
- **Alessandro Dal Piaz** per la partecipazione al seminario sullo scenario "concentrazione/dispersione" del 14 e 15.6.2001;
- **Vincenzo La Valva** per le informazioni sulla biodiversità in Campania;
- **Ugo Leone** per la partecipazione al seminario sullo scenario "concentrazione/dispersione" del 14 e 15.6.2001;
- **Francesco D. Moccia** per la partecipazione al seminario sullo scenario "concentrazione/dispersione" del 14.6.2001;
- **Claudio Refuto** per la partecipazione al seminario sui "sistemi locali di sviluppo" dell'11.7.2001.

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| - <b>Tullio D'Aponte</b>    | per la partecipazione al seminario sullo scenario "innovazione";   |
| - <b>Salvatore Acampora</b> | Commissariato di Governo per l'Emergenza Rifiuti in Campania (relatore sul rischio rifiuti nel 2° seminario sul rischio ambientale)            |
| - <b>Giuseppe De Natale</b> | Osservatorio Vesuviano (relatore sul rischio sismico nel 1° seminario sul rischio ambientale)  |
| - <b>Michele Di Natale</b>  | Facoltà di Ingegneria della Seconda Università di Napoli (relatore sul rischio idrogeologico nel 2° seminario sul rischio ambientale)          |
| - <b>Alfonso Felli</b>      | ANPA-Agenzia Nazionale Protezione Ambientale   |
| - <b>Umberto Pisapia</b>    | Commissariato di Governo per l'Emergenza Rifiuti in Campania   |
| - <b>Dario Tedesco</b>      | Dipartimento di Scienze Ambientali della Seconda Università di Napoli (relatore sul rischio vulcanico nel 1° seminario sul rischio ambientale) |
| - <b>Giuseppe Clarino</b>   | ARPAC-Agenzia Regionale Protezione Ambientale  |

## **INDICE DELLE "LINEE GUIDA PER LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE REGIONALE"**

### **0. SCOPO E CARATTERE DEL DOCUMENTO**

#### **1. FORMA DEL PIANO TERRITORIALE REGIONALE**

#### **2. SFONDO NORMATIVO**

- 2.1 Principi e regole per una strategia condivisa di pianificazione regionale
- 2.2 Quadro degli strumenti di pianificazione

#### **3. INTERPRETAZIONE DEL TERRITORIO: UNA CAMPANIA PLURALE**

- 3.1 Premessa
- 3.2 Immagini e indizi del cambiamento
- 3.3 Rapporti interregionali e dimensione amministrativa
- 3.4 Ambienti insediativi e sistemi locali di sviluppo
- 3.5 "Città metropolitana"

#### **4. SCENARI DEL CAMBIAMENTO**

- 4.1 Scenario dell'innovazione
- 4.2 Scenario del rischio
  - 4.2.1 Premessa
  - 4.2.2 Rischi ambientali da eventi naturali
    - 4.2.2.1 Il rischio vulcanico
    - 4.2.2.2 Il rischio sismico
    - 4.2.2.3 Il rischio idrogeologico
  - 4.2.3 Rischi ambientali da cause tecnologiche
    - 4.2.3.1 Il rischio di incidenti rilevanti nell'industria
    - 4.2.3.2 Il rischio rifiuti
    - 4.2.3.3 Il rischio da attività estrattive
- 4.3 Scenario della concentrazione/dispersione
- 4.4 Scenario della mobilità (incompleto)

#### **5. OBIETTIVI E "IMMAGINI STRATEGICHE"**

#### **6. INDIRIZZI STRATEGICI**

- a. Interconnessione**
- b. Difesa e recupero della "diversità" territoriale: costruzione della rete ecologica**
  - b.1 Difesa della biodiversità
  - b.2 Valorizzazione e sviluppo dei territori marginali
  - b.3 Riqualificazione della costa
  - b.4 Valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio
  - b.5 Recupero delle aree dismesse e in via di dismissione
- c. Governo del rischio ambientale**
  - c.1 Rischio vulcanico
  - c.2 Rischio sismico
  - c.3 Rischio idrogeologico
  - c.4 Rischio di incidenti rilevanti nell'industria
  - c.5 Rischio rifiuti
  - c.6 Rischio da attività estrattive
- d. Assetto policentrico ed equilibrato**
  - d.1 Rafforzamento del policentrismo
  - d.2 Riqualificazione e "messa a norma" delle città
  - d.3 Attrezzature e servizi regionali
- e. Attività produttive per lo sviluppo economico regionale**

#### **7. ORIENTAMENTI GENERALI PER LA CO-PIANIFICAZIONE**

- 7.1 Indirizzi ai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali in materia di tutela paesaggistica e ambientale
- 7.2 Raccordo con gli altri piani e con la programmazione
- 7.3 L'impiego di "buone pratiche" nelle politiche urbane e nel campo della sostenibilità

#### **APPENDICE A**

Principi e priorità strategiche per la pianificazione regionale

## **INDICE DELLA SINTESI DELLE “LINEE GUIDA PER LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE REGIONALE”**

### **1. IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE FORMA E METODO LE LINEE**

#### **GUIDA**

Premessa

1.1 la forma e metodo del PTR

1.2 le linee guida del PTR

### **2. SFONDO NORMATIVO**

### **3. INTERPRETAZIONE DEL TERRITORIO: UNA CAMPANIA PLURALE**

3.1 Premessa

3.2 Una Campania plurale

3.3 Immagini ed indizi del cambiamento

3.4 Rapporti interregionali e dimensione amministrativa

### **4. OBIETTIVI E “IMMAGINI STRATEGICHE”**

### **5. INDIRIZZI STRATEGICI**

**a. Interconnessione**

**b. Difesa e recupero della “diversità” territoriale: costruzione della rete ecologica**

b.1 Difesa della biodiversità

b.2 Valorizzazione e sviluppo dei territori marginali

b.3 Riqualficazione della costa

b.4 Valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio

b.5 Recupero delle aree dismesse e in via di dismissione

**c. Governo del rischio ambientale**

c.1 Rischio vulcanico

c.2 Rischio sismico

c.3 Rischio idrogeologico

c.4 Rischio di incidenti rilevanti nell’industria

c.5 Rischio rifiuti

c.6 Rischio da attività estrattive

**d. Assetto policentrico ed equilibrato**

d.1 Rafforzamento del policentrismo

d.2 Riqualficazione e “messa a norma” delle città

d.3 Attrezzature e servizi regionali

**e. Attività produttive per lo sviluppo economico regionale**

e.1 Attività industriali e artigianali

e.2 linee guida per il settore turistico

### **6. ORIENTAMENTI GENERALI PER LA CO-PIANIFICAZIONE**

## 1.

### IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE, FORMA E METODO.

#### LE LINEE GUIDA

##### **Premessa.**

Quest'Assessorato Gestione del Territorio, Tutela Beni Paesistici Ambientali e Culturali ha avviato gli studi per la redazione del Piano Territoriale Regionale, e la stesura delle Linee guida della Pianificazione Territoriale Regionale, volte a regolare l'"espletamento delle funzioni pianificatorie di province e comuni, nonché atti di coordinamento tecnico e direttive disciplinanti l'esercizio delle funzioni delegate" ai sensi delle "Norme per il governo del territorio" della Campania approvate dalla Giunta regionale<sup>1</sup>.

Il presente documento raccoglie le Linee Guida della Pianificazione Territoriale Regionale; si è ritenuto, però, premettere alla loro illustrazione la forma che s'intende dare al Piano territoriale Regionale ed il metodo che s'intende seguire per la sua redazione ed attuazione.

##### **1.1 La forma e il metodo del PTR.**

In questo quadro il carattere del PTR sarà prevalentemente di tipo strategico e rivolto all'attivazione di procedure di co-pianificazione, con i diversi Enti delegati alla pianificazione territoriale (Province, Comuni, Comunità Montane) e d'altri soggetti Pubblici e privati coinvolti da programmi d'investimento e sviluppo che hanno rilevanti effetti sul piano dell'assetto del territorio.

Sinteticamente possiamo interpretare il PTR della Campania come il "patto" che la Regione vuole stringere con i sistemi territoriali locali, per procedere con decisione nella direzione di una politica del "fare". Ma, perché si manifesti come "patto" efficace, il PTR deve avere profonda consapevolezza della condizione specifica in cui si trova e si troverà ad operare la Regione Campania (e le altre regioni dell'Obiettivo 1) nei prossimi cinque anni. Il riferimento è alla necessità di sostenere il P.O.R. Programma Operativo Regionale facendo in modo che il PTR possa fornire indirizzi utili al miglioramento dell'efficacia della spesa, organizzando una forma di pianificazione del territorio e dell'ambiente, capace di strutturare una modalità organica di connessione con la programmazione economica.

In questa direzione il PTR procederà oltre che alla specificazione degli indirizzi strategici, alla definizione di linee d'assetto territoriale, considerate, però, non in senso prescrittivo, ma come proposta della Regione agli altri Enti e soggetti coinvolti nella co-pianificazione. Formulerà gli indirizzi per i campi progettuali complessi, relativi cioè alle aree interessate da più intensa trasformazione e da maggiore rilevanza strategica, e proporrà caratteri e ruoli per l'armatura urbana regionale e per i diversi sistemi funzionali.

IL PTR si configura così come documento d'indirizzo e d'inquadramento flessibile, poco cogente, che si affida ad una vasta articolazione di procedure negoziali, dove gli indirizzi attuativi – una volta formulati – saranno sempre espressi in forma di suggerimenti pratici per l'azione.

L'approccio alla pianificazione territoriale regionale, è coerente con le più recenti esperienze dei PTR delle altre regioni italiane realizzate negli ultimi anni. Queste esperienze, derivano dalla riformulazione delle competenze in materia di pianificazione tra i diversi livelli di governo locale<sup>2</sup>, che attribuiscono al PTR sempre più una natura d'indirizzo e d'inquadramento, riducendo di molto gli aspetti prescrittivi e vincolistici, realizzando uno slittamento di questi verso i PTCP (con particolare riferimento alla

---

<sup>1</sup> La proposta di legge "Norme per il governo del territorio" della Campania (NGT), approvata dalla Giunta regionale il 5 giugno scorso, definisce la natura e i contenuti del PTR.

<sup>2</sup> Legge n.142/90, e successivamente D.Leg. n.267 del 18 agosto 2000, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

tutela paesistica) e verso gli strumenti attuativi di livello regionale. Tale esperienza segnala anche una transizione da logiche localizzative a logiche di compatibilità, che traduce l'abbandono del ricorso ad un uso esteso di descrizioni, a favore di forme di valutazione delle risorse naturali in un orizzonte di sostenibilità economica e sociale, nonché di sostenibilità culturale.

Ma i Piani Territoriali Regionali cambiano anche per l'influenza sempre più estesa che la pianificazione strategica torna ad esercitare nell'esperienza dei piani territoriali italiani. Tale cambiamento è anche conseguenza della rinnovata attenzione ai temi dello sviluppo locale, basati su processi d'auto-rappresentazione delle comunità e degli attori locali, in rapporto alla competizione sul piano dello sviluppo e degli investimenti. Ne consegue l'esigenza di una lettura del territorio in rapporto alle opportunità strategiche di sviluppo e alle compatibilità con le tematiche ambientali, culturali e sociali.

Perciò i Piani Territoriali Regionali hanno iniziato a farsi carico di verifiche di coerenza e riduzione di conflitti tra le alternative di sviluppo locale, per intrecciare, e non per divaricare, politica del territorio e politica dell'ambiente, valorizzando il ruolo della Regione come soggetto di "condensazione" delle istanze ambientali locali e riuscendo a vincere la sfida del complesso coordinamento di una molteplicità di protagonisti. (Censis, 2000)

Per quanto prima richiamato il PTR della Campania intende tenere presente l'esperienza della programmazione negoziata, pur nelle difficoltà incontrate nella concreta attivazione di pratiche di progettualità locale, valorizzando l'indiscutibile sedimentazione di fecondi protagonisti socio-istituzionali, registrabili in alcune esperienze. Il PTR della Campania intende leggere queste esperienze in un intreccio costruttivo con la programmazione dello sviluppo (P.O.R.) e con la pianificazione territoriale regionale e provinciale.

A questo scopo il PTR affida un ruolo importante alla costruzione di "immagini strategiche". Per "immagini strategiche" s'intendono le forme spaziali del programma di sviluppo della Campania.

A tal fine il PTR svolge due funzioni fondamentali d'*inquadramento*:

– *alla spesa e all'investimento*. Interloquendo nell'immediato con il Por e, in prospettiva, con l'insieme della programmazione economica regionale "ordinaria", del marketing territoriale che ha per destinatari gli investitori e come obiettivo la promozione dei territori regionali per la localizzazione d'attività produttive;

– *all'assetto del territorio e della strutturazione spaziale dei progetti*. Individuando ambiti spaziali cui riferire lo svolgimento di tali funzioni d'inquadramento.

In questa direzione occorre approntare schemi spaziali che possano essere di guida, e non di vincolo, per i comportamenti dei diversi soggetti operanti sul territorio, a partire da quelli istituzionali impegnati nella co-pianificazione. Si fa riferimento, nello specifico, alla rete della mobilità, alla rete ecologica, agli indirizzi relativi ai sistemi funzionali a scala regionale, alla caratterizzazione delle "microregioni" per problemi prevalenti.

Qui diventa fondamentale realizzare la definizione delle linee guida per l'inserimento nei PTCP della pianificazione paesistica, procedendo alla sperimentazione delle linee guida per la pianificazione territoriale provinciale. Con le linee d'assetto, il Ptr svolge la funzione d'indirizzo e inquadramento.

Il territorio regionale presenta dei "punti caldi", o meglio dei "campi" d'intensa trasformazione. Si tratta di aree per le quali sono già previsti interventi complessi (la stazione di porta di Afragola con il relativo piano, l'aeroporto di Grazzanise, gli interporti) o aree che saranno interessate da auspicabili "delocalizzazioni" (i depositi di stoccaggio petrolifero della zona orientale di Napoli) per le quali vanno approntati criteri di individuazione e di guida per gli interventi.

Ma si tratta anche di costruire proposte sperimentali per l'organizzazione di agenzie di sostegno, ad esempio, delle diverse forme produttive, anzitutto industriali, che gli attuali Consorzi ASI costitutivamente non possono promuovere.

In questo quadro i PTCP cooperano alla elaborazione dei campi progettuali, al loro approfondimento, con l'obiettivo ulteriore di sollecitare le comunità locali ad approntare progetti di sviluppo coerenti da gestire tramite accordi.

E infine, il PTR si struttura come strumento di comunicazione delle risorse, delle potenzialità, delle criticità verso le popolazioni insediate e gli attori dello sviluppo locale.

### **1.2 Le Linee guida del PTR.**

Le Linee Guida del PTR contenute nel presente documento, rappresentano il primo momento di avvio della redazione del PTR della Campania. In coerenza con quanto indicato nell'art. 6 delle Norme per il Governo del Territorio della Campania<sup>3</sup>, in caso di approvazione delle stesse, assumono un'efficacia giuridica ai fini degli indirizzi per la pianificazione di Province e Comuni.

Le Linee guida forniscono il quadro dei principi, dei criteri e del metodo che sono alla base della redazione del PTR, in stretta connessione con gli orientamenti e le direttive della Comunità Europea, nel campo delle politiche di sviluppo integrato e sostenibile del territorio.

In coerenza al carattere, prima richiamato, di co-pianificazione del PTR, le Linee Guida propongono un quadro di criteri ed indirizzi, da sottoporre al confronto con le Province, e con tutti i soggetti interessati allo sviluppo locale, per sostenere strategie e per favorire l'impiego di metodi volti ad aumentare l'efficacia delle scelte, nel rispetto della sostenibilità ambientale.

Le Linee Guida delineano una "forma" di PTR che promuove politiche di sviluppo specifiche per le diverse "microregioni", che emergono dalla interpretazione del territorio della Campania, piuttosto che un esteso e prevalente campo di prescrizioni. In tal senso le Linee Guida sostituiscono alle tradizionali logiche previsive - generalmente fallaci-, logiche connesse alla delineazione di scenari ragionevolmente credibili, dove collocare l'azione di governo del territorio.

Pertanto le presenti Linee Guida assumono il carattere di documento sintetico, indiziario, che privilegia l'interpretazione dei processi territoriali, rinviando alla costruzione successiva del Piano territoriale regionale lo svolgimento delle analisi specialistiche indispensabili.

---

<sup>3</sup> L'art. 6, al comma 1, stabilisce che "Per garantire lo sviluppo coordinato e omogeneo dei processi di pianificazione territoriale ed urbanistica la regione può adottare anche in mancanza del piano territoriale regionale (Ptr), le linee guida regolanti l'espletamento delle funzioni pianificatorie di province e comuni, nonché atti di coordinamento tecnico e direttive disciplinanti l'esercizio delle funzioni delegate".

Qui le Linee Guida (LG) compaiono, in modo facoltativo ("si può"), nel compito sostitutivo del Ptr perché mancante, per fornire a province e comuni un indirizzo alla loro attività di pianificazione.

Questa indicazione è ribadita, nelle norme transitorie, all'art.45 "Linee guida della programmazione territoriale regionale". Fino all'adozione del Ptr il consiglio regionale adotta le linee guida della programmazione territoriale regionale di cui al precedente art.6, anche ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267,[che riguarda i compiti di programmazione e in particolare al comma 3 stabilisce che "I programmi pluriennali e il piano di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale"] che assumono il valore e gli effetti del Ptr." Qui infatti viene precisato il compito di indirizzo per i PTCP e i programmi pluriennali.

Il compito delle LG viene precisato nell'art. 15 quando si afferma che "1. La giunta regionale, prima dell'adozione dello schema del Ptr, ed al fine di armonizzare le previsioni del medesimo con quelle dei piani e dei programmi nazionali, predisporre le linee guida della pianificazione regionale. 2. Il presidente della giunta regionale indice una conferenza con le amministrazioni competenti per la valutazione delle linee guida e dei contributi conoscitivi trasmessi dalle province, dalla città metropolitana di Napoli, dai comuni e dagli altri enti pubblici interessati".

## 2. SFONDO NORMATIVO

Lo "sfondo normativo" va inteso a due livelli: il primo è quello di base del tradizionale "quadro di riferimento territoriale" costituito dal regime vincolistico.

Ma il termine "sfondo" vuole alludere anche a qualcosa di meno rigido e vincolante del "quadro di riferimento", non solo perché -come si è già detto precedentemente- i P.T.R. hanno abbandonato molto della "descrittività" e "prescrittività" della forma tradizionale, ma perché si intende costruire una sorta di "scenario" che utilizza soltanto le informazioni perfettibili, ma indispensabili, in modo che i diversi attori della "copianificazione" possano muoversi efficacemente.

Il termine "normativo" allude al significato ampio di "norma", che non si riferisce cioè solo a quella giuridica, ma all'insieme dei valori, criteri, principi presenti nelle direttive, carte, schemi spaziali europei, che vanno rintracciati e trattati criticamente. Le Linee guida del PTR della Campania attribuiscono grande importanza ad un impiego sistematico di tali principi e strategie adottati dalla Unione Europea.

A partire dall'ultimo scorcio degli anni ottanta, infatti, le direttive e i documenti organici elaborati in sede comunitaria riguardanti il territorio, l'ambiente e le politiche specifiche per la città, sono andati progressivamente intensificandosi. Questi documenti costituiscono ormai un diffuso sfondo per la costruzione anche dei nuovi piani territoriali regionali. Ad essi vanno affiancati i documenti nazionali sul paesaggio e altri come le *Linee Guida per la politica del territorio e dell'ambiente* promosse dal Ministero dell'Ambiente nel 1998 e non diffuse.

Coerentemente a tali direttive ed orientamenti il PTR, intende costruire una trama attiva di regole per la costruzione di una strategia per il territorio e l'ambiente regionale. Trama, basata su due principi comportamentali di fondo: la promozione di uno *sviluppo sostenibile* del territorio e quella di una sua *gestione integrata*.

Il primo informa una filiera concettuale e operativa che concili le esigenze sociali ed economiche in materia di territorio con le sue funzioni ecologiche e culturali.

Il secondo persegue l'integrazione di obiettivi (protezione-sviluppo-equilibrio), di domande (intese come richieste d'uso del territorio) e di attori, in modo da misurarne gli impatti e le potenzialità in relazione allo stesso territorio.

Nell'avviare un processo di pianificazione regionale in una prospettiva di sostenibilità dello sviluppo sembra necessario dunque:

a) riconoscere quei *principi e criteri* di orientamento alla sostenibilità e alla gestione integrata, diffusi a livello internazionale per integrarli nelle politiche di sviluppo e nella pianificazione regionale in itinere;

b) delineare i possibili ruoli, e le corrispondenti attività, che l'ente Regione può ricoprire in relazione ad una programmazione e pianificazione locale integrata e sostenibile (ad es. ai processi di Agenda 21 locale che incominciano ad avviarsi anche nel territorio campano).

E' possibile, *preliminarmente*, individuare e adottare una serie di criteri o principi generali di grande valore:

1. Trasversalità delle politiche ambientali e conseguente integrazione di obiettivi ambientali nelle politiche territoriali e di settore.
2. Riequilibrio territoriale tramite assetto policentrico e coesione socio-economica. Da perseguire anche attraverso la promozione dell'innovazione, della formazione, della ricerca e dello sviluppo tecnologico, negli schemi di programmazione territoriale.
3. Applicazione del principio di sussidiarietà per la costruzione di una visione condivisa del territorio che veda il coinvolgimento e la partecipazione, più ampi possibili, di tutti gli attori interessati e dei soggetti locali responsabili dello sviluppo del territorio.

4. Gestione integrata dei territori tramite l'armonizzazione delle diverse domande di territorio, minimizzando le relazioni conflittuali tra le attività che insistono su un'area.
5. Applicazione ad ogni sistema territoriale regionale del concetto di *ecosistema*, sistema integrato in cui interagiscono terra, aria, acqua, organismi e attività umane, considerando tali anche gli ambienti artificiali, quali quelli urbani.
6. Dematerializzazione; promozione, cioè, di un modello economico sostenibile che riduca il prelievo di risorse naturali e il loro sfruttamento eccessivo.
7. Salvaguardia del patrimonio naturale e culturale al fine del rafforzamento dell'identità regionale, elemento cardine di un'accresciuta competitività nel contesto internazionale.

A tali principi si uniformano gli indirizzi strategici delle Linee Guida che si possono raggruppare nelle seguenti categorie:

- A. Interconnessione
- B. Difesa e recupero della diversità territoriale: costruzione della rete ecologica
- C. Rischio ambientale
- D. Assetto policentrico ed equilibrato
- E. Attività produttive

### 3.

## INTERPRETAZIONE DEL TERRITORIO:

### UNA CAMPANIA PLURALE

#### 3.1. Premessa

Si è ritenuto opportuno, nel delineare le Linee Guida del PTR, confrontarsi con le molte immagini che hanno guidato nel passato i documenti di pianificazione regionale della Campania e la letteratura scientifica sullo sviluppo e sulle trasformazioni del territorio. Le trasformazioni di questi ultimi decenni, conferiscono nuovi significati e implicazioni a tradizionali visioni che contrapponevano, in rapporto alle politiche di riequilibrio territoriale diverse parti del territorio regionale. Le dinamiche di trasformazione territoriale della Campania, restituiscono oggi una realtà molto articolata e complessa e decisamente più integrata con le altre regioni, lo spazio nazionale, europeo e globale.

Si è cercato anche di tenere presenti le interpretazioni che appartengono all'immaginario collettivo, sia con quelle positive, che sono alla base dell'attrazione considerevole che i diversi luoghi della nostra regione esercitano verso l'esterno, sia con quelle negative legate al rischio "costruito" (determinato dall'azione dell'uomo), ma anche a quello naturale dipendente dagli eventi sismici e in genere calamitosi.

Si aspira a legare in una cornice di senso, plurale e non necessariamente unitaria, i molti segnali di cambiamento in atto, senza esaltarne eccessivamente e in modo acritico la rilevanza, ma evitando anche di esserne inconsapevoli o di sottovalutarne le implicanze.

Il forte impulso al decentramento amministrativo che le leggi Bassanini hanno avviato ha innescato un processo che spesso va oltre i confini amministrativi e che consente sempre più aggregazioni dei comuni basate su interessi concreti.

Un piano territoriale concepito come "patto" tra Regione e sistemi locali per migliorarne la competitività internazionale, non può ignorare le nuove possibilità di partenariato territoriale, non vedere nei nuovi compiti dati alle Comunità Montane e nei

processi avviati con la costituzione dei Patti Territoriali la nuova trama che scompone e ricomponne il territorio campano.

### 3.2 Una Campania plurale.

E' a partire da questo processo di "autoidentificazione socio-istituzionale", di auto-rappresentazione delle comunità locali, che va rintracciato il disegno della **Campania plurale**. Una Campania interpretata in base a "microregioni" determinate dall'analisi dei quadri ambientali, delle trame insediative, della morfologia sociale, delle dinamiche in atto.

Si è delineato così un superamento dell'immagine duale della Campania in favore di quella delle molte Campanie "incompiute" (microregioni in trasformazione), espressione di un territorio plurale. Si tratta di mettere in evidenza l'emergere di un ordine territoriale a geometria variabile, di città, distretti, insiemi territoriali con diverse esigenze e potenzialità.

Quest'approccio è confortato dall'attenzione crescente per la globalizzazione, che, negli ultimi anni, all'interno degli studi territoriali, ha prodotto un nuovo interesse per le unità territoriali intermedie. Rispetto al passato, queste unità non vengono considerate solo in base a caratteri sociali e geografici omogenei, ma soprattutto come reti che collegano soggetti locali a soggetti non locali, intorno a progetti di valorizzazione di risorse locali, viste come insieme stabile di depositi naturali e culturali che si sono accumulati in un determinato territorio.

Si giunge così ad un'interpretazione della regione plurale, formata da aggregati dotati di relativa autonomia, rispetto ai quali l'istituzione regionale deve porsi come "rete" che li inquadra, coordina e sostiene nella loro relativa autonomia. Tali aggregati vengono definiti, nelle Linee Guida, come "sistemi territoriali locali" di sviluppo sostenibile. Si tratta quindi di unità intermedie per le quali sono rintracciabili "traiettorie di sviluppo" identificabili come strategie condivise di valorizzazione della risorsa territorio nel rispetto della sostenibilità ambientale.

Va tenuto presente che la delimitazione di queste unità territoriali intermedie non ha valore di vincolo, ma di orientamento alla formulazione di strategie; configurano una dimensione ritenuta congrua per avviare processi di "co-pianificazione".

Le Linee Guida propongono alla discussione con gli Enti Locali, in prima approssimazione, **9 "ambienti insediativi"** per inquadrare gli assetti territoriali della regione in maniera sufficientemente articolata, e **43 "Sistemi Territoriali Locali"** per inquadrare la spesa e gli investimenti del Por, in questa fase, e, in prospettiva, in sintonia con la programmazione economica "ordinaria".

Queste delimitazioni dovranno essere oggetto di confronto con i diversi attori coinvolti nel governo del territorio e con lo sviluppo locale per diventare il riferimento condiviso per gli interventi dei diversi soggetti, a partire dalle stesse Province.

Secondo la logica che orienta queste Linee guida, la Città metropolitana, di cui al D.Lgs n.267 del 18 agosto 2000 e alla L.142/90, viene considerata non solo e ovviamente in rapporto alla dimensione condivisa dell'area metropolitana (come espressione dell'autonomia dell'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati e dei successivi referendum di ciascun comune partecipante), ma anche nella dimensione più coerente e funzionale al pieno dispiegarsi dei sistemi locali di sviluppo dell'area urbano-industriale napoletana.

I **9 "ambienti insediativi"** i cui confini vanno assunti in maniera sfumata, possono essere indicati come segue:

- la piana campana comprendente un'area molto vasta di 123 comuni;
- l'area della costiera sorrentino-amalfitana comprendente 20 comuni;

- l'area dell'agro nocerino-sarnese e solofrano comprendente 23 comuni;
- l'area urbana di Salerno e della piana del Sele, comprendente 24 comuni;
- l'area del Cilento e del Vallo di Diano, che comprende 94 comuni;
- l'area di Avellino e del "cratere" di più incerta delimitazione, comprendente 84 comuni;
- l'area beneventana comprendente 60 comuni;
- l'area della media valle del Volturno che include 28 comuni;
- l'area del Matese e dell'Appennino molisano-sannita.

Per quanto riguarda i **43 "Sistemi Territoriali Locali"** ci si è basati su una lettura delle forme di aggregazione (geografiche, economiche, legate a specifiche *identità* strategiche) che si sono andate costruendo intorno agli strumenti di programmazione negoziata, nonché dall'analisi delle iniziative istituzionali di programmazione e di coordinamento dello sviluppo produttivo e di riqualificazione del territorio e delle sue risorse (Por Campania 2000-2006, PIT, Complemento di Programmazione).

I processi di programmazione negoziata (Intese, Patti territoriali, Contratti d'area), e la pratica di altri programmi complessi, nazionali ed europei (PRUSST, URBAN, LEADER), al di là dei risultati diretti (realizzazione concertata di opere ed azioni), stanno da qualche anno producendo nei territori regionali importanti effetti indiretti, modificando sostanzialmente le realtà sociali, economiche, istituzionali, politiche e culturali della regione, contribuendo alla formazione e/o al consolidamento di molti sistemi locali di sviluppo.

La molteplicità di Patti territoriali generalisti, di Patti agricoli, di contratti d'area, ma anche i due Prusst e i 4 Urban II, rappresentano sinteticamente l'entità del processo in corso e il quadro dinamico della programmazione dello sviluppo locale "dal basso" e dello stato di avanzamento dei percorsi di autoidentificazione dei sistemi locali.

Un ruolo importante in questo processo è stato svolto dalle Comunità Montane e, in misura minore, perché più giovani e quindi meno radicati- dai due Parchi nazionali del Vesuvio e del Cilento. Sicuramente la presenza di Enti locali, di "luoghi istituzionali" intercomunali dove poter costruire politiche territoriali, in molti casi ha giovato alla definizione collettiva e/o al rafforzamento di un'identità del sistema locale; ma solo laddove l'Ente era effettivamente rappresentativo di un sistema locale riconosciuto "dal basso".

In questo processo è mancato finora l'indispensabile ruolo della Regione in termini di accompagnamento, di programmazione e di coordinamento dei processi nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Rinviando al documento generale l'approfondimento dei criteri posti alla base delle varie proposte di delimitazione, si riporta di seguito l'elenco dei 43 sistemi individuati, e i documenti presi in considerazione per la loro definizione.

A) "SISTEMI A DOMINANTE NATURALISTICA"

	Cilento - Parco naturale:	PI Asse 1 + PN
1.	A.1 Alburni	PN
2.	A.2 Alto Calore	PN + PT
3.	A.3 Alento - Monte Stella	PN + PT

4.	A.4 Gelbison Cervati	PN + PT
5.	A.5 Lambro e Mingardo	PN + PT
6.	A.6 Bussento	PN + PT {con il Vallo di Diano}
7.	A.7. Monti Picentini – Terminio	PR + CM Picentini+Terminio-Cervialto+PI1
8.	A.8 Partenio	PR + CM + PI1
9.	A.9 Taburno	PR + CM + PI1
10.	A.10 Matese	PR + CM + PI1
11.	A.11 Monte S.Croce	PR <i>Roccamonfina</i> + CM {Monte S.Croce}
12.	A.12 Terminio Cervialto	CM
13.	A.13 Titerno	CM

B) "SISTEMI A DOMINANTE RURALE / CULTURALE"

14.	B.1.Vallo di Diano	CM + PI <i>Certosa di Padula</i> + Asse II + PT {con il Bussento}
15.	B.2. Sele	CM Alto e medio Sele + PI <i>Antica Volcej</i> Asse II
16.	B.3 Tanagro	CM Tanagro + PI <i>Antica Volcej</i> Asse II
17.	B.4 Valle dell'Ufita	CM + PI <i>Tratturo</i> Asse II + PT
18.	B.5 Alto Tammaro	CM + PI <i>Tratturo</i> Asse II
19.	B.6 Monte Maggiore	CM + PI <i>Alifae</i> + <i>Monti trebulani</i> Asse II
20.	B.7 Alto Clanio	CM {Vallo di Lauro e Baianese} + SLM PMI + PI Asse II

C) "SISTEMI RURALI / INDUSTRIALI"

21.	C.1 Alta Irpinia	CM + DI <i>Calitri</i> + PI Asse II
22.	C.2 Fortore	CM + DI <i>S.Bartolomeo in Galdo</i> + PT Benevento
23.	C.3 Zona Solofrana	DI
24.	C.4.Valle dell'Irno	CM <i>Zona dell'Irno</i>
25.	C.5. Agro nocerino - Sarnese	PT + DI
26.	C.6 Pianura interna casertana	
27.	C.7 Comuni vesuviani	Parco + DI
28.	C.8 Area giuglianese	

D) "SISTEMI URBANI"

29.	D.1.Sistema urbano Benevento	PI Asse 5 + PT
30.	D.2. Sistema urbano di Avellino	PI Asse 5 +
31.	D.3. Sistema urbano di Napoli	PI Asse 5
32.	D.4. Sistema urbano di Caserta e Antica Capua	PI Asse 5 + PT + PI Asse 2 <i>Antica Capua</i>
33.	D.5. Sistema urbano di Salerno	PI Asse 5

E) "SISTEMI A DOMINANTE URBANO - INDUSTRIALE"

34.	E.1 Napoli nord-est	PT + DI
35.	E.2 Napoli nord	PT + DI
36.	E.3 Nolano	PI
37.	E.4 Sistema Aversano	DI

F) "SISTEMI COSTIERI A DOMINANTE PAESISTICO- AMBIENTALE-  
CULTURALE"

38.	F.1. Litorale Domizio	P.I. <i>Litorale Domizio</i> Asse 2 + R. N.
39.	F.2. Area Flegrea	PI 2 + PR +PT
40.	F.3. Miglio d'oro – Area torrese-stabiese	PI2 + PN + PT + CA
41.	F.4.Penisola sorrentino-amalfitana	PT
42.	F.5 Isole Minori	
43.	F.6. Magna Grecia (F3)	PT + PI2

Legenda:

CA – Contratto d'Area

CM – Comunità Montana

DI - Distretto Industriale

PI1, PI2, ecc. - Progetto Integrato Asse 1, Asse 2, ecc.

PN – Parco Nazionale

PR – Parco Regionale

PT – Patto territoriale

RN – Riserva Naturale

SLM – Sistema locale manifatturiero

**"Città metropolitana"**

Un piano territoriale, come quello che queste Linee guida propongono, e cioè una sorta di "patto" tra Regione e sistemi locali, un inquadramento e orientamento alle diverse specificità territoriali e alle diverse traiettorie di sviluppo, guarda al tema della "città metropolitana" con un'ottica particolare. L'ottica è quella del contributo ad una ricerca autonoma dal basso della sua costruzione e della proposta di una dimensione armonica al costituirsi degli altri sistemi di sviluppo in atto.

Il problema diventa quello di sostenere la nuova impostazione della legge 265/1999 e del Dlgs n.267 del 18 agosto 2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (Capo III) che indicano nella decisione degli Enti Locali di concerto con la Provincia, la strada da seguire.

Questa, secondo l'orientamento di queste Linee Guida, deve ricercare una dimensione che - riferendosi ai "rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali per la vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali". (art.17 L. 8 giugno 1990, n. 142) – sia considerata nel rapporto con i processi di "auto-identificazione socio-istituzionale" che l'esperienza della programmazione negoziata e dei programmi integrati territoriali del Por sta sostenendo.

Pur nel rispetto del percorso autonomo che gli Enti Locali e Provincia dovranno portare avanti, l'impostazione seguita comporta un orientamento a favore di una dimensione che valorizzi le specifiche diversità dei sistemi locali di sviluppo e che interpreti i

“rapporti di stretta integrazione“ cui fa riferimento la L.142 nella direzione di una delimitazione dell'area metropolitana in termini di “area ristretta” che comprenda cioè Napoli e i comuni contermini.

Ovviamente è possibile delineare altre delimitazioni, assumendo parametri o strategie differenti. Le Presenti Linee Guida del PTR intendono, nell'impostazione co-pianificatoria, attivare un processo di confronto e costruzione dell'area metropolitana.

### **3.3 Immagini e indizi del cambiamento**

La costruzione di una politica territoriale a scala regionale non può prescindere dalle interpretazioni e dalle immagini che hanno, in diverso modo, orientato la formulazione di modelli e strategie di trasformazione territoriale. Dal repertorio delle immagini del meridionalismo classico alle più recenti ricerche sullo sviluppo locale, la letteratura geografica, economica e urbanistica dispone di un ampio “campionario” di figure e metafore cui attingere per la costruzione di modelli interpretativi delle dinamiche territoriali.

Si tratta di operare con distacco critico nei confronti delle immagini e dei paradigmi interpretativi che hanno orientato, nel passato, gli stili e le forme della pianificazione territoriale, mettendo a punto nuovi di schemi di senso entro cui rileggerne i principali caratteri e preparare il terreno per nuovi strumenti interpretativi.

Da più parti, infatti, si avverte la necessità di una cifra interpretativa adeguata alla dimensione plurale dei soggetti e delle trasformazioni in atto nelle società e negli ambienti insediativi della regione, per costruire quella cornice di senso che, nel rispetto delle peculiarità, dei caratteri specifici dei diversi contesti, sappia fornire un'impronta unitaria e coerente al lavoro d'interpretazione dei processi insediativi.

Si è già ricordato come l'immagine interpretativa dello squilibrio città/campagna, costa/entroterra, che in passato ha dominato fortemente gli studi regionali, si è progressivamente stemperata in favore d'altre visioni della trasformazione territoriale, più attente alla specificità dei contesti e meno sensibili al modello urbano-centrico che poneva Napoli in posizione di netto primato (nel bene e nel male) rispetto ad altre realtà urbane della regione.

Su questa traccia si tratta di proseguire nel tentativo di formulare immagini e modelli interpretativi efficaci, in linea con i processi socio-economici in corso e con le domande (di visibilità, di partecipazione, di co-pianificazione) che da più parti emergono nella società locale.

A queste immagini tradizionali della Campania le presenti Linee Guida per la contrappongono l'immagine di una Campania “plurale”, rete di microregioni alla ricerca del rafforzamento della loro identità, che si collega anche ad alcune rilevanti interpretazioni della strutturazione territoriale dell'economia.

Queste microregioni incompiute riflettono in modo diverso i caratteri generali dell'ambiente e del territorio della Campania che è indispensabile tenere presente. Si riportano di seguito, in modo sintetico, tali caratteri:

#### **- La rilevante biodiversità.**

Tra le regioni italiane, la Campania è una di quelle a più alta biodiversità: per gli aspetti vegetazionali è preceduta soltanto da Sicilia, Calabria e Lazio; gli ambiti caratterizzati da alta naturalità già sottoposti a tutela coprono circa il 25% del territorio regionale, ma anche gli ambiti danneggiati, specie lungo la costa hanno una consistenza di grande rilievo.

Questa rilevante biodiversità è sottoposta ad un'intensa pressione antropica strettamente collegata alla densità insediativa che colloca la regione al primo posto in Italia. Una

rilevante pressione che si esercita su una delle regioni più interessanti dal punto di vista naturalistico e paesaggistico.

- **La preziosità e fragilità delle sue coste.**

L'area costiera campana è stata definita "area ad alto rischio di crisi ambientale" secondo l'art. 7 della legge 349 del 8/7/86 (Legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente) in quanto da studi recenti si evince la presenza di tratti marittimi con gravi alterazioni degli equilibri ecologici dei corpi idrici, del suolo e dell'atmosfera. Il litorale campano, con la sua estensione di circa Km 350, rappresenta un ambiente naturale dal delicato equilibrio dove l'intensa opera d'urbanizzazione degli ultimi decenni, unitamente alla realizzazione d'opere di difesa, ha apportato significative modifiche spesso causa del suo degrado.

- **Una sconnessa e intensa urbanizzazione che ha interessato prevalentemente le aree di pianura, che poggia su un sistema d'infrastrutturazione complessivamente inadeguato, specie a scala regionale.**

Uno dei nodi principali con cui le politiche territoriali oggi devono confrontarsi è la scarsa interconnessione infrastrutturale, che incide direttamente sulla possibilità di dotare il territorio regionale e i suoi ambienti insediativi di un adeguato sistema infrastrutturale per la mobilità.

Il tentativo di sostenere e rafforzare strategie di riequilibrio territoriale fondate sul principio della "disurbanizzazione" dell'area metropolitana di Napoli – soprattutto a beneficio delle aree interne– si è spesso scontrato con un'infrastrutturazione massiccia e senza regole, che, di fatto, ha inciso negativamente su condizioni territoriali già critiche, continuando spesso a favorire crescite insediative squilibrate.

- **I numerosi segnali recenti di trasformazione, anche legati alla ricerca di valorizzazione dell'identità locale.**

Intorno alle tre immagini interpretative, prima indicate, si affollano innumerevoli segnali di cambiamento, di trasformazione del territorio regionale;

Un cambiamento che, rispetto ad una lettura trasversale delle immagini ereditate dalla tradizione, si presenta oggi eterogeneo e multiforme, esito incerto di un territorio, appunto plurale, costituito dall'intreccio di diversi contesti insediativi, ognuno con caratteri e dinamiche specifiche

Le immagini e le situazioni ad esse associate fanno riferimento ad aspetti diversi che possiamo riferire al "paesaggio degli abitanti", al "paesaggio del lavoro", al "lato oscuro del cambiamento" ed a sistemi e luoghi..

Delle trasformazioni relative al "paesaggio degli abitanti" possiamo segnalare alcune immagini significative che costituiscono indizi rilevanti.

Una prima immagine può essere definita della "**gulliverizzazione**"; è un'immagine rappresentativa delle caratteristiche morfologiche e degli stili di vita basata sulla costruzione di case unifamiliari e di seconde case lungo la fascia costiera, o le strade rurali della piana del Volturno, del Sarno e del Sele. Così, il "piccolo" fatto d'unità abitative tipicamente separate, ognuna dotata di una sua quota di verde recintato, si trasforma nel "grande" di un insediamento seriale, ad alta densità, dai caratteri spesso informi ed a macchia d'olio, con effetti disastrosi in termini di paesaggio.

Una seconda riguarda le "**intrusioni etniche**" e si segnala per la progressiva comparsa di forme e stili di vita di nuovi gruppi etnici che stanno riconfigurando i paesaggi sociali contemporanei.

Infine l'immagine dell' "**edonismo post-metropolitano**" che fa riferimento alla diffusione sul territorio dei "parchi a tema", poco "naturali" e di strutture destinate ad accogliere diverse attività del tempo libero.

Vi sono poi altri indizi che vanno segnalati. Uno riguarda la rete della grande **distribuzione commerciale** che tende a configurarsi, negli ultimi anni, in base ai punti d'innesto della viabilità principale nel tessuto urbanizzato. Vi è poi la riorganizzazione del modello **"turistico-vacanziero"** che fa riferimento alle recenti trasformazioni di un modello, che prende le distanze da quello realizzato, tra gli anni '60 e '70, con la diffusione del turismo di massa. Alla base del nuovo sviluppo turistico non sono più le attrezzature materiali su cui si fondava il modello tradizionale, ma la ricerca d'evasione dalla omologazione culturale attraverso un nuovo rapporto con località che hanno conservato il proprio patrimonio di tradizioni culturali. Mentre gli insediamenti tradizionali del turismo-vacanza si svalutano, si diffondono insediamenti dove la cultura locale viene "simulata", riproposta simbolicamente attraverso architetture "di maniera", usanze "autentiche", "tradizioni" vistosamente esibite.

Vanno poi citate le trasformazioni del **paesaggio del lavoro**. Qui la smobilitazione dei grandi poli industriali si connette alla significativa contrazione della produzione industriale avvenuta in tutta la regione, soprattutto nella provincia di Napoli.

Si segnala infine una sorta di **"lato oscuro del cambiamento"**, volendo con questa immagine segnalare aspetti apparentemente tangenziali dell'assetto territoriale e che invece richiedono una sempre più attenta pianificazione. Pensiamo ai temi degli scarti, reiveicolati nell'ambiente. Sono luoghi dello scarto buona parte delle acque, i grandi manufatti come gli inceneritori, i depuratori, le discariche, ecc.

Il "lato oscuro" connesso alle strutture e ai processi di trasformazione dello scarto è costituito dalle grandi quantità di rifiuti che le attività agricole e industriali, nonché i nuclei abitativi, scaricano – talvolta senza regole – sul territorio.

### **3.4 Rapporti interregionali e dimensione amministrativa**

L'interpretazione dell'assetto territoriale e socio economico complessivo della Campania non può prescindere, da un lato, dalla considerazione dei rapporti che essa intrattiene con i sistemi regionali circostanti e dai relativi condizionamenti o dalle eventuali opportunità che le scelte operate all'interno di quei sistemi possono rappresentare per la realizzazione di strategie ad esso indicate. Allo stesso modo, è evidente la necessità di riconoscere e valorizzare quei livelli di governo intermedio che, oltre i confini amministrativi, si propongono, sempre più spesso, quali soggetti decisionali d'azioni territoriali, deputati, peraltro, ad infittire la trama articolata del tessuto istituzionale regionale.

Infatti, è proprio il riconoscimento della Campania come territorio plurale induce a considerare con attenzione le dinamiche aggregative e di partenariato territoriale che si sovrappongono a quelle di base dei comuni e delle province. Il complesso mosaico, che così viene a delinearsi, si propone per creare sinergie con altre realtà regionali in rapporto a specifici obiettivi e finalità.

E' altresì vero che le stesse autonomie locali e le esigenze derivanti da rapporti interregionali, che in ogni caso si esplicano con inevitabile riferimento alle delimitazioni confinarie di pertinenza, in assenza di un effettivo coordinamento, corrono il rischio di innescare situazioni di forte discrasia, quando non di vera e propria conflittualità, nell'uso del territorio e delle risorse.

In riferimento a tale complessità, per questo motivo, e senza voler ostacolare le tendenze registrate, appare opportuno monitorarne l'evoluzione e predisporre lo sviluppo futuro attraverso direttrici capaci di riammagliare la diversificazione presente affinché essa, piuttosto che generare sovrapposizioni conflittuali, produca proficue sinergie collaborative.

In particolare, si sta delineando in Campania un nuovo modello policentrico d'economia compatibile con le risorse ambientali e territoriali di questa regione in sinergia con altre, capace di attrarre una gamma diversificata d'iniziative economiche.

Basta pensare al turismo ed ai suoi itinerari, ai trasporti marittimi, al ruolo degli interporti e degli aeroporti, ai bacini idrografici, ai programmi di ricerca scientifica e tecnologica.

Aree collocate sui confini geografici della regione, trovano le loro prospettive di sviluppo nella definizione di strategie comuni con aree appartenenti a regioni Confinanti, ma anche all'interno del territorio regionale, aree di frangia interprovinciale e parte della conurbazione metropolitana, postulano interpretazioni e programmi che superano dimensioni provinciali, comunali, di Comunità Montane, ecc.

Le linee Guida affrontano tali problemi per sottoporli ai tavoli di confronto, unitamente alla discussione sui 43 Sistemi Territoriali Locali ed i 9 sistemi insediativi proposti.

#### 4.

### OBIETTIVI E "IMMAGINI STRATEGICHE"

Il tema del rapporto tra pianificazione territoriale e programmazione economica, deve assumere logiche di coerenza tra i due ambiti d'azione.

Perché questo avvenga, senza trasformarsi in una subordinazione acritica della pianificazione alla programmazione, sarà necessario procedere alla ricognizione attenta dei percorsi di sviluppo, collegati ad una messa in evidenza dei punti di forza e di debolezza dei diversi sistemi locali.

Questa ricognizione va sviluppata, anche scontando che la capacità d'auto-identificazione corretta di tali punti di forza e di debolezza dei processi di sviluppo locali è abbastanza differenziata, per effetto evidente di una forte variegatura di condizioni sociali, culturali e organizzative, che è alla base del loro dispiegarsi.

Va rilevato, comunque, come positivo l'incontro che si è determinato tra programmazione negoziata e il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, con l'attribuzione del 40% dei fondi ai Programmi Integrati Territoriali e ai Programmi Integrati e con il riconoscimento che "Ambiti d'applicazione dei PIT saranno dunque quelle aree di concentrazione dello sviluppo che il Programma Operativo individua con maggiori potenzialità: sistemi naturali definiti (parchi) dotati di un'adeguata massa critica in grado di sostenere processi autonomi di sviluppo; distretti e protodistretti produttivi e turistici, città e giacimenti culturali".

Questo orientamento è stato precisato nel Complemento di Programmazione del Por, quando si è affermato che la centralità del modello di sviluppo riposa "principalmente sul riconoscimento e la valorizzazione del potenziale endogeno regionale, che va organizzandosi attorno agli strumenti della programmazione negoziata". Disponibilità raccolta se non addirittura anticipata da un'azione dei Patti Territoriali che si è proposta come superamento delle difficoltà della programmazione regionale, avanzando le esperienze progettuali già accumulate.

Ai fini della redazione del PTR, grande rilievo rivestono i Progetti Integrati Territoriali Regionali e Provinciali che sono definiti dal come: "complesso d'azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario".

La concentrazione degli interventi è l'aspetto caratterizzante dei Progetti Integrati. *Il territorio* - e questo è l'elemento nevralgico da tenere ben presente per stabilire il corretto rapporto tra il PTR e il Por, tra pianificazione territoriale e programmazione economica- è *chiamato a svolgere una funzione attiva per dare luogo ad un processo di sviluppo cumulativo*.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Il riferimento ad un'area di concentrazione (distretto, parco, giacimento culturale, città) è caratteristica essenziale della tipologia dei Progetti Integrati che puntano sullo sviluppo locale. A tale tipologia si affianca quella che punta all'integrazione di filiere (specializzate) di imprese; in questo caso il riferimento territoriale può essere individuato anche nell'intero territorio regionale.

Il Progetto Integrato punta a soddisfare una duplice esigenza:

- assicurare adeguato riconoscimento agli interventi che rispondano ad un principio d'integrazione e di concentrazione, sia funzionale che territoriale, e siano quindi basati su di un'idea guida di sviluppo, esplicitata e condivisa secondo le procedure partenariali della programmazione e della concertazione socio-istituzionale, ed attuata secondo il principio della sussidiarietà e della valorizzazione del ruolo delle autonomie locali e territoriali;

- fare in modo che alla maggiore complessità di realizzazione di queste azioni facciano riscontro modalità gestionali unitarie, organiche e integrate, in grado di consentire l'effettivo conseguimento degli obiettivi nei tempi prefissati.

In rapporto a ciò, una prima formulazione degli obiettivi del PTR parte proprio dal grande scenario definito dallo "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" (S.S.S.E.) e dalla "Prospettiva per lo sviluppo territoriale europeo" (Potsdam,1999) che forniscono il quadro degli obiettivi generali ai quali le diverse regioni europee devono rapportare le loro azioni.<sup>5</sup>

Tali obiettivi sono:

- la coesione economica e sociale;
- la conservazione e la gestione del patrimonio naturale e culturale;
- una competitività equilibrata del territorio europeo.

Di conseguenza il PTR assume i seguenti obiettivi generali:

- a. Concorrere alle strategie europee e nazionali, inserendo crescentemente il territorio regionale nel contesto europeo a partire dalla messa in rete dei STL;
- b. Promuovere la valorizzazione della identità regionale e di quelle locali, attraverso lo sviluppo sostenibile dei Sistemi Territoriali Locali in via di costituzione, rafforzandone l'integrazione, la coesione sociale e la cooperazione interna ed esterna;
- d. Promuovere la stabilizzazione idrogeologica ed ecologica, eliminando e riducendo fragilità e pericoli;
- e. Migliorare le prestazioni e la fruibilità sociale del patrimonio ambientale, paesistico e territoriale, potenziando la reticolarità, riducendo gli squilibri;
- f. Migliorare la qualità ambientale agendo sulle varie specificità, favorendo la difesa e il recupero della "diversità" territoriale;
- g. Decongestionare i territori ad eccessiva concentrazione e ad elevata incompatibilità d'usi del suolo, operando la riabilitazione della fascia costiera, favorendo un assetto policentrico ed equilibrato, e lo sviluppo dei territori marginali,
- h. Operare per la riduzione del patrimonio sociale esposto al rischio vulcanico;

---

Il CdP conferma l'obiettivo di dedicare ai PI almeno il 40% delle risorse finanziarie assegnate al Por. Con il Protocollo Quadro per l'individuazione e la promozione di Progetti Integrati il Por Campania pone al centro della propria strategia di sviluppo sostenibile la necessità di assicurare forte concentrazione agli interventi e di dare grande peso alla programmazione integrata, per territorio o filiera, in modo da collocare una massa critica di risorse sulla creazione di discontinuità nell'economia del territorio, facendo leva sulle potenzialità individuate, dando piena espressione alla domanda di sviluppo delle collettività locali ed alla concertazione socio-istituzionale.

Inoltre la Regione Campania attribuisce un ruolo di rilievo alle Province in termini di coordinamento ed accompagnamento delle azioni da svolgersi nell'ambito del Por, ed in particolare dei progetti integrati; e il Complemento di Programmazione, recependo le indicazioni prioritarie già contenute nel POR, individua direttamente alcuni ambiti specifici di realizzazione dei PI nei Parchi nazionali e regionali, nelle città capoluogo, nella filiera termale, nelle filiere agro-alimentari, nell'intermodalità (Interporti), nella filiera della materie prime seconde, nei 7 Distretti industriali, nella portualità turistica.

<sup>5</sup> In questo scenario, le Linee guida sostengono l'opportunità di sostenere una prospettiva che vada a porre le basi perché il PTR concorra a soddisfare le esigenze di valutazione ambientale strategica -imposte dal quadro comunitario di sostegno alla programmazione dei fondi comunitari assunti all'interno del Por- in una costruzione ex ante delle compatibilità dei singoli interventi di trasformazione.

Il PTR fornisce all'insieme dei piani del settore un quadro unitario di riferimento utile a migliorare, attraverso una più forte coerenza, le loro prestazioni all'interno di una autonoma capacità di spesa delle risorse finanziarie pertinenti.

i. Favorire una localizzazione e realizzazione delle grandi attrezzature e infrastrutture regionali eco-compatibile;

l. Mettere in atto un processo di consenso alle scelte del PTR che ne accresca l'efficacia

Gli obiettivi del P.T.R. costituiscono il punto di riferimento per una "visione" del tipo d'assetto tendenzialmente reticolare, sia per quanto riguarda le infrastrutture e le attrezzature, che per quanto riguarda le città e le reti ambientali.

Punto di condensazione del doppio processo di confronto sociale -che lo sviluppo locale nelle sue diverse forme ha assunto- e del lavoro di "immaginazione scientifica" condotto nell'interpretazione del territorio sono alcune "immagini strategiche". Queste intendono dare una cornice di senso comune ad un insieme molteplice d'idee-forza, progetti, intenzionalità sociali, ma anche ad una decifrazione di processi in atto.

Le principali sono:

- I. una regione ad elevata "diversità" territoriale, sia in senso biologico, che di risorse e identità culturali, che va preservata ed arricchita, puntando sulla costruzione di una rete ecologica, capace di unificare e selezionare orientamenti e progetti specifici e definisca un ordine di compatibilità complessiva;
- II. una regione con una dotazione infrastrutturale non sufficientemente interconnessa, tra i sistemi locali, e tra questi e lo scenario "globale";
- III. una regione esposta ad una molteplicità di rischi e di fragilità, in particolare al rischio vulcanico, che non riesce a produrre adeguate strategie di prevenzione e di protezione.

Dobbiamo a questo punto precisare le differenze e le specificità del P.T.R. rispetto alla logica del POR (in corso di precisazione nel Complemento di Programmazione) e, al suo interno, della progettazione territoriale integrata.

Il POR segue sostanzialmente tre modalità d'intervento: a) rafforzamento dello sviluppo locale esistente, b) realizzazione di interventi in aree deboli; c) costituzione di "reti lunghe" in territori vasti.

Questo avviene con un forte valorizzazione dei sistemi locali, che nella individuazione delle dimensioni istituzionali dinamiche che li sorreggono (che abbiamo effettuato nel cap.3) ci porta ad individuare 43 ambiti territoriali. Questi ambiti possono essere tipizzati come: ambiti territoriali (prevalentemente a base istituzionale, o produttiva, o sociale, o geografica); ambiti urbani; di rete; nodali.

Il P.T.R. risulta guidato da tre immagini strategiche che l'interpretazione del territorio regionale, confortata dai quattro scenari del cambiamento, propone. Queste immagini condensano e danno unità di senso agli obiettivi generali indicati; la loro specificazione è effettuata attraverso i 15 indirizzi strategici che seguono.

Rispetto ai progetti territoriali integrati che fanno riferimento, in modo intrecciato e complesso, ai 43 sistemi locali, il P.T.R. fa riferimento a due dimensioni spaziali:

- 1 quella dei 9 ambienti insediativi indicati nel cap. sulla interpretazione del territorio, che costituiscono la dimensione di lungo periodo della coerenza territoriale;
- 2 quella di sei tipi areali che raggruppano i 43 sistemi locali in : 1) sistemi a dominante naturalistica; 2) sistemi a dominante rurale- culturale; 3) sistemi a dominante rurale-industriale; 4) sistemi urbano-industriali; 5) Sistemi urbani 6) sistemi costieri a dominante paesistico – ambientale - culturale.

Rispetto a queste tipologie di situazione, i 16 indirizzi strategici, in sede di Linee guida stesi in maniera generale, saranno articolati in maniera specifica in sede di PTR.

## 5.

### INDIRIZZI STRATEGICI

Gli indirizzi strategici sono gli orientamenti di fondo su cui articolare i contenuti del PTR, intesi come ordinamenti di azioni, che, sulla base di conoscenze e di attori dotati di competenze e di risorse, in tempi e sequenze definiti, perseguono determinati obiettivi<sup>6</sup>.

Le presenti Linee guida per il PTR formulano 16 indirizzi strategici riferiti a sette aree tematiche.

Nell'insieme le Linee Guida mettono al centro della strategia proposta tre temi fondamentali legati alle tre "immagini strategiche" introdotte precedentemente:

- *l'interconnessione* come collegamento complesso, sia tecnico che socio-istituzionale, tra i sistemi territoriali locali e il quadro nazionale e internazionale, per migliorare la competitività complessiva del sistema regione, connettendo nodi e reti;
- *la difesa della biodiversità* e la costruzione della rete ecologica regionale, che parta dai territori marginali;
- *il rischio ambientale*, in particolare quello vulcanico.

L'indirizzo strategico più rilevante riguarda l'interconnessione. L'interconnessione può essere intesa come connessione complessa: non solo di reti tecniche (materiali ed immateriali), ma anche socio-funzionali (tra servizi di diversa natura), per utenti, investitori e gestori. Realizza un impatto territoriale crescente con l'incremento della sua complessità e, nella connessione che determina tra nodi e reti, comporta interazione e cooperazione tra attori diversi, sia dal punto di vista progettuale, che esecutivo, che gestionale; di conseguenza, in un orizzonte di globalizzazione e di competitività, è probabilmente la linea strategica che più può concorrere a migliorare la collocazione delle microregioni e di tutta la regione nel quadro nazionale e internazionale.

Accanto ai tre temi generali, vengono evidenziati altri temi (complementari, in qualche misura, ai primi) che specificano il quadro strategico di riferimento, in relazione alle caratteristiche dei diversi contesti territoriali della regione.

#### INDIRIZZI STRATEGICI

##### A. Interconnessione

##### B. Difesa e recupero della "diversità" territoriale: costruzione della rete ecologica

- B.1. Difesa della biodiversità
- B.2. Valorizzazione e sviluppo dei territori marginali
- B.3. Riqualificazione della costa
- B.4. Valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio
- B.5. Recupero delle aree dismesse e in via di dismissione

##### C. Governo del rischio ambientale

- C.1. Rischio vulcanico
- C.2. Rischio sismico
- C.3. Rischio idrogeologico

---

<sup>6</sup> Da questa definizione risulta che il significato che si attribuisce a "strategico" non è quello di matrice inglese, affine a "strutturale", ma quello di matrice americana, considerato come espressione di azioni intersettoriali costruite da una ricognizione dei punti di forza e di debolezza dei territori, con considerazione esplicita degli attori coinvolti.

C.4. Rischio incidenti rilevanti nell'industria

C.5. Rischio rifiuti

C.6. Rischio da attività estrattive

#### **D. Assetto policentrico ed equilibrato**

D.1. Rafforzamento del policentrismo

D.2. Riqualificazione e "messa a norma" delle città

D.3. Attrezzature e servizi regionali

#### **E. Attività produttive per lo sviluppo economico regionale**

Gli indirizzi strategici sono intrecciati con le principali indicazioni di metodo contenute nei documenti di diversa natura elaborati in sede europea.

Le principali sono:

- Applicare il principio di sussidiarietà in modo più ampio possibile, coinvolgendo anche le popolazioni.
- Impostare una visione, e dunque una gestione, *integrata* del territorio.
- Individuare unità territoriali di riferimento, chiamate di volta in volta unità ecosistemiche, di paesaggio, aree centrali, zone cuscinetto, corridoi, ecc.
- Individuare una rete di città piccole e medie che abbiano la capacità di essere poli di riferimento per i servizi territoriali e sociali, fondamentali per consentire lo sviluppo delle aree marginali.
- Gestire le trasformazioni territoriali in modo attivo, considerando cioè funzionalmente gli ecosistemi nella commistione tra usi naturali ed antropici e indirizzando questi ultimi verso attività compatibili.
- Considerare con particolare attenzione anche le aree degradate, abbandonate e/o improduttive, perché dotate di grandi potenzialità nel recupero e riqualificazione territoriale.
- Dare risalto al ruolo strategico delle aree rurali nella salvaguardia del patrimonio naturale e culturale, nell'uso compatibile delle risorse, nella manutenzione e messa in sicurezza del territorio.

#### **A. Interconnessione**

Come si è già richiamato, il P.T.R. si propone come "patto" tra sistemi territoriali locali, tra identità e traiettorie di sviluppo diverse. Per migliorare la competitività complessiva del sistema regione, si pone prioritaria l'esigenza di promuovere l'interconnessione tra i Sistemi Territoriali Locali. Il miglioramento di tale connessione va inteso sia in senso fisico e funzionale, che relazionale: è basato sulle prestazioni e sulla dotazione delle reti infrastrutturali, sullo sviluppo di intese ed accordi finalizzati alla crescita di reti tra attori locali, e si fonda su un'azione pubblica a sostegno della programmazione concertata.

Si tratta di migliorare l'accessibilità e la flessibilità di nodi e reti, a vantaggio di utenti, investitori, gestori e comunità locali, accrescendone la competitività, i flussi, gli investimenti.

Si tratta di accogliere le indicazioni provenienti dal Piano di settore dei trasporti e gli orientamenti della Regione sullo sviluppo delle reti, sviluppando, nel contempo, una forte attenzione per l'impatto urbanistico e ambientale che la crescita delle connessioni comporta.

Nel P.T.R. l'interconnessione assume un valore forte, in relazione alle caratteristiche della rete infrastrutturale regionale (che risulta carente proprio nella funzione di diretto collegamento anche tra nodi importanti), ma soprattutto se la si intende come connessione complessa tra territori diversamente attrezzati e dotati di valori culturali differenti.

Vanno, a questo proposito, evidenziati criteri e nodi problematici che caratterizzano il tema dell'interconnessione.

Un criterio generale deve essere quello di considerare l'infrastruttura come un sistema di opere legato al progetto di sviluppo locale e al carattere del suo territorio.

Grande rilevanza acquistano le infrastrutture per la logistica delle attività produttive. In merito, le Linee Guida assumono le previsioni del Piano Regionale dei Trasporti, sollecitando un approfondimento della domanda di servizi logistici per i distretti industriali.

Sarà compito rilevante del P.T.R. prestare grande attenzione al sistema aeroportuale e degli interporti, in rapporto alle disposizioni per i "campi progettuali complessi".

Per quanto riguarda i porti turistici, le Province cureranno, in rapporto agli interventi previsti dal POR, il loro inserimento nel tessuto urbano, la viabilità di accesso, il controllo degli spazi a terra per servizi e parcheggi, e il governo delle tensioni immobiliari conseguenti.

Per un'adeguata interconnessione le Linee Guida ritengono, inoltre indispensabile la realizzazione di un articolato sistema di informazione e comunicazione per consentire all'insieme dei sistemi locali, non solo di promuovere la competizione, ma anche di aumentare la loro coesione, e di ridurre, in alcuni casi, la loro marginalità territoriale.

Le Linee Guida segnalano il ritardo nella costruzione della rete telematica regionale. Si tratta di realizzare un progetto con più dimensioni: telematica, insediativa, organizzativa e normativa.

L'articolazione e specificazione delle modalità per migliorare il soddisfacimento delle esigenze locali è affidata ai PTCP.

#### *Coerenza con le politiche comunitarie e nazionali*

Il quadro dei rapporti interregionali in cui si colloca la Campania si può sintetizzare in particolari occasioni strategiche dettate dall'evoluzione del sistema insediativo e quello infrastrutturale dell'Italia Meridionale, dalle dinamiche demografiche e residenziali, dall'industrializzazione, dai servizi alla produzione, dal fenomeno turistico legato al sistema dei parchi e delle aree protette.

In relazione a queste sfide, vanno rilevati alcuni processi significativi quali la progressiva articolazione a livello europeo di programmi di cooperazione con paesi esterni; l'estensione del principio di sussidiarietà ai rapporti di cooperazione per lo sviluppo; la maggiore rilevanza internazionale dei sistemi e dei governi locali.

La promozione e l'apertura dell'economia regionale verso l'estero, il rafforzamento delle relazioni tra istituzioni regionali, sono obiettivi perseguibili sulla base di opportunità strategiche e di vincoli legati alla collocazione attuale del Mezzogiorno nel mercato del Mediterraneo, come indicano le principali politiche di indirizzo comunitario.

Nel POR Campania obiettivi specifici dell'Asse VI, denominato "Reti e nodi di Servizio", sono:

- rafforzamento dei fattori di competitività del sistema socio-economico regionale.
- Attuare la condizione di sostenibilità dei sistemi modali ed intermodali.
- Favorire lo sviluppo di nuove iniziative produttive.

Il raggiungimento di tali obiettivi è affidato allo sviluppo e sostenibilità del sistema dei trasporti, alla promozione e sostegno della società dell'informazione, anche nel tessuto produttivo, allo sviluppo dell'internazionalizzazione e della cooperazione internazionale.

#### *Azioni*

In generale, l'orientamento pratico assunto dalla politica regionale è volto a rafforzare le relazioni del sistema regionale con referenti istituzionali e business communities internazionali, sostenendo la partecipazione a programmi di cooperazione e di partenariato transnazionali e interregionali in particolare nell'area mediterranea. I campi di attività sotto attenzione sono, in particolare:

- Networking per la promozione e la valorizzazione sotto il profilo economico del tessuto di relazioni internazionali civili ed istituzionali;
- Iniziative ed eventi di rilevanza internazionale, attività di cooperazione decentrata, workshops tematici nei settori dell'economia, della cultura e dell'*institution building*;
- Sostegno alle attività di internazionalizzazione di alto interesse strategico per lo sviluppo dell'economia regionale, per la valorizzazione di saperi, tecniche e professioni specifici dell'economia e della cultura regionale promosse dal sistema universitario, dai presidi scientifico/culturali regionali, da centri e organismi di valenza internazionale.

Ma le attività di cooperazione promosse dalla Regione tendono anche e soprattutto a favorire forme di sviluppo integrato, incidendo non solo sulla crescita economica, ma anche su quella umana e civile, mediante un riequilibrio alle opportunità di accesso ai servizi e alle fonti di reddito, contribuendo al consolidamento delle istituzioni e della democrazia e ai processi di risanamento e conservazione ambientale. Si viene in tal modo a configurare una strategia di "sviluppo cooperativo su scala locale", fondato sull'azione di rete dei sistemi locali.

In quest'ottica i rapporti interregionali vengono collocati in un quadro di coerenza basato su obiettivi di sviluppo condivisi, ovvero:

- la promozione delle esportazioni e dell'internazionalizzazione delle economie regionali;
- la riconversione di aree di temporanea crisi economica e alla creazione di poli tecnologici;
- il miglioramento della rete degli aeroporti, dei porti e del sistema ferroviario, alla riqualificazione delle infrastrutture di rilevanza regionale delle grandi città, al programma di sviluppo economico delle aree con vocazione turistica o di tutela ambientale;
- alla promozione di programmi di cooperazione interregionale anche di tipo transnazionale.

In particolare, per quanto riguarda il sistema di trasporto, le azioni regionali<sup>7</sup> sono volte prioritariamente:

- all'adeguamento e potenziamento delle strutture nodali ed intermodali regionali, con particolare riguardo ai sistemi degli interporti, ai nodi di interscambio ferro-ferro, ferro-gomma, al sistema dei servizi a terra per gli aeroporti e per il cabotaggio.
- All'adeguamento e velocizzazione del sistema delle ferrovie regionali, con particolare attenzione al traffico merci.
- Al completamento del sistema della Metropolitana Regionale, ivi compreso l'introduzione del sistema di controllo e di tecnologie avanzate per la sicurezza e la gestione efficiente dei trasporti.
- All'adeguamento dei collegamenti di interesse regionale, con particolare riguardo a quelli di connessione con i sistemi locali di sviluppo.
- All'adeguamento della portualità regionale in funzione del trasporto passeggeri via mare.

## **B. Difesa e recupero della "diversità" territoriale: costruzione della rete ecologica**

L'azione regionale considera patrimonio essenziale la conservazione e il recupero delle diversità territoriali, intese sia nel senso ecologico, della biodiversità, che socio-culturale, delle identità locali.

Le reti ecologiche sono uno strumento concettuale e operativo fondamentale per il perseguimento di tale obiettivo.

---

<sup>7</sup> Strategia definita nel Complemento di Programmazione dell'Asse VI, misura 6.1

La costruzione della Rete Ecologica Regionale intende dunque coniugare gli obiettivi di tutela e conservazione delle risorse naturali ed antropiche del territorio campano con quelli di sviluppo sostenibile, attraverso una programmazione integrata che individui le aree d'intervento e i programmi di azioni in grado di attivare modelli di sviluppo locale diffuso e sostenibile.

La Rete Ecologica Regionale intende valorizzare le identità dei sistemi territoriali locali sottolineando la stretta connessione tra i caratteri morfologici e l'uso storicamente diverso che si è fatto delle risorse ambientali, e cioè i sistemi di identità connesse alla tradizione economica e produttiva.

La Rete Ecologica Regionale ha, dunque, come obiettivo prioritario l'utilizzo corretto ed efficiente della "risorsa" territorio, contribuendo alla crescita socio-economica ma garantendo, nel contempo, la conservazione della biodiversità (sul cui utilizzo si basa ogni forma di sviluppo) e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale, anche attraverso il recupero e l'implementazione della naturalità del territorio, con l'eliminazione dei detrattori ambientali.

E' evidente quindi la necessità di un profondo raccordo tra gli indirizzi strategici "Difesa della biodiversità", "Valorizzazione e sviluppo dei territori marginali", "Valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio" e "Riqualificazione della costa".

#### *Coerenza con politiche comunitarie e nazionali*

In Europa la strategia messa in campo per un'efficace tutela della biodiversità è la costruzione della *Pan-european Ecological Network* che è indicata come azione prioritaria dal piano d'azione 1996-2000 della "Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica" approvata nel 1995 dalla Conferenza paneuropea dei Ministri dell'Ambiente. La strategia raccoglie i principi guida affermati a livello internazionale da tutti i principali trattati, convenzioni e programmi in campo ambientale (Conferenza di Rio; Agenda 21; Trattato di Maastricht; Direttive Habitat e Uccelli della UE; ecc.)

Nel P.O.R. Campania emerge chiaramente l'indicazione di considerare le politiche per gli ambiti naturali come un momento di conservazione e tutela delle risorse ambientali, cui legare dei modelli di sviluppo locale basati sulla loro valorizzazione in grado di generare delle ricadute economiche diffuse.

La Campania ha destinato al sottosettore "Rete Ecologica" risorse per 485,066 MEuro e al settore "Patrimoni Culturali" 774,452 MEuro

Si tratta di un riconoscimento di grandissimo rilievo e come tale va accolto e specificato nel PTR, per lo meno per due aspetti: occorre estendere il concetto di rete ecologica agli aspetti complessivi della biodiversità e quindi non limitarla ai parchi e alle aree protette, e occorre che vi sia una specifica considerazione a livello spaziale, considerando la rete ecologica come nervatura portante delle linee di assetto regionali, profondamente connessa ai STL e alle reti territoriali.

I territori dell'Appennino meridionale si presentano, anche in Campania, dotati di valori paesistici medi, che con non rilevanti, ma coerenti politiche di recupero, integrate alla costruzione di una sapiente rete ecologica, possono ricevere un forte accrescimento di tali valori.

Punto di aggancio essenziale, per quanto riguarda tutto il bordo appenninico della regione, è, dunque, il progetto Ape (Appennino Parco d'Europa), come importantissimo campo di sperimentazione di nuove forme di integrazione tra politiche territoriali e ambientali e sistemi di identità locali, paesistiche, culturali ed economiche<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Il progetto si prefigge i seguenti obiettivi di sviluppo:

- promuovere un uso durevole delle risorse culturali, naturali e umane con interventi di supporto per le aree in ritardo e interventi di riequilibrio per le aree a rischio di degrado;
- creare un ambiente sociale in grado di migliorare la qualità della vita nelle aree in ritardo e favorire i processi di recupero della fiducia sociale;

### Azioni

Da quanto esposto appare evidente che, qualunque sia il punto di osservazione della rete, non si può prescindere dal legame uomo/ambiente che ha determinato intensità diverse di utilizzo del territorio. Si tratta anzitutto di definire un'adeguata linea di metodo.

Secondo le "Linee guida della politica del territorio e dell'ambiente", redatte dal il Ministero dell'Ambiente, si tratta di procedere "attraverso un'aggregazione di aree più simili tra di loro fino ad arrivare ad un grado di dettaglio manovrabile con gli strumenti classici della organizzazione territoriale. A questo scopo risulta utile arrivare fino alla scala degli elementi del paesaggio, identificando le unità di paesaggio più omogenee tra di loro ..."<sup>9</sup>. "Affinché una rete ecologica possa risultare un compromesso utile tra le esigenze delle specie e quelle della gestione territoriale, è essenziale che le indicazioni di base delle specie ritenute più importanti alla conservazione delle popolazioni e alla funzionalità dei sistemi siano dedotte dai risultati dell'analisi botanica, zoologica ed ecologica..." Tali elementi sono:

1. le aree "centrali": le aree già sottoposte, o anche da sottoporre a tutela, ecosistemi sia di terra che di mare, caratterizzanti l'alto contenuto di naturalità;
2. le aree "cuscinetto": le aree di transizione, contigue e di rispetto, dalle aree centrali, in cui gestire in modo appropriato il rapporto natura-società;
3. i "corridoi di connessione": le connessioni tra ecosistemi e biotopi, volte al loro mantenimento e recupero, per fornire la dispersione e le relazioni dinamiche della specie e degli habitat, in particolare all'interno delle aree a forte auto-organizzazione;
4. i "nodi": intesi come luoghi di complessa interrelazione tra zone centrali, di "cuscinetto" e "corridoi" e i servizi territoriali connessi (in tal senso i parchi naturali possono essere considerati area di eccellenza per tali azioni e, dunque, "nodi" potenziali);
5. la "aree di riqualificazione": quelle dove avviare la riabilitazione naturalistica degli habitat degradati, favorendo i movimenti di dispersione e migrazione delle specie.

Prioritario è dunque :

- Identificare gli elementi costitutivi del sistema "rete ecologica"
- Identificare unità territoriali complesse (confrontabili con il concetto di "unità di paesaggio") comprensive degli aspetti socio-economici da mettere in relazione con gli elementi strutturanti la rete.
- Analizzare le dinamiche e le pressioni che modificano gli elementi della rete, sottoponendoli a sovrautilizzo o sottoutilizzo, perché la R.E.R., pur pianificando una comune strategia, propone linee operative differenziate.
- Diffondere la conoscenza della R.E.R. e promuovere il modello di sviluppo da essa perseguito attraverso azioni divulgative e di "marketing", differenziando le forme di comunicazione in base ai soggetti cui si rivolge (P.A., collettività locali imprenditori, ecc.).
- Sensibilizzare e promuovere la partecipazione della collettività locale al lavoro di identificazione dei valori ambientali
- Determinare i settori d'intervento attraverso cui innescare un processo di tutela della biodiversità, di corretta modalità d'utilizzo del territorio e di valorizzazione

- 
- creare le condizioni per la promozione e la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali nei settori della conservazione della natura, del recupero dei beni storici e del patrimonio diffuso, del turismo, dell'agricoltura, del lavoro e della formazione aumentando e valorizzando i fattori di attrattività di interventi produttivi legati alla specificità dei luoghi.

<sup>9</sup> Tali orientamenti sono in parte ribaditi dalla Convenzione europea del paesaggio e dal conseguente accordo Stato regioni, su cui si baserà la revisione e l'adeguamento della pianificazione paesistica regionale, secondo quanto richiamato nel successivo paragrafo 6.

- delle risorse ambientali e culturali, con ricadute economiche diffuse per le comunità locali.
- Realizzare un uso "multiplo" dei parchi e riserve naturali, luoghi di sperimentazione e ricerca di modalità di integrazione tra uomo ed ambiente, tra cui forme appropriate di turismo e tradizionali attività agro-silvo-pastorali condotte secondo metodi sostenibili.
  - Guidare le trasformazioni indotte da necessità economiche, sociali o ambientali verso attività compatibili con il mantenimento dei valori ecosistemici e paesaggistici.
  - Attuare una strategia mirata di dematerializzazione (riduzione e riuso di risorse) avviandola in via sperimentale nelle aree protette
  - Coordinare e concertare con le regioni limitrofe i piani d'azione
  - Eliminare gli ostacoli, anche fisici, alle connessioni della R.E.R. e rimuovere i detrattori ambientali e paesaggistici

Tutto ciò va perseguito attuando un costante processo di confronto e cooperazione inter-istituzionale.

La creazione della rete ecologica deve, infatti, portare a sistema, dando un senso complessivo e coerente, proposte di grande interesse che vanno emergendo in altri piani di contesto territoriale e nella progettualità avviata all'interno della programmazione negoziata.

Particolare rilevanza assume la necessità di intervenire prontamente in aree densamente edificate e per le quali la possibilità di procedere alla riqualificazione di aree industriali dismesse è consistente. E' il caso, ad esempio, della fascia dei comuni a nord est di Napoli compresi nel relativo Patto, dove è stata delineata tra le altre l'idea guida della creazione di un sistema interconnesso di spazi aperti che prevede la rinaturalizzazione dei Regi Lagni e la riconversione di linee ferroviarie dismesse, da fondere con il recupero di aree archeologiche, masserie e manufatti rurali e urbani di pregio storico artistico.

### **b.1. Difesa della biodiversità**

La biodiversità, intesa in senso ecologico, come informazione genetica codificata nei geni di tutti gli esseri viventi, come numero di specie e dei tipi di sistemi ecologici, fa dell'Italia il Paese europeo in cui essa si presenta con la maggiore intensità, anche per effetto della sua latitudine. Ciò è ancor più vero per la Campania, che si situa in special modo lungo la dorsale appenninica in un'area di contatto tra diverse regioni bioclimatiche: nel solo Cilento, ad esempio, e per limitarsi ad uno solo dei fattori, è provata l'esistenza di 3200-3500 specie vegetali superiori non coltivate.

La rilevanza di una strategia articolata di difesa della biodiversità si lega alla consapevolezza che un'alta diversità di specie contribuisce a rendere gli ecosistemi più resistenti alle avversità climatiche e biologiche e procura ad essi una maggiore capacità di difesa e di recupero dalle perturbazioni. Ma questa rilevanza si accresce se si ha, come è opportuno, un concetto più ampio di biodiversità, che includa cioè anche fattori geografici, storici e culturali.

Si tratta di accostare all'idea di naturalità rappresentata da grandi aree protette un'idea di naturalità diffusa, con una frammistione di fenomeni naturali ed antropici, che non siano reciprocamente incompatibili.

#### *Coerenza con politiche comunitarie e nazionali*

In occasione dell'Heart Summit, tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, è stata firmata la Convenzione sulla biodiversità con cui i paesi si impegnano a tutelare la diversità ecosistemica, di specie e genetica e si impegnano a redigere i Piani Nazionali sulla

biodiversità. In Italia tale convenzione è stata ratificata con la L.124/94 ma del Piano sono state prodotte solo le Linee Guida.

La difesa della biodiversità costituisce il principale obiettivo della direttiva Habitat (92/43/CEE) relativa alla conservazione degli habitat naturali, della flora e fauna selvatiche, da attuarsi mediante progetti di gestione ambientalmente sostenibili. In particolare la realizzazione di un sistema reticolare di aree speciali di connessione è affidata al Progetto "Natura 2000".

La direttiva Habitat è stata varata in Italia nel regolamento di attuazione con il DPR n.° 357 dell'8/9/ 1997 e con il progetto Bioitaly e il "Programma di azione urgente per le aree protette in Italia". Nel programma Corine si è consolidato il passaggio da una concezione legata alla conservazione delle specie e siti ad una preoccupazione più vasta per gli habitat e le connessioni ecologiche.

Inoltre la conservazione della natura in Italia ha fatto un notevole passo in avanti con la Legge quadro sulle aree protette, 394/91 e successiva modifica, L.426/98, che ha segnato l'inizio del coinvolgimento delle realtà politiche, produttive e sociali locali nella gestione delle aree protette.

Opportunamente nel Programma Operativo Regionale la valorizzazione della biodiversità è affidata alla costruzione della rete ecologica che rientra nell'Asse 1, delle Risorse Naturali.

#### *Azioni*

Per l'enorme consistenza che il tema assume in Campania, ancor più si ritiene di grande rilievo procedere ad una sua sperimentazione, data l'eccezionale combinazione di situazioni di grandissimo pregio, ma anche di grande fragilità combinate a situazioni da riabilitare.

Ai fini quindi di un successivo progetto di rete ecologica, per quanto attiene alla tutela delle biodiversità, diventa opportuno:

- Razionalizzare e rendere disponibili informazioni esistenti.
- Sostenere e accelerare il processo di istituzione dei Parchi Regionali che completano il sistema delle aree protette campane e sono parte essenziale e fondante del R.E.R..
- Provvedere a incrementare le conoscenze ecosistemiche e scientifiche, procedendo anzitutto alla sistematizzazione delle informazioni disponibili (Carta della Natura, inventari nazionali di flora e fauna, ecc.), realizzando un adeguato sistema di monitoraggio e individuando le priorità di tutela di specie, di ecosistemi e di funzioni.
- Procedere ad un incrocio interpretativo delle carte relative al sistema delle "aree protette", dei valori paesistici, dei valori agricolo-forestali, dei centri di interesse storico.
- Procedere dalla rappresentazione cartografica delle zone ad elevata diversità floristico-vegetazionale, da considerare "come banche genetiche e modelli di riferimento per interventi di ripristino e di recupero naturalistico" (PUT Umbria), da specificare in fase successiva ricorrendo a contributi specialistici, da quella dei siti di interesse comunitario (S.I.C), dalle zone di protezione speciale (Z.P.S.) individuate ai sensi della direttiva 79/409/CEE relativa alla protezione della avifauna migratoria, dai siti di interesse regionale che rappresentano gli elementi identificativi della biodiversità regionale.
- Attuare un sistema di connessione tra le aree protette individuando aree a "naturalità diffusa", elementi di raccordo tra il patrimonio naturalistico continentale e quello della Campania, tali sono le aree di interesse naturalistico ambientale, aree boscate, aree di particolare interesse geologico, percorsi fluviali, coste marine, aree a macchia mediterranea non antropizzata ma anche aree ad agricoltura tradizionale.

- Perseguire la diffusa valorizzazione delle fasce fluviali e più in generale della rete idrografica superficiale, essenziale nella politica di difesa del suolo e nell'accrescimento della funzione "tampone" della vegetazione ripariale.
- Individuare le zone umide campane più minacciate dall'uso antropico e stabilire codice d'uso sostenibile.
- Individuare le zone di bosco e foresta frammentata e predisporre misure per la ricostruzione di habitat continui incoraggiando la silvicoltura sostenibile.
- Incentivare i progetti di recupero delle aree degradate o dismesse che prevedano l'utilizzo sostenibile della biodiversità.
- Promuovere nei restauri ambientali, anche in ambiente urbano, l'utilizzo di essenze autoctone.
- Individuare e sottoporre a restauro ambientale aree rurali degradate, a basso livello di naturalità, prioritariamente dove la rinaturalizzazione e restauro delle caratteristiche geomorfologiche sia efficace anche contro dissesto idrogeologico.
- Mettere in atto un sistema articolato di incentivi e vincoli capaci di contenere i processi di frammentazione delle trame ambientali, soprattutto attraverso le misure di politica "rurale" lanciate a livello europeo.
- Sostenere il ruolo dell'agricoltura nella salvaguardia della biodiversità e nella conservazione di ecosistemi ed habitat naturali attraverso modelli e processi di sviluppo che rispettino i tempi della rigenerazione delle risorse e le varietà animali e vegetali.
- Promuovere la gestione delle permanenze naturali in ambito agricolo con azioni volte a indirizzare la graduale evoluzione dell'uso agricolo con forme compatibili con l'accrescimento della biodiversità.
- Rilocalizzare attività fortemente impattanti realizzate a ridosso di aree ad alta naturalità.
- Ridurre fattori di inquinamento a partire dagli ambiti naturali.
- Eliminare i detrattori ambientali e paesaggistici.
- Rimuovere gli impedimenti anche fisici alla connessione in ambito R.E.R..
- Promuovere accordi e convenzioni con agricoltori per la fornitura di servizi di restauro ambientale, salvaguardia della biodiversità, manutenzione e sistemazione del suolo, regimazione idrica.

I PTCP dovranno sviluppare programmi per i quali, in fase successiva, il PTR provvederà a fornire gli indirizzi specifici e le eventuali prescrizioni.

Particolare attenzione dovrà essere attribuita, a livello di PTCP, all'interferenza tra reti ecologiche e reti territoriali, soprattutto in relazione alle infrastrutture viarie interessate da flussi di traffico motorizzato e da recinzioni, evitando così fenomeni di insularizzazione e seguendo le indicazioni del Progetto Planeco (1996); ma anche con le reti tecnologiche, di adduzione idrica, energetica e di smaltimento.

Ulteriore attenzione andrà data alla creazione dei percorsi in progetto all'interno del POR e dei sentieri di alta quota, laddove si verifica un'interferenza con gli habitat animali e vegetali e con le più importanti direttrici di scambio ecologico.

## **b.2. Valorizzazione e sviluppo dei territori marginali**

In una fase come l'attuale, caratterizzata dalla globalizzazione dei mercati e in cui la competizione si amplia su scala quanto meno europea, se non mondiale, le possibilità di mantenere competitività e quindi appetibilità, derivano dalla capacità di migliorare la propria immagine globale e, soprattutto, di rendere coerenti con questa le proprie azioni.

La strategia "di promozione globale", dovrà dunque puntare su una caratterizzazione dell'intero territorio ad ampio respiro, coinvolgendo ogni iniziativa in grado di offrire un'immagine quanto più qualificante del territorio nel suo complesso.

Negli ambiti marginali ciò può avvenire attraverso il recupero e la valorizzazione dell'ambiente naturale, la valorizzazione delle risorse umane e delle attività economiche, la tutela, il recupero e la valorizzazione delle tradizioni storiche, culturali e religiose, in un'ottica di tutela e sviluppo compatibile ma anche di valorizzazione globale dell'area mantenendo quel patrimonio di caratteri unici in grado di contrastare massificazione e spersonalizzazione.

In prima analisi si sono identificati come territori marginali le aree montane e svantaggiate, ai sensi della Direttiva CEE 268/75. Tali aree sono pressoché integralmente riconducibili all'ambito dei territori amministrativi delle Comunità Montane.

L'individuazione dei STL (Sistemi Territoriali Locali) come entità territoriali sub-provinciali, prevede nelle aree rurali una tipologia di sviluppo basata sul potenziamento dei circuiti di integrazione con l'ambiente, il turismo, l'industrie agro-alimentari, ritenendo ormai superato l'approccio che voleva l'agricoltura come settore isolato dal resto del sistema economico.

L'integrazione tra i diversi elementi (agricoltura eco-compatibile, attività artigianali tradizionali, turismo...), se supportata da adeguate politiche socioeconomiche, può costituire il presupposto per il mantenimento sul territorio di comunità residenti che siano in grado non solo di rispettare le norme pianificatorie e di programmazione dettate, ma anche di cogliere da queste l'opportunità le occasioni per un più corretto modello di sviluppo.

In particolare, si intende:

- frenare l'esodo dalle aree rurali marginali;
- aumentare e/o mantenere i livelli occupazionali;
- migliorare il livello dei servizi alle popolazioni ed agli operatori economici locali;
- migliorare, in generale, le condizioni di vita ed i livelli di benessere sociale ed economico delle popolazioni locali;
- tutelare il patrimonio ambientale, naturalistico e artistico presente nelle aree interne;
- salvaguardare e valorizzare il patrimonio e l'identità culturale dei singoli ambiti territoriali.

Tutto questo significa riorganizzare le strategie di sviluppo intese non più come settori, ma per programmi in cui entrano in gioco ambiente, territorio, agricoltura, artigianato, turismo, piccola e media industria, cultura, educazione, formazione professionale, ricerca.

#### *Coerenza con politiche comunitarie e nazionali*

L'U.E. annette grande rilevanza ai territori rurali suggerendo indirizzi di forte rilievo per i territori della nostra regione. Ciò avviene in tutti i più significativi documenti di orientamento programmatico, dallo S.S.S.E., al VI° Programma d'azione per l'ambiente, al V° Programma quadro per la ricerca.

L' "Avvenire del mondo rurale", la Riforma della Politica Agricola Comunitaria (PAC), la Dichiarazione di Cork, il Vertice di Berlino sottolineano l'importanza delle zone rurali che assolvono funzioni vitali per tutta la società e risultano indispensabili per l'equilibrio ecologico.

In campo nazionale la logica sulla quale poggia la programmazione in agricoltura e nelle aree rurali, per il periodo 2000-2006, è quella di strutturare un complesso articolato di misure privilegiando la concentrazione e l'integrazione degli interventi in esse previsti.

A tal fine, la Regione Campania ha ispirato le proprie scelte strategiche in relazione alle esigenze che si manifestano nei diversi ambiti rurali regionali.

La visione integrata della programmazione territoriale rappresenta una novità nel quadro degli interventi attivati dalla Regione Campania per le aree rurali interne. Tale concetto identifica, difatti, lo sviluppo rurale come sviluppo territoriale e non settoriale.

Di conseguenza, gli interventi interessano non solo il settore agricolo, ma anche l'agro-industria, l'artigianato, il turismo rurale, le risorse naturali, le risorse storico-culturali, le infrastrutture rurali ed i servizi. In questa direzione è il Programma Integrato Aree Rurali (PIAR) del Por.

#### *Azioni*

Il P.T.R. deve dare l'avvio ad azioni "strutturali" e programmate per i territori marginali, basate su politiche di sviluppo sostenibile che potrà avvenire all'interno di un quadro istituzionale concertato, in cui sia possibile far convergere risorse finanziarie e coordinare le iniziative dei diversi soggetti competenti, secondo una logica che definisca obiettivi risolutivi rispetto alle situazioni di criticità sociale, economica e ambientale.

In particolare, nell'ottica di una più completa integrazione, il ruolo dell'agricoltura, ed in particolar modo dei prodotti tipici di qualità, è determinante per trasmettere nel mondo l'identità, il senso stesso del territorio.

Le azioni coerenti con gli indirizzi in esame sono:

- Individuare un approccio "multifunzionale" volto alla diversificazione delle attività locali che coniughi le attività rurali tradizionali presenti (in termini di produzione agricola e forestale, di manutenzione del territorio a difesa del suolo, di tradizioni culturali locali, ecc.) e lo sviluppo di nuove attività innovative;
- Attuare un modello di sviluppo rurale che si attenga al principio di sussidiarietà, che sia legato, cioè, alla specificità del contesto socioeconomico e naturale locale, attraverso la "programmazione dal basso" e la qualificazione del "tessuto locale", e delle forme associative presenti.
- Sviluppare i settori economici collegati (turismo, artigianato, ecc.) derivante dalla proiezione esterna del sistema locale, nei casi d'alta spendibilità dell'identità geografica, e dei prodotti di qualità, del turismo ecologico.
- Salvaguardare la destinazione agricola del suolo attraverso la considerazione delle aree rurali come parti integranti di un unico programma di utilizzazione del suolo e mediante il rispetto delle vocazioni e destinazioni d'uso in sede di strumento urbanistico.
- Adottare misure specifiche per le zone svantaggiate e per la montagna. In quest'ambito occorre sostenere e promuovere la residenza di agricoltori come presidio umano dello spazio rurale contro il degrado e la desertificazione del territorio; si tratta, in particolare, di garantire servizi pubblici di base (istruzione, sanità e trasporti, informazione), ricercando le forme di ottimizzazione dei parametri dimensionali, anche ricorrendo alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie.
- Valorizzare i centri urbani di medie dimensioni nelle regioni scarsamente popolate, in quanto unici punti di prestazione di servizi che raggiungono la soglia della redditività economica. Rafforzamento le piccole e medie città rurali, quali punti nodali dello sviluppo regionale e promozione di un loro collegamento in rete.
- Realizzare ed adeguare le reti di servizi amministrativi per l'approntamento di livelli di qualità essenziali alla promozione di finalità informative a supporto delle attività produttive – turistico - ricettive.
- Migliorare l'accesso alle attrezzature di telecomunicazione nonché al loro utilizzo, anche per attuare politiche di trasmissione della conoscenza, nelle aree più periferiche o scarsamente popolate.
- Sviluppare sistemi per la gestione ambientale, l'adozione di tecnologie pulite, il riciclaggio dei rifiuti e l'utilizzazione economica dell'energia. Sviluppo di fonti di energia rinnovabile attraverso investimenti nell'adozione di tecnologie di produzione d'energia solare e da biomasse.

- Favorire strumentazioni urbanistiche coerenti con l'incentivare nuovi sistemi di produzione e utilizzo sostenibile e polivalente delle risorse forestali come fattore integrante dello sviluppo rurale, comprese la protezione dei suoli boschivi, la protezione contro i rischi naturali e la diversificazione (sfruttamento di altri prodotti oltre il legno, sistemi agro-silvo-pastorali). Particolare cura, in quest'ambito, andrà posta al potenziare ed incentivare quelle coltivazioni che più si adeguano all'immagine ambientale (biologico, essenze utilizzate dall'ingegneria naturalistica, coltivazioni in via di abbandono o attualmente abbandonate come la frutticoltura o le erbe officinali).

### **b.3. Riqualificazione della costa**

L'adozione del principio di sviluppo sostenibile come principio informatore del PTR implica che l'unico modo corretto di guidare le trasformazioni delle zone costiere sia l'approccio integrato alla loro gestione, tale da migliorarne la fruibilità, salvaguardando e elevando la qualità dell'ambiente.

Per definire i contorni del campo d'intervento, bisogna considerare che, ragionevolmente, può essere individuato nell'Ente Regione il livello amministrativo dove più facilmente possano essere applicati i principi di integrazione delle discipline e delle politiche spettanti ad altre Autorità statali e locali, nel rispetto delle loro competenze.

Inoltre tale Ente è titolare di attribuzioni specifiche riguardo l'utilizzazione di tipo turistico-ricreativo del demanio marittimo (in particolar modo dei porti turistici) e la protezione difesa delle coste, con la determinazione delle priorità dell'azione ambientale.

La Regione, dunque, è chiamata principalmente a riannunciare una programmazione frammentata ed a promuovere lo sviluppo di forme collaborative tra i vari enti e soggetti competenti, al fine di giungere ad un'unica visione strategica, sostenibile e condivisa, che ottimizzi l'adozione e l'attuazione di programmi e politiche settoriali.

Al PTR, di conseguenza, spetta il compito di concordare le strategie a base dei programmi settoriali riguardanti le componenti e gli usi principali dell'organizzazione costiera.

In Campania, l'alto pregio della "risorsa costa" è costituito da valori ambientali e paesistici evidenti che possiedono da un lato, alto significato culturale, dall'altro grandi potenzialità economiche (legate per es. al turismo) importanti per l'identità e il benessere della popolazione campana.

Ma va considerato che tale risorsa è ormai scarsa e non rinnovabile, essendo stata il teatro principale del cambiamento ambientale e paesistico.

Un'urbanizzazione molto intensa fatta di grandi infrastrutture e di seconde case spesso abusive, con tutto quanto ciò significa in termini di scarichi inquinanti, prelievi idrici e barriere ecologiche e visive, ha fatto della fascia costiera campana un territorio ad alta criticità ambientale necessariamente da recuperare.

Nella sua possibile riqualificazione, ruolo determinante giocano quegli elementi e quei valori ancora non frantumati e riconoscibili, quali le poche aree libere residue, non edificate o dismesse, il patrimonio naturale, archeologico, artistico, culturale, sopra citati, e il loro corretto uso.

Ciò premesso, gli aspetti prevalenti da considerare sono:

- aspetti specificamente ambientali, da quelli geo - morfologici a quelli eco-sistemici di terra e di mare, alla qualità delle acque;
- aspetti insediativi considerati nella loro evoluzione;
- aspetti paesistici con particolare attenzione non solo alle aree paesisticamente pregiate ma anche alle residue aree libere costiere;
- aspetti legati all'uso turistico e ricreativo del demanio marittimo, porti e spiagge.

### *Coerenza con politiche comunitarie e nazionali*

Nella UE l'assunzione dello "sviluppo sostenibile" a principio politico e giuridico delle azioni comunitarie e l'utilizzazione estensiva del principio di sussidiarietà, fanno da sfondo alla strategia di "gestione integrata delle zone costiere" costruita dalla UE e fortemente influenzata dalla nota Agenda 21 che al capitolo 17 ne definisce obiettivi e strumenti.

In tutti i documenti più significativi (il più recente è una Comunicazione della Commissione "sulla gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l'Europa" – GIZC - del 27/9/2000) si sottolinea come il mancato raccordo ed, anzi, il conflitto tra le varie politiche di settore siano nocivi alla gestione sostenibile delle coste.

Si individua, dunque, come obiettivo prioritario la costruzione di un processo decisionale e politico "integrato" al fine di favorire la compatibilità e l'equilibrio degli usi.

In Italia si presentano particolari difficoltà per l'accoglimento di tali indirizzi; ciò è dovuto fondamentalmente alla grande frammentarietà delle competenze giuridico-amministrative ricadenti sulle aree costiere, e sulle attività ad esse pertinenti, e la gestione separata del Demanio Marittimo.

Con la L. 979/82, per il superamento dei conflitti, si punta sul "piano delle coste", inteso come un raccordo e un orientamento delle politiche settoriali per il raggiungimento di un equilibrato assetto delle coste e una tutela sistematica e preventiva dell'ambiente costiero e marino.

Il Piano, che dovrà essere approntato entro il 2002, conterrà le linee guida per la pianificazione di competenza regionale (come richiesto dalla "Bassanini"), individuerà gli interventi prioritari e pianificherà gli impegni finanziari di spesa.

Sulla materia, come in molti altri campi, vige l'incertezza normativa aperta dalle novità immesse dall'approvazione della legge Costituzionale 3 del 2001.

### *Azioni*

Per ottenere un uso corretto del litorale, risorsa fondamentale del territorio campano, bisogna perseguire:

- il recupero delle condizioni ottimali di qualità dell'ambiente marino e costiero;
- l'armonizzazione delle varie attività antropiche e degli usi del territorio costiero limitandone gli impatti;
- il mantenimento dei processi ecologici naturali, della biodiversità, dei valori paesistici e culturali.

Fra le azioni più incisive occorre:

- Rafforzare il coordinamento per la gestione delle aree costiere, attivando anche consultazioni con O.N.G. e le collettività locali.
- Studiare la diversità marina, censendo le specie e gli habitat marini e costieri minacciati d'estinzione, identificando gli ecosistemi marini che possiedono elevati livelli di biodiversità, limitandone il loro uso, creando e gestendo zone protette, incoraggiando la ricerca scientifica e la diffusione dei risultati. La priorità va a foci, zone umide, zone di ripopolamento e deposizione uova.
- Attuare una maggiore tutela delle aree protette di interesse naturalistico e degli ultimi lembi di territorio non edificato della costa, di quelle aree cioè che, miracolosamente, risultano ancora libere da insediamenti, arrestando così il processo suicida di saturazione delle coste;
- Promuovere la tutela e la manutenzione delle aree rurali ed agricole costiere periurbane, al fine di preservarle dal degrado e dall'utilizzo come aree edificabili.
- Riconvertire le grandi aree industriali dismesse lungo la costa, e riutilizzare i tracciati ferroviari in via di dismissione e declassamento, come occasioni di riqualificazione paesistica e urbanistica e come aree strategiche per la ricostituzione di condizioni di vivibilità e sviluppo.

- Ridurre o eliminare le attività a rischio di inquinamento attraverso il miglioramento della gestione degli insediamenti umani soprattutto nei riguardi dell'acqua potabile, dei reflui e dei rifiuti solidi e scarichi industriali. Revisione e completamento della rete depurativa, consentendo ai non pochi impianti costruiti o previsti dal P.S. 3 di funzionare a pieno regime.
- Attuare un controllo attivo del grave dissesto idrogeologico cui sono soggetti ampi tratti della costa campana. Individuare le zone critiche per l'erosione con indicazione delle modalità di evoluzione del processo fisico, gli usi non compatibili e le priorità d'intervento.
- Monitorare i luoghi che, attualmente, restano dotati di forti attrattive turistiche o che potenzialmente hanno tale vocazione, in modo da finalizzare meglio gli incentivi, incoraggiando e premiando l'uso corretto del patrimonio ambientale costituito dalle nostre coste.
- Assistere lo sviluppo di politiche per il turismo costiero basate sulla qualità dell'offerta e sul miglioramento dell'esistente, piuttosto che sul proliferare di nuovi insediamenti.
- Promuovere un uso alternativo e destagionalizzato della costa.
- Incrementare le strutture e i servizi per la nautica di diporto mediante la riconversione e ristrutturazione dei porti di III classe già esistenti nella Regione Campania, tenendo presente la salvaguardia dell'ambiente naturale e paesaggistico, i tratti antropici tradizionali, che rappresenta una delle maggiori motivazioni che spingono al diporto nautico; studiare idonee reti di collegamenti via mare ed eventuali integrazioni della rete dei porti e degli approdi turistici.
- Integrare gli obiettivi di sostenibilità nei programmi settoriali concernenti agricoltura, turismo, pesca, attività portuali industriali.
- Migliorare la fluidità del traffico lungo la costa elevando nel frattempo l'accessibilità alle spiagge.
- Incentivare la riqualificazione dei waterfronts dei centri costieri.
- Rimuovere i detrattori paesaggistici ed ambientali anche attraverso attività di demolizione.
- Promuovere e sostenere nei Comuni la redazione dei piani d'utilizzo del demanio marittimo indicando determinando standards dimensionali e di uso.
- Definire e normare l'utilizzo di strutture temporanee, legate alle attività turistico ricreative stagionali

#### **b.4. Valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio**

Il progetto di Rete ecologica sottolinea come i valori naturali siano inscindibilmente intrecciati a quelli culturali (comprendendo in questi i valori storici e memoriali, antropologici, paesistici, estetici e simbolici, ecc.), valori che hanno costruito il paesaggio italiano.

Non è un caso che la gran parte dei parchi italiani siano classificati dall'UINC (Unione Mondiale della Natura) nella categoria V "paesaggi protetti" e che in Campania il Parco del Cilento -Vallo di Diano abbia ottenuto nel 1999 il riconoscimento di "paesaggio culturale" di rilevanza mondiale dall'UNESCO.

Ormai sono scientificamente dimostrati gli stretti rapporti tra la biodiversità, la diversità paesistica e le vicende storiche e culturali pregresse.

Il paesaggio, quindi, è lo strumento di interpretazione, comprensione e comunicazione di valori e, di conseguenza, di strategie ambientali.

La recente Convenzione Europea del paesaggio, ha segnato un importante passaggio culturale nell'evoluzione del concetto e definizione di paesaggio riconoscendo significato culturale anche ai paesaggi dell'ordinarietà quotidiana, quali quelli rurali, e considerando il paesaggio suscettibile di evoluzione e modifica nel tempo.

Obiettivo della valorizzazione del paesaggio, dunque, non deve essere quello di "congelarlo" ad uno dei suoi stadi di evoluzione, ma di accompagnare il cambiamento,

riconoscendo la grande diversità e qualità dei nostri paesaggi, sforzandoci di preservare ed arricchire tale diversità.

Il patrimonio culturale, parte integrante del paesaggio, è insieme la memoria ed il manifesto dell'identità dei sistemi territoriali campani e della loro storia.

L'eccezionalità e la quantità delle risorse culturali presenti sul nostro territorio ne fanno sicuramente l'asse portante di una politica di sviluppo che coniughi l'esigenza di conservazione con la promozione di attività economiche a tali risorse connessa.

La creazione di un sistema integrato di tutela, valorizzazione e offerta di servizi a livello territoriale, con il coinvolgimento delle comunità locali, contribuisce a quel processo di identificazione con il territorio di appartenenza, alla base del progetto di Rete ecologica.

#### *Coerenza con politiche comunitarie e nazionali*

In tutti i maggiori documenti programmatici europei, dal VI Programma d'azione per l'ambiente CE, allo SSSE, alla già citata Convenzione europea per il Paesaggio, si punta, come obiettivo prioritario, sullo sviluppo e cura del patrimonio naturale, paesaggistico e culturale tramite una gestione attiva e prudente anche ai fini di un ulteriore sviluppo dell'identità regionale, nonché della preservazione della molteplicità naturale e culturale delle regioni e città europee nell'epoca della mondializzazione.

Ma in Italia tarda a decollare un concetto di tutela dei beni culturali e paesaggistici che abbia insita in sé la valorizzazione e quindi la gestione attiva ed integrata.

Nel P.O.R., la valorizzazione del paesaggio rimane una politica trasversale, mentre la valorizzazione dei Beni culturali è individuata come uno degli assi strategici di maggior rilievo affidandogli 774,452 Meuro.

#### *Azioni*

Occorre muoversi nella direzione del passaggio da una pianificazione paesistica specialistica ad un concetto di tutela attuato attraverso tutti i programmi e piani che incidono sul territorio e che devono comprendere al loro interno obiettivi legati al paesaggio. In questa direzione si rafforzano i rapporti tra politiche di tutela paesistica e di valorizzazione, richiamate dall'accordo Stato Regioni attuativo della Convenzione Europea del Paesaggio. Pianificazione paesistica e pianificazione territoriale di area vasta, sempre più, si integrano.

Tale integrazione è richiamata dal Decreto Legislativo 112/98 e dal Testo Unico dei Beni Culturali, quando si affida ai PTCP regionali la redazione di piani territoriali di coordinamento che assumono valore anche di Piani Paesistici.

E' dalla considerazione reticolare del territorio e dalla prospettiva della costruzione di un sistema ecologico di estesa conservazione della biodiversità discende per il livello dei PTCP l'esigenza di volgersi anche ad una re-interpretazione del paesaggio.

Si tratta cioè di andare oltre le letture statiche e pseudo-oggettive del paesaggio, per indirizzarsi a rappresentazioni capaci di collegare gli assetti fisico - spaziali con le percezioni collettive dei fruitori. Si tratta di andare oltre una concezione molecolare dei luoghi di interesse paesaggistico, storico e ambientale a favore di una reticolare di connettivo sia materiale (sentieri, corridoi), che immateriale di collegamento tra pubblico e luoghi. Bisognerà impostare un progetto di ampio respiro capace di costruire una matrice ecologico - ambientale per la rivitalizzazione dei paesaggi storici, dei territori e delle attività marginali (insediamenti montani e attività agricole tradizionali), aree dismesse o in via di dismissione.

Ma tale è anche uno degli obiettivi prioritari della gestione del territorio operata dagli Enti Parco. E' proprio nella loro natura istituzionale, il legare la conoscenza dei loro paesaggi a politiche attive di valorizzazione. Sarebbe dunque prevedibile ed auspicabile, nell'ambito del PTR, la promozione di un raccordo della "materia paesistica" tra diversi soggetti coinvolti, per risolvere gli attuali conflitti di competenza dovuti a diversi regimi di tutela.

All'interno dell'attività di co-pianificazione che il PTR e le presenti Linee Guida attiveranno, il tema della pianificazione Paesistica assume un carattere prioritario<sup>10</sup>.

Si stabilisce dunque la necessità di:

- Identificare su tutto il territorio i diversi paesaggi, di analizzarli nei loro principali elementi, unitamente alle dinamiche e le pressioni che li modificano.
- Prevedere la valorizzazione dei paesaggi culturali nel quadro delle strategie integrate di sviluppo territoriale.
- Coordinare le misure di sviluppo con incidenza sul paesaggio.
- Recuperare i paesaggi degradati dalle varie attività umane, anche attraverso misure di ricoltivazione.
- Rimuovere i detrattori paesaggistici ed ambientali anche attraverso un'intensa attività di demolizione.
- Promuovere il consolidamento, l'estensione e la riqualificazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico - artistico, paesaggistico, archivistico e bibliografico delle aree depresse<sup>11</sup>, nonché quello relativo alle attività di spettacolo e di animazione culturale, quale strumento di sviluppo qualificato ed equilibrato.
- Promuovere la più ampia conoscenza del patrimonio moltiplicando, qualificando e diversificando l'offerta di strutture e servizi per i consumi culturali
- Dotare le aree depresse di strutture e sistemi per la gestione degli interventi di restauro e valorizzazione del patrimonio.
- Decentrare strutture ad alta specializzazione (per il restauro) e creare le condizioni per la nascita di strutture e servizi privati.
- Sviluppare l'imprenditorialità legata alla valorizzazione del patrimonio e sostenere la crescita delle organizzazioni, anche del terzo settore e di economia sociale, nel settore culturale.

### **b.5 Recupero delle aree dismesse e in via di dismissione**

Le aree industriali dismesse, intese come porzioni di territorio o edifici che hanno perso la loro originaria destinazione d'uso e sono potenzialmente in grado di accogliere nuove funzioni, hanno assunto anche in Campania una notevole rilevanza, per dimensione e collocazione.

In termini generali e sintetici le aree dismesse della Campania derivano:

- da antiche o tradizionali culture produttive (setifici, cantieri navali ecc.);
- dalle fasi d'industrializzazione matura (Italsider di Bagnoli, Iri di Castellammare, agro alimentare e poi metalmeccanico di Torre Annunziata, officine ferroviarie, ecc.);

---

<sup>10</sup> Tale indirizzo è esplicitato nel paragrafo 6

<sup>11</sup> Su questo tema, occorre richiamare la necessità di una lettura attenta dei caratteri e delle risorse del patrimonio culturale, condotta attraverso strumenti specifici di rilevamento e interpretazione. E' il caso, ad esempio, dell'ipotesi di una campagna di indagine sui luoghi culturali regionali, fondata sulla redazione di **Carte-programma per la cultura**

Dal punto di vista operativo le carte individuano alcuni luoghi (esistenti o da creare) deputati:

- a) alla trasmissione del sapere
- b) alla produzione del sapere
- c) alla produzione dell'arte e degli artisti

Al momento sono state individuate cinque carte-programma:

1. Carta-programma per la localizzazione di nuove facoltà universitarie e di centri di ricerca.
2. Carta-programma per i monumenti e i loro ambiti e per i centri storici .
3. Carta-programma per lo spettacolo. Preciserà tutto ciò che per gli spazi all'aperto e per il costruito ha relazione con lo spettacolo per la valorizzazione dei teatri e delle sale, dei centri di produzione televisiva e multimediale.
4. Carta-programma dei musei.
5. Carta-programma delle biblioteche, emeroteche, iconoteche, ecc..

- relativi a grandi servizi o impianti urbani obsoleti (macelli, caserme, scali ferroviari, ospedali psichiatrici, ecc.);
- da insediamenti produttivi realizzati parzialmente ed ora in stato di abbandono e di degrado;
- da processi diffusi e pervasivi di rinnovo e riconversione economico-produttiva, estesi ad un ampio spettro di attività (artigianali, industriali, commerciali e trasportistiche) e localizzati anche in aperta campagna;
- dall'attività agricola, situati in contesti suburbani che rappresentano parti della campagna inglobati nell'espansione urbana.

I casi di dismissione produttiva in Campania sono presenti ai vari livelli della gerarchia urbana: capoluoghi provinciali, aree urbane di media dimensione, centri minori delle corone suburbane. In particolare, lungo l'arco costiero è in atto un processo di ristrutturazione e di ammodernamento dell'apparato industriale; si tratta di aree di vasta estensione, di notevole interesse strategico, sia ai fini della riconversione produttiva, sia del risarcimento ambientale. Spesso le aree industriali, specie quelle della prima fase dell'industrializzazione, si trovano ormai al centro degli abitati o in punti strategici dell'area metropolitana.

Dal punto di vista della dimensione delle imprese dismesse e dei settori di attività coinvolti, si tratta, da una parte, della disattivazione di impianti di dimensione grande e medio-grande dell'industria di base o di quei settori che hanno caratterizzato le prime tappe dello sviluppo industriale, d'altra parte, di imprese medio-piccole operanti nei comparti tipici dei distretti industriali e ubicate nei centri minori delle cinture suburbane, nella parte storica dei capoluoghi dei distretti o ancora nelle zone più periferiche in prossimità, ad esempio, di svincoli autostradali.

Ci si trova di fronte a problematiche di trasformazione potenziale abbastanza complesse. Si va da ipotesi di riutilizzo a fini urbani, terziari, commerciali a fini turistici, a ipotesi di riorganizzazione produttiva industriale e del terziario produttivo (condomini industriali, BIC, parchi a tema, , ecc). In quest'ambito le principali problematiche attengono alla bonifica delle aree, ai relativi costi, relazionati alle finalità. Si pongono, infine, problemi complessi connessi alla proprietà dei suoli, ed al comportamento ed alle intenzioni dei soggetti coinvolti.

C'è, infine da notare, che su molte aree, specie costiere, operano vincoli di natura paesistica, che non hanno sempre efficacemente valutato la problematica della dismissione e recupero delle aree dimesse.

Il nuovo orientamento propone di **riutilizzare le aree e gli immobili dismessi in modo integrato**, inserendo la politica del riuso nell'ambito di un progetto complessivo volto alla tutela ambientale e paesaggistica, ma soprattutto all'accrescimento della competitività delle città e dei territori coinvolti. Ciò, per evitare che l'enorme potenziale delle aree industriale dimesse, venga consumato in singole operazioni di trasformazione prive di respiro strategico.

Il PTR indicherà le aree che possono svolgere tale ruolo strategico nell'assetto del territorio regionale, e delinerà indirizzi da sottoporre alle pRovince ed agli altri Enti coinvolti nei tavoli di co-pianificazione<sup>12</sup>.

Più in generale, l'obiettivo è di ricondurre l'insieme degli interventi di riuso delle aree e dei contenitori dismessi, previsti in una certa area, ad un progetto di trasformazione territoriale, concepito in modo unitario e coordinato tra i soggetti interessati, al fine di perseguire un modello di sviluppo sostenibile che faccia leva sui punti di forza

---

<sup>12</sup> A tal fine occorrerà:

- procedere alla creazione di mappe e database necessari per un'attenta pianificazione territoriale, esaminando ed inquadrando i processi di dismissione;
- considerare le caratteristiche ambientali, ecologiche, sociali, economiche, storiche, estetiche, insediative non solo dell'area in dismissione, ma anche del suo intorno;
- esaminare le forme di recupero già attuate o proposte e valutarne la compatibilità ambientale;
- analizzare la risposta locale ed il consenso sui progetti di recupero;
- implementare verifiche di marketing territoriale per promuovere lo sviluppo urbano.

dell'economia della Campania e rafforzi il rilancio della regione nella competizione globale.

Tale azione acquista maggiore rilevanza quando le aree abbandonate aprono vuoti pressoché contigui si moltiplicano gli effetti dell'abbandono. Il perdurare di tali condizioni genera disagio diffuso con un peggioramento della qualità residenziale del contesto, un impoverimento dei servizi e quindi un ulteriore declino demografico e occupazionale. Insomma, la dismissione si configura come una compromissione dell'ambiente che va dalle modifiche del sistema economico, alle alterazioni del tessuto sociale e all'insorgenza di devianze, alla perdita di valori culturali dell'area, alla riduzione di posti di lavoro e al rischio per i residenti laddove esiste un'alterazione dell'acqua, del suolo, dell'aria o delle reti trofiche.

Tali interventi, però, richiedono ingenti finanziamenti pubblici che possono essere ottenuti dal Programma Operativo Regionale della Campania 2000-2006, ed in particolare, con la Misura 1.8 "Programmi di risanamento delle aree contaminate", la quale mira ad attuare una serie di iniziative finalizzate al risanamento delle aree contaminate da talune attività industriali, e con la Misura 5.1 "Programmi di recupero e sviluppo urbano", che ha tra gli obiettivi specifici il miglioramento della qualità della vita negli spazi urbani e in quelli dimessi e prevede come intervento il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione dell'ambiente urbano e del tessuto edilizio.

## C. Governo del rischio ambientale

### c. 1 Rischio vulcanico

Si può affermare che nessuna politica di prevenzione può evitare le trasformazioni naturali. Può, però, svilupparsi una politica di mitigazione che faccia sì che tali trasformazioni non determinino perdite umane e mantengano a livelli accettabili i danni economici.

- *Piano di emergenza.* Esiste un piano di emergenza che prevede azioni diverse sulla base della zonizzazione delle aree a rischio elaborata dal piano del Gruppo Nazionale di Vulcanologia. Tale piano dovrebbe entrare in atto quando si ha una "variazione di attività" del Vesuvio. A tale riguardo lascia perplessi la mancanza di reazione da parte delle autorità politiche e scientifiche a seguito dei fenomeni sismico -vulcanici dell'ottobre 1998 (una scossa sismica molto violenta, la più energetica avvenuta al Vesuvio nel secolo, con una serie di sciami sismici durati diversi mesi). Adesso, ad allarme fortunatamente rientrato, andrebbe chiarito tra autorità centrali, locali e ricercatori cosa si intende per "variazione di attività"<sup>13</sup> e andrebbe messa a punto una politica di concertazione delle azioni più efficace.
- *Pianificazione territoriale nelle zone a rischio.* L'argomento è complesso e delicato. In questa sede è opportuno porre in rilievo gli aspetti strategici relativi alla questione insediativa. In linea assolutamente generale, è evidente che bisogna scoraggiare ogni (ulteriore) urbanizzazione residenziale e industriale di tipo permanente, operando nel tempo (non meno di 30 anni) una progressiva trasformazione della destinazione delle aree a rischio in aree a vocazione prevalentemente turistica. La difficoltà scientifica ad effettuare previsioni certe in termini temporali di eruzioni vesuviane di tipo "pliniano", unitamente alla dimensione gigantesca del rischio esposto, provoca inevitabilmente un atteggiamento da parte delle istituzioni pubbliche (e della popolazione) che resta limitato alla sola opera della Protezione Civile. Si otterrebbe così che tali aree

---

<sup>13</sup> Per variazione di attività si intende il passaggio da uno stato persistente nell'attività di un vulcano ad un altro non meglio precisato. Entrambi gli stati possono, oppure non, essere eruttivi. Per esempio, nel caso del Vesuvio l'intensificarsi dell'attività sismica o di quella fumarolica o semplicemente l'innalzarsi delle temperature di emissione su livelli molto superiori a quelli molto bassi attuali.

verrebbero ad essere abitate da popolazione con bassa permanenza temporale, con una forte riduzione dei danni in caso di eruzione distruttiva.

Nell'area esposta direttamente al rischio diretto di colate laviche e flussi piroclastici sono compresi ben 18 comuni alla base del cono vulcanico per circa 250 kmq e 586.500 abitanti, e che l'area esposta al rischio indiretto (esposta cioè alla caduta di ceneri e pomici che potrebbero causare frane e colate di fango per successive piogge e condensazione di vapori) è enormemente più vasta, includendo il nolano e parti delle province di Avellino e Salerno.

All'interno delle Linee guida del PTR sembra doveroso esporre alcuni percorsi utili sui quali richiamare ulteriormente l'attenzione della regione e dell'intera comunità nazionale.

Per tracciare alcuni indirizzi relativi all'ipotesi del decremento della presenza di popolazione nell'area di rischio vulcanico, è possibile fare riferimento ai risultati della ricerca denominata "Progetto Rischio Vesuvio", finanziata nell'ambito del Programma Operativo Plurifondo 1994/1999 - Annualità 1999 (Sottoprogramma 5 - Misura 5.4 - Azione 5.4.2 - "Centri Pubblici di Ricerca") e condotta dall'azione congiunta di un gruppo di dipartimenti dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. La finalità di fondo di questo lavoro di ricerca è stata quella di individuare azioni, strategie e politiche di governo del territorio regionale mirate, nel medio periodo, alla *decompressione insediativa* delle aree ad alto rischio vulcanico. Il raggiungimento di questo risultato è collegato con una ristrutturazione profonda del territorio in questione, in termini di riqualificazione dell'esistente e di sostenibilità ambientale, in modo da creare i presupposti per gestire con maggiore efficacia l'emergenza, attraverso l'attivazione di pratiche di riqualificazione urbana, di valorizzazione delle risorse esistenti, di miglioramento delle dotazioni infrastrutturali, di risanamento del patrimonio ambientale.

E' necessario, per introdurre i principi metodologici su cui è stato sviluppato il lavoro di ricerca, chiarire alcuni punti nodali:

1. *Decompressione insediativa* significa delocalizzare una quota di popolazione dalle aree a rischio: la stima della soglia dimensionale di tale popolazione è un'operazione complessa che è possibile definire solo in relazione ad una concreta politica di piano (di tipo strategico, a partire dal livello di programmazione regionale) ed alla disponibilità di dati e informazioni di carattere territoriale e istituzionale. Pertanto la stima quantitativa della popolazione da indurre allo spostamento, è una variabile dipendente dall'elaborazione delle politiche e dei piani, nel loro contesto istituzionale. La ricerca, anche in base a relazioni intercorse con la Protezione Civile, ha affrontato la questione relativa all'elaborazione di una metodologia (ad esempio impostata sulla sperimentazione del trasferimento di quote di popolazione per moduli, dunque con alti gradi di flessibilità) in grado di condurre alla delocalizzazione degli abitanti in termini consensuali, attraverso incentivi mirati e non con una pianificazione di tipo dirigitico/impositivo, per costruire ipotesi capaci di prevedere una diffusa ed equilibrata dinamica di migrazioni spontanee dalle aree di rischio.
2. Nella fase conclusiva, sono stati tracciati alcuni possibili scenari alternativi, relativi alle possibili localizzazioni della popolazione (verso mete interne alla regione metropolitana). L'ipotesi consiste nella possibilità che le migrazioni siano mirate verso territori pronti ad accogliere la popolazione, non come una penalizzazione, ma come una risorsa per lo sviluppo, in modo da minimizzare le occasioni di conflitto che queste situazioni naturalmente inducono.

Infatti alla base della metodologia studiata, si è sostenuta l'idea che, attraverso politiche territoriali, all'interno dell'area metropolitana di Napoli, fosse possibile incentivare flussi e spostamenti di quote di popolazione da aree di rischio verso aree sicure, in forma assolutamente consensuale. Dunque si ipotizza che meta di tali spostamenti siano territori sicuri seppure vicini o contigui all'area a rischio, in una prospettiva di *metropolitan community*, cioè di area metropolitana in cui possano determinarsi

meccanismi di appartenenza ad un sistema urbano di ordine superiore, come entità sovraordinata e non in contrasto con le identità municipali<sup>14</sup>. E' possibile perseguire tale obiettivo puntando su una più elevata offerta di qualità della vita, attraverso un ambiente attraente, la qualità delle abitazioni, la disponibilità delle case in proprietà, la disponibilità delle *urban amenities*, il miglioramento dei trasporti pubblici, e della qualità dell'ambiente costruito, della sicurezza, del sistema eco-ambientale (tassi d'inquinamento), ecc.

Lo studio di tale ipotesi dev'essere sostenuto anche dalla valutazione della "familiarità" di interazione tra l'area vesuviana e le aree di reinsediamento, considerando i valori dell'interscambio tra ciascun comune in termini di frequenza e d'intensità con cui i residenti di un comune vesuviano si recano in un comune ricadente in una delle potenziali aree di reinsediamento e viceversa; la *familiarità* costituisce un "precedente" positivo affinché la delocalizzazione in quelle aree sia accolta più favorevolmente che altrove sia da parte dei residenti vesuviani sia da parte del comune di accoglienza.

La localizzazione delle aree produttive e la disposizione di luoghi del lavoro, è inoltre uno di termini problematici affrontati, in una lettura interpretativa dell'area metropolitana e dello spazio metropolitano, che in termini di *periurbano* vede la fabbrica perdere progressivamente il suo ruolo di "principale elemento ordinativo del territorio" a fronte di nuove morfologie fisiche e sociali del territorio, che si articolano intorno a forme insediative legate ad una "popolazione transeunte verso funzioni di consumo e di servizi ad alto livello" e non attratte dalla residenza o dal lavoro.

La ricerca è partita dallo studio della società insediata nell'area a rischio, e delle relative dinamiche demografiche anche inserite nella sequenza storica degli eventi eruttivi; in particolare è stato possibile dedurre che non soltanto i pesi demografici *a cavallo* delle crisi vulcaniche non sembrano aver risentito degli eventi verificatisi (un'osservazione che meglio andrà verificata per il '44), ma che la dinamica demografica post-eruttiva risulta sempre crescente, quasi ad attestare un'*accettazione di convivenza* col rischio vulcanico oppure una *volontà di oblio* o un'involontaria rimozione.

E' evidente la necessità di prendere atto del radicamento insediativo e dell'accettazione di convivenza col rischio (o rimozione della sua incombenza), come un consolidato status sociale e psicologico di massa, una condizione comportamentale di cui occorrerà – in fase di costruzione di politiche territoriali – tenere il massimo conto, giacché è prevedibile che indurrà una forte resistenza ad eventuali ipotesi migratorie permanenti, sì da frapporre gravi ostacoli popolari (e, forse, politici) a delocalizzazioni (insediative, produttive) che non siano fortemente convincenti, *concordate e sostenute da condizioni di indubitabili convenienze* economiche ed ambientali per i soggetti interessati.

Su questo principio si dovranno fondare indirizzi di strategie delocalizzative, fondate sul consenso, che coniughino interventi e risorse pubbliche e private, e, soprattutto, che siano giustificate da ragioni di carattere quantitativo e qualitativo, argomentabili in base alle concrete condizioni del contesto. Sotto questo profilo, ad esempio, è possibile prevedere le difficoltà che politiche territoriali, finalizzate al recupero ed alla riqualificazione ambientale, che ipotizzino la rimozione degli insediati e la demolizione di case e manufatti esistenti, possano trovare difficoltà attuative in termini consensuali. In definitiva, questi indirizzi possono essere inquadrati all'interno di due principi generali:

- la costruzione di un vasto consenso sulle linee di azione da condurre, che mirino a sensibilizzare la popolazione nei confronti del rischio rimosso nelle loro coscienze;
- l'impostazione di un programma di incentivazione al trasferimento graduale ed organizzato di popolazione da limitare all'interno del territorio regionale.

Per le caratteristiche del territorio regionale e per l'intensa urbanizzazione dell'area costiera, è sembrato possibile muoversi all'interno di tre ipotesi:

---

<sup>14</sup> G. Martinotti, «Introduzione», in G. Martinotti (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna 1999 (pag. 54)

1. il ridisegno e la densificazione degli insediamenti dispersi e sottoutilizzati a bassa densità con l'integrazione dei poli di servizi carenti;
2. il ridisegno delle corone urbane consolidate o in via di consolidamento per combinare la riqualificazione delle aree degradate con il potenziamento del sistema urbano-territoriale;
3. una riqualificazione dei centri storici in grado di combinare la lotta al degrado con la piena occupazione del patrimonio abitativo sottoutilizzato.

La ricerca ha individuato, nel settore territoriale compreso tra la provincia di Napoli e quella di Caserta, aree interne a due conurbazioni in parte lineari e in parte a grappolo: la prima interprovinciale che congiunge i comuni a nord di Napoli, Aversa fino a Villa Literno; la seconda riguarda la direttrice casertana da Capua a Maddaloni.

Tali aree, idonee all'insediamento, per essere attrattive devono offrire elevata accessibilità, soddisfacente attrezzatura e offerta di lavoro.

La prima dimensione di una vera e propria "strategia del trasferimento" sembra costituita in rapporto ai seguenti requisiti:

- Dosare i carichi demografici, ipotizzando capacità insediative a rotazione, procedendo per aree e per tipologie d'intervento.
- Individuare le priorità all'interno del trasferimento in rapporto alle caratteristiche sociali, in funzione delle condizioni dell'area di provenienza (grado di rischio, tensione abitativa) e della popolazione (condizione familiare, fasce d'età, domanda di occupazione).
- Definire progetti modulari d'impianto.
- Riqualificazione dell'area di provenienza, per aprire la strada all'incremento del turismo culturale e ad una migliore fruizione del Parco nazionale del Vesuvio.

E' evidente che, per avviare linee di azione significative, occorrerà realizzare uno studio di fattibilità, con una ponderata valutazione dei vantaggi e costi, non sottovalutando la risonanza che un'operazione di così vasto rilievo riscuoterebbe a livello internazionale.

## **c. 2 Rischio sismico**

Il controllo del rischio sismico va operato stabilendo una preventiva zonizzazione in base ai valori della pericolosità, della vulnerabilità e del valore esposto e, in conseguenza a ciò, operando una pianificazione che imponga divieti, restrizioni o regolamentazioni di tipo edilizio all'urbanizzazione del territorio. Occorre inoltre non trascurare il rischio sismico in nessun campo dell'analisi dei rischi. Ad esempio, nella valutazione degli incidenti rilevanti che possono verificarsi negli impianti industriali il rischio terremoto è spesso considerato zero mentre, considerando la vulnerabilità del territorio circostante ed il valore esposto dell'area ciò dovrebbe essere quantitativamente accertato mediante un'opportuna valutazione.

Sia nella normativa italiana che nell'Eurocode EC-88 la pericolosità sismica di un'area viene definita attraverso due passi successivi: la determinazione della massima intensità attesa al sito in 500 anni (normativa italiana) o 475 anni (normativa Europea) effettuata mediante un'analisi statistica della storia sismica e la determinazione della amplificazione o attenuazione sismica locale effettuata con procedure di microzonazione, che consentono il calcolo dell'amplificazione superficiale dell'energia sismica. Queste informazioni sono rivolte non solo a definire i parametri per le nuove costruzioni, ma fondamentalmente a studiare le norme per la salvaguardia delle opere già costruite e dei centri storici. Indagini di questo tipo sono state effettuate per diverse città, ad esempio, anche se in modo parziale, nella città e nella provincia di Napoli. Un progetto analogo, che si concluderà nel 2002, è appena iniziato per la città di Benevento sotto l'egida del Gruppo Nazionale per la Difesa dai Terremoti.

La protezione è in effetti l'unica difesa contro i terremoti, dal momento che non possiamo prevedere questo fenomeno. Prevederlo, infatti, significa definire la probabilità del verificarsi di un evento di una data intensità in una determinata località.

È vero che conosciamo bene quali sono le zone dove è più probabile che avvengano i terremoti. Su scale di tempi di centinaia o migliaia di anni, cioè molto brevi rispetto ai tempi geologici, gli sforzi tettonici su vaste aree, legati essenzialmente agli spostamenti tra zolle litosferiche contigue, sono costanti e quindi la velocità di «ricarica di energia» al confine delle due zolle è in media costante. Pertanto si può ragionevolmente ritenere che i terremoti in una determinata regione si ripetano più o meno con lo stesso ritmo. L'applicazione di metodi statistici al catalogo dei terremoti di una data regione permette di calcolare la periodicità dei terremoti di diversa magnitudo, il massimo terremoto atteso e la probabilità che questo avvenga in un determinato intervallo di tempo, in genere dell'ordine delle diverse decine o centinaia di anni. Calcoli di questo tipo presuppongono inoltre che la distribuzione dei terremoti nell'area attiva sia casuale, e quindi che essi possano avvenire con la stessa probabilità in un punto o in altro del confine tra le zolle. Questa è solo una grossolana approssimazione della realtà in quanto la zona di confine tra due zolle è frammentata in una serie di segmenti di faglia che si possono rompere individualmente o meno, ma il momento della rottura e l'energia che viene rilasciata dipendono da una serie di fattori, quali la dimensione del segmento di faglia che si frattura, le modalità di frattura (tutta l'energia viene liberata in decine di secondi oppure la frattura si arresta e riparte dopo diversi minuti o ore), la resistenza che offrono i diversi segmenti di roccia alla frattura. Quando un segmento di faglia emette con un terremoto l'energia che aveva accumulato, l'energia residua si accumula in altre zone ai margini della frattura e quindi la probabilità del verificarsi del prossimo evento non è uniforme per tutta la zona, attiva.

Come si è detto la vulnerabilità del nostro territorio è però molto alta a causa dell'alta densità di popolazione, dei centri storici molto estesi e dell'abusivismo edilizio. Inoltre il valore del patrimonio architettonico italiano è senza eguali nel mondo intero. Ciò implica che non si può pensare di potersi difendere dal rischio terremoti solo prevedendo l'inizio del sisma, il suo epicentro e l'intensità con cui esso avverrà. L'unica difesa possibile è aumentare la sicurezza migliorando la legislazione in tema di edilizia antisismica, operando il rinforzo di vecchie costruzioni e procedendo all'educazione della comunità sui comportamenti da tenere in caso di episodi sismici. Infatti, una percentuale non trascurabile delle vittime e dei danni conseguenti un terremoto sono dovuti all'ignoranza delle corrette procedure da seguire. Resta evidente che un piano di pianificazione urbanistica non può fare a meno di inserire al suo interno prescrizioni severe in termini di edilizia antisismica sia per le costruzioni ad uso civile sia per le infrastrutture pubbliche che per i siti industriali.

### **c. 3 Rischio idrogeologico**

Per potere esercitare un'azione di controllo occorre, analogamente al rischio vulcanico, realizzare una zonizzazione del territorio individuando le aree maggiormente a rischio di alluvioni e di fenomeni franosi. È necessario, quindi, produrre, mediante un'analisi di tipo geomorfologico-evolutivo e geologico-tecnico, una cartografia previsionale che suddivida il territorio in aree a diverso rischio fornendo precise indicazioni anche sulla pericolosità della zona. Occorre infatti ricordare che una corretta valutazione del rischio idrogeologico deve considerare sia la probabilità di occorrenza di un evento naturale di data intensità entro una data area e durante un intervallo di tempo prestabilito (*pericolosità*) che la *vulnerabilità* (susceptibilità dell'ambiente alle forze distruttive causate da un evento) e il *valore esposto* in una data area (che può essere espresso in termini monetari o di numero o quantità di unità esposte e fare riferimento alla popolazione, alle proprietà e alle attività economiche). In definitiva il rischio da associare ad un determinato evento calamitoso dipende dall'intensità e dalla probabilità di accadimento dell'evento, dal valore esposto degli elementi che interagiscono con l'evento e dalla loro vulnerabilità.

La valutazione del rischio comporta non poche difficoltà per la complessità e l'articolazione delle azioni da svolgere ai fini di un'adeguata quantificazione dei fattori

che lo definiscono. Risulta, infatti, assai complicato giungere ad una parametrizzazione in termini probabilistici, della pericolosità e della vulnerabilità e, in termini monetari, del valore esposto.

Si può ricorrere a delle sintesi parziali delle informazioni valutando anziché il rischio totale R il cosiddetto rischio specifico  $R_s$ , definito come il grado di perdita atteso quale conseguenza di un particolare fenomeno naturale.

Si possono anche individuare diverse classi di rischio, così come suggerito dalla normativa:

- **rischio modesto (R1)**, con soli danni economici e sociali marginali;
- **rischio medio (R2)**, con possibili danni minori agli edifici e alle infrastrutture senza perdita di funzionalità e senza pericoli per l'incolumità delle persone;
- **rischio elevato (R3)**, con possibili problemi per l'incolumità delle persone, danni funzionali agli edifici e alle infrastrutture con conseguente inagibilità degli stessi e l'interruzione delle attività socio - economiche, danni al patrimonio culturale;
- **rischio molto elevato (R4)**, con possibili perdite di vite umane e lesioni gravi alle persone, danni gravi agli edifici e alle infrastrutture, danni al patrimonio culturale, la distruzione delle attività socio - economiche

La valutazione del rischio, come già detto, consiste nell'analisi dei rapporti che intercorrono tra i vari fattori di vulnerabilità del territorio e le diverse forme di pericolosità possibili. La mitigazione del rischio può essere attuata, a seconda dei casi, intervenendo nei confronti della pericolosità, della vulnerabilità o del valore degli elementi a rischio. Sia la valutazione che la mitigazione del rischio richiedono quindi l'acquisizione di informazioni territoriali sui caratteri geologico-ambientali e su quelli socio economici dell'area in esame. In altre parole, è fondamentale una fase di analisi estesa e puntuale che riesca a costruire un quadro quanto più possibile completo delle aree oggetto di studio, per ciò che riguarda sia gli aspetti naturali che gli aspetti antropici. Ovviamente si deve trattare di un'analisi mirata e quindi capace di focalizzare quei fattori che meglio di altri concorrono alla valutazione dei livelli di rischio e alla sua eventuale mitigazione.

Va infine notato che per una corretta pianificazione territoriale è molto utile inoltre tenere in conto anche il valore della sola pericolosità. Infatti aree classificate a basso rischio perché prive di insediamenti umani, ma ad elevata pericolosità per la forte probabilità di innesco di eventi alluvionali o franosi potrebbero divenire, una volta urbanizzate, ad alto rischio. Ciò suggerisce che la zonizzazione del territorio campano andrebbe realizzata per classi di rischio ma anche per classi di pericolosità. Questo renderebbe il piano sufficientemente dinamico, cioè in grado non solo di definire la situazione attuale ma di aggiornarsi nel tempo.

#### **c. 4 Rischio di incidenti rilevanti nell'industria**

Gli scenari incidentali prospettati dalle analisi dei rischi dei singoli siti industriali a rischio possono prevedere una serie di azioni strategiche per il controllo del rischio di incidenti rilevanti, che possono utilmente essere distinte in politiche di prevenzione (volte a ridurre la frequenza possibile di incidenti) e politiche di mitigazione (volte a ridurre la magnitudo delle possibili conseguenze). Sono azioni o a cura del gestore all'interno del sito industriale a rischio o di competenza dell'azione di pianificazione territoriale per le zone circostanti il sito.

- Verifica del controllo degli adempimenti normativi, estesa a tutto il territorio regionale, così da avere un quadro affidabile della mappa del rischio industriale attuale in Campania. Questa politica di controllo porterebbe anche a raccogliere

in modo puntuale tutte le informazioni sulle possibili aree di danno dei vari stabilimenti, in corrispondenza dei diversi eventi incidentali possibili;

- Piena e rapida applicazione dei criteri di pianificazione urbanistica industriale contenuti nel DM 06/06/2001 per i nuovi stabilimenti e per le modifiche a quelli esistenti. Questa rapida e piena attuazione potrà ottenersi attraverso la creazione di un tavolo di lavoro Regione-Province-Comuni che porti alla identificazione dell'Elaborato Tecnico "Rischio Incidenti Rilevanti" e consenta una gestione dinamica della pianificazione territoriale;
- Realizzazione di un piano a lungo termine per intervenire sulle situazioni esistenti che appaiono maggiormente a rischio, attraverso azioni che possono andare dalla de-localizzazione alla realizzazione di opere di mitigazione (quali, ad es. barriere fisiche, sistemi di contenimento), di concerto con il gestore e gli enti locali;
- Incentivi alla certificazione di qualità ambientale, o alle realizzazione di altri studi non obbligatori per tutte le aziende a rischio, quali l'analisi dei rischi dello stabilimento, così da accrescere la coscienza e la conoscenza dei problemi di sicurezza ambientale. Non è rara la situazione in cui piccoli investimenti, anche a livello di formazione del personale, possono produrre risultati rilevanti in materia di prevenzione di incidenti rilevanti.

### c. 5 Rischio rifiuti

Si possono schematicamente suggerire degli indirizzi strategici per il controllo del rischio rifiuti, distinguendoli in politiche di prevenzione e di mitigazione, assumendo comunque prioritaria a qualsiasi di esse la realizzazione, in numero e tipologia adeguata, degli impianti di trattamento e smaltimento.

#### **Politiche di prevenzione:**

- *incentivi alla raccolta differenziata.* La crescita fino a valori considerevoli (ad esempio il 35% richiesto dalle normative specifiche) può ridurre la pericolosità del rischio dei rifiuti urbani in quanto porterà ad una concreta riduzione dell'ammontare di rifiuto indifferenziato da raccogliere, trasportare, trattare, smaltire. Tale politica andrà diffusamente avviata e sostenuta in ciascuno dei singoli comuni della Regione Campania, curando da subito la realizzazione di accordi di programmi con gli utilizzatori dei materiali raccolti in questa maniera. Si intende cioè dire che sarebbe folle economicamente, assurdo ambientalmente e pedagogicamente tragico operare una buona raccolta differenziata e mandare poi il materiale a discarica per mancanza di aziende interessate al materiale raccolto. E' poi assolutamente fondamentale che non si punti soltanto alle raccolte differenziate che coinvolgono grandi ammontari di rifiuto e, soprattutto, richiedono appalti particolarmente ricchi (come quelle della plastica e della carta). Le raccolte differenziate dei RUP, in particolare quelle di pile e batterie esaurite e di farmaci scaduti, pur coinvolgenti limitati ammontari e richiedendo cifre molto più contenute, sono fondamentali per l'ambiente, consentendo di ridurre drasticamente la pericolosità, e quindi il rischio ambientale, delle discariche.
- *certificazione ISO UNI EN ISO14001 per impianti e discariche autorizzate.* Si propone che ciascuno degli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti non si limiti a rispettare le norme dell'ambiente (emissioni in atmosfera, scarichi idrici, ecc.) ma sviluppi un sistema di gestione ambientale che persegua l'obiettivo del miglioramento continuo, secondo i dettami internazionalmente riconosciuti della certificazione di qualità ambientale ISO 14001. Una tale scelta porterà necessariamente alla ottimizzazione dei criteri di gestione degli impianti, concentrando tutte le scelte gestionali ed impiantistiche sull'obiettivo principale della minimizzazione degli impatti ambientali. Il risultato forse più importante di

una tale scelta sarà l'acquisizione della fiducia dei cittadini, la cui diffidenza riguardo alla propagandata efficienza dei nuovi impianti di trattamento è comprensibilmente originata da decenni di cattive gestioni.

- *intensificazione della lotta all'ecomafia.* Il proliferare indegno di discariche abusive su tutto il territorio campano rappresenta uno dei pericoli più gravi per l'ambiente della nostra regione. Tale situazione può cambiare solo attraverso politiche continue e concrete di sostegno alla lotta all'ecomafia, con segni tangibili del progressivo ripristino della legalità. La creazione di osservatori permanenti sull'ecomafia, il potenziamento delle forze di polizia destinate a questa lotta, il sostegno non occasionale alle crociate che pochi magistrati conducono spesso isolatamente può rappresentare un passo importante.
- *azioni di bonifica e di ripristino ambientale di siti inquinati.* L'individuazione di siti fortemente inquinati da pratiche scorrette o illegali di smaltimento rifiuti, come le discariche abusive di cui sopra, deve poi trovare un seguito concreto nel ripristino ambientale di tali luoghi. In altri termini bisogna evitare che tali siti, spesso a ragione chiamati bombe ecologiche, "esplodano" danneggiando in maniera ancora più drammatica ecosistemi contigui (basti pensare al rischio di inquinamento di falde acquifere sotterranee o alla lisciviazione di metalli pesanti o altri veleni nel suolo).

#### **Politiche di mitigazione:**

- *piattaforme fisse o mobili per emergenze rifiuti.* E' fondamentale che esista la possibilità di intervenire lì dove si determinano alte concentrazioni di sostanze fortemente pericolose (per cattivo funzionamento di impianti, per incidenti non prevedibili, per attività illegali) con mezzi di mitigazione rapidi ed efficaci. La disponibilità, ad es., di un forno mobile (cioè carrabile su camion) per la termodistruzione di sostanze pericolose potrebbe consentire di andare a termotrattare il materiale pericoloso (rifiuti sanitari o pericolosi in genere) individuato in siti fortemente inquinati. Anche la disponibilità di una piattaforma fissa di trattamento (inertizzazione e termodistruzione), come quella prevista per i rifiuti industriali, consentirebbe l'efficace e pronta esecuzione di interventi di mitigazione.
- *protocolli prestabiliti per situazioni di emergenza.* Considerata la situazione di tragica emergenza di questa primavera 2001, e in attesa che venga completato l'insieme degli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti urbani e speciali, si suggerisce che vengano comunque stabiliti protocolli d'intesa con altre Regioni italiane o con impianti fuori frontiera che consentano invii fuori dalla Campania, qualora la situazione dovesse diventare di nuovo (per motivi tecnici, socio-politici o altri) di gravissima emergenza.

#### **c. 6 Rischio da attività estrattive**

Considerato che la domanda, in uno scenario di medio-lungo termine, è prevista costante, cosicché il sistema economico regionale e le esportazioni tenderanno a mantenere sull'industria estrattiva una pressione non inferiore a quella registrata negli ultimi anni, è necessario prevedere immediati interventi correttivi, in grado di tutelare il territorio dai fenomeni di degrado già riscontrati in termini geologici, ambientali, paesaggistici, ma anche economici.

Poiché l'attività estrattiva grava pesantemente sul territorio, dando luogo, in alcuni casi, a situazioni di crisi dove si manifestano externalità negative, si avverte la necessità di perseguire precise linee strategiche, come:

1. la chiusura degli impianti maggiormente a rischio;
2. la riduzione del fabbisogno di inerti per calcestruzzo, mediante il recupero di materiali derivanti da opere di abbattimento;

3. la conversione dell'industria tradizionale verso la produzione di materiali per la conservazione, ristrutturazione e messa in sicurezza, dopo che vengano definiti indirizzi urbanistici ed incentivi alla conservazione delle volumetrie esistenti, piuttosto che alla creazione di nuove;

4. la delocalizzazione degli stessi verso siti a bassa densità abitativa e valore paesaggistico, promuovendo una dislocazione stellare intorno ai principali bacini di utilizzazione, qualora ciò sia compatibile con la rete dei trasporti e con la disponibilità degli inerti.

La soluzione più interessante è senz'altro l'ultima, anche se deve essere considerata alla luce di valutazioni integrate degli effetti sociali (rumorosità, qualità dell'area e dell'acqua, impatti temporanei e permanenti sul paesaggio), ambientali (geomorfologia, idrologia superficiale e profonda, vegetazione, fauna terrestre ed ittica) ed economici (costi di trasporto, livelli occupazionali, reddito), nonché del tipo di materiali da estrarre. Le superfici non vincolate che permettono l'estrazione di argilla ed altri materiali utili per la fabbricazione di laterizi sono localizzate soprattutto nelle provincie di Avellino e Benevento. Per quanto riguarda la pietra lavica, le dolomie, il tufo giallo ecc., il numero delle cave è relativamente ridotto, pertanto in caso di chiusura delle stesse si potrebbe incorrere nella mancata soddisfazione del fabbisogno regionale. Visto che la Campania dispone di un adeguato volume di materie prime estraibili per soddisfare i fabbisogni di inerti per l'industria del calcestruzzo, ma tali risorse non sono distribuite in modo uniforme, si dovrebbe tendere alla realizzazione di impianti di dimensioni maggiori per godere di alcune economie di scala di cui se ne avvantaggerebbe il comparto delle costruzioni.

Anche per la produzione del cemento è da percorrere la soluzione di delocalizzare i cementifici in altre aree della Campania, in prossimità delle località di estrazione del materiale necessario: attesa l'assenza di superfici non vincolate nelle provincie di Napoli e Caserta (in particolare nel comprensorio di Maddaloni), la costruzione di un unico impianto di grandi dimensioni, ad esempio nell'Avellinese o ai confini con il Basso Lazio o con il Molise, potrebbe compensare i costi di trasporto, dovuti alla maggiore distanza dai principali mercati, nonché quelli di delocalizzazione degli impianti a tutt'oggi funzionanti.

Dal punto di vista territoriale, l'individuazione delle aree che potenzialmente possono essere interessate da nuove attività estrattive dipende essenzialmente dalla disponibilità dei materiali, ma anche dai vincoli paesistici, idrogeologici e, più in generale, di tutela ambientale. Alla luce di tali considerazioni risultano suscettibili di estrazione le aree indicate dal Preliminare di Piano delle Attività Estrattive Provinciali, redatto a cura del Dipartimento di Scienze della Terra dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Il criterio base per la destinazione d'uso di una cava recuperata è che gli interventi proposti siano inseriti all'interno del quadro programmatico di sviluppo con particolare riferimento ai più recenti indirizzi ed obiettivi degli strumenti di pianificazione regionale. In particolare, le diverse alternative devono essere calibrate rispetto agli obiettivi da raggiungere che possono essere così definiti:

- *Formulazione di indirizzi per il controllo e la gestione del settore estrattivo*
  - Selezione e applicazione combinata delle differenti tecniche bioingegneristiche innovative al fine di verificarne l'applicabilità sul campo.
  - Individuazione di misure organizzative e accorgimenti morfologici e vegetazionali in grado di favorire le future operazioni di chiusura delle cave e di conversione, con ottimizzazione delle operazioni di lavorazione, movimentazione, stoccaggio e per la riduzione dell'impatto acustico e di quelli dovuto alle polveri.
  - Predisposizione di accorgimenti morfologici, quali scarpate di raccordo, livellamento pendii, inizi di sbancamento per mettere a norma l'uso delle cave, ottimizzare le operazioni di lavorazione e movimentazione in fase di esercizio e facilitare le operazioni successive di conversione.

- Organizzazione di misure per l'ottimizzazione dello stoccaggio dei materiali di scarto.
- Accorgimenti per la riduzione dell'impatto acustico e per la riduzione del disagio ambientale dovuto alle polveri.
- *Recupero/ripristino paesaggistico-ambientale*  
Rinaturalizzazione e/o restauro paesaggistico-ambientale dei siti utilizzati dall'attività estrattiva, con ripristino delle condizioni ambientali naturali preesistenti, sia favorendo la rinaturalizzazione spontanea che utilizzando apposite tecnologie di ingegneria naturalistica.
- *Riqualificazione/valorizzazione paesaggistico-ambientale*  
Recupero e riqualificazione di aree di connessione tra gli ambiti d'intervento e rimodellamento dei versanti delle cave, nonché interventi di valorizzazione in chiave agricolo-ambientale.
- *Riqualificazione/valorizzazione dell'assetto territoriale e urbanistico*  
Promozione di iniziative di integrazione e riconnessione territoriale e urbanistica.
- *Valorizzazione/potenziamento delle funzioni urbane e della rete dei servizi*  
Valorizzazione delle aree interessate dall'attività estrattiva in chiave attrattiva di rifunzionalizzazione sostenibile indirizzata alla dotazione di servizi e attrezzature per la città e il territorio.
- *Sviluppo/potenziamento infrastrutturale*  
Promozione di iniziative che mettano a sistema la programmazione del settore del trasporto, con particolare riferimento al sistema dei parcheggi.
- *Sviluppo socioeconomico dell'area di riferimento*  
Valorizzazione delle aree interessate dall'attività estrattiva con allocazione di funzioni di interesse imprenditoriale, (turistico e produttivo)

#### **d. Assetto policentrico ed equilibrato.**

##### **d. 1. Rafforzamento del policentrismo**

La Campania presenta una particolare conformazione dell'armatura urbana in cui:

- il 78,6% dei centri ha meno di 10.000 abitanti;
- il 21,9 % ha una dimensione compresa tra i 1000 e i 2000 abitanti.
- la gran parte dei centri minori (meno di 10.000 ab.) è concentrata nella provincia di Benevento (il 96,1% ), in quella di Avellino (il 95%), in quella di Salerno (l'85,4%), in quella di Caserta (il 76,9% ).
- la provincia di Napoli ha al suo interno la gran parte dei centri di media dimensione: il 71,4% dei comuni con più di 50.000 abitanti, il 60,8 % di quelli tra i 30 e i 50.000 abitanti, il 72,2% di quelli tra i 20 e i 30.000 abitanti.

Inoltre, in Campania ben il 48,5% dei comuni e il 10,7% della popolazione ricade in aree a "disagio insediativo" in cui, cioè, spopolamento e impoverimento sono diventati caratteri strutturali e i comuni ad esse appartenenti sono penalizzati da una crescente rarefazione dei servizi al cittadino. Mancando i servizi territoriali, tali aree spesso sono messe in condizione di non competere, non riuscendo ad esprimere il loro potenziale, economico e sociale, di sviluppo; sono, sinteticamente, una risorsa non valorizzata.

Come si capisce immediatamente l'obiettivo di un rafforzamento del policentrismo è questione di grandissimo rilievo per 4 delle 5 province; in provincia di Napoli la prospettiva di sviluppo del policentrismo passa per azioni di decentramento di attività dal capoluogo, e di riorganizzazione urbana dell'area metropolitana, rivolta a costruire nuove identità e luoghi centrali all'interno degli aggregati insediativi della conurbazione.

Si tratta in sostanza di rafforzare, dal punto di vista delle funzioni e dei ruoli urbani, l'insieme dei Sistemi Territoriali Locali individuati, esaltandone i caratteri omogenei per storia, geografia, struttura socio-economica e vocazioni. All'interno di tale logica bisogna individuare e consolidare la funzione di centralità, di quelle "città capofila", che

svolgono ruolo di riferimento per i Sistemi Territoriali Locali nell'offerta di servizi in modo da accrescere la loro capacità di innescare processi diffusi di miglioramento socio-economico, incrementando l'integrazione e l'organizzazione rurale, con prestazioni di tipo urbane<sup>15</sup>.

L'armatura urbana di molti dei nove ambienti insediativi individuati da queste Linee Guida appare poco consistente e sarà necessario, in alcuni casi, prendere in esame anche centri con minore dotazione di servizi.

#### *Coerenza con politiche comunitarie e nazionali*

Alla base delle strategie territoriali europee vi è il perseguimento di uno sviluppo equilibrato e policentrico e il rafforzamento della partnership tra città e aree rurali.

Massima espressione di tale visione è lo *Schema di Sviluppo Spaziale Europeo* che vuole essere un quadro di riferimento comune per l'azione, e una guida destinata alle autorità competenti per assisterle nella formulazione e nell'attuazione delle loro politiche.

L'orientamento assunto all'interno del POR nell'asse V "Città capoluogo" è che la Regione definisca una "Strategia regionale" di articolazione ed organizzazione delle funzioni urbane e metropolitane, redatto in base ad un processo di concertazione con le Province e le città capoluogo di provincia sulla base di loro documenti contenenti anche "l'indicazione dei centri minori oggetto di intervento".

#### *Azioni*

Lo sviluppo delle politiche più adeguate ai sistemi regionali e metropolitani policentrici comporta che la pianificazione territoriale, in queste aree, contenga caratteri di notevole complessità, da molteplici punti di vista:

- l'opportunità di valorizzare le specificità di ogni centro urbano all'interno dell'area regionale;
- la realizzazione di reti di comunicazione che consentano di interconnettere al meglio le diverse città al fine di collegare il sistema regionale alla dimensione globale;
- la composizione a livello regionale delle scelte di piano di ogni singola città ed area provinciale;
- il coordinamento dei diversi attori istituzionali, in primo luogo i governi provinciali, ma anche delle municipalità delle principali città.

Di conseguenza, le questioni rilevanti appaiono tre:

- Lo sviluppo di opzioni e di politiche in grado di valorizzare nell'insieme le realtà policentriche, accrescendo l'integrazione fra le specializzazioni delle singole città al fine di costruire masse critiche.
- Lo sviluppo di ciascuna vocazione strategica non può essere demandato semplicemente all'azione istituzionale e all'attività di pianificazione, ma deve derivare anche dalla capacità di ogni singola città di affermare sul "mercato" le proprie specializzazioni.
- Il governo dei sistemi policentrici richiede la definizione di adeguati ed efficaci raccordi fra i diversi livelli istituzionali (Regioni, Province, Autorità Metropolitane, Comuni) e fra i rispettivi strumenti di programmazione e pianificazione territoriale.

#### **d.2. Riqualificazione e "messa a norma" delle città**

La condizione di "anormalità" delle città, ampiamente diffusa in Italia, assume dimensione di emergenza in Campania, soprattutto nell'area metropolitana napoletana. Tale condizione non riguarda soltanto i nuclei storici, che seppure in misura molto contenuta, hanno avviato negli ultimi anni progetti di manutenzione in corrispondenza

---

<sup>15</sup> Una base di partenza utile sembra possa essere costituita dal gruppo di comuni campani che posseggono un'adeguata dotazione di servizi alla produzione e alle famiglie. Una ricognizione in questa direzione è offerta dall'Atlante economico e commerciale della Somea, che, per quanto contiene dati ormai invecchiati (1986), costituisce un punto di riferimento utile.

a processi di rinnovo residenziale o commerciale. Ma principalmente riguarda il vasto tessuto delle periferie urbane, delle vecchie strade di collegamento tra i comuni, intorno alle quali negli ultimi anni si sono addensati episodi urbani sconnessi e insignificanti determinanti vaste aree di "non luoghi" con inaccettabili livelli di invivibilità civile e sociale.

Nei centri minori delle zone interne collinari e montane questa condizione di anormalità si presenta con una sottodotazione degli impianti e servizi di base, appena mitigati da migliori condizioni ambientali.

#### *Coerenza con politiche comunitarie nazionali*

La maggior parte dei documenti programmatici europei<sup>16</sup>, aventi per oggetto l'ambiente urbano, hanno come presupposto il concetto che lo spazio urbano sia il punto di concentrazione delle criticità ambientali di maggior impatto per il benessere dell'uomo e dunque il luogo di maggior attenzione delle strategie di sviluppo sostenibile.

In questa direzione le direttive europee sollecitano anche azioni volte all'integrazione della periferia rurale nella pianificazione strategica delle grandi città, al fine di un utilizzo sostenibile del suolo e una migliore qualità di vita nelle periferie urbane.

L'asse "Città" del Por accoglie gli orientamenti europei nelle misure 5.1. "Programmi di recupero e sviluppo urbano" e 5.3. "Sostegno allo sviluppo di programmi integrati di cooperazione fra enti locali territoriali: per la prevenzione dall'esclusione sociale e il miglioramento della qualità della vita attraverso la promozione e la riqualificazione di servizi sociali, di servizi di cura alla persona, di servizi di assistenza e la crescita dell'imprenditoria sociale; per la promozione dello sviluppo locale".

#### *Azioni*

Si tratta di dare forte impulso ad una vasta strategia diffusa e capillare che persegua un doppio obiettivo di riqualificazione ecologica e di recupero di condizione insediativa e sociale da un lato, e di promozione di una nuova qualità totale dello spazio e di infrastrutturazione minore. Tal strategia si basa su:

- Riduzione di scarichi, emissioni e prelievi sull'ambiente rilanciando la pianificazione ambientale locale (Piani di risanamento acustico ed atmosferico, Piani urbani traffico, Piani energetici, ecc.). E' la strada tracciata dalle direttive europee (Agenda 21, Aalborg, Istanbul) e dal codice Enea per la qualità energetico-ambientale.
- Promozione diffusa ed incentivazione di Programmi integrati di riqualificazione urbana ed ambientale, dei Piani sociali con interventi coordinati materiali ed immateriali; promozione delle tecniche di formazione dei programmi complessi; incentivazione ai comuni per le attività di formazione e l'attuazione dei piani. Semplificazione delle procedure di formazione, attuazione e valutazione dei piani.
- Incentivazione di politiche e procedure per il completamento delle pratiche giacenti del condono edilizio; progettazione ed attuazione dei Piani di recupero degli insediamenti abusivi.
- Inserimento all'interno dei PTCP e nei Piani Urbanistici Comunali obiettivi di sostenibilità ambientale.
- Promozione di sistemi di perequazione fondiaria (in questa direzione va anche la legge regionale approvata dalla Giunta regionale sulle "Norme per il governo del territorio") e di fiscalità immobiliare volti a consentire l'adeguata attrezzatura urbana e l'indifferenza dei proprietari rispetto alle scelte urbanistiche.
- Utilizzazione qualificata e sostenibile degli spazi rurali urbani non produttivi.
- Riqualificazione naturalistica e diffusione delle reti ecologiche in contesti urbani e periurbani.

---

<sup>16</sup> CARTA DI AALBORG, 1994; QUADRO DI AZIONE PER UNO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE NELLA UE, 1998; SSSE, 1999; RTS: V° PROGRAMMA D'AZIONE, 1999; VI° PROGRAMMA D'AZIONE PER L'AMBIENTE DELLA UE, 2001

- Promozione di pratiche ordinarie di manutenzione e gestione degli spazi urbani.
- Estensione ed incentivazione del marchio di ecogestione ed audit (EMAS) agli appalti pubblici e alle amministrazioni comunali.

### **d.3. Attrezzature e servizi regionali**

Il PTR individuerà le attrezzature e i servizi di livello regionale e i criteri per la loro coerente ed efficace localizzazione sul territorio in rapporto al sistema delle centralità e a quello della mobilità, in una logica di rafforzamento del policentrismo.

Vanno considerati attrezzature e servizi di livello regionale i nodi delle reti di mobilità di importanza regionale (aeroporti, porti, stazioni ferroviarie e interporti, caselli autostradali), le strutture ospedaliere di tipo superiore, le sedi dell'istruzione universitaria e i centri di ricerca superiori, le strutture direzionali, le strutture della protezione civile, i grandi centri commerciali, i centri espositivi, i parchi e le aree protette regionali, i centri agroalimentari, gli impianti tecnologici e di trasporto dell'energia.

Nella direzione di una pianificazione processuale e flessibile, il PTR non determina le specifiche localizzazioni, ma definisce i requisiti prestazionali, a partire da quello dell'accessibilità, che le nuove localizzazioni dovranno soddisfare, per favorire una mobilità ambientalmente sostenibile.

Si renderà comunque necessario che le attrezzature di interesse nazionale risultino direttamente accessibili dalla rete viaria e ferroviaria nazionale, e quelle regionali almeno dalle reti regionali.

#### **d.3.1 Attrezzature universitarie e della ricerca.**

Le Linee Guida valutano positivamente il processo di decentramento delle sedi universitarie a scala regionale accelerato negli anni '90 con la creazione della seconda università di Napoli nel territorio della Provincia di Caserta.

Il PTR conterrà indicazioni rivolte al completamento ed al potenziamento delle sedi universitarie anche in rapporto ai problemi della mobilità ed al recupero di manufatti storici.

Il PTR fornirà anche indicazioni per la realizzazione di un più articolato sistema dei centri di ricerca (università, CNR, Consorzi e centri di ricerca pubblici e privati), incrementando la loro connessione con il sistema produttivo regionale e meridionale. Tale azione si dovrà coordinare, in modo mirato, con le strategie delle nuove realtà distrettuali industriali.

#### **d.3.2 La grande distribuzione commerciale**

Il sistema distributivo italiano ha vissuto in quest'ultimo decennio un profondo processo di trasformazione e di ristrutturazione, che sta determinando mutamenti di carattere strutturale e competitivo nell'intero sistema economico nazionale. Gli anni novanta corrispondono ad un periodo di forte rinnovamento per il sistema distributivo anche del Mezzogiorno; contraddistinto, da un lato, dalla riduzione della consistenza numerica degli esercizi commerciali, e, dall'altro, dall'espansione, rapida quanto pervasiva, della grande distribuzione.

Anche in Campania si è assistito negli ultimi anni ad una rapida trasformazione del sistema distributivo, con la riduzione del numero dei punti vendita. In Campania, come in altre regioni dell'Italia meridionale, il peso della disoccupazione strutturale ha, però, in qualche modo ostacolato la chiusura di molti esercizi commerciali la cui redditività, quantunque fortemente ridottasi in conseguenza della pressione concorrenziale esercitata dalla Grande Distribuzione e da *format* ancora più aggressivi come i discount, è tuttora in grado di mantenere dei nuclei familiari che non avrebbero altrimenti altra fonte di sostentamento.

Al di là dei fattori di ordine occupazionale, appena richiamati, la migliore performance del piccolo dettaglio tradizionale discende anche dal persistere a livello regionale di comportamenti di acquisto che, pur avendo subito un forte cambiamento nel corso degli ultimi anni, attribuiscono ancora grande valore ad elementi come la prossimità o il rapporto interpersonale cliente-negoziante<sup>17</sup>.

Nonostante la tendenza redistributiva in favore della grande distribuzione, molti comuni, anche di rilevanti dimensioni demografiche, presentano una scarsa incidenza della media e grande distribuzione e una rete distributiva ancora fortemente legata ad esercizi di tipo tradizionale<sup>18</sup>. Il fenomeno appena descritto costituisce uno degli aspetti più problematici dell'intero sistema distributivo campano e non tanto per quel che attiene lo sviluppo di una moderna rete commerciale, quanto per la possibilità che tali squilibri accrescano, anziché ridurli, i divari territoriali, vanificando così quegli obiettivi di riequilibrio territoriale.

Tra gli obiettivi della recente Legge sul Commercio vi è infatti proprio quello di pervenire ad una migliore articolazione territoriale del sistema distributivo, un'articolazione che risponda alla distribuzione geografica della domanda e consenta di migliorare qualità ed efficienza degli esercizi della rete commerciale.

In rapporto a tale situazione il PTR individuerà un orientamento per la pianificazione d'area vasta (i PTCP) per la localizzazione della grande distribuzione, anche in rapporto alle strategie della mobilità. Occorrerà, tuttavia, misurarsi con i tempi e gli aspetti più attuali, che coinvolgono il settore. Ci si riferisce in particolare sia al telecommercio, ma soprattutto alla necessità di integrare grande distribuzione e assetto urbano, anche sperimentando nuove soluzioni organizzative e di tipologia edilizia. Ciò assume anche particolare rilievo, per i territori marginali, attraverso la promozione di empori polifunzionali.

## **E. Attività produttive per lo sviluppo economico regionale**

### **e.1 Attività industriali e artigianali.**

Dall'analisi dei dati più recenti, lo scenario industriale mostra differenti peculiarità, relativamente alle unità locali ed al tipo di produzioni:

- la zona costiera compresa tra Pozzuoli e Castellammare di Stabia accoglie sia impianti di base, sia imprese di piccole dimensioni, impegnate prevalentemente nelle attività della cantieristica, carpenteria metallica, strumenti elettronici, confezioni alimentari, abbigliamento, calzature ecc., sia, infine, lavorazioni artigianali che appartengono anche all'economia del sommerso;
- alle falde settentrionali del Vesuvio s'inserisce il polo industriale di Pomigliano d'Arco che rappresenta un significativo centro di attrazione per il ramo aeronautico italiano;
- l'area circostante Caserta, dopo un periodo di profonda crisi, è interessata da una fase di ripresa, dovuta tra l'altro alla capacità di molte imprese elettroniche ed elettrotecniche, alcune delle quali multinazionali, di realizzare nuove produzioni, avvalendosi del contributo di laboratori di ricerca;
- nella Piana del Sarno si concentrano in prevalenza aziende conserviere, particolarmente importanti per l'indotto che alimentano (ad esempio, costruzione di macchine industriali ed imballaggi);

---

<sup>17</sup> Alla luce di queste considerazioni non può dunque stupire che, tanto nel 1999 quanto nel 2000, gli aumenti occupazionali registratisi nel settore del commercio al dettaglio non trovino riscontro in nessun'altra regione italiana, ivi comprese quelle meridionali. In particolare, nel 1999, anno in cui quasi tutte le circoscrizioni italiane hanno fatto registrare una lieve flessione dei livelli occupazionali, in Campania si è avuto un aumento degli addetti pari al 3,6%.

<sup>18</sup> Tale fenomeno, peraltro, si ripropone anche a livello di Area commerciale, come giustamente rilevato dalla Regione Campania in occasione della recente pubblicazione dei dati relativi al Censimento regionale del commercio del 1998. La densità commerciale presenta infatti un forte range di variazione che va dai 60 mq x abitante dell'Area 2, corrispondente alla Zona vesuviana e all'Agro Nocerino-Sarnese, ai 160 mq x ab. dell'Area 13 comprendente i comuni del vallo di Diano.

- nella provincia di Avellino si è assistito ad un processo di crescita, soprattutto nella zona di Piano d' Ardine e di Solfora;  
 - nel Beneventano non si registrano notevoli progressi, a causa della presenza di forti diseconomie localizzative, della scarsa dinamicità degli imprenditori locali e della persistente crisi delle attività manifatturiere collegate al comparto delle costruzioni.  
 La distribuzione territoriale dei nuclei produttivi rivela, inoltre, l'esistenza di casi di formazione spontanea di poli di aggregazione in aree anche diverse rispetto ai luoghi tradizionalmente più forti della struttura insediativa regionale. Infatti, al di là di alcuni casi (come Solofra) ampiamente e storicamente radicati nello sviluppo industriale della Campania, emergono altri interessanti addensamenti produttivi lungo alcuni specifici assi "interni": dai territori prossimi alla direttrice verso Caserta e Roma, fino ai luoghi di dinamismo imprenditoriale del Salernitano e dell'Avellinese (Calitri).  
 I dati del Censimento intermedio dell'industria, pur con tutte le cautele sul loro utilizzo, mostrano la situazione di crisi delle attività produttivo.

	U.L.	Addetti	U.L.	1996 Addetti	diff. 96-91 diff. UL	Diff. Add
ESTRAZIONE DI MINERALI	186	1.280	270	1.231	84	- 49
ATTIVITA' MANIFATTURIERE PRODUZIONE E DISTRIB. DI ENERGIA ELET., GAS E ACQUA	32.492	235.412	36.229	214.670	3.737	- 20.742
COSTRUZIONI	18.020	89.021	27.277	84.805	9.257	- 4.216
COMMERCIO INGROSSO E DETT.; RIPARAZIONE DI AUTO, MOTO E BENI PERSONALI	122.588	234.179	123.444	207.183	856	- 26.996
ALBERGHI E RISTORANTI TRASPORTI, MAGAZZINAGGIO E COMUNICAZIONI	14.746	43.128	15.067	36.406	321	- 6.722
INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA	7.396	84.809	11.487	83.820	4.091	- 989
ATTIVITA' IMMOBILIARI, NOLEGGIO, INFORMATICA, RICERCA, PROFESS. ED IMPRENDIT.	4.792	28.384	5.865	27.705	1.073	- 679
ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI	23.894	65.147	47.673	90.568	23.779	25.421
TOTALE	14.708	26.661	15.319	26.443	611	- 218
TOTALE	239.175	820.694	282.974	784.506	43.799	- 36.188

In questo quadro di crisi, tuttavia, La Campania registra la presenza di un tessuto di piccola e media impresa con non trascurabili caratteri di tipo distrettuale e un patrimonio di aree industriali dismesse o in agglomerati ASI di consistenza ugualmente non trascurabile.

Contemporaneamente i comportamenti imprenditoriali registrati attraverso le iniziative legate ai bandi della legge 488, descrivono una certa dinamica potenziale degli investimenti produttive, e anche alcuni tentativi di costruire polarizzazioni produttive (es. Città del libro, polo impiantistico, ecc.). La scarsa disponibilità di aree destinabili disponibili in tempi certi per le localizzazioni produttive rischia di vanificare tali dinamiche.

Il ruolo delle attività produttive, all'interno delle linee guida del PTR, è evidente, non solo in relazione al peso e all'importanza strategica che rivestono, ma in rapporto alle loro specifiche caratteristiche distributive e territoriali.

Le strategie per gli insediamenti produttivi in Campania, devono, da un lato tenere presenti le eredità provenienti da processi di pianificazione in atto, e dall'altro considerare le novità di approccio ormai consolidate da qualche decina di anni.

Queste possono così sintetizzarsi:

- L'industria, per svilupparsi, ha sempre più bisogno di servizi. Si determina quindi un comparto dei servizi alla produzione (ricerca, marketing, formazione, assistenza all'iniziativa produttiva, servizi finanziari, forme di commercializzazione e ricerca di mercati, borse telematiche, ecc.), che assume notevole importanza strategica e che, dal punto di vista territoriale, presenta specificità localizzative. (aree direzionali, aree urbane, zone miste produzione servizi, ecc.)

L'industria manifatturiera presenta oggi diverse esigenze di tipo localizzativo, la cui articolazione non è in conflitto con le componenti "città", "territorio" e "ambiente". Se, come si è ricordato, l'industria e, in particolare, la PMI, hanno bisogno sempre più di servizi, le loro esigenze vanno dalle aree attrezzate, nelle quali la parte dei servizi può integrarsi con il sistema insediativo più generale, ai condomini industriali, agli incubatori di impresa, a zone specializzate per l'artigianato; si tratta di modelli insediativi che si presentano molto flessibili ed integrabili con i tessuti urbani.

- La qualità della formazione professionale, i tassi di scolarità, costituiscono fattori di localizzazione significativi.

- Fattori ambientali, sia dal punto di vista dei contesti territoriali ed urbanistici (rischio ambientale ed industriale) sia sociale (presenza o meno di conflittualità sociale ed istituzionale) sono un ulteriore fattore localizzativo. E' evidente che il miglioramento della dotazione infrastrutturale, del sistema insediativo, della vivibilità e sicurezza del territorio costituiscono un fattore di localizzazione di attività produttive. Si tratta di avviare un'impegnativa azione di risanamento territoriale, ambientale e sociale, necessariamente non di breve periodo. Tuttavia le opportunità offerte da finanziamenti ed incentivi non possono attendere; d'altra parte gli stessi investimenti produttivi, sono fattore non secondario della riqualificazione del territorio.

- Restano infine i tradizionali elementi come la dotazione di aree, la loro effettiva e rapida disponibilità, il loro grado di infrastrutturazione.

E' evidente, da quanto fin qui descritto, che il tradizionale approccio "infrastrutturale e di individuazione di aree", non è più soddisfacente e deve fare posto ad una più stretta correlazione tra politiche territoriali ed urbane e politiche per lo sviluppo produttivo.

Tale condizione è confermata dalla diversità della domanda di infrastrutturazione e dalle diverse condizioni territoriali dei 7 Distretti Industriali della regione.

Una diversa e più minuta attenzione va rivolta ai sette distretti industriali individuati dalla delibera della Giunta Regionale del 2 giugno 1997. Si tratta di situazioni abbastanza diverse tra di loro, che postulano strategie diverse.<sup>19</sup>

A sostegno complessivo dello sviluppo delle realtà distrettuali, oltre alla infrastrutturazione delle aree e alla messa in sicurezza del territorio, si ritiene indispensabile, anche per superare l'inadeguatezza delle ASI, di proporre forme di gestione nuove come i Comitati di distretto.

Si pone con urgenza all'attenzione degli enti locali la necessità di una "politica efficace per le localizzazioni dell'industria manifatturiera", specie in un momento in cui l'indisponibilità di aree si scontra con la disponibilità di investimenti produttivi e di agevolazioni che li sostengono. E' urgente accelerare i programmi e le azioni che anche

---

<sup>19</sup> Si assumeranno, in questo quadro, i risultati della ricerca finanziata dalla Regione Campania, su "Domanda di infrastrutture materiali ed immateriali dei Distretti Industriali della Campania".

attraverso il ricorso a specifici accordi di programma siano in grado di rendere rapidamente utilizzabili le aree dei PIP Comunali e la stessa riutilizzazione di aree dismesse negli agglomerati ASI (utilizzando in tal senso i poteri di revoca delle aree già attribuiti al Consorzio ASI).

D'altra parte tale esigenza è ben presente, ad esempio, nel Preliminare del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Napoli (PTCP) dove si afferma la necessità di promuovere un programma di iniziative a sostegno delle attività produttive della Provincia, in relazione alla necessità di integrazione, revisione e completamento delle aree ASI, della riconversione delle attività dismesse e dell'incentivazione di nuove attività produttive nell'ambito delle risorse insediative esistenti.

#### *Coerenza con politiche comunitarie e nazionali*

Per l'industria, il commercio, i servizi e l'artigianato l'U.E. suggerisce di:

- Favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività - anche non di prezzo - e di produttività, di iniziative imprenditoriali nei settori già presenti e sulle attività produttive connesse con l'uso di risorse naturali e culturali locali, favorendo la promozione delle migliori tecnologie disponibili dal punto di vista ambientale, degli schemi EMAS e Ecolabel, di innovazioni di processo/prodotto, prevenendo la formazione, riducendo le quantità e la pericolosità dei rifiuti generati dal ciclo produttivo nonché la possibilità di riutilizzo, riciclaggio e recupero dei prodotti.
- Attivare e sostenere iniziative di animazione permanente delle imprese e dei territori.
- Irrobustire e migliorare la dotazione di infrastrutture materiali ed immateriali e di servizi per la localizzazione e la logistica, strettamente funzionali a ridurre il livello delle diseconomie, anche minimizzando il consumo di territorio.

E' opportuno che l'insieme delle politiche proposte si incardinino sugli assi e le misure del POR Campania. Ad esse è dedicato un intero asse, il IV, con 23 misure destinate a costruire pre-requisiti necessari per la nascita e lo sviluppo dei sistemi locali. Ai fini delle linee guida del PTR si ricordano le seguenti misure:

- Funzionalizzazione, qualificazione e potenziamento della dotazione infrastrutturale dei sistemi di sviluppo. La misura si pone l'obiettivo di incrementare dotazioni e funzionalità delle infrastrutture per la localizzazione e la logistica delle imprese e delle infrastrutture di servizio e supporto per la forza lavoro. Ci si propone di rimuovere diseconomie delle imprese derivanti dalla carenza infrastrutturale delle aree per insediamenti produttivi con particolare riferimento agli agglomerati di sviluppo produttivo (quali possono essere considerati Distretti e ASI).

Sostegno allo sviluppo produttivo del tessuto imprenditoriale regionale. L'interesse della misura ai fini del PTR è basato sull'ipotesi, in essa contemplata, di mettere in campo un insieme di azioni a sostegno degli investimenti, materiali ed immateriali, dell'acquisizione di servizi, reali e finanziari, della creazione di impresa e dell'ecocompatibilità delle attività produttive.

#### *Azioni*

In termini generali si possono identificare alcune linee guida per il PTR:

- Estendere e rivedere le aree ASI.
- Prevedere un accordo di programma con Province Regione, Comuni coinvolti, per gestire con efficacia nuovi PIP, capaci di svolgere un ruolo industriale territoriale. Il PTR orienta i PTCP e i PRG a privilegiare nella individuazione di nuove aree industriali quelle limitrofe alle esistenti, anche con l'obiettivo di determinarne una qualificazione, sopperendo ad eventuali carenze di infrastrutture, servizi ed impianti. I PTCP inoltre dovranno individuare quelle aree idonee ad essere ampliate e ad assumere rilievo sovracomunale, utilizzando in questa direzione le

possibilità offerte dalla nuova legge urbanistica regionale, in materia di associazione di Comuni per la pianificazione urbanistica. Si favorirà l'individuazione di nuove localizzazioni industriali in aree (distretti attuali o da reinterpretare in rapporto ai sistemi urbani e territoriali – le varie regioni della Campania), caratterizzati da polarizzazioni produttive. Particolare attenzione sarà rivolta alle politiche destinate ad aree industriali da realizzare e/o riconvertire in contesti urbani. (fattori di compatibilità, prevalenza di servizi, forme miste terziario e produzione, eduteneiment, ecc.)

- Recuperare aree dismesse dentro e fuori degli agglomerati ASI (si richiama quanto descritto a proposito dell'indirizzo strategico B5
- Completare e mantenere a livelli adeguati i siti industriali (ASI, PIP e zone D dei PRG comunali)
- Affrontare le delocalizzazioni delle aree a rischio.
- Aree produttive commerciali per l'artigianato.
- Localizzazione, d'intesa con le province, di servizi di rilevanza regionale (parchi scientifici, incubatori d'impresa, parchi tematici, ecc.)
- Ai fini di promuovere la trasformazione degli ambiti specializzati per attività produttive in aree ecologicamente attrezzate, la Regione provvederà, con atto di coordinamento tecnico, e con riferimento alla normativa vigente, ad indicare gli obiettivi prestazionali da conseguire in riferimento alla salubrità dei luoghi di lavoro, alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del terreno, allo smaltimento e recupero dei rifiuti, al trattamento delle acque reflue, al contenimento del consumo dell'energia, alla prevenzione e gestione dei rischi di incidenti rilevanti (vedi indirizzo strategico C2), alla adeguata accessibilità delle persone e merci.

La Regione presterà particolare attenzione in fase di definizione del PTR alla definizione di un programma quadro sulle aree industriali attive, in dismissione o dismesse localizzate lungo la fascia costiera, al fine di individuare gli incentivi e le modalità concertate per il loro recupero a destinazioni ecologicamente compatibili.

E' opportuno ricordare che la proposta di una "politica efficace per le localizzazioni dell'industria manifatturiera" prima richiamata, non vuole configurarsi come un ennesimo piano di settore calato sul territorio dell'area napoletana, ma come parte integrante di una politica di riequilibrio del territorio metropolitano.

Se policentrismo, riorganizzazione urbana, realizzazione programmata di nuove gerarchie nel sistema insediativo, rappresentano punti importanti della pianificazione regionale e della sua articolazione provinciale, la selezione di un quadro prioritario di aree industriali da rendere disponibili per gli investimenti produttivi gioca un ruolo importante di questa strategia. Infatti, come si vedrà, le aree proposte come prioritarie, assecondano processi di riequilibrio in atto, e possono qualificare gli assetti dei territori circostanti, limitandone il carattere puramente residenziale, e rinforzandone l'autonomia economica ed il reddito locale.

## **e.2 Linee guida per il settore turistico.**

Le politiche europee nel settore suggeriscono di favorire la crescita di nuove realtà produttive locali intorno alla valorizzazione innovativa di risorse e prodotti turistici tradizionali ed al recupero di identità e culture locali.

Ne consegue che lo sviluppo delle attività turistiche non è più centrato sulla tradizionale politica di infrastrutturazione prevalentemente rivolta alle attrezzature ricettive. Anche in questo settore, così importante per lo sviluppo locale di alcuni territori, si sono affermati i concetti di filiera e di distretto.

Anche in questo caso sono evidenti le connessioni tra politica distrettuale dello sviluppo turistico, industria culturale e territorio.

Se ogni territorio deve fondare la sua industria culturale e la sua attrattività turistica sui suoi beni più "eccellenti", il processo di valorizzazione, con gli opportuni dosaggi e

combinazioni, deve tendere ad utilizzare l'intera dotazione patrimoniale materiale ed immateriale (la musica, la gastronomia, le tradizioni, i prodotti locali, ma anche un territorio piacevole e attraente, ecc.).

Si tratta di una politica "trasversale" che connette, in una rete a scala territoriale, i processi di valorizzazione delle istituzioni culturali (musei, siti archeologici, fondazioni, ecc.) o dei beni storico-ambientali o della cultura immateriale, con le infrastrutture territoriali e con i processi produttivi delle imprese collegate.

Più integrazioni di rete si produrranno, maggiori saranno gli impatti economici che sarà possibile generare. Più specificamente, fanno parte del distretto culturale:

- i beni immateriali o quelli materiali oggetto del processo di valorizzazione;
- le imprese fornitrici dei prodotti richiesti dal processo di valorizzazione (ristoranti, manutenzione territoriale, assistenza ai visitatori e ai turisti, ecc.), di servizi di accoglienza e ricettività, imprese utilizzatrici, dei risultati del processo di valorizzazione (le imprese multimediali, editoriali, ecc.);
- le infrastrutture territoriali necessarie (servizi di accessibilità, servizi di rete, ecc.).

E' evidente, da questo punto di vista, che non si tratta di politica settoriale di infrastrutturazione turistica o di valorizzazione di beni, ma di azioni integrate, nelle quali il territorio e la sua valorizzazione assume una rilevanza strategica.

Da questo punto di vista le linee guida del PTR potranno avanzare, d'intesa con le Province, una prima identificazione di distretti turistici, in attuazione di norme nazionali e in analogia ai criteri di delimitazione dei distretti industriali, su cui avviare una concreta sperimentazione per la componente territoriale.

## 6.

### ORIENTAMENTI PER LA CO-PIANIFICAZIONE

Il documento delle linee guida riporta l'evoluzione del quadro normativo in materia paesistica e richiama la situazione attuale della pianificazione paesistica in Campania.

Come è noto, l'articolo 5 della legge n.1497/39 dava la facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento di attuazione alla legge n.1497/39. Detto piano è da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco di individuazione delle bellezze panoramiche, al fine di impedire che siano utilizzate in modo pregiudizievole:

le aree individuate come i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;

le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, ai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

La L.431 entrata in vigore il 7 settembre 1985 ("legge Galasso") estende la tutela di cui alla L.1497/1939 alle aree aventi determinate caratteristiche e rilevanza ambientale e demanda alle regioni il compito d'individuare quelle aree che, per le loro particolari connotazioni, devono rimanere inedificabili fino all'approvazione dei piani paesistici. Il termine per la predisposizione dei piani era fissato al 31 dicembre 1986, scaduto il quale il Ministero per i beni culturali sarebbe potuto intervenire in via sostitutiva.

L'art. 1-bis della L.431/1985 prevede la redazione dei piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali in relazione:

- ai beni e alle aree indicati dall'art. 1 della stessa legge 431, ossia a quei luoghi che, per le loro caratteristiche, sono subordinati in modo oggettivo ed automatico al vincolo di tutela di cui alla L.1497/1939 come richiamato dall'art. 1, comma 3, L. n.431/1985).

Per la Campania la vicenda dei piani paesistici è più che nota e l'ultimo atto è la sostituzione dei poteri in merito alla redazione ed adozione di tali piani da parte del

Ministro dei Beni Culturali ed Ambientali. Il Ministro ha approvato, undici piani paesistici.

La Regione Campania (deliberazione di Giunta 29 Dicembre 1989, n.7630) aveva intrapreso il procedimento formativo dei piani paesistici, individuando 30 ambiti di Tutela Ambientale, articolati in sette spazi paesistici, in conformità alla deliberazione 5091 del 26/6/86.

Nell'agosto 1990, il Presidente della Giunta Regionale, su proposta dell'Assessore all'Urbanistica, tramite decreto, conferì alla Infrasud Progetti s.p.a. "l'incarico della progettazione del Piano Territoriale Paesistico della Regione Campania, così come disposto dall'art. 5e:

Ambiti Decreti Ministeriali del 28 marzo 1985

- 1 Monti Picentini
- 2 Costiera Amalfitana
- 3 Costiera Cilentana Sud
- 4 Massiccio del Cervati
- 5 Costiera e Collina di Ascea
- 6 Costiera Cilentana Nord
- 7 Monte Taburno
- 8 Via Appia
- 9 Costiera di Cellule
- 10 Caserta Vecchia
- 11 Viale Carlo III Caserta
- 12 San Leucio
- 13 Gruppo Montuoso del Matese
- 14 Gruppo Vulcanico di Roccamonfina
- 15 Viale Carlo III San Nicola La Strada
- 16 Campi Flegrei e Collina dei Camaldoli
- 17 Isola d'Ischia
- 18 Penisola Sorrentina
- 19 Campi Flegrei
- 20 Isola di Capri
- 21 Monti Lattari
- 22 Collina di Posillipo
- 23 Colle di Cicala
- 24 Vesuvio Monte Somma

La Giunta Regionale aveva così definito la priorità nella formazione dei Piani alle aree di cui al Decreto del 28 Marzo 1985, con esclusione della Penisola sorrentino-amalfitana per la quale era già acquisito il Piano Urbanistico Territoriale con legge regionale 27 Giugno 1987, n.35.

In seguito all'esercizio dei poteri sostitutivi il Ministero per i Beni e le Attività Culturali redigeva ed approvava i piani paesistici per i seguenti ambiti:

Ambito di Piano	Approvazione Decreto Ministeriale	Comuni	Note
Agnano-Camaldoli	6 novembre 1995 (G.U. del 12.1.96)	Napoli	
Posillipo	14 dicembre 1995 (G.U. del 26.2.96)	Napoli	
Campi Flegrei	6 novembre 1995 (G.U. del 12.1.96) 26 aprile 1999 (G.U. 167 del 19.7.99)	Monte di Procida, Bacoli, Pozzuoli	Annullato dal TAR Campania con sentenza del 10.9.98 e successivamente riapprovato
Isola di Capri	6 novembre 1995 (G.U. del 12.1.96) 8 febbraio 1999 (G.U. 94 del 23.04.99)	Anacapri, Capri	Annullato dal TAR Campania con sentenza 2845/98 e successivamente riapprovato
Isola d'Ischia	14 dicembre 1995 (G.U. del 26.2.96) 8 febbraio 1999 (G.U. 94 del 23.4.99)	Barano, Casamicciola, Forio d'Ischia, Ischia, Lacco Ameno, Serrara Fontana	Annullato dal TAR Campania con sentenza 3024/98 e successivamente riapprovato
Comuni Vesuviani	14 dicembre 1995 (G.U. del 26.2.96) 28 dicembre 1998 (G.U. 61 del 15.3.99)	Boscoreale, San Giorgio a Cremano, Portici, Ercolano, Torre del Greco, Torre Annunziata, San Sebastiano al Vesuvio, Boscotrecase, Pompei, Terzigno, San Giuseppe Vesuviano, Ottaviano, Somma Vesuviana, Sant'Anastasia, Pollena Trocchia, Cercola, Massa di Somma, Nola (Castel di Cicala)	Annullato dal TAR Campania con sentenza 2860/98 e successivamente riapprovato
Cilento costiero	23 gennaio 1996 (G.U. 80 del 4.4.96) 4 ottobre 1997 (G.U. 35 del 12.2.98)	Centola, Camerota, San Giovanni a Piro, Ascea, Agropoli, Castellabate, Montecorice, San Mauro Cilento, Pollica	Annullato dal TAR Campania con sentenza 950/96, e successivamente riapprovato
Cilento interno (Massiccio del Cervati)	23 gennaio 1996 (G.U. 80 del 4.4.96)	Monte San Giacomo, Piaggine, Sanza, Sassano, Valle dell'Angelo	
Terminio-Cervialto, (Monti Picentini)	23 gennaio 1996 (G.U. 80 del 4.4.96)	Bagnoli Irpino, Montella, Nusco, Serino, Volturara Irpina, Acerno, Giffoni Vallepiana	
Ambito Caserta e San Nicola La Strada	23 gennaio 1996 (G.U. 80 del 4.4.96) 18 ottobre 2000 (G.U. 18 del 23.1.2001)	Caserta Vecchia, San Leucio (Caserta), Viale Carlo III (Caserta, San Nicola La Strada), zona a sud della via Appia (Arpaia)	Annullato dal TAR Campania con sentenza del 2.7.98 e successivamente riapprovato
Complesso vulcanico di Roccamonfina	23 gennaio 1996 (G.U. 80 del 4.4.96)	Conca della Campania, Galluccio, Marzano Appio, Roccamonfina, Sessa Aurunca, Teano, Tora e Picilli	
Ambito Massiccio del Matese	13 novembre 1996 (G.U. 292 del 13.12.96) 4 settembre 2000 (G.U. 254 del 30.10.2000)	Ailano, Alife, Capriati al Volturno, Castello Matese, Fontegreca, Gallo, Gioia Sannitica, Letino, Piedimonte Matese, Prata Sannita, Raviscanina, San Potito Sannitico, Sant'Angelo d'Alife, Valle Agricola, Cerreto Sannita, Cusano Mutri,	Annullato dal TAR Campania con sentenza del 24.6.99 e successivamente riapprovato

Ambito di Piano	Approvazione Decreto Ministeriale	Comuni	Note
		Faicchio, Pietraroia, San Lorenzello	
Monte Taburno	30 settembre 1996	Paupisi, Campoli del Monte Taburno, Tocco Caudio, Sobpaca, Vitulano, Cautano, Frasso Telesino, Dugenta, Melizzano, S.Agata dei Goti, Montesarchio, Bonea, Bucciano, Moiano, Torrecuso, Foglianise	
Litorale Domitio	22 ottobre 1996 (G.U. 280 del 24.11.96)	Cellule, Sessa Aurunca	

Per la Campania sono stati redatti dal Ministro per i Beni e le Attività Culturali, per l'effetto dei poteri sostitutivi, quattordici piani paesistici relativi ai perimetri delimitati con i DD.MM. 28.3.85.

C'è da rilevare che il Ministero doveva esercitare il potere sostitutivo limitatamente ai beni ed alle aree vincolate ai sensi della legge 431/85. E' stato più volte rilevato in questi anni, nel corso dei dibattiti sull'argomento, la difficoltà di coordinamento tra esigenze di tutela paesistica e le esigenze di natura territoriale e di sviluppo.

Di fatto i Piani approvati in via sostitutiva hanno sicuramente svolto un'importante azione di tutela, anche se nei contenuti, si sono spesso manifestate "estensioni" dai limiti propri dello strumento redatto in via sostitutiva.

Anche in conseguenza di ciò i piani hanno avuto effetto di non offrire una certezza normativa in quanto il T.A.R. ha accolto numerosi ricorsi di impugnativa emanando sentenze di annullamento. In buona parte i perimetri dei piani paesistici sono sovrapposti, ma non coincidenti con quelli dei parchi di recente istituzione, la cosa genera incoerenze normative e richiede un urgente perfezionamento.

Nel documento delle Linee guida si sono registrate tali estensioni in un'apposita tabella che riporta gli articoli della normativa.

Ne scaturiscono alcune osservazioni di carattere generale comuni a tutti i piani, in relazione a:

- Norme che non rispettano il dettato dell'art. 23 del R.D. n.1357/40;
- Norme di natura urbanistica non pertinenti i contenuti e le finalità di un piano paesistico;
- Norme che configurano invasione di competenze attribuite alla Regione e che possono configurare una riappropriazione di poteri già trasferiti o delegati alla Regione;
- Forme di non razionalità;
- Perplessità circa la procedura di adozione/approvazione D.L. n.30/96 art.8 comma 14.

Per ovviare ai disagi conseguenti a tale stato di cose e per dare uno stabile e consistente quadro normativo di tutela orientata, si è addivenuto al Protocollo d'intesa tra la Regione e il Ministero per i BB.CC., sottoscritto alla presenza del Commissario di Governo il 15 luglio 1998, che vede le Soprintendenze della Campania offrire la collaborazione tecnico-scientifica per la redazione del P.U.T. regionale.

Tale collaborazione si è concretata in un programma comune di lavoro, approvato nell'aprile 1999 dalla Conferenza dei Capi d'istituto, presieduta dal Soprintendente di Napoli e provincia, e redatto dal Settore Tutela dei Beni Ambientali della Giunta Regionale.

La collaborazione istituzionale ha dato vita a un programma di scambio delle informazioni cartografiche, allo scopo di disporre di una base comune di mappa digitale, gestibile tanto dall'Ufficio Centrale dei BB.AA. sede di Castel dell'Ovo, quanto dal Servizio Cartografia del Settore Politica del Territorio della G.R.

L'entrata in vigore dell'art.57 del Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n.112 sancisce di fatto, ciò che era già evidente da tempi, il superamento di una pianificazione esclusivamente paesistica per far confluire quest'ultima all'interno della più complessiva pianificazione territoriale.

*L'esigenza di revisione della pianificazione paesistica vigente*

Ora è evidente che, una volta esaurita la fase di esercizio dei poteri sostitutivi, la Regione Campania può redigere anch'essa piani paesistici e piani urbanistici territoriali con valenza paesistica nei territori, in tutto od in parte, già pianificati in attuazione dei poteri sostitutivi del Ministero per i beni Culturali. Ciò non solo in attuazione di sopravvenute normative (D.L 112/98 e accordo Stato-Regioni in attuazione della Convenzione Europea sul paesaggio), ma anche in omaggio al principio che ogni pianificazione può essere rivista ed aggiornata.

Occorre aggiungere che ai sensi dell'articolo 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il Piano Territoriale Provinciale ha valore e portata di piano territoriale paesistico nei settori della protezione della natura, dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali. Resta fermo quanto disposto dall'art. 149, comma 6, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

La consapevolezza di un ripensamento complessivo del quadro dei vincoli oggi vigenti è presente da anni all'attenzione della Regione Campania.

Va in questa direzione il citato Protocollo d'intesa Sottoscritto dalla Regione Campania e dai Ministeri per i Beni e le attività Culturali dell'Agosto 98. Intesa che oggi va considerata alla luce di quanto disposto dal citato decreto legislativo 112/98 e dal Testo Unico per i beni culturali, anche in rapporto a quanto previsto dalla proposta di legge regionale approvata dalla giunta che attribuisce valenza paesistica ai Piani territoriali provinciali.

Si tratta in pratica, in un processo di co-pianificazione, di definire linee guida per gli aspetti paesistici della pianificazione provinciale, per armonizzarne contenuti e criteri valutativi.

Nel documento delle linee Guida si riportano anche le principali esperienze di pianificazione in materia paesistica di altre regioni. Il quadro normativo che ne risulta è decisamente più articolato ed aggiornato dal punto di vista dei metodi d'analisi e delle categorie di classificazione adottate.

Occorre infine ricordare che l'accordo Stato Regioni, per l'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio, prevede, ancora una volta, l'applicazione di poteri sostitutivi per le Regioni inadempienti.

Ne scaturisce l'urgenza di procedere all'attuazione di un tavolo di Co-pianificazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, (ai sensi del Protocollo citato) e con le Province (per i loro compiti sanciti dalla legge).

Da questo confronto dovrà rapidamente scaturire la revisione e l'integrazione della pianificazione paesistica vigente, identificando le forme più rapide di attuazione ed approvazione, dei piani che sono comunque frutto di una visione condivisa. In altri termini si identificheranno, in rapporto agli aspetti di natura temporale – amministrativa, le modalità (non necessariamente uguali per tutti i piani) di aggiornamento e modifica dei piani vigenti.

A tal fine si sono allegati alle linee guida delle cartografie (realizzate sull'ortofotopiano regionale) e delle prime considerazioni che partendo da un caso concreto (il Piano paesistico dei Comuni Vesuviani). Tale approccio delinea una procedura di lavoro per il tavolo di co-pianificazione proposto che, partendo da un caso in esame e in rapporto alle altre esperienze di pianificazione paesistica ricordate, consentirà di proporre un' ipotesi di criteri per la revisione delle zonizzazioni e delle norme vigenti.

## 6.2 Raccordo con altri piani e con la programmazione

Le Lg sostengono un processo di pianificazione di tipo dinamico che sarà gradualmente messo a fuoco attraverso un recepimento, da parte delle Province, degli Enti Parco, delle Comunità Montane, degli indirizzi strategici che vengono formulati, secondo i principi di sussidiarietà e della concertazione.

Questa collaborazione sosterrà la Regione nella successiva elaborazione del Ptr, della sua visione di guida delle linee di assetto e dei campi progettuali complessi. In particolare definirà i criteri, anche dimensionali, per la cooperazione fra i comuni minori, per la gestione associata di funzioni e servizi, specie nei territori marginali, anche di concerto con le Regioni confinanti.

Per quanto concerne i campi progettuali complessi, la Regione prevede di definire i criteri per esercitare una valutazione preventiva degli impatti ambientali e degli effetti territoriali determinati dai grandi interventi di trasformazione del territorio regionale, sollecitando le amministrazioni locali più direttamente interessate. La Regione sollecita inoltre le Province a inserire nei PTCP la valutazione preventiva degli interventi di interesse provinciale che comportino trasformazioni rilevanti.

In un orientamento di semplificazione delle procedure, attraverso la costituzione di un «tavolo unico di valutazione», le Lg indicano una procedura che tenga conto dei tipi di risorse (naturali e territoriali), degli impatti ambientali, degli effetti territoriali, per garantire azioni di trasformazione che rispondano a valutazioni strategiche riferite agli aspetti economici e sociali, a valutazioni di attuabilità nei confronti dell'approvvigionamento idrico e di depurazione, dei rischi, della disponibilità di energia e dell'efficace accessibilità.

### *Sintesi degli indirizzi di sviluppo contenuti nei documenti programmatici provinciali*

Di seguito sono riportate in schede sintetiche le linee guida della programmazione dello sviluppo territoriale, elaborate dalle Province in forma di "protocollo quadro" (siglati con la Regione in ordine all'attuazione del Por) ovvero di "indirizzi di sviluppo economico". E' possibile desumere dalla lettura di questi documenti gli scostamenti ovvero le coerenze tra indirizzi programmatori provinciali ed il quadro strategico regionale contenuto nel Piano Operativo Regionale, in particolare per ciò che riguarda una prima articolazione dei Progetti Integrati a livello provinciale. Inoltre questa lettura rappresenta una prima verifica della coerenza tra la suddivisione del territorio in sistemi locali di sviluppo per come riportato nei diversi protocolli e la definizione degli *ambienti insediativi* del presente documento, con particolare riferimento ai criteri scelti ed all'articolazione degli interventi.

### **1) Provincia di Caserta**

#### **Protocollo quadro Regione Campania – Provincia di Caserta del 16.01.2001**

##### IDENTIFICAZIONE DEI SISTEMI TERRITORIALI LOCALI

Conurbazione casertana  
Comprensorio aversano  
Fascia costiera  
Area di Roccamonfina  
Area di Monte Maggiore e del Caiatino  
Pianura da Capua a Monte Massico  
Matese

##### CRITERI PER LA DEFINIZIONE DEI SISTEMI

Criteri morfologici  
Successive stratificazioni storiche

Tipologie insediative (ad es. la *centuriatio* del casertano, le case a corte dell'Aversano, masserie diffuse nella campagna del Monte Massico ecc.)

*Unità di paesaggio* (ad es. area montana di Roccamonfina, zona costiera, ecc.)

#### DIRETTRICI DI SVILUPPO DELLA PROVINCIA

Punti d'interesse per il PTR:

*tutela e risanamento del patrimonio naturale e ambientale*

#### COERENZA CON GLI ASSI DEL POR

Il documento riprende e sviluppa genericamente i 6 assi di sviluppo del Por

##### **Risorse naturali:**

Tutela e risanamento del patrimonio naturale e ambientale della provincia

presidio del territorio, anche mediante le attività agricole

valorizzazione dei sistemi locali naturalistici

recupero ambientale e riqualificazione della fascia costiera

completamento del sistema di depurazione dei regi Lagni

recupero e riqualificazione ambientale delle cave

messa in sicurezza del territorio con rischio idrogeologico

##### **Risorse culturali:**

Valorizzazione e fruizione delle risorse culturali "grandi attrattori" "itinerari culturali"

Risorse umane

Potenziamento dei legami fra settore della ricerca, soprattutto universitaria

##### **Sviluppo locale:**

Riammagliamento del tessuto industriale ed urbano anche mediante il recupero e la riconversione delle aree dismesse

Sviluppo dei settori produttivi dei distretti e di quelli ad antica vocazione artigiana

Sviluppo agricolo, rurale ed agroalimentare, con particolare attenzione alle produzioni tipiche del territorio

Sviluppo turistico armonico ed ecosostenibile

Rilancio delle stazioni termali

Sviluppo del sistema della portualità turistica

##### **Città di Caserta:**

Azioni infrastrutturali per favorire il consolidamento e lo sviluppo di funzioni produttive e terziarie di livello elevato e di funzioni direzionali avanzate

Sviluppo del settore terziario

Recupero, riqualificazione e valorizzazione dell'ambiente urbano e del tessuto edilizio e urbanistico, miglioramento ambientale.

Riorganizzazione del sistema di mobilità urbana per coniugare miglioramento dell'ambiente e qualità della vita.

Reti e nodi di servizio

Realizzazione di nodi e reti infrastrutturali: Aeroporto di Grazzanise, ampliamento ed adeguamento dell'interporto di Maddaloni-Marcianise, Asse di penetrazione viario del Matesino, sistema di trasporto passeggeri via mare, Sistema della Metropolitana regionale con integrazione dei collegamenti trasversali, dal litorale domizio a Maddaloni, ivi comprendendo il territorio cittadino di Caserta.

#### INTERVENTI INTEGRATI PREVISTI DAL POR E DAL DOCUMENTO DELLA PROVINCIA

CITTÀ DI CASERTA

DISTRETTO INDUSTRIALE DELLA CONURBAZIONE CASERTANA

PARCO REGIONALE DEL MATESE

PARCO REGIONALE DI ROCCAMONFINA – FOCE GARIGLIANO

solo dal POR:

Distretto industriale di S.Agata dei goti e Casapulla

Interporto Maddaloni – Marcianise

## G . PORTUALITÀ TURISTICA

Progetti integrati aggiuntivi individuati dal documento provinciale:

REGGIA DI CASERTA E BORGO DI S.LEUCIO

2. sviluppo turistico litorale domizio

PIT SVILUPPO INDUSTRIALE DELL'AREA DELLA PIANURA INTERNA

PIT SVILUPPO TURISTICO DELL'ALTO CASERTANO

PIT PARCO ARCHEOLOGICO DELL'ANTICA CAPUA

NOTA:

Tra gli itinerari culturali manca Alifae, Piedimonte d'Alifae e Monti Trebulani

Per quanto riguarda l'alto casertano si fa sempre riferimento ad un'area unitaria in cui avviare un unico PI "articolato in 3 interventi procedurali distinti". E' il punto più controverso ed incongruente del documento in netta contraddizione con le premesse analitiche anche del PSSE, che proporrebbe un PI con più di 50 comuni. E' in continuità con la filosofia e l'esperienza del Patto di Caserta e del PRUSST che sono ingestibili per l'alto numero e la disomogeneità delle amministrazioni e delle comunità coinvolte.

Non c'è alcun riferimento alle realtà di sviluppo delle altre province, Na e Bn, (a meno del litorale Domizio), né delle Province contigue di altre Regioni ( Lazio e Molise ).

Sono evidenti alcune sovrapposizioni strategiche, non risolte, tra distretti industriali, azioni di riqualificazione urbana ed itinerari turistici, produzioni agricole, industriali e grandi nodi infrastrutturali.

## 2) Provincia di Salerno

### Protocollo quadro Regione Campania – Provincia di Salerno del 16.01.2001

IDENTIFICAZIONE DEI SISTEMI TERRITORIALI LOCALI

Definiti come ambiti dei Progetti Integrati

AMBITI SUB-PROVINCIALI:

Agro Nocerino-Sarnese;

Piana del Sele;

Alto e medio Sele, Tanagro, Vallo di Diano e Alto Bussento;

Irno e Picentini;

AMBITI INTER-PROVINCIALI:

Penisola Amalfitana/Sorrentina;

AMBITI TEMATICI:

Filiera termale;

Grandi attrattori culturali;

Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano;

Progetto Integrato Mare;

PRUSST Ospitalità da favola.

CRITERI PER LA DEFINIZIONE DEI SISTEMI

Geografia fisica

Dinamiche dei sistemi insediativi (densità, stratificazioni storiche)

Struttura economica

DIRETTRICI DI SVILUPPO (IDEE GUIDA PER OGNI AMBITO)

*TURISMO* COME SETTORE DI SVILUPPO PRIVILEGIATO PER L'INTERO TERRITORIO PROVINCIALE

**Agro Nocerino-Sarnese**

Riqualificazione del territorio attraverso il recupero e la valorizzazione delle sue risorse culturali ed ambientali (coerenza con il Patto territoriale)

**Piana del Sele**

Riqualificazione ambientale tesa alla valorizzazione dell'area in chiave sostenibile, con particolare riferimento alla orifinaria vocazione agricola, in un quadro di sviluppo armonico del turismo balneare, culturale e rurale.

**Alto e medio Sele, Tanagro, Vallo di Diano e Alto Bussento**

Valorizzazione dell'ambiente naturale e culturale, del tessuto sociale, insieme di tradizioni e storia locale, con l'obiettivo di valorizzare l'offerta turistica.

**Irno e Picentini**

Integrazione tra natura e cultura attraverso la riqualificazione del capitale sociale ed umano giovanile.

**Penisola Amalfitana/Sorrentina**

Potenziamento del sistema turistico e costruzione del distretto turistico amalfitano-sorrentino; regolamentare il rapporto costa-interno. Incentivazione delle attività del sistema produttivo locale (artigianato, agricoltura) legate con il turismo. Riqualificazione delle strutture esistenti per l'aumento dell'offerta di ospitalità turistica (agriturismo).

**Progetto Integrato Mare**

Riqualificazione della costa e valorizzazione della risorsa mare, nella logica di unificare la frammentazione che oggi caratterizza il sistema costiero.

**PRUSST Ospitalità da favola**

Avviare forme di ricettività diffusa legate ai caratteri tradizionali e locali, ed agevolare la permanenza nei centri abitati minori, sul modello "Bed and breakfast", favorendo le iniziative di formazione e di riqualificazione dei centri storici e dei nuclei rurali.

**COERENZA CON GLI ASSI DEL POR:**

Il documento riprende e sviluppa genericamente i 6 assi di sviluppo del Por

**DIRETTRICI DEGLI INTERVENTI INTEGRATI PREVISTI:**

**Agro Nocerino-Sarnese**

Riequilibrio ambientale

Rivitalizzazione del tessuto economico;

Qualificazione e valorizzazione del territorio con particolare attenzione alle risorse culturali e ambientali;

Qualificazione delle risorse umane.

**Piana del Sele**

Riqualificazione del corso del Sele;

Regimentazione dei corsi d'acqua e riconversione degli impianti di irrigazione;

Riorganizzazione del Parco archeologico di Paestum e di Pontecagnano (viabilità di avvicinamento, accessi, sistema museale, valorizzazione dei complessi archeologici); ampliamento dell'area protetta di Persano;

Recupero di masserie e borghi rurali, valorizzazione delle strutture agricole e riconversione a settori produttivi;

Interventi infrastrutturali a sostegno del turismo.

**Alto e medio Sele, Tanagro, Vallo di Diano e Alto Bussento**

Rilancio delle tematiche dell'agricoltura;

Rilancio delle tematiche del turismo e dell'ambiente;

Recupero dell'artigianato di qualità e potenziamento del sistema delle imprese;

Valorizzazione delle risorse naturali del territorio;

Riqualificazione dei centri urbani e dei comuni;

Valorizzazione del sistema dei beni culturali.

**Irno e Picentini**

Valorizzazione del territorio e riduzione del rischio idrogeologico

Valorizzazione delle attività di ricerca e di formazione (coordinato con l'Università di Salerno);

Promozione della cultura multimediale e del cinema;

Razionalizzazione e potenziamento dell'accessibilità e della mobilità

### **Penisola Amalfitana/Sorrentina**

Lotta al dissesto idrogeologico, con riferimento specifico agli assi infrastrutturali;  
Risanamento ambientale e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale;  
Riequilibrio costa-aree interne, con l'obiettivo di assistere al progressivo abbandono di aree agricole e produttive;  
Mobilità: incentivazione collegamento costa aree interne e collegamenti via mare  
Progetto Integrato Mare  
Messa in sicurezza dei sistemi di comunicazione (cfr. progetto "Le vie del mare")  
costa/costa, costa/interno;  
Adeguamento del sistema della portualità (turistica e da diporto);  
Rafforzamento della intermodalità;  
Adeguamento del sistema fognario e di depurazione contro l'inquinamento;  
Contrasto del fenomeno di erosione costiera;  
Valorizzazione delle attività balneari; risanamento del patrimonio ambientale e culturale;  
Rafforzamento della risorsa mare come sistema produttivo (pesca);  
Formazione di professionalità adeguate alla gestione del sistema costiero.

### **3) Provincia di Avellino**

#### **Accordo quadro Regione Campania – Provincia di Avellino**

##### IDENTIFICAZIONE DEI SISTEMI TERRITORIALI LOCALI

Non viene identificato un insieme di sistemi territoriali locali

##### INTERVENTI INTEGRATI PREVISTI

###### *1. PIT della Provincia di Avellino*

Territorio di 26 Comuni della Provincia di Avellino, con tratti di forte affinità

###### *2. PIT dell'AITC: Comunità Montane Alta Irpinia, Terminio Cervialto e Media Valle Calore*

IDEA FORZA: Costruzione del sistema bipolare dell'Alta Irpinia, del Terminio Cervialto e Media Valle Calore: promozione dello sviluppo rurale e crescita della competitività industriale

##### OBIETTIVI SPECIFICI:

sviluppo dei territori rurali, valorizzazione delle risorse agricole, forestali, ambientali e storico-culturali, risanamento e rinaturalizzazione della valle del Calore;  
nascita e localizzazione di nuove imprese integrate con territorio ed ambiente.  
Questo progetto si integra con altre numerose iniziative e strumenti di intervento relativi a programmazione negoziata, parchi naturali, finanziamenti europei.

###### *3. PIT delle comunità Montane Vallo di Lauro e Baianese, e Partenio*

IDEA FORZA: sistemazione idrogeologica dell'area e messa in sicurezza del territorio, favorendo la valorizzazione e l'utilizzo delle risorse endogene. Collegamento con l'area nolana ed il futuro parco del Partenio

##### OBIETTIVI SPECIFICI:

Sistemazione idrogeologica dell'area e messa in sicurezza del territorio;  
Valorizzazione del sistema produttivo locale;  
Valorizzazione delle risorse endogene (Umane, culturali, turistiche)

### **4) Provincia di Napoli**

#### **DPSE2000 – Documento di Programmazione dello Sviluppo Economico (dicembre 2000)**

##### IDENTIFICAZIONE DEI SISTEMI TERRITORIALI LOCALI

Area Flegrea  
Area Giuglianesa  
Area nord di Napoli  
Area Acerra Pomigliano  
Area Nolana  
Area Vesuviana interna  
Area Vesuviana costiera  
Area penisola Sorrentina  
Isole del golfo

#### IDEE FORZA DEI DIVERSI SISTEMI

##### **Area Flegrea**

Progetti di valorizzazione e promozione dei beni storico-culturali, integrata con interventi di difesa e riqualificazione ambientale e sviluppo sostenibile del turismo (porti, terme, strutture ricettive); (azioni coerenti con le linee guida del patto territoriale dei Campi Flegrei).

##### **Area Giuglianesa**

Realizzazione di poli integrati di attività produttive, servizi e attività terziarie, connesse a quote di residenza per il riequilibrio territoriale della provincia nell'ambito dell'attività agricola e della valorizzazione dei beni ambientali.

##### **Area nord di Napoli**

Innovazione e riorganizzazione del settore produttivo; legalizzazione delle attività sommerse connesse alla riqualificazione urbana ed ambientale (azioni coerenti con le linee guida del patto territoriale Zen)

Diretrici di sviluppo:

Sistemi produttivi;  
Servizi alle imprese;  
Ambiente;  
Infrastrutture.

##### **Area Acerra Pomigliano**

Costruzione di una visione sistemica attraverso l'approfondimento delle interdipendenze tra eventi apparentemente separati: incentivare la crescita delle comunità locali – rappresentate dalla denominazione della "Città del fare" – esaltando le relative identità e potenzialità.

##### **Area Nolana**

Realizzazione di poli integrati per attività produttive, servizi ed attività terziarie, connesse a quote di residenza per il riequilibrio territoriale della provincia, nell'ambito di un forte rafforzamento del settore agricolo, connesso ad un nuovo sviluppo turistico legato alle risorse ambientali e culturali.

##### **Area Vesuviana interna**

Promozione e riqualificazione delle aree agricole e di valorizzazione dell'apparato produttivo, nell'ambito di una forte attenzione ai problemi ambientali. Controllo dei fattori di rischio *fisico*, per il mantenimento di un adeguato livello di sorveglianza e di monitoraggio dei processi di trasformazione e di utilizzazione delle risorse locali (sociali, ambientali, economiche). Parte del comprensorio rientra nel distretto Industriale n.6, la cui attivazione consentirà interventi volti allo sviluppo delle attività compatibili con il rischio; (azioni coerenti con le linee guida del patto territoriale Krysomelos)

##### **Area Vesuviana costiera**

Sviluppo turistico legato alle risorse ambientali, storico-archeologiche e del mare, nell'ambito di una decompressione del tessuto abitativo e di riconversione dell'apparato produttivo dismesso.

##### **Area penisola Sorrentina**

Valorizzazione, riqualificazione e sviluppo del turismo attraverso azioni sui settori locali (agroindustria, artigianato, agricoltura, servizi), sulla difesa del suolo (collinare e

costiero), sulla salvaguardia ambientale. Per la zona dei Monti Lattari il sostegno alle attività montane legate alla trasformazione dei prodotti agricoli, ed alla riqualificazione delle risorse umane orientate al miglioramento dell'offerta turistica.

Rafforzare le reti pubbliche di collegamento tra interno e fascia costiera.

Isole del golfo

Razionalizzazione e riqualificazione del turismo rivolto ad una strutturazione del settore, un ampliamento dell'offerta dei servizi, nell'ambito di una valorizzazione delle risorse ambientali e culturali esistenti. Il rafforzamento dell'interconnessione delle reti ed il sostegno allo sviluppo di attività ed opportunità locali, legate al mare ed all'agricoltura consentono la valorizzazione dell'economia locale.

## **5) Provincia di Benevento**

### **Protocollo quadro Regione Campania – Provincia di Benevento del 16.01.2001**

#### **Programma integrato territoriale di sviluppo sistema Sannio**

##### IDENTIFICAZIONE DEI SISTEMI TERRITORIALI LOCALI

Tutto il territorio provinciale - 78 comuni

“Campi geografici”:

Valle Telesina

Territorio del Fortore

Valle Caudina

Territorio del Taburno

Valle del Tammaro

Conca di Benevento

Valle del Mescano

Territorio del Matese

“Telai insediativi”:

Struttura reticolare intorno alla città di Benevento

Urbanizzazione lineare lungo la “via Appia” tra Benevento e Montesarchio

##### CRITERI PER LA DEFINIZIONE DEI SISTEMI

Morfologia fisico-spaziale

Comportamenti sociali

##### DIRETTRICI DI SVILUPPO DELLA PROVINCIA

Formazione

Produzione agricola – artigianale – industriale

Servizi

Pubblica Amministrazione

Tutela dell'ambiente e del territorio

Dotazione infrastrutturale

##### COERENZA CON GLI ASSI DEL POR

Il documento fa riferimento genericamente ai primi 5 assi di sviluppo del Por

Di interesse per il PTR:

*Risorse naturali:*

valorizzazione delle risorse ambientali , in particolare le aree parco del Matese, Taburno-Camposauro e del Partenio.

Implementazione della filiera delle materie prime -seconde

*Risorse culturali:* Polo archeologico di Caudium-Telesia

*Risorse umane*

*Sviluppo locale:*

Valorizzazione delle risorse turistiche del patrimonio archeologico, culturale, ambientale, religioso incidendo sui poli di attrazione turistica individuati  
Valorizzazione dei sistemi locali a vocazione industriale  
Città di Benevento: riqualificare il rapporto città/campagna ridimensionando le funzioni centripete della città capoluogo; reti e nodi di servizio.

INTERVENTI INTEGRATI PREVISTI DAL POR E DAL DOCUMENTO DELLA PROVINCIA

Interventi già previsti dal POR

P.I. dei parchi nazionali e regionali

P.I. città capoluogo

P.I. filiera termale

P.I. filiera delle materie prime seconde

P.I. dei 7 distretti industriali

P.I. interprovinciale

P.I. provinciale

Progetti integrati aggiuntivi individuati dal documento provinciale:

PIT regionale grande attrattore turistico religioso

PIT tematico turismo -ambiente-beni culturali

PIT tematico reti infrastrutturali e servizi per gli insediamenti produttivi

NOTA:

L'obiettivo generale è quello di raggiungere l'eccellenza territoriale

Altri obiettivi: risorse umane, sistema produttivo, servizi pubblici e privati, ricerca ed innovazione scientifica, sistema culturale, difesa del territorio.

Verifica di coerenza dei documenti di programmazione provinciali con gli Indirizzi strategici delle linee guida del PTR						
		Provincia di Avellino Linee guida PIT	Provincia di Benevento Linee guida PIT	Provincia di Caserta Linee guida PIT PSSE adott.	Provincia di Napoli Linee guida PIT DSSE rel.PTCP	Provincia di Salerno Linee guida PIT Prel.PTCP
Interconnessione	Interconnessione	Si/no	Si/No	PSSE 3.7	DSSE 6.b PPTCP 6.8	Si/no
Difesa e valorizzazione della diversità territoriale: la costruzione della rete ecologica	Difesa della biodiversità	Si	Si/No	PSSE 2.3.2 3.2.1 2.3.4.5	No	
	Valorizzazione e sviluppo dei territori marginali	Si/no	Si/No	PSSE	No	
	Riqualificazione della costa	No	No	PSSE 2.3.4.3 /4- 3.2.4	si/no	
	Valorizzazione del territorio culturale e del paesaggio	Si/no	Si/NO	PSSE 2.4 3.3.1	si/no	
	Recupero delle aree dismesse o in via di dismissione	No	No	PSSE 3.5.3	si/no	
	Riqualificazione ecologica delle infrastrutture	No	No	PSSE 2.3.4.6	DSSE 6°	
Rischio ambientale	Rischio vulcanico	No	No	No 3.2.2	DSSE 6.a PPTCP 6.8	
	Rischio sismico	Si/no	No	PSSE 3.2.2	Si/no PPTCP 3.9 6.8	
	Rischio idrogeologico	Si	Si/No	PSSE 3.2.2	DSSE 6.a PPTCP 6.8	
	Rischio di incidenti rilevanti nell'industria	No	No	PSSE 3.2.9 2.3.4.6 2.3.5.1	Si/no	
	Rischio rifiuti	No	No	PSSE 3.2.8 2.3.5.2/3	DSSE 6° PPTCP 2.2	
	Rischio da attività estrattive	No	No	PSSE 2.3.6.1	No	
Assetto policentrico ed equilibrato	Rafforzamento del policentrismo	No	No	PSSE 2.7 2.9/10/11 3.6	DSSE 7 PPTCP 6.2	Si
	Riqualificazione e "messa a norma" delle città	Si/no	Si/No	PSSE 2.12	DSSE 6.d DSSE 7 PPTCP 6.4	Si
	Attrezzature e servizi regionali	Si/no	No	PSSE 2.5.3 2.5.4	DSSE 6.f	

Attività produttive per lo sviluppo economico regionale	Attività produttive per lo sviluppo economico regionale	Si	Si/No	PSSE	DSSE 6.c DSSE 6.f	Si
<p><b>Nota:</b></p> <p>La scheda sintetica è stata redatta: sulla base:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dei documenti programmatici delle Province approvati in occasione dell'Accordo Quadro Regione – Province per l'individuazione degli ambiti dei PIT del POR 2000/2006;</li> <li>- dei Documenti di Sviluppo socio – economico delle province di Napoli e Caserta ( all'esame del Consiglio )</li> <li>- dei preliminari di PTC approvati dalla Provincia di Napoli e dalla Provincia di Salerno (questa analisi deve ancora essere inserita. Gli altri documenti non sono significativi)</li> </ul>		<p><b>Indirizzi specifici</b></p> <p>a)Internazionalizzazione                  b)Agricoltura                  c)Nuova industria                  d)tecnologia-informatizzazione                  e) cultura – marketing territoriale</p>	<p><b>Indirizzi specifici</b></p> <p>a)<i>Eccellenza</i>                  b)<i>federalismo della Qualità dei differnti territori</i>                  c)promuovere e qualità autoctone                  d)ricerca di coerenza tra sviluppo e risorse naturali</p>	<p><b>Indirizzi specifici</b></p> <p>Sistema provinciale individuato come 7                  "Conurbazioni, aggregati e centri urbani"</p>	<p><b>Indirizzi specifici</b></p> <p>Sistema provinciale individuato come 9                  sistemi locali di sviluppo (subsistemi)+                  Napoli città.</p>	<p><b>Indirizzi specifici</b></p> <p>a)Rafforzam. PMI e settore agricolo                  b)Valorizzazione filiera turismo/ambiente/beni culturali                  c)Centri di eccellenza informatica e telematica, terziario avanzato                  d)Coesione sociale</p>
		<p><b>Note</b></p> <p>Limitato policentrismo                  Predisposizioni allo sviluppo della rete ecologica.</p>	<p><b>Note</b></p> <p>Contraddizione: Lettura del sistema in chiave di sistema prevalentemente monocentrica                  Predisposizioni allo sviluppo della rete ecologica.</p>	<p><b>Note</b></p> <p>Incoerenza tra chiara lettura del territorio e confuse meno chiare proposte programmatiche. (vedi PIT)</p>	<p><b>Note</b></p> <p>Chiaro policentrismo                  Forte coerenza con il PTR                  Assenza di una lettura in chiave di rete ecologica</p>	<p><b>Note</b></p> <p>Forte territorializzazione – individuazione e di 5 sistemi locali di sviluppo e di sottosistemi. Possibile coerenza con PTR e rete ecologica</p>

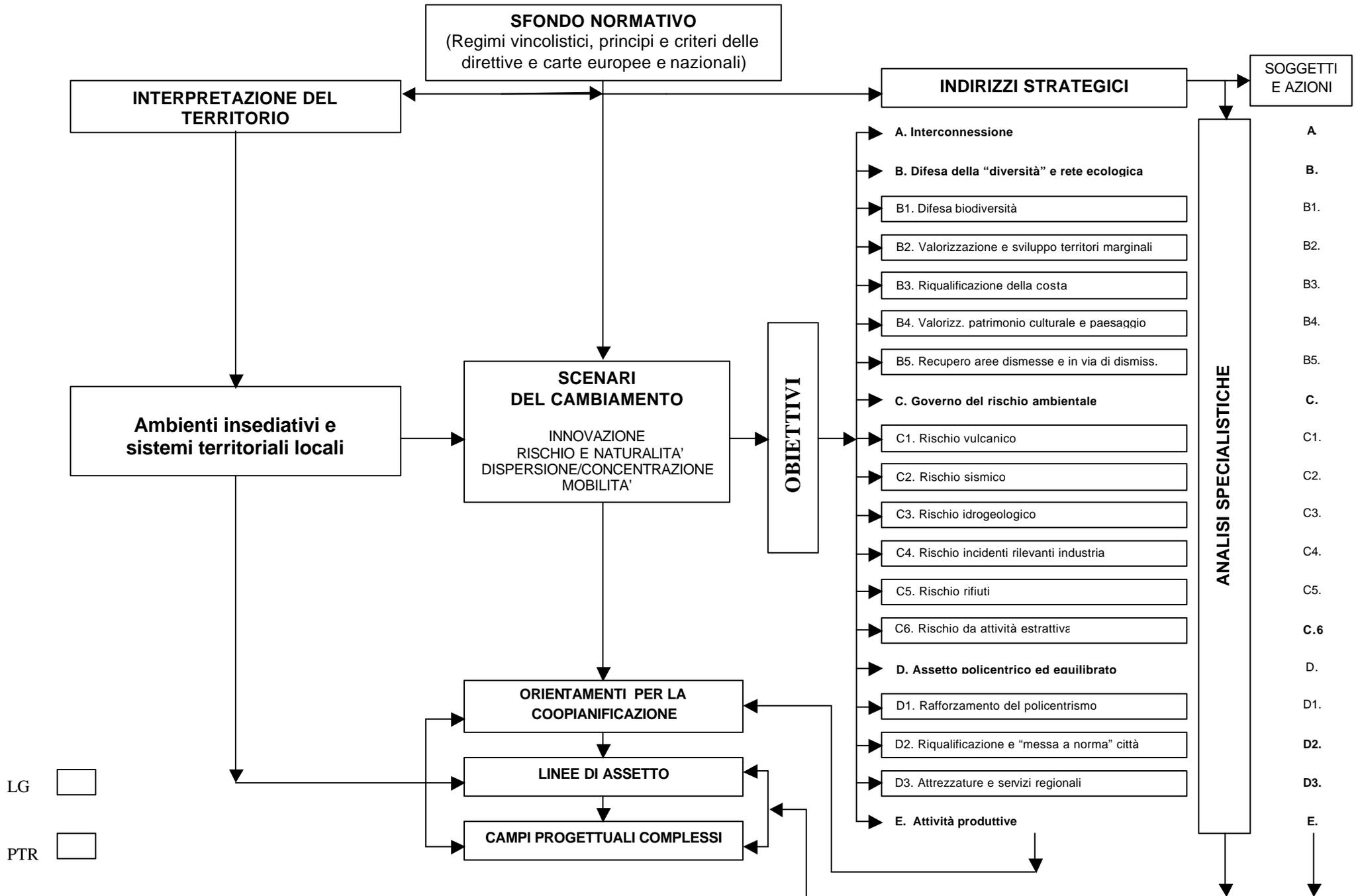
In conclusione delle linee guida, ai fini di orientare l'attività dei tavoli di co-pianificazione, si allega la seguente matrice, che mette in relazione i 43 Sistemi Territoriali Locali proposti, con gli indirizzi strategici. Si tratta di una base di riferimento, da arricchire se necessario, dove, attraverso il confronto, i diversi incroci verranno motivati e gerarchizzati.

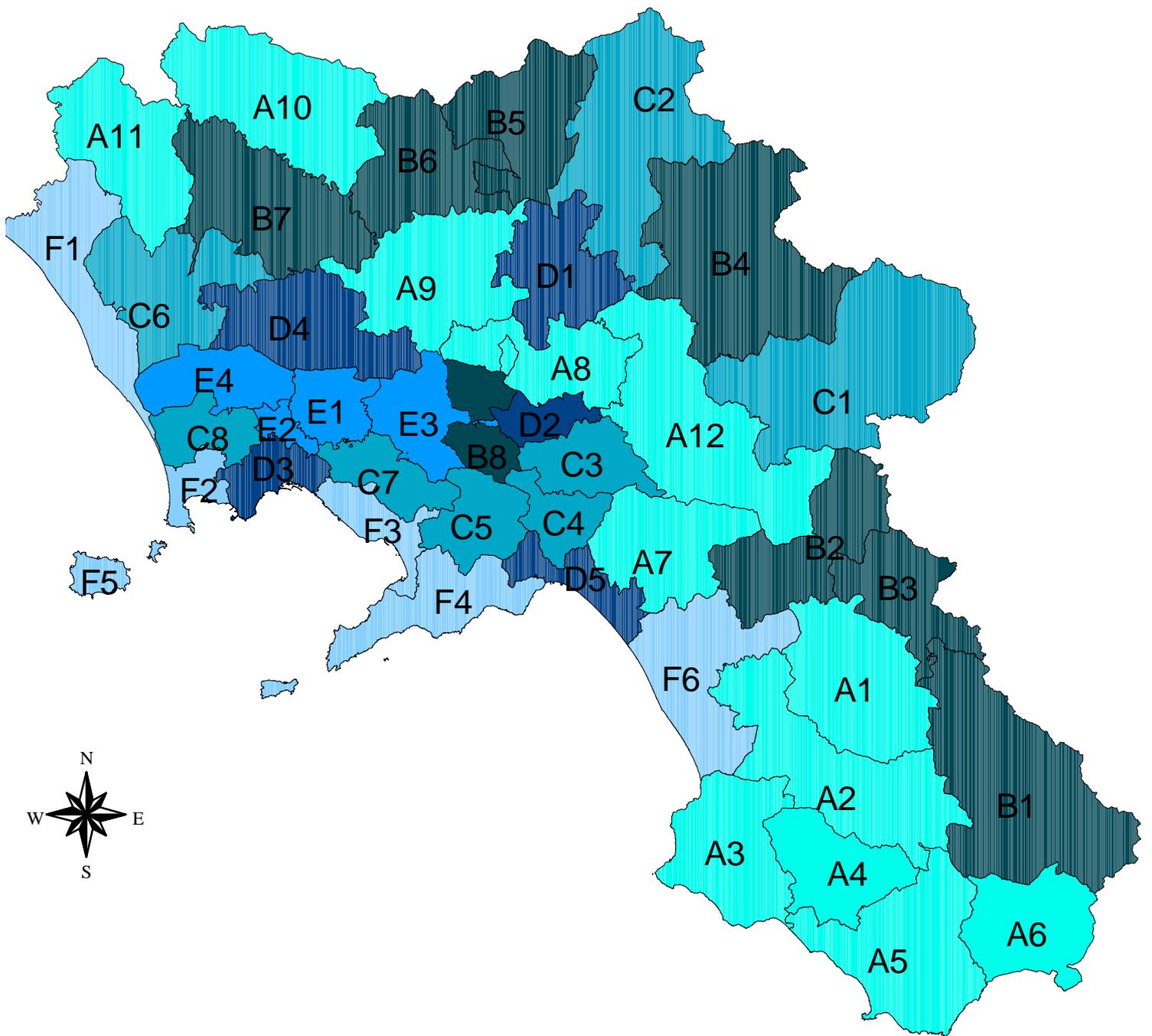
### MATRICE STRATEGICA

SISTEMI TERRITORIALI LOCALI		INDIRIZZI STRATEGICI															
		Interconnessione	Difesa della biodiversità	Valorizzazione Territori marginali	Riqualificazione costa	Valorizzazione Patrimonio culturale e paesaggio	Recupero aree dismesse	Rischio vulcanico	Rischio sismico	Rischio idrogeologico	Rischio incidenti industriali	Rischio rifiuti	Rischio attività estrattive	Rafforzamento policentrismo	Riqualificazione e messa a norma delle città	Attrezzature e servizi	Attività produttive per lo sviluppo
		A	B1	B2	B3	B4	B5	C1	C2	C3	C4	C5	C6	D1	D2	D3	E
<b>Dominante naturalistica</b>																	
1	Alburni																
2	Alento – Monte Stella																
3	Gelbison Cervati																
4	Lambro e Mingardo																
5	Bussento																
6	Calore																
7	Monti Picentini – Terminio																
8	Partenio																
9	Taburno																
10	Matese																
11	Monte S. Croce																
12	Terminio Cervialto																
13	Titerno																
<b>Dominante rurale-culturale</b>																	
14	Vallo di Diano																
15	Sele																
16	Tanagro																
17	Valle dell'Ufita																
18	Alto Tammaro																
19	Monte Maggiore																
20	Alto Clanio																
<b>Dominante rurale-industriale</b>																	
21	Alta Irpinia																
22	Fortore																
23	Solofrana																
24	Valle dell'Irno																
25	Agro nocerino - sarnese																
26	Pianura interna casertana																

27	Comuni vesuviani																		
28	Area Giuglianesa																		
	<b>Dominante urbana</b>																		
29	Sistema urbano di Benevento																		
30	Sistema urbano di Avellino																		
31	Sistema urbano di Napoli																		
32	Sistema urbano di Caserta																		
33	Sistema urbano di Salerno																		
	<b>Dominante urbano- industriale</b>																		
34	Napoli nord-est																		
35	Napoli nord																		
36	Nolano																		
37	Sistema Aversano																		
	<b>Costieri a dominante paesistico-culturale- ambientale</b>																		
38	Litorale Domizio																		
39	Area Flegrea																		
40	Miglio d'oro–Area torrese stabiese																		
41	Penisola sorrentino-amalfitana																		
42	Isole Minori																		
43	Magna Grecia																		

# “FORMA” DELLE LINEE GUIDA E DEL PIANO TERRITORIALE REGIONALE





### Sistemi Territoriali Locali

- Sistemi a dominante naturalistica
- Sistemi a dominante rurale - culturale
- Sistemi a dominante rurale - industriale
- Sistemi a dominante urbano - industriale
- Sistemi costieri a dominante paesistico-ambientale-culturale
- Sistemi urbani

INTERPRETA	N. Comuni	POPOL_99	SUP_HA	DENOMINAZIONE	DOMINANTE
A1	11	17297	43701	Alburni	Sistemi a dominante naturalistica
A2	15	36387	53756	Alto Calore Salernitano	Sistemi a dominante naturalistica
A3	18	53109	35296	Alento Monte Stella	Sistemi a dominante naturalistica
A4	10	24802	26042	Gelbison Cervati	Sistemi a dominante naturalistica
A5	14	38733	46694	Lambro e Mingardo	Sistemi a dominante naturalistica
A6	10	23626	29621	Bussento	Sistemi a dominante naturalistica
A7	9	52733	32614	Monti Picentini Terminio	Sistemi a dominante naturalistica
A8	26	64926	26932	Partenio	Sistemi a dominante naturalistica
A9	24	84588	45061	Taburno	Sistemi a dominante naturalistica
A10	17	42091	53228	Matese	Sistemi a dominante naturalistica
A11	11	37157	38273	Monte Santa Croce	Sistemi a dominante naturalistica
A12	25	71304	63587	Terminio Cervialto	Sistemi a dominante naturalistica
B1	15	64386	71641	Vallo di Diano	Sistemi a dominante rurale - culturale
B2	8	31186	35540	Alto e Medio Sele	Sistemi a dominante rurale - culturale
B3	8	22649	26146	Tanagro	Sistemi a dominante rurale - culturale
B4	23	78258	72278	Valle dell'Ufita	Sistemi a dominante rurale - culturale
B5	11	23304	36012	Alto Tammaro	Sistemi a dominante rurale - culturale
B6	15	46012	34704	Titerno	Sistemi a dominante rurale - culturale
B7	20	53763	46677	Monte Maggiore	Sistemi a dominante rurale - culturale
B8	13	39078	14557	Alto Clanio	Sistemi a dominante rurale - culturale
C1	17	44309	75420	Alta Irpinia	Sistemi a dominante rurale - industriale
C2	16	42835	61950	Fortore	Sistemi a dominante rurale - industriale
C3	11	54837	17850	Solofrana	Sistemi a dominante rurale - industriale
C4	6	63487	12234	Valle dell'Irno	Sistemi a dominante rurale - industriale
C5	13	277768	17621	Agro Nocerino Sarnese	Sistemi a dominante rurale - industriale
C6	11	59384	37086	Pianura interna casertana	Sistemi a dominante rurale - industriale
C7	12	226988	15192	Comuni vesuviani	Sistemi a dominante rurale - industriale
C8	6	249131	13293	Area Giuglianese	Sistemi a dominante rurale - industriale
D1	12	96719	29336	Sistema urbano Benevento	Sistemi urbani
D2	4	87770	8540	Sistema urbano Avellino	Sistemi urbani
D3	1	1002619	11727	Sistema urbano Napoli	Sistemi urbani
D4	22	347182	36326	Sistema urbano Caserta e Antica Capua	Sistemi urbani
D5	3	219088	13298	Area urbana di Salerno	Sistemi urbani
E1	9	289667	13339	Napoli nord - est	Sistemi a dominante urbano - industriale
E2	9	293502	4137	Napoli nord	Sistemi a dominante urbano - industriale
E3	19	171146	19229	Nolano	Sistemi a dominante urbano - industriale
E4	19	243443	19874	Sistema Aversano	Sistemi a dominante urbano - industriale
F1	4	72673	32474	Litorale Domitio	Sistemi costieri a dominante paesistico-ambientale-culturale
F2	4	161521	7432	Area Flegrea	Sistemi costieri a dominante paesistico-ambientale-culturale
F3	10	462733	12121	Miglio d'oro - torrese stabiese	Sistemi costieri a dominante paesistico-ambientale-culturale
F4	26	204409	24497	Penisola Sorrentino - Amalfitana	Sistemi costieri a dominante paesistico-ambientale-culturale
F5	9	79937	6083	Isole minori	Sistemi costieri a dominante paesistico-ambientale-culturale
F6	5	124421	38118	Magna Grecia	Sistemi costieri a dominante paesistico-ambientale-culturale