







PPR Piano Paesaggistico
Regionale della Campania

**5_ Infrastrutture,
periurbano e rete ecologica,
per una gestione integrata
del territorio**
Linee Guida
per il Piano Paesaggistico
Regionale della Campania / 1

a cura di
Mariavaleria Mininni e Giovanna Costanza



Edizioni Firenze
via dei pucci 4
50137 Firenze (Italia)
Tel. +39/055289639
www.edifir.it
edizioni-firenze@edifir.it

responsabile del progetto editoriale
simone giromondi

responsabile editoriale
elena marionti

stampa
Pacini Editore Industrie Grafiche -
Ospedaletto (Pisa)

ISBN
978-88-9280-370-1

primo di stampare
nel mese di ottobre 2025

stampato in Italia
© copyright 2025 by
Edizioni Firenze srl
tutti i diritti riservati

Coordinamento per la Regione Campania

Alessandra Frosini

Tutte le immagini
fotografiche sono di
Giorgio di Marzo Capozzi,
Aircraft soluzioni aeree 2022,
Archivio Regione Campania,
Direzione Generale Governo
del Territorio

in copertina
Paesaggio agricolo
della Piana del Sarno

dalle pagine 2-3, 318-319
campania, ortofoto © Ageo 2023,
15000/20 cm, rielaborata in b/n

a pagina 4
Vista sul Parco Archeologico di
Stesulula e sulla residenza storica
"Casina Spinelli" nel comune di
Acerra (CE)

a pagina 10
Litorale urbanizzato di Torre
Annunziata (NA)

a pagina 12
Vista sul Litorale Domizio con
evidenza delle ex-cave abusive di
sabbia trasformate in laghi

a pagina 13
Vista sull'area del Basso
Gangliano e della fascia costiera
di Baia Domizia (CE)

a pagina 26
Campi coltivati a piedi del Monte
Massico nel Basso Volturno

a pagina 34
Vista sul Litorale di Miseno (NA)
nei Campi Flegrei

a pagina 47
Vista sugli insediamenti turistici e
sui terrazzamenti alle pendici del
Monte Solano, in località Marina
Grande, Isola di Capri (NA)

a pagina 51
Vista sul paesaggio terrazzato di
Ischia (NA)

a pagina 54
Vista sugli insediamenti diffusi
e sulle aree agricole circostanti
della valle del Medio Volturno,
ripresa da San Salvatore Telesino
(BN)

a pagina 59
Vista sul paesaggio periurbano
collinare a nord di Salerno, in
evidenza la Tangenziale di Salerno

a pagina 62
Vista sul paesaggio agricolo
particolare complesso e delle
serre della Valle del Sarno

a pagina 69
Vista sui campi coltivati al
confine tra Puglia e Campania, nel
territorio di Lacedonia (AV)

a pagina 80
Vista sul paesaggio urbano
costiero diffuso e frammentato del
tratto più meridionale del litorale
Domizio, nei pressi del Lago
Patria, nel territorio di Giugliano
in Campania (NA)

a pagina 131
Vista sull'area agricola interclusa
nella conurbazione di Sant'Arpino,
Frattaminore, Grumo Nevano, Orta
di Atella o, in parte, Succivo (NA)

a pagina 143
Vista sull'Agro nolano-acerrano

a pagina 148
Sfrida Statale 18 "Tirrena
Inferiore" a ridosso della costa
tirrenica, nel territorio di Sapri
(SA)

a pagina 189
Vista sul territorio dell'Agro
acerrano

a pagina 194
Vista sulle aree di margine della
frazione Lago Patria del comune
di Giugliano in Campania (NA), con
evidenza di elementi di naturalità
di musa

a pagina 224
Vista sull'urbanizzazione di musa
della valle del Sarno

a pagina 244
Vista sul paesaggio della
dispersione insediativa nella
fascia meridionale delle pendici
del Vesuvio, nel territorio di Torre
del Greco (NA)

a pagina 302
Vista sul Vallo di Diano, in destra
del fiume Tanagro, in evidenza
zone di urbanizzazione di musa
sviluppate lungo il fascio
infrastrutturale

a pagina 314
Vista sulla conurbazione costiera
Torre del Greco-Torre Annunziata
(NA)

a pagina 317
Vista sullo Stagno lavapiatti o
Focella e margine urbanizzato
limitrofo, nel territorio di Castel
Volturno (CE).

Si ringraziano

Domenico Di Vito, Dirigente UOS
212.01.02 - SIT/Iter Direzione
Generale Governo del Territorio
della Regione Campania;
Luca Landrini, UOS 212.01.02 -
SIT/Iter Direzione G Governo del
Territorio della Regione Campania.



**Regione
Campania**
Assessorato
al governo
del territorio



**Ministero
della Cultura**
Direzione generale
Archeologia, belle arti
e paesaggio

Per la Regione Campania
Vincenzo De Luca
Presidente della Giunta Regionale

Fabio Donatellola
Vice Presidente

Bruno Discipolo
Assessore all'Urbanistica
e al Governo del Territorio

**Direzione regionale per il governo
del territorio**
Alberto Romeo Gentile
Direttore Generale Governo
del Territorio

Vincenzo Russo
capo progetto

Paolo Tolentino
coordinatore

Martha Scala
Isauro Vincenti

Per il Ministero della Cultura
Luigi La Rocca
Direzione Generale Archeologia
Belle Arti e Paesaggio

Rocco Rosario Tramutola
Dirigente del Servizio v
tutela del paesaggio

Teresa Elena Chiquantaquattro
Segretariato Regionale
per la Campania

Il documento è stato curato da
Mariavaleria Minniti e da Giovanna
Costanza (GIUSS - Dipartimento
per l'Innovazione umanistica,
scientifica e sociale - Università
degli Studi della Basilicata). Il
lavoro riportato è stato prodotto
nell'ambito della convenzione tra il
**DICEM - Dipartimento delle Culture
Europee e del Mediterraneo**
(attuale DIUSS) dell'Università
degli Studi della Basilicata
e la Regione Campania per la
redazione delle Linee guida per la
valorizzazione del paesaggio del
Piano Paesaggistico Regionale e,
più precisamente, per la redazione
delle Linee guida per: le aree della
dispersione e del periurbano;
l'integrazione delle infrastrutture
con il paesaggio; la progettazione
della rete ecologica.

Responsabile scientifico
Mariavaleria Minniti

Gruppo di ricerca
Mariavaleria Minniti
Giovanna Costanza
Miriam Romano (coinvolta solo
nell'ambito delle Linee guida
per le aree della dispersione
insediativa e del periurbano).

Elaborazioni grafiche
Giovanna Costanza

Per consultare
il materiale completo



Sommario

11	Introduzione Mariavaleria Mininni	141	2.3. Quadro normativo, strategie e politiche regionali sull'integrazione delle infrastrutture nel paesaggio	303	Glossario
15	PARTE I. IL RUOLO	155	2.4. Le infrastrutture lineari di trasporto in Campania	315	Riferimenti bibliografici e sitografici
17	1. Le linee guida	175	3. La rete ecologica		
17	1.1. Definizioni, finalità generali e campo di applicazione	175	3.1. Inquadramento ed evoluzione del concetto di rete ecologica		
19	1.2. Gli strumenti di riferimento: PPR, PTR e Linee guida per il Paesaggio in Campania	175	3.2. Presenza della rete ecologica nel contesto regionale		
25	1.3. Il rapporto delle Linee guida con il PPR: obiettivi generali ed obiettivi operativi e di qualità territoriale e paesaggistica	180	3.3. Quadro normativo, strategie e politiche regionali sull'integrazione delle infrastrutture nel paesaggio		
27	1.4. Approccio e note metodologiche	185			
35	PARTE II. LE TEMATICHE	225	PARTE III. LE INDICAZIONI		
37	1. La dispersione insediativa e il periurbano	227	1. Periurbano come laboratorio agro-eco-sociale		
37	1.1. Inquadramento ed evoluzione del fenomeno della dispersione insediativa e del concetto di periurbano	227	1.1. Obiettivi		
43	1.2. Presenza del fenomeno della dispersione insediativa nel contesto regionale	232	1.2. Strategie e dispositivi		
49	1.3. Quadro normativo, strategie e politiche regionali sul periurbano	245	1.3. Linee d'intervento		
71	1.4. Gli spazi aperti periurbani campani	261	2. Infrastrutture come dispositivo multifunzionale		
120	1.5. Nuovi scenari periurbani in Campania	261	2.1. Obiettivi		
133	2. Le infrastrutture lineari	264	2.2. Strategie		
133	2.1. Le infrastrutture lineari di trasporto e il loro rapporto con il paesaggio	265	2.3. Linee d'intervento		
137	2.2. Presenza delle infrastrutture lineari di trasporto nel contesto regionale	287	3. Rete ecologica come sistema interconnesso tra paesaggi naturali e umani		
		287	3.1. Obiettivi		
		289	3.2. Strategie		
		291	3.3. Linee d'intervento		



Introduzione

Mariavaleria Mininni

Il lavoro che si presenta rappresenta il contributo degli studi¹ condotti da un gruppo di ricercatori del dipartimento DICEM dell'Università degli Studi della Basilicata²; a seguito di un accordo sottoscritto con il Dipartimento Ambiente e Energia della Regione Campania finalizzato alla redazione delle tre Linee guida del Piano Paesaggistico della regione Campania. Gli studi hanno cercato di sondare le potenzialità di operatività della pianificazione paesaggistica di farsi strumento politico di orientamento delle scelte progettuali in merito a tre campi problematici di assoluta emergenza quali i territori del periurbano e della dispersione abitativa, le infrastrutture paesaggisticamente orientate e le reti ecologiche per la connessione di naturalità. Lo scopo era quello di fornire visualizzazioni progettuali alle strategie ordinarie e straordinarie di un territorio meridionale con importanti deficit di produzione di paesaggio, aprendo possibilità non solo di tutela e valorizzazione del paesaggio ancora esistenti, ma soprattutto nella possibilità di produrre nuovi paesaggi, a partire dal riconoscimento delle importanti dotazioni di risorse umane, ambientali e naturali, storico testimoniali, di cui il paesaggio della Campania è portatore. Lo strumento prescelto è stato quello delle linee guida: una particolare strumento normativo che agisce in maniera persuasiva e consensuale, aprendo alle

possibilità della norma figurata di delineare come e dove è meglio operare. Infatti, le linee guida costituiscono un insieme di informazioni sviluppate sistematicamente, sulla base di conoscenze continuamente aggiornate e valide, redatte allo scopo di rendere appropriato, e con un elevato standard di qualità, un comportamento desiderato. Prevalentemente non si tratta di procedure obbligatorie, piuttosto di modi di operare che consentono, attraverso l'esercizio delle raccomandazioni, l'orientamento che aiuta a interpretare la norma, trasformandola da strumento obbligatorio, soggetto a sanzione nel caso di inadempienza, a forma argomentata, consigliata, come una sorta di *soft law* che indirizza l'agire sulla base della convenienza e opportunità del far bene. Le linee guida, dunque, sono contenute in documenti che costituiscono una base di partenza per l'impostazione di comportamenti e *modus operandi* condivisi.

Le linee guida redatte per il Piano Paesaggistico della Regione Campania costituiscono, dunque, un accompagnamento nell'attuazione del piano, rispetto al quale svolgono un ruolo cruciale. Esse contengono raccomandazioni, sviluppate in modo sistematico, per orientare la redazione di strumenti di pianificazione, di programmazione, nonché di interventi in settori che richiedono un quadro di riferimento unitario di indirizzi e criteri metodologici. Il loro recepimento costituisce parametro di riferimento ai fini della valutazione di coerenza di detti strumenti, per l'individuazione di incentivi, di criteri di selezione, di misure premiali e, soprattutto, per valutare nel tempo gli esiti degli interventi.

Le linee guida per le aree della dispersione insediativa e per le aree del periurbano hanno l'obiettivo di supportare il *decision making* in materia di governo del territorio nella realizzazione concreta di un pe-

¹ Convenzione con il Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo (DICEM), dell'Università degli Studi della Basilicata, per attività di supporto di ricerca scientifica di metodologia e strumenti innovativi e di carattere sperimentale per l'elaborazione di linee guida legate alla valorizzazione del paesaggio del Redigendo Piano Paesaggistico Regionale.

² Il DICEM oggi si è confluito in un nuovo dipartimento denominato DIUSS Dipartimento dell'Innovazione Umanistica, Scientifica e Sociale.

riurbano inteso come "laboratorio agro-eco-sociale", caratterizzato, dal predominio di un'agricoltura multifunzionale, in grado di assolvere una funzione ecologica, sociale, di tutela del paesaggio e del territorio, ecc., con l'arresto del consumo spropositato di suolo agricolo e naturale, con un miglioramento delle condizioni attuali, sia dal punto di vista sociale che ambientale. Le linee guida si pongono, dunque, come strumento di accompagnamento alle decisioni nella pianificazione e progettazione sostenibile e rigenerativa delle aree della dispersione insediativa e dello spazio periurbano.

Il tema della dispersione insediativa è affrontato a partire dalla categoria geografica del periurbano, aggiornandolo alla luce delle sollecitazioni che pone la transizione ecologica e il suo progetto territoriale. Il periurbano è inteso come dispositivo spaziale tra periferia urbana, dispersione abitativa e spazi della campagna di prossimità, prodotto in gran parte dall'agricoltura e da pratiche innovative di agricoltura periurbana su cui conviene lavorare, specie se questa agricoltura, come avviene in Campania è altamente produttiva. Queste prime linee guida diventano il substrato delle altre linee guida, quelle relative alla rete ecologica, per il significato che ha in quanto elemento di disegno del paesaggio e di deframmentazione e riconnessione dei valori territoriali che, insieme a quelle per l'integrazione delle infrastrutture con il paesaggio, collaborano alla riscrittura dei paesaggi del territorio campano.

Le linee guida per l'integrazione delle infrastrutture con il paesaggio si pongono come strumento di accompagnamento alle decisioni nella pianificazione e progettazione del paesaggio infrastrutturale, pensando alle infrastrutture non come dispositivi per garantire esclusive esigenze di funzionalità, ma

anche come strumenti per valorizzare e tutelare il paesaggio, favorendo lo sviluppo sostenibile del territorio e la sua funzionalità ecologica.

Le Linee guida per la progettazione della rete ecologica, con i suoi indirizzi e criteri per la salvaguardia, la gestione sostenibile e la messa in rete delle risorse naturalistiche e ambientali, si pongono come strumento nel *decision making* relativo alla pianificazione e progettazione per la tutela della biodiversità con l'obiettivo di rendere servizi ecosistemici al territorio per la riqualificazione nel recupero di ambienti a vario titolo degradati (attività estrattive, cantieri, smaltimento rifiuti, bonifica di suoli contaminati, controllo di specie aliene e comunque indesiderate ecc.), a cui si associa anche la concorrenza alla difesa del suolo su versanti potenzialmente soggetti a rischi idrogeologici.

Ogni strumento di Linee Guida segue una struttura metodologica comune, che si va poi a specificare per i temi che ogni linea guida affronta, organizzata per macroobiettivi che racchiudono gli obiettivi generali e specifici definiti dal PPR, a cui seguono le strategie necessarie per raggiungere gli obiettivi e auspicare la realizzazione del tema affrontato da ciascuna delle Linee Guida. Le strategie cercano di rispondere agli obiettivi del PPR attraverso le raccomandazioni rivolte alla pianificazione territoriale, locale e di settore. Queste strategie raggruppano tutta una serie di dispositivi strategici impiegabili per raggiungere gli obiettivi prefissati e realizzare concretamente l'idea progettuale auspicata.

Ciascuna linea guida sviluppa le diverse linee di intervento, accuratamente esposte con disegni, schemi ed abachi, che si riferiscono alle diverse strategie progettuali che prevedono azioni auspicabili dedotte dagli scenari strategici, per non incorrere in scenari non desiderabili oppure in quelli problematici.





Parte I
Il ruolo

1. Le linee guida

1.1. Definizioni, finalità generali e campo di applicazione

Lo strumento delle linee guida è un documento di grande importanza nel processi di pianificazione, in quanto aiuta a definire un complesso ben argomentato di questioni che supportano le regole e le modalità prescrittive delle norme, per metterle in atto correttamente, operando in maniera proattiva. Le linee guida costituiscono, dunque, un insieme di indicazioni sviluppate sistematicamente, sulla base di conoscenze continuamente aggiornate e valide, redatto allo scopo di rendere appropriato, e con un elevato standard di qualità, un comportamento desiderato. Le raccomandazioni contenute nelle linee guida **non sono procedure obbligatorie**, bensì suggerimenti che non hanno carattere di obbligatorietà, la cui applicazione è da intendersi come buona norma che può anche essere agganciata a fattori di premialità nei confronti di chi le adotta: canali preferenziali di finanziamento, precedenze in affidamenti bandi, criteri premiali nelle gare, ecc. Non si tratta, dunque, di atti vincolanti, ma un invito a conformarsi a un certo comportamento ritenuto corretto.

In particolare, le "linee guida per il paesaggio" sono uno strumento che fornisce **indicazioni e raccomandazioni specificatamente e rivolte alla pianificazione e alla gestione del territorio**, con l'obiettivo di educare il cittadino, l'amministratore, il professionista alla cultura del paesaggio, alla sua tutela e valorizzazione. Esse supportano gli strumenti di pianificazione che definiscono l'assetto del territorio, orientando le scelte di intervento sul territorio stesso, accompagnando pedagogicamente l'interpretazione

della normativa paesaggistica, contenuta in piani e regolamenti, per farne operazioni e azioni concrete. Le linee guida rivolte alla trasformazione e gestione paesaggistica del territorio sono, infatti, spesso elaborate nell'ambito di piani paesaggistici regionali o altri livelli di pianificazione del paesaggio, per orientare tutti gli attori produttori di paesaggio, i pianificatori e le amministrazioni pubbliche, funzionari della sovrintendenza, commissari delle commissioni paesaggio, progettisti, tecnici, ecc. alla corretta interpretazione delle regole che il piano sottende, verso azioni rispettose dei valori paesaggistici e che promuovano uno sviluppo sostenibile del territorio. Esse sono, quindi, definibili come un **quadro di riferimento unitario di indicazioni e criteri, anche metodologici, per enti locali, tecnici, professionisti, ma anche per i cittadini** nei processi decisionali di trasformazione del territorio, che si pongono come strumento di accompagnamento alle decisioni, quindi come dispositivi propositivi e proattivi, piuttosto che ostativi.

Lo scopo di una "linea guida per il paesaggio" è, dunque, quello di fornire indicazioni ai **decisioni in materia di governo del territorio, ma anche ai trasformatori del territorio**, per orientare la redazione di strumenti di pianificazione, di programmazione, nonché la previsione di interventi, per la loro progressiva realizzazione e per la loro gestione (materiali, metodi, approcci, ecc.), con lo scopo di ottenere trasformazioni compatibili con il paesaggio, che massimizzino comportamenti virtuosi. Si tratta, quindi, di un dispositivo in grado di tradurre criteri e indirizzi di progettazione e di gestione del paesaggio, desunti da letteratura specifica, da documenti di riferimento, da piani e altri strumenti, ecc. Le linee guida sono rivolte, dunque, ad uno specifico gruppo target: le istituzioni pubbliche, ossia tutti i livel-

li istituzionali operanti in materia di assetto del territorio e nell'ambito delle annesse politiche di governo e pianificazione. Rientrano in questa categoria, in particolare, i Comuni e gli altri enti locali, decisori in materia di governo e gestione del territorio; sono, dunque, dedicate ad enti e attori competenti a livello locale.

In quanto soggetti decisori e driver delle trasformazioni del territorio, essi necessitano di un supporto e una guida operativa, che sia di aiuto nel processo decisionale e che permetta di orientare le scelte in maniera efficiente ed efficace, mettendo in relazione tre elementi: **quadro di criticità, bisogni e aspettative future**. Tali soggetti dovranno, quindi, utilizzare le informazioni e gli indirizzi raccolti all'interno delle linee guida per: (i) adottare misure specifiche volte alla salvaguardia, alla riqualificazione e/o alla gestione dell'assetto dell'intero paesaggio; (ii) integrare criteri di sostenibilità e qualità paesaggistica nelle decisioni pubbliche che riguardano le trasformazioni del paesaggio.

Le linee guida per il paesaggio sono comunque utili, come già detto, per tutti quei soggetti artefici di trasformazioni, come progettisti e pianificatori, al fine di orientare le loro scelte progettuali e garantire, così, la tutela e la valorizzazione del paesaggio, ma anche per tutti quei soggetti coinvolti attivamente nel suo uso e nella sua "produzione".

In generale, per tanto, gli **obiettivi principali delle linee guida per il paesaggio** sono sintetizzabili in:

- Tutela e valorizzazione del paesaggio, garantendo la preservazione dei suoi caratteri distintivi, evitando interventi che potrebbero comprometterne i valori, ma allo stesso tempo favorendone un miglioramento e promuovendone una fruizione consapevole;
- Sviluppo sostenibile del territorio, favorendo uno sviluppo territoriale equilibrato, nel rispetto delle risorse ambientali e delle esigenze delle comunità locali.

In particolare, le **linee guida per il paesaggio nate all'interno del PPR della Campania**, rappresentano un supporto utile a progettisti e pianificatori per le azioni legate alla valorizzazione del territorio regionale, e, in particolare, per: (i) gestire in maniera sostenibile le trasformazioni di quei territori che presentano uno sviluppo incontrollato e disordinato, come quelli periurbani, soprattutto quelli interessati dalla dispersione insediativa, e di tutti quei "territori compromessi"; (ii) progettare lo spazio infrastrutturale attraverso una pianificazione del corretto inserimento delle infrastrutture nel rispetto del paesaggio; (iii) integrare indirizzi che contribuiscono alla costruzione e al mantenimento della rete ecologica regionale.

Si tratta delle **Linee guida** per la pianificazione e la progettazione di azioni volte alla valorizzazione del territorio regionale del PPR, di cui si è preso atto con Decreto Dirigenziale n. 314 del 15 novembre 2024, costituite da tre documenti:

a. **Linee guida per le aree della dispersione insediativa e per le aree del periurbano**, nate come strumento di riferimento per i decisori in materia di governo del territorio, ma anche per i trasformatori del territorio stesso, ai fini della tutela del territorio minacciato dall'espansione urbana incontrollata e della valorizzazione delle aree agricole, delle aree naturali e degli insediamenti periurbani, mediante l'attivazione di politiche agro-urbane che riconoscono il periurbano come opportunità per la città e per i cittadini, soprattutto se gestito dall'agricoltura e dai nuovi soggetti rurali che lo abitano e lo producono nell'epoca della transizione ecologica;

b. **Linee guida per l'integrazione delle infrastrutture con il paesaggio**, nate come strumento di riferimento per i decisori in materia di governo del territorio, ma anche per i trasformatori del territorio stesso, ai fini del mantenimento e del ripristino degli equilibri ambientali e della costruzione di nuovi paesaggi di qualità connessi alle infrastrutture, conferendo connotazione paesaggistica e ambientale a queste ultime, pensandole da destruttrici a costruttrici di nuovo paesaggio;

c. **Linee guida per la progettazione della rete ecologica**, nate come strumento di riferimento per i decisori in materia di governo del territorio, ma anche per i trasformatori del territorio stesso, ai fini della costruzione della rete ecologica regionale e, quindi, della conservazione degli habitat e della loro qualità ambientale, della permanenza delle connessioni ecologiche, della riqualificazione delle aree naturali, compromesse, degradate e frammentate, riconoscendo il ruolo ecologico a tutto il territorio regionale, comprese le aree urbane e periurbane.

Le tre linee guida suddette possono trovare applicazione nella pianificazione locale o in sede di adeguamento alla pianificazione paesaggistica come strumenti di accompagnamento alle decisioni, proponendosi come uno strumento di tipo orientativo dialogico e non prescrittivo, finalizzato a fornire supporti a più livelli della pianificazione: alla scala dei piccoli centri, agli strumenti urbanistici esecutivi, agli aspetti caratterizzanti le forme del territorio, nei contesti dei progetti micro-urbani, specialmente negli spazi geografici a maggiore dinamica trasformativa, nei luoghi della cosiddetta città diffusa e della dispersione insediativa.

1.2. Gli strumenti di riferimento: PPR, PTR e Linee guida per il Paesaggio in Campania

Come suddetto, le linee guida per il paesaggio traducono l'apparato normativo, con carattere di obbligatorietà, presente negli strumenti di pianificazione, in indicazioni e raccomandazioni; quindi, è fondamentale che esse si relazionino in maniera diretta con questi piani o regolamenti.

Le **linee guida per la Campania** nascono come strumento operativo che fornisce indicazioni specifiche per l'applicazione del **Piano Paesaggistico Regionale (PPR)** che, quindi, costituisce il principale strumento di riferimento, a cui si aggiunge il **Piano Territoriale Regionale (PTR)**, che orienta lo sviluppo del territorio regionale, e, in particolare, le **Linee guida del Paesaggio** introdotte dal PTR stesso.

Le linee guida prodotte nell'ambito del PPR della Campania approfondiscono i contenuti di questo piano, utilizzando lo stesso lessico e le stesse definizioni, ma arricchendone, grazie alla scala di maggior dettaglio, gli elementi riconosciuti e i sistemi di relazioni.

a. Il **Piano Paesaggistico Regionale della Campania** (PPR), il cui preliminare è stato approvato con DGR n. 560 del 12 novembre 2019, costituisce, ai sensi del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del Paesaggio", il quadro di riferimento prescrittivo per le azioni di tutela e valorizzazione del paesaggio campano e il quadro strategico delle politiche di trasformazione sostenibile del territorio in Campania, improntate alla salvaguardia del valore paesaggistico dei luoghi.

Il PPR ha come obiettivo prioritario la **promozione della qualità del paesaggio in ogni parte del territorio regionale**; pertanto, si pone le seguenti finalità:

- indicare il percorso metodologico,
- definire l'inquadramento strutturale delle risorse fisiche, ecologico-naturalistiche, storico-culturali e archeologiche e antropico-insediative,
- definire le strategie per il paesaggio in Campania, esprimendo indirizzi di merito per la pianificazione di area vasta e comunale;
- definire adeguati quadri prescrittivi per la tutela dei beni paesaggistici.

Il piano si fonda su **8 principi base** (i) sostenibilità; (ii) qualificazione dell'ambiente di vita; (iii) minor consumo del territorio e recupero del patrimonio esistente; (iv) sviluppo endogeno; (v) sussidiarietà;

(vi) coerenza dell'azione pubblica; (vii) sensibilizzazione; (viii) partecipazione e consultazione.

Gli obiettivi primari perseguiti dal PPR sono:

1. tutelare, salvaguardare e valorizzare i **paesaggi e le loro storiche vocazioni**;
2. contrastare il **consumo di suolo**;
3. favorire **progetti di sviluppo sostenibili**;
4. rivitalizzare i **borghi**, presenti soprattutto nelle aree interne e costiere;
5. sostenere i processi di rigenerazione urbana **delle periferie**;
6. promuovere la **qualità architettonica e urbanistica** degli interventi;
7. riqualificare le **aree compromesse e degradate**, anche con azioni di demolizione e/o delocalizzazione.

Le finalità perseguite dal PPR sono ulteriormente declinate negli obiettivi generali e specifici del quadro strategico.

In particolare, gli **obiettivi primari per ciascun sistema** sono i seguenti:

- SISTEMA FISICO: i) salvaguardia del sistema fisico; ii) pianificazione dei sistemi fisici; iii) gestione degli ambienti fisici;
- SISTEMA NATURALISTICO: i) Salvaguardia delle risorse naturali; ii) pianificazione dei territori naturali e seminaturali; iii) gestione dei territori naturali e seminaturali;
- SISTEMA RURALE: i) salvaguardia delle risorse rurali; ii) pianificazione dei territori rurali in chiave di sviluppo sostenibile; iii) gestione dei territori rurali;
- SISTEMA STORICO-CULTURALE: i) salvaguardia delle risorse storico-culturali; ii) pianificazione dei territori e delle componenti storico-culturali; iii) gestione delle componenti storico-culturali;
- SISTEMA INSEDIATIVO: i) Salvaguardia del paesaggio insediativo; ii) pianificazione dei territori insediativi in chiave paesaggistica; iii) gestione dei sistemi insediativi.

Gli obiettivi strategici del piano, derivanti dagli obiettivi primari suddetti, sono riportati nella tabella.

In generale, il quadro strategico del PPR si fonda su **tre dispositivi strategici** (i) valorizzazione; (ii) salvaguardia; (iii) tutela. Ciascuno di essi rimanda rispettivamente a tre differenti tipologie di disciplina d'uso: i) indirizzi; ii) direttive; iii) prescrizioni.

* PPR Campania Preliminare – Relazione generale.

Gli ambiti paesaggistici si correlano a **cinque linee strategiche a scala regionale**, individuate già dal Piano Territoriale Regionale (PTR):

- LS.1 Costruzione della rete ecologica e difesa della biodiversità
- LS.2 Valorizzazione e sviluppo dei territori marginali
- LS.3 Salvaguardia e riqualificazione dei contesti paesistici di eccellenza
 - LS.3.1 La fascia costiera
 - LS.3.2 Le isole
 - LS.3.3 Le morfologie vulcaniche
- LS.4 Salvaguardia e Valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio
 - LS.4.1 Valorizzazione delle identità locali attraverso le caratterizzazioni del paesaggio culturale e insediato
 - LS.4.2 Qualificazione della leggibilità dei beni paesaggistici di rilevanza storico-culturale
 - LS.4.3 Valorizzazione dei sistemi di beni archeologici e delle testimonianze della storia locale
- LS.5 Attività produttive
 - LS.5.1 Recupero delle aree dismesse e in via di dismissione
 - LS.5.2 Rischio attività estrattive
 - LS.5.3 Attività produttive per lo sviluppo agricolo
 - LS.5.4 Attività per lo sviluppo turistico

Le strategie del piano per la valorizzazione del paesaggio si attuano attraverso specifici programmi d'intervento che sottendono fondamentalmente progetti di rigenerazione territoriale: i **"programmi integrati di valorizzazione per lo sviluppo del territorio"**, destinati allo sviluppo locale che vede coinvolte direttamente le amministrazioni locali. Questi programmi sono rivolti fondamentalmente alla rigenerazione territoriale e allo sviluppo territoriale di ambiti di area vasta in chiave di risoluzione del degrado ambientale che riverbera negativamente gli effetti sugli altri territori limitrofi. I tratti caratterizzanti sono la lotta all'abusivismo edilizio, la sicurezza civica, la tutela e la manutenzione del territorio. Nell'ambito di tale processo, fermo restando il ruolo della Regione e del Mibac, per quanto di competenza, la funzione dei Comuni è quella di costruire i contenuti di un eventuale accordo istituzionale. Si tratta di disegnare le linee di sviluppo, di individuare i soggetti pubblici e privati da coinvolgere, di tracciare una "road map" delle diverse azioni di tutela, risanamento, di trasformazione, di controllo e di valorizzazione del territorio.

² PPR Campania Preliminare – Relazione generale.

b. Piano Territoriale Regionale

Il **Piano Territoriale Regionale (PTR)** è approvato dalla Regione Campania con L.R. n.13/2008, al fine di garantire la coerenza degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale, in attuazione della legge regionale n. 16/2004; esso è introdotto in coerenza con gli obiettivi fissati dalla programmazione nazionale e con i contenuti della programmazione socio-economica regionale. Il PTR si propone come un piano d'inquadramento, d'indirizzo e di promozione di azioni integrate.

Esso si articola in un "Documento di Piano", costituito da **5 Quadri Territoriali di Riferimento** utili ad attivare una pianificazione d'area vasta concertata con le realtà provinciali: (i) Le reti; (ii) gli ambienti insediativi; (iii) I Sistemi Territoriali di Sviluppo; (iv) I Campi Territoriali Complessi; (v) indirizzi per le intese intercomunali e buone pratiche di pianificazione.

Attraverso il PTR, la Regione, nel rispetto degli obiettivi generali di promozione dello sviluppo sostenibile e di tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio ed in coordinamento con gli indirizzi di salvaguardia già definiti dalle amministrazioni statali competenti e con le direttive contenute nei vigenti piani di settore statali, individua:

- gli obiettivi di assetto e le linee principali di organizzazione del territorio regionale, le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione;
- i sistemi infrastrutturali e le attrezzature di rilevanza sovraregionale e regionale, gli impianti e gli interventi pubblici dichiarati di rilevanza regionale;
- gli indirizzi e i criteri per la elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e per la cooperazione istituzionale.

Il PTR definisce: a) il quadro generale di riferimento territoriale per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, come definite dall'articolo 2 e connesse con la rete ecologica regionale, fornendo criteri e indirizzi anche di tutela paesaggistico-ambientale per la pianificazione provinciale; b) gli indirizzi per lo sviluppo sostenibile e i criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio, nel rispetto della vocazione agro-silvo-pastorale dello stesso; c) gli elementi costitutivi dell'armatura territoriale a scala regionale, con riferimento alle grandi linee di comunicazione viaria, ferroviaria e marittima, nonché ai nodi di interscambio modale per persone e merci, alle strutture aeroportuali e portuali, agli impianti e alle reti principali per l'energia e le telecomunicazioni; d) i criteri per l'individuazione, in sede di pianificazione provinciale, degli ambiti territoriali entro i

SISTEMA FISICO	Obiettivo strategico 1 - Conservazione dei patrimoni fisici, geomorfologici e litologici integrando la valorizzazione delle identità fisico-morfologiche Obiettivo strategico 2 - Interventi per la difesa e la mitigazione degli impatti dei rischi naturali e antropici per una valorizzazione in chiave paesaggistica del sistema fisico Obiettivo strategico 3 - Analisi e valutazione dei processi di trasformazione del sistema fisico ai fini di un sostenibile governo del territorio
SISTEMA NATURALISTICO	Obiettivo strategico 1 - Conservazione degli habitat con elevati livelli di qualità ambientale garantendone l'accessibilità Obiettivo strategico 2 - Riqualificazione ambientale delle zone degradate o compromesse e delle criticità ambientali nelle zone di pregio e di potenzialità ambientale Obiettivo strategico 3 - Riorganizzazione dell'accessibilità emessa in rete dei paesaggi naturalistici per una loro fruizione sostenibile
SISTEMA RURALE	Obiettivo strategico 1 - Conservazione dei territori rurali e del loro assetto incentivando le produzioni agricole di qualità Obiettivo strategico 2 - Ricostruzione di nuovi assetti paesaggistici dei territori rurali Obiettivo strategico 3 - Promozione della multifunzionalità del territorio rurale e aperto, come capacità di produrre un flusso di beni e servizi utili alla collettività
SISTEMA STORICO-CULTURALE	Obiettivo strategico 1 - Conservazione del patrimonio storico, archeologico e culturale finalizzata ad una valorizzazione e fruizione sostenibile Obiettivo strategico 2 - Riqualificazione del patrimonio storico-archeologico quale bene comune Obiettivo strategico 3 - Promozione dei paesaggi antichi e storici per una loro valorizzazione sostenibile
SISTEMA INSEDIATIVO	Obiettivo strategico 1 - Conservazione integrata dei tessuti insediativi identitari finalizzata al loro sviluppo in chiave sostenibile Obiettivo strategico 2 - Riqualificazione integrata dei tessuti insediativi e recupero delle aree produttive Obiettivo strategico 3 - Promozione di azioni di riequilibrio insediativo e di strategie progettuali di elevata qualità architettonica ed urbanistica

Tabella riepilogativa degli obiettivi strategici del PPR Campania

quali i comuni di minori dimensioni possono espletare l'attività di pianificazione urbanistica in forma associata; e) gli indirizzi per la distribuzione territoriale degli insediamenti produttivi e commerciali; f) gli indirizzi e i criteri strategici per la pianificazione di aree interessate da intensa trasformazione o da elevato livello di rischio; g) la localizzazione dei Siti Inquinati di Interesse regionale ed i criteri per la bonifica degli stessi; h) gli indirizzi e le strategie per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse culturali e paesaggistiche connesse allo sviluppo turistico ed all'insediamento ricettivo.

Esso si pone l'**obiettivo di uno sviluppo sostenibile** inteso come:

- tutela, valorizzazione e riqualificazione funzionale del territorio incentrata sul **minor consumo di suolo e sulla difesa del territorio agricolo**;
- difesa e recupero della diversità territoriale, sostenuti dalla **costruzione della rete ecologica** e da un assetto policentrico ed equilibrato, capace di rompere l'assetto gerarchizzato e squilibrato

esistente, assicurando una configurazione reticolare e armonica;

- prevenzione e superamento delle **situazioni di rischio ambientale**;
- integrazione degli insediamenti industriali e residenziali volta ad una complessiva **riqualificazione socioeconomica e ambientale**;
- miglioramento del sistema della mobilità, da garantire attraverso una **interconnessione** capace di realizzare l'integrazione delle diverse modalità di trasporto e un potenziamento ambientalmente compatibile³.

Nell'ambito del terzo Quadro Territoriale di Riferimento (Sistemi Territoriali di Sviluppo), propone una matrice strategica quale riferimento per la programmazione dello sviluppo locale.

Il PTR si fonda su sedici indirizzi strategici, riferiti a cinque aree tematiche, ponendo al centro della sua

³ PTR – Relazione.

strategia tre temi fondamentali, legati a tre **“immagini strategiche”**: (i) l'**interconnessione** come collegamento complesso, sia tecnico che socio-istituzionale, tra i sistemi territoriali di sviluppo e il quadro nazionale e internazionale, per migliorare la competitività complessiva del sistema regione, connettendo nodi e reti; (ii) la difesa della biodiversità e la costruzione della **rete ecologica regionale**, che parta dai territori marginali; (iii) il **rischio ambientale** in particolare quello vulcanico.

Accanto a questi tre temi generali, vengono evidenziati altri due temi complementari in qualche misura ai primi, che specificano il quadro strategico di riferimento in relazione alle caratteristiche dei diversi contesti territoriali della regione: (f) Assetto policentrico ed equilibrato; (g) Attività produttive per lo sviluppo economico regionale.

Gli indirizzi strategici generali sono:

- 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 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
 - E.1 Attività produttive per lo sviluppo- industriale
 - E.2 Attività produttive per lo sviluppo- agricolo- Sviluppo delle Filiere
 - E.2b Attività produttive per lo sviluppo- agricolo- Diversificazione territoriale
 - E.3 Attività produttive per lo sviluppo- turistico

c. **Le linee guida per il Paesaggio in Campania**
All'interno del PTR vengono introdotte le **“Linee guida per il Paesaggio in Campania”**, ossia un insieme di criteri e indirizzi, nonché una base metodologica e

strutturale utile per l'operatività della pianificazione provinciale e comunale. La Regione Campania si dota di questo strumento per poter applicare, all'interno del suo territorio, i principi della Convenzione Europea del Paesaggio e per attuare il nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituendosi come riferimento unitario per la pianificazione paesaggistica regionale.

Queste Linee guida, infatti, completano il quadro delle azioni strategiche previste da un PTR precedente all'entrata in vigore delle più recenti norme sul paesaggio e centrato, quindi, sulla **valorizzazione e la salvaguardia del patrimonio ambientale e naturalistico**, fondandosi sulla costruzione di una **“rete ecologica”**. In particolare, ampliano la linea strategica “B. Difesa e recupero della diversità territoriale”, concentrando le azioni per la rete ecologica in un unico filone (B1), conservando le linee di salvaguardia e sviluppo e dei territori marginali (B2) e di recupero delle aree dismesse e in via di dismissione (B5), ma introducendo l'interesse per i **contesti paesistici di eccellenza**, accompagnando alla fascia costiera già presente (B3. 1) anche specifiche linee di azione per le isole e per i contesti vulcanici (B3. 2, B3. 3) e, infine, articolando la linea strategica relativa alla **valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio** in tre politiche: valorizzazione delle Identità locali (B4. 1), leggibilità dei beni isolati o d'insieme di maggiore rilevanza (B4. 2) e “messa a sistema” in sede locale dei beni archeologici e storici.

Le “Linee guida per il Paesaggio in Campania” nascono, quindi, con lo scopo di: (f) adeguare la proposta di PTR e le procedure di pianificazione paesaggistica in Campania ai mutamenti legislativi internazionali (Convenzione Europa del Paesaggio) e nazionali (Codice dei beni culturali e del paesaggio - D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 come modificato dall'art. 14 del D.lgs. 24 marzo 2006 n. 157); (g) definire direttive, indirizzi ed approcci operativi per una effettiva e coerente attuazione, nella pianificazione provinciale e comunale, dei principi di sostenibilità, di tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, del paesaggio, dello spazio rurale e aperto e del sistema costiero, contenuti nella legge L.R. 16/04 “Norme sul governo del territorio”; (h) dare risposta alle osservazioni avanzate nelle Conferenze provinciali di pianificazione, richiedenti l'integrazione della proposta di PTR con un quadro di riferimento strutturale, supportato da idonee cartografie, con valore di status del territorio regionale.



Vista aerea dell'urbanizzato di Salerno.

In particolare, le Linee guida suddette:

- forniscono criteri ed indirizzi di **tutela, valorizzazione, salvaguardia e gestione del paesaggio** per la pianificazione provinciale e comunale, finalizzati alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, come indicato all'art. 2 della L.R. 16/04;
- definiscono il quadro di coerenza per la definizione nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP) delle disposizioni in materia

paesaggistica, di difesa del suolo e delle acque, di protezione della natura, dell'ambiente e delle bellezze naturali, al fine di consentire alle province di promuovere, secondo le modalità stabilite dall'art. 20 della citata L.R. 16/04, le intese con amministrazioni e/o organi competenti;

- definiscono gli indirizzi per lo **sviluppo sostenibile** e i criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio, in attuazione dell'art. 13 della L.R. 16/04.

⁴ PTR - “Linee guida per il Paesaggio in Campania”.



1.3. il rapporto delle Linee guida con il PPR: obiettivi generali ed obiettivi operativi e di qualità territoriale e paesaggistica

Il PPR definisce le strategie generali di tutela e valorizzazione del paesaggio a livello regionale e le sue Linee Guida sono lo strumento operativo che

dettaglia e specifica, attraverso le indicazioni, come queste strategie devono essere applicate. Le Linee Guida, quindi, sono uno **strumento integrato al PPR**, per facilitare l'attuazione e garantire interventi sul territorio che siano coerenti con i principi fissati nello strumento sovraordinato. In particolare, le linee guida del PPR Campania recepiscono tutti gli **obiettivi strategici** del piano pa-

SISTEMA	PPR OBIETTIVO STRATEGICO	LINEE GUIDA		
		DISPERSIONE INSEDIATIVA E PERURBANO	INFRASTRUTTURE	RETE ECOLOGICA
SISTEMA FISICO	Obiettivo strategico 1 - Conservazione del patrimonio storico, geografico, geomorfologico e litologico integrando la valorizzazione delle identità fisico-morfologiche		X	X
	Obiettivo strategico 2 - Interventi per la difesa e la mitigazione degli impatti dei rischi naturali e antropici per una valorizzazione in chiave paesaggistica del sistema fisico		X	X
	Obiettivo strategico 3 - Analisi e valutazione dei processi di trasformazione del sistema fisico ai fini di un sostenibile governo del territorio			X
SISTEMA NATURALISTICO	Obiettivo strategico 1 - Conservazione degli habitat con elevati livelli di qualità ambientale garantendone l'accessibilità		X	X
	Obiettivo strategico 2 - Riqualificazione ambientale delle zone degradate o compromesse e delle criticità ambientali nelle zone di pregio e di potenzialità ambientale		X	X
SISTEMA RURALE	Obiettivo strategico 3 - Riorganizzazione dell'accessibilità e messa in rete dei paesaggi naturalistici per una loro fruizione sostenibile		X	X
	Obiettivo strategico 1 - Conservazione dei territori rurali e del loro assetto incentivando le produzioni agricole di qualità	X	X	X
	Obiettivo strategico 2 - Riqualificazione di nuovi assetti paesaggistici dei territori rurali	X		X
SISTEMA STORICO-CULTURALE	Obiettivo strategico 3 - Promozione della multifunzionalità del territorio rurale e aperto, come capacità di produrre un flusso di beni e servizi utili alla collettività	X		
	Obiettivo strategico 1 - Conservazione del patrimonio storico, archeologico e culturale finalizzata ad una valorizzazione e fruizione sostenibile		X	
	Obiettivo strategico 2 - Riqualificazione del patrimonio storico-archeologico quale bene comune		X	
SISTEMA INSEDIATIVO	Obiettivo strategico 3 - Promozione dei paesaggi antichi e storici per una loro valorizzazione sostenibile		X	
	Obiettivo strategico 1 - Conservazione integrata dei tessuti insediativi finalizzata al loro sviluppo in chiave sostenibile	X	X	
	Obiettivo strategico 2 - Riqualificazione integrata dei tessuti insediativi e recupero delle aree produttive	X	X	X
	Obiettivo strategico 3 - Promozione di azioni di riequilibrio insediativo e di strategie progettuali di elevata qualità architettonica ed urbanistica	X	X	

Tabella riepilogativa delle linee guida e dei corrispondenti obiettivi strategici del PPR Campania

esaggistico, concorrendo, direttamente o indirettamente, al loro raggiungimento; alcuni di questi obiettivi costituiscono scopo primario per la specifica linea guida, mentre altri rappresentano obiettivi secondari, a cui comunque fanno riferimento in maniera marginale. Le linee guida riguardano principalmente il **sistema rurale, quello insediativo e quello naturalistico**, senza trascurare, però, il sistema fisico e quello storico-culturale (così come definiti dal PPR). In sintesi:

- le **Linee guida sulle aree della dispersione insediativa e sulle aree del periurbano** concorrono a: (a) contenere il consumo di suolo; (b) tutelare le risorse fisico-naturalistiche, storico-culturali, simboliche, ecc. esistenti; (c) salvaguardare i beni paesaggistici; (d) garantire la qualità socio-economica dei territori.
- le **Linee guida per l'integrazione delle infrastrutture con il paesaggio** concorrono a: (a) evitare l'ulteriore frammentazione del paesaggio; (b) tutelare le risorse fisico-naturalistiche, storico-culturali, simboliche, ecc. esistenti; (c) contenere il consumo di suolo e "effetto calamita" che le infrastrutture hanno nei confronti dei nuovi insediamenti.
- le **Linee guida per la progettazione della rete ecologica** concorrono a: (a) interconnettere i diversi habitat e ambiti territoriali; (b) conservare, riqualificare e costruire i paesaggi regionali; (c) contenere il consumo di suolo e la frammentazione.

Si riporta nella tabella un riepilogo degli obiettivi del PPR e il riferimento alle singole linee guida.

Le linee guida recepiscono gli obiettivi generali del PPR e mirano a raggiungerli, quindi, in maniera parti-

colare quelli che sono gli **obiettivi di qualità paesaggistica** individuati dal quadro strategico del piano; ciò conferisce a ciascuna linea guida degli specifici obiettivi operativi.

In particolare, le **Linee guida per le aree della dispersione insediativa e per le aree del periurbano**, hanno come obiettivi operativi: qualificare il rapporto tra i vari elementi del paesaggio periurbano (insediamento, spazio aperto e infrastrutture), riqualificare i margini urbani e i paesaggi delle urbanizzazioni diffuse, puntando anche a favorire un risanamento idrogeologico del territorio, salvaguardare gli spazi aperti e a conservare e/o costruire connessioni ecologiche e sociali.

Le **Linee guida per l'integrazione delle infrastrutture con il paesaggio** mirano, invece, operativamente a conservare i caratteri morfologici, percettivi e identitari del paesaggio (fluviali, lacustri, costieri; agricoli, urbani, periurbani) mantenendo le connessioni ecologiche e favorendo la deframmentazione, oltre che tutelare i beni a carattere naturalistico e storico-culturale.

Infine, le **Linee guida per la progettazione della rete ecologica**, hanno l'obiettivo operativo di conservare i caratteri morfologici, percettivi e identitari del paesaggio (fluviali, lacustri, costieri; agricoli, urbani, periurbani), mantenendo e riqualificando le aree naturali e gli elementi di connessione ecologica, favorendo anche il mantenimento di varchi verdi urbani, ma puntando anche al potenziamento del ruolo ecologico del mosaico agricolo e al ripristino ecologico delle aree degradate e compromesse.

Per approfondire il quadro degli obiettivi di qualità paesaggistica di ciascuna linea guida si rimanda alle specifiche linee guida, in versione integrale.

—
* Per consultare le linee guida integrali, scansionare il QR Code a p. 7.

1.4. Approccio e note metodologiche

La costruzione delle Linee guida del PPR della Campania, sottende un vero e proprio stravolgimento di visuale, un **"reframing"**, in cui, attraverso un uso bilanciato tra cornice risultato e cornice problema, si cerca di cambiare la percezione di ogni singolo tema, cercando di "reincominciare" in una nuova visione, spostando il modo di osservare, analizzare e, quindi, progettare il territorio in oggetto.

In particolare, nelle **Linee guida per le aree della dispersione insediativa e per le aree del periurbano**, il cambio di prospettiva del periurbano deriva dalla constatazione del **valore dello spazio agricolo interstiziale**, come quello della conurbazione Napoli-Caserta-Salerno, in termini di sostenibilità, intendendola sia in termini produttivi, essendo un'agricoltura intensiva e pregiata, sia in termini ambientali, in quanto protegge le risorse naturali lasciando i suoli permeabili, ma anche e soprattutto in termini sociali, poiché l'agricoltura è sempre più praticata da giovani generazioni, fortemente motivate e predisposte all'innovazione e sperimentazione e alla creatività. Essa si caratterizza per alcuni elementi problematici, ridisegnando una geografia critica tra periferie, dispersione e spazio agricolo di prossimità, riconfigurando una nuova metafora generativa per la città del XXI secolo, come lo erano state all'inizio del secolo scorso per le grandi conurbazioni europee, le *green belt*, le *randstad*, i *finger plan*, le *garden city*. In altri termini, si tratta di inventare politiche e forme che sostengono e producono la dimensione che possiamo definire agro-urbana perché è prodotta contestualmente dalla città e dalla campagna. Il termine **agro-urbano** è di solito associato a territori ibridi, spesso localizzati in aree periferiche ai centri urbani, in cui si ritrovano elementi tipici dell'urbano e del rurale esito di progetti che cercano di rinforzare il legame tra la domanda urbana di beni e servizi e l'agricoltura. Obiettivo dei progetti agro-urbani è **garantire uno sviluppo più sostenibile dei territori soggetti alla pressione urbana**, da un lato limitando il consumo di suolo e dall'altro ritrovando un rinnovato ruolo per un'agricoltura inclusiva e multifunzionale. Il termine rimanda, quindi, sia all'attività produttiva orientata al mercato delle aziende agricole sia all'attività svolta da altri soggetti (agricoltura amatoriale, di comunità, ecc.) e disegna un quadro complesso e articolato di attività, a volte difficilmente comprimibili in definizioni nette: agricoltura produttiva professionale, agricoltura familiare specializzata, agricoltura di necessità e agricoltura multifunzionale.

Di conseguenza, gli strumenti posti in essere dalle politiche ai suoi vari livelli hanno caratteristiche e dimensioni differenti e tengono conto anche della pluralità di soggetti potenzialmente coinvolti. Vista la prossimità di attività non sempre compatibili con quella agricola, perché potenzialmente o direttamente dannose, le aree periurbane sono anche sottoposte a molteplici pressioni, che richiedono interventi che vanno oltre il semplice sostegno economico alle imprese agricole: sono infatti necessarie strategie complessive per una diffusa e corretta gestione degli ambienti naturali e delle loro risorse. D'altra parte, la commistione con altre attività costituisce una delle caratteristiche principali dell'agricoltura urbana: essa è parte integrante del sistema socio-economico ed ecologico urbano ed utilizza le risorse urbane materiali (terra, strutture, logistica, rifiuti organici urbani, ecc.) e immateriali (umane, culturali, sociali, organizzative, ecc.), con differenze che variano da città a città in funzione innanzitutto degli attori coinvolti, ma anche del tipo di attività realizzata, della scala di produzione e della destinazione del prodotto.

Le funzioni dell'agricoltura nelle aree urbane sono riconosciute in documenti e atti internazionali, ma non sempre sono trattate in modo coordinato nelle politiche europee, nazionali e regionali. Tuttavia sembra ormai condivisa, da diverse politiche, la tesi che **uno sviluppo sostenibile può basarsi solo su un equilibrio tra i territori agricoli e urbani attraverso uno sviluppo territoriale integrato**.

La declinazione delle politiche che attivano e rinforzano le interrelazioni tra città e campagna, tra produzione e consumo, tra territori urbani e agricoli non sempre hanno un obiettivo agro-urbano esplicito, ma possono influire positivamente e negativamente sullo sviluppo dell'agricoltura nelle aree urbane. Questi territori, all'interno di una visione paesaggistica come **luogo istituzionale per una mixité politica e gestionale**, si predispongono a diventare laboratori agro-sociali di dimensioni variabili in relazione alla qualità dei luoghi e al valore del contesto che si andrà nel tempo a meglio dettagliare, soprattutto nel passaggio dalla scala regionale a quella locale: spazi con caratteristiche che derivano dalle dimensioni, dalle condizioni di continuità e frammentazione, territori che si accostano ad aree metropolitane ad alta densità e urbanizzazione, spazi periurbani tra periferie di città medie e piccole, che gravitano tra loro piuttosto che con il centro; territori con livelli elevati di inquinamento dovuti a forti prelievi della falda, limitrofi a quartieri con disagio sociale che rendono più complessa la possibilità di recupero e ripristino

della sostenibilità ecologica e sociale; territori che ospitano aree di tutela naturalistica ad elevata biodiversità, Siti di interesse comunitario, attraversati da sistemi fluviali, aree di tutela archeologica e beni culturali diffusi; territori dove un'analisi attenta ritrova paesaggi culturali con retaggi di antiche pratiche di coltivazione e cultivar ad elevato valore di biodiversità, prodotti da un'agricoltura tradizionale che sopravvive inaspettatamente; spazi abitati da comunità di cura, dove prolifica l'associazionismo, dove i livelli di partecipazione sono elevatissimi e particolarmente attivi nel sociale, dove si praticano forme di cittadinanza attiva e associazionismo no profit.

Per quanto riguarda le **Linee guida per l'integrazione delle infrastrutture con il paesaggio**, si evidenzia, invece, come la maggior parte dei progetti stradali si limita, per lo più, allo studio del nastro di territorio strettamente necessario e funzionale alla realizzazione dell'infrastruttura e, disegnando tracciati nei territori "di mezzo" che, al pari di quelli immaginari, non esistono, nega le esigenze, le aspettative e la prospettiva di chi guarda la strada dall'esterno. Una limitazione che impedisce di cogliere suggerimenti e sollecitazioni dai luoghi attraversati e che non consente al progetto di concepire la **strada come elemento del paesaggio** che, spesso, è "forzato" e scomodato da interventi indifferenti al territorio, che è spezzato nell'unitarietà della sua storia, del suo assetto e dei suoi significati.

Per migliorare l'efficacia del progetto stradale occorre acquisire la consapevolezza che la strada è parte integrante di un organismo vivo e pulsante, che possiede una struttura, delle funzioni, delle dinamiche, un equilibrio, un senso, dei soggetti che ne rappresentano lo spirito. Solo così le trasformazioni del territorio indotte dalla realizzazione di nuove infrastrutture o dalla riqualificazione di quelle esistenti, non saranno più fatti ineluttabili, conseguenze di un malinteso senso dello sviluppo, ma diventeranno concrete occasioni per definire nuove qualità e nuove possibilità economiche e di fruizione dei territori attraversati.

Come esiste una molteplicità di tipi di paesaggio, esiste una gamma estesa di tipologie di strade, e, conseguentemente, di funzioni e ruoli che esse possono efficacemente svolgere. Dall'incrocio dei loro caratteri possono nascere e svilupparsi scenari e opportunità del tutto inesplicati.

Il progetto stradale, così come qualunque altro progetto di trasformazione, diventa occasione per una riflessione sul paesaggio, un paesaggio in grado di rispondere alle aspettative di miglioramento espres-

se dalla società campana, in particolare, dalle comunità locali, che, come ci avverte la Convenzione Europea del Paesaggio, "non possono più accettare di subire i loro paesaggi, quale risultato di evoluzioni tecniche ed economiche decise senza di loro". Un approccio che risponda alla necessità di appartenenza espressa da comunità sempre più disorientate da un crescente sradicamento territoriale prodotto da processi di trasformazione incontrollata che si manifestano attraverso: il disordine territoriale, conseguenza della dispersione insediativa, la perdita di identità del territorio rurale e dei centri urbani, la mancanza del senso di appartenenza e del significato dei luoghi, l'assenza di diversità paesaggistica e biologica, la progressiva perdita di qualità del paesaggio del quotidiano.

La Campania, per la sua natura di collegamento sull'asse tirrenico e per le numerose vie di penetrazione della trasversale appenninica est-ovest, ha una densità di strade, di antico impianto anche, che hanno costituito in passato l'armatura urbana della regione. A questa rete si è nel tempo aggiunta la rete di strade di potenziamento della portata odierna prodotta dalla elevata densità abitativa dell'area metropolitana sull'asse Napoli-Caserta-Salerno. La rete infrastrutturale si suddivide, quindi, in una gerarchia semplice e poco articolata che implica un livello alto, costruito, sia per la mobilità su strada sia per il trasporto pubblico, da infrastrutture di grande capacità che consentano elevate velocità commerciali (come l'autostrada), a cui si affianca un livello basso, costruito dalla fittissima rete capillare, inclusa entro le maglie della rete di più basso livello e che ne costruisce lo sfondo della distribuzione nelle maglie della dispersione abitativa, in modo analogo per il trasporto pubblico. Le relazioni del territorio di questi progetti dovrebbero essere impegnate a integrare, con maggior cura, la costruzione dei progetti di maggior impatto al livello alto della gerarchia con il funzionamento del livello inferiore, ovvero dove si interrono gran parte delle numerose connessioni tra le diverse parti del territorio, modificando spesso in modi sostanziali i paesaggi coinvolti. La rete maggiore potrebbe avere conseguenze sulle trasformazioni sui diversi paesaggi che connotano il territorio Campano e, in ultima istanza, sull'economia e sulla società campana.

La domesticazione delle grandi opere infrastrutturali e la costruzione di una rete infrastrutturale capillare, entrambi attenti alla costruzione di un significativo progetto di suolo, riconoscono nel complesso

delle infrastrutture della mobilità uno dei principali spazi pubblici della città e dei territori contemporanei. Spazi del pubblico, dove si sta in pubblico, che fa rientrare nei territori della strada gran parte dello spazio abitabile nel quale trascorriamo molte ore della giornata, molti momenti della vita delle persone: l'infrastruttura della mobilità, la strada, il vagone della metropolitana, il treno, l'autostrada e la stazione di servizio. Una serie di domande più variegata della risoluzione di problemi della circolazione e della semplice funzionalità oppure l'ottimizzazione del rapporto tra distanze e percorribilità. Inoltre, il cambiamento climatico e molte congiunture internazionali invitano sempre più impellentemente a riflettere sullo scenario dell'esaurirsi di alcune fonti di energia e del modificarsi in modi radicali delle nostre abitudini di vita, le cui esplorazioni richiedono che la città del trasporto pubblico possa essere di nuovo garantita a parità di prestazioni di comfort per i cittadini con notevoli riduzioni del costo per la mobilità che il paese sostiene.

Infine, nelle **Linee guida per la progettazione della rete ecologica** si guarda alla rete ecologica non come mero sistema di interconnessione delle aree naturali protette, ma come un **sistema integrato, polivalente** che include anche lo spazio agricolo, quello urbano e quello periurbano. Infatti, il sistema della continuità ambientale non coincide necessariamente con il sistema delle eco-connessioni che riguardano le diverse specie della flora e della fauna, soprattutto se si pensa alle grandi trasformazioni antropiche realizzate a partire dall'ultimo sessantennio; infatti, infrastrutture della mobilità di grande traffico e forme insediative disperse rappresentano le barriere al movimento degli esseri viventi, umani e non umani, e costituiscono tutto quello che interrompe la continuità ambientale. Il concetto di **bio-permeabilità** è un passaggio essenziale per avere la minima garanzia futura a poter consentire la mobilità all'interno del mondo vivente. Quindi, molto importante diventa il passaggio dal concetto di rete a quello più corretto di **areale di percolazione**⁶ e, quindi, dal concetto di rete ecologica a quello di **ecomuseo**, un concetto

⁶ B. Secchi, 2012, Infrastrutture per la mobilità. La costruzione della città metropolitana. Ragioni di una ricerca. In P. Pellegrino, *On mobility. Riconcettualizzazioni della mobilità nella città diffusa*. SE Marsilio UAN.

⁷ Forman R.T., "Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions", Published by Cambridge University Press, 1995.

⁸ Forman R.T., "Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions", Published by Cambridge University Press, 1995; Forman, R. T. T., "road ecology's promise: What's around the bend?" *Environment* 46, 2004.

poco conosciuto nell'ambiente ecologico ma molto più praticato nella pianificazione ambientale.

La Campania è una delle regioni europee con la più elevata diversità paesaggistica, biologica e culturale; nonostante l'enorme urbanizzazione avvenuta, soprattutto nell'ultimo sessantennio, più del 90% del territorio regionale è ancora costruita da aree coltivate, da boschi, da pascoli e da aree naturali che, nel loro insieme, compongono un mosaico paesaggistico di straordinario valore. Il lavoro è stato l'elemento che ha costruito i territori della Campania; **Terra del Lavoro**, si chiama, infatti la grande pianura casertana, come pure gran parte del paesaggio campano è territorio rurale e dell'agricoltura, che costituiscono un elemento fondamentale nella costruzione di una rete ecologica polivalente.

Le strategie comunitarie relative alle infrastrutture blu e verdi che, da tempo, sollecitano di conservare e rafforzare il capitale naturale presente in Europa, hanno evidenziato come i **paesaggi rurali costituiscono l'infrastruttura ambientale** in grado di fornire servizi ecosistemici con un ruolo di **rete ecologica multifunzionale**. Essi, infatti, svolgono ruoli strategici nell'ambito della politica di conservazione della biodiversità e dei cambiamenti climatici, operando dentro molteplici aspetti, quali: mantenimento dei cicli idrologici e dei processi di produzione della risorsa idrica, consumo di suolo, tutela delle risorse biogenetiche, agricoltura sociale, sicurezza alimentare ed equità nella distribuzione e approvvigionamento del cibo. Le **infrastrutture verdi** costituiscono una fondamentale trama storica di valori storico-patrimoniali e una risorsa culturale, sociale ed ecologica per lo sviluppo a base locale e la promozione di economie legate alla produzione di nuovi modelli di consumo e di crescita e nuovi stili di vita.

Quella da proporre è, dunque, una simultanea **valorizzazione delle componenti ambientali, culturali e socio-economiche del sistema locale** così da far coincidere l'infrastrutturazione verde del territorio con la rete di connettività economica. Come affermato da Roberto Gambino, «la realtà ambientale deve essere pensata come una **rete di reti**», formata da una molteplicità (teoricamente infinita) di reti diverse per scala, ampiezza e natura. Così, le reti ecologiche vanno oltre le funzioni strettamente ecologiche e la **connettività non si riferisce solo ai canali biotici ma anche alle fasce di continuità paesistica, ai percorsi storici (strade, trazzere, collegamenti antichi), ai canali di fruizione visiva, ai sentieri pedonali, ciclabili ed equestri, ecc.** Quindi, la rete ecologica è da intendersi sia come connessione tra gli elementi di

naturalità che come strumento per una trasformazione ecologica complessiva del territorio.

Fondamentale è allargare anche l'ambito spaziale di azione delle reti ecologiche, oltre al campo applicativo, superando, quindi, la mera interconnessione delle sole aree protette istituzionali che tende a rimarcare l'insularizzazione delle aree naturali. È necessario, quindi, che la rete ecologica includa l'ambito agricolo, quello urbano e periurbano (che costituiscono i contesti che producono i maggiori cambiamenti ambientali, in termini di distruzione di risorse non rinnovabili, di emissioni inquinanti, di alterazioni irreversibili dei metabolismi territoriali), favorendo, quindi, un'agricoltura più sostenibile, il "greening" delle città, gli elementi di naturalità diffusa, ecc. che diventano azioni integranti della realizzazione delle reti ecologiche.¹² Pertanto, è fondamentale assecondare l'approccio, evolutosi nel tempo rispetto ai primi modelli, che include il tema della conservazione anche del territorio "non protetto", oltre a quello già istituzionalizzato. È ormai accertato che la conservazione della biodiversità è di fondamentale importanza per la tutela e valorizzazione del paesaggio nel suo complesso, associando alla conservazione e tutela di parchi, riserve naturali, SIC, ecc. anche una gestione del territorio che li circonda, sia esso naturale o artificiale. Da qui, la necessità di un "approccio integrato della naturalità diffusa", in cui il miglioramento degli ecosistemi prevale rispetto alla conservazione puntuale di habitat e specie.¹³

Come evidenziato dal PTR della Regione Campania, importanti contributi possono venire dagli **spazi rurali, principali custodi di "naturalità diffusa"** e spesso ancora ricchi di apparati paesistici (canali e reti irrigue, siepi e filari, macchie seminaturali ecc.) che possono configurarsi come veri e propri tessuti connettivi.¹⁴

Anche gli **spazi aperti in ambito urbano e periurbano presentano un carattere multifunzionale**, in grado di erogare un'ampia gamma di prestazioni e servizi ecosistemici: autodepurazione, regolazione del microclima, mantenimento della biodiversità, mantenimento dell'agricoltura urbana, fornitura di opportunità per la ricreazione e la vita all'aria aperta, miglioramento dei paesaggi urbani, mitigazione del rischio idroge-

ologico e vulcanico, riequilibrio ambientale ed ecologico degli ambienti urbani.¹⁵

Si tratta, dunque, di reti multifunzionali e polivalenti che comprendono il territorio nella sua interezza e che si relazionano con un sistema multisettoriale di politiche di governo del territorio e dell'ambiente (agricoltura, insediamenti, foreste, ecc.), andando anche a rispondere alle esigenze umane.

Le reti ecologiche sono, dunque, le strutture portanti di una pianificazione territoriale in chiave di sviluppo sostenibile; si può parlare di "pianificazione ecoterritoriale"¹⁶ in cui le reti ecologiche concorrono a ridurre la frammentazione degli ambienti naturali, operando invece per una loro riqualificazione e riconnessione, e tutelare e gestire in modo sostenibile la biodiversità, ma anche a: (i) tutelare il paesaggio nel suo complesso; (ii) ridurre i flussi di energia e risorse; (iii) incrementare l'efficienza e l'efficacia della produzione di beni e servizi; (iv) produrre beni e servizi.

Per la realizzazione di una rete ecologica non serve, però, uno strumento vincolistico e ostativo, quanto piuttosto uno di indirizzo di tipo tecnico-gestionale, che trasformi la rete ecologica in una vera e propria progettualità integrata del territorio in chiave ambientale ed ecologica che vada a favorire la salvaguardia e gestione della naturalità. La rete ecologica deve essere, infatti, il campo di azione di discipline e politiche differenti, assecondando un approccio multisettoriale nella conservazione della biodiversità.

Le reti ecologiche costituiscono un elemento di collegamento tra le diverse politiche di settore, quali agricoltura, urbanistica, foreste, aree protette, ecc. in grado di facilitare l'individuazione degli interventi di conservazione più urgenti.¹⁷

La costruzione delle Linee guida del PPR della Campania si fonda su una serie di **criteri metodologici**, in particolare:

- la conoscenza preliminare del territorio e l'osservazione del tema o del fenomeno nel contesto, che permette di avanzare indicazioni non generalizzate, ma commesse al territorio;
- lo sviluppo di sistemi di classificazione tipologica, che consentono di classificare il territorio per analogie e rapporti di somiglianza;



Vista aerea sull'Agro nocerino-sarnese.

- lo studio del territorio mediante campionamento, che consente di ottenere informazioni significative su una vasta area geografica, come quella regionale, attraverso l'individuazione di situazioni paradigmatiche, ossia rappresentative, da osservare nel dettaglio;
- lo sviluppo e l'uso di specifici criteri di analisi, dettati dal tema, per analizzare i campioni;
- la prefigurazione di prospettive future, che vede la costruzione di possibili scenari su cui si fonda la proposta strategica;
- la traduzione di queste prospettive in soluzioni concrete, cioè la declinazione in obiettivi, strategie, indirizzi e raccomandazioni.

Tutto ciò consente di costruire delle **linee guida più "case specifiche"**, cioè contenenti raccomandazioni applicabili ad uno specifico territorio, che tengono conto, cioè, delle peculiarità del contesto; non si tratta, quindi, di linee guida generali, ma adattamenti dei principi più ampi e generali presenti nel PPR a contesti specifici che vengono dapprima osservati più da vicino.

¹² Gambino R., 2000, "Reti ecologiche e governo del territorio", in *Parchi*, n. 29/2000.

¹³ A.A.V.V. (S. Beucucci, M. Centini, A. Chiti Batelli, L. Lombardi), "Reti ecologiche. La via della biodiversità", a cura di Domenico Muscò, Siena, Marzo 2009.

¹⁴ PTR Campania - Linee guida per il paesaggio.

¹⁵ PTR Campania - Linee guida per il paesaggio.

¹⁶ Malcevski S., Lazzarini M. (a cura di), "Tecniche e metodi per la realizzazione della Rete Ecologica Regionale", ERSAR, Lombardia, 2013.

¹⁷ A.A.V.V. (S. Beucucci, M. Centini, A. Chiti Batelli, L. Lombardi), "Reti ecologiche. La via della biodiversità", a cura di Domenico Muscò, Siena, Marzo 2009.

1.5. I contenuti essenziali e la struttura generale

In generale, una linea guida efficace deve includere, innanzitutto, una chiara definizione degli obiettivi e del suo ambito di applicazione, nonché una descrizione dell'approccio metodologico adottato per il suo sviluppo e del contesto scientifico legato alla tematica e, infine, raccomandazioni e indicazioni specifiche e chiare.

Nel caso delle linee guida per il paesaggio, è fondamentale che sia presente un'analisi dettagliata anche del **contesto territoriale e paesaggistico**, nonché del **contesto normativo e strategico**, in relazione allo specifico tema oggetto della linea guida. Tutto ciò è presupposto essenziale per la definizione delle indicazioni, necessarie per il concreto raggiungimento degli obiettivi prefissati, che riportano i comportamenti da mettere in campo e i mezzi concreti da impiegare; le linee guida devono necessariamente essere **comprensibili e il più possibile oggettive**, per cui devono raggiungere in maniera chiara i destinatari; ciò è facilitato dall'utilizzo di esempi per chiarire i concetti in esse contenuti e illustrare buone pratiche, così da rendere le informazioni più accessibili e comprensibili. Dunque, gli **elementi essenziali** contenuti in una linea guida sono raggruppabili in:

- **Metodologie e approcci**, cioè riferimenti metodologici (criteri, metodi, modalità con cui si affronta la tematica, ecc.) che siano replicabili;
- **Raccomandazioni**, cioè le indicazioni per il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- **Strumenti**, cioè i dispositivi necessari per perseguire il comportamento desiderato;
- **Esempi e buone pratiche**, cioè delle esemplificazioni degli interventi e dei riferimenti a esperienze o prassi virtuose.

Questi elementi discendono direttamente da quell'analisi di contesto che ne costituisce, dunque, base imprescindibile.

Si può, dunque, affermare che una linea guida efficace sia caratterizzata da alcuni concetti chiave:

- a. **Replicabilità**: le linee guida si basano su metodologie che possono essere utilizzate in diverse situazioni, senza operare adattamenti complessi;
- b. **Indicazione**: le linee guida contengono suggerimenti, le raccomandazioni, che non hanno carattere di obbligatorietà;
- c. **Desiderabilità**: le linee guida suggeriscono le azioni necessarie per raggiungere un risultato auspicabile;

d. **Esemplificazione** delle linee guida si avvalgono di esempi specifici per illustrare e rendere più comprensibile le azioni da mettere in campo.

La struttura generale delle linee guida per la progettazione e gestione paesaggistica del territorio si compone almeno di **tre grandi capitoli** che rappresentano, schematicamente, le fasi del processo di costruzione delle linee guida stesse: una prima parte introduttiva, contenete **tutti i riferimenti generali**, ossia descrizione del tema, quadro normativo e pianificatorio, finalità, obiettivi, target, metodologia, ecc.; una seconda parte di descrizione e analisi, contenente **i quadri descrittivi e interpretativi**, con descrizione del contesto, analisi tecnicamente pertinenti, nuove tassonomie, costruzione di scenari, ecc.; una terza parte di pianificazione e progetto, contenente **obiettivi, strategie, indirizzi e raccomandazioni**.

Nel caso delle linee guida del PPR della Campania, si sceglie di esplicitare operativamente il quadro delle strategie in indirizzi e raccomandazioni attraverso la strutturazione di schede d'intervento che riportano le indicazioni necessarie per raggiungere gli obiettivi individuati. Queste costituiscono il "manuale d'istruzioni" rivolto alle istituzioni per orientare le decisioni e supportare i processi di trasformazione del territorio. Ciascuna scheda presenta due contenuti principali: una descrizione generale della linea d'intervento e una **raffigurazione delle "norme"**.

Ogni scheda riporta il riferimento agli obiettivi di qualità paesaggistica del PPR a cui la linea d'intervento risponde, la descrizione della linea d'intervento, gli obiettivi specifici, gli indirizzi e le raccomandazioni per la pianificazione territoriale e urbanistica, eventualmente le politiche coinvolte; la parte più testuale è accompagnata, poi, da una raffigurazione delle raccomandazioni, con alcune esemplificazioni e simulazioni, oltre che fotoinserimenti che simulano l'aspetto finale del progetto in alcuni contesti reali.

È importante che all'interno delle linee guida vi sia una specificazione delle procedure di attuazione, cioè delle modalità con cui questi suggerimenti devono essere accolti e messi in pratica; nel caso specifico delle linee guida del PPR della Campania si stabilisce, in particolare, da chi devono essere recepiti gli indirizzi e le raccomandazioni, ossia province, comuni e altri enti coinvolti nella pianificazione del territorio, sottolineando a quale livello devono essere messe in campo le procedure suggerite; in particolare, per la Campania si evidenzia la necessità di mettere in campo procedure sia a livello comunale che alla scala vasta per un progetto il più possibile

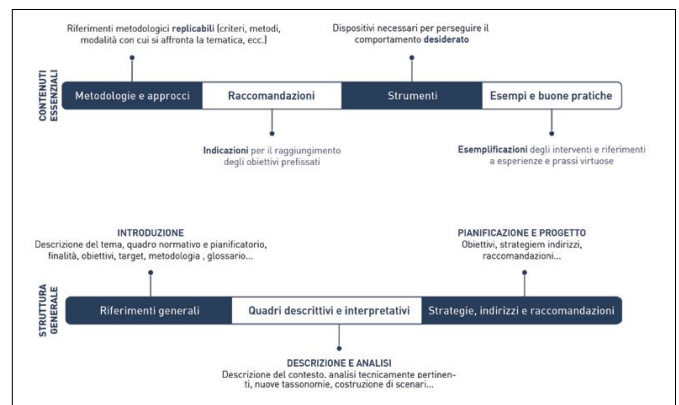


Grafico riassuntivo dei contenuti essenziali e della struttura generale di linee guida per il paesaggio. Fonte: elaborazione degli autori

coerente. Infatti, si presuppone una **cooperazione tra i diversi livelli istituzionali** interessati che perseguono, in maniera coordinata e sinergica, il raggiungimento degli obiettivi e seguano gli indirizzi specificati nella gestione e trasformazione del territorio perurbano e della dispersione insediativa. È fondamentale chiarire, dunque, i ruoli e i compiti dei vari soggetti coinvolti: alla regione è affidato il compito di coordinare l'attuazione della strategia, mentre i comuni, attraverso gli strumenti ordinari e straordinari di loro competenza, sono chiamati a rispettare quanto previsto nel PPR e, quindi, nelle linee guida stesse, affinché vengano raggiunti gli obiettivi di

qualità paesaggistica previsti dal piano. Ogni altro ente, per quanto di sua competenza, deve contribuire al soddisfacimento degli obiettivi suddetti. All'interno di queste linee guida per la gestione paesaggistica della Campania è affidato un ruolo predominante anche al **glossario** che, oltre che essere una lista di termini e definizioni che chiariscono alcune locuzioni e concetti facilitando la comprensione delle linee guida stesse, vuol essere un ulteriore supporto tecnico per gli operatori del territorio e del paesaggio. Anche il glossario, come le linee guida stesse, intende dare suggerimenti operativi diventando un vero e proprio dizionario operativo.



Parte II
Le tematiche

1. La dispersione insediativa e il periurbano

1.1. Inquadramento ed evoluzione del fenomeno della dispersione insediativa e del concetto di periurbano

L'espansione urbana di questi ultimi decenni, manifestatasi attraverso i fenomeni della **dispersione urbana** e dell'*urban sprawl*, sta progressivamente erodendo gli spazi rurali, ambiti privilegiati di produzione e riproduzione del capitale naturale che fornisce servizi ambientali fondamentali per il benessere della collettività.

Il fenomeno della dispersione insediativa si è manifestato per la prima volta in Italia a partire dagli anni Sessanta del '900, quando, nelle regioni più intensivamente urbanizzate dell'Italia centro-settentrionale, si è osservato un decentramento di popolazione e attività. In quella specifica fase del secondo dopoguerra, pur continuando a svilupparsi la crescita urbanistica delle città grandi e medie, si determinano nello stesso tempo processi di suburbanizzazione e di saldatura delle conurbazioni in sistemi urbani complessi, secondo modalità non più riconducibili alle tradizionali categorie interpretative del dualismo città-campagna¹.

Parlare di dispersione insediativa, significa parlare di **consumo di suolo**, ossia di quel fenomeno dovuto all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale che comporta la perdita di questa risorsa ambientale, correlata all'incremento della copertura artificiale per dinamiche insediative, cioè legate all'espansione delle città, alla sua

densificazione o all'infrastrutturazione del territorio. Il consumo di suolo è, quindi, definito come una variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato)².

Sono tre i principali concetti collegabili al consumo di suolo: (i) **copertura del suolo**, cioè la **copertura fisica e biologica** della superficie terrestre comprese le superfici artificiali, le zone agricole, i boschi e le foreste, le aree seminaturali, le zone umide, i corpi idrici; (ii) **copertura artificiale** del suolo, cioè la copertura biofisica artificiale del terreno di tipo permanente (edifici, fabbricati, strade) o di tipo reversibile (cantieri, piazzali, parcheggi); (iii) **impermeabilizzazione** del suolo, cioè il processo di conversione permanente di una parte della copertura artificiale del suolo con materiale artificiale tale da eliminarne o ridurre la permeabilità³.

L'occupazione di suolo agricolo e/o naturale ha compromesso i numerosi **"servizi ecosistemici"** che il suolo è in grado di offrire, cioè "i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano"⁴: servizi di approvvigionamento (prodotti alimentari e biomassa, materie prime, etc.), servizi di regolazione (regolazione del clima, cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e del nutrienti, regolazione della qualità dell'acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, etc.), servizi di supporto

¹ Agnoletti C., Giovannoni G., Innocenti R., "La dispersione insediativa tra urbanistica e scienze sociali", XVII Conferenza nazionale Società Italiana degli urbanisti (SIU), 2014.

² ISPRA - Defini Zoni (<https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita-suolo-e-territorio/suolo/ii-consumo-di-suolo/defini-zioni>)

³ Direttiva 2007/2/CE.

⁴ ISPRA - Defini Zoni (<https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita-suolo-e-territorio/suolo/ii-consumo-di-suolo/defini-zioni>).

⁵ M.

⁶ Valutazione degli ecosistemi del millennio (Millennium Ecosystem Assessment).

(supporto fisico, decomposizione e mineralizzazione di materia organica, habitat delle specie, conservazione della biodiversità, etc.) e servizi culturali (servizi ricreativi, paesaggio, patrimonio naturale, etc.). Oltre ad avere una riduzione fisica di superfici libere, le numerose attività antropiche, tra cui pratiche agricole e dinamiche insediative invasive, hanno generato pressioni notevoli su una risorsa tanto preziosa quanto vulnerabile, sviluppando, quindi, processi degradativi che ne limitano la funzionalità e, quindi, lo svolgimento dei servizi suddetti. Il consumo di suolo e la continua espansione urbana oltre i limiti della città ha prodotto, inoltre, un nuovo paesaggio, quello **periurbano**, in cui sistema insediativo, sistema agricolo e sistema ambientale interagiscono.

La storica dicotomia "città" e "campagna" diviene, con la bassa densità degli insediamenti che caratterizzano l'urbanizzazione contemporanea, totalmente inadatta a descrivere territori e sviluppi urbani non più riconducibili al dualismo urbano-rurale, quanto ad una **reciproca contaminazione** tra queste dimensioni. Le città sono caratterizzate, sempre più spesso, dalla diffusione del costruito in frange che si infiltrano nella campagna e si mescolano con essa.

Da qui, la necessità di trovare nuovi concetti per descrivere la commistione tra queste forme insediative completamente diverse: **con il termine "periurbano" si intende proprio quello spazio intermedio che si colloca tra la città e ciò che la circonda**, caratterizzato da processi legati sia alla crescita dei tessuti della dispersione urbana e delle frange edificate nelle conurbazioni più dense, sia alle pratiche di agricoltura urbana e di coltivazione per la produzione di cibo⁷. La dimensione urbana e quella rurale si intrecciano, quindi, in un rapporto di mutua relazione e reciprocità in uno spazio di transizione dove "ci si sente in due territori contemporaneamente con la possibilità di entrare nell'uno o nell'altro a scelta"⁸. Il periurbano non è da considerarsi semplicemente come "spazio attorno alla città": in esso si intravede piuttosto una nuova e autonoma "forma di città contemporanea"⁹.

Per la città diffusa il margine periurbano è difficile

da individuare perché il costruito si presenta come sfrangiato e disperso nella campagna, mentre nella città compatta vi è un margine netto tra città e campagna.

La parola periurbano definisce uno spazio fisico e mentale di relazioni spaziali di dipendenza funzionale e sociale alla città, con ciò che le è intorno e che non è solo emanazione della città ma investe ciò che più frequentemente la circonda, la campagna con la sua agricoltura e gli agricoltori. Lo **spopolamento delle campagne e la crisi del mondo rurale**, infatti, se ha indebolito il presidio dell'agricoltura e il contesto di vita degli agricoltori, soprattutto a ridosso delle grandi aree urbane, ha, allo stesso tempo, modificato profondamente lo spazio agricolo, soprattutto quello in prossimità delle città. Dopo la crisi del fordismo e la sua riconversione, la distribuzione spaziale di attività residenziali e produttive e la presenza di grandi infrastrutture hanno trasformato in maniera radicale il mondo e l'economia rurale sostituendo, all'agricoltura come attività dedicata principalmente all'approvvigionamento di cibo, **nuove funzioni**, molte delle quali legate alla città, soppiantando l'agricoltura tradizionale con una **nuova economia della campagna**. Nel quadro di questi avvenimenti, la campagna, se perde alcuni dei suoi caratteri tradizionali, recupera gran parte della sua funzione produttiva, in cui emerge, insieme a processi di consumo, una nuova funzione culturale, ma anche simbolica e narrativa. L'agricoltura, in questo nuovo scenario, sta provando a intercettare economie e nuovi stili di vita dei cittadini, le istanze etiche sulla natura e quelle edonistiche della popolazione urbana, ma anche i bisogni dei contadini visti come nuovi soggetti rurali. Ma non si tratta solo di agricoltura perché nel connettivo agricolo, e non solo quello delle grandi aree metropolitane, dove si è assistito per tanto tempo alla campagna che arretrava, si legge lo spazio dell'erozione-contrazione delle città in arretramento, quello che residua dalle crescite incontrollate degli anni più recenti, ma anche dove si stanno localizzando attività espulse dalla città e dalla sua periferia perché dannose o troppo ingombranti, come era avvenuto nel passato per le fabbriche in città. Nuove attività ispirate a un **rurale post-produttivista**, azioni insediative legate a iniziative e imprenditorialità innovative e creative, "attività terze", che interpretano, trovano una giusta collocazione ma soprattutto ispirazione in questo genere di spazio. Uno spazio subito disponibile perché senza vocazioni, accessibile per la grande disponibilità di strade che lo attraversa, il periurbano sta diventando una realtà dinamica con una

spazialità autentica, **oltre quella della città e oltre quella della campagna**. Il periurbano non esiste se non dentro una cultura urbana che la pianificazione del paesaggio e le azioni paesaggistiche, quelle che producono *mise en paysage*, possono prendere in conto provando a rinnovare le forme regolamentative con le quali fino ad ora si è affrontata la pianificazione della città e del paesaggio.

Il periurbano è il **progetto di un territorio** perché non esiste se non dentro un processo di costruzione di una proposta, a volte più importante del progetto stesso. Essa si basa essenzialmente sulla regolamentazione di attività umane che richiedono forme di gestioni diverse, obiettivi da ricomporre in un nuovo quadro che dia senso alle possibilità evolutive del contesto da cui intraprendere un percorso comune. Parlare di periurbano vuol dire provare a guardare problematicamente alla questione del consumo di suolo per inquadrarla come tutela e sviluppo di una risorsa e di un bene comune per la città, e per l'agricoltura al contempo. Un progetto di gestione più ancora che di costruzione, che muove dallo sviluppo locale all'interno del quale la dimensione regolativa deve sapersi rinnovare, dove le norme da sole non bastano e appaiono meno rilevanti. Riprendere un discorso sul progetto di paesaggio allontanandolo da visioni estetizzanti e formalistiche significa costruire nella periferianità una riflessione più vasta sulle forme di regolamentazione di territori e geografie che si costruiscono a partire da un obiettivo di sviluppo contrattato sperimentando modelli deboli di regolamentazioni, le cosiddette *soft law* più adeguate a gestire questioni che coinvolgono una moltitudine di soggetti e istituzioni che provano a mettere insieme una pluralità di strumenti da perfezionare nel lavoro comune.

Un paesaggio prodotto e alimentato anche dalle leggi del mercato dell'offerta e della domanda, dalla disponibilità sempre aperta di suoli edificabili per la creazione di consenso politico, dall'opportunità di ricavo di oneri di urbanizzazione e di impresa per le nuove edificazioni, che in tempi di crisi sono la maniera più facile di fare cassa per i comuni, e da una scarsa capacità delle imprese edili di rinnovarsi.

Il periurbano è anche per la gran parte prodotto dall'urbanistica. Un paesaggio preintenzionale che aiuta a guardare allo sfondo dentro al quale, più che in altri luoghi, è messo a dura prova il progetto della città moderna che non ha riguardato solo la trasformazione della città e non ha investito solo la società urbana.

Un progetto che ha voluto assumersi troppi compiti, spesso contraddittori rispetto a quelli specifici,

caricandosi di troppe aspettative e attese. Scambi di senso opposto a quello invocato, pensato perché l'azione urbanistica fosse capace di farsi portatrice dei valori di un'intera società assicurandole benessere e contrastando il malessere, e che si è risolto, invece, in sovradimensionamenti, un mare di case e capannoni, troppe strade, un territorio sul quale gravano ancora tante attese da esaurire. Un territorio sul quale, più che in altri, si leggono gli esiti del paradigma del dividere e separare con il quale l'urbanistica moderna nel presupposto della funzionalità ha allontanato cose, usi e persone dissolvendo le stratificazioni di cui il territorio era costruito in una visione tutta al presente.

Prodotto per una gran parte dai piani dell'urbanistica delle precedenti generazioni, e dai sovradimensionamenti non corrispondenti a un reale bisogno, il periurbano prende forma, nei tanti laceri di territori, dai differenti gradi di incompletezza di maglie e comparti, dall'uso agricolo di quello che sarebbe dovuto diventare uno spazio pubblico di una periferia pubblica. Una **campagna degradata senza agricoltura** perché era stata attribuita alla città. Alimentata dalle numerose varianti e deroghe che hanno inficiato la coerenza spaziale anche di virtuosi *town designer* che in un passato non troppo lontano avevano saputo disegnare alcuni piani di città, la produzione di periferianità incombe ancora nei potenziali progressi di nuove case, altre fabbriche e altre strade, senza nessuna necessità né giustificazione. Il periurbano è, dunque, quello spazio che continua a ipotizzare lo spazio, ad assicurarsi un futuro.

Il significato di periurbano è debitore di una riflessione che ha da tempo impegnato le ricerche sull'**agroubanismo** elaborate in chiare paesaggistiche soprattutto dalla scuola francese da sempre impegnata su queste tematiche e sperimentata tanto nella riflessione teorica che in quella applicata. Uno spazio intorno alla città costituito dalle aree agricole di prossimità nelle quali i bordi estremi delle periferie urbane, le infrastrutture, i grandi nuclei accentrati delle piastre commerciali e produttive, il tessuto pulviscolare della dispersione abitativa, spazi pieni e spazi vuoti concorrono a disegnare, nelle varietà delle combinazioni, una **nuova figura territoriale tipica della contemporaneità**, generata dalla compartecipazione di spazialità a differente compattezza e densità morfologica, non necessariamente abitate da società urbane o rurali. Uno spazio periferico tra città e campagna, dove sono contenuti i tessuti delle periferie, le morfologie della dispersione abitativa e le forme residuali e interstiziali dello spa-

⁷ Mininni M., "Approssimazioni alla città", Donzelli Editore, Roma, 2012.
⁸ Donadieu P., 1998, *Campagnes urbaines*, Actes Sud/ENSP; Mininni M., 2012, *Approssimazioni alla città*, Roma, Donzelli.
⁹ Lynch K., "A theory of good city form", The MIT Press, Cambridge (Mass), 1961.
¹⁰ Bellagnino M., "I margini periurbani come luoghi di nuova abitabilità" in: "Una nuova abitabilità per Monfalcone e il suo territorio" a cura di Basso S. e Di Biagi P., Trieste, EDT Edizioni Università di Trieste, 2015.