

PPR

Regione Campania Piano Paesaggistico Regionale

Verso il Piano Paesaggistico Regionale 4.0

Relazione generale



**Ministero
della Cultura**

**Regione
Campania**

direzione generale
archeologia belle arti
e paesaggio

assessorato
al governo
del territorio



intesa istituzionale

Ministero della Cultura

Regione Campania

Piano paesaggistico regionale

2025



intesa istituzionale

Ministero della Cultura

Regione Campania

Verso il Piano Paesaggistico Regionale 4.0

Regione Campania

Vincenzo De Luca

presidente della giunta regionale

Fulvio Bonavitacola

vicepresidente

Bruno Discepolo

assessore all'urbanistica
e al governo del territorio

Ministero della Cultura

Luigi La Rocca

capo del dipartimento per la tutela del patrimonio
culturale

Fabrizio Magani

direttore generale ABAP

Isabella Fera

dirigente del servizio V tutela del paesaggio

Direzione generale
Governo del territorio

Alberto Romeo Gentile

direttore generale

Vincenzo Russo

capo progetto PPR

Paolo Tolentino

coordinatore PPR

Soprintendenze Regione Campania

Paola Ricciardi

SABAP Area Metropolitana di Napoli

Mariano Nuzzo

SABAP Caserta e Benevento

Rosalia D'Apice

SABAP per il Comune di Napoli

Raffaella Bonaudo

SABAP Salerno e Avellino

Hanno collaborato

I funzionari regionali:

Alberto Albano; Orlando Battipaglia; Gerarda Galdi; Maddalena Marciano; Filomena Moretta; Marina Scala; Silvia Valentino; Mauro Vincenti;

Assistenza tecnica:

IFELCampania; MERIDIANAITALIA

I consulenti:

Antonio Di Gennaro; Rosaria Battarra; Mattia Coppola; Carlo De Luca; Orlando Di Marino; Roberto Musumeci; Cira Oliviero; Natascia Pizzano

La presente relazione accompagna e approfondisce il contenuto del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) della Campania, articolandosi in sei sezioni tematiche che ne descrivono struttura, finalità e strumenti operativi. Evidenzia la coerenza metodologica, la profondità conoscitiva e la capacità di tradurre principi normativi in strumenti operativi. I sei testi analizzati restituiscono un quadro integrato e stratificato del paesaggio regionale, fondato su una lettura sistemica delle componenti fisiche, ecologiche, culturali e insediative, e su una visione condivisa della qualità paesaggistica come valore da tutelare, gestire e valorizzare.

Attraverso la definizione degli ambiti, l'elaborazione delle matrici di sintesi, la costruzione delle cartografie interpretative e l'individuazione di obiettivi e direttive, il Piano si configura come dispositivo strategico per orientare le politiche territoriali in modo consapevole, partecipato e sostenibile. La sua articolazione in sistemi e valori consente di coniugare tutela e trasformazione, identità e innovazione, in un quadro di riferimento unitario per la pianificazione regionale, di area vasta e locale.

1. Il Piano Paesaggistico Regionale: quadro operativo per la tutela e la valorizzazione

Introduce il PPR come strumento tecnico-amministrativo per la tutela e valorizzazione del paesaggio, in coerenza con il Codice dei beni culturali e la Convenzione europea del paesaggio. Ne evidenzia il ruolo strategico nella pianificazione territoriale e nella programmazione regionale, con particolare attenzione alla salvaguardia dei beni paesaggistici e alla promozione di uno sviluppo sostenibile.

2. Il percorso operativo della pianificazione paesaggistica in Campania

Descrive il processo istituzionale e partecipativo che ha portato alla redazione del Piano, con il coinvolgimento del MiC e della Regione. Illustra le fasi di identificazione, caratterizzazione e consultazione pubblica, e il raccordo tra pianificazione paesaggistica e programmazione economica, nel rispetto delle direttive europee.

3. Principi guida e obiettivi operativi del Piano Paesaggistico Regionale

Approfondisce i principi ispiratori del Piano e ne dettaglia gli obiettivi, suddivisi in statutori e strategici, generali e specifici. Viene delineata una visione integrata del paesaggio come risorsa culturale, ambientale ed economica, con misure concrete per la tutela, la riqualificazione e il contenimento del consumo di suolo.

4. La disciplina dei beni paesaggistici e gli strumenti di salvaguardia

Analizza la normativa relativa ai beni paesaggistici, distinguendo tra dichiarazioni di notevole interesse pubblico e aree tutelate per legge. Illustra il sistema cartografico e informativo del PPR, il Catalogo degli Ambiti di Tutela e i piani territoriali paesaggistici vigenti, con particolare attenzione alle aree naturali protette e alla biodiversità.

5. Lettura strutturale del paesaggio: sistemi, relazioni e identità

Presenta l'articolazione del territorio regionale in cinque sistemi (fisico, naturalistico, rurale, storico-culturale, insediativo), descrivendone le componenti e le relazioni. Evidenzia l'approccio olistico del Piano, che integra lettura stratigrafica, analisi percettiva e interpretazione identitaria per orientare la pianificazione.

6. Gli aspetti progettuali: ambiti, relazioni e strategie per la qualità paesaggistica

Illustra la definizione degli ambiti di paesaggio e degli obiettivi di qualità, attraverso matrici di sintesi e cartografie interpretative. I valori paesaggistici vengono ricondotti a quattro categorie (ecologico-funzionali, estetico-visivi, culturali, identitari), da cui derivano obiettivi multilivello e direttive operative per la pianificazione di area vasta e urbanistica.

Il Piano Paesaggistico Regionale: quadro operativo per la tutela e la valorizzazione

Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) rappresenta lo strumento fondamentale per la tutela e la salvaguardia del paesaggio campano. I suoi obiettivi prioritari consistono nella conoscenza, nella protezione e nel recupero dei valori culturali espressi dal territorio, in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di miglioramento della qualità ambientale e della vivibilità. Il piano promuove la fruizione consapevole delle risorse naturali e culturali, diffuse in tutta la Regione Campania.

Il PPR costituisce il quadro tecnico-amministrativo di riferimento per l'applicazione della Convenzione europea del paesaggio (CEP)¹, principale fonte giuridico-normativa comunitaria. Tiene conto anche di numerosi documenti europei² in materia di paesaggio, ambiente e territorio.

A livello nazionale, il riferimento normativo è il Codice dei beni culturali e del paesaggio³, che disciplina il patrimonio culturale, comprendente beni culturali e paesaggistici. Il Codice attribuisce alla pianificazione regionale un ruolo centrale, formalizzato in Campania attraverso un'intesa con il Ministero della Cultura (MiC).

Il PPR, in coerenza con il Codice, interviene sull'intero territorio regionale, articolando la tutela su due livelli: prescrizioni d'uso cogenti per i beni paesaggistici e indirizzi generali per la pianificazione urbanistica e territoriale. I beni paesaggistici⁴ costituiscono il fulcro della disciplina pianificatoria.

Come strumento organico di pianificazione, il PPR definisce indicazioni e prescrizioni per la tutela⁵ e la valorizzazione, sempre nel rispetto delle esigenze di protezione. Fornisce orientamenti generali e specifici per gli assetti urbanistici, agricoli e infrastrutturali⁶.

In accordo con il Codice, il PPR afferma che la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale contribuiscono a preservare la memoria collettiva e a promuovere lo sviluppo culturale⁷. Il concetto di tutela del paesaggio viene inteso come attività volta a riconoscere, proteggere e, ove necessario, recuperare i valori culturali espressi dal territorio. La pianificazione paesaggistica regionale, elaborata congiuntamente da Ministero e Regione, diventa così strumento cardine per tutte le forme di pianificazione territoriale e settoriale.

La tutela⁸ consiste nell'esercizio di funzioni e nella regolazione di attività, basate su un'approfondita conoscenza del territorio, finalizzate all'individuazione, protezione e conservazione dei beni culturali per la fruizione pubblica⁹. La valorizzazione si esprime attraverso indirizzi e programmi condivisi, volti a restituire qualità, dignità e vivibilità ai territori, con particolare attenzione alle aree abbandonate o degradate.

I concetti di paesaggio e tutela si sono evoluti nel tempo, fino a includere la qualità del paesaggio nel più ampio concetto di qualità territoriale. La tutela mira a salvaguardare i valori e a definire norme e indirizzi per una gestione consapevole del territorio, contrastando le trasformazioni urbanistiche incongrue e la conseguente dequalificazione.

¹Trattato internazionale entrato in vigore in Italia il 1 settembre 2006 sulla base della Legge di ratifica n. 14 del 9 gennaio dello stesso anno, nel quadro delle disposizioni dettate, ai sensi dell'art. 9, comma 1 della Costituzione.

²Per un maggiore approfondimento si rimanda al preliminare di piano paesaggistico approvato con delibera di Giunta regionale n. 560 del 12 novembre 2019.

³D. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

⁴Articolo 134 del Codice.

⁵Vedi articolo 131 comma 5 del D. Lgs. n. 42/2004.

⁶Come indicato nell'articolo 135 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

⁷In accordo al comma 2 dell'articolo 1 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

⁸Compito congiunto tra il MiC e la Regione mediante l'Intesa Istituzionale sottoscritta il 14 luglio 2016.

⁹Ai sensi comma 1 dell'articolo 3 del Codice.

Gli interventi si fondano su un uso responsabile del territorio, che preserva le caratteristiche paesaggistiche e genera nuovi valori coerenti con criteri di qualità e sostenibilità¹⁰. In questo contesto si collocano anche le azioni di tutela attiva.

Nel quadro del progressivo decadimento delle componenti antropiche e biotiche, causato dall'abbandono di pratiche tradizionali, diventa essenziale programmare interventi di manutenzione e recupero per non disperdere il patrimonio esistente.

Questo approccio richiede la costruzione di un quadro conoscitivo dettagliato, condiviso e applicabile all'intero territorio, capace di riconoscere la struttura e le componenti del paesaggio regionale.

La lettura integrata del territorio, che include i beni paesaggistici¹¹ oggetto di tutela, la sistematizzazione delle conoscenze e l'analisi dei processi di trasformazione, costituisce un'attività indispensabile per le scelte pianificatorie.

Il PPR si configura come quadro prescrittivo per le azioni di tutela e valorizzazione dei paesaggi campani e come riferimento strategico per le politiche di trasformazione sostenibile. La sinergia tra tutela e valorizzazione favorisce una crescita intelligente, equa e sostenibile.

Ambiente, territorio e paesaggio diventano riferimenti imprescindibili per ogni politica di sviluppo, anche in ambito comunitario. La pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica si intreccia strettamente con la programmazione europea. Il PPR, come quadro unitario per la pianificazione regionale, viene assunto come base per la territorializzazione della programmazione socioeconomica e per le strategie regionali legate ai fondi comunitari.

La tutela e la valorizzazione del paesaggio si attuano attraverso un sistema coerente di azioni, rappresentato da progetti condivisi per la riqualificazione urbana e territoriale, il riuso di spazi degradati, il riammagliamento dei tessuti edilizi, la ricostruzione di nuovi paesaggi e l'uso razionale degli spazi periurbani.

Queste azioni contrastano la tendenza all'urbanizzazione diffusa, che frammenta il paesaggio naturale e agricolo. La tutela non può essere frammentaria, ma deve integrarsi in una visione sistemica, capace di mettere in relazione le aree a maggiore valenza naturalistica, ambientale e paesaggistica.

La strategia per riguadagnare paesaggio, soprattutto nelle aree ordinarie e compromesse, si fonda su operazioni di governo che considerano la città come sistema paesaggistico complesso, composto da parti urbanizzate e naturali.

La città necessita di un rapporto consapevole con le aree rurali e naturali, che non ne delimitano semplicemente i confini, ma ne costituiscono l'identità e la riserva vitale. Da questa visione deriva il riconoscimento del suolo come risorsa primaria, biologica e culturale, legata alla qualità della vita e al benessere.

Si apre così una nuova prospettiva, capace di generare sodalizi virtuosi e di orientare le azioni pubbliche e private verso la green economy e una sostenibilità più ambiziosa.

Occuparsi del futuro urbano implica una visione d'insieme, che valorizzi le aree naturali e pseudonaturali e investa nella preservazione del patrimonio naturalistico, inteso come sede originaria di cultura e tradizione. La sua valorizzazione qualitativa favorisce relazioni più armoniche tra spazi costruiti e aperti, tra città e campagna.

¹⁰ Articolo 131 comma 6 del D. Lgs. n. 42/2004.

¹¹ Articolo 134 del Codice.

piano paesaggistico regionale

Su queste azioni primarie si innestano risultati secondari e ulteriori: la ricomposizione dei quadri di degrado periurbano, il recupero delle fasce agricole, la riabilitazione delle tecniche colturali tradizionali e il rilancio dell'autenticità culturale dei mestieri e dei prodotti, come alternativa all'agricoltura globalizzata. Si aggiunge la valorizzazione del territorio e delle sue risorse latenti, con effetti positivi sull'attrattività dei luoghi, sugli investimenti esteri e sull'incremento del valore immobiliare locale.

Il PPR in conclusione si afferma come strumento strategico e operativo per una trasformazione territoriale sostenibile, fondata sulla tutela attiva e sulla valorizzazione integrata del paesaggio campano.

Il percorso operativo della pianificazione paesaggistica in Campania

Il processo di pianificazione paesaggistica in Campania si concretizza attraverso attività di identificazione e valutazione dei paesaggi, definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica e delle politiche di tutela, salvaguardia e gestione. Tali attività sono state concordate tra il Ministero della Cultura (MiC) e la Regione Campania, all'interno di un processo istituzionale che ha previsto anche un'implementazione partecipata su più livelli. Il percorso si è concluso con la definizione di quadri normativi e prescrittivi, messi a punto congiuntamente da Regione e MiC.

Nella fase di dettaglio del piano, si è proceduto a:

- sensibilizzare le comunità residenti e i visitatori abituali sull'importanza socio-economica, culturale e ambientale del paesaggio, promuovendo la sua tutela e valorizzazione;
- identificare i paesaggi sulla base degli inquadramenti strutturali e dello schema di articolazione regionale, analizzandone caratteristiche, dinamiche e pressioni, e prevedendone le trasformazioni, anche in relazione alla percezione delle popolazioni interessate, secondo i principi della Convenzione europea del paesaggio (CEP);
- caratterizzare i paesaggi individuati, considerando gli aspetti fisici, ecologico-naturalistici, storico-culturali, archeologici e insediativi, nonché i valori attribuiti dalle comunità locali;
- formulare, previa consultazione pubblica, obiettivi specifici di qualità paesaggistica per ciascun paesaggio;
- definire quadri normativi e prescrittivi adeguati;
- individuare gli interventi necessari per attuare le azioni previste.

In coerenza con la CEP e con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, gli interventi si configurano come azioni di tutela e salvaguardia, intese come conservazione e mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici dei paesaggi, riconosciuti come patrimonio culturale derivante dalla loro conformazione naturale e/o dall'intervento umano. Il Piano promuove la gestione del paesaggio, intesa come governo delle trasformazioni sociali, economiche e ambientali, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, e individua gli strumenti per realizzare tali interventi.

Il PPR si integra con numerose iniziative normative e legislative promosse dalla Regione Campania durante il processo di formazione. Include opzioni strategiche in materia di governo del territorio, basate su un equilibrio tra qualità paesaggistica, bisogni sociali e attività economiche. Il paesaggio è riconosciuto come componente essenziale dell'ambiente di vita, espressione della diversità culturale e naturale, fondamento dell'identità collettiva e risorsa per lo sviluppo economico, se correttamente tutelato, gestito e valorizzato.

La disciplina del governo del territorio, per la Regione Campania, rappresenta il nodo di raccordo tra pianificazione territoriale e programmazione economica. Questo raccordo costituisce una condizione preliminare per uno sviluppo socio-economico sostenibile. Gli obiettivi della pianificazione territoriale e urbanistica si ispirano alle direttive europee per la tutela unitaria e globale del territorio e si concretizzano in:

- uso razionale e sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano, con minimo consumo di suolo;
- salvaguardia della sicurezza degli insediamenti dai rischi idrogeologici, sismici e vulcanici;
- tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio, valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, conservazione degli ecosistemi, riqualificazione dei tessuti insediativi e recupero dei siti compromessi;
- miglioramento della salubrità e vivibilità dei centri abitati;
- potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale, in chiave sostenibile e paesaggisticamente congruente;
- tutela e sviluppo compatibile del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse;
- tutela e sviluppo compatibile del paesaggio costiero e delle attività turistiche e produttive correlate.

Il PPR garantisce la coerenza tra gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto degli obiettivi di tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale, per una gestione consapevole dello sviluppo sostenibile.

Per favorire l'elaborazione del PPR, il 14 luglio 2016 a Roma viene siglata un'intesa istituzionale tra l'allora Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Regione Campania, finalizzata alla redazione congiunta del piano paesaggistico regionale, limitatamente ai beni paesaggistici¹², e al coordinamento sinergico delle attività di competenza.¹³

Un Comitato tecnico, previsto dall'Intesa e integrato da rappresentanti ministeriali e regionali, ha supportato le attività di redazione del PPR, affrontando le singole tematiche. Il cronoprogramma allegato all'Intesa ha previsto una serie di macro-azioni, tutte concluse¹⁴. Successivamente, la Regione ha stabilito con propria normativa il procedimento di adozione e approvazione del Piano¹⁵.

Il percorso di pianificazione paesaggistica in Campania si è configurato come processo condiviso, strutturato e strategico, volto a garantire coerenza normativa e sostenibilità territoriale.

Principi guida e obiettivi operativi del Piano Paesaggistico Regionale

Il Piano Paesaggistico Regionale si fonda su alcuni principi fondamentali:

- adotta indirizzi, direttive e misure specifiche per la salvaguardia, la gestione e l'assetto del paesaggio su scala regionale;
- tutela e valorizza con attenzione i beni paesaggistici¹⁶;
- integra la qualità del paesaggio in tutte le decisioni pubbliche che riguardano il territorio;
- promuove la partecipazione democratica delle popolazioni nella definizione e attuazione delle misure pubbliche.

¹²Di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d) dello stesso Codice.

¹³Il piano paesaggistico definitivo, condiviso tra il Ministero e la Regione, forma l'oggetto dell'accordo di cui al terzo periodo del comma 2 dell'art. 143 del Codice, nella forma prevista all'art. 15 della legge n. 241/1990.

¹⁴Per un maggiore approfondimento sull'Intesa e per le precedenti intese si rimanda al preliminare di piano paesaggistico approvato con delibera di Giunta regionale n. 560 del 12 novembre 2019.

¹⁵Articolo 3 della L.R. 13 del 13 ottobre 2008 così come modificato dalla legge regionale n. 26/2018.

¹⁶Articolo 134 del Codice.

piano paesaggistico regionale

Alla luce di questi principi, il Piano:

- definisce l'inquadramento strutturale delle risorse fisiche, ecologico-naturalistiche, storico-culturali, archeologiche e insediative;
- elabora strategie paesaggistiche per la Campania, con indirizzi mirati per la pianificazione comunale e di area vasta;
- stabilisce quadri prescrittivi per la tutela dei beni paesaggistici.

Il PPR si propone di salvaguardare, pianificare e gestire l'intero territorio regionale. I suoi obiettivi primari sono:

- tutelare e valorizzare i paesaggi e le loro vocazioni storiche;
- contrastare il consumo di suolo;
- promuovere progetti di sviluppo sostenibile;
- rivitalizzare borghi e centri storici, soprattutto nelle aree interne e costiere;
- sostenere la rigenerazione urbana della città di margine e periurbana;
- incentivare la qualità architettonica e urbanistica degli interventi;
- riqualificare le aree compromesse e degradate.

Per perseguire questi obiettivi, il Piano:

- riconosce gli aspetti e i caratteri peculiari del paesaggio;
- delimita gli ambiti paesaggistici;
- predispone normative d'uso e obiettivi di qualità paesaggistica;
- territorializza le linee strategiche secondo un criterio multiscale, attribuendo al paesaggio un ruolo centrale nel modello di sviluppo sostenibile regionale.

Gli obiettivi del PPR si allineano con quelli di sostenibilità ambientale definiti a livello europeo e nazionale, sia per la componente paesaggio, considerata trasversale, sia per le altre tematiche ambientali.

Il Piano distingue due macro-categorie di obiettivi¹⁷:

- "statutari", derivanti dalla normativa di settore (Codice dei beni culturali e Convenzione europea del paesaggio);
- "strategici", legati alle principali azioni di tutela e valorizzazione.

Questi obiettivi sono ulteriormente classificati come generali (OG) e specifici (OS).

Obiettivi statutari

Il PPR:

- riconosce, tutela, pianifica e gestisce l'intero territorio campano, valorizzando i diversi contesti¹⁸;
- ricostruisce un quadro conoscitivo unitario e condiviso del paesaggio regionale;
- identifica, cataloga e verifica i beni paesaggistici soggetti a tutela;
- definisce prescrizioni e misure specifiche per la loro conservazione e valorizzazione.

Delimita gli ambiti paesaggistici¹⁹:

- definisce un quadro conoscitivo e interpretativo;
- riconosce i caratteri dominanti di ciascun ambito.

¹⁷Per un maggiore approfondimento anche relativamente alle strategie messe in campo si rimanda al preliminare di piano paesaggistico approvato con delibera di Giunta regionale n. 560 del 12 novembre 2019.

¹⁸D. Lgs. n. 42/2004, art. 135, c.1 e D.Lgs. 42/04, art. 136 e 142.

¹⁹D. Lgs. n. 42/2004, art. 135, c.2.

Predisporre normative d'uso per ciascun ambito²⁰:

- attribuisce obiettivi di qualità paesaggistica;
- stabilisce prescrizioni per conservare elementi costitutivi e morfologie, tenendo conto di tipologie architettoniche, tecniche e materiali;
- definisce misure per riqualificare aree compromesse, salvaguardare le caratteristiche paesaggistiche e ridurre il consumo di suolo;
- individua linee di sviluppo urbanistico compatibili con i valori paesaggistici, con attenzione ai paesaggi rurali e ai siti UNESCO.

Obiettivi specifici

Individua misure per proteggere e migliorare patrimoni naturali, ambientali, storici, archeologici e insediativi²¹:

- valorizza i paesaggi nel rispetto delle loro caratteristiche, promuovendo politiche di conservazione;
- riqualifica il patrimonio paesaggistico garantendone l'accessibilità;
- rigenera il patrimonio edilizio, con particolare attenzione alle periferie e ai borghi;
- promuove la qualità architettonica e urbanistica;
- favorisce la delocalizzazione di urbanizzazioni degradate o a rischio;
- sviluppa modelli progettuali sostenibili per le componenti strutturali del paesaggio.

Promuove il "consumo zero di suolo"²²:

- tutela la qualità dei suoli, orientando la pianificazione verso il recupero del patrimonio edilizio esistente;
- favorisce la continuità urbana evitando la frammentazione dei sistemi agricoli e naturali;
- incentiva il riuso di aree dismesse, anche industriali;
- protegge le tipologie pedologiche di pregio.

Tutela e valorizza i sistemi strutturali campani:

- gestisce in modo sostenibile paesaggi montani, collinari, di pianura e costieri.

Valorizza le reti di connessione regionali e interregionali:

- costruisce la Rete Ecologica su scala regionale, di area vasta e locale;
- promuove la realizzazione di infrastrutture verdi.

Governa la complessità del paesaggio²³:

- orienta le scelte pianificatorie, progettuali e gestionali;
- promuove una visione organica del tessuto antropico, integrando anche scelte economiche trasversali;
- definisce linee guida per considerare il paesaggio nelle decisioni pubbliche ad alto impatto.

Contrasta la perdita di biodiversità e servizi ecosistemici²⁴:

- supera la frammentazione degli habitat e ripristina la connettività ecologica;
- migliora la resilienza degli ecosistemi, garantendo continuità nei servizi ecosistemici;

²⁰D. Lgs. n. 42/2004, art. 135, c.3 e 131, c.4.

²¹Convenzione europea paesaggio 2000 - Elementi per una strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici 2013 - 7° PAA 2013.

²²Strategia azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002 - Strategia ambientale tematica UE - Ambiente urbano 2005 - Strategia tematica per la protezione del suolo, 2006.

²³Carta nazionale del paesaggio.

²⁴Strategia ambientale tematica UE - Ambiente urbano 2005 - Millennium Ecosystem Assessment, 2005 - Agenda territoriale dell'Unione europea 2020, 2011.

piano paesaggistico regionale

- preserva e valorizza ecosistemi agricoli, forestali, periurbani e urbani.

Integra il paesaggio nel contesto di vita delle comunità²⁵:

- considera il paesaggio come fondamento dell'identità locale;
- coinvolge le comunità, rispettando le diversità storico-culturali;
- promuove politiche e interventi compatibili con i diversi ambienti regionali;
- supera la "difesa passiva" del paesaggio, attivando forme di salvaguardia attiva integrate nell'assetto urbanistico.

Il PPR in sintesi definisce un sistema articolato di obiettivi e misure, orientato alla tutela attiva e alla valorizzazione sostenibile del paesaggio campano, con forte integrazione tra pianificazione, identità territoriale e partecipazione.

La disciplina dei beni paesaggistici e gli strumenti di salvaguardia

La disciplina dei beni paesaggistici²⁶ è trattata nella seconda parte del Piano, che include carte d'insieme in scala 1:300.000, cataloghi e atlanti; nella quinta parte, dedicata agli ambiti di tutela e agli aspetti progettuali; e nella settima parte, che contiene la normativa di attuazione, con disposizioni specifiche al Titolo II.

In conformità alla normativa vigente, il Piano considera beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, in quanto espressione di valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici. In particolare:

- gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, oggetto di "dichiarazioni di notevole interesse pubblico";
- le aree di cui all'articolo 142, tutelate per legge.

La descrizione delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico è avvenuta tramite ricognizione, delimitazione e rappresentazione in scala idonea²⁷. Per "descrizione" si intende sia il riconoscimento operato dall'ex Commissione provinciale per le bellezze naturali, sia la delimitazione dell'area tutelata, entrambi contenuti nel decreto di dichiarazione.

Ai fini della rappresentazione, il Piano utilizza la Carta Tecnica Regionale (CTR) vettoriale in scala 1:10.000/5.000. Attraverso il sistema GIS e la CTR numerica, base dei Sistemi Informativi Territoriali (SIT), agli oggetti cartografici sono collegate informazioni alfanumeriche, archiviate in database interrogabili e analizzabili.

Le aree tutelate sono raggruppate per ambiti, secondo criteri di omogeneità territoriale e caratteri paesaggistici. Questa metodologia ha portato all'individuazione di 32 ambiti, confluiti nel Catalogo degli Ambiti di Tutela, composto da 32 schede sinottiche. Le schede descrivono:

- gli elementi identificativi di ciascuna dichiarazione;
- i Decreti Ministeriali;
- l'identificazione dei valori;
- la valutazione della permanenza e/o delle trasformazioni.

²⁵Convenzione europea paesaggio 2000.

²⁶Per un maggiore approfondimento dei beni paesaggistici si rimanda al catalogo delle dichiarazioni e delle categorie di beni tutelati per legge e al catalogo degli Ambiti di tutela allegati al presente piano nonché alla DGRC 620/2022 e al preliminare di piano paesaggistico approvato con delibera di Giunta regionale n. 560 del 12 novembre 2019.

²⁷Delibera della Giunta regionale n. 620 del 22 novembre 2022.

Gli ambiti di tutela sono composti da componenti paesaggistiche che ne rappresentano l'identità. Tali componenti sono individuate a partire dalle motivazioni dei decreti e successivamente cartografate. La verifica dell'integrità avviene tramite analisi e confronto con repertori fotografici e cartografie storiche, valutando permanenza, trasformazione, perdita, degrado e compromissione.

È stato realizzato un database informativo del Catalogo, integrato in ambiente GIS, per facilitare la consultazione. Per ciascun ambito è riportata una matrice delle componenti paesaggistiche, ottenuta dalla scomposizione delle descrizioni dei valori contenuti nei decreti. A ogni componente è associata una normativa d'uso, detta "vestizione".

Questo approccio sistemico consente di raggruppare le componenti in due categorie: fisico-naturalistiche e antropiche. Le relazioni tra le categorie, e le specificità di ciascuna componente, sono considerate essenziali per la lettura paesaggistica.

Il Piano redige una matrice delle componenti paesaggistiche per individuare criticità e azioni da intraprendere, tenendo conto dei valori associati: geologico, naturalistico, rurale, storico, tradizionale, testimoniale, culturale e panoramico/scenico.

Una ricognizione aggiuntiva riguarda le aree tutelate per legge (art. 142 del Codice), che comprendono:

- territori costieri e contermini ai laghi;
- fiumi, torrenti e corsi d'acqua;
- montagne;
- aree naturali protette;
- boschi, usi civici, zone umide;
- vulcani
- zone di interesse archeologico.

Queste aree sono rappresentate e delimitate su base cartografica. L'attività di ricognizione e informatizzazione è finalizzata alla creazione di una banca dati regionale digitale, informativa e cartografica, contenente tutte le aree soggette a vincolo paesaggistico.

Gli strumenti di salvaguardia paesaggistica

La terza parte del Piano riguarda gli strumenti di salvaguardia paesaggistica, validi per tutto il periodo di vigenza delle misure previste dall'adozione del Piano. Tali strumenti comprendono:

- i Piani Territoriali Paesistici;
- le misure di salvaguardia dei parchi e delle aree naturali protette.

In Campania sono attualmente in vigore²⁸:

- 13 Piani Territoriali Paesistici (PTP)²⁹, ai sensi della ex legge Galasso (L. 431/85);
- il Piano Paesistico dell'Isola di Procida, redatto prima della L. 431/85;
- il Piano Urbanistico Territoriale dell'area sorrentino-amalfitana (PUT), approvato con L.R. n. 35/87, che interessa la costiera sorrentina, amalfitana e i Monti Lattari.

²⁸ Per un maggiore approfondimento si rimanda al preliminare di piano paesaggistico approvato con delibera di Giunta regionale n. 560 del 12 novembre 2019.

²⁹ Sottoposti alla disposizione dell'art. 162 del D.Lgs. n. 490 del 29/10/99 e redatti ai sensi dell'art. 149 del D.Lgs. n. 490 del 29/10/99 (ex legge 431/85 articolo 1 bis).

piano paesaggistico regionale

Per quanto riguarda le misure di salvaguardia dei parchi e delle aree naturali protette³⁰, il Piano effettua una lettura delle componenti naturalistico-ambientali, fondamentali per l'identificazione di macro-ambiti e unità di paesaggio omogenee.

La Campania si distingue per la varietà degli ambienti naturali e per la ricchezza floristica e faunistica, legata a una storia geologica complessa che ha generato una forte diversificazione geomorfologica, idrografica, pedologica e microclimatica.

Gran parte del territorio regionale con elevata biodiversità è inclusa nel sistema delle aree naturali protette, soggette a regimi di gestione e misure di tutela specifiche. In questo sistema rientrano:

- 2 Parchi e 5 Riserve Naturali di rilievo nazionale, con rispettivi territori di protezione esterna³¹;
- 8 Parchi e 4 Riserve Naturali di rilievo regionale, con rispettivi territori di protezione esterna³²;
- il Parco metropolitano delle colline di Napoli e 13 parchi urbani di interesse regionale³³;
- le oasi naturalistiche;
- i siti della Rete Natura 2000 (ZPS e ZSC, derivanti dai SIC)³⁴;
- le aree marine protette³⁵;
- le zone umide di importanza internazionale³⁶.

La disciplina dei beni paesaggistici e gli strumenti di salvaguardia in conclusione delineano un sistema integrato e tecnico-normativo, volto a garantire la tutela attiva e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico regionale.

Lettura strutturale del paesaggio: sistemi, relazioni e identità

La quarta parte del Piano Paesaggistico Regionale è dedicata alla lettura strutturale del paesaggio, descritta attraverso carte d'insieme in scala 1:300.000 e atlanti in scala 1:50.000. Il tema è trattato nel Titolo IV della normativa di attuazione, contenuta nella settima parte del Piano.

L'analisi della struttura del paesaggio campano³⁷, condotta su scala regionale, si articola in tre sistemi principali:

- sistema fisico e naturalistico-ambientale (morfologico e ambientale);
- sistema antropico (rurale, sub-regionale, storico-geografico, morfologico-insediativo e insediativo territoriale);
- sistema storico-culturale.

Sistema fisico

Il sistema fisico si articola in:

- macro-sistema fisiografico (ambiente continentale e insulare);
- sub-sistemi fisiografici;
- elementi morfo-geografici e caratteri morfo-litologici.

³⁰ Per un maggiore approfondimento si rimanda al preliminare di piano paesaggistico approvato con delibera di Giunta regionale n. 560 del 12 novembre 2019.

³¹ Istituiti sulla base della Legge n. 394/91 "Legge quadro sulle aree protette".

³² Istituiti sulla base della Legge Regionale n. 33/93 "Istituzione di parchi e riserve naturali in Campania".

³³ Istituiti sulla base della Legge Regionale n. 17/2003 "Istituzione del sistema parchi urbani di interesse regionale".

³⁴ Individuati sulla base della normativa di recepimento della Direttiva 79/409/CEE e della Direttiva 92/43/CE.

³⁵ Istituite sulla base della Legge n. 979/82 o della Legge n. 394/91.

³⁶ Individuate sulla base della normativa di recepimento della Convenzione di Ramsar del 1971.

³⁷ Per un maggiore approfondimento si rimanda al preliminare di piano paesaggistico approvato con delibera di Giunta regionale n. 560 del 12 novembre 2019.

Questa struttura consente di identificare ambiti geografici con fisiografie specifiche (montagne, colline, pianure) e con una particolare diffusione di risorse naturalistiche e agroforestali. Lo studio conduce alla delimitazione di partizioni territoriali complesse, riconoscibili per aspetti fisiografici ed estetico-percettivi, e caratterizzate da tipologie differenziate di risorse, organizzate in un mosaico ecologico con funzioni e dinamiche evolutive definite.

Il sistema fisico è rappresentato da quattro cartografie tematiche che descrivono, nei due macro-ambienti, tre sistemi fisiografici principali, articolati in 62 sub-sistemi. Per ciascuno sono evidenziati gli elementi geografici utili al riconoscimento territoriale e i caratteri morfologici e litologici, base per l'individuazione delle Unità Morfo-litologiche.

Sistema naturalistico-ambientale

Il sistema naturalistico si declina nelle unità degli habitat. L'inquadramento ambientale illustra la distribuzione degli ecosistemi naturali e seminaturali, descrivendone valori, funzioni, attitudini e sensibilità. Le unità tipologiche sono descritte con un livello di generalizzazione adatto alla pianificazione regionale, in funzione delle caratteristiche fisionomico-strutturali delle coperture naturali e degli aspetti fisiografici locali (clima, geomorfologia, suoli).

La definizione delle tipologie di risorse naturalistiche evidenzia il ruolo e le funzioni di ciascuna nel mosaico ecologico locale e regionale, considerando le relazioni tra elementi. Questi dati costituiscono la base per la progettazione della rete ecologica regionale e per la definizione di indirizzi di tutela e gestione sostenibile delle risorse all'interno delle partizioni territoriali individuate nel sistema fisico.

Sistema storico-culturale

Il sistema storico-culturale analizza il paesaggio in chiave diacronica, valorizzando gli elementi persistenti che costituiscono "invarianti strutturali" su scala regionale. La lettura delle persistenze e della loro stratificazione conferisce al Piano un carattere olistico.

L'analisi parte dalla concezione del territorio come risultato dell'interazione tra geografia culturale e geografia umana. I prodotti cartografici allegati ricostruiscono, per macroperiodizzazioni, la complessa articolazione del paesaggio storico e culturale antropizzato, includendo elementi fisici, antropici, materiali, immateriali e culturali.

Particolare attenzione è rivolta ai territori rurali dove si preserva la struttura tradizionale della campagna: piantagioni, campi coltivati, filari alberati assumono valenza ecologica, storica e identitaria. Le relazioni tra questi elementi e il contesto geomorfologico generano paesaggi sub-specie storica.

Il concetto di paesaggio implica un approccio stratigrafico: il territorio è il risultato di una continua sedimentazione storica, dalle epoche più remote agli eventi attuali. Il palinsesto cartografico restituisce sinteticamente gli avvicendamenti storico-politici e insediativi che hanno inciso sul territorio, con attenzione alle risultanze geoculturali dell'interazione uomo-ambiente.

Sistema antropico

Il sistema antropico identifica i lineamenti generali della morfologia insediativa regionale. Il PPR descrive il sistema morfologico insediativo e quello insediativo territoriale.

Negli ultimi cinquant'anni, le aree urbane della Campania sono più che quadruplicate. Tre quarti delle nuove urbanizzazioni si localizzano in pianure e aree vulcaniche, fertili ma ad alto rischio naturale. La crescita urbana non regolata ha causato:

- consumo di suolo;
- dispersione insediativa;
- frammentazione del territorio rurale;
- perdita di valori ambientali, agronomici, culturali ed estetici.

piano paesaggistico regionale

La strategia comunitaria sull'ambiente urbano si fonda sul valore sociale ed ecologico delle aree rurali urbane e periurbane, riconoscendo il diritto dei cittadini a spazi aperti di qualità.

In questo contesto, il sistema di aree verdi, spazi rurali e frange infrastrutturali rappresenta una risorsa chiave per:

- costruire reti ecologiche urbane;
- migliorare la qualità ambientale;
- conservare la biodiversità;
- promuovere agricoltura e forestazione urbana;
- offrire opportunità di ricreazione, educazione ambientale e vita all'aria aperta;
- migliorare i paesaggi urbani;
- mitigare il rischio idrogeologico e vulcanico.

La lettura strutturale del paesaggio campano infine restituisce un quadro integrato e stratificato, utile alla pianificazione sostenibile e alla valorizzazione delle identità territoriali.

Gli aspetti progettuali: ambiti, relazioni e strategie per la qualità paesaggistica

La quinta parte del Piano Paesaggistico Regionale è dedicata agli aspetti progettuali, che riguardano sia gli ambiti di tutela già descritti nella sezione sui beni paesaggistici, sia la lettura interpretativa del paesaggio. Quest'ultima, riprendendo la lettura strutturale, rivede i sistemi territoriali secondo le configurazioni paesaggistiche che li interpretano.

La lettura interpretativa è illustrata tramite carte d'insieme in scala 1:300.000 e atlanti in scala 1:50.000, ed è trattata nel Titolo V della normativa di attuazione, contenuta nella settima parte del Piano. Il fulcro di questa lettura è l'individuazione degli ambiti di paesaggio e dei relativi obiettivi di qualità.

I paesaggi regionali della Campania vengono identificati non solo attraverso le strutture materiali (fisiche, ecologiche, agroforestali, storico-archeologiche), ma anche mediante approfondimenti derivanti dal salto di scala e dalla lettura semiologico-percettiva e identitaria, che completano il quadro interpretativo strutturale.

Non tutti gli elementi e le relazioni materiali hanno lo stesso peso nell'identificazione dei paesaggi. La definizione di ambiti dotati di identità e struttura spaziale riconoscibile richiede particolare attenzione alla convergenza tra sistemi ecologici e storico-archeologici, rispetto a strutture geomorfologiche percepite come unitarie.

Le principali azioni previste per la delimitazione degli ambiti paesaggistici includono:

- riconoscimento degli aspetti e dei caratteri peculiari;
- analisi delle dinamiche di trasformazione;
- individuazione di misure per l'inserimento corretto degli interventi;
- definizione degli obiettivi di qualità e delle norme d'uso;
- linee guida per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione;
- coordinamento con strumenti di pianificazione territoriale e settoriale;
- individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio;
- identificazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni tutelati;
- riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
- strumenti di attuazione per i progetti previsti;
- individuazione delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti;

- definizione di ambiti territoriali da valorizzare, anche tramite progetti sperimentali con strumenti compensativi.

In Campania si delinea un sistema coerente di segni che costituiscono il telaio dei paesaggi identitari locali. Questi segni si fondano sulle relazioni fondamentali tra le componenti territoriali, contribuendo sia al funzionamento dell'assetto ordinario, sia al mantenimento delle specificità straordinarie che rendono il paesaggio campano riconosciuto a livello internazionale.

Tra assetto ordinario e componenti straordinarie si instaurano connessioni che costituiscono l'oggetto dell'"interpretazione strutturale" del territorio. A questa interpretazione concorrono studi settoriali che evidenziano le relazioni sistemiche e integrate.

L'individuazione delle componenti territoriali e delle loro relazioni rappresenta una base conoscitiva essenziale per la gestione del territorio, permettendo di distinguere i fattori e le funzioni da preservare e valorizzare nel tempo.

All'interpretazione strutturale si affianca quella delle pressioni esercitate dalle grandi dinamiche trasformative. Ne deriva una sequenza operativa che collega il quadro strutturale alle linee strategiche e alle misure di disciplina.

Il percorso logico parte dal riconoscimento delle azioni di trasformazione e dei loro effetti, per arrivare all'individuazione di linee strategiche, obiettivi di qualità e misure di tutela e valorizzazione delle relazioni strutturali.

L'inquadramento strutturale viene definito alla scala degli ambiti, descrivendo componenti e relazioni da considerare nel dettaglio, localizzando reti e contesti già individuati o proponendone di nuovi. Questo riconoscimento si accompagna a indicazioni normative di indirizzo o a norme cogenti.

L'inquadramento consente l'identificazione dei paesaggi campani, distinti per tipologie di risorse e beni, ai quali corrispondono politiche differenziate, articolabili in strategie, indirizzi e prescrizioni.

La configurazione geografica, l'intensità dei processi trasformativi, le criticità e l'integrità dei luoghi sono criteri fondamentali per articolare gli ambiti paesaggistici e definire indirizzi di salvaguardia e linee d'azione specifiche.

Nel complesso, gli ambiti paesaggistici costituiscono il contenitore operativo per la definizione degli obiettivi di qualità e delle direttive per la pianificazione urbanistica e territoriale.

Il PPR adotta un approccio olistico-sistemico, articolando il territorio regionale in cinque sistemi:

- fisico
- naturalistico
- rurale
- storico-culturale
- insediativo

La lettura riguarda sia gli elementi che compongono i sistemi (le componenti), sia le relazioni che li legano e che costituiscono la struttura del paesaggio.

Attraverso le carte di sintesi, si passa all'analisi di dettaglio dei singoli ambiti, individuando i valori che caratterizzano i territori e che guidano la definizione degli obiettivi di qualità, delle direttive e degli indirizzi.

Il territorio regionale viene articolato in 51 Ambiti, identificati in base all'intreccio tra componenti fisiche, ecologiche, agroforestali, storico-archeologiche e insediative. L'uso del GIS facilita il processo, evidenziando le componenti e relazioni più rilevanti.

In particolare, la convergenza tra sistemi ecologico-ambientali e storico-archeologici consente di individuare partizioni spaziali definite, con forte riconoscibilità identitaria.

piano paesaggistico regionale

La perimetrazione degli ambiti e l'identificazione degli obiettivi di qualità paesaggistica sono sottoposte alla verifica delle comunità insediate, come previsto dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

Nel Piano Paesaggistico Regionale della Campania, gli obiettivi di qualità e le direttive per la pianificazione rappresentano l'esito coerente di un percorso conoscitivo e metodologico. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio assegna loro un ruolo preciso: definire le condizioni desiderabili per la salvaguardia, la gestione e la valorizzazione dei paesaggi, e indicare le modalità con cui tali condizioni devono essere recepite dagli strumenti di pianificazione e governo del territorio.

Il PPR concretizza questa previsione normativa, ancorando la definizione di obiettivi e direttive a un impianto tecnico-scientifico capace di descrivere, misurare e interpretare l'identità dei luoghi. Il punto di partenza è costituito dalle matrici di sintesi elaborate per ciascun ambito di paesaggio. Queste matrici, costruite su parametri e indicatori letti a scala regionale e locale, permettono di definire i caratteri morfologici e funzionali dei territori e di individuare le componenti paesaggistiche significative.

La matrice restituisce un quadro comparativo che evidenzia gli elementi più rilevanti all'interno di ciascun ambito e il loro impatto sul contesto regionale. Da questa analisi emergono le componenti significative – naturali, storiche, rurali e insediative – che compongono la fisionomia del paesaggio e ne costituiscono le risorse da tutelare o rigenerare.

A questa fase analitica segue l'elaborazione della cartografia interpretativa di sintesi, che traduce i dati in una rappresentazione visiva e comparativa delle tipologie di paesaggio. Questa cartografia consente di cogliere la fisionomia complessiva dei sistemi, evidenziando convergenze, discontinuità e criticità. Si tratta di un passaggio essenziale, che collega le analisi quantitative alla lettura qualitativa necessaria per individuare i valori in un quadro unitario, rendendo riconoscibile l'identità dei luoghi e orientandone la valutazione.

Il Piano riconduce i valori paesaggistici a quattro categorie fondamentali:

- Valori ecologico-funzionali, legati alla capacità degli ecosistemi di fornire servizi ambientali;
- Valori estetico-visivi, connessi alla percezione, alle visuali e alla qualità scenica;
- Valori culturali, riferiti al patrimonio storico, archeologico, architettonico e artistico;
- Valori identitari, legati alle tradizioni, alle pratiche locali e al radicamento simbolico delle comunità.

Da questi valori derivano gli obiettivi di qualità paesaggistica, articolati lungo le tre direttrici indicate dalla Convenzione Europea del Paesaggio: salvaguardia, gestione e pianificazione. Gli obiettivi sono formulati per garantire il mantenimento e il rafforzamento delle diverse categorie di valore, e si distinguono in:

- Obiettivi generali, validi per l'intero territorio regionale;
- Obiettivi strategici, riferiti ai sistemi di paesaggio;
- Obiettivi specifici, declinati per ciascun ambito.

Le direttive trasformano gli obiettivi in criteri operativi per la pianificazione di area vasta e locale. La loro funzione è duplice:

- Vincolante, perché assicurano il recepimento delle scelte del Piano da parte degli strumenti urbanistici;
- Orientativa, perché offrono linee guida progettuali e criteri di intervento per coniugare tutela e trasformazione.

L'intero impianto progettuale del PPR, dedicato agli aspetti progettuali e agli obiettivi di qualità, costituisce uno strumento operativo e conoscitivo fondamentale per orientare le politiche territoriali in modo consapevole, partecipato e sostenibile. La definizione degli ambiti, la lettura interpretativa e la costruzione delle matrici e delle cartografie di sintesi convergono in un sistema coerente di valori, obiettivi e direttive che rendono il paesaggio campano riconoscibile, tutelabile e trasformabile con responsabilità.