

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICO II"**  
Polo delle Scienze e delle Tecnologie

DOTTORATO DI RICERCA IN

**INGEGNERIA DELLE RETI CIVILI E  
DEI SISTEMI TERRITORIALI**

INDIRIZZO

**GOVERNO DEI SISTEMI TERRITORIALI**

***PTCP PER IL GOVERNO DELLE TRASFORMAZIONI  
TERRITORIALI: INDIRIZZI E CRITERI DI  
PIANIFICAZIONE PER UN USO SOSTENIBILE  
DEL TERRITORIO RURALE***

Coordinatore  
Prof. Ing. Domenico Pianese

Tutor  
Prof. Arch. Elvira Petroncelli

Candidato  
Arch. Angela Sannino

XVII CICLO

# SOMMARIO

## ***PREFAZIONE***

***CAPITOLO I*** – Il quadro istituzionale

***CAPITOLO II*** – La pianificazione provinciale

***CAPITOLO III*** – Le linee guida per una trasformazione autosostenibile del territorio

***CAPITOLO IV*** – Agricoltura prima forma di utilizzo del territorio

***CAPITOLO V*** – Lo sviluppo integrato delle aree rurali: Aspetti di una nuova modalità di organizzazione dell'intervento pubblico

***CAPITOLO VI*** – Il Distretto Rurale della Provincia di Caserta

## ***CONCLUSIONI***

## ***RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI***

## ***INDICE***

## PREFAZIONE

L'intenzione di fondo è stata quella di riflettere sugli strumenti di pianificazione provinciale elaborati nel nostro Paese, in una fase in cui sembra necessario mettere in evidenza le discontinuità e gli aspetti innovativi introdotti (nell'ultimo decennio del XX secolo) nel processo di pianificazione del territorio e dell'ambiente alla scala provinciale. Le tematiche affrontate fanno riferimento al dibattito, attualmente in corso, sui temi del ruolo del Piano Territoriale di Coordinamento e sulla Valenza paesistica-ambientale attribuitagli dalla legislazione nazionale.

La ricerca attorno alle condizioni, al ruolo ed alle prospettive degli strumenti di pianificazione provinciale, richiede necessariamente un approfondimento (ed una riflessione) della conoscenza (da intendersi in senso storico e critico) del processo di formazione ed evoluzione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), ovvero l'approfondimento del vasto insieme di teorie, strumenti, programmi e problemi che nel corso del tempo hanno rappresentato gli elementi tipici della legittimazione e dell'istituzionalizzazione del PTCP. Tale sfondo tematico viene assunto con l'intenzione esplicita di ricondurlo e riferirlo anche al quadro generale delle trasformazioni economiche, sociali e urbane in atto ed ai mutamenti del sistema politico-istituzionale e culturale: è in questo senso che si è inteso formulare alcune ipotesi interpretative dei principali PTCP elaborati.

Fra i diversi possibili temi ed aspetti analizzabili, è stato scelto in particolare, quello della *pianificazione degli spazi rurali*, in quanto esso è affrontato, con diversi livelli di approfondimento e di dettaglio, da tutti i PTCP analizzati, con il fine della *riqualificazione, della salvaguardia e della valorizzazione del paesaggio rurale* quale elemento identitario dell'intero paesaggio provinciale.

Inoltre, dalla lettura dei PTCP, si avverte che, da un lato esiste la consapevolezza del significato e del valore della cultura e del paesaggio nello spazio rurale, da un altro vi è una carenza (sul piano operativo) di metodi e tecniche di analisi che consentano di indirizzare le scelte di assetto verso un aumento dei livelli di produttività e di tutela del paesaggio rurale.

Il paesaggio rurale, dice E. Sereni<sup>1</sup>, altro non è se *non la forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente, imprime al paesaggio naturale*.

Il paesaggio rurale costituisce pertanto un elemento fondamentale di interconnessione fra l'attività umana e il sistema ambientale, in cui la capacità dell'uomo di influire sul territorio si esplica con modalità diverse, che possono variare in relazione alle sue diverse situazioni ambientali e alle diverse tecniche produttive, ma che comunque si basano sulla necessità di trovare un equilibrio con le indicazioni dell'ambiente in cui si opera.

---

<sup>1</sup> Sereni E., (1961), *Storia del paesaggio agrario*, Laterza, Bari.

Il settore agricolo può svolgere un ruolo importante nella produzione dei beni ambientali, specie se viene posto in grado di assolvere ai suoi compiti tradizionali, cui altri, nuovi, possono venire aggiunti. Questi hanno la possibilità di essere prodotti ove si attuino interventi pubblici adatti. Il compito di fornire “servizi ambientali” è ormai riconosciuto come intrinseco al settore agricolo, e la stessa PAC lo ha evidenziato nelle sue linee fondamentali, e lo sta perseguendo con regolamenti nuovi, che permettono di far intravedere ricchi mezzi.

In altri termini, la ricerca è stata svolta attorno al tipo di rapporto che deve intercorrere tra agricoltura, conservazione del paesaggio e dell’ambiente e le nuove esigenze della società, al fine salvaguardare il territorio rurale

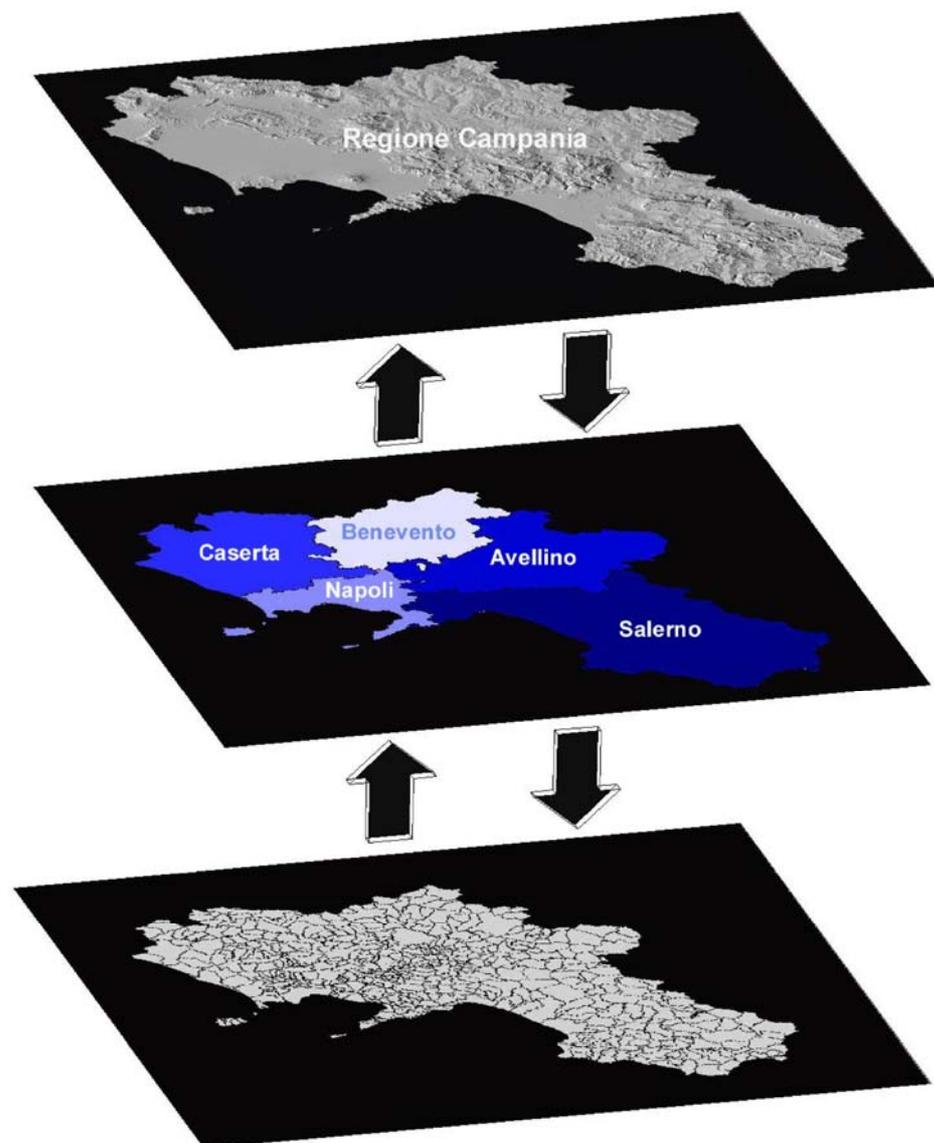
Una ricerca così impostata, ha condotto alla :

- ❖ formulazione di indirizzi di pianificazione per un uso sostenibile del territorio rurale;

- ❖ definizione di una metodologia per la valutazione delle risorse per una pianificazione sostenibile del territorio rurale.

Nel complesso si tratta di un’analisi che, in virtù del fatto che si occupa di “oggetti” storicamente determinati (la città, la società, il territorio, l’urbanistica e gli strumenti di pianificazione provinciale) le cui caratteristiche e modi di interpretazione evolvono nel tempo, permette di far continuo riferimento all’accumulo di tradizione disciplinare, alle esperienze ed alle riflessioni prodotte rispetto a quegli stessi oggetti.

## CAPITOLO I - Il quadro istituzionale



# 1 UNA NUOVA FORMA DI PIANO

## 1.1 Problemi concernenti la pianificazione intermedia del territorio

Nell'attuale ordinamento amministrativo strutturato secondo un sistema di policentrismo autonomistico, molteplici sono i centri d'imputazione della potestà urbanistica. Essi coincidono con i portatori di interessi pubblici che hanno diretta incidenza sul territorio e quindi sostanzialmente con lo **Stato**, le **Regioni** e gli **Enti locali**.

In realtà, questa articolata molteplicità di attori pubblici della politica urbanistica è una caratteristica, originariamente estranea alla nostra "Legge urbanistica" (la Legge n. 1150 del 17/08/1942), introdotta nell'ordinamento urbanistico per effetto dei processi di decentramento amministrativo attivati in attuazione dei principi della Costituzione e ulteriormente arricchitisi sia in forza della legislazione regionale sia, dagli anni '90, per effetto delle Leggi nazionali di riforma e potenziamento delle Autonomie Locali.

Questa proliferazione dei centri di imputazione della potestà urbanistica rappresenta la risposta necessaria, sul piano degli assetti istituzionali, ad un fenomeno più ampio che ha interessato l'evoluzione della materia urbanistica.

Negli ultimi cinquanta anni si è infatti progressivamente passati **da una concezione statica dell'urbanistica**, "in cui questa era vista essenzialmente come *"disciplina dell'assetto e dell'incremento edilizio dei centri abitati e dove il ruolo dei pubblici poteri era sostanzialmente limitato al controllo dell'ordinato svolgersi dell'attività edilizia in funzione di garanzia degli assetti proprietari e delle loro rendite"*<sup>2</sup>, **ad una concezione dinamica dell'urbanistica**, in cui *"questa ha assunto come propri gli obiettivi della razionale e flessibile organizzazione di tutto il territorio al fine di riconoscere un ruolo più incisivo ed attivo ai pubblici poteri"*<sup>3</sup>, **all'introduzione del concetto di governo del territorio**, in cui questo è visto come *"competenza normativa atta non solo ad individuare gli strumenti di direzione, gestione e controllo del territorio, ma anche ad assegnare in modo organico e razionale ai diversi Enti rappresentativi degli interessi legati alla dimensione territoriale le variegate funzioni che incidono sull'assetto dei suoli"*<sup>4</sup>.

Osservando lo sviluppo dell'ordinamento urbanistico, rileviamo che in origine la presenza dei poteri pubblici era assai ridotta. Nell'impianto della Legge n° 1150 del 1942, infatti, le funzioni urbanistiche erano distinte tra due soli soggetti: lo **Stato**, titolare tra le altre della funzione pianificatoria di coordinamento (art.5) e di quella di approvazione degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi di livello comunale (artt.10,18 e 36); il **Comune** (l'Ente cui fa principalmente capo l'attività urbanistica), titolare della funzione di pianificazione urbanistica generale (artt.7 e 8) e attuativa (artt.13 e ss.), del controllo preventivo sull'attività edificatoria (artt.31 e 33) e di quello successivo, di carattere repressivo e sanzionatorio degli abusi edilizi (art. 32).

---

<sup>2</sup> Pacchiarotti A., (1999), *Province e pianificazione urbanistica*, Maggioli Editore, Repubblica di San Marino, p. 80.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Traina D.M., (2003), **Regioni e governo del territorio dopo la riforma del Titolo V della Costituzione**, in Morisi M. e Magnier A., (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, il Mulino, Bologna, p. 83.

La Legge n° 1150 del 1942 aveva sostanzialmente definito 3 modalità di attuazione della disciplina urbanistica:

◆ **Piani Territoriali di Coordinamento (PTC)** - avevano lo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale e dovevano stabilire le direttive da seguire nel territorio considerato;<sup>5</sup>

◆ **Piani Regolatori Generali (PRG)** - dovevano necessariamente considerare la totalità del territorio Comunale;<sup>6</sup>

◆ **Piani Particolareggiati (PP)** - costituivano lo strumento attuativo dei PRG.<sup>7</sup>

Una simile configurazione porta a comprendere come più che parlare dell'esistenza di 3 livelli, è il caso di pensare ad un auspicabile ruolo di coordinamento del primo, a fronte di un preciso rapporto in cascata degli altri 2 tipi di strumenti istituiti.

La Legge, introducendo gli strumenti di attuazione della pianificazione, disciplina all'art. 5 i Piani Territoriali di Coordinamento (PTC), che rappresentano il primo grado di intervento con funzione programmatica e indirizzo della pianificazione. I PTC, che nell'intento del legislatore avrebbero dovuto costituire l'ossatura di tutto il sistema, sono rimasti sulla carta (salvo qualche eccezione).

L'art. 5 della Legge n° 1150 del 1942 prescrive che nella formazione dei PTC "devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato in rapporto principalmente:

◆ a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge;

◆ b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza;

◆ c) alla rete delle principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma."

Il legislatore ha inteso, dunque, indicare: nella zonizzazione, nella localizzazione degli impianti pubblici, nella disciplina delle infrastrutture di trasporto, nella tutela dell'ambiente, le basi su cui fondare il contenuto dei PTC.

Sulla disciplina della Legge n° 1150 del 1942 si è poi innestata la legislazione repubblicana ispirata alla Carta Costituzionale. Quest'ultima, pur non definendola, contempla l'"urbanistica" all'art. 117 inserendola nell'elenco delle materie attribuite alla competenza regionale. E' innegabile che nel periodo post costituzionale il dibattito sviluppatosi in dottrina e nella giurisprudenza, sui confini giuridici della nozione di urbanistica, è stato fortemente condizionato, sia negli approcci riduzionistici, sia rispetto alle posizioni "panurbanistiche", proprio dal dato costituzionale della spettanza regionale della materia, ossia dalla consapevolezza che ogni riduzione o ampliamento del significato di "urbanistica" è comunque destinato a tradursi in una compressione o in una espansione del ruolo delle Regioni in un settore, quello del territorio che, considerato "minore" all'epoca dei costituenti, si è ben presto caricato di valenze nuove che hanno conferito alle cosiddette "politiche del territorio" un rilievo nevralgico all'interno della più complessiva azione dei pubblici poteri.

E' infatti con il processo di regionalizzazione avviato con il D.P.R. n° 616 del 1977, in attuazione della delega di cui alla Legge n° 382 del 1975, che il

---

<sup>5</sup> Art. 5, Legge n° 1150 del 1942.

<sup>6</sup> Art. 7, Legge n° 1150 del 1942.

<sup>7</sup> Art. 8, Legge n° 1150 del 1942.

fenomeno di espansione ed evoluzione dei contenuti della materia urbanistica ha avuto il suo apice normativo.

L'art. 80 del D.P.R. n° 616 del 1977 ha positivamente influenzato anche la Corte Costituzionale che con la fondamentale sentenza n° 239 del 29/12/1982 ha mutato il precedente orientamento, riconoscendo che ormai *“l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture”*.

Se l'inserimento della **Regione** tra Stato e Comuni, quale nuova autorità pianificatoria, era un passaggio obbligato imposto dalla Costituzione, l'ampiezza con cui il titolo V del D.P.R. n° 616 del 1977 riconosce alle Regioni un ruolo generale e globale di governo del territorio è anche il frutto della consapevolezza, ben presente all'epoca del legislatore delegato, della sostanziale inidoneità del complesso delle Autonomie locali ad assumere direttamente numerose funzioni territoriali e, quindi, dell'opportunità di “parcheggiare” queste funzioni a livello regionale, in attesa che, una volta attuata la riforma organica degli Enti locali territoriali, questi fossero finalmente in grado di assumerle come proprie.

In ogni caso, il problema della allocazione delle funzioni urbanistiche ad un livello di Governo subregionale si impone ben presto, fin dagli anni '70, all'attenzione di numerose Regioni. In particolare, il riconoscimento del ruolo regionale di governo del territorio e la connessa espansione di contenuti della materia urbanistica fanno emergere con grande risalto l'esigenza di una modulazione delle regole conformative dell'assetto territoriale secondo un'ordinata spaziale più ampia dell'ambito meramente comunale, tale da assicurare una ponderazione integrata e globale, ai fini della loro reciproca compatibilità, del complesso degli interessi pubblici e privati afferenti all'utilizzo e alla trasformazione del territorio.

In questo quadro le Regioni rilanciano quindi, con la propria legislazione di settore, la pianificazione d'area vasta, che fino allora era stata affidata esclusivamente allo Stato in forza dell'art. 5 della Legge urbanistica, e al tempo stesso maturano la consapevolezza che, stante le dimensioni generalmente ampie del territorio regionale e l'esigenza di garantire una partecipazione dal basso degli Enti locali al processo regionale di formazione ed attuazione della pianificazione territoriale, è necessario individuare un ulteriore livello istituzionale di governo del territorio, intermedio tra la Regione e i Comuni.

Tale **Ente intermedio** dovrebbe rappresentare, nella materia urbanistica, un punto di snodo e di coordinamento della pianificazione e programmazione regionale rispetto all'urbanistica comunale: da un lato in senso *discendente*, ossia calibrando le scelte di politica territoriale della Regione in ragione degli specifici connotati territoriali ed economici della realtà locale; dall'altro in senso *ascendente*, assicurando, attraverso il filtro e l'aggregazione delle istanze provenienti dagli Enti locali, la loro partecipazione alla pianificazione territoriale regionale.

Il legislatore con la Legge n°142 del 1990 -recante “Ordinamento delle Autonomie locali” (abrogata dal decreto legislativo n° 267 del 18 agosto 2000), ispirato dal convincimento che la dimensione ottimale, cui aggregare e riferire gli interessi connessi alla protezione ambientale e alla tutela ed uso del territorio, è quella propria dell'Ente intermedio- riconosce alla Provincia uno specifico livello amministrativo. Ad essa demanda pertanto specifici compiti di programmazione e pianificazione -in precedenza prerogativa esclusiva dello Stato prima e delle Regioni dopo -strutturando la configurazione funzionale intorno al riconoscimento

di una dimensione territoriale dell'interesse provinciale (vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale).<sup>8</sup>

Alla Provincia viene inoltre demandato il compito di predisporre e di adottare il *"Piano Territoriale di Coordinamento (PTC)"*, precisando però in maniera esplicita che tale prerogativa deve essere esercitata, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali.<sup>9</sup>

I PTCP, come definiti dalla Legge n° 142 del 1990, sono Piani Territoriali condizionati da alcuni dei temi urbanistici più recenti, in particolare quelli ambientali. La loro sfida è riuscire ad incidere su un sistema nel quale da un lato ci sono i poteri di indirizzo regionali, dall'altra quelli di pianificazione comunale: entrambi sono forti e restii a forme di condivisione. A questi si aggiungono infine quelli che nel corso degli ultimi anni sono stati distribuiti ad altri soggetti ai quali è stata affidata la possibilità di pianificare su ambiti anche di una certa dimensione territoriale e in relazione ad aspetti settoriali.

## **1.2 Le Province, funzioni e compiti di programmazione e pianificazione del territorio**

La legge n° 142 del 1990, costituisce tuttora la più rilevante riforma istituzionale legislativamente definita in Italia nell'ultimo ventennio. E ciò non soltanto sotto il profilo formale, giacché espressamente abroga gran parte della previgente normativa sulle Autonomie locali, ma anche e soprattutto sotto il profilo sostanziale, in quanto assai consistente è la portata innovativa dei principi da essa stabiliti, in raffronto ai disposti da questi desumibili, della previgente normativa.

Essa è qualificabile come Legge di valore sub-costituzionale, in ragione del suo dare diretta attuazione all'articolo n° 128 della Costituzione, ed in genere a principi di rango costituzionale, e del suo essere conseguentemente riconducibile a valori che trovano nella Costituzione stessa il loro fondamento.

La Legge n° 142 affronta il problema della pianificazione di inquadramento, assegnando al livello regionale compiti di pianificazione e programmazione territoriale, mentre conferisce un nuovo specifico potere di pianificazione all'Ente Provincia (che nel nuovo ordinamento viene potenziato) e ad un Ente intermedio di nuova istituzione, la Città metropolitana, che non si configura come un nuovo livello di Governo, bensì come un nuovo soggetto istituzionale del livello intermedio rappresentato dalla Provincia (infatti la Città metropolitana si configura, ai sensi della Legge n° 142, come una Provincia).

Mediante la Legge n° 142 è stato creato il presupposto istituzionale di una politica territoriale di livello intermedio (a lungo ricercata e sperimentalmente praticata con l'attivazione dei Comprensori) attraverso l'attribuzione alle Province di poteri in materia di pianificazione territoriale e di programmazione economico e sociale.

Con la Legge n° 142 la Provincia viene configurata come un *"Ente di Governo locale a fini generale, che cura l'interesse e promuove lo sviluppo della comunità provinciale"*. *Essa non rappresenta come il Comune, la comunità che vive nel suo territorio e quindi non può, forse, essere correttamente definita un Ente*

---

<sup>8</sup> Art. 14, legge n° 142 del 1990 (articolo sostituito dall'art. 19 del D.Lgs n° 267 del 2000).

<sup>9</sup> Art. 15, Legge n° 142 del 1990 (articolo sostituito dall'art. 20 del D.Lgs n° 267 del 2000).

*esponenziale a tutti gli effetti della comunità stessa: ma è qualificabile in ogni caso, come un Ente di Governo locale di carattere generale.*<sup>10</sup>

Con riferimento alle funzioni in materia di programmazione e di pianificazione territoriale, in base all'articolo 15 della Legge n° 142, la Provincia *“formula ed adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei Comuni”*, inoltre *“predispone e adotta il Piano Territoriale di Coordinamento che ... determina gli indirizzi generali di assetto del territorio...”*.

L'attribuzioni delle funzioni di pianificazione e programmazione economico-sociale si accompagna ad un rafforzamento rilevante delle attribuzioni delle Province relative all'esercizio di funzioni di amministrazione attiva: in base all'articolo 14 della Legge n°142, esse non devono, come in passato, occuparsi solamente della viabilità e delle opere infrastrutturali di livello provinciale oppure di edilizia per la scuola superiore, ma devono esercitare funzioni amministrative di interesse provinciale in vari settori.

L'ordinamento delle Autonomie locali definito dalla Legge n° 142 é stato successivamente integrato dalla Legge n° 182 del 1991, recante *“Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali”*, dalla Legge n° 81 del 1993, recante *“Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale”*, e soprattutto dalla Legge n° 59 del 1997, recante *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali [...]”*, dalla Legge n° 127 del 1997, recante *“Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”*, dal Decreto legislativo n° 112 del 1998, emanato in attuazione di deleghe conferite dalla citata Legge n° 59 del 1997, recante *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del Capo I della Legge n° 59 del 1997”*, e infine dalla Legge n° 265 del 1999, recante *“Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli Enti locali, nonché modifiche alla Legge n° 142 del 1990”*, è stato integralmente trasfuso nel D.Lgs. n° 267 del 2000, recante *“Testo unico Enti locali”*, ed infine dalla Legge n° 3 del 2001 recante *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*.

### **Le funzioni delle Province**

Il comma 1 dell'articolo 19 del D.Lgs. n° 267 del 2000 (ex art. 14 della Legge n° 142 del 1990) dispone che *“Spettano alla Provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:*

- a. difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;*
- b. tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;*
- c. valorizzazione dei beni culturali;*
- d. viabilità e trasporti;*
- e. protezione della flora e della fauna, parchi e risorse naturali;*
- f. caccia e pesca nelle acque interne;*
- g. organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;*

---

<sup>10</sup> C. Giaino (1999), *Governo del territorio e innovazione del Piano*, Franco Angeli/Urbanistica, Milano, p. 53.

*h. servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;*

*i. compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;*

*j. raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali”.*

Si può assumere come “principio fondamentale” stabilito dal comma ora riportato quello per cui la produzione legislativa regionale debba, nell'ambito dei “settori” elencati, attribuire alle Province le funzioni amministrative che siano di “interesse provinciale”, in quanto “riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale”, ferme restando come funzioni regionali quelle che “attengono ad esigenze di carattere unitario”.

Quanto all'individuazione dell’“interesse provinciale”, possono essere assunti i criteri generalissimi, riconducibili al cosiddetto “principio di sussidiarietà”<sup>11</sup>, riconosciuto per la prima volta in maniera esplicita tra i principi fondamentali dell'ordinamento italiano con la Legge n° 59 del 1997, la quale all'art. 4 disciplina che “nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, le Regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle Province, ai Comuni e agli altri Enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale... i conferimenti di funzioni avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

**a. principio di sussidiarietà**, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati...”.

In base a quanto disposto dal comma 2 dell'art. 1 della Legge n° 59 del 1997 “Sono conferite alle Regioni e agli Enti locali, nell'osservanza del “principio di sussidiarietà” di cui all'art. 4, comma 3, lettera a), della presente Legge, anche ai sensi dell'art. 3 della Legge 8 giugno 1990, n° 142 tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o Amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite Enti o altri soggetti pubblici.”

Il comma 2 dell'articolo 19 del D.Lgs. n° 267 del 2000 (ex art. 14 della Legge n° 142 del 1990) dispone che “la Provincia, in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo”.

Esso quindi attribuisce alla Provincia funzioni attuative, estrinsecabili nel promuovere e coordinare attività e nel realizzare opere (di rilevante interesse

<sup>11</sup> Pacchiarotti A., (1999), op.cit., p. 55 –nota 52, “...la sussidiarietà, come principio giuridico, ha avuto positivo riconoscimento nel diritto comunitario, prima limitatamente al settore della tutela ambientale con l'art. 130 R n. 4 dell'Atto Unico europeo del 1986; poi come principio generale di regolazione dei rapporti tra Comunità Europea e Stati membri, con l'art. 3B del Trattato di Maastricht del 1992, secondo cui, al di fuori dei settori di una esclusiva competenza, “la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”...”.

provinciale) in una vastissima gamma di settori, e peraltro “in collaborazione con i Comuni” (cioè, presumibilmente, nelle forme indicate dal Capo V, dello stesso D.Lgs. n° 267 del 2000 e particolarmente mediante “convenzioni”, o “consorzi”, od “accordi di programma”).

### **Le attività pianificatorie e programmatiche delle Province.**

La lettera c) del comma 1 dell'articolo 20 del D.Lgs. n° 267 del 2000 (ex art. 15 della Legge n° 142 del 1990) dispone che *“la Provincia formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei Comuni”*. La disposizione non pare esprimere più che un forte impulso alla programmazione temporalizzata degli interventi e delle attività.

Il comma 2 dello stesso articolo 20 afferma che *“la Provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il Piano Territoriale di Coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:*

- *le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;*
- *la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;*
- *le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;*
- *le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali”*.

Il comma 2 dell'articolo 4 del D.Lgs. n° 267 del 2000, afferma che *“le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente testo unico in ordine alle funzioni del Comune e della Provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'art. 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio”*. Il legislatore ha inteso dunque sottolineare come le normative regionali, legittimamente, possano consentire e forse prescrivere, che la pianificazione provinciale assuma connotati differenziati, sia da Provincia a Provincia che da ambito ad ambito subprovinciale, in funzione delle specifiche esigenze provinciali.

### **La conformità degli atti comunali alla pianificazione ed alla programmazione provinciale.**

Il comma 4 dell'articolo 20 del D.Lgs. n° 267 del 2000 (ex articolo 15 della Legge n° 142 del 1990) dispone che *“la Legge regionale detta le procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei Comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei Piani Territoriali di Coordinamento”*. Esso, quindi, si limita a ribadire che spetta alla Legge regionale stabilire le procedure di approvazione degli strumenti provinciali di pianificazione e di programmazione.

Il comma 5 dell'articolo 20 del D.Lgs. n° 267 del 2000 dispone che *“ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai Comuni, la Provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla Regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la **compatibilità** di detti strumenti con le previsioni del Piano Territoriale di Coordinamento”*.

La norma è significativa laddove richiede un giudizio di “compatibilità” dei Piani comunali rispetto al Piano provinciale: termine che implica un certo grado di

flessibilità e discrezionalità nella valutazione circa la conciliabilità dei Piani, richiedendosi alle previsioni comunali, non tanto di aderire in positivo al Piano provinciale assumendone come propri i contenuti (“conformità”), quanto di non confliggere con gli indirizzi territoriali della Provincia alterando l’impianto del disegno pianificatorio che questi sottendono o compromettendone gli obiettivi.

### **1.3 Natura e funzioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale**

Il PTCP introdotto dall’art. 15 della Legge n° 142 del 1990 risulta diverso da quello previsto dall’art. 5 della Legge n° 1150 del 1942 anche perché la disciplina introdotta dalla Legge n°142 non è esaustiva della natura e dei contenuti del nuovo strumento di pianificazione: essa deve essere completata da Leggi regionali che devono entrare nel dettaglio delle funzioni e dei contenuti dei Piani stessi.

E’ simile solo formalmente al PTC della Legge n° 1150, in quanto la Legge n° 142 non entra nel merito della descrizione del PTCP che introduce, ma dell’ex PTC della Legge n° 1150 richiama nominalmente la sua natura e finalità generali di coordinamento d’area vasta dei Piani urbanistici locali, cioè richiama quella natura di strumento di pianificazione indiretto, che produce effetti prevalentemente per successivo adeguamento dei PRG.

Il PTCP deve determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio: sembrerebbe emergere la volontà di assumere il nuovo strumento più come un quadro di riferimento per la politica territoriale della Provincia e dei Comuni, piuttosto che come un Piano tradizionalmente inteso, avente cioè il compito di definire i vari assetti territoriali generali, anche se lo stesso art. 15 assegna al PTCP il compito di individuare le diverse destinazioni del territorio in base alla loro vocazione. Si tratta di chiarire in che modo si conciliano la necessità di dare attuazione a tale funzione e quella di mantenere salvo il ruolo e le competenze dei Comuni.

L’ipotesi del PTCP come “quadro di riferimento” è confortata dall’art. 14 della Legge n° 142 laddove si afferma che esso deve “...*indicare le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica,...*”. Il linguaggio utilizzato lascia pensare ad un quadro di riferimento di una politica territoriale abbastanza flessibile. In tale direzione può essere interpretato anche il passo dell’art. 15 secondo cui il PTCP deve “...*contenere l’indicazione delle aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali...*”. Ciò sembrerebbe significare che non vengono previsti la delimitazione dei parchi ed il vincolo delle aree in essi compresi, ma viene contemplata solo la formazione di ipotesi di localizzazione.

Sembra, pertanto, lecito poter interpretare che tutte le previsioni contenute nell’art. 15 debbano assumersi come principi fondamentali, condizionanti, in quanto tali, l’esercizio delle funzioni legislative che le Regioni hanno in materia urbanistica.

A livello generale, in base a quanto indicato dalla Legge n° 142, il PTCP si configura come un “*Piano di livello intermedio*” avente le seguenti funzioni:

- ◆ individuare gli indirizzi generali di assetto del territorio da perseguire mediante una flessibile politica territoriale della Provincia e dei Comuni;
- ◆ coordinare l’attività programmatica dei Comuni mediante la raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico amministrativa, coordinamento ed approvazione degli strumenti urbanistici comunali;

- ◆ risolvere i problemi di localizzazione delle attrezzature di rilevanza sovracomunale;
- ◆ pianificare gli sviluppi di competenza non comunale, come i grandi centri direzionali e commerciali i nuovi insediamenti residenziali, che per la loro entità non si configurano come ordinarie espansioni degli insediamenti comunali esistenti;
- ◆ coordinare i Piani comunali;
- ◆ promuovere la tutela dell'ambiente mediante l'individuazione di linee di intervento nei campi idrico, idrogeologico, idraulico-forestale, di consolidamento del suolo e di regimazione delle acque e mediante ipotesi di istituzione di parchi e riserve naturali.

Per quanto riguarda il contenuto tecnico, la legge non specifica in modo esaustivo quale debba essere il contenuto del PTCP: spetta alle Regioni definirlo nell'ambito delle Leggi regionali di recepimento, al fine di un giusto raccordo fra poteri pianificatori e natura, contenuti ed efficacia del Piano. Tuttavia, gli artt. 14 e 15 della Legge n° 142 così come le Leggi urbanistiche regionali già approvate, definiscono rispettivamente funzioni e compiti di programmazione della Provincia, consentendo di avanzare alcune ipotesi su cosa il PTCP dovrebbe contenere.

Il nuovo Piano Territoriale dovrà perseguire:

- ◆ la più ampia difesa del suolo e delle sue risorse (suolo, acque, dissesti, calamità...);
- ◆ la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e dei suoi connotati fisici e culturali (flora, fauna, parchi, riserve, scarichi, beni culturali e ambientali...);
- ◆ il miglior assetto del territorio provinciale, valutando le vocazioni delle sue parti, definendo la localizzazione di massima di infrastrutture di interesse sovracomunale, definendo la rete delle principali vie di comunicazione, la rete del trasporto pubblico e l'armatura delle relative infrastrutture.

In sintesi si può affermare che il PTC deve sostanzialmente operare nei seguenti settori:

- ◆ tutela e valorizzazione dell'habitat, dell'ambiente e delle relative risorse;
- ◆ infrastrutturazione del territorio in senso lato;
- ◆ disciplina spaziale e localizzazione degli insediamenti più rilevanti;
- ◆ inquadramento, coordinamento, approvazione e controllo della pianificazione comunale.

Anche per quanto attiene alla documentazione spetta alle Leggi regionali stabilire il numero ed i contenuti degli elaborati (grafici, descrittivi e normativi di studio e di progetto) che costituiranno il progetto di PTCP. Ciò dipende dalla "natura" che verrà attribuita allo strumento, cioè se il PTCP sarà solo un "Piano-quadro" oppure anche, per talune sue previsioni immediatamente prevalenti sui Piani comunali, un "Piano generale".

*"L'aspetto innovatore introdotto dalla Legge n° 142 è il potere pianificatorio primario attribuito alla Provincia, potere che per certi versi è di indirizzo ma per certi altri è prevalente e vincolante".<sup>12</sup>*

Il PTCP fissa gli obiettivi e le linee programmatiche dell'assetto territoriale e lascia ai Comuni il compito di definire, in coerenza con le sue direttive, l'assetto specifico dei propri ambiti territoriali. Lo stesso articolo 15 conferisce, infatti, potere di pianificazione e coordinamento alle Province ma fa anche esplicitamente salve le competenze dei Comuni. Il modo con cui è stato

---

<sup>12</sup> C. Giaimo (1999), op. cit., p. 57.

interpretato e praticato questo nuovo rapporto della Provincia con i Comuni ha assunto declinazioni diverse nelle rispettive esperienze di pianificazione.

## 2 LA VALENZA PAESISTICA DEL PTCP

### 2.1 I rapporti del PTCP con i Piani di settore

L'idea, accennata nell'art. 15 della Legge n° 142, che la Provincia sia destinata ad assumere con sempre maggiore incisività ed organicità un ruolo essenziale nel settore territoriale-ambientale, ha trovato una decisiva conferma a livello di normativa nazionale nel D.Lgs. n° 112 del 1998, che all'art. 57 ha previsto un ulteriore potenziamento della valenza di tutela ambientale del PTCP, disciplinando che *“la Regione, con Legge regionale, prevede che il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di cui all'art. 15 della Legge 8 giugno 1990, n° 142, assuma il valore e gli effetti dei Piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, semprechè la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese tra la Provincia e le Amministrazioni, anche statali, competenti. In mancanza dell'intesa, i Piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale.”*

La norma rappresenta, indubbiamente, un tentativo di mettere ordine in un settore dove il sovrapporsi spesso confuso e incoerente dei diversi Piani, determina gravi incertezze e intollerabili disfunzioni nel complesso sistema regolativo di materie così delicate.

*“E' chiaro però che questo tentativo di razionalizzazione e riaccorpamento a livello provinciale delle discipline settoriali di tutela non deve essere letto come una mera riedizione della tendenza panurbanistica espressa a suo tempo, nell'ambito della cosiddetta seconda regionalizzazione, dal D.P.R. n° 616 del 1977. Infatti, i principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di rapporti tra pianificazione urbanistica e discipline di settore, quanto alle reciproche interferenze ma anche alla distinzione e autonomia degli interessi oggetto delle diverse tutele, sono destinati a presidiare anche i rapporti tra Piano provinciale territoriale e pianificazione di settore”.*<sup>13</sup>

I Piani settoriali, a livello sia statale che regionale, i cui contenuti possono interferire con le previsioni del PTCP sono numerosi, tra cui: Piano Paesistico, Piano del Parco, Piano di bonifica, Piano di settore in materia di tutela ed uso delle risorse idriche, Piano di settore in materia di gestione dei rifiuti, Piano delle attività estrattive...

Per quanto concerne la valenza paesistica del PTCP, il legislatore ha confermato le intenzioni espresse con la Legge n° 431 del 1985: proiettare la tutela del paesaggio sul piano dell'urbanistica, stabilendo un momento di integrazione tra le due discipline.

Infatti, proprio per assicurare uno strumento pianificatorio più adeguato (di quanto lo fosse il Piano Territoriale paesistico di cui all'art. 5 della Legge n° 1497 del 1939) alle nuove esigenze di “tutela dinamica e globale del paesaggio”, la Legge n° 431 del 1985, all'art. 1 bis, con riferimento ai beni ed alle aree tutelate,

---

<sup>13</sup> Pacchiarotti A., (1999), op. cit., p. 264.

ha stabilito che *“le Regioni sottopongono a specifica normativa d’uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione dei Piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali”*.

Con la promulgazione della Legge n° 431, la Corte Costituzionale ha tentato con diverse sentenze di chiarire quale doveva essere la configurazione giuridica dei rapporti intercorrenti tra pianificazione urbanistica e pianificazione di settore.

Per la giurisprudenza costituzionale, questa possibile integrazione di contenuti all’interno del medesimo Piano urbanistico con valenza paesistica, non deve portare a confondere *“le due funzioni, quella di pianificazione paesistica e quella di pianificazione urbanistica”*, le quali *“restano pur sempre ontologicamente distinte, avendo obiettivi, in linea di principio, diversi, da ricollegare, sostanzialmente, per la prima, alla tutela dei valori estetico-culturali, per la seconda alla gestione del territorio a fini economico-sociali [...] Sulla diversa natura, e tuttavia sulla integrabilità del fine protettivo dei valori ambientali, ricorrenti in entrambi i menzionati piani, la Corte Costituzionale si è già in altra occasione soffermata<sup>14</sup>, osservando che il piano urbanistico territoriale è comunque uno strumento di pianificazione urbanistica, che trova il proprio nucleo iniziale di disciplina nei “piani territoriali di coordinamento” previsti dall’art. 5 della Legge n° 1150 del 1942, mentre il fondamento normativo dei piani paesistici si rinviene nell’art. 5 della Legge 29 giugno 1939, n° 1947, relativa alle protezione delle bellezze naturali, e nell’art. 23 del regio-decreto 3 giugno 1940, n° 1357.”<sup>15</sup>*

La giurisprudenza costituzionale ha così evidenziato anche la diversa natura tra il Piano paesistico, che ha la propria matrice normativa nell’art. 5 della Legge n° 1497 del 1939 e si caratterizza per essere un *“Piano di direttive –destinato a orientare e condizionare l’azione dei soggetti pubblici investiti di competenze urbanistiche- ma anche un Piano di prescrizioni –destinato ad essere immediatamente vincolante per i soggetti privati”*,<sup>16</sup> e il Piano urbanistico-territoriale d’area vasta *“con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali”* che è comunque uno strumento di pianificazione urbanistica, derivante dalla matrice normativa dei Piani territoriali di coordinamento di cui all’art. 5 della Legge n° 1150 del 1942, cioè i *“Piani di direttive -destinati ad orientare e condizionare l’azione dei soggetti pubblici investiti di competenze urbanistiche-”*.<sup>17</sup>

Dalla ricostruzione giurisprudenziale circa le relazioni tra pianificazione urbanistico-territoriale e pianificazione paesistica, si desume dunque che si tratta di due funzioni distinte ma che ben possono integrarsi, salvaguardando ciascuna la propria specifica natura ed identità.

L’art. 57 del D.Lgs. 112 del 1998, ha tentato di estendere ad altri settori tematici della pianificazione, il modello di *“mutualità integrativa”* introdotto dalla Legge n° 431. E’ da ritenere, infatti, che anche il PTCP, allorché assumerà *“il valore e gli effetti”* dei Piani di tutela settoriali, non perderà la sua unitaria natura urbanistica, pur acquisendo al suo interno anche contenuti che rimandano a

<sup>14</sup> Corte Costituzionale, 13 luglio 1990, n° 327, *“...nel merito, l’Avvocatura rileva che Piano Paesistico e Piano urbanistico-territoriale restano tra di loro strumenti distinti per contenuto, finalità ed effetti giuridici. In particolare, il Piano Paesistico concerne solo la salvaguardia di taluni valori culturali-ambientali, con funzione di conservazione e protezione, mentre il Piano urbanistico-territoriale persegue obiettivi di generale coordinamento di interessi e valori tra loro inevitabilmente divergenti, con funzioni plurime di “salvaguardia e di trasformazione...”*.

<sup>15</sup> Corte Costituzionale, 7 novembre 1994, n° 379.

<sup>16</sup> Corte Costituzionale, 13 luglio 1990, n° 327.

<sup>17</sup> Ibidem.

sistemi settoriali diversi, ma tuttavia compatibili e integrabili con i contenuti della pianificazione urbanistica, in quanto strutturati intorno ad interessi specifici che hanno comunque attinenza con l'assetto e la conformazione del territorio.

In sintesi dalle intenzioni del legislatore si evince che il PTCP può:

- ☀ rappresentare il luogo dove avviene l'incontro tra le indicazioni di pianificazione territoriale, paesistica e ambientale;
- ☀ riassumere le indicazioni dei Piani di Bacino, Pesistici e dei Parchi;
- ☀ fornire una lettura unitaria dei diversi Piani di settore.

## 2.2 Territorio, ambiente e paesaggio: Elementi del PTCP

Territorio, ambiente e paesaggio sono oggetti di primaria attenzione nella ricerca e nel dibattito che riguarda la pianificazione urbanistica e territoriale. Basta pensare a come oggi il termine "paesaggio" sia sempre più usato in una forma ampia, comprensiva di motivi storici e culturali, di identità di un'area geografica e della comunità insediata.<sup>1819</sup>

Tuttavia la frammentazione del sapere tra approcci disciplinari specialistici e la molteplicità delle competenze scientifiche e tecniche applicate in tali ambiti costituiscono spesso un ostacolo alla loro comprensione.

*"Solamente una "visione integrata" degli elementi naturali ed umani che li compongono può, infatti, offrire le chiavi di lettura per affrontare i molteplici problemi posti dall'organizzazione territoriale della società contemporanea, dalla definizione di progetti di sviluppo sostenibile nonché dalla gestione e valorizzazione delle risorse naturali e paesistiche. Alla necessità di un approccio integrato si unisce, inoltre, l'esigenza di strumenti per comprendere le forme complesse che va assumendo l'organizzazione spaziale dei processi sociali, economici e culturali".*<sup>20</sup>

Il PTCP come abbiamo visto può rappresentare il luogo dove avviene l'incontro tra le indicazioni di pianificazione territoriale, paesistica e ambientale, affinché ciò accada deve però considerare il paesaggio come *"un aspetto, decisivo e vitale, di un'azione del governo del territorio che affronti l'insieme dei problemi e delle esigenze legati al suo uso e alle sue trasformazioni e assicurando in questo quadro la priorità alla tutela e allo sviluppo delle dimensioni qualitative: dunque il paesaggio".*<sup>21</sup>

Occorre dunque definire nella pianificazione provinciale nuovi indirizzi che le consentono di farsi carico delle esigenze di tutela innovativa del paesaggio,<sup>22</sup> una tutela in grado di superare gli aspetti esclusivamente vincolistici della protezione passiva. L'attenta considerazione delle valenze paesistiche e ambientali, che la

<sup>18</sup> Consiglio d'Europa, *Convenzione europea del Paesaggio*, art. 1 comma a, Firenze 2000, "...Paesaggio è una determinata parte del territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni...".

<sup>19</sup> Decreto Legislativo n° 42 del 2004, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'art. 10 della Legge 6 luglio 2002, n° 137, art. 131 comma 1, Roma, "...Paesaggio è una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni...".

<sup>20</sup> Tomasino M.C., (2003), **La sostenibilità ambientale nel progetto del territorio e del paesaggio**, in *Atti della VII Conferenza SIU*, Trento 13-14 febbraio 2003.

<sup>21</sup> Salzano E., (1999), **Il paesaggio e la pianificazione**, in *Atti della 1° Conferenza nazionale per il Paesaggio*, Roma 14-16 ottobre 1999.

<sup>22</sup> Decreto Legislativo n° 42 del 2004, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'art. 10 della Legge 6 luglio 2002, n° 137, art. 131 comma 2, Roma, "...La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie...".

Legge n° 431 chiede alla pianificazione ordinaria perché abbia efficacia, deve diventare una costante nella pianificazione territoriale e urbanistica, a tutti i livelli: nazionale, regionale, provinciale, comunale. In particolare a livello provinciale bisogna porsi l'obiettivo di orientare ogni azione sul paesaggio considerandolo come il comune denominatore di tutte le trasformazioni territoriali. Bisogna cioè partire dalla *“considerazione che non è più possibile evitare di porsi il problema di conciliare nuovamente, nell'ambito di un più complesso modello di sviluppo, i modi dell'uomo con quelli della natura, il selvatico con il costruito, la qualità ecologica intrinseca con la qualità ecologica funzionale”* e che quindi *“è necessario appoggiarsi ad un sistema che coniughi natura e cultura, funzionalità ed autoregolazione, riconoscibile da tutti nelle sue potenzialità e nei suoi rischi: serve ricominciare dal paesaggio, restituendogli quell'ampio significato oramai riconosciuto a livello europeo”*.<sup>23,24</sup>

### 2.3 Paesaggio rurale: il risultato di processi di trasmissione dalla campagna alla città<sup>25</sup> e dalla città alla campagna<sup>26</sup>

Sino all'affermazione del concetto di pianificazione di area vasta il punto di vista da cui indagare l'evoluzione delle aree rurali e governare le trasformazioni è stato determinato dal predominio degli interessi della città. E' stata l'evoluzione del concetto di “paesaggio” a suscitare una nuova attenzione nei confronti del non urbano, sia pure attraverso letture imperniate sugli aspetti percettivi che hanno talora comportato forti condizionamenti all'uso agricolo del territorio.

Come sostiene Palazzo, *“siamo ora all'inizio di una nuova fase, intesa a ricomporre forme del paesaggio sensibile e motivazioni strutturali e funzionali legate alle pratiche di uso e a distinti modi di possedere, ricercando i valori culturali e antropologici inscritti nella materialità dei luoghi e ponendo in chiave problematica la risignificazione dei territori periurbani ed extraurbani di fronte a diversificate domande di paesaggio”*.<sup>27</sup>

Le aree rurali, una volta sinonimo di stabilità, sono oggi segnate da processi molto differenziati: da quelle su cui si protende l'ombra della città, a quelle il cui destino appare segnato dal persistere di un'economia agricola, sia essa di tipo industriale, profondamente innovata nei meccanismi produttivi, ovvero legata a produzioni di nicchia, o ancora infine tendenzialmente marginale, spesso solo occasionalmente irrobustita da introiti legati al turismo ed al *loisir*.

<sup>23</sup> AA.VV., (2002), Revisione del Piano Urbanistico Provinciale, in Il trentino n° 247, Trento.

<sup>24</sup> Strategia paneuropea della diversità biologica e paesaggistica, (1995), Piano di azione 1996-2000, Sofia, *“...la strategia cerca di promuovere una maggiore considerazione della dimensione paesaggistica nell'effettiva applicazione degli strumenti regolamentari e pianificatori esistenti come pure nella definizione di nuovi strumenti riconoscendo la sua importanza fondamentale ed il valore scientifico, ambientale, estetico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco dei paesaggi...”*.

<sup>25</sup> Turri E., (1979), *Semiologia del paesaggio italiano*, Longanesi & C, Milano, pp. 45-46, *“...nell'ultimo dopoguerra... con l'Italia in crescita... allorquando si profilavano nuove possibilità all'interno della nazione... emigrarono i più consapevoli, il piccolo borghese, la gente più preparata, più pronta a recepire i modelli proposti dal nord, ponendo poi le premesse per lo svuotamento delle masse contadine...”*.

<sup>26</sup> Turri E., (1979), op. cit., pp. 97-100, *“...sulla disgregante politica di localizzazione industriale si è poi innestato lo sfruttamento sciacallo, sicuramente più brutale, a opera dell'industria delle costruzioni, impegnata a edificare e urbanizzare secondo proprie decisioni per dare asilo alle masse che fuggite dalle campagne, cercavano nelle nuove residenze urbane lavoro e dignità... con ciò la terra abbandonata dai contadini e dai montanari divenne oggetto di speculazione...”*.

<sup>27</sup> Palazzo A.L., (2003) **Paesaggi con figure. Governo delle campagne e “costruzioni” di paesaggio**, in *Atti della VI Conferenza SIU*, Franco Angeli, Milano, p.188.

La ricerca delle motivazioni che hanno portato a certe edificazioni assurde, a certe brutture, a certi guasti irreparabili del paesaggio, va fatta tenendo conto del rapporto intercorso tra città e campagna nel corso dello sviluppo italiano.

Che cosa è avvenuto è stato espresso bene da E.Turri<sup>28</sup>:

*“In Italia “la ruralità... non è mai stata chiusa in se stessa, come fatto autonomo, ma sempre legata alla città...; la città italiana... capitalistica... presiedeva un dintorno di non grandi dimensioni col quale ha vissuto sempre in intima unione. Questi dintorni di dipendenza urbana, questi territori che si riconoscono in una città, formavano in passato altrettante piccole unità territoriali, con loro paesaggi, conservatisi nel tempo per l’inerzia [...]. Quando si dice che la trama urbana dell’Italia aveva una sua stabilità e conservatività s’intende che essa era il risultato, socialmente parlando, di rapporti tra città e campagna collaudati, gestiti da classi di potere inalterabili, inamovibili [...]. La peculiarità dei diversi paesaggi del passato esprimeva, in funzione di questi rapporti locali o a livello di città e del suo dintorno, originalità di adattamenti culturali e mesologici [...]. L’originalità dei vecchi paesaggi locali ha cominciato a essere sostanzialmente intaccata a partire dall’unificazione politica del Paese [...]. Nell’ultimo dopoguerra l’eliminazione del dualismo città-campagna, centro-periferia... implicò solo una certa trasmissione culturale attraverso i mass-media, senza sommuovere le condizioni effettive... la conseguenza di questa «trasmissione» di «modelli» fu che nelle aree povere e neglette ...entra in crisi e viene rapidamente cancellata la cosiddetta «civiltà contadina» [...]. La vecchia società rurale si inurbava, perdeva ogni rapporto con la vecchia cultura contadina, ogni rapporto funzionale con la natura [...]. Il rapporto con la terra perse di credibilità, l’ingresso dell’industria e degli strumenti industriali nel sistema di produzione capitalistico turbò gli assetamenti sociali, ci fu uno scambio di ruoli e quindi cadde il rapporto con l’ambiente [...]. Il collasso fu totale. Totale dissociazione tra uomo e ambiente. Il quale soffrì poi della riconquista – facilitata dall’abbandono dei contadini che vendevano il loro potere per cifre infime- delle campagne da parte del capitale accumulato nelle città dai nuovi ceti, professionisti, neo-industriali, fruitori della rendita facile, ecc., tutta gente di cultura urbana, che con la campagna aveva ben poca dimestichezza, nessuna confidenza autentica con la terra, con la quale stabilì un rapporto parassitario, non funzionale, non produttivo; un rapporto in ogni caso diverso da quello del contadino che dalla terra ricavava le sue risorse, i prodotti vitali.”*

Da quanto E.Turri ha affermato nel 1979 si evince che gli interventi dell’uomo hanno prodotto e producono modificazioni che hanno inciso e incidono enormemente sullo sviluppo e la “conservazione” delle aree rurali; queste hanno sempre costituito un *sistema complesso* intriso di valori ambientali, sociali, economici, ma anche urbanistici, architettonici e storico-culturali. Tali aree se gestite dalla cosiddetta “civiltà contadina”, hanno favorito lo sviluppo del territorio, mentre se gestite dai cosiddetti “speculatori” hanno favorito il disgregarsi del consolidato rapporto intercorrente tra città e campagna; questo rapporto è saltato.

A tal fine, è necessario, assumere tra le finalità della pianificazione territoriale la ricostruzione di un nuovo rapporto città-campagna ottenuto tutelando i valori ed i fattori produttivi legati direttamente o indirettamente al mondo rurale, con

<sup>28</sup> Turri E., (1979), op. cit., pp. 40-102.

l'obiettivo di promuovere e rivitalizzare la cultura delle aree agrarie seriamente minacciata dal predominio delle realtà urbane ed industriali e dai fenomeni dell'abbandono e della degradazione socio-economica.

La politica di sviluppo sostenibile delle aree rurali deve consistere nella possibilità di creare e mantenere una situazione di equilibrio economico, ambientale e sociale tale da permettere l'uso del territorio per un periodo indefinito di tempo mantenendo le risorse per il futuro.

*“Tutelare il paesaggio –e segnatamente il paesaggio rurale e ambientale – oggi significa riconoscere a tale ambito un insieme di valenze culturali, ambientali, sociali, economiche, urbanistiche che armonicamente vanno salvaguardate e tutelate, non attraverso un approccio monodisciplinare che consideri in modo acritico solo alcuni degli aspetti che lo caratterizzano, ma attraverso metodologie di intervento multidisciplinari, che affrontino in modo coordinato ed armonico tutte le diverse problematiche dello spazio rurale”.*<sup>29</sup>

A tal fine la ricerca è orientata a fornire un contributo alla definizione del ruolo degli spazi rurali nei processi di riqualificazione territoriale in atto, in linea con le indicazioni comunitarie e, soprattutto in continuità con il processo evolutivo compiuto dalla cultura e dalla prassi urbanistica italiana a partire dagli anni Cinquanta.

In tal senso, i principali risultati del lavoro sono riconducibili, da un lato, alla messa a punto di un quadro conoscitivo del percorso evolutivo del pensiero e della pratica urbanistica, a partire dalle prime esperienze di pianificazione provinciale -condotte in Italia in seguito all'entrata in vigore della L. n° 142 del 1990-, in relazione al tema della pianificazione del livello intermedio e della pianificazione degli spazi rurali, dall'altro, all'individuazione delle prospettive evolutive del tema oggetto di studio, che emergono dall'esame delle esperienze di pianificazione provinciale più significative.

Il principale risultato è, quindi, riconducibile all'individuazione dei principali “significati” che il Piano provinciale deve assumere per costituire uno “strumento di sviluppo sostenibile”. In particolare, quali sono le problematiche che questa tipologia di Piano deve affrontare e come, essi possono incidere, sulla riqualificazione, salvaguardia e valorizzazione degli spazi rurali.

---

<sup>29</sup> Porazzini D., (1999), **Il paesaggio nello spazio rurale**, in *Atti della 1° Conferenza nazionale per il Paesaggio*, Roma 14-16 ottobre 1999.

## APPENDICE 1.1 - Il “Piano Territoriale di Coordinamento” nelle vigenti normative urbanistiche regionali e provinciali<sup>30</sup>

<p style="text-align: center;"><b>ABRUZZO – Legge regionale n° 18 del 1983</b> Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo <b>Legge regionale n° 70 del 1995</b> Modifiche e integrazioni alla Legge regionale n° 18 del 1983 <b>Legge regionale n° 11 del 1999</b> Attuazione del D.Lgs. n° 112 del 1998</p>
<p style="text-align: center;"><b>Strumenti della pianificazione provinciale</b> <b>Art. 44 L.r. n° 11/1999</b></p> <p>Il <b>PT</b> di cui agli artt. 7 e 8 della L.R. n. 18 del 1983 ha valenza di Piano Territoriale di Coordinamento ai sensi e per gli effetti dell'art. 15 della L. n. 142 del 1990</p> <p>Il <b>PTCP</b> assume valore ed effetti dei:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Piani di tutela nei settori della protezione della natura, dell'ambiente, delle acque e difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, nonché dei piani di settore di cui all'art. 6 della Lr n. 18 del 1983,</li><li>➤ a condizione che la definizione delle relative disposizioni avvenga attraverso accordi od intese preventivi tra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti. In mancanza dell'intesa i predetti piani conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale.</li></ul> <p style="text-align: center;"><b>Contenuti del Piano</b> <b>Art. 7 L.r. n° 18/1983</b></p> <p>Il <b>PT</b> tenendo conto degli ambiti fissati dal QRR:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ individua le zone da sottoporre a speciali misure di salvaguardia dei valori naturalistici, paesistici, archeologici, storici, di difesa del suolo, di protezione delle risorse idriche, di tutela del preminente interesse agricolo;</li><li>◆ fornisce, in relazione alle vocazioni del territorio ed alla valorizzazione delle risorse, le fondamentali destinazioni d'uso: per il suolo agricolo e forestale; per la ricettività turistica e gli insediamenti produttivi industriali ed artigianali; per l'utilizzazione delle acque; per la disciplina dell'attività estrattiva;</li><li>◆ precisa e articola, per singolo Comune, le previsioni demografiche ed occupazionali e le quantità relative alla consistenza degli insediamenti residenziali fornite dal QRR per l'intera Provincia o per gli ambiti eventuali di cui all'art. 3;</li><li>◆ indica il dimensionamento e la localizzazione, nell'ambito dei Comuni interessati delle attrezzature di servizio pubblico e di uso pubblico di livello sovracomunale;</li><li>◆ fornisce il dimensionamento e la localizzazione, nell'ambito dei Comuni interessati, delle attrezzature di servizio pubblico e di uso pubblico di livello sovracomunale, con particolare riferimento ai parchi ed ai servizi per la sanità e l'istruzione sentiti, al riguardo, le UUSSLL ed i distretti scolastici competenti;</li><li>◆ articola la capacità turistica, con riferimento ai singoli territori comunali interessati, indicando attrezzature ed impianti per lo svolgimento degli sports invernali e per la utilizzazione turistica della montagna, per le attività balneari e per gli approdi turistici e relativi servizi, individuandone le localizzazioni nonché le fondamentali tipologie ricettive, con particolare riguardo alle strutture per il</li></ul>

<sup>30</sup> Aggiornato al 03/08/2005.

turismo sociale, alle attrezzature a rotazione d'uso ed agli insediamenti turistico – residenziali;

- ◆ individua il sistema della viabilità e di trasporto e la rete delle altre infrastrutture di interesse sovracomunale;
- ◆ fissa le quantità massime del territorio che i singoli Comuni possono destinare, nel decennio, alle nuove previsioni residenziali e produttive;
- ◆ precisa le percentuali minime del fabbisogno di alloggi per usi residenziali e turistici da soddisfare, da parte dei Comuni, mediante il recupero di edifici esistenti degradati;
- ◆ indica, per i Comuni obbligati alla formazione del PEEP, le quote minime di residenza da realizzare.

**SICILIA – Legge regionale n° 9 del 1986**

Istituzione della Provincia regionale

**Pianificazione provinciale**

**Art. 8 L.r. n° 9/1986**

Le Province regionali (le province regionali, costituite dalla aggregazione dei comuni siciliani in liberi consorzi, sono dotate della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria – art. 4) operano, di norma, sulla base di programmi, mediante i quali sono individuati gli obiettivi, i tempi e le modalità dei propri interventi.

Le Province regionali concorrono, altresì, nei modi stabiliti dalla legge, alla determinazione degli obiettivi generali e settoriali della Regione ed alla formazione del **Piano Urbanistico Regionale**, coordinando, a tal fine, le esigenze e le proposte dei Comuni.

**Contenuti del Piano**

**Art. 12 L.r. n° 9/1986**

La Provincia regionale, ferme restando le competenze dei Comuni, adotta un **Piano** relativo:

- ◆ alla rete delle principali vie di comunicazione stradali e ferroviarie;
- ◆ alla localizzazione delle opere ed impianti di interesse sovracomunale.

**SARDEGNA – Legge regionale n° 45 del 1989**

Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale

**Pianificazione provinciale**

**Art. 16 L.r. n° 45/1989**

La Provincia, con il **Piano Urbanistico Provinciale**, redatto anche per settori di intervento, nel rispetto della pianificazione regionale, individua specifiche normative di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei:

- ◆ per l'uso del territorio agricolo e costiero;
- ◆ per la salvaguardia attiva dei beni ambientali e culturali;
- ◆ per l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle zone destinate ad attività produttive industriali, artigianali e commerciali di interesse sovracomunale;
- ◆ per le attività ed i servizi che per norma regionale necessitano di coordinamento sovracomunale;
- ◆ per la viabilità di interesse provinciale;
- ◆ per le procedure relative alla determinazione della compatibilità ambientale dei progetti che prevedono trasformazioni del territorio.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 4 L.r. n° 45/1989**

La Provincia con il **Piano Urbanistico Provinciale** esteso all'intero territorio o diviso in più ambiti sempre compresi nella Circoscrizione amministrativa, assicura, per le materie di cui all'art. 16, la coerenza degli interventi alle direttive e vincoli regionali e ai piani territoriali paesistici.

**FRIULI VENEZIA GIULIA – Legge regionale n° 52 del 1991**  
Norme regionali in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica

**Pianificazione provinciale**

**Art. 2 L.r. n° 52/1991**

La Provincia svolge compiti di coordinamento territoriale sovracomunale e di specificazione delle indicazioni della pianificazione sovraordinata

**Art.23 L.r.n° 52/1991**

Allo scopo di concorrere organicamente al progetto di pianificazione del territorio regionale, nonché promuovere una specificazione delle indicazioni del PTRG a livello sub - regionale, le Province predispongono il **PTPC**

**Contenuti del Piano**

**Art. 24 L.r. n° 52/1991**

Le Province predispongono per ognuna delle aree sub – regionali indicate dal PTRG, un **PTPC** che provvede:

- ◆ alla individuazione e classificazione delle zone a prevalente destinazione agricola e forestale, tenendo conto delle caratteristiche morfologiche, dell'interesse paesistico e ambientale, nonché del valore agronomico del territorio interessato ed alla formulazione di norme quadro per la gestione urbanistica delle predette zone, nonché per le diverse attività residenziali, produttive e di servizio ammesse in tali zone;
- ◆ alla formulazione di direttive localizzative ed indirizzi parametri per lo sviluppo delle attività industriali, artigianali e terziarie e di interesse sovracomunale;
- ◆ alla configurazione delle infrastrutture per la viabilità, i trasporti e le comunicazioni di interesse sovracomunale.

**Elementi del Piano**

**Art. 25 L.r. n° 52/1991**

Il **PTPC** è costituito da:

- ◆ una relazione illustrativa che espliciti gli obiettivi generali e di settore assunti in sede di piano, descriva i criteri programmatici e di metodo seguiti, illustri le scelte operate;
- ◆ rappresentazioni grafiche in numero adeguato e scala conveniente al fine di delineare l'assetto territoriale previsto dal Piano ed assicurare l'efficacia ed il rispetto dei suoi contenuti;
- ◆ norme di attuazione comprendenti tutte le prescrizioni necessarie ad integrare le tavole grafiche ed a determinare la portata dei suoi contenuti, nonché le direttive ed i criteri metodologici per la formazione dei Piani di grado subordinato.

**TRENTO – Legge provinciale n° 22 del 1991**  
Ordinamento urbanistico e tutela del territorio

**Pianificazione provinciale**

**Art. 13 L.p n. 22/1991**

Il **PUP** definisce le direttive, le prescrizioni ed i vincoli da osservare nella redazione dei piani subordinati nonché per l'esecuzione degli interventi sul territorio e prevale su qualsiasi altro Piano.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 13 L.p n. 22/1991**

Il **PUP** :

- ◆ indica le linee di sviluppo del territorio in armonia con gli indirizzi della programmazione economica provinciale;
- ◆ stabilisce la localizzazione delle principali strutture ed infrastrutture di interesse provinciale;
- ◆ formula le direttive per assicurare unità di indirizzo e organicità di sviluppo alla pianificazione urbanistica di grado subordinato;
- ◆ determina i modi e i vincoli per la soluzione territoriale dei problemi generali concernenti la valorizzazione del territorio provinciale.

**Contenuti del Piano**

**Art. 13 L.p n. 22/1991**

Sono oggetto del **PUP** e dei suoi aggiornamenti sulla base delle analisi sullo stato dell'ambiente, sia naturale che antropizzato, e sulle caratteristiche e l'uso del suolo:

- ◆ l'individuazione dei fabbisogni residenziali e di servizi, suddivisi per unità geografiche;
- ◆ la localizzazione nel territorio delle principali attività produttive di beni e servizi, ivi comprese le zone da destinare ad impianti ed attrezzature per attività turistiche e commerciali di livello provinciale, nonché le aree di rilevante interesse agricolo;
- ◆ la struttura del sistema viabile e delle altre reti infrastrutturali di interesse provinciale;
- ◆ l'individuazione delle zone di interesse ambientale e naturalistico, da sottoporre a tutela del paesaggio nelle forme e con le modalità di cui al capo IV del titolo VII, stabilendo specifica normativa d'uso e di valorizzazione paesaggistico-ambientale;
- ◆ l'individuazione delle zone da riservare a destinazione speciale di pubblico interesse o da sottoporre a vincoli particolari per la difesa del suolo e delle acque;
- ◆ i criteri, gli indirizzi ed i parametri che debbono essere osservati per l'elaborazione della pianificazione subordinata anche in riferimento alla valorizzazione paesaggistico-ambientale del territorio

**Elementi del Piano  
Art. 15 L.p n. 22/1991**

Il **PUP** è costituito da:

- ◆ le rappresentazioni grafiche in numero e scala convenienti;
- ◆ le norme inerenti l'attuazione del Piano;
- ◆ una relazione illustrativa da cui devono risultare:
  - ◆ gli obiettivi di sviluppo e riorganizzazione territoriale, sociale ed economica che, in armonia con la programmazione, si ritiene di dover perseguire in un periodo di tempo definito;
  - ◆ la sintesi delle analisi di settore;
  - ◆ i criteri per la disciplina urbanistica e di tutela paesaggistico-ambientale nonché per l'organizzazione funzionale del territorio;
- ◆ i criteri per la individuazione e localizzazione delle infrastrutture e dei servizi

**MARCHE – Legge regionale n° 34 del 1992**

Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 2 L.r. n° 34/1992**

Il **PTC** è lo strumento per la determinazione degli indirizzi generali di assetto del territorio a livello provinciale.

**Contenuti del Piano**

**Art. 12 L.r. n° 34/1992**

I **PTC**, nel rispetto del *Piano Paesistico Ambientale Regionale (PPAR)* e del PIT e dei Piani di Bacino, determinano gli indirizzi generali di assetto del territorio provinciale ed in particolare indicano:

- ◆ le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- ◆ la localizzazione di massima delle opere pubbliche che comportano rilevanti trasformazioni territoriali delle maggiori infrastrutture pubbliche e private delle principali linee di comunicazione;
- ◆ le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica, idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- ◆ le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali;
- ◆ l'indicazione dei tempi, delle priorità e delle misure di attuazione del PTC, tra cui eventuali Piani programmi o progetti di scala intercomunale;
- ◆ i criteri ai quali i comuni devono attenersi nel valutare i fabbisogni edilizi e nel determinare le quantità e la qualità delle aree necessarie per un ordinato sviluppo insediativo.

**PIEMONTE – Legge regionale n° 45 del 1994**

Norme in materia di pianificazione: modifiche alla Legge regionale n° 56 del 1977 e successive modifiche ed integrazioni ed alle Leggi regionali n° 16 del 1989 e n° 20 del 1989

**Pianificazione provinciale**

**Art. 5 L.r. n° 45/94**

Il **Piano Territoriale Provinciale**, in conformità con le indicazioni contenute nel PTR, configura l'assetto del territorio tutelando e valorizzando l'ambiente naturale nella sua integrità, considera la pianificazione comunale esistente e coordina le politiche per la trasformazione e la gestione del territorio che risultano necessarie per promuovere il corretto uso delle risorse ambientali e naturali e la razionale organizzazione territoriale delle attività e degli insediamenti.

Per l'attuazione delle politiche individuate, il **Piano Territoriale**:

- ◆ può definire direttamente i vincoli e gli interventi che si rendono necessari, valutando gli effetti ambientali e socio-economici che la realizzazione di tali interventi può complessivamente determinare;
- ◆ fornisce indicazioni territoriali e normative da seguire, precisare e introdurre nella formazione e adeguamento degli strumenti urbanistici e dei piani e programmi di settore;
- ◆ fornisce indicazioni per il coordinamento dei programmi, relativi ai più rilevanti interventi territoriali delle Amministrazioni e delle Aziende pubbliche, nel rispetto delle competenze statali definite dal D.P.R. n. 616 del 1977.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 4 L.r. n° 45/94**

Gli strumenti di pianificazione territoriale considerano i contenuti e le prescrizioni dei Piani e dei programmi settoriali che hanno incidenza territoriale e che sono redatti in applicazione di disposizioni normative nazionali e regionali e provvedono al loro coordinamento nel rispetto delle competenze degli organi statali interessati.

Il **PTP**, qualora contenga una specifica ed esauriente considerazione dei valori ambientali delle porzioni di territorio da tutelare e da valorizzare, ha anche efficacia ai fini della tutela del paesaggio e ottempera al disposto dell'art. 1bis della L. n. 431 del 1985; l'esistenza di detta condizione e l'efficacia del piano ai fini paesaggistici è riconosciuta e dichiarata espressamente in sede di adozione.

**Contenuti del Piano**

**Art. 5 L.r. n° 45/94**

Il PTP definisce:

- ◆ le porzioni di territorio da sottoporre a particolare disciplina ai fini della tutela delle risorse primarie, della difesa del suolo dal dissesto idrogeologico, della prevenzione e difesa dall'inquinamento, definendo, nel rispetto delle competenze statali, i criteri di salvaguardia;
- ◆ le porzioni del territorio da sottoporre a particolare disciplina ai fini della tutela e della valorizzazione dei beni storico-artistici ed ambientali, dei parchi e delle riserve naturali e delle aree di interesse paesaggistico e turistico;
- ◆ i criteri localizzativi per le reti infrastrutturali, i servizi, le attrezzature e gli impianti produttivi di interesse regionale; con particolare attenzione ai trasporti, alle reti telematiche ed alle attività produttive e commerciali di livello sovracomunale;
- ◆ i criteri, gli indirizzi e le prescrizioni, che devono essere osservati nella formazione dei Piani a livello comunale o di settore, precisando le eventuali prescrizioni immediatamente prevalenti sulla disciplina urbanistica comunale vigente e vincolanti anche nei confronti dei privati;
- ◆ i casi in cui la specificazione o l'attuazione del PTP sono subordinate alla formazione di Progetto Territoriale Operativo, individuandone anche l'area relativa.

**UMBRIA – Legge regionale n° 28 del 1995**

Norme in materia di strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica

**Legge regionale n° 31 del 1997**

Disciplina della pianificazione urbanistica comunale e norme di modificazione della Legge regionale n° 28 del 1995

**Pianificazione provinciale**

**Art. 13 L.r. n° 28/1995**

Il **PTCP** in coerenza con i contenuti del PUT:

- ◆ Indica le linee fondamentali dell'assetto del territorio provinciale, individuando le trasformazioni territoriali necessarie per lo sviluppo socioeconomico provinciale, definendone la compatibilità con le esigenze di tutela e valorizzazione delle risorse locali e costituisce, nel proprio ambito territoriale, specificazione ed attuazione delle previsioni contenute nel PUT;
- ◆ Stabilisce concreti riferimenti, anche territoriali, per coordinare le scelte e gli indirizzi degli atti di programmazione e pianificazione degli Enti locali;
- ◆ Valuta gli effetti ambientali e socioeconomici che le previsioni di piano possono complessivamente determinare.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 37 L.r. n° 31/1997**

Il **PTCP** è lo strumento della pianificazione territoriale e ambientale della provincia e costituisce il quadro di riferimento per la programmazione economica provinciale e per la pianificazione di settore.

Il **PTCP** ha valore di:

- ◆ Piano di paesaggistico ai sensi della L. n. 431/1985 negli ambiti a tal fine individuati;
- ◆ Piano di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, nonché della tutela delle bellezze naturali.

La definizione delle relative disposizioni dovrà avvenire nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali competenti.

Il **PTCP** costituisce strumento di indirizzo e di coordinamento per la pianificazione urbanistica comunale e disciplina l'assetto del territorio limitatamente alla tutela degli interessi sovracomunali. Esso costituisce altresì il riferimento per la verifica di compatibilità ambientale della pianificazione comunale.

**Contenuti del Piano**

**Art. 13 L.r. n° 28/1995**

In particolare il **PTCP**:

- ◆ sulla base delle caratteristiche geologiche, idrologiche e sismiche del territorio stabilisce le linee di intervento nelle aree oggetto di difesa del suolo e delle acque e per le attività estrattive; individua altresì le aree che richiedono ulteriori studi ed indagini a carattere particolare, ai fini della pianificazione comunale; provvede alla tutela ecologica del territorio anche mediante la valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche ed alla prevenzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo;
- ◆ individua gli ambiti del territorio agricolo o boschivo che presentano caratteristiche omogenee e detta criteri per le loro discipline d'uso e per la localizzazione di allevamenti agrozootecnici;
- ◆ specifica in termini territoriali i contenuti del piano di bacino per la mobilità, di cui alla L.R. n. 44/1979;
- ◆ fissa la localizzazione di massima delle strutture per i servizi di interesse provinciale;
- ◆ definisce le vocazioni prevalenti per ambiti del territorio provinciale con particolare riferimento a quelli nei quali sono necessari interventi di tutela, conservazione e ripristino ambientale, indicando le relative destinazioni di massima, i criteri e gli indirizzi, al fine di favorire l'uso integrato delle risorse territoriali;
- ◆ dimensiona le aree per i PIP e detta criteri per la loro riorganizzazione, qualificazione e localizzazione, tenuto conto della tutela dell'ambiente;
- ◆ detta criteri per localizzazione dei PIP, ai fini della tutela dell'ambiente;
- ◆ articola territorialmente i criteri e gli indirizzi per la pianificazione urbanistica comunale definiti a livello regionale dal PUT.
- ◆ individua, le aree nelle quali, per il raggiungimento di specifici obiettivi di interesse provinciale il

Piano sarà attuato mediante progetti speciali territoriali ...

**Elementi del Piano  
Art. 14 L.r. n° 28/1995**

Il **PTCP** è costituito da:

- ◆ una relazione che in conformità ai contenuti di cui all'art. 13 indichi in particolare:
  - ✓ gli obiettivi, i criteri e le priorità per l'attuazione degli interventi previsti dal piano;
  - ✓ la rispondenza e la congruità del PTCP con il PUT.
- ◆ una cartografia che rappresenti lo stato di fatto relativo a :
  - ✓ le caratteristiche geologiche dell'intero territorio;
  - ✓ lo stato attuale dell'uso del suolo;
  - ✓ i caratteri fisici, morfologici, ambientali e culturali del territorio.
- ◆ una cartografia che descriva le linee di assetto territoriale previste dal piano;
- ◆ una cartografia relativa alle aree soggette a particolare tutela;
- ◆ le norme di attuazione del piano;
- ◆ uno studio di compatibilità ambientale a scala territoriale;
- ◆ l'individuazione degli interventi che per la loro rilevanza debbano essere sottoposti a VIA;
- ◆ gli allegati, tecnici e statistici, comprendenti le analisi e le rappresentazione cartografiche dei caratteri storici, fisici e ambientali del territorio...

**BOLZANO – Legge provinciale n° 13 del 1997**

Legge urbanistica provinciale

**Pianificazione provinciale**

**Art. 5 L.p n. 13/1997**

Il **PUP** di sviluppo e coordinamento territoriale si estende a tutto il territorio della provincia di Bolzano, e sulla base dei fattori geografici e naturali, etnici, demografici, sociali, economici e culturali, definisce i principi per assicurare un indirizzo coordinato della pianificazione a livello comunale e comprensoriale.

Il Piano, nel formulare gli obiettivi ed i principi urbanistici più importanti a livello provinciale, comprensoriale e comunale, deve avere particolare rispetto per le esigenze dell'ecologia, nell'interesse delle generazioni future.

**Contenuti del Piano**

**Art. 5 L.p n. 13/1997**

Il **PUP** di sviluppo e coordinamento territoriale contiene la pianificazione di ordine superiore, sovracomunale e riassuntiva per lo sviluppo del territorio provinciale.

Nel piano devono essere indicati, nelle linee fondamentali, gli obiettivi per un coordinato sviluppo economico, culturale e sociale della popolazione nel territorio provinciale.

**Elementi del Piano**

**Art. 6 L.p n. 13/1997**

Il **PUP** è costituito da:

- ◆ le rappresentazioni grafiche in numero e scala convenienti;
- ◆ le norme inerenti l'attuazione del Piano;
- ◆ una relazione illustrativa da cui devono risultare:
  - ◆ gli obiettivi di sviluppo e riorganizzazione territoriale, sociale ed economica che, in armonia con la programmazione, si ritiene di dover perseguire in un periodo di tempo definito;
  - ◆ la sintesi delle analisi di settore;
  - ◆ i criteri per la disciplina urbanistica e di tutela paesaggistico-ambientale nonché per l'organizzazione funzionale del territorio;
  - ◆ i criteri per la individuazione e localizzazione delle infrastrutture e dei servizi.

**LIGURIA – Legge regionale n° 36 del 1997**

Legge urbanistica regionale

**Pianificazione provinciale**

**Art. 4 L.r. n° 36/1997**

La pianificazione territoriale di livello provinciale costituisce la sede di coordinamento della strumentazione urbanistica comunale.

Essa in coerenza con gli atti di programmazione socio - economica di cui all'art.12 della Lr 18/94, ha per oggetto la definizione di un piano di assetto del territorio provinciale coerente con le linee strategiche di organizzazione territoriale indicate dalla pianificazione di livello regionale, tenuto conto delle indicazioni emerse dalla strumentazione urbanistica locale e dalle dinamiche in atto.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 12 L.r. n° 36/1997**

Il PTR può demandare al **PTC provinciale** l'integrazione e lo sviluppo di alcuni elementi della disciplina di cui all'art. 11 comma 3, fornendo specifiche indicazioni in tal senso.

**Art. 11 L.r. n° 36/1997 Comma 3**

Il quadro strutturale del PTR definisce, anche mediante le pertinenti prescrizioni localizzative e normative, gli elementi di struttura idonei a sostenere le azioni e i modelli di riassetto prefigurati, con particolare riferimento:

- ◆ all'indicazione delle forme e delle modalità di tutela, valorizzazione e fruizione del territorio nella sua espressione paesistico-ambientale, mediante aggiornamento del PTCP
- ◆ per quanto di livello regionale, alle infrastrutture per la mobilità, all'approvvigionamento energetico, alle discariche, agli impianti ecologici, tecnologici e speciali, nonché alla grande distribuzione commerciale;
- ◆ alle cave;
- ◆ al sistema della portualità commerciale e turistica e delle principali opere di difesa e di riassetto morfologico costiero;
- ◆ ai servizi di scala regionale quali sedi universitarie e grandi impianti di tipo ospedaliero, sportivo e ricreativo.

**Contenuti del Piano**

**Art. 20 L.r. n° 36/1997**

Il **PTC provinciale**:

- ◆ coordina i contenuti degli strumenti della pianificazione dei Comuni nei loro effetti sovracomunali promovendo l'integrazione degli stessi e la cooperazione fra Enti;
- ◆ individua, le parti del territorio provinciale atte a conferire organicità e unitarietà, sotto il profilo della rigenerazione ecologica, al disegno di tutela e di conservazione ambientale delineato dalla pianificazione regionale... nonché di coordinamento degli effetti dei Piani dei Parchi sulla pianificazione locale;
- ◆ integra e sviluppa gli elementi del PTR nella sua espressione paesistica;
- ◆ definisce i criteri di identificazione delle risorse territoriali da destinare ad attività agricole e alla fruizione attiva, anche a fini di presidio ambientale e ricreativi;
- ◆ individua le preminenti caratteristiche dimensionali e tipologiche, nonché i principali livelli di prestazione funzionale da attribuire alla struttura insediativa in generale e alle strutture urbane ad alta densità abitativa... stabilendo in tale contesto l'organizzazione complessiva;
- ◆ definisce le azioni di tutela e di riqualificazione degli assetti idrogeologici del territorio, recepisce ed integra..., le linee di intervento per la tutela della risorsa idrica, per la salvaguardia dell'intero ciclo delle acque,..., e coordina gli effetti dei piani di bacino sulla pianificazione locale.

**Elementi del Piano**

**Art. 17 L.r. n° 36/1997**

Il **PTC provinciale** è redatto di norma su basi cartografiche ed è composto dai seguenti elaborati:

- ◆ descrizione fondativa relativa al territorio provinciale. La descrizione fondativa attraverso analisi conoscitive e sintesi interpretative di pertinente livello:

- ✓ Sviluppa ed integra il quadro descrittivo del PTR, con riferimento alle peculiarità dei diversi

ambiti in cui viene articolato il territorio provinciale;

- ✓ Acquisisce gli elementi conoscitivi desumibili dai piani di bacino, e da ogni altro atto di programmazione e di pianificazione settoriale
- ✓ Sviluppa indagini analitiche e tematiche
- ✓ Illustra il grado di stabilità ambientale e la suscettività alle trasformazioni
- ◆ documento degli obiettivi. Il documento degli obiettivi esplicita i fini che il PTC provinciale intende perseguire in generale e relativamente ai suoi diversi contenuti.
- ◆ struttura del Piano.

**VALLE D'AOSTA – Legge regionale n° 11 del 1998**  
Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle D'Aosta

**Pianificazione provinciale**

**Art. 2 L.r. n° 11/1998**

Il **PTP** è il Piano urbanistico-territoriale avente specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali ai fini e per gli effetti di cui all'art. 1bis della L n. 431 del 1985.

Il **PTP** considera l'intero territorio regionale, al quale si applica senza esclusioni; il **PTP** stesso persegue gli obiettivi di assicurare uno sviluppo sostenibile, di tutelare e valorizzare il paesaggio, di renderne evidenti e fruibili i valori e di garantire la stabilità ecologica.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 3 L.r. n° 11/1998**

Il **PTP** reca determinazioni che si articolano in :

- ◆ prescrizioni direttamente cogenti e prevalenti. Queste hanno come destinatari tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano nel territorio della Regione, senza necessità di previa ricezione per mezzo di strumenti o atti sott'ordinati; tali prescrizioni, ove contrastino con gli strumenti di pianificazione urbanistica, con i regolamenti o con i progetti o i programmi o i Piani di settore, prevalgono su di essi; gli strumenti di pianificazione locale e i regolamenti devono comunque essere adeguati alle prescrizioni di cui alla presente lettera;
- ◆ prescrizioni mediate. Queste hanno quali destinatari i soggetti autori di strumenti di pianificazione, di regolamenti, di progetti o di programmi che incidono sul territorio; tali prescrizioni sono recepite, nel termine stabilito dalla presente Legge, negli strumenti ed atti predetti; le prescrizioni stesse si applicano sul territorio in seguito a tale ricezione;
- ◆ indirizzi. Questi hanno quale destinatari i soggetti di cui sopra. Gli strumenti di pianificazione urbanistica e i regolamenti, ove del caso adeguati nel termine stabilito dalla presente Legge, traducono gli indirizzi nella realtà oggetto della loro disciplina, attraverso l'interpretazione, l'approfondimento e la precisazione che risultano necessari; parimenti operano i progetti, i programmi, i Piani di settore, che incidono sul territorio, per quanto non è disciplinato...

**Contenuti del Piano**

**Art. 4 L.r. n° 11/1998**

Il **PTP** definisce:

- ◆ l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in aree o parti ...;
- ◆ gli indirizzi per i sistemi di trasporto e di viabilità nonché per le reti infrastrutturali e i criteri localizzativi degli impianti, delle attrezzature e dei servizi di rilievo territoriale;
- ◆ gli indirizzi e i criteri da osservare per la distribuzione territoriale delle attività e della popolazione;
- ◆ i vincoli, le cautele e, in genere, le prescrizioni da applicare per la disciplina di uso e di trasformazione delle diverse aree e delle diverse risorse, con particolare riguardo per la tutela del suolo e delle risorse primarie, dell'ambiente naturale, del patrimonio storico, artistico e culturale e del paesaggio;
- ◆ le condizioni da rispettare nell'attuazione di esso.

**PTP** reca altresì norme generali di tutela con riguardo ai beni archeologici, storici e ambientali.

**LAZIO – Legge regionale n° 38 del 1999**

Norme sul governo del territorio

**Pianificazione provinciale**

**Art. 18 L.r. n° 38/1999**

La Provincia procede alla pianificazione territoriale provinciale indicando:

- ◆ gli obiettivi e gli elementi fondamentali dell’assetto del territorio provinciale, con particolare riguardo alle sue caratteristiche geomorfologiche ed ambientali, agli elementi costitutivi del paesaggio storico, al sistema delle infrastrutture ed alla localizzazione delle attrezzature di livello provinciale, ai principali insediamenti produttivi, al sistema insediativo, al sistema dei beni culturali e ambientali;
- ◆ gli obiettivi generali, la strategia di tutela e di trasformazione del territorio e le relative azioni di competenza provinciale volte alla loro realizzazione, nonché gli specifici interventi di competenza provinciale nei programmi e nei Piani regionali, nazionali e dell’Unione Europea;
- ◆ i sistemi delle infrastrutture, le attrezzature, gli impianti e gli interventi complessi di interesse pubblico di rilevanza provinciale mediante l’individuazione di precise localizzazioni oppure di ambiti localizzativi.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 19 L.r. n° 38/1999**

La pianificazione territoriale provinciale si esplica mediante il **Piano Territoriale Provinciale Generale - PTPG** ai sensi dell’art. 14 L. n. 142 del 1990.

Ai sensi dell’art. 57 del D.Lgs. n. 112 del 1998, il **PTPG** assume, previa acquisizione di intese, l’efficacia di:

- ◆ Piano di settore nell’ambito delle seguenti materie:
  - ✓ protezione della natura e della tutela dell’ambiente;
  - ✓ acque e difesa del suolo;
  - ✓ tutela delle bellezze naturali.

I Piani Territoriali Provinciali Settoriali, ove previsti dalla normativa statale o regionale, integrano e specificano il **PTPG**, in coerenza con gli obiettivi e le linee di organizzazione territoriale da quest’ultimo previsti.

**Contenuti del Piano**

**Art. 20 L.r. n° 38/1999**

Il **PTPG** determina, nel rispetto gli indirizzi generali dell’assetto del territorio provinciale, dettando disposizioni strutturali e programmatiche.

Le disposizioni strutturali stabiliscono in particolare:

- ◆ il quadro delle azioni strategiche, che costituiscono il riferimento programmatico per la pianificazione urbanistica;
- ◆ i dimensionamenti per gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica sub provinciali, nel rispetto dei criteri e degli indirizzi regionali di cui all’art. 9
- ◆ le prescrizioni di ordine urbanistico-territoriale necessarie per l’esercizio delle competenze della Provincia.

Le disposizioni programmatiche del **PTPG** stabiliscono le modalità ed i tempi di attuazione delle disposizioni strutturali e specificano in particolare:

- ◆ gli interventi relativi ad infrastrutture e servizi da realizzare prioritariamente;
- ◆ le stime delle risorse pubbliche da prevedere per l’attuazione degli interventi previsti;
- ◆ i termini per l’adozione o l’adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale sub provinciale

**BASILICATA – Legge regionale n° 23 del 1999**

Tutela, governo ed uso del territorio

**Pianificazione provinciale**

**Art. 13 L.r. n° 23/1999**

Il **Piano Strutturale Provinciale** è l'atto di pianificazione con il quale la Provincia esercita, ai sensi della L. n. 142 del 1990, nel governo del territorio un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale, determinando indirizzi generali di assetto del territorio provinciale intesi anche ad integrare le condizioni di lavoro e di mobilità dei cittadini nei vari cicli di vita, e ad organizzare sul territorio le attrezzature ed i servizi garantendone accessibilità e fruibilità.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 13 L.r. n° 23/1999**

Il **PSP** ha valore di:

◆ Piano Urbanistico Territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici, della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e delle bellezze naturali e della difesa del suolo, salvo quanto previsto dall'art. 57 del D Lgs. n° 112 del 1998; esso impone pertanto vincoli di natura ricognitiva e morfologica.

**Elementi del Piano**

**Art. 13 L.r. n° 23/1999**

Il **PSP** contiene:

- ◆ il quadro conoscitivo desunto dalla CRS e dettagliato in riferimento al territorio provinciale;
- ◆ l'individuazione delle linee strategiche di evoluzione di tali sistemi, con definizione di:
  - ✓ Armature Urbane essenziali e Regime d'Uso previsionali generali contenuti nel Documento Preliminare;
  - ✓ Indirizzi d'intervento per la tutela idro-geo-morfologica e naturalistico – ambientale del territorio provinciale.
- ◆ la Verifica di Coerenza di tali linee strategiche con gli indirizzi del QSR e la Verifica di Compatibilità con i Regimi d'Intervento della CRS;
- ◆ gli elementi conoscitivi e vincolanti desumibili dai Piani di Bacino, dai Piani dei Parchi e dagli altri atti di programmazione e pianificazione settoriali;
- ◆ gli elementi di coordinamento della pianificazione comunale che interessano Comuni diversi, promuovendo la integrazione e la cooperazione tra enti;
- ◆ le Schede Strutturali di assetto urbano relative ai Comuni ricadenti nel territorio provinciale;
- ◆ le opportune salvaguardie;
- ◆ gli elementi di integrazione con i Piani di protezione civile e di prevenzione dei rischi.

**PUGLIA – Legge regionale n°25 del 2000**

Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia urbanistica e pianificazione territoriale e di edilizia residenziale pubblica

**Legge regionale n° 20 del 2001**

Norme generali di governo e uso del territorio

**Pianificazione provinciale**

**Art. 5 L.r. n° 25/2000**

In attuazione degli articoli 14 e 15 della L. n. 142 del 1990, nonché ai sensi dell'art. 57 del D.Lgs. n. 112 del 1998, il **PTCP** provvede, in base alle proposte dei Comuni e degli altri Enti locali, nonché in coerenza con le linee generali di assetto del territorio regionale e con gli strumenti di pianificazione e programmazione regionali, a coordinare l'individuazione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela territoriale e ambientale, definendo, inoltre le conseguenti politiche, misure e interventi da attuare di competenza provinciale.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 5 L.r. n° 25/2000**

Il **PTCP** ha il valore e gli effetti dei :

◆ Piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, a condizione che la definizione delle relative disposizioni avvenga nelle forme di intesa fra la Provincia e le Amministrazioni regionali e statali.

Il **PTCP** per quanto attiene ai contenuti e all'efficacia di Piano paesistico – ambientale, oltre a quanto previsto dalla Lr n. 30 del 1980 provvede a:

- ◆ individuare le zone di interesse paesistico–ambientale sulla base delle proposte dei Comuni ovvero, in mancanza di tali proposte, degli indirizzi regionali;
- ◆ indicare negli ambiti territoriali in cui risulta opportuna l'istituzione di parchi locali di interesse sovracomunale.

**Art. 6 L.r. n° 25/2001**

In mancanza dell'intesa i Piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti a essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale.

**Contenuti del Piano**

**Art. 5 L.r. n° 25/2000**

Il **PTCP** è atto di programmazione generale che definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio a livello sovracomunale, con riferimento al quadro delle infrastrutture, agli aspetti di salvaguardia paesistico–ambientale, all'assetto idrico, idrogeologico e idraulico forestale, previa intesa con le autorità competenti in tale materie, e in particolare individua:

- ◆ le diverse destinazioni del territorio in considerazione della prevalente vocazione delle sue parti;
- ◆ la localizzazione di massima sul territorio delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- ◆ le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico–forestale e in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- ◆ le aree destinate all'istituzione di parchi o riserve naturali.

**EMILIA ROMAGNA – Legge regionale n° 6 del 1995 abrogata da Legge regionale  
n° 20 del 2000**

**Disciplina generale della tutela e uso del territorio**

**Pianificazione provinciale**

**Art. 26 L.r. n° 20/2000**

Il **PTCP** considera la totalità del territorio provinciale ed è lo strumento di pianificazione che definisce del territorio con riferimento agli interessi sovracomunali, articolando sul territorio le linee di azione della programmazione regionale.

**Contenuti del Piano**

**Art. 5 L.r. n° 25/2000**

Il **PTCP** è sede di raccordo e verifica delle politiche settoriali della provincia e strumento di indirizzo e coordinamento per la pianificazione urbanistica comunale.

A tal fine il piano:

- ◆ recepisce gli interventi definiti a livello nazionale e regionale, relativamente al sistema infrastrutturale primario e alle opere rilevanti per estensione e natura;
- ◆ individua, anche in attuazione degli obiettivi della pianificazione regionale, ipotesi di sviluppo dell'area provinciale, prospettando le conseguenti linee di assetto e di utilizzazione del territorio;
- ◆ definisce i criteri per la localizzazione e il dimensionamento di strutture e servizi di interesse provinciale e sovracomunale;
- ◆ definisce le caratteristiche di vulnerabilità, criticità e potenzialità delle singole parti e dei sistemi naturali ed antropici del territorio e le conseguenti tutele paesaggistico ambientali;

- ◆ definisce i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo le condizioni e i limiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun Ente.

**CALABRIA – Legge regionale n° 19 del 2002**

Norme per la tutela, governo ed uso del territorio. Legge urbanistica della Calabria

**Pianificazione provinciale**

Il **PTCP** è l'atto di programmazione con il quale la Provincia esercita, nel governo del territorio, un ruolo di coordinamento programmatico e di raccordo tra le politiche territoriali della Regione e la pianificazione urbanistica comunale; riguardo ai valori paesistici ed ambientali, di cui al D.Lgs. n° 490 del 1999, esso si raccorda ed approfondisce i contenuti del QTR.

Il **PTCP** costituisce, dalla data della sua approvazione, in materia di pianificazione paesaggistica, l'unico riferimento per gli strumenti comunali di pianificazione e per l'attività amministrativa attuativa.

Il **PTCP** in relazione alla totalità del territorio provinciale, assume come riferimento le linee di azione della programmazione regionale e le prescrizioni del QTR specificandone le analisi e i contenuti.

Il **PTCP** ferma restando le competenze dei comuni e degli Enti parco:

- ◆ definisce i principi sull'uso e la tutela delle risorse del territorio con riferimento alle peculiarità dei suoi ambiti;
- ◆ individua ipotesi di sviluppo del territorio provinciale, indicando e coordinando gli obiettivi da perseguire e le conseguenti azioni di trasformazione e di tutela;
- ◆ stabilisce puntuali criteri per la localizzazione sul territorio degli interventi di competenza provinciale;
- ◆ individua ai fini della predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, le aree da sottoporre a speciale misura di conservazione, di attesa e ricovero per le popolazioni colpite da eventi calamitosi e le aree di ammassamento dei soccorritori e delle risorse.

**Elementi del Piano**

**Art. 18 L.r. n° 19/2002**

Il **PTCP** stabilisce i criteri e parametri per le valutazioni di compatibilità tra le varie forme e modalità di utilizzazione delle risorse essenziali del territorio. Esso contiene:

- ◆ il quadro conoscitivo delle risorse essenziali del territorio e il loro grado di vulnerabilità e di riproducibilità in riferimento ai sistemi ambientali locali indicando, con particolare riferimento ai bacini idrografici, le relative condizioni d'uso;
- ◆ il quadro conoscitivo dei rischi;
- ◆ prescrizioni sull'articolazione e le linee di evoluzione dei sistemi territoriali, urbani e rurali e montani;
- ◆ prescrizioni, criteri ed ambiti localizzativi in funzione delle dotazioni dei sistemi infrastrutturali e dei servizi di interesse sovracomunale, nonché della funzionalità degli stessi in riferimento ai sistemi territoriali ed alle possibilità di una loro trasformazione;
- ◆ prescrizioni localizzative indicate da piani provinciali di settore;
- ◆ le opportune salvaguardie

**VENETO – Legge regionale n° 11 del 2004**

Norme per il governo del territorio

**Pianificazione provinciale**

**Art. 3 L.r. n° 11/2004**

Il governo del territorio si attua attraverso la pianificazione urbanistica e territoriale del Comune, della **Provincia** e della Regione.

I diversi livelli di pianificazione sono tra loro coordinati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e

coerenza; in particolare **ciascun Piano** indica il complesso delle direttive per la redazione degli strumenti di pianificazione di livello inferiore e determina le prescrizioni e i vincoli automaticamente prevalenti.

Al fine dell'adozione del **PTCP** ... l'Ente territoriale competente elabora un documento preliminare che contiene in particolare:

- ◆ gli obiettivi generali che s'intendono perseguire con il Piano e le scelte strategiche di assetto del territorio anche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato;
- ◆ le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio.

I PTCP ... sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione il territorio includente i beni ambientali

### **Strumenti della pianificazione provinciale**

#### **Art. 22 L.r. n° 11/2004**

Il **PTCP** assume l'efficacia e la valenza di cui all'art 57 del D.Lgs n° 112/1998 e successive modificazioni, alle condizioni previste nel medesimo articolo.

### **Contenuti del Piano**

#### **Art. 22 L.r. n° 11/2004**

Il **PTCP** è lo strumento di pianificazione che delinea gli obiettivi e gli elementi fondamentali dell'assetto del territorio provinciale in coerenza con gli indirizzi per lo sviluppo socio-economico provinciale, con riguardo alle prevalenti vocazioni, alle sue caratteristiche geologiche, geomorfologiche, idrogeologiche, paesaggistiche ed ambientali, ed in particolare:

- ◆ acquisisce, previa verifica, i dati e le informazioni necessarie alla costituzione del quadro conoscitivo territoriale provinciale;
- ◆ recepisce i siti interessati da habitat naturali e da specie floristiche e faunistiche di interesse comunitario e le relative tutele;
- ◆ definisce gli aspetti relativi alla difesa del suolo e alla sicurezza degli insediamenti determinando, con particolare riferimento al rischio geologico, idraulico e idrogeologico e alla salvaguardia delle risorse del territorio, le condizioni di fragilità ambientale;
- ◆ indica gli obiettivi generali, la strategia di tutela e di valorizzazione del patrimonio agro-forestale e dell'agricoltura specializzata in coerenza con gli strumenti di programmazione del settore agricolo e forestale;
- ◆ riporta le aree a rischio di incidente rilevante di cui al D.Lgs n° 334/1999 ... così come individuate e perimetrate dalla Regione;
- ◆ riporta i vincoli territoriali previsti da disposizioni di Legge;
- ◆ individua e precisa gli ambiti di tutela per la formazione di parchi e riserve naturali di competenza provinciale nonché le zone umide, i biotipi e le altre aree relitte naturali, le principali aree di risorgiva, da destinare a particolare disciplina ai fini della tutela delle risorse naturali e della salvaguardia del paesaggio;
- ◆ individua e disciplina i corridoi ecologici al fine di costruire una rete di connessione tra le aree protette, i biotipi e le aree relitte naturali, i fiumi e le risorgive;
- ◆ perimetra i centri storici, individua le ville venete e i complessi e gli edifici di pregio architettonico, le relative pertinenze e i contesti figurativi;
- ◆ indica gli obiettivi e gli elementi fondamentali dell'assetto del territorio, i sistemi delle infrastrutture, le attrezzature, gli impianti e gli interventi di interesse pubblico di rilevanza provinciale;
- ◆ formula i criteri per la valorizzazione dei Distretti Produttivi di cui alla L.r. n° 8 del 2003;
- ◆ individua, sulla base dei criteri di cui all'art. 24, comma 1, lettera g), gli ambiti per la pianificazione dei nuovi insediamenti industriali, artigianali, turistico-ricettivi e delle grandi strutture di vendita;
- ◆ individua gli eventuali ambiti per la pianificazione coordinata tra più comuni;
- ◆ individua i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti i cui PAT possono essere redatti in forma semplificata.

**Elementi del Piano**  
**Art. 22 L.r. n° 11/2004**

Il PTCP è formato:

- ◆ da una relazione che espone gli esiti delle analisi e delle verifiche territoriali necessarie per la Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale e stabilisce gli indirizzi per lo sviluppo socio-economico nelle materie di competenza provinciale;
- ◆ dagli elaborati grafici che rappresentano le indicazioni progettuali;
- ◆ dalle norme tecniche che definiscono direttive, prescrizioni e vincoli;
- ◆ da una banca dati alfa-numerica e vettoriale contenente il quadro conoscitivo di cui all'art. 10 e le informazioni contenute negli elaborati di cui alle lettere 1., 2. e 3.

**CAMPANIA – Legge regionale n° 16 del 2004**  
**Norme sul governo del territorio**

**Pianificazione provinciale**

**Art. 8 L.r. n° 16/2004**

Alle Province sono affidate esclusivamente le funzioni di pianificazione ad esse attribuite dalla legislazione nazionale e regionale che riguardano scelte di interesse sovracomunale.

**Art. 18 L.r. n° 16/2004**

Le Province provvedono alla pianificazione del territorio di rispettiva competenza nell'osservanza della normativa territoriale regionale e nel perseguimento degli obblighi di cui all'art.2.

La pianificazione territoriale provinciale:

- ◆ individua gli elementi costitutivi del territorio provinciale, con particolare riferimento alle caratteristiche naturali, culturali, paesaggistico-ambientali, geologiche, rurali, antropiche e storiche dello stesso;
- ◆ fissa i carichi insediativi ammissibili nel territorio, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile della Provincia in coerenza con le previsioni del PTR;
- ◆ definisce le misure da adottare per la prevenzione dei rischi derivanti da calamità naturali;
- ◆ detta disposizioni volte ad assicurare la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali presenti sul territorio;
- ◆ indica le caratteristiche generali delle infrastrutture e delle attrezzature di interesse intercomunale e sovracomunale;
- ◆ incentiva la conservazione, il recupero e la riqualificazione degli insediamenti esistenti

**Art. 3 L.r. n° 16/2004**

La pianificazione provinciale ... si attua mediante:

- ◆ disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico-culturali, dell'esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell'articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità;
- ◆ disposizioni programmatiche, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle Amministrazioni interessate.

**Art. 11 L.r. n° 16/2004**

Le Province ... possono, nei casi e con le modalità previste dalla presente Legge, proporre modificazioni agli strumenti di pianificazione sovraordinati.

Le modificazioni di cui al comma 1 sono collegate alla esistenza di comprovate esigenze degli Enti territoriali, relative alla necessità di garantire il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale e di riequilibrare gli assetti territoriali e ambientali..

L'approvazione delle modificazioni di cui al comma 1 è consentita a condizione che sia assicurata la omogeneità della complessiva pianificazione territoriale e urbanistica.

### **Strumenti della pianificazione provinciale**

#### **Art. 18.r. n° 16/2004**

La pianificazione territoriale provinciale si realizza mediante il **Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)**.

Il **PTCP** ha valore e portata di:

- ◆ Piano Paesaggistico ai sensi del D.Lgs. n°42/2004, nonché ai sensi del D.Lgs. n° 112/1998;
- ◆ Piano di tutela nei settori della protezione della natura, dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali;
- ◆ Piano di Bacino di cui alla L.n° 183/1989 e L.R. n° 8/1994;
- ◆ Piano del Parco di cui alla L: n° 394/1991 e L.R. n° 33/1993.

Ai fini della definizione delle disposizioni del **PTCP** relative alle materie di cui al comma 7, la Provincia promuove, secondo le modalità stabilite dall'art. 20, comma 1, le intese con le Amministrazioni statali competenti o con le altre autorità od organi preposti alla tutela degli interessi coinvolti ai sensi della normativa statale o regionale vigente.

Il **PTCP** ha valore e portata di:

- ◆ Piano regolatore delle aree e dei consorzi industriali di cui alla L. R. n° 16/1998. Ai fini della definizione delle relative disposizioni del PTCP, la Provincia promuove, secondo le modalità stabilite dall'art. 20, comma 1, le intese con i consorzi per le aree di sviluppo industriale – ASI- e con gli altri soggetti previsti dalla Legge regionale n° 16/1998.

#### **Contenuti del Piano**

#### **Art. 18 L.r. n° 16/2004**

Il **PTCP** contiene:

1. disposizioni di carattere strutturale;
2. disposizioni di carattere programmatico.

Le disposizioni strutturali contengono:

- ◆ l'individuazione delle strategie della pianificazione urbanistica;
- ◆ gli indirizzi e i criteri per il dimensionamento dei Piani urbanistici comunali, nonché l'indicazione dei limiti di sostenibilità delle relative previsioni;
- ◆ la definizione delle caratteristiche di valore e di potenzialità dei sistemi naturali e antropici del territorio;
- ◆ la determinazione delle zone nelle quali è opportuno istituire aree naturali protette di interesse locale;
- ◆ l'indicazione, anche in attuazione degli obiettivi della pianificazione regionale, delle prospettive di sviluppo del territorio;
- ◆ la definizione della rete infrastrutturale e delle altre opere di interesse provinciale nonché dei criteri per la localizzazione e il dimensionamento delle stesse, in coerenza con le analoghe previsioni di carattere nazionale e regionale;
- ◆ gli indirizzi finalizzati ad assicurare la compatibilità territoriale degli insediamenti industriali.

Le disposizioni programmatiche disciplinano le modalità e i tempi di attuazione delle disposizioni strutturali, definiscono gli interventi da realizzare in via prioritaria e le stime di massima delle risorse economiche da impiegare per la loro realizzazione e fissano i termini, comunque non superiori ai 18 mesi, per l'adeguamento delle previsioni dei Piani Urbanistici Comunali alla disciplina dettata dal **PTCP**.

**TOSCANA – Legge regionale n° 1 del 2005  
Norme per il governo del territorio**

**Pianificazione provinciale  
Art. 7 L.r. n° 1/2005**

Le Province approvano il **PTC** e gli atti di governo del territorio di propria competenza, e determinano i livelli prestazionali minimi delle risorse essenziali di interesse sovracomunale, promuovendo lo sviluppo sostenibile del territorio di propria competenza, anche attraverso l'esercizio integrato delle funzioni ad esse attribuite in materia di gestione territoriale e ambientale.

Le Province provvedono inoltre al coordinamento delle politiche territoriali della Regione con gli strumenti di pianificazione comunale.

**Strumenti della pianificazione provinciale  
Art.34 L.r. n° 1/2005**

Lo statuto del territorio del **PTC** integra lo statuto del territorio del Piano di Indirizzo Territoriale (PIT di competenza regionale) relativamente alle regole per la tutela degli immobili ed aree di notevole interesse pubblico e agli obiettivi per la valorizzazione del paesaggio attraverso:

- ◆ il recepimento dei vincoli di tutela dei beni paesaggistici imposti dal PIT;
- ◆ la definizione delle azioni e strategie per la valorizzazione del paesaggio, in coerenza con gli indirizzi del PIT.

In conformità con quanto previsto nello statuto del PIT lo statuto del **PTC** indica specificamente:

- ◆ gli ambiti paesaggistici e i relativi obiettivi di qualità paesaggistica;
- ◆ i criteri per l'individuazione delle seguenti aree:
  - ✓ aree nelle quali la realizzazione di opere e interventi ... richiede il rilascio di autorizzazione;
  - ✓ aree nelle quali la realizzazione delle opere e interventi può avvenire sulla base della verifica di conformità alle prescrizioni della strumentazione urbanistica;
  - ✓ aree significativamente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi di recupero e di riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione.

**Art. 37 L.r. n° 1/2005**

Il **PTC** garantisce che gli interventi di trasformazione del territorio assicurino il rispetto dei requisiti di qualità urbana, ambientale, edilizia e di accessibilità del territorio

**Contenuti del Piano  
Art. 51 L.r. n° 1/2005**

Il **PTC** delinea la strategia dello sviluppo territoriale della provincia mediante l'individuazione:

- ◆ degli obiettivi e degli indirizzi dello sviluppo territoriale con le conseguenti azioni della Provincia, sulla base del PIT;
- ◆ della specificazione dei criteri della valutazione integrata;
- ◆ degli immobili di notevole interesse pubblico di interesse sovracomunale;
- ◆ degli indirizzi sull'articolazione e sulle linee di evoluzione dei sistemi territoriali, promuovendo la formazione coordinata degli strumenti della pianificazione territoriale;
- ◆ degli indirizzi per le trasformazioni dei boschi.

Il **PTC** stabilisce:

- ◆ le prescrizioni per la finalizzazione ed il coordinamento delle politiche di settore e degli strumenti della programmazione della provincia;
- ◆ le prescrizioni degli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza provinciale;
- ◆ le misure di salvaguardia immediatamente efficaci, a pena di nullità di qualsiasi atto comunale con esse contrastanti, sino all'adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio dei comuni allo statuto del territorio ed alle prescrizioni del **PTC**.

**Elementi del Piano**

**Art. 51 L.r. n° 1/2005**

Il **PTC** contiene lo statuto del territorio.

Lo statuto del territorio contenuto nel **PTCP** individua e definisce:

- ◆ i sistemi territoriali e funzionali che definiscono la struttura del territorio;
- ◆ le invarianti strutturali;
- ◆ i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali;
- ◆ i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità con riferimento a ciascuno dei sistemi territoriali e funzionali individuati;
- ◆ i criteri per la riqualificazione e la valorizzazione dei paesaggi, nonché l'individuazione e la descrizione degli ambiti paesaggistici di interesse unitario provinciale e i relativi obiettivi di qualità paesaggistica;
- ◆ gli ambiti paesaggistici di rilievo sovracomunale.

**LOMBARDIA – Legge regionale n° 12 del 2005**

**Riordino del sistema delle Autonomie locali in Lombardia. Attuazione del D.Lgs. n° 112/1998**

**Pianificazione provinciale**

**Art. 15 L.r. n° 12/2005**

Con il **PTCP**, la Provincia definisce gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale; sono interessi di rango provinciale e sovracomunale quelli riguardanti l'intero territorio provinciale o comunque quello di più comuni.

**Strumenti della pianificazione provinciale**

**Art. 15 L.r. n° 12/2005**

Il **PTCP** è atto di indirizzo della programmazione socio-economica della Provincia ed ha efficacia paesaggistico-ambientale per i contenuti.

**Art. 37 L.r. n° 1/2005**

Il **PTC** garantisce che gli interventi di trasformazione del territorio assicurino il rispetto dei requisiti di qualità urbana, ambientale, edilizia e di accessibilità del territorio

**Contenuti del Piano**

**Art. 15 L.r. n° 12/2005**

Il **PTCP**, per la parte di carattere programmatico:

- ◆ definisce il quadro conoscitivo del proprio territorio come risultante delle trasformazioni avvenute;
- ◆ indica gli obiettivi di sviluppo economico-sociale a scala provinciale, a tal fine raccordando le previsioni dei Piani di settore e approfondendo i contenuti della Programmazione regionale, nonché eventualmente, proponendo le modifiche o integrazioni della programmazione regionale ritenute necessarie;
- ◆ indica elementi qualitativi a scala provinciale o sovracomunale, sia orientativi che prevalenti, secondo le qualificazioni della presente legge, per la pianificazione comunale e dispone i contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale che devono essere previsti nel documento di Piano, nel Piano delle regole e nel Piano dei servizi;
- ◆ definisce criteri per l'organizzazione, il dimensionamento, la realizzazione e l'inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità ed il relativo coordinamento tra tali criteri e le previsioni della pianificazione comunale;
- ◆ stabilisce, in coerenza con la programmazione regionale il programma generale delle maggiori infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità e le principali linee di comunicazione, di cui definisce la relativa localizzazione sul territorio, avente valore indicativo;
- ◆ individua i corridoi tecnologici ove realizzare le infrastrutture di rete di interesse

sovracomunale...;

- ◆ prevede indicazioni puntuali per la realizzazione di insediamenti di portata sovracomunale, se definiti come tali dai PRG;
- ◆ indica modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni

## CAPITOLO II - La pianificazione provinciale



## 1.1 Processo di pianificazione provinciale

La pianificazione provinciale risulta fortemente “sperimentale” e caratterizzata dall’adozione di un atteggiamento di ricerca rispetto ad un quadro articolato di riferimenti metodologici, che determina connotazioni di grande articolazione, ricchezza e diversità di esperienze.

Tale approccio ha determinato l’assenza di un modello univoco di riferimento, per perseguire l’adattività al contesto, fortemente connotato dai diversi caratteri fisiografici che differenziano le Province.

Dopo la riforma delle Autonomie locali, l’affermazione del ruolo della Provincia nel campo della pianificazione territoriale ha rappresentato un cammino con molti ostacoli. Le ragioni sono numerose:

- ❖ la prolungata fase di riorganizzazione delle competenze;
- ❖ la debolezza istituzionale delle Province;
- ❖ la scarsa importanza attribuita al processo di pianificazione del territorio.

Infatti, il rilancio dei processi di pianificazione –stimolato dall’articolo 15 della Legge n° 142 del 1990 che attribuisce alla Provincia la funzione pianificatoria intermedia- di pari passo con la riforma del quadro istituzionale –completato con il D.Lgs. n° 112 del 1998, contenente l’affermazione del principio di sussidiarietà e della concertazione, ed il conseguente decentramento dei poteri dello Stato alle Regioni ed alle Autonomie Locale- sono avvenuti con le caratterizzazioni e contraddizioni tipiche di un rinnovamento disciplinare che ha determinato:

- ❖ eccessivo decentramento in assenza di documenti di indirizzo;
- ❖ concertazione senza regole condivise;
- ❖ mercato senza riconoscimento della pubblica utilità e della necessità di preservare l’ambiente.

Nonostante il forte impegno profuso dalle Province e gli accordi intrapresi, i PTCP hanno risentito dei fattori negativi sopra indicati, soprattutto per quanto riguarda i seguenti aspetti:

- ❖ un quadro delle competenze ancora nebuloso;
- ❖ i rapporti istituzionali indefiniti e talvolta conflittuali;
- ❖ la mancanza di un quadro di conoscenze esaustivo ed aggiornato.

Occorre infine ricordare come la pianificazione provinciale sia strettamente connessa con il Piano Regionale (PTR), strumento per il cui tramite vengono indicati gli obiettivi e le strategie delle Regioni, e nel quale si compie la verifica di coerenza e il coordinamento delle politiche e degli strumenti di pianificazione territoriale ad opera di altri soggetti. Ne deriva per il PTCP il carattere di strumento attuatore delle disposizioni del PTR e, di conseguenza, anche la qualifica di Piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali.

Riassumendo, il PTCP si configura come “strumento a valenza multipla”:

- ❖ **è la “sede”** in cui vengono trattati e specificati, a livello locale, le strategie e gli indirizzi della pianificazione regionale;
- ❖ **è la “sede”** in cui vengono definiti i vincoli ed il quadro strategico degli interventi finalizzati alla promozione ed allo sviluppo della comunità provinciale, nel rispetto della pianificazione statale e regionale;

- ❖ è la “**sede**” in cui vengono fornite indicazioni per il coordinamento dei programmi, relativi ai più rilevanti interventi territoriali della Provincia;
- ❖ è “**strumento**” per la verifica di compatibilità dei PRG.

Le diverse valenze del Piano richiedono dunque, approcci diversificati in funzione anche dei condizionamenti dei differenti contesti (anzitutto territoriale ed economico-sociale, poi normativo e politico, ed infine, conseguentemente, organizzativo e di efficienza); si determina dunque, l'impossibilità pratica di definire un “modello” ottimale di Piano.

Di conseguenza, è utile, tentare di individuare alcune tendenze di fondo a partire dalla grande molteplicità di esperienze già condotte.

## 1.2 La lettura dei Piani

La pianificazione provinciale può essere attuata attraverso strumenti di diversa concezione e di differente complessità, anche in relazione ai settori che analizza e pianifica; vi è la “... *tendenza, soprattutto in alcune esperienze meridionali, di promuovere il PTCP come “quadro unitario di riferimento strategico” per lo sviluppo e la tutela ambientale e territoriale, ovvero come strumento di “messa a sistema dei molteplici programmi comunitari, nazionali, regionali; la prospettiva è quindi intendere il PTCP come strumento di riorganizzazione delle strategie di area vasta, fortemente integrato alle programmazioni già in corso, delle quali si riconosce ed esalta appunto il carattere strategico”*”.<sup>31</sup>

Conseguentemente, anche la lettura dei Piani può avvenire con modalità diverse: in rapporto all'estensione territoriale, al più importante degli ambiti pianificati, agli obiettivi politici o alle finalità tecniche, alle interrelazioni con altri strumenti, alla tipologia di strumentazione prevista per l'attuazione.

Partendo da considerazioni sulla sperimentazione dei PTCP avviati in Italia, si vuole approfondire la questione sotto due punti di vista:

- ❖ da un lato affrontando gli **aspetti di natura più metodologica**, al fine di fornire il quadro delle tendenze globali che, dalle prime esperienze di pianificazione provinciale ad oggi, sembrano aver inciso più a fondo sulle diverse realtà provinciali. In particolare, si cercherà di far emergere i caratteri che accomunano i diversi PTCP elaborati nel nostro Paese e la valenza che tali Piani assumono rispetto al tema dello sviluppo sostenibile;

- ❖ dall'altro lato approfondendo gli **aspetti di natura più concettuale** che riguardano soprattutto le sfide che lo sviluppo sostenibile impone alla pianificazione provinciale. Verranno così individuati i principali “significati” che il PTCP deve assumere per costituire “strumento di sviluppo sostenibile” e descritti brevemente i più significativi PTCP che approfondiscono i significati individuati; si considereranno specificatamente alcuni esempi di PTCP e, attraverso la loro analisi, si cercherà di investigare le potenzialità della pianificazione provinciale rispetto agli obiettivi di riqualificazione, salvaguardia e valorizzazione degli spazi rurali<sup>32</sup>.

Lo scopo che “anima” lo studio non è comunque quello di fornire un quadro esaustivo di tutti gli aspetti affrontati. Piuttosto, ci si propone di fornire una serie di spunti e ragionamenti che incentivano la riflessione su questioni, di fatto, non ancora ben definite.

<sup>31</sup> Calace F., (2002), *Nuove esperienze di pianificazione provinciale*, in *Urbanistica Informazioni*, n° 183, p. 5.

<sup>32</sup> Tale analisi è descritta nell'Appendice 4.3.

Nell'esposizione che segue, ci si limiterà pertanto a fornire le informazioni che si riterranno maggiormente significative per illustrare i diversi processi di pianificazione adottati nelle principali esperienze provinciali; mentre per quel che attiene agli approfondimenti che dovessero ritenersi necessari, si rimanderà ai riferimenti bibliografici che verranno di volta in volta segnalati.

L'intenzione che sta alla base di questa analisi è duplice:

- ❖ far emergere quanto varie e numerose siano le definizioni della pianificazione provinciale, che negli anni si sono sommate e sovrapposte;
- ❖ far emergere la problematica della pianificazione degli spazi rurali.

### ***Analisi degli aspetti metodologici***

Ci si propone di sistematizzare, all'interno di un quadro interpretativo il più sistematico possibile, le caratteristiche e i principali risultati maturati dalla pianificazione provinciale.

Nella trattazione che segue verranno descritti i seguenti argomenti:

- A. i presupposti legislativi;
- B. gli obiettivi adottati;
- C. le metodologie adottate:
  1. l'articolazione territoriale;
  2. l'articolazione normativa e progettuale;
  3. gli strumenti attuativi;
  4. la struttura del Piano;
- D. i materiali del Piano.

### **A - I presupposti legislativi: Limiti, poteri e opportunità della pianificazione provinciale**

La natura ed i caratteri del PTCP sono definiti dalla normativa statale (essenzialmente le disposizioni del D.Lgs. n° 267 del 2000), nonché dalle Leggi regionali. (cfr. Figura 2.1)

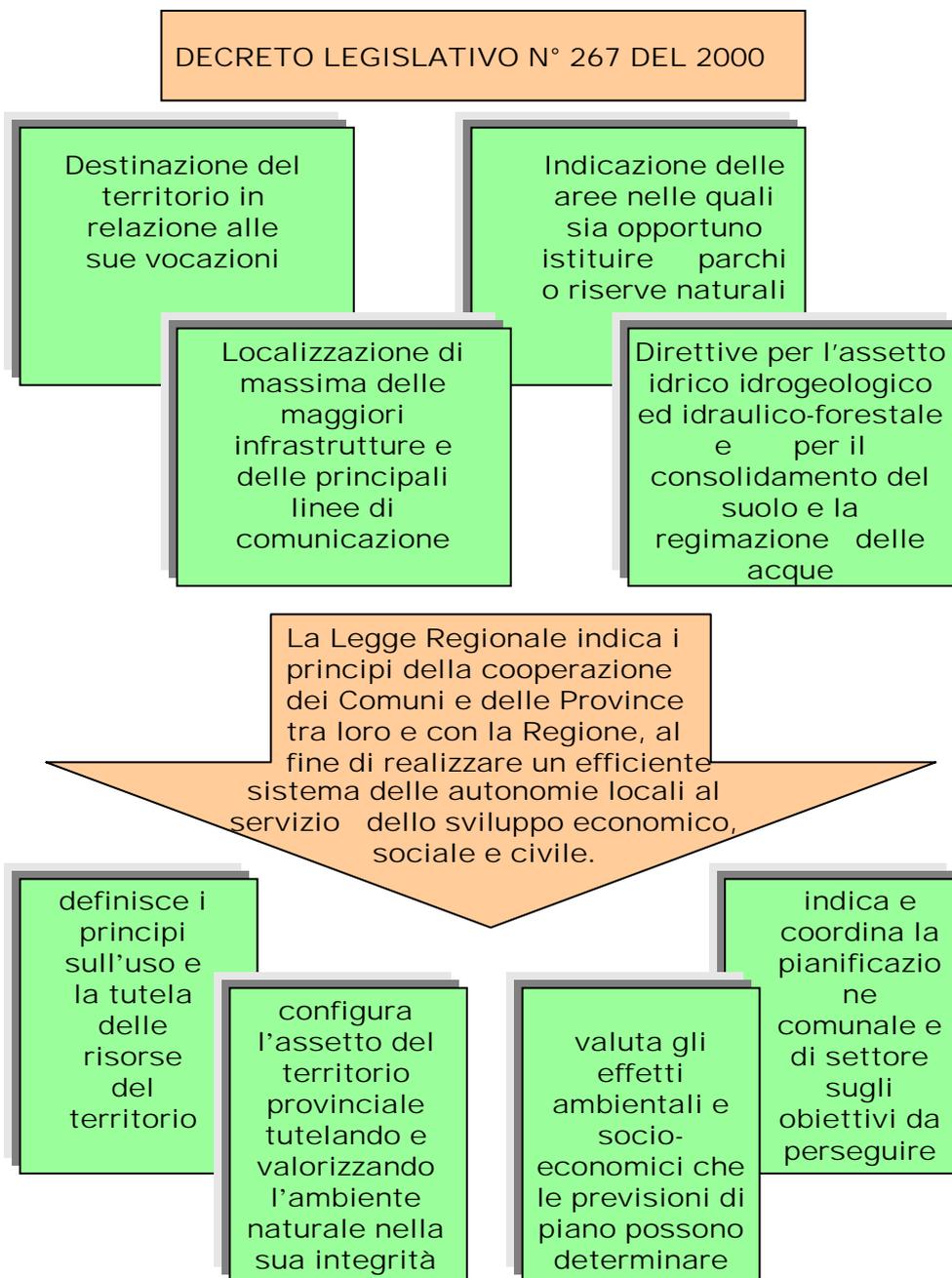
Anche se gli atti dotati di significativa efficacia amministrativa sono ancora pochi, la maggioranza delle Province ha dato avvio (e concluso) al processo di elaborazione del proprio Piano.

Da tali esperienze si può ricavare un modo di rapportarsi con gli aspetti normativi ed organizzativi dei diversi contesti regionali. Da esse si evince che i PTCP si sono configurati come strumenti "non esaustivi", ma piuttosto "coerenti e compiuti" nell'individuare i contenuti fondamentali della pianificazione provinciale, nel darne adeguata sistematizzazione e, infine, nell'istituire un metodo di governo marcatamente connotato del coordinamento delle azioni per la concretizzazione delle politiche territoriali.

Da questo punto di vista, è emerso che le competenze della Provincia si sono esplicitate in tre grandi aree:

- **la tutela delle risorse territoriali** (il suolo, l'acqua, la vegetazione e la fauna, il paesaggio, la storia, i beni culturali e quelli artistici), **la prevenzione dei rischi** derivanti da un loro uso improprio o da un eccessivo carico rispetto alla capacità di sopportazione (*carrying capacity*), **la valorizzazione delle loro qualità** suscettibili di fruizione collettiva;

- **la corretta localizzazione degli elementi del sistema insediativo** (residenze, produzione di beni e di servizi, infrastrutture per la comunicazione di persone, merci, informazioni ed energia) che hanno rilevanza sovracomunale;



**Figura 2.1 - I presupposti legislativi.**

- **le scelte d'uso del territorio** le quali, pur non essendo di per sé di livello provinciale, richiedono ugualmente un inquadramento a tale scala per evitare che la sommatoria delle scelte comunali contraddica la strategia complessiva delineata per l'intero territorio provinciale.

In quanto, “...il Piano provinciale... in ragione della scala di pianificazione...non può eludere i problemi/chave della difesa del suolo e dell’ambiente, di cui può finalmente comprendere e governare l’esatta dimensione delle manifestazioni di crisi...e al tempo stesso, sempre in ragione della scala... non può sfuggire alla necessità di dare risposta ai principali temi dell’insediamento, della funzionalità delle reti, dell’efficienza della qualità dell’ambiente urbano, di cui è di nuovo unico possibile corretto interprete”<sup>33</sup>.

In particolare, dalle esperienze di pianificazione provinciale è emerso che la “visione del futuro” contenuta nei Piani è focalizzata soprattutto:

- ◆ sulla priorità logica e culturale della tutela dell’integrità fisica e dell’identità culturale, come pre-condizione delle decisioni di trasformazione;<sup>34</sup>
- ◆ su un progetto di assetto territoriale “slow”: qualità, identità, equità, bellezza.

In sintesi l’esigenza di tutelare risorse ambientali (naturali e storiche) e di valorizzare gli elementi capaci di conferire una identità riconosciuta e condivisa ai diversi territori provinciali ha costituito una forte “*indicazione di priorità*”. Ciò ha significato, per i Piani analizzati, assumere, come prima fase logica del processo di pianificazione, l’individuazione di tutti gli elementi territoriali caratterizzati da qualità oppure da rischio, attuale e potenziale; ha significato poi individuare, per ciascuno di tali elementi, le condizioni (ovverosia i limiti e le opportunità) che l’esigenza della tutela pone alle trasformazioni fisiche e funzionali di quell’elemento, nonché le azioni necessarie per la riduzione dei fattori di rischio e di vulnerabilità.

E’ stata assunta, quindi, come seconda fase del processo di pianificazione, la definizione di progetti di trasformazione, sufficientemente espliciti e riconoscibili, coerenti con il quadro dei limiti e delle condizioni dello sviluppo.

In sintesi, nei Piani analizzati le trasformazioni sono risultate prevalentemente volte alla soluzione di problemi connessi con i dissesti dei territori, con la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali, con il recupero e la riqualificazione formale e funzionale dei sistemi insediativi; tali soluzioni sono state ricercate privilegiando la difesa dei caratteri distintivi di ciascun luogo, valorizzando elementi di discontinuità (patrimonio e tessuto storico o d’interesse storico, plurifunzionale e specialistico) e perseguendo il completamento e la riqualificazione dei sistemi infrastrutturali viari ed extraurbani ad integrazione dei sistemi intermodali dei trasporti.

Circa, invece, il miglioramento della condizione urbana, l’obiettivo dei Piani si è tradotto nella definizione di direttive all’attività pianificatoria comunale rivolte, soprattutto, alla conservazione delle caratteristiche morfologiche dei nuclei storici e delle espansioni consolidate, nonché al conferimento di nuovi e più elevati caratteri di qualità formale e funzionale alle diverse periferie. In particolare, è stata data grande importanza alla realizzazione di sistemi di aree verdi che potessero fungere, contemporaneamente, da margine urbano e da elemento strutturante dei vecchi e dei nuovi insediamenti.

---

<sup>33</sup> Cavalcoli P., (1994), *Piano territoriale di coordinamento, strumenti e metodi*, Urbanistica Informazioni n° 133, Roma, p. 86.

<sup>34</sup> **PTCP di Pisa (1998)**, per “**Tutela dell’identità culturale**” si intende “...cura della qualità degli insediamenti e del loro supporto naturale, cioè cura del paesaggio, inteso come luogo di integrazione fra natura e storia, fra i caratteri originari di un sito e l’intervento umano...” mentre per “**Tutela dell’integrità fisica**” si intende “...una politica di difesa del suolo, delle acque e dell’aria, basata soprattutto sulla prevenzione, e cioè su scelte di compatibilità... a tal fine diventa fondamentale la più approfondita conoscenza del territorio e delle sue dinamiche...”

## B - Gli obiettivi adottati

*“L’attribuzione al PTCP di una specifica valenza ambientale ha contribuito affinché venisse riconosciuto all’ambiente, nella sua accezione più ampia (beni storico-architettonici, paesaggio, elementi naturali,...) e nei termini il più ampiamente possibile condivisi, il valore aggiunto di “risorsa”. Ciò ha contemporaneamente introdotto il concetto, peraltro facilmente condivisibile e difficilmente contestabile, di territorio inteso anch’esso come “risorsa non rinnovabile”.*<sup>35</sup>

Nei Piani analizzati è apparso, con maggiore evidenza, come il riuscire a coniugare concretamente l’ambiente con lo sviluppo economico di un territorio comporti necessariamente il riconoscimento di una più attenta e regolata distribuzione dei “costi” e dei “benefici” derivanti da un adeguato e corretto utilizzo dei suoli, tutto ciò con specifico riferimento ai temi degli insediamenti, delle infrastrutture, delle reti territoriali, delle attrezzature e dei servizi.

In tal modo la *componente ambientale* è stata introdotta nei PTCP come elemento di valutazione, selettivo e discriminante, per le scelte, le caratteristiche e le opportunità di trasformazione e/o di modificazione di un territorio.

La natura dei Piani non poteva essere quella di uno strumento prevalentemente orientato al controllo/veto/autorizzazione delle trasformazioni fisiche del territorio, ma doveva necessariamente essere (come del resto lo è stato) quella di uno strumento per il governo di uno sviluppo territoriale sostenibile.<sup>36</sup>

Di qui, la scelta adottata da molte Province di dare al PTCP il valore di Piano Paesistico (coerentemente con le disposizioni legislative regionali) e la natura di Piano di indirizzo strategico, nel quale i vincoli e le prescrizioni sono sostanzialmente limitati agli aspetti direttamente o indirettamente ambientali e le scelte programmate sono soprattutto espresse in termini di indirizzi e di direttive, che rispettano l’autonomia delle diverse competenze, ma impegnano alla coerenza con obiettivi condivisi, al coordinamento ed alla concertazione sia la pianificazione locale e di settore sia l’attuazione degli interventi.

A tal fine gli obiettivi strategici maggiormente perseguiti dalle Province sono:

- ❖ affrontare il riequilibrio ambientale in modo specifico a livello di ogni Sistema Territoriale Locale;
- ❖ promuovere la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali e culturali;
- ❖ indirizzare l’assetto produttivo verso una maggiore coerenza con la valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali;
- ❖ promuovere uno sviluppo territoriale equilibrato e policentrico;
- ❖ favorire il potenziamento e l’interconnessione funzionale delle reti e dei servizi delle infrastrutture.

Più complessa risulta, invece, l’individuazione dei maggiori obiettivi specifici perseguiti dalle Province, per i quali, possiamo tuttavia presentarne una esemplificazione. (cfr. Figura 2.2).

<sup>35</sup> Santaniello M. G., (2002), *Uno studio coordinato e partecipato per uno sviluppo sostenibile del territorio*, in Urbanistica Dossier – Supplemento al n° 186 di Urbanistica e Informazioni, Roma, p. 7.

<sup>36</sup> **PTCP di Novara (2004)**, “...intendendo come “governo” la capacità di indirizzare e di coinvolgere nel processo decisionale e attuativo tutti i soggetti, istituzionali e non, che concorrono alla definizione dell’assetto infrastrutturale e insediativo del territorio e con “sviluppo sostenibile” gli obiettivi di tutela e valorizzazione del patrimonio storico e paesistico e le condizioni di compatibilità delle trasformazioni territoriali con la difesa dell’ambiente e delle sue risorse e la prevenzione del rischio idrogeologico...”.

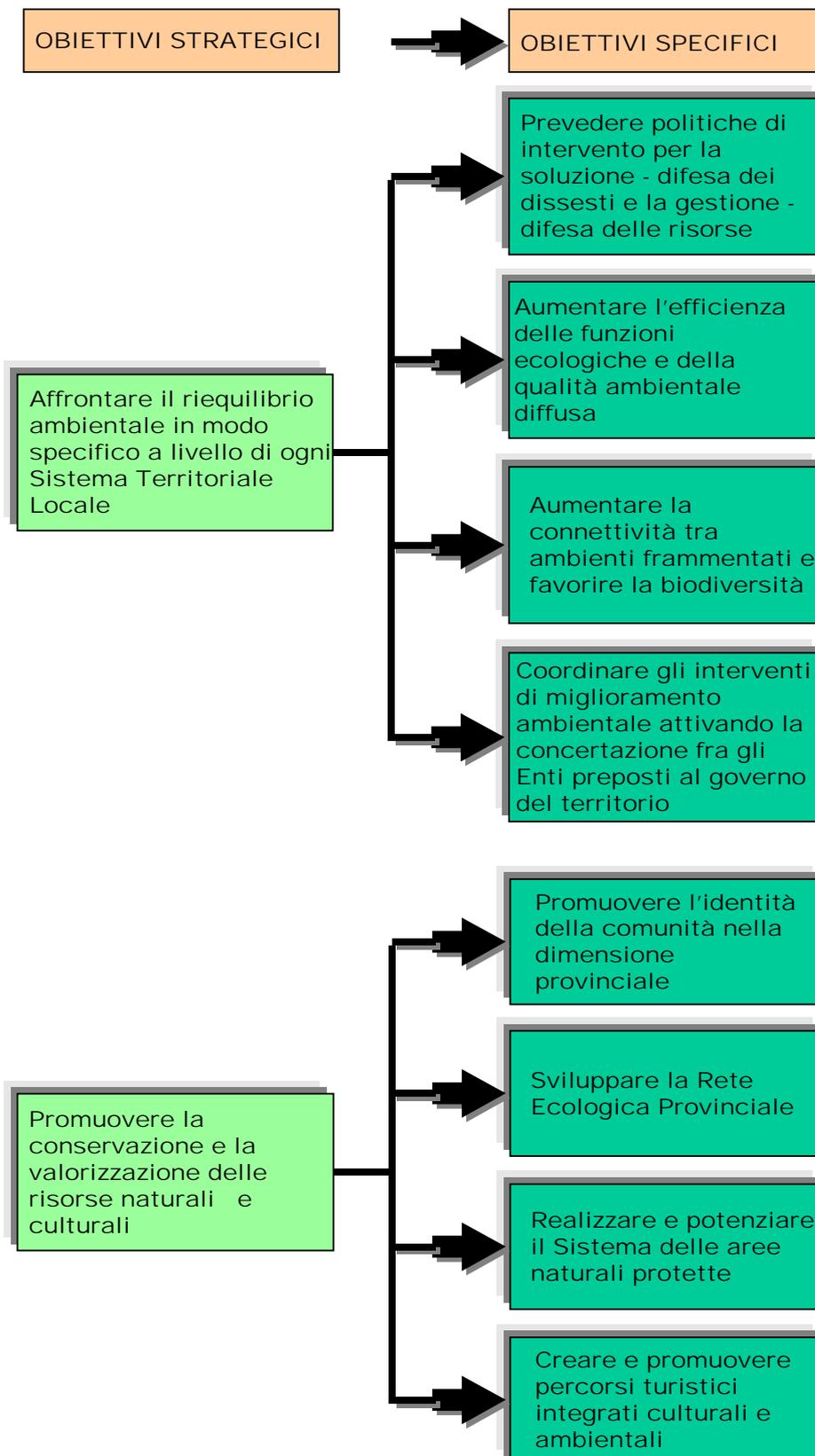


Figura 2.2 - Quadro sinottico degli obiettivi adottati dai Piani.

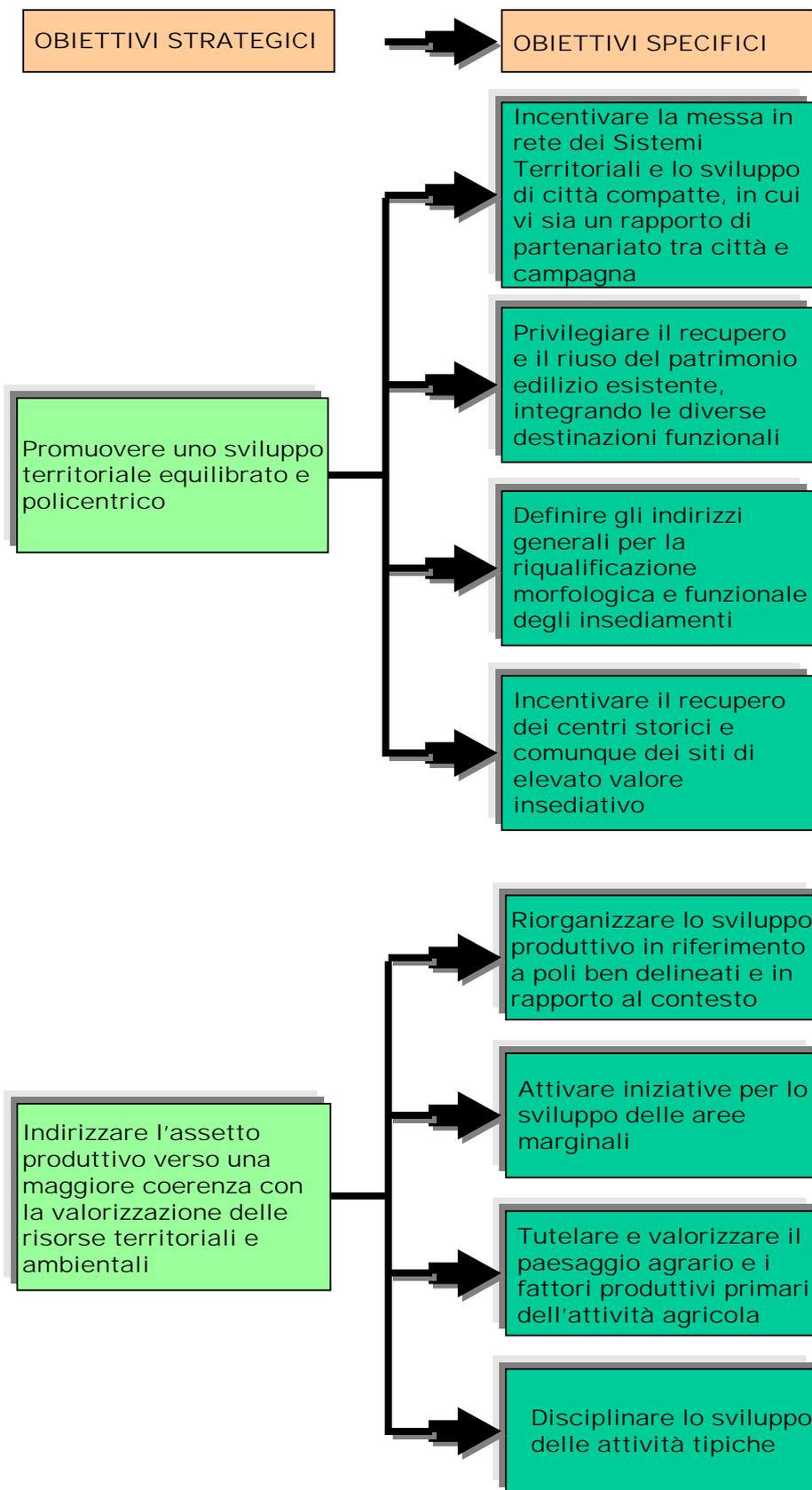


Figura 2.2 - Quadro sinottico degli obiettivi adottati dai Piani.



**Figura 2.2 - Quadro sinottico degli obiettivi adottati dai Piani.**

### C - Le metodologie adottate

Le pagine che seguono illustrano, nei lineamenti essenziali, diverse tipologie strutturali del Piano Territoriale di Coordinamento: si racconta come nasce, si sviluppa e si attua il PTCP nella sua articolazione sistemica.

Nella quasi totalità dei Piani analizzati l'analisi del territorio è stata condotta adottando un approccio sistemico; a tal fine per ciascun territorio provinciale, sono stati individuati e disciplinati –in relazione alle caratteristiche storico-architettoniche, demografiche, socio-economiche e relazionali e secondo distinti obiettivi di sviluppo- una serie di “sistemi” che costituiscono l’assetto strutturale del territorio.

I principali “sistemi” individuati dai PTCP sono:

- ❖ i sistemi territoriali;
- ❖ i sistemi territoriali locali;
- ❖ i sistemi territoriali omogenei denominati “ambiti”;
- ❖ i sistemi delle risorse ambientali.

A ciascun sistema, sono stati attribuiti criteri, parametri e modalità localizzative atti a coniugare le istanze di modificabilità con la necessità di un coordinato disegno pianificatorio di “sviluppo ambientalmente sostenibile”<sup>37</sup>.

Per una migliore comprensione si riporta una tabella riassuntiva delle diverse accezioni di “sistema” contenute nei Piani. (cfr. Figura 2.3)

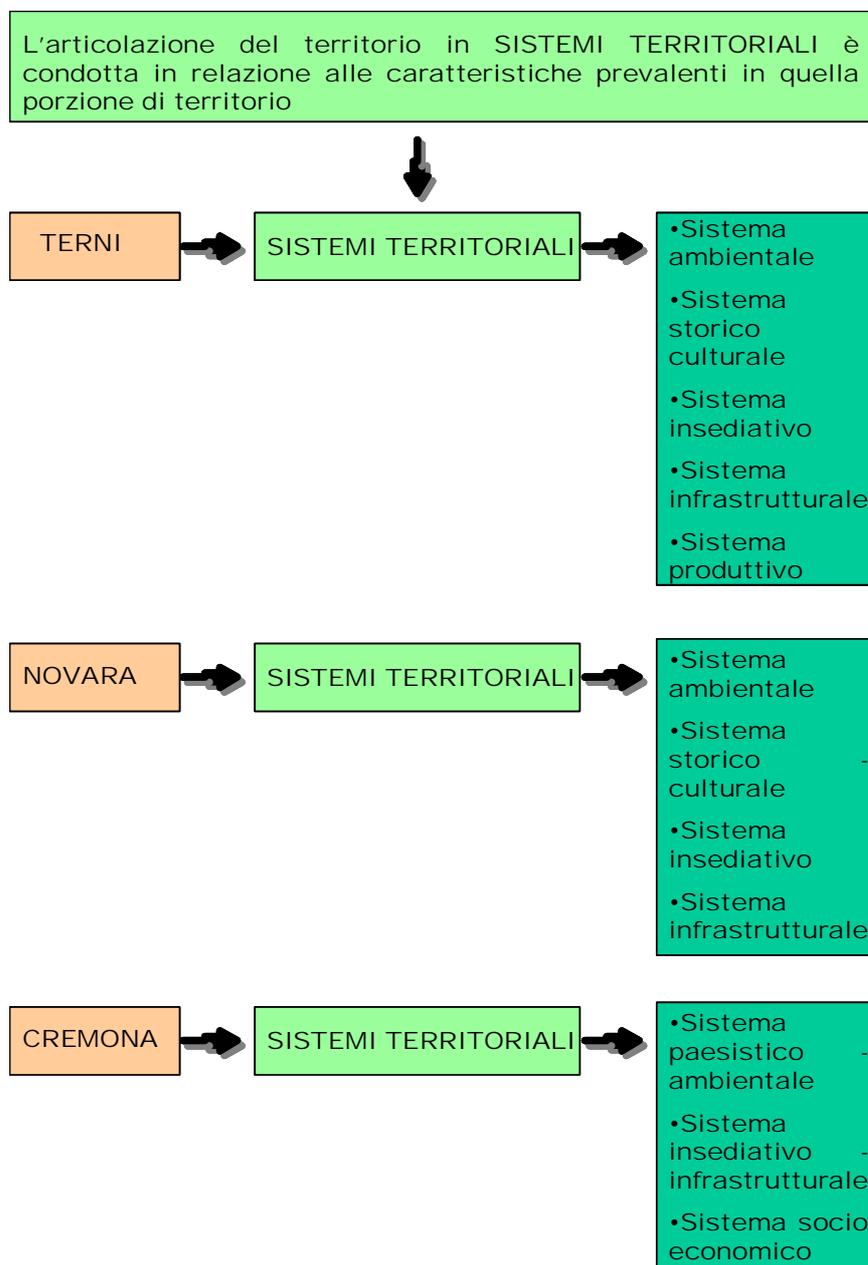
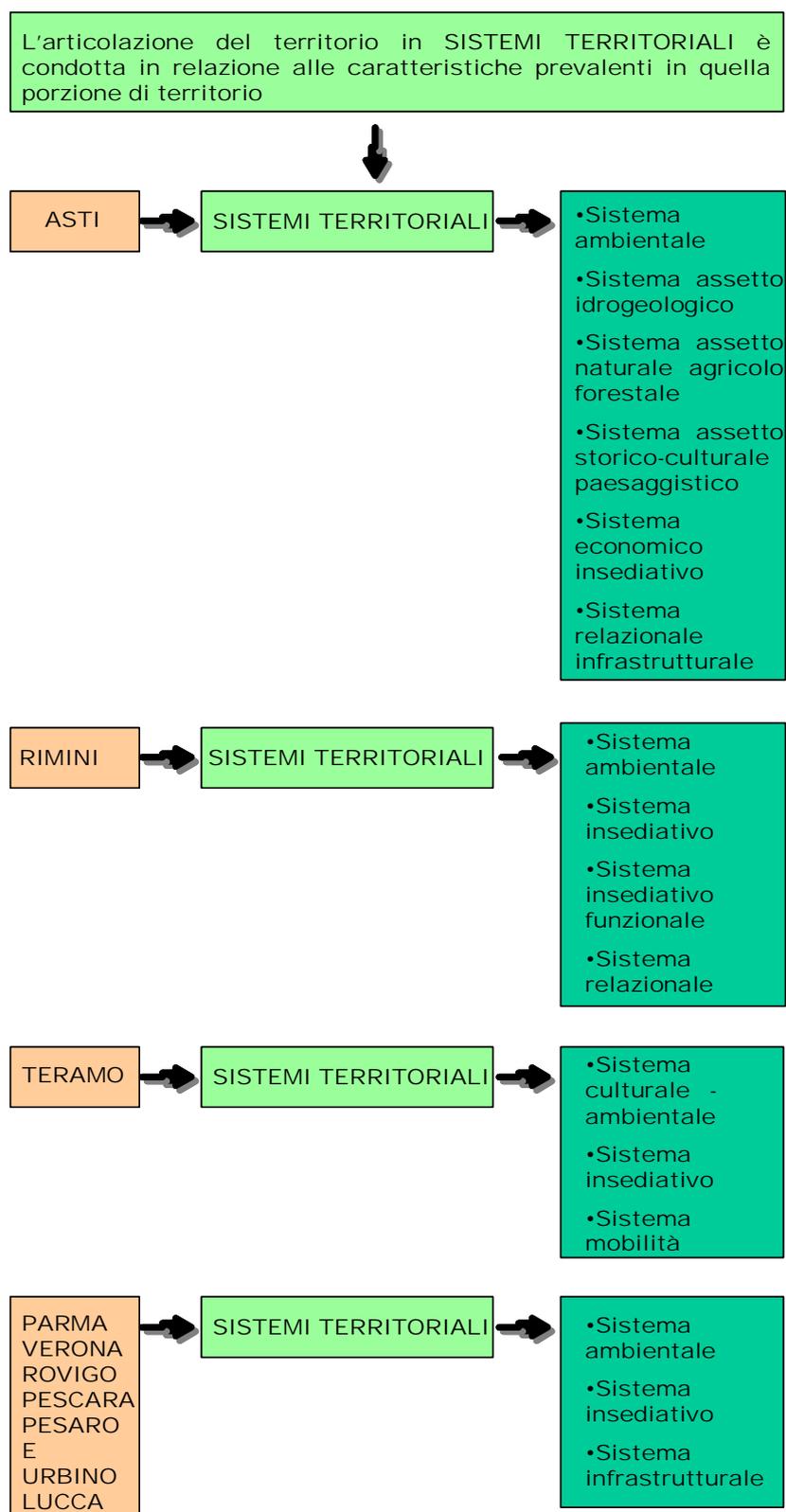


Figura 2.3 - Articolazione sistemica del territorio adottata dai Piani.

<sup>37</sup> PTCP di Grosseto (1999), "... “Sviluppo ambientalmente sostenibile” inteso come efficienza economica e insediativa, equità sociale ed elevata qualità ambientale, valutabile sulla base delle prestazioni raggiunte nelle specifiche situazioni territoriali e urbane e conseguibile con il contributo di strumenti di tipo urbanistico e di pianificazione settoriale...”.



**Figura 2.3** - Articolazione sistemica del territorio adottata dai Piani.

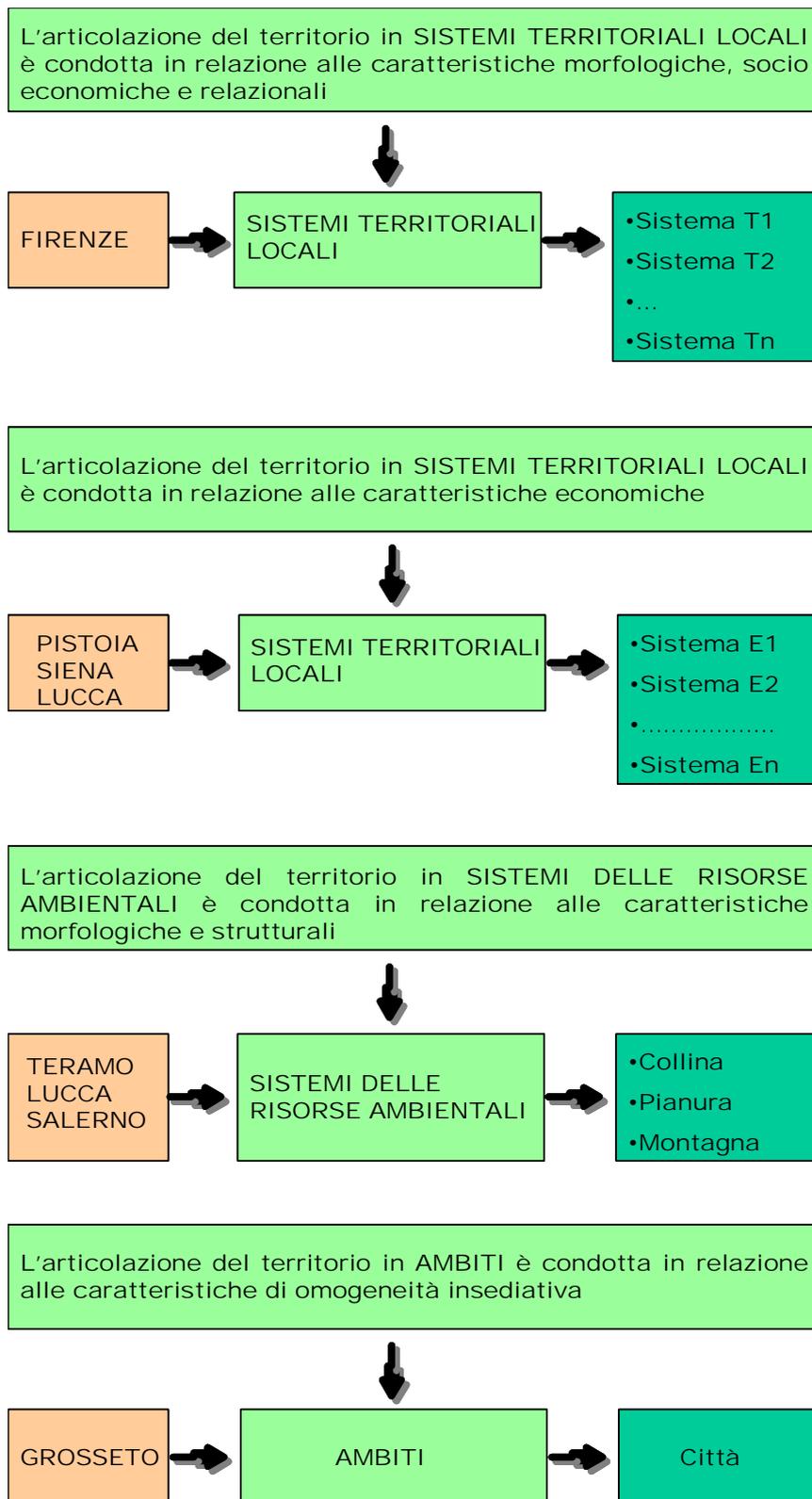
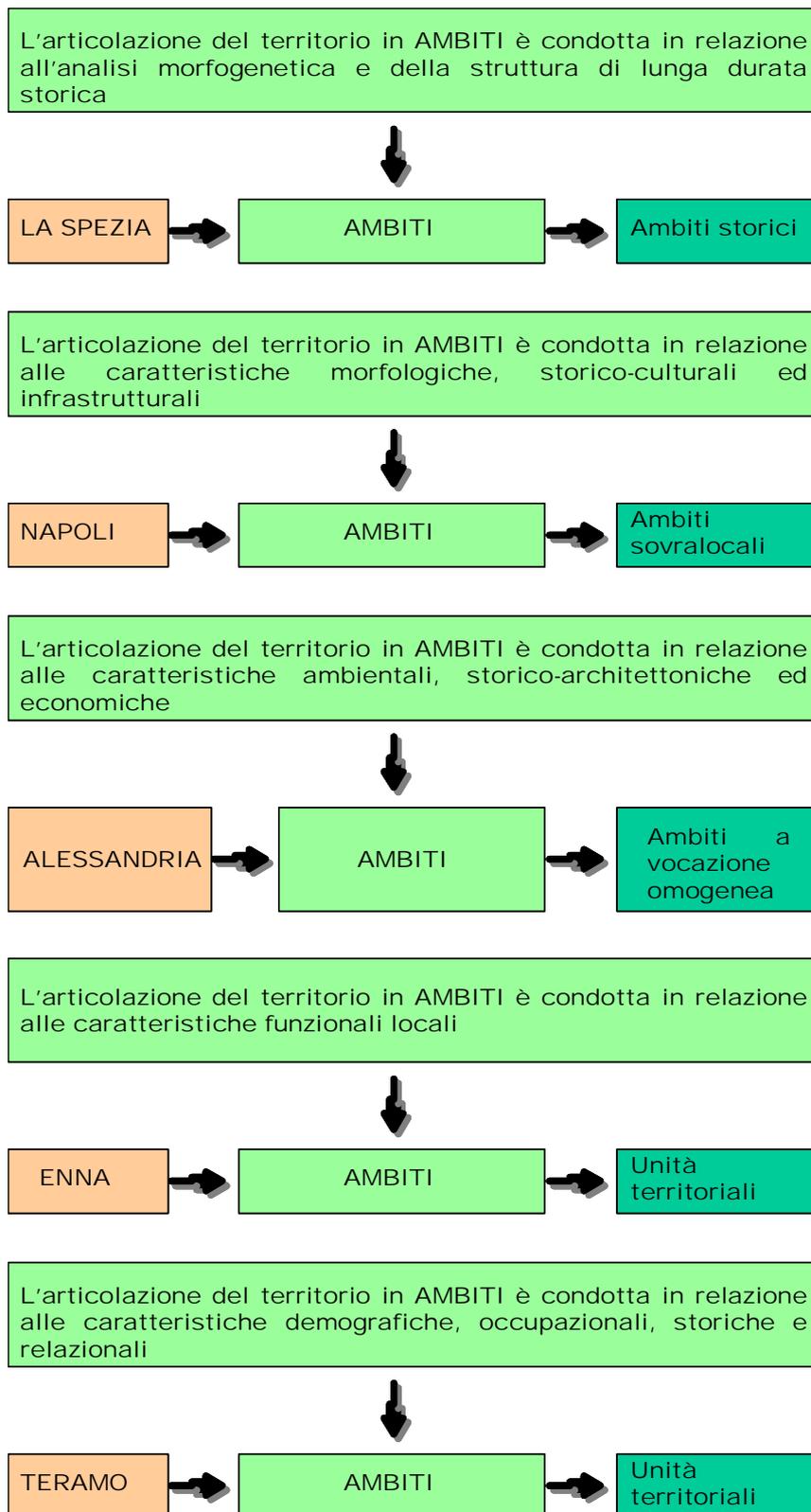
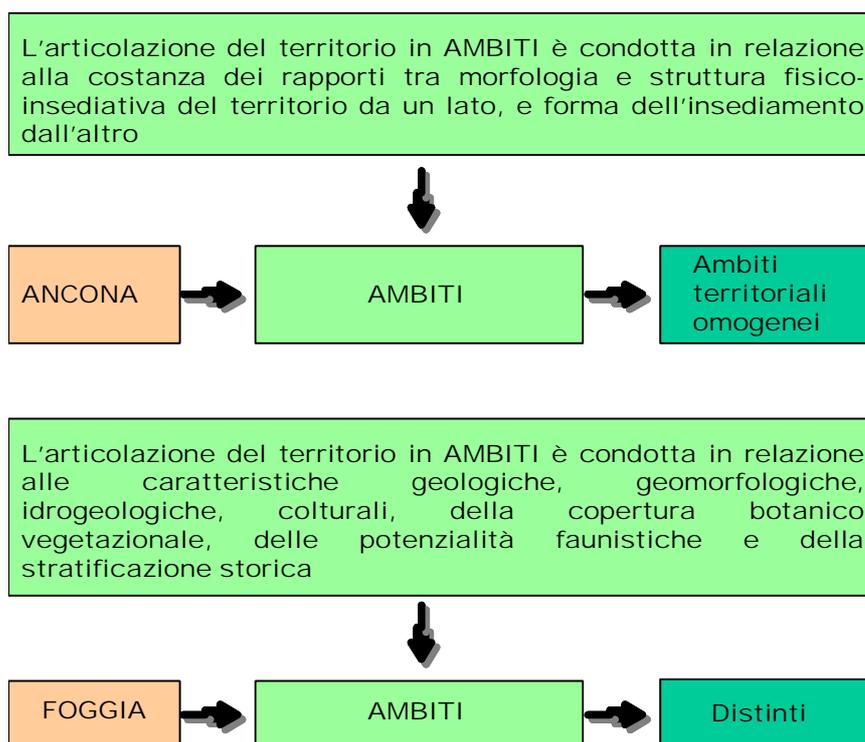


Figura 2.3 - Articolazione sistemica del territorio adottata dai Piani.



**Figura 2.3 - Articolazione sistemica del territorio adottata dai Piani.**



**Figura 2.3** - *Articolazione sistemica del territorio adottata dai Piani.*

L'individuazione dei "sistemi" rappresenta l'immediata conseguenza di ciò che si evince dal quadro conoscitivo. Nel momento in cui si individua un sistema al quale si attribuisce un nome, si compie un atto preciso di scelta, legato ad obiettivi, indirizzi ed azioni di governo del territorio. In sintesi, i "sistemi" individuati dai Piani costituiscono le aree di riferimento per l'articolazione della normativa e delle proposte progettuali.

Tutti gli obiettivi di sviluppo che si traducono in categorie di intervento hanno assunto, nei Piani, diverse accezioni in relazione ai "sistemi" cui sono riferiti, di conseguenza anche la normativa relativa alle categorie di intervento è stata articolata a sua volta in relazione agli stessi in: indirizzi, direttive e prescrizioni.

Pertanto i "sistemi" sono la diretta espressione dei caratteri del territorio, e rappresentano la chiave di impostazione per le scelte di programmazione e per le definizioni di priorità e le scelte urbanistiche di larga scala. (cfr. Figura 2.4)

La suddetta articolazione normativa –che è stata ritrovata nella maggior parte dei Piani analizzati- è ritenuta, dai pianificatori, strettamente funzionale all'obiettivo generale di una pianificazione, per quanto possibile, condivisa ed incrementabile ai vari livelli, lasciando quindi alla pianificazione locale il compito - nel pieno rispetto delle proprie autonomie- di tradurre, interpretare e perseguire, a scala comunale, le scelte del PTCP.

La scelta adottata dai Piani di condurre l'analisi del territorio con un approccio sistemico pone in evidenza la complessità del governo del territorio.

In particolare, l'individuare obiettivi di sviluppo e conseguenti strategie implica un articolato e complesso rapporto tra gli Enti preposti alla pianificazione, quanto meno nella definizione di uno scenario comune di obiettivi, oltre ovviamente al rapporto con il privato.

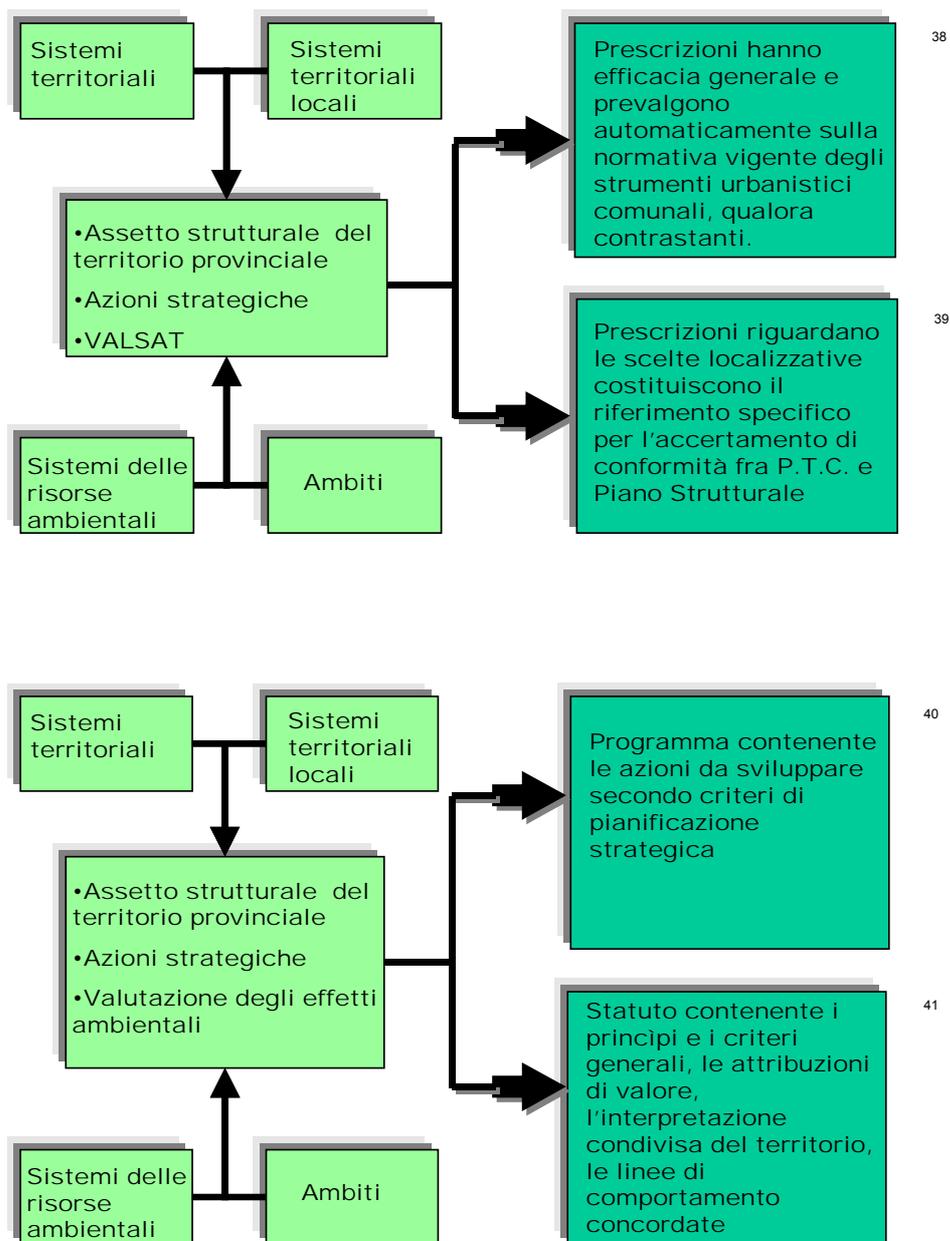


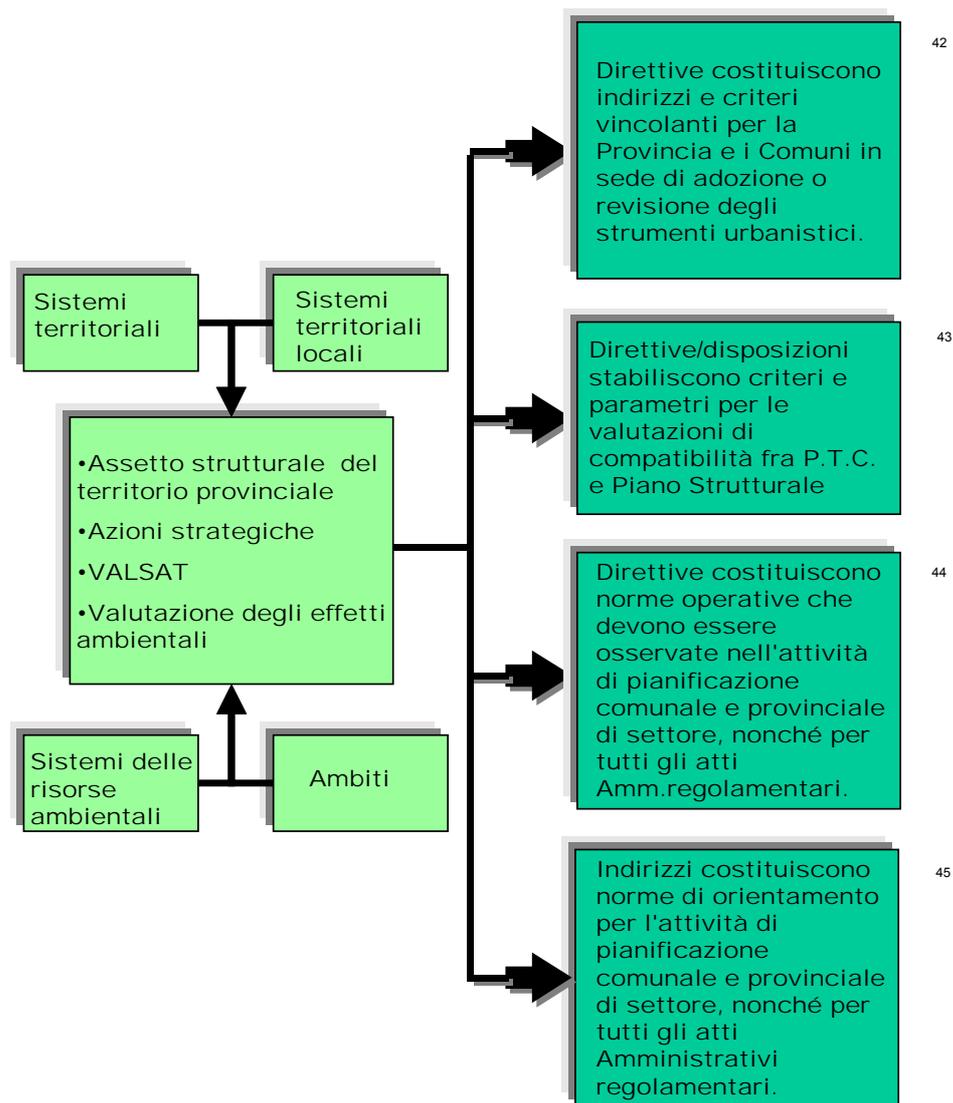
Figura 2.4 - Articolazione della normativa adottata dai Piani

<sup>38</sup> A questo tipo di articolazione normativa possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Venezia, PTCP di Parma e PTCP di Verona.**

<sup>39</sup> A questo tipo di articolazione normativa possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Arezzo e PTCP di Firenze.**

<sup>40</sup> A questo tipo di articolazione normativa possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Grosseto.**

<sup>41</sup> A questo tipo di articolazione normativa possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Grosseto.**



**Figura 2.4 - Articolazione della normativa adottata dai Piani**

La complessità di tali rapporti, si evince, soprattutto, in quei Piani che, indicando come obiettivi prioritari di governo quelli che mirano ad evidenziare le specificità e le diversità locali e rimandando alla pianificazione locale le modalità attuative, hanno dato avvio ad un processo di pianificazione che vede la piena compartecipazione delle Amministrazioni locali.

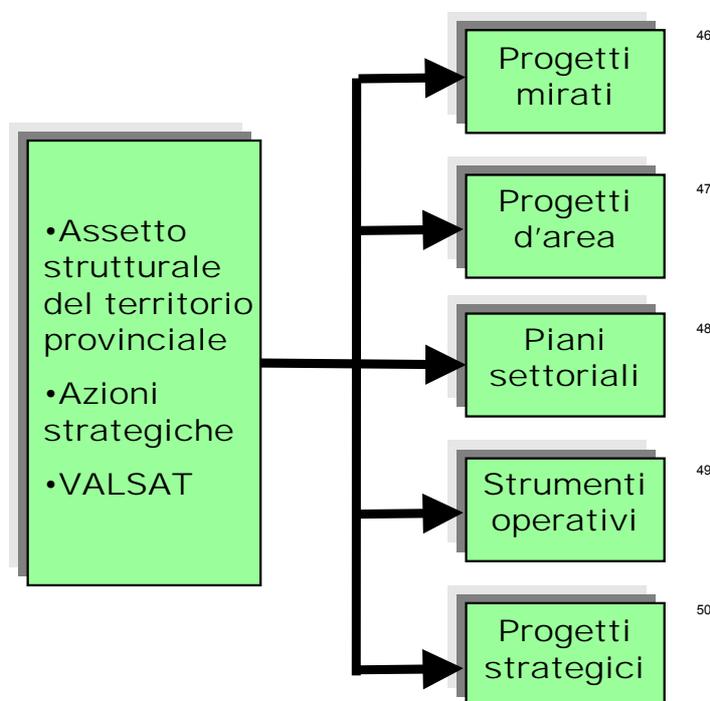
<sup>42</sup> A questo tipo di articolazione normativa possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Venezia e PTCP di Verona.**

<sup>43</sup> A questo tipo di articolazione normativa possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Arezzo e PTCP di Pistoia.**

<sup>44</sup> A questo tipo di articolazione normativa possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Ravenna, PTCP di Bologna, PTCP di Rimini, PTCP di Firenze, PTCP di Novara, PTCP di Torino, PTCP di Teramo, PTCP di Asti, PTCP di Cremona e PTCP di Pisa e PTCP di Parma.**

<sup>45</sup> A questo tipo di articolazione normativa possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Ravenna, PTCP di Bologna, PTCP di Rimini, PTCP di Firenze, PTCP di Novara, PTCP di Torino, PTCP di Teramo, PTCP di Asti, PTCP di Cremona, PTCP di Pisa, PTCP di Pistoia e PTCP di Arezzo e PTCP di Parma.**

Infatti, il sovrapporsi di competenze e di soggetti della pianificazione ha posto la questione della necessità di definire ambiti e compiti specifici che attengono ad ogni livello; pertanto i PTCP per evitare di risolvere tutto attraverso la logica dei PRG -con indicazioni generiche in alcuni casi (l'ambiente, le infrastrutture, le reti, i servizi) e puntuale in altri, fino alla scala edilizia (le zone edificabili, le aree turistiche, ...)- e la logica dei Piani di coordinamento -che operano per indicazioni e direttive e non per scelte territoriali/funzionali- hanno posto una particolare attenzione alla necessità di attivare, oltre ai tradizionali strumenti attuativi propri della pianificazione urbanistica, anche modalità attuative innovative (progetti territoriali operativi, accordi di programma, protocolli di intesa, conferenze dei servizi,...) (cfr. Figura 2.5), mutuandole dalle recenti disposizioni legislative o introducendo approfondimenti appositi da attuarsi nell'ambito di una pianificazione concertata e condivisa, rimandando sempre all'Ente locale -nel più ampio riconoscimento del principio di sussidiarietà- la responsabilità delle scelte operate e delle sue modalità attuative, mantenendo saldi gli obiettivi di fondo del Piano.



**Figura 2.5 - Quadro sinottico degli strumenti attuativi previsti dai Piani.**

<sup>46</sup> A questo tipo strumenti attuativi possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Enna.**

<sup>47</sup> A questo tipo strumenti attuativi possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Rovigo, PTCP di Firenze, PTCP di Teramo, PTCP di Parma, PTCP di Asti e PTCP di Verona.**

<sup>48</sup> A questo tipo strumenti attuativi possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Enna, PTCP di Rovigo, PTCP di Firenze, PTCP di Teramo, PTCP di Parma, PTCP di Asti e PTCP di Verona.**

<sup>49</sup> ibidem

<sup>50</sup> A questo tipo strumenti attuativi possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Pescara, PTCP di Venezia e PTCP di Novara.**

E' per questo che *“questa operazione è servita e servirà sempre più in futuro, per meglio definire il ruolo e la capacità arbitrale e concertativa dell'Ente Provincia, del suo Piano territoriale nonché delle procedure e degli strumenti di consenso da mettere al suo servizio. Inoltre questo percorso, sicuramente nuovo ed impegnativo, renderà attuabile la convergenza tra l'interpretazione condivisa delle scelte possibili e gli accordi operativi responsabili”*.<sup>51</sup>

Al fine di una migliore comprensione dei concetti sopra esposti pare opportuno schematizzare le diverse tipologie strutturali (cfr. Figura 2.6) maggiormente adottate nel processo di pianificazione provinciale in atto.

Cinque sono le metodologie riconoscibili:

❖ **tipologia strutturale A** in cui l'obiettivo del Piano è affrontare in modo non episodico il complesso delle questioni che concretamente e quotidianamente si pongono nella gestione del territorio. Il raggiungimento di tale obiettivo è perseguito attraverso 3 fasi (definizione degli obiettivi, costruzione del Piano, Progetto del Piano), in cui vengono predisposte un insieme di proposte guida aperte ad integrazioni e modifiche successive ed estese a tutto il territorio provinciale, al fine di indirizzare la pianificazione comunale e di settore;

❖ **tipologia strutturale B** in cui vi è un'idea di Piano costruito come un sistema nel quale intervengono diversi strumenti sia di tipo tecnico-scientifico (PRG, analisi territoriali) sia di tipo gestionale-amministrativo (indirizzi programmatici delle P.A, indirizzi programmatici provinciali) per la previsione, la simulazione di scenari e la valutazione dei risultati.

❖ **tipologia strutturale C** in cui il Piano presenta rispetto alla tipologia strutturale A degli elementi di innovazione, quali:

- 1) la valutazione delle opportunità e delle minacce provenienti dall'ambiente esterno;
- 2) la considerazione dei punti di forza e di debolezza interni;
- 3) la definizione dei fini e delle azioni atte al loro perseguimento;
- 4) l'analisi di compatibilità ambientale, con riferimento alla valutazione circa la coerenza e la congruità delle strategie e delle azioni nei confronti delle indicazioni contenute negli obiettivi comunitari di tutela ambientale;
- 5) l'introduzione di una quarta fase (attuazione del Piano) in cui vengono definiti progetti strategici per l'attuazione del Piano.

❖ **tipologia strutturale D** in cui il Piano ha come finalità il disegno del territorio attraverso una griglia strategica di linee, costituita dal sistema viario, nella quale favorire la costruzione di un'organigramma territoriale costituito da politiche di rinnovo e potenziamento del sistema. Il raggiungimento di tale finalità è perseguito attraverso 4 fasi (definizione degli obiettivi, costruzione del Piano, progetto del Piano, attuazione del Piano) in cui vengono predisposte le Prescrizioni Esecutive che dovranno accompagnarlo dettando le priorità e fornendo la diretta esecutività tecnico-amministrativa degli interventi.

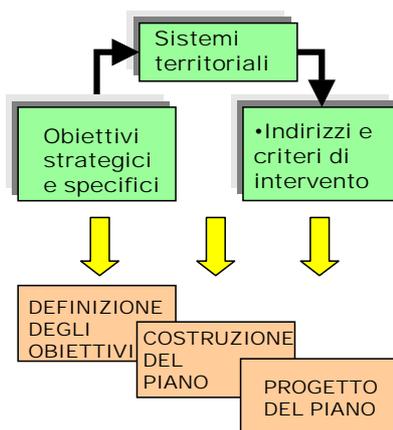
❖ **Tipologia strutturale E** in cui il Piano presenta rispetto alla tipologia strutturale A degli elementi di innovazione, quali:

1. la stretta relazione tra problematiche emergenti dall'analisi della realtà provinciale, la definizione di valutazioni sulle criticità, vulnerabilità e potenzialità e lo sviluppo di politiche di assetto del territorio in un quadro di condivisione delle prospettive e delle scelte strategiche;

<sup>51</sup> Santaniello M. G., (2002), op. cit., p. 7.

2. la valutazione di sostenibilità delle scelte operate e l'individuazione delle misure idonee a mitigare, ridurre o compensare i potenziali impatti negativi;
3. l'introduzione di una quarta fase (attuazione del Piano) in cui vengono definite le modalità e gli strumenti per l'attuazione del Piano;
4. il monitoraggio dell'attuazione dei contenuti del Piano e degli effetti sul sistema ambientale e territoriale.

Tipologia strutturale A<sup>52</sup>



Tipologia strutturale B<sup>53</sup>

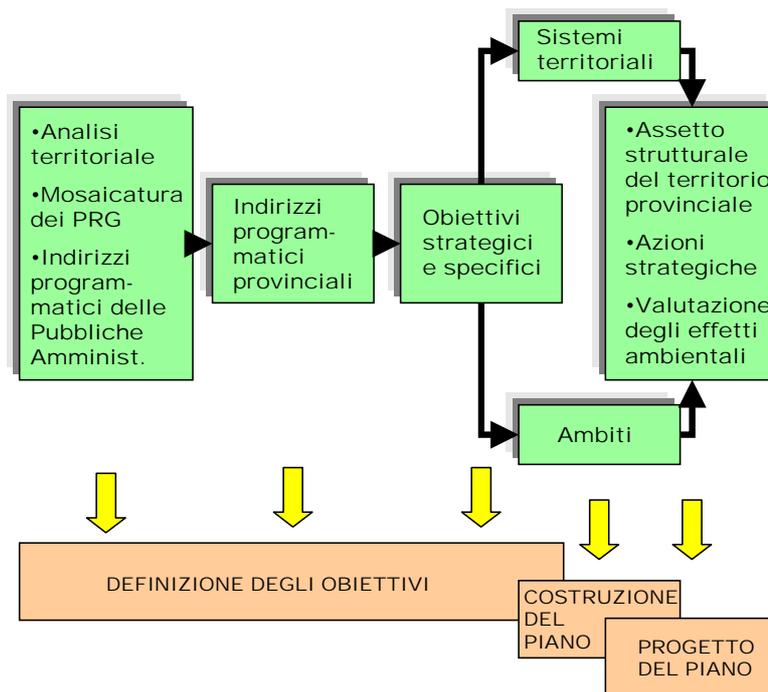
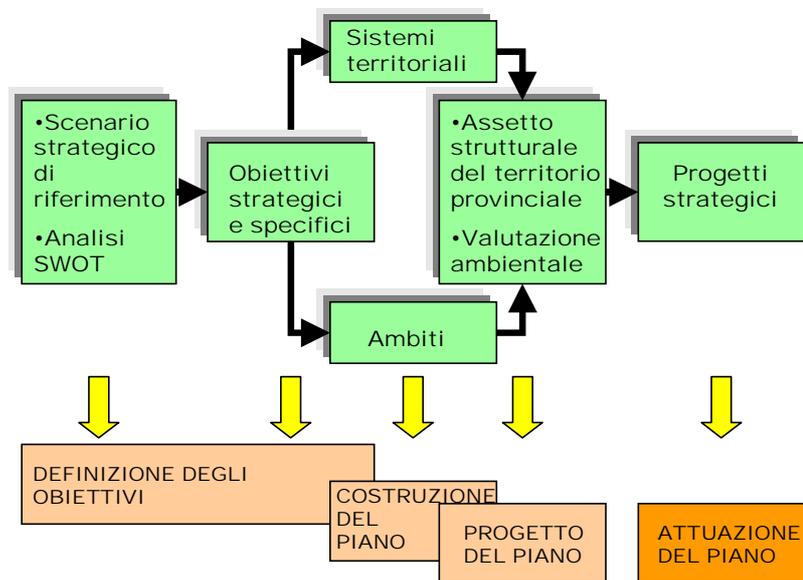


Figura 2.6 - Quadro sinottico delle tipologie strutturali adottate dai Piani.

<sup>52</sup> A questa tipologia strutturale possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Cremona**.

<sup>53</sup> A questa tipologia strutturale possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Grosseto, PTCP di Terni e PTCP di Alessandria**.

Tipologia strutturale C<sup>54</sup>



Tipologia strutturale D<sup>55</sup>

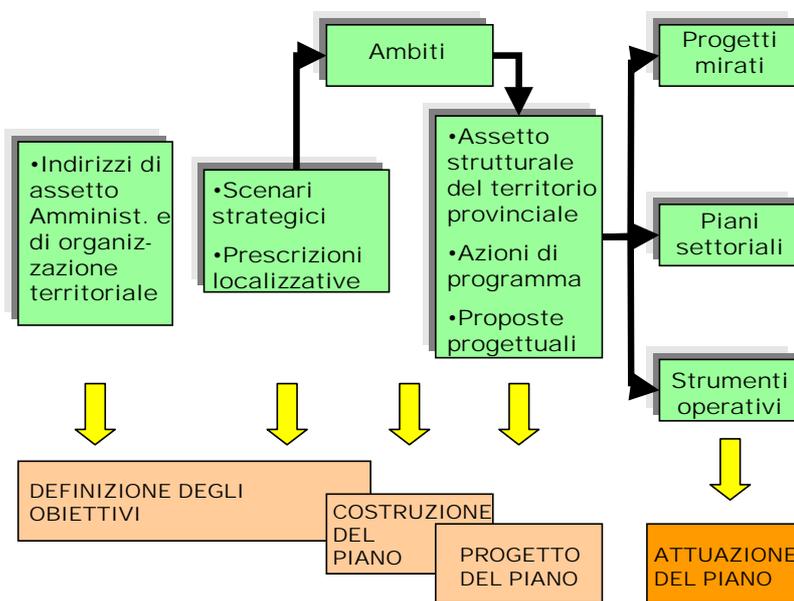


Figura 2.6 - Quadro sinottico delle tipologie strutturali adottate dai Piani.

<sup>54</sup> A questa tipologia strutturale possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Pescara, PTCP di Venezia e PTCP di Novara.**

<sup>55</sup> A questa tipologia strutturale possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Enna.**

Tipologia strutturale E<sup>56</sup>

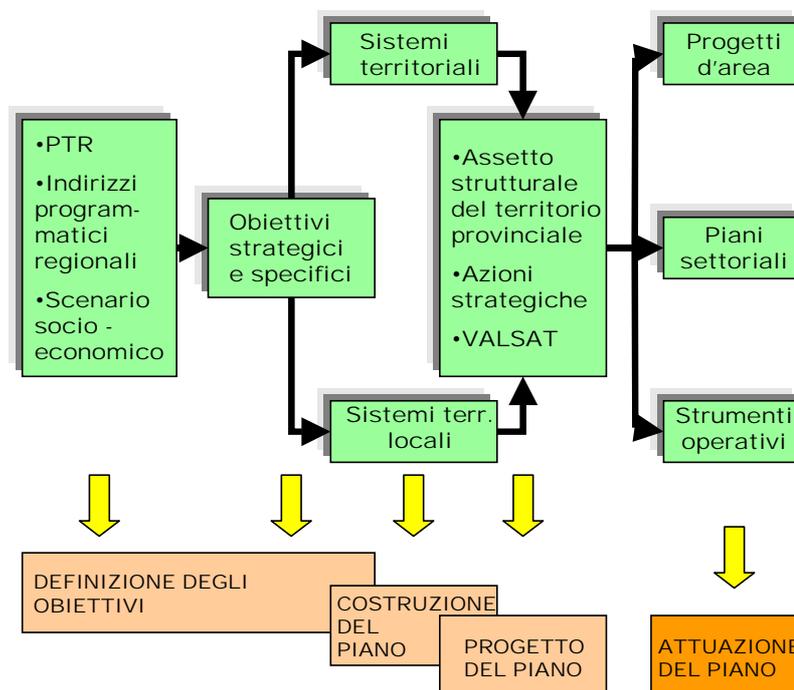


Figura 2.6 - Quadro sinottico delle tipologie strutturali adottate dai Piani.

### D - I materiali del Piano

La struttura concettuale di cui si è detto precedentemente si traduce in una struttura espositiva (cfr. Figura 2.7) che presenta alcuni caratteri peculiari.

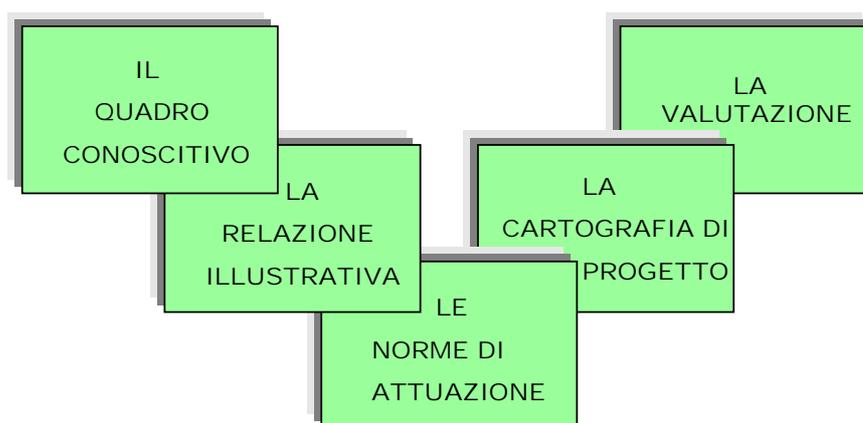
Cinque sono le componenti principali individuabili:

- ❖ il quadro conoscitivo;
- ❖ la relazione illustrativa;
- ❖ le norme tecniche di attuazione;
- ❖ la cartografia di progetto;
- ❖ la valutazione.

**Il quadro conoscitivo** è un documento che traendo origine dalla ricognizione complessiva delle risorse sul territorio arriva, attraverso l'analisi dei livelli di criticità, a definire scelte progettuali che portano o dovrebbero portare all'elaborazione di un Piano che risponda alle esigenze di una corretta pianificazione generale.

Il quadro conoscitivo che è alla base del processo di formazione del Piano, è costituito da una complessiva analisi dello stato di fatto del territorio, delle sue criticità e delle sue tendenze evolutive. Analisi che sono utilizzate per la definizione delle politiche e degli indirizzi del Piano.

<sup>56</sup> A questa tipologia strutturale possiamo associare esperienze di pianificazione provinciale come: **PTCP di Rovigo, PTCP di Firenze, PTCP di Teramo, PTCP di Parma, PTCP di Asti e PTCP di Verona.**



**Figura 2.7** - Quadro sinottico delle strutture espositive adottate dai Piani.

Esso può essere redatto contestualmente all'avvio della formazione del Piano da parte dell'Ente preposto alla sua formazione,<sup>57</sup> oppure può essere redatto antecedentemente alla formazione del Piano dall'Ente sovraordinato<sup>58</sup>.

La nozione di quadro conoscitivo risulta pertanto articolata e per una migliore comprensione di quanto si va delineando, si riporta una tabella esemplificativa di alcune accezioni ricorrenti.

<b>AREZZO</b>	<b>Il quadro conoscitivo</b> è "...un documento nel quale sono raccolte le informazioni circa le condizioni di vulnerabilità o criticità delle risorse stesse...".
<b>FIRENZE</b>	<b>Lo statuto del territorio</b> è "...un documento che contiene una serie di indicazioni e di criteri che devono essere ... nella predisposizione dei Piani, progetti e delle altre forme di intervento...".
<b>FOGGIA</b>	<b>Il quadro conoscitivo</b> è "...un documento nel quale sono raccolte l'insieme delle conoscenze relative agli aspetti sociali, economici e territoriali...".
<b>GROSSETO</b>	<b>Il quadro conoscitivo</b> è "...un documento nel quale sono raccolte le informazioni ritenute "strategiche" per supportare la disciplina contenuta nel Piano ai fini del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Piano stesso, e per orientare la pianificazione comunale verso i medesimi obiettivi...".
<b>LUCCA</b>	<b>La relazione sullo stato dell'ambiente</b> propedeutica alla redazione del PTCP rappresenta "...il quadro conoscitivo delle risorse essenziali del territorio e, al tempo stesso lo strumento che consente di definire i principi dell'uso e la tutela delle risorse ambientali, i criteri e i parametri per la valutazione di compatibilità...".

<sup>57</sup> Si vedano ad esempio il quadro conoscitivo dei **PTCP di Grosseto, PTCP di Foggia, PTCP di Lucca, PTCP di Arezzo, PTCP di Pistoia, PTCP di Novara, PTCP di Salerno, PTCP di Parma, PTCP di Rimini e PTCP di Firenze.**

<sup>58</sup> Si vedano ad esempio il quadro conoscitivo dei **PTCP di Pisa e PTCP di Teramo.**

<b>PARMA</b>	<b>Il quadro conoscitivo</b> è <i>“...un documento nel quale è analizzato lo stato di fatto del territorio delle sue criticità e delle sue tendenze evolutive, rappresenta un elemento costitutivo del Piano, condiviso da tutti i soggetti coinvolte nel governo del territorio...”</i> .
<b>PISTOIA</b>	<b>Il quadro conoscitivo</b> è <i>“...un documento dinamico di pianificazione nel quale è raccolta la conoscenza “certa” necessaria per le valutazioni...”</i>
<b>RIMINI</b>	<b>Il rapporto sullo stato del territorio</b> permette l'individuazione di considerazioni preliminari mirate a sostegno delle prospettive di intervento che troveranno maggiori puntualizzazioni ed esplicitazioni negli altri documenti di Piano, costituendo inoltre <i>“...un documento di dialogo nei confronti degli operatori istituzionali e sociali attivi sul territorio, in quanto fornisce un ragionamento unitario della realtà provinciale...”</i> .
<b>SALERNO</b>	<b>Il quadro conoscitivo</b> è <i>“...un documento considerato parte fondativa del Piano e ne costituisce un contenuto obbligatorio, necessario per assumere le scelte strategiche, per definire le regole sulle trasformazioni del territorio e per orientare i comportamenti delle Amministrazioni nella gestione...”</i> .

<b>PISA</b>	<b>Il quadro conoscitivo</b> coincide con il quadro di riferimento regionale
<b>TERAMO</b>	<b>Il quadro conoscitivo</b> coincide con il quadro di riferimento regionale, il quale <i>“...promuove il rilancio della pianificazione territoriale ... con la duplice finalità di perseguire “un organico e equilibrato assetto territoriale” e di “orientare lo sviluppo economico verso il superamento degli squilibri” definendo un “concetto di Piano-processo, inteso come continuità di atti e di scelte, tesi al conseguimento di determinati obiettivi...”</i> .

**La relazione illustrativa**, contiene l'esplicitazione dei criteri e delle scelte in riferimento alla situazione di fatto ed ai contenuti relativi alla configurazione dell'assetto del territorio, alla pianificazione comunale esistente e alle politiche per la trasformazione e la gestione del territorio che risultano necessarie per promuovere il corretto uso delle risorse ambientali e naturali e la razionale organizzazione territoriale delle attività e degli insediamenti.

**Le norme tecniche di attuazione** dei PTCP, che contengono le enunciazioni normative di interesse generale e specifiche regole, sono, per lo più, articolate secondo 3 categorie:

- ❖ indirizzi;
- ❖ direttive;
- ❖ prescrizioni.

<b>INDIRIZZI</b>	Disposizioni aventi contenuto non direttamente precettivo, destinate a fornire ai soggetti di pianificazione, i principi e gli orientamenti da tradurre negli strumenti di pianificazione, che lasciano margini di discrezionalità ai pianificatori locali nella loro attuazione, nonché i criteri di compatibilità fra i medesimi
------------------	--

	ed i Piani sovraordinati, dei quali i soggetti di pianificazione possono discostarsi solo motivando le ragioni delle proprie scelte diverse.
<b>DIRETTIVE</b>	Disposizioni che, coerentemente con gli assunti degli "indirizzi", si ritiene debbano guidare le azioni ordinarie di manutenzione, gestione e trasformazione del territorio nonché la redazione dei rispettivi strumenti di governo, indirizzo e controllo alla scala comunale quindi, hanno quali destinatari i soggetti pubblici in quanto autori di strumenti di pianificazione, di regolamenti, di progetti, programmi o Piani di settore non sovraordinati che incidono sul territorio; tali disposizioni si applicano, solo in seguito alla ricezione delle disposizioni medesime negli strumenti e negli atti predetti, che devono comunque essere adeguati alle direttive.
<b>PRESCRIZIONI</b>	Disposizioni che hanno come destinatari tutti i soggetti pubblici e privati, che operano nel territorio provinciale; esse si applicano, senza necessità di previa ricezione da parte di strumenti o atti sovraordinati, a far data dalla pubblicazione sul BUR del Piano approvato, a tutti gli interventi, anche settoriali e parziali; tali disposizioni, nel caso in cui contrastino con gli strumenti di pianificazione urbanistica, con i regolamenti o con i progetti, programmi o Piani di settore non sovraordinati prevalgono sugli stessi; gli strumenti di pianificazione, i regolamenti e i Piani che dispiegano i loro effetti nel tempo devono comunque essere adeguati alle disposizioni medesime.

**La cartografia di progetto** sintetizza e riferisce al territorio, le scelte strategiche illustrate nella relazione.

**La valutazione.** Con l'approvazione della direttiva 2001/42/CE<sup>59</sup> si è concluso il lungo processo decisionale avviato nel marzo del 1997 dalla Commissione Europea per definire la procedura di Valutazione Ambientale Strategica da applicare a determinati Piani.

In Italia molte Regioni, seppure in modo parziale, hanno anticipato la direttiva introducendo -nell'ambito delle loro Leggi urbanistiche generali o delle loro Leggi sulla VIA- l'obbligo per i Piani urbanistici di effettuare una Valutazione Ambientale.<sup>60</sup>

Gli approcci adottati finora sono diversi, e diverse sono anche le disposizioni normative: in alcuni casi si parla di VAS, in altri si parla di VIA applicata ai Piani.

A grandi linee si possono distinguere due indirizzi principali:

❖ da una parte, la VAS viene intesa come un'estensione della procedura di VIA, anche agli strumenti di programmazione e di pianificazione. Questo è ad esempio l'approccio adottato finora dalla Valle d'Aosta,

<sup>59</sup> Per una specificazione della Direttiva si rimanda al Cap. III, paragrafo 2.3 – La valutazione strategica dei Piani Territoriali Provinciali.

<sup>60</sup> Per una migliore comprensione si rimanda all'Appendice 2.2.

❖ dall'altra, la VAS viene considerata come un'integrazione delle tematiche ambientali negli strumenti di programmazione e pianificazione per una valutazione preventiva della sostenibilità ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione degli stessi Piani.

Di conseguenza in alcune Amministrazioni provinciali sono maturate le prime esperienze locali di Valutazione Ambientale Strategica applicata ai PTCP.<sup>61</sup>

Si riportano alcune riflessioni sulle metodologie di VAS adottate in alcune esperienze di pianificazione provinciale.

<b>BOLOGNA</b>	<b>VALSAT</b>	La Valutazione Strategica è stata concepita come uno strumento adatto all'affinamento e alla Valutazione della coerenza degli obiettivi strategici del Piano con l'ottica della sostenibilità e come un supporto alla definizione degli obiettivi generali, per valutare a livello strategico le politiche e le azioni del Piano. Compito della VALSAT è stato quello di esaminare le politiche, suddividendole in sotto gruppi sino ad analizzare, attraverso matrici, la coerenza rispetto alle azioni previste.
<b>CREMONA</b>	<b>VA</b>	Attraverso la Verifica Ambientale ci si è posti l'obiettivo di verificare la coerenza tra le previsioni dei Piani di settore e tra queste e le scelte del PTCP, individuando le possibili sinergie e mettendo in evidenza le incoerenze e i contrasti tra i diversi Piani di settore e tra questi e il PTCP:
<b>MILANO</b>	<b>VASt</b>	La Valutazione Strategica è stata concepita come una valutazione di tipo qualitativo. Fondamentalmente è stata incentrata sulla individuazione delle soluzioni agli obiettivi generali e specifici del PTCP –i cui contenuti possono essere sintetizzati grazie all'utilizzo di indirizzi settoriali- e sul confronto degli obiettivi di cui sopra con una lista di controllo di criteri di compatibilità ambientale.

### Riflessioni

Concludendo è possibile affermare che la pianificazione provinciale sta evolvendo nei termini di una pianificazione, che si avvale di un approccio di tipo strategico ai problemi del territorio e che è soggetta ad un'evoluzione continua in risposta ai cambiamenti del contesto.

I PTCP si configurano come "sistemi aperti", in continuo sviluppo e come "processi di governo" per gradi e passaggi successivi, sottoposti a continue verifiche, in quanto ogni loro attuazione produce nuove informazioni e nuove indicazioni. Essi però sono stati anche inquadrati come "progetti a forte valenza", poiché identificano gli obiettivi e le regole di lungo periodo.

<sup>61</sup> Ad esempio possono essere citate le esperienze di pianificazione provinciale condotte dalle Province di: **Bologna, Milano, Terni, Genova, Cremona, Mantova, Venezia, Piacenza e Ravenna.**

“...Uno strumento urbanistico di natura strategica come il PTCP non può non fare della tematica dello “sviluppo sostenibile” il proprio presupposto fondativo...”.<sup>62</sup>

Tale ipotesi è suffragata dalle esperienze di pianificazione provinciale già condotte; in particolare, da quest’ultime si è evinto che il “sistema di conoscenze dei Piani” sono stati qualificati soprattutto come ambientali nel tentativo di porre in stretta relazione le caratteristiche paesistico-ambientali con quelle territoriali ed al fine di integrare gli obiettivi di sviluppo con quelli di conservazione e di tutela.

Inoltre che la sostenibilità è stata adottata sia come obiettivo e criterio per l’identificazione dei problemi e degli interventi, sia per la valutazione degli stessi e per l’assunzione di decisioni programmatiche.

### **Analisi degli aspetti concettuali**

#### **Dai Piani al Piano: il PTCP per lo sviluppo sostenibile**

I PTCP come strumenti di sviluppo sostenibile si devono prefiggere di migliorare la qualità della vita di coloro che vivono, lavorano e utilizzano il territorio provinciale, nel quadro delle compatibilità ambientali di carattere sia globale che locale.

Per raggiungere questo fine essi devono assumere i seguenti obiettivi di riferimento:

- ◆ realizzare un ambiente più sano e più sicuro che sia garanzia anche per la salute di chi vi risiede;
- ◆ perseguire l’equilibrio tra l’ambiente naturale e quello costruito;
- ◆ permettere l’accessibilità al territorio a tutti i gruppi e le classi sociali e favorire la mobilità sostenibile;
- ◆ perseguire lo sviluppo economico migliorando nel contempo le condizioni per l’occupazione e la tutela delle risorse naturali;
- ◆ conseguire un uso sostenibile delle risorse;
- ◆ identificare gli obiettivi a cui la comunità intende far riferimento per conseguire la sostenibilità dello sviluppo;
- ◆ migliorare il coinvolgimento e la partecipazione di tutte le forze sociali ed economiche della Provincia per raggiungere e migliorare gli obiettivi concordati;
- ◆ incrementare l’efficienza economica e l’equità sociale come componenti essenziali della sostenibilità.

Il concetto di sviluppo sostenibile così come lo intendiamo comunemente oggi deriva dalla definizione indicata dalla Relazione Brundtland (World Commission on Environment and Development, Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo, 1987) secondo cui “*per sviluppo sostenibile s’intende uno sviluppo che risponde alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze*”<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Arata D., Illario S., (2002), *Lo sviluppo della risorsa ambiente*, in Urbanistica Dossier-Supplemento al n° 186 di Urbanistica Informazioni, Roma, p. 14.

<sup>63</sup> Brundtland, World Commission on Environment and Development, (1987).

A tal fine, la Relazione elenca, le tre caratteristiche che deve avere uno sviluppo per essere sostenibile:

- garantire la qualità della vita;
- garantire un accesso continuo alle risorse naturali;
- evitare danni permanenti all'ambiente.

La definizione data dalla Relazione Brundtland è stata meglio esplicitata nel 1991 dal lavoro svolto dalla World Conservation Union, dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente e dal WWF precisando che *"per sviluppo sostenibile s'intende un miglioramento della qualità della vita senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi alla base"*<sup>64</sup>.

La Conferenza delle Nazioni Unite per l'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED), che si è tenuta a Rio de Janeiro nel giugno del 1992, ha rilanciato l'idea di sostenibilità come concetto "integrato" ed evidenziato, in particolare, la necessità di coniugare nello sviluppo sostenibile le tre dimensioni di ambiente, economia e società. Essa quindi, ha dato il via ad un processo di implementazione dello sviluppo sostenibile, individuando nell'Agenda 21<sup>65</sup> il principale strumento per tale implementazione.

Agenda 21 è un documento "consistente", che cerca di affrontare una politica di sviluppo sostenibile nei diversi possibili campi di attivazione. Le Amministrazioni locali sono considerate il soggetto più idoneo a promuovere iniziative mirate e perciò più efficaci per il perseguimento della sostenibilità *"...dal momento che gran parte dei problemi e delle soluzioni... hanno origine in attività locali, la partecipazione e la cooperazione delle Amministrazioni locali rappresenta un fattore determinante per il perseguimento dei suoi obiettivi... Le Amministrazioni locali<sup>66</sup> gestiscono i settori economico, sociale ed ambientale, sovrintendono ai processi di pianificazione, elaborano le politiche e fissano le regole in materia ambientale a livello locale, e collaborano nell'attuazione delle politiche ambientali nazionali e regionali. Rappresentano il livello di governo più vicino ai cittadini, svolgono un ruolo fondamentale alla cittadinanza per promuovere lo sviluppo sostenibile"*<sup>67</sup>.

Varato all'indomani della conferenza di Rio de Janeiro, il V Programma di azione dell'Unione europea: "Per uno sviluppo durevole e sostenibile" (1993), ha assunto integralmente i principi dello sviluppo sostenibile e si è configurato come strumento di attuazione in ambito comunitario dell'Agenda 21, con un periodo di vigenza dal 1993 al 2000 (verifica intermedia all'inizio del 1996). Esso insiste maggiormente sulla necessità di razionalizzare e ridurre i consumi di risorse, piuttosto che sull'integrazione di ambiente e sviluppo nei processi decisionali. In

<sup>64</sup> World Conservation Union, UN Environment Programme and World Wide Fund for Nature, (1991).

<sup>65</sup> Agenda 21 è il documento programmatico che sintetizza le azioni specifiche e le strategie che i 179 governi dei paesi firmatari del documento si impegnano ad attuare per favorire lo sviluppo sostenibile. *"...l'Agenda 21 sottolinea che lo sviluppo sostenibile si realizzerà solo attraverso una programmazione mirata e prescrive per ogni questione importante un processo attento e rigoroso per esaminare insieme una vasta gamma di argomenti, prendere decisioni chiare sulle priorità, sui compromessi e sui sacrifici e creare ed affinare i quadri di riferimento per i controlli, gli incentivi e le motivazioni a lungo termine, compresi i traguardi quantitativi e le scadenze per realizzare quanto è stato deciso..."* (Gruppo di esperti -DGXI., (1996), *Città Europee Sostenibili*, in [www.legambienteverbano.com](http://www.legambienteverbano.com).)

<sup>66</sup> AA.VV., **Iniziative delle Amministrazioni locali a supporto di Agenda 21**, in Agenda 21, capitolo 28, comma 28.1, Basi per l'azione.

<sup>67</sup> AA.VV., **Iniziative delle Amministrazioni locali a supporto di Agenda 21**, in Agenda 21, capitolo 28, comma 28.2, Basi per l'azione, *"...Le Amministrazioni locali, dovrebbero dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese ed adottare una propria "Agenda 21 locale..."*.

altre parole, effettua come scelta “la gestione dei consumi delle risorse ambientali”, gestione che in qualche modo presuppone il perseguimento degli obiettivi più tradizionali di tutela ambientale. La definizione di sviluppo sostenibile aggiunge il concetto di danno alle risorse naturali a quello tradizionale di danno ambientale: il termine sostenibile utilizzato nel documento “è stato riferito a una politica e a una strategia per perseguire lo sviluppo economico e sociale che non rechi danno all'ambiente e alle risorse naturali dalle quali dipendono il proseguimento dell'attività umana e lo sviluppo futuro”.<sup>68</sup>

Il Programma della Unione Europea (UE), inoltre, rinforza l'idea espressa con il documento di Agenda 21 di incoraggiare le iniziative locali e precisa che “*le Amministrazioni locali e regionali svolgono una funzione particolarmente importante per garantire lo sviluppo sostenibile, sia per le loro funzioni statutarie di autorità competenti responsabili di gran parte delle direttive e regolamenti esistenti, sia nell'ambito dell'applicazione pratica del principio di sussidiarietà*”<sup>69</sup>. In particolare, le Amministrazioni locali e regionali secondo la UE possono svolgere una funzione decisiva in molti settori, quali ad esempio:

- pianificazione territoriale;
- sviluppo economico;
- sviluppo delle infrastrutture;
- controllo dell'inquinamento industriale;
- gestione dei rifiuti;
- trasporti;
- informazione;
- controllo interno dei risultati conseguiti.

Inoltre, la UE afferma che “*la politica attuata dalla Comunità deve incoraggiare le Amministrazioni locali ad assumersi le responsabilità che i problemi ambientali pongono a molte città e deve altresì aiutarle ad individuare gli strumenti più idonei a raggiungere questo obiettivo*”.<sup>70</sup>

Da questa sintesi di interventi si può evincere che il “concetto di sviluppo sostenibile” non si deve limitare a considerare la tutela ambientale, ma deve promuovere la difesa della qualità della vita (e non soltanto l'aumento del reddito), l'equità intragenerazionale (e quindi anche la prevenzione delle condizioni di povertà) e intergenerazionale (cioè la preoccupazione per la qualità dell'ambiente anche delle generazioni future).

Tutto ciò implica che ogni sviluppo o ulteriore utilizzazione del territorio e dell'ambiente deve avvenire soltanto a condizione che non ecceda la “capacità di carico” dei sistemi naturali.

Quindi per affrontare correttamente i problemi posti dallo sviluppo sostenibile è necessario che i PTCP integrino le politiche territoriali in un contesto pluridisciplinare.

Alcuni problemi si presentano soprattutto a scala globale e necessitano di interventi di carattere internazionale, altri si pongono e devono essere risolti

---

<sup>68</sup> *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri*, riuniti in sede di Consiglio, del 1° febbraio 1993, riguardante un programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile - Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, Gazzetta ufficiale 17 maggio 1993 n. C 138, Introduzione, comma 5.

<sup>69</sup> **Le amministrazioni pubbliche**, in *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri*, art. 3.1.

<sup>70</sup> **L'ambiente urbano**, in *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri*, art. 5.5.

soprattutto a livello locale. I due livelli interferiscono spesso tra loro e necessitano quindi di forme e di integrazione verticale.

In relazione al proprio ruolo intermedio tra la programmazione regionale e la pianificazione comunale, da uno studio dei diversi Piani elaborati, emerge che i PTCP danno operatività alla sostenibilità locale, divenendo “strumenti di sviluppo sostenibile”, assumendo un insieme di “significati” e costituendo simultaneamente:

- ❖ il Piano delle Identità del Territorio
- ❖ il Piano di Area Vasta
- ❖ il Piano della Integrazione
- ❖ il Piano della Processualità
- ❖ il Piano della Sussidiarietà
- ❖ il Piano della Concertazione
- ❖ il Piano degli Indirizzi
- ❖ il Piano delle Strategie

Il PTCP come “**Piano delle identità**” è un Piano che deve “ascoltare la voce del contesto”, facendo tesoro delle indicazioni e dei suggerimenti che vengono fuori dai caratteri del territorio, dalle sue esigenze e dai suoi desideri al fine di ottenere dal territorio stesso le indicazioni per una sua corretta pianificazione.

Pertanto, esso deve impostare il suo processo di pianificazione a partire dalla lettura del territorio nel tentativo di interpretare correttamente i valori culturali, economici e sociali propri del territorio, valorizzandoli quali vantaggi competitivi.

Il PTCP come “**Piano di area vasta**” deve svolgere il ruolo di assicurare il rispetto e la valorizzazione dei caratteri strutturali del territorio, nella misura in cui questi non possono essere adeguatamente tutelati a scala locale, o siano comunque esposti a pressioni e conflitti non controllabili a livello locale.

Pertanto, esso deve caratterizzarsi per la sua capacità di essere puntuale nelle analisi –fortemente connesse all’individuazione degli obiettivi e alla formulazione dei progetti- concertato nelle decisioni –da estendersi agli Enti, amministratori e soggetti di rappresentanza economico-sociale che hanno valenza territoriale, secondo principio di sussidiarietà- costruito come piano-processo –che grazie all’ausilio di nuovi strumenti come ad esempio i SIT consentono di articolarlo in fasi successive-.

Il PTCP come “**Piano dell’integrazione**” deve:

- ❖ interloquire attivamente e continuamente con gli attori pubblici e privati;
- ❖ riconoscere e valorizzare la progettualità e le intenzioni politiche espresse dal territorio;
- ❖ mettere in rete i vari soggetti;
- ❖ incrociare le politiche territoriali e di settore con i vincoli e le sostenibilità ambientali;
- ❖ intervenire sugli squilibri per garantire un quadro di opportunità individuali e collettive.

Pertanto, esso deve recuperare il bagaglio di dati, esperienze e programmazione che ciascun settore dell’Ente ha sviluppato nel corso del tempo e integrarlo nel nuovo processo di pianificazione.

Il PTCP come “**Piano della Processualità**” deve riconoscere il carattere strategico delle azioni già promosse –rispetto alle quali deve ampliare il quadro di prospettive e opzioni- integrando e rendendo coerenti procedure e metodi, soggetti e strumenti della pianificazione con quelli della programmazione, coinvolgendo formalmente e operativamente i partners delle iniziative già avviate e i soggetti responsabili delle principali competenze in materia territoriale.

Pertanto, esso deve delineare percorsi di elaborazione e verifica delle scelte in continuità con le politiche in atto, configurando una gestione aperta all’attivazione di sinergie con i programmi di intervento già promossi.

Il PTCP come “**Piano della sussidiarietà**” deve essere prima di tutto uno strumento di riferimento e coordinamento generale, volto ad ufficializzare a livello di area vasta indirizzi programmatici e norme di comportamento, attraverso cui filtrare e regolare le politiche di concertazione da attivare per il conseguimento di obiettivi comuni.

Pertanto, esso deve cercare di disegnare un percorso istituzionale innovativo per superare il tradizionale approccio burocratico e svilupparne uno negoziale e collaborativo.

Il PTCP come “**Piano della Concertazione**” deve prevedere la definizione di protocolli d’intesa –tra le istituzioni e tra queste ed i cittadini- nonché il coordinamento e la possibilità di coinvolgimento di tutte le energie presenti all’interno ed all’esterno delle istituzioni.

Pertanto, esso deve attivare un processo di pianificazione non gerarchizzato – al fine di superare la concezione della partecipazione come forma di costruzione del consenso o di accordo contrattuale tra le parti-, che riconosca pari dignità ai soggetti istituzionali interessati, avviando “politiche di concertazione” che non hanno solo lo scopo di evitare i conflitti ma soprattutto quello di innescare processi.

Il PTCP come “**Piano degli Indirizzi**” deve rinunciare alla pretesa di omnicomprensività a favore di una struttura più aperta e flessibile che potrà in qualsiasi momento essere ampliata o integrata.

Pertanto, esso deve riuscire a coniugare le esigenze di sviluppo e di competizione con quelle di tutela e di valorizzazione spinto dalla finalità di non dover definire un “programma dettagliato di istruzioni sulle attività da svolgere, quanto una direzione, coordinata e condivisa.

Il PTCP come “**Piano delle Strategie**” deve costituirsi come un atto parziale dell’intero processo capace di armonizzare l’insieme degli interventi in un quadro programmatico in linea con le istanze provenienti dalla realtà locale.

Pertanto, esso deve concludersi con l’avvio di un processo complesso di azioni che vengono condotte da una pluralità di attori che a diverso titolo perseguono i suoi obiettivi.

Il V Programma dell’Unione europea incita a non dimenticare : *“...che nel suo slancio verso uno sviluppo sostenibile la Comunità non parte da zero. La strategia ed il programma elaborati nel presente documento si basano sulle realizzazioni già compiute a livello comunitario e nei singoli Stati membri. Sono quasi venti anni che la Comunità attua una politica a favore dell’ambiente, anche se in origine l’ambiente non era nemmeno citato nel trattato. Nel frattempo si sono compiuti passi significativi sia in termini di elaborazione di un quadro*

legislativo negli Stati membri, sia in termini di miglioramento reale della protezione e della qualità dell'ambiente..." allo stesso modo, per quanto concerne l'applicazione dei principali "significati che i PTCP devono assumere per costituire "strumenti di sviluppo sostenibile" si vuole evidenziare che è possibile individuare diverse esperienze di pianificazione provinciale già condotte che sicuramente offriranno la base per la definizione di criteri comuni da inserire nella redazione delle presenti "linee guida".

A tal proposito, per una migliore comprensione, si conduce qui una breve rassegna.

### **Piano della Identità del Territorio - Il caso del Piano della Provincia di La Spezia: "Il territorio attraverso la cartografia"<sup>71</sup>**

Gli insuccessi che hanno segnato l'approccio tecnocratico alla pianificazione del territorio –in chiave sia ingegneristica sia economicistica– sono ormai ampiamente riconosciuti.

La conseguente riflessione autocritica negli ambienti professionali e accademici ha aperto la strada ad un approccio più attento alla "dimensione soggettiva del territorio", intesa sia come consapevolezza dell'identità culturale e storica delle popolazioni insediate, sia come percezione, da parte dei soggetti territoriali, dei propri interessi e delle prospettive di sviluppo economico e sociale.

In sostanza, si è passati da una pianificazione che considera il territorio essenzialmente come "sistema di oggetti" ad una pianificazione che lo vede come "sistema di soggetti" tra loro interagenti nel tempo e nello spazio.

Questo nuovo atteggiamento si riflette, inevitabilmente, nelle procedure e nelle pratiche della pianificazione, che sempre meno si presta a essere concepita come un processo decisionale discendente e sempre più valorizza il percorso ascendente –dal locale al territoriale– o quanto meno l'interazione e l'integrazione stretta tra i diversi livelli.

Queste considerazioni ci offrono una chiave per interpretare la *nozione di valore*, legandola alla *nozione di identità*, che a sua volta è intimamente connessa alla *storia del territorio*,<sup>72</sup> intesa come storia delle trasformazioni che l'uomo ha impresso all'ambiente naturale per adattarlo ai propri bisogni, mediante tecnologie che attingevano materiali ed energie all'ambiente stesso.

*"...in questo contesto, bisogna intendere per valorizzazione<sup>73</sup> un percorso che parte dalla presa di coscienza, dal riconoscimento del valore, quale premessa della sua trasformazione in offerta, attraverso azioni di marketing territoriale<sup>74</sup> e interventi di tutela e di predisposizione alla funzione..."*

<sup>71</sup> PTCP di La Spezia: delibera di adozione n° 32 del 03/2002.

<sup>72</sup> Busacca P., (2003), "Percorsi" e "trame" per il dialogo: soggetti e processi nella trasformazione del paesaggio, in *Atti della VI Conferenza SIU*, Franco Angeli, Milano, p. 61, "...è la dilatazione del principio di conservazione che impone, di considerare "tutto" il territorio come valore e, quindi, di andare alla ricerca di mondi di significato, del senso che ogni parte di esso ha in sé; la sua identità (le sue identità) sta nella sua storia (nelle sue storie), nelle permanenze e mutazioni dei suoi segni, stratificati e sovrapposti. Ciò che abbiamo davanti oggi e, soprattutto, ciò che possiamo immaginare sia domani, è tutto lì, in quel presente che ha in sé il passato e il futuro..."

<sup>73</sup> Make Italia (2002), *Marketing territoriale, progettare lo sviluppo sostenibile*, [www.make-italia.it](http://www.make-italia.it), "...la valorizzazione di un territorio è l'obiettivo finale di un qualunque Piano di marketing territoriale..."

<sup>74</sup> Make Italia (2002), op. cit., "...il marketing del territorio è dunque una funzione che contribuisce allo sviluppo equilibrato dell'area, attraverso l'ideazione e l'attuazione di un'interpretazione delle caratteristiche territoriali in

*“...il territorio della nostra Provincia è particolarmente ricco di esempi significativi al riguardo, con storie di successo che travalicano i confini provinciali e regionali, fino a proporsi come esempi di best practice ampiamente citati a livello internazionale. In sostanza, processi di potenziamento e sfruttamento dei valori intrinseci si sono avviati e consolidati in molte parti del territorio senza attendere il PTC, il quale trova ora una direzione di marcia già ben tracciata...”*

In questo quadro, quale può essere dunque il contributo del Piano, alla scala che gli è propria e alla luce delle competenze che gli derivano dalle Leggi?

La risposta che il PTCP di La Spezia propone è articolata.

Un primo contributo consiste nel presentare **un’originale lettura in chiave storica del territorio**. *“...Questa analisi si avvale di una lettura basata sulla cartografia storica che permette, di avvicinarci alla scoperta dei luoghi in quanto “soggetti”, carichi di una propria storia, di un proprio carattere e di una propria identità: non categorie tipologiche ma località in quanto tali, riconoscibili attraverso quella toponomastica che ci riporta al significato originario degli impianti. La lettura cartografica si fonda sull’uso di “indicatori” fisici e ambientali, cui è demandato il compito di costruire una mappa strategica ai fini operativi della pianificazione che tenga conto della lettura soggettiva dei singoli luoghi ampliando così i dati acquisiti dagli strumenti della pianificazione sovraordinata.*

*Il PTC si propone di contribuire all’organizzazione delle conoscenze e dei giudizi relativi ai valori del territorio, sia attraverso indagini dirette (sul campo o mediante elaborazioni sulla cartografia) sia riprendendo e rielaborando giudizi di valore già espressi in altre sedi. Le catalogazioni e le rappresentazioni cartografiche prodotte in quest’ottica, che riguardano molteplici categorie di oggetti e di aree, costituiscono una base di riferimento per la pianificazione comunale e al tempo stesso per le politiche di promozione di livello territoriale.*

*Infine, il Piano entra sul terreno delle indicazioni di natura programmatica e progettuale, proponendo azioni articolate per ambiti territoriali omogenei e per comparti tematici, che trovano espressione compiuta nella “carta della valorizzazione fruitiva”...”*

*“...le analisi del Piano permettono l’individuazione, talvolta, la scoperta o la riscoperta, di particolari strumenti operativi detti “indicatori”: essi hanno il compito di articolare e indirizzare la lettura territoriale, così come risulta dalla complessità data dall’intersezione dei diversi sistemi e tematismi.*

*In generale le analisi conoscitive possono condurre all’individuazione di “indicatori” ambientali e fisici al fine di ottenere due corrispondenti letture territoriali:*

- 1. lettura orizzontale, è il sistema della sovrapposizione di più “layer” tematici di lettura delle caratteristiche ambientali, ecologiche e paesistiche del territorio;*
- 2. lettura verticale, è il sistema della sovrapposizione di “layer” “temporali” quali quelli ottenuti da una prima lettura dei processi storici di formazione del patrimonio insediativo e infrastrutturale e da una seconda lettura data dai*

*chiave di offerta che soddisfa segmenti identificati di domanda attuale e potenziale; questa realizzazione è realizzata attraverso la creazione di valore...”*

<sup>75</sup> Busacca P., (2003), op. cit., p.61, *“...solo il riappropriarsi del contesto territoriale e della memoria dei segni sedimentati sul territorio può promuovere la costruzione di un nuovo progetto di senso collettivo basato sull’affettività e la cura per luoghi che devono ridiventare propri: non “alcuni” luoghi, ma il territorio nella sua interezza. In questa prospettiva diventa meritevole di cura, in senso heideggeriano, l’intero patrimonio di spazi e di risorse che connota il territorio abitato, dalla città alla campagna, dalle risorse naturali a quelle più intensamente e creativamente elaborate dall’uomo nel corso della sua storia sino ai luoghi di produzione e di scambio...”*

*processi di modificazione e trasformazione più recenti o in atto.*

*Gli “indicatori” ambientali costituiscono gli elementi utili alla lettura orizzontale; la lettura del ricco insieme dei valori paesistici, ambientali e naturalistici del territorio provinciale porta all’identificazione di quelle parti connotate da un diverso pregio ambientale. La distribuzione, la consistenza e la natura delle aree di diverso valore ambientale deve tener conto degli intrecci tra risorse ecosistemiche, paesistiche, storiche e culturali del territorio.*

*Gli “indicatori” fisici sono correlati alla lettura verticale (per fasi temporali) del territorio che riguarda più da vicino la “lettura del territorio attraverso la cartografia”; essi lavorano a diverse scale permettendo una lettura per “inquadramenti” (territoriale) o per “brani” (puntuale), siano esse parti di città o di territorio. E’ il territorio delle identità culturali, delle emergenze storico/architettoniche e archeologiche. Sulla trama degli “indicatori” ambientali, quelli fisici devono stabilire relazioni più strette tra rete e rete, tra realtà contingenti e strategiche, senza perdere di vista il filo conduttore generale della lettura territoriale...”.*

*“...il sistema degli “indicatori” permette quindi una lettura dei dati la cui consistenza dipende dalla scala alla quale si lavora, dal tema e dal contesto di riferimento...gli “indicatori” ambientali e fisici globali inducono alla scoperta di quelli locali al momento dello studio approfondito delle singole parti del territorio e a loro volta questi rimandano, in un secondo tempo e nel contesto delle singole pianificazioni comunali, alle identità dei singoli luoghi...”*

La lettura del territorio e l’analisi morfogenetica della Provincia spezzina hanno fatto ricorso a strumenti cognitivi legati necessariamente ai processi formativi del palinsesto di indagine; in particolare **la storia** (indispensabile supporto di “lettura” dei fenomeni urbani e territoriali) e **la sua stratificazione** (secondo le successioni storiche)...”.

Esiste una continuità di fondo nelle stratificazioni dei paesaggi dovute all’inerzia, alla resistenza, alla flessibilità con cui gli elementi e le strutture fisiche che danno forma al paesaggio si adattano alle trasformazioni delle società delle comunità locali.

La “forma attuale” è il portato della storia e delle sue sedimentazioni; la successione degli eventi e la sedimentazione dei segni hanno dato un orientamento alle trasformazioni del territorio. Essa è anche il risultato di un processo morfogenetico determinato da molteplici fattori; va letta alla luce degli stati precedenti al fine di mettere in evidenza, nelle sequenze di trasformazione, le inerzie, i condizionamenti e le regole che hanno governato il cambiamento.

*“...E’ stata effettuata la lettura scrupolosa dei segni urbani e territoriali<sup>75</sup> sulle molteplici cartografie raccolte “passando così la parola” a chi ha esplorato, descritto, misurato, abitato, osservato e interpretato la nostra Provincia nel passato.*

*La storia come “cronaca” di un mondo non più osservabile direttamente.*

*Alcune scelte di fondo hanno guidato la lettura:*

- ❖ **privilegiare la storia dei luoghi che “mutano”**, che prendono nuove forme e funzioni secondo quanto documentano le testimonianze cartografiche;
- ❖ **“leggere” le immagini**, tradurne il senso grafico, ricercare gli elementi particolari, confrontare ed analizzare: questa la prassi peculiare secondo l’ispezione cartografica per “inquadramenti” (territoriale) e “brani” (puntuale) contestuali. La consequenzialità dei “brani” e degli “inquadramenti” cartografici ha permesso l’interpretazione di più “livelli di realtà” complementari, al fine di individuare gli “ambiti” e i “sub-ambiti” provinciali;

- ❖ *rispettare non tanto un criterio di raccolta per “tipi” quanto per “soggetti”, nel senso che il giudizio critico sulla valutazione qualitativa delle carte è stato subordinato al messaggio trasmesso dalle stesse;*
- ❖ *ricostruire la storia di più territori attraverso i secoli, con il supporto di particolari strumenti d’indagine detti “indicatori” fisici (naturali ed artificiali) e statistici. Essi hanno aiutato la traduzione delle relazioni “tra le parti”, hanno permesso la ricostruzione sistematica delle strutture urbana e territoriale del contesto specifico di riferimento. Hanno aiutato, cioè, a ricomporre da un lato le singole “parti” del palinsesto stratificato e a riconoscere dall’altro le molteplici vocazioni del territorio provinciale.*

*Il metodo riconosce dapprima le “forme” e le “pratiche” tradizionali caratteristiche del palinsesto stratificato per poi passare all’analisi del territorio considerato. A partire dalle indicazioni che provenivano da ciascuna delle “immagini”, si è osservata la lenta evoluzione del territorio in relazione ai mutamenti delle strutture economiche, sociali e culturali locali, evidenziando le conseguenze e le discordanze risultanti dai differenti “livelli di realtà”...*

Ricostruire i confini amministrativi e le direttrici storiche, analizzare gli assetti ambientali ed insediativi nonché le dinamiche demografiche in precisi momenti storici, permette di conoscere la fruizione di un territorio nel tempo: la necessità dei passaggi di scala, i raggi d’azione rapportati alle identità specifiche dei luoghi, i movimenti e le esigenze in rapporto alle epoche di riferimento, le civiltà che ne hanno influenzato la formazione e, soprattutto, l’operatività del passato nel presente.

Ogni ambiente, infatti, delimita differenti condizioni generali dell’abitare, definisce un particolare quadro fisico per i comportamenti abitativi ed insediativi individuali e collettivi, mostra un particolare assetto del capitale fisso sociale e rappresenta il contesto entro il quale acquistano senso e forma le strutture urbane e territoriali.

*“...osservare, seppur speditamente, ... l’evoluzione dei confini amministrativi nel tempo aiuta, da un lato, a riconoscere antiche aree omogenee con caratteri simili e contingenti che oggi sarebbe impossibile capire a colpo d’occhio; dall’altro, permette di individuare “ambiti” in cui viene articolato il territorio provinciale. La ricerca sull’origine e l’evoluzione delle forme nello spazio fisico di riferimento, sostenuta dall’uso degli “indicatori”, ha interpretato le tracce fisiche del cambiamento secondo tre ipotesi principali:*

- ❖ *l’inquadramento geografico...*
- ❖ *i due differenti ritmi evolutivi...*
- ❖ *l’interpretazione dei segni...*

*...tutte queste considerazioni sull’intero territorio provinciale aiutano a ricostruirne l’identità, a scomporlo e a ricomporlo per “parti” più o meno omogenee o differenti, consentono un dialogo tra le epoche, avvicinandole o allontanandole in modo critico, in atteggiamento dialogico con il presente...”*

I suggerimenti che provengono dalle più recenti teorie interpretative dei sistemi complessi, ci portano a supporre che anche nelle dinamiche caotiche si annidano intrinsecamente “regolarità formali”; regolarità che in un primo momento faticiamo a cogliere, ma che, nella complessa conformazione dello spazio, risultano necessarie perché riflettono la relazione che comunque sussiste tra gli individui, le società locali che ne riassumono i comportamenti e i luoghi fisici che questi individui abitano.

Non basta dunque consegnare la lettura del mondo fisico al rilievo zenitale e cartografico di alcuni dei suoi aspetti più visibili: un rilievo che sembra mostrare tutto il territorio e che invece ne nasconde molte “parti”, spesso quelle più

significative, che possono emergere (o riemergere) solo da una attenta lettura del passato; *“...se il territorio è veramente il tessuto dell'identità locale, e se gli elementi come il **paesaggio agrario**, i boschi storici, le antiche mulattiere, l'arte, l'architettura e l'ambiente nel suo insieme erano e sono legati tra loro da una fitta rete di relazioni e di significati, allora anche la ricomposizione della complessità, il riconoscimento della matrice identitaria e delle relazioni delle relazioni tra “parti” e “inquadramenti”, deve poter consentire la fruizione attiva di tutte queste risorse, che è **uno dei maggiori obiettivi che il PTCP deve porsi...**”.*

Il concetto di “fruizione attiva” è una delle innovazioni concettuali più forti in tema di valorizzazione ambientale in senso lato: la realizzazione di un nuovo rapporto tra antropizzazione e risorse ambientali/culturali, improntato ad una maggiore interazione, rappresenta infatti la leva strategica per far vivere –o rivivere– elementi ambientali e paesaggistici ad oggi assolutamente marginalizzati, a fronte della predominanza di forme di “fruizione passiva”.

Il passaggio dal concetto di “tutela” a quello di “promozione” comporta lo sviluppo di politiche basate sulla considerazione di un nuovo rapporto tra ambiente ed economia, introducendo, dunque, il concetto della “valorizzazione del capitale naturale”, ovvero della potenzialità di valore aggiunto di produzioni e servizi (produzioni agroambientali, turismo, servizi culturali, ricreativi, salutistici, ecc.) sostenute dagli elementi intrinseci di qualità ambientale del territorio.

*“...per rappresentare “il capitale ambientale”, cioè gli elementi di valore ambientale del territorio, secondo una graduazione del valore intrinseco, è stata elaborata la Carta del territorio di diverso valore ambientale, il cui portato costituirà la base per la definizione degli elementi ecologici e paesaggistici di rilevanza provinciale e tali pertanto da avere un riscontro effettivo alla scala dell'area .*

*Le aree a diverso valore ambientale costituiscono la rappresentazione dell'ambiente naturale ove si riscontrano le risorse territoriali vocate alla fruizione naturalistica e sportivo/ricreativa da cui emerge la caratterizzazione delle risorse vocate sul piano della valorizzazione naturalistico/ambientale.*

Nel PTCP di La Spezia la rappresentazione delle aree provinciali di diverso valore ambientale è stata associata e integrata con i tematismi attinenti alle caratterizzazioni delle attuali “vocazioni fruitive” del territorio al fine di evidenziare, in relazione ad ambiti fisici e territoriali omogenei, le principali vocazioni fruitive del territorio e le loro interconnessioni, potendo per tal via diversificare le diverse tematiche specifiche, e gli indirizzi strategici attinenti le risorse ambientali da valorizzare.

La conseguente lettura del territorio consente altresì di evidenziare gli ambiti dove valorizzare il potenziale ambientale sulla base delle vocazioni latenti e delle possibilità d'integrazione in sistemi locali o provinciali della fruizione.

In sintesi, i principali elementi di valore ambientale (il capitale ambientale delle prime tre classi), le preminenti caratterizzazioni fruitive del territorio (le vocazioni d'uso), i relativi elementi relazionali (le connessioni materiali e immateriali), nel loro intreccio hanno messo in luce l'articolazione del “Sistema d'offerta della fruizione ambientale” di livello territoriale su cui il Piano è intervenuto per assecondare, promuovere, integrare mediante politiche di promozione, ovvero azioni protese allo sviluppo sostenibile che prendono forma di normative rivolte ai PUC e di progetti identificativi di obiettivi, attori, tempi e risorse.

Concludendo, il “Sistema d'offerta della fruizione ambientale”, disaggregato per ambiti territoriali omogenei, ha fornito “il contributo” di ciascuna parte del territorio al riconoscimento delle risorse naturali e culturali della Provincia;

l'aggregazione dei diversi contributi territoriali per tematiche omogenee ha fornito invece una chiave di lettura del "Sistema d'offerta per assi fondamentali della promozione territoriale" (ovvero filoni d'investimento nel "capitale ambientale").

**Piano di Area Vasta - Il caso del Piano della Provincia di Pescara: "I temi dell'area vasta"<sup>76</sup>**

Gli studi per il Piano della Provincia di Pescara sono iniziati quando poche erano le esperienze maturate in questo campo e la legge n° 142 del 1990 non era stata ancora adottata; mentre nella sua formulazione finale il Piano si è stagliato su uno sfondo affollato di esperienze, alcune delle quali concluse, altre definite, altre ancora appena formulate.

Tre aspetti sembrano cruciali per discutere ed eventualmente ridurre questa incertezza:

- ❖ **La scala vasta impone la centralità dei temi della descrizione**, ma la descrizione usa nella maggior parte dei casi, ancora oggi canali tradizionali. Descrizioni sperimentate a scala urbana sono riproposte a scala territoriale. Oppure si fa ricorso e si conferisce centralità a forme di rappresentazione consolidate senza uscirne in modo sostanziale, come avviene quando un PTCP si costruisce sostanzialmente sul mosaico dei PRG. Rimane aperto il problema dell'individuazione di descrizioni che siano congruenti specificamente a questa scala.
- ❖ **La scala vasta impone in secondo luogo un ragionamento sul rapporto con altri Enti**. Ma questi legami sono deboli e problematici quando non sono racchiusi nelle rigidità di un mosaico dei Piani. Su questo aspetto è possibile osservare un'uscita comune, quella costruita attorno ad un progetto di Piano che sia in grado di funzionare a tante scale; a tal fine è però opportuno chiedersi quanto una soluzione di questo tipo possa essere elusiva del rapporto difficile con i Comuni, quanto possa lasciare aperte altre forme di dialogo che non siano del tutto esornative.
- ❖ **Infine, la scala vasta impone una riflessione sui nuovi strumenti** che sempre più frequentemente sono utilizzati per promuovere politiche di sviluppo locale e che per loro natura e per la natura dei problemi che affrontano, non possono essere costretti entro confini amministrativi troppo stretti. Si tratta di strumenti numerosi, istituiti a livello comunitario, nazionale e regionale, spesso fonte di cospicui finanziamenti per uno spettro molto ampio di azioni orientate al sostegno dello sviluppo locale. Sono i patti territoriali, gli accordi di programma, i piani d'area. Le esperienze già avviate hanno mostrato il rischio di un loro utilizzo settoriale, slegato da logiche di pianificazione territoriale. Quasi che logiche di pianificazione e logiche di sviluppo costituissero due prospettive differenti (e conflittuali) per pensare all'organizzazione del territorio.

Come gli altri PTCP, anche il Piano per la Provincia di Pescara si misura con queste tre aree problematiche. Il modo con il quale esse sono affrontate rimanda per alcuni aspetti alle esperienze già fatte, per altri se ne discosta.

**Il Piano cerca innanzitutto di articolare più forme di descrizione che siano selettive, mediate, rilevanti**, che sappiano cogliere le permanenze, ma anche i mutamenti che hanno investito il territorio di cui si occupa.

<sup>76</sup> PTCP di Pescara: 1998.

“...sono le stesse dimensioni problematiche assunte come centrali nel Piano (la dimensione ambientale, funzionale, insediativa e sociale) ad imporre una strategia articolata che si pone alla ricerca di eventuali “congruenze”. Congruenze e non coincidenze, così come nelle strategie funzionaliste che postulano una rispondenza esatta tra strati descrittivi e cognitivi nei quali articolano i fenomeni che osservano.

La nozione di “congruenza” introdotta nel dibattito sociologico pare adeguata ad un'impostazione che si muove entro un campo complesso quale è quello dei rapporti tra spazio e società. Così il Piano rinuncia ad un solo percorso descrittivo, muove fonti e tecniche di natura differente: quella dell'analisi statistica e quelle dell'analisi morfologica, il rilievo ambientale e le indagini qualitative sugli attori, sul modo in cui essi percepiscono i problemi e le risorse delle situazioni entro le quali agiscono.

Ciò non significa che il Piano rinunci ad adottare un punto di vista specifico... ma ...è a partire da questo punto di vista che il Piano organizza una strategia cognitiva e progettuale che è, in primo luogo, un modo per ordinare conoscenze, problemi, tentativi di loro soluzione, per capire il ruolo di ciascuna e il significato che essa assume rispetto ad una visione più generale...”.

**Il Piano affronta in secondo luogo il problema del rapporto con la pianificazione a livello locale** proponendo ad essa un'immagine forte e stabile dell'organizzazione del territorio; un'immagine che distingue territori diversi, diverse ecologie.

“...le ecologie sono il modo con il quale il Piano articola un disegno coerente che ha valenza interpretativa e progettuale. Un disegno che tenta di comporre i numerosi interessi che oggi si esprimono sul territorio, indicando come possano essere composti gli uni nei confronti degli altri e delle condizioni materiali, ambientali e sociali che connotano il territorio.

Questo disegno vuole essere condiviso, ma può essere adattato e migliorato nel corso del tempo. Esso permette di assolvere i compiti che la legislazione affida al Piano Territoriale ponendolo come strumento di indirizzo e coordinamento della pianificazione locale.

È solo a partire da un quadro convincente e condiviso dei problemi e delle risorse del territorio, che risulta credibile costruire linee guida per la pianificazione locale semplici, coerenti ed efficaci...”

**Il Piano affronta il terzo dei nodi indicati, quello che attiene la riflessione sui nuovi strumenti** proponendo la costruzione di politiche in grado di rendere concrete le indicazioni del Piano attraverso uno stretto rapporto con il Progetto per le politiche di sviluppo locale.

“...il Progetto per le politiche di sviluppo locale è lo strumento attraverso il quale l'amministrazione provinciale assolve il compito di promuovere e guidare politiche orientate al sostegno e allo sviluppo dell'economia locale, sfruttando a pieno il ruolo di coordinamento che la legislazione le affida.

Il rapporto tra Piano Territoriale Comprensoriale e Progetto per le politiche di sviluppo locale è un rapporto di reciproca tensione, di dialogo aperto tra strumenti finalizzati ad una coerente politica per il territorio.

Il Progetto per le politiche di sviluppo locale organizza le proprie indicazioni a partire dal Piano Territoriale entro il quale trova alcuni principi generali di funzionamento del sistema ecologico ambientale, di razionalizzazione e manutenzione infrastrutturale, di organizzazione degli insediamenti e alcuni vincoli non negoziabili.”

È sulle tre questioni generali sopra indicate che si sono costruite le forme d'azione del Piano della Provincia di Pescara.

**Sistemi, schemi direttori e indirizzi** alla pianificazione locale sono tre forme d'azione parallele e integrate che il Piano assume come strumenti di governo delle trasformazioni.

*“...i **sistemi** definiscono il ruolo e le prestazioni delle diverse parti del territorio, indicando le attività compatibili ed incompatibili con queste ultime, in questo modo fornendo indicazioni per il dimensionamento dei Piani locali che si aggiungono a quelle che il Piano definisce in altre sue parti...”*

*“...in rapporto ad alcuni temi cruciali nell'organizzazione del territorio il Piano prescrive la **progettazione di schemi direttori** che potranno essere sostenuti da accordi di programma promossi dalla Provincia, ma che investono tutti i soggetti istituzionali e non che hanno interessi in riferimento ad essi. Il principio che gli schemi direttori vogliono enunciare è che il Piano impegna in primo luogo l'Amministrazione che lo promuove svolgendo, rispetto a progetti complessi che necessariamente investono più soggetti, un ben definito ruolo di regia.*

*“...infine, per ciò che concerne la **pianificazione locale**, sono definiti i Comuni obbligati alla redazione del Piano urbanistico e le modalità di redazione di quest'ultimo, con particolare attenzione al dimensionamento delle nuove residenze, attrezzature e industrie. Il Piano Territoriale non definisce criteri di tipo quantitativo che generalmente sono costruiti su previsioni di processi demografici ed economici, gli andamenti dei quali non sempre obbediscono alle regolarità statistiche. Si è preferito percorrere un diverso sentiero, fornendo alle Amministrazioni locali criteri di natura insediativa, morfologica e ambientale con i quali è possibile valutare fino a che punto un aumento delle abitazioni, delle aree industriali e delle attrezzature è compatibile con una determinata forma insediativa. Il dimensionamento si dovrà rapportare inoltre ad alcuni principali problemi che il Piano contribuisce a definire...”*

*“...il Piano enuncia il criterio generale per il quale ogni previsione di nuove aree per la residenza e le attività produttive deve essere giustificata in rapporto al grado di utilizzo delle aree esistenti, volendo con ciò fornire un'indicazione precisa per politiche insediative orientate al consolidamento dell'esistente...”*

#### **Piano della Integrazione - Il caso del Piano della Provincia di Ravenna: “Il territorio fra società locale e globalizzazione”<sup>77</sup>**

La sfida principale che il PTCP deve affrontare oggi sembra essere quella di offrire prestazioni di governo dell'evoluzione degli assetti territoriali ed insediativi a fronte di una evoluzione degli assetti demografici e produttivi che hanno come scenario il mondo.

Il “territorio” inteso come relazioni di vicinato, come miscela di identità culturali ambientali ed economiche che si rapportano l'una con l'altra, come progetto locale di trasformazione più o meno consapevole di una base fisica determinata e circoscritta, questo territorio viene attraversato da forze che hanno per lo più i loro fulcri principali altrove e, sempre più, in aree lontane. Da questa ridislocazione dei sistemi di forze che incidono sui territori, la pianificazione urbana e territoriale tradizionale è in effetti messa in difficoltà.

L'operazione di pianificazione implica infatti che esista un soggetto in grado di

<sup>77</sup> **PTCP di Ravenna:** delibera di approvazione della variante n° 2663 del 03/12/2001.

fissare obiettivi di sviluppo sociale ambientale ed economico locale e di calcolare i mezzi (investimenti, servizi, studi, regolamenti) che incidono direttamente su un oggetto ben definito. Ne consegue che la *pianificazione tradizionale* ha tante più possibilità di incidere, quanto più il sistema territoriale di riferimento è "chiuso", cioè trattiene dentro i propri confini la gran parte delle relazioni produttive e sociali e ha un tempo lungo per selezionare obiettivi collettivi e costruire consenso attorno ad essi. Mentre l'esigenza di selezionare obiettivi collettivi socialmente condivisi è rimasta inalterata e continua a costituire la ragione d'essere della pianificazione pubblica, le condizioni materiali in cui essa si trova ad agire (in primo luogo l'ipotesi di sistema sostanzialmente "chiuso") sono ormai perdute.

La *nuova pianificazione* deve assumere consapevolmente questo scarto e trarne le conseguenze sul terreno della definizione degli obiettivi, degli strumenti, dei soggetti, pena la sua ineffettualità.

*"...A ben vedere lo scarto tra società locale e forze del cambiamento non è certo una novità per l'area ravennate e per il capoluogo in particolare.*

*Senza andare troppo lontano nel tempo, è emblematico il caso del massiccio investimento chimico alla fine degli anni '50 e del conseguente lancio del porto industriale. Su una parte rilevante della società ravennate si scaricava l'impatto di un processo di modernizzazione industriale che riguardava l'intero paese.*

*Oggi la situazione è meno sottoposta a cambiamenti traumatici e concentrati, come avviene in una fase di accelerato decollo industriale, ma certamente è molto più complessa e instabile, incerta nei percorsi evolutivi: gli effetti della globalizzazione entrano in modo incessante e capillare nei comportamenti quotidiani di individui ed imprese e ne ridislocano continuamente stili di vita, modi di aggregazione, reti di relazione, mercati, valori, prospettive occupazionali.*

*Per il Piano della Provincia di Ravenna dunque l'identità del territorio smette di essere un "dato" e diventa un "risultato", una meta da perseguire progettualmente.*

*Ma proprio perché la rottura delle identità locali pregresse è un portato della globalizzazione, cioè delle pressioni selettive provenienti dall'esterno, allora anche il progetto avrà una qualche possibilità di successo solo se saprà avvalersi di risorse prelevate dalla globalizzazione..."*

Il Piano della Provincia di Ravenna si è prefisso l'obiettivo di diventare, un elemento di strategia di area, un quadro di riferimento attraverso cui selezionare le strategie di relazione interna ed esterna e i progetti che consolidino i punti di forza locali e immettano nuove identità dinamiche sul territorio.

Il primo passo compiuto è stato quello di definire l'attuale posizionamento dell'area ravennate e dei suoi sottosistemi principali nel quadro delle relazioni esterne e di definire gli elementi portanti di potenziale evoluzione.

*"...Tali elementi portanti di potenziale evoluzione si sostanziano nel perseguire una azione per uno sviluppo equilibrato ed ecocompatibile dell'intero territorio provinciale. Bisogna costruire un grande progetto per fare della Provincia di Ravenna un "territorio di eccellenza". Occorre puntare alla costruzione di una rete che integri fra loro le "eccellenze" e che punti decisamente a guardare oltre i confini provinciali (per l'appunto ad avvalersi di risorse prelevate dalla globalizzazione)..."*

*"...si tratta, in altri termini, di individuare dapprima nuove potenzialità "identitarie" del territorio ravennate nel suo insieme; e poi utilizzare gli elementi di innovazione come punti di forza concreti, come autentiche risorse su cui il territorio ravennate può puntare per invertire la tendenza alla*

*periferizzazione...”.*

*“...le possibilità di inversione che riguardino tutto il territorio e non solo singole microaree o funzioni, sono legate alla capacità del territorio nel suo complesso di attingere a risorse della globalizzazione...”.*

Il concetto forte che viene proposto per individuare un nuovo percorso identitario per l'area ravennate è lo sviluppo del rapporto tra terra e mare; infatti, i grandi processi che hanno determinato la relativa periferizzazione del territorio ravennate sono in gran parte dovuti al fatto che essa si è trovata ai margini delle propaggini meridionali di quel grande sistema economico ed urbano che ha il suo epicentro nel cuore dell'Europa.

Oggi il quadro delle linee della globalizzazione sta cambiando; il cambiamento più importante che sta avvenendo nel quadro dei trasporti marittimi mondiali è la ripresa di centralità del Mediterraneo, infatti, nell'attuale fase il Mediterraneo sta assumendo un ruolo di vero e proprio nodo nevralgico della circolazione marittima globale.

E' bene sottolineare che questi grandi cambiamenti in corso non riguardano solo la riorganizzazione della funzione di trasporto, ma ridefiniscono l'intera catena delle relazioni produttive e commerciali globali. La spinta più potente alla riorganizzazione di tali catene sembra derivare dai processi di integrazione logistica fra produzione e distribuzione: i cicli di fabbricazione si decentrano a livello mondiale, sfruttando i differenziali di costo del lavoro nelle fasi di produzione maggiormente standardizzate o nelle fasi in cui può essere creata in altri paesi anche lontani una competenza specifica. Questi paesi stanno diventando dunque sede di massicci investimenti internazionali e stanno sviluppando importanti mercati interni di consumo.

Il fatto che i tassi maggiori di sviluppo si stiano registrando nelle relazioni economiche transcontinentali ha posto in primo piano, per l'area ravennate, il ruolo delle relazioni marittime come supporto sempre più rilevante nei processi di globalizzazione; il fronte marittimo, per l'area ravennate è stato, dunque letto come un fronte di relazioni in generale.

La deriva di periferizzazione che il territorio ravennate ha conosciuto, legando l'identità del territorio alle vicende di singole funzioni, sta acquistando dunque una qualche probabilità di inversione.

*“...sul fronte terrestre i riferimenti essenziali sono alle aree metropolitane 'prossime': Bologna innanzitutto, con cui l'area ravennate ha intessuto rapporti non di pura e semplice diffusione di apparati produttivi, ma anche tramite relazioni più specializzate, Milano Mantova, Cremona, Pavia, Vicenza, Verona, Padova, Ferrara e Venezia.*

*Sul fronte marittimo i riferimenti sono appunto i grandi nodi di sviluppo marittimo anche a grande distanza, in primo luogo verso le Regioni Orientali (soprattutto l'Estremo Oriente) e meridionali, da cui provengono nuove onde di innovazione nelle relazioni internazionali...”.*

E' nell'incontro e nell'intermediazione, naturalmente alla scala di una Provincia di dimensioni medie, fra questi grandi fronti relazionali che il Piano della Provincia di Ravenna ha collocato l'idea di un nuovo ruolo dell'intera Provincia ravennate, non solo di singole ed eterogenee funzioni.

*“...beninteso questa è una potenzialità che va attentamente calibrata e strumentata... essa comunque sembra in grado di rileggere risorse e progetti dell'area ravennate da un osservatorio territoriale con compiti di pianificazione, da un osservatorio cioè che intende individuare un “valore aggiunto” del territorio in quanto tale e non semplicemente come contenitore passivo di sviluppi*

*individuali, che proiettano le proprie relazioni in reti esterne, indipendentemente l'uno dall'altro.*

*Per tale obiettivo non serve la frammentazione municipalistica delle politiche del territorio, la costruzione di elenchi, sempre fittissimi, di opere pubbliche e di infrastrutture da realizzare, ma occorre valorizzare le energie e le risorse diffuse sul territorio.*

*Una vera pianificazione del territorio deve cominciare a fare i conti con le abnormi previsioni di nuove abitazioni, di zone di attività produttiva, di reti stradali, di infrastrutture viarie che derivano dai P .R..G. adottati od in via di adozione dai vari Comuni.*

*A questo fine servono politiche di rigorosa selezione delle previsioni, avendo come principio ispiratore quello del massimo risparmio nel consumo di nuovo territorio e una distribuzione mirata delle risorse...".*

Dalla relazione del Piano della Provincia di Ravenna le funzioni essenziali del Piano e il suo modo di costruire gli obiettivi sono chiari; si tratta di:

- ❖ **definire il "valore posizionale" del territorio della Provincia all'interno dei sistemi di forza che ne plasmano le relazioni e ne indicano le potenzialità.** L'idea che Ravenna possa recuperare una relativa centralità nella riorganizzazione produttiva e distributiva internazionale appartiene a questo livello;
- ❖ **far sì che le "economie esterne" create dallo sviluppo di una singola funzione possano essere percepite e realizzate da altre funzioni insediate localmente al servizio del proprio sviluppo.** Ad esempio, le economie esterne generate da un rilancio del porto possono divenire economie interne al disegno logistico delle imprese provinciali e di parte della regione o fattori attrattivi per investimenti provenienti dall'esterno; per converso le economie generate dalla presenza di impianti industriali può rafforzare il rilancio del porto;
- ❖ **consentire che lo scambio fra economie esterne di singole funzioni vale anche, più in generale, fra le reti di città e i tessuti produttivi.** L'organizzazione urbana è il 'medium' fondamentale per consentire una buona qualità 'locale' della vita e al contempo una buona accessibilità relazionale per i più svariati progetti di attività...".

In coerenza con lo scenario strategico appena delineato, la principale sfida che il Piano della Provincia di Ravenna si è posta, per una politica di sviluppo, è stata senz'altro quella di riuscire a definire ed offrire adeguate prestazioni di governo all'evoluzione degli assetti socio-economici ed insediativi locali, a fronte di una rapida evoluzione dell'economia e degli assetti produttivi che ha inevitabilmente come scenario il mercato globale.

E' in questo senso che il Piano della Provincia di Ravenna, si è prefisso l'obiettivo di diventare un "elemento di strategia di area", un "quadro di riferimento" attraverso cui selezionare le strategie di relazione interna ed esterna e i progetti che consolidino i punti di forza locali e immettano nuove identità dinamiche sul territorio, al fine di consentire ai Sistemi Locali di affrontare le nuove sfide competitive imposte dalla continua e rapida evoluzione degli scenari di mercato.

*L'idea chiave* proposta dal Piano, per inquadrare le strategie di sviluppo territoriale ravennate, consiste nella "creazione di un territorio che consenta l'interconnessione di grandi reti relazionali terrestri e grandi reti relazionali marittime, al fine di uscire dalla situazione di relativa perifericità in cui si trovano diversi sottosistemi territoriali e produttivi della Provincia".

Questa strategia è stata poggiata su alcuni punti di forza e di potenziale innovazione presenti nel territorio:

- ❖ **l'affaccio marittimo**, con la sua funzione di integratore di relazioni terrestri e relazioni marittime;
- ❖ **il polo chimico, energetico, off-shore**, con una filiera chimica che ha registrato negli ultimi anni una evoluzione di tipo distrettuale con specializzazioni di rango internazionale, un settore energia in cui Ravenna è il principale centro italiano per l'estrazione del gas naturale ed è il secondo polo per la produzione di energia elettrica in Regione dopo Piacenza, ed un comparto *off-shore* che è uno dei quattro poli principali a livello mondiale, insieme a Houston, Aberdeen e Stavanger;
- ❖ **il vasto e articolato sistema produttivo caratterizzato dalla piccola e media impresa**, dislocato soprattutto nei due comprensori di Lugo e Faenza, che presenta specializzazioni produttive in vari comparti: agroalimentare, metalmeccanico, ceramico, calzaturiero, tessile-abbigliamento, gomma-plastica;
- ❖ **la filiera agroalimentare**, che poggiando su un'ampia e qualificata capacità produttiva e su buone basi organizzative, può puntare su un nuovo e più avanzato posizionamento sui mercati nazionali e internazionali;
- ❖ **il sistema turistico-commerciale**, che può ancora sfruttare la presenza di un insieme ricco e articolato di risorse di carattere storico-culturale e ambientale;
- ❖ **un sistema formativo e di servizi per il lavoro** pronto a recepire la novità delle riforme in atto, per diventare reale strumento di supporto ai nuovi processi innovativi e di sviluppo.

Si tratta ovviamente di sistemi o comparti molto diversi, che fra l'altro si trovano in situazioni o fasi di sviluppo assai differenti, ma che comunque con appropriate iniziative di supporto (previste dal Piano) possono sostenere una nuova fase di sviluppo.

*“...in merito al problema, centrale per le istituzioni, di quale strategia di supporto esterno si può opportunamente intraprendere per favorire tali processi di sviluppo, si conferma la scelta già anticipata nello scenario strategico del Piano che più che un approccio tradizionale, incentrato su una **strategia prevalentemente di addensamento relazionale interno**, finalizzato ad una prospettiva di crescita distrettuale sul modello dell'Emilia centrale, propone invece una strategia maggiormente realistica, sicuramente più adatta a quei tratti di marcata individualità che caratterizza l'imprenditoria locale e soprattutto maggiormente aderente all'attuale fase di evoluzione dei mercati, consistente appunto in una **strategia di creazione d'ambiente** al fine di facilitare un più evoluto riposizionamento sui mercati di riferimento e la proiezione in reti anche esterne delle imprese locali, in forma singola, o nei raggruppamenti sistemici che i processi di integrazione territoriale o produttiva renderanno possibili.*

*Si intende con ciò un complesso di politiche ed interventi che vanno dalla corretta e moderna infrastrutturazione dei poli di sviluppo, allo snellimento nella procedure autorizzative per gli insediamenti produttivi, al marketing territoriale finalizzato all'attrazione di nuove imprese innovative, ad iniziative di marketing per settori o sistemi produttivi locali, ad azioni per la produzione e diffusione delle conoscenze e delle tecnologie innovative, alle politiche formative per l'elevamento della professionalità e delle capacità imprenditoriali delle risorse umane locali, ad azioni di supporto per il reperimento delle risorse finanziarie necessarie, con particolare riferimento alle forme innovative per concorrere alla formazione del capitale di rischio, alle azioni di internazionalizzazione dei sistemi imprenditoriali, ecc.*

*Un complesso di politiche che, essendo orientate al mercato, non possono che*

*porre al centro l'impresa, richiedendo per la loro attuazione un indispensabile concertazione e alleanza fra imprese, forze sociali ed Istituzioni...".*

**Piano della Processualità - Il caso del Piano della Provincia di Torino: "Una nuova fase della Pianificazione territoriale"<sup>78</sup>**

La Provincia, che solo in questi anni è entrata in scena sui temi della partecipazione e della concertazione, non può non assumere la Pianificazione Comunale come la formalizzata espressione delle comunità locali, comprovata dalla Regione, e in quanto tale come il principale e interlocutorio riferimento per il Piano provinciale e per la sua evoluzione e attuazione.

Il rapporto che il PTCP deve stabilire con i Comuni della Provincia, non può che essere dialettico e processuale, come per altro, non può che esserlo il rapporto della Provincia e dei Comuni con i vari soggetti sociali ed economici che operano sul territorio.

Questa constatazione mette in evidenza come la Pianificazione urbanistica, da un "progetto rigidamente da attuare" è divenuta un "processo adattativo" per rispondere all'interazione –da attuarsi in genere attraverso rapporti di concertazione– con i vari soggetti pubblici e privati.

Oggi, infatti, vi è una esigenza diffusa di uscire da una logica di competenze settoriali separate e gerarchicamente ordinate in una struttura di tipo "verticale" per confluire su una impostazione che consideri l'attività di pianificazione come processo continuo, prevalentemente di tipo "orizzontale" alla costruzione del quale i vari livelli di Governo sono chiamati a contribuire in forma collaborativa e partecipata; un *Piano inteso come programma*, opportunamente articolato nel tempo e nello spazio, di coordinamento delle politiche settoriali, costruito sulla ricerca di congruenza tra obiettivi spaziali delle singole politiche e obiettivi generali orientativi del funzionamento del sistema socioeconomico e territoriale nel suo complesso.

Affrontare la complessità non può assolutamente significare riprodurre la complessità secondo una concezione sistemica fatta di successive e sempre più dettagliate disaggregazioni in sottosistemi ed elementi sempre più strettamente interrelati; la regolazione del sistema (l'azione di Piano) non può essere pensata come pilotata centralmente da un'unica autorità ma piuttosto come il prodotto di una cooperazione-contrattazione che deve avere luogo tra una pluralità di attori; le azioni devono potersi concretare in interventi correlati e mirati capaci di creare a loro volta nuove azioni sulle quali si possono innestare i processi spontanei. Ciò comporta una dimensione del Piano di tipo continuo, costruita su processi di verifica puntuale, in base ad una azione di monitoraggio in tempi reali, che consentano continui aggiustamenti, correzioni di indirizzo, soprattutto in considerazione di elementi esogeni o in considerazione del comportamento non prevedibile di alcune variabili strategiche, come la variabile del settore produttivo, strutturalmente dotata di un grado di indipendenza particolarmente elevato. Al contempo le relazioni tra i singoli livelli di pianificazione sono efficaci solo se inserite in un contesto di interscambio dinamico, in grado cioè di trasferire nel processo di formazione delle decisioni le conoscenze proprie di ciascun livello e di produrre effetti immediatamente registrabili dagli strumenti di pianificazione sia alla scala vasta che alla scala locale.

La *cooperazione* intesa come "forma istituzionale del governare" e' peraltro

<sup>78</sup> PTCP di Torino: delibera di approvazione n° 291-26243 del 01/08/2003.

coerente con i principi generali della Legge n° 142 del 1990 è con i profondi cambiamenti introdotti dalla legislazione più recente, in particolare con il dibattito, anche culturale, in corso nel nostro Paese attorno ai temi della riforma istituzionale. Essa può svilupparsi in attuazione delle Leggi sulle Autonomie locali e in anticipazione dell'attesa riforma disciplinare di ridefinizione delle procedure della pianificazione.<sup>79</sup>

La Provincia di Torino, avviando gli studi e l'elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale "...ha verificato quanto possa essere d'ausilio la pianificazione comunale esistente, dal cui mosaico è possibile, traendo le indicazioni descrittive e grafiche pertinenti, evidenziare e comporre l'indiretta e pur parziale proposta di pianificazione territoriale che essi contengono (Piano zero).

Contemporaneamente, dalle sequenze aerofotogrammetriche disposte in questi ultimi quindici anni, si può avere conoscenza di quanto e come, intanto, essa è stata attuata.

In sostanza, si può ora disporre di una documentazione seriale dei processi territoriali in itinere e di quelli formalmente previsti dai piani regolatori che configurano un informale, ma sostanziale e processuale, pianificazione di area vasta...".

L'informatizzazione dei PRG comunali, realizzata in collaborazione con la Regione – che ha portato alla memorizzazione dei Piani di tutti i 315 Comuni della Provincia – ha reso disponibile una quantità di informazioni georeferenziate sulle previsioni urbanistiche locali, e nello stesso tempo, ha consentito di accumulare un patrimonio di conoscenze del territorio di grande rilievo, in relazione ai compiti di pianificazione della Provincia, dei Comuni e delle Comunità montane.

La Provincia di Torino ha assunto l'aggregato delle indicazioni spaziali cartografiche e di quelle normative dei Piani regolatori comunali vigenti riguardanti tutti i Comuni della Provincia, come un improprio ma operante Piano Territoriale (P.T. ZERO), espressione integrata delle decisioni urbanistiche compiute, in rappresentanza e in risposta alle aspettative delle comunità locali.

Dall'esame dei dati quantitativi e della cartografia della mosaicatura<sup>80</sup> informatizzata dei PRG sono state elaborate alcune riflessioni significative dal punto di vista qualitativo "...le analisi del quadro aggregato dei Piani regolatori comunali sulle previsioni di trasformazione degli usi del suolo in essi previste, hanno messo in evidenza la non marginale carenza di attenzione alle interrelazioni territoriali (socio economiche, culturali, ecologiche, ambientali, infrastrutturali, funzionali e di servizi) sia di "area vasta" (le quali richiedono un

<sup>79</sup> Infatti, la riforma delle Autonomie locali, introdotta con la legge n° 142 ha definito una nuova operatività delle Istituzioni basata non più sull'azione singola ed isolata di ciascun Ente né sulla dipendenza gerarchica dei vari livelli di Governo, ma su un sistema di relazioni e azioni a rete in cui ciascun soggetto diventa snodo di riferimento, di confronto e di partecipazione alle decisioni di ogni altro.

<sup>80</sup> **PRG di Torino.** "...attività di interpretazione, sulla base di dizionari e metodologie unificate, dei Piani Regolatori Generali vigenti e delle varianti relative a tali Piani; acquisizione di un Sistema Informativo Geografico delle aree normative e del complesso delle informazioni associate (destinazioni d'uso, modalità di attuazione, parametri di trasformazione edilizia, vincoli); in raccordo a progetti regionali interassessoriali, acquisizione di informazioni geografiche "integrative" contenute nel PRG, di tipo geologico (Relazione Geologica) e pedologico, e riferite ai Beni Culturali (S.I.R. Beni Culturali)...".

<sup>81</sup> **PTCP di Torino.** "...Il Sistema Informativo raccoglie e gestisce le informazioni geografiche relative ai piani di settore ed ai piani territoriali (nella forma e con le caratteristiche di "collezione" di informazioni geografiche) e fornisce un quadro unico degli strumenti di pianificazione esistenti che insistono sul territorio della Provincia; consente di verificare la coerenza dei diversi piani di settore (rifiuti, cave, acque, parchi, trasporti e viabilità, ecc...)."...

*progetto organizzativo di rete a larga maglia, estesa all'intero territorio della Provincia, o di sue ampie articolazioni) sia a quelle di "aree locali" (che richiedono un progetto organizzativo di rete a maglia minuta, estesa ad aree sovracomunali, caratterizzate dalle strette interdipendenze per rapporti di attività, per fruizioni di servizi, anche solo locali, e per identità e vita di comunità esistenti tra Comuni contigui)...".*

L'azione di governo del territorio e dell'ambiente, formalizzata in obiettivi/politiche, impone, per essere attuata, la diretta e continua conoscenza:

- ❖ **dello stato del territorio e dell'ambiente;**
- ❖ **della volontà di trasformazione e utilizzo del territorio** espressa dagli attori che a vario titolo aggregano domande e bisogni.

Nel Piano della Provincia di Torino *"...tale conoscenza viene progettata, strutturata e organizzata su base geografica: ogni informazione deve essere georiferita e, attraverso appositi strumenti informatici, deve essere possibile mettere in relazione, elaborare, rappresentare, derivare informazioni diverse; i dati prodotti devono poter essere continuamente aggiornati, al fine di consentire l'adeguamento di politiche, indicazioni di programma e di Piano ai processi di trasformazione che possono variare anche significativamente le condizioni e lo stato del territorio e dell'ambiente. Il modello della conoscenza deve inoltre consentire, anche nel medio periodo, la misura degli effetti delle politiche sull'assetto del territorio e dell'ambiente, consentendo verifiche quali-quantitative dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione..."*.

A tal fine la Provincia di Torino ha costruito il proprio sistema informativo <sup>81</sup> *"...la realizzazione di questi obiettivi, nella logica del Piano Processo, ha comportato un approccio nuovo alla tecnologia dell'informazione orientato soprattutto alla condivisione delle risorse e la razionalizzazione dei flussi informativi:*

- ❖ *l'organizzazione di una rete di relazioni fra i settori provinciali la cui attività ha rilevanza territoriale;*
- ❖ *lo sviluppo di basi informative certe sulle quali fondare gli elementi di lettura del territorio e dell'ambiente;*
- ❖ *la condivisione delle basi informative tra i diversi Enti locali (Regione, Comuni e Comunità' Montane) essenziale per una gestione "concertata e collaborativa" del territorio e dell'ambiente..."*.

Il Sistema Informativo realizzato, è orientato al nuovo Piano Processo, proposto dalla Provincia di Torino; il Piano dovrà assumere il fattore tempo come variabile strategica e garantire una elevata dinamicità rispetto a tale fattore. Il territorio e l'ambiente sono in costante trasformazione.

*"...un P.T.C.P. che tenda a concertare scelte operative con le Amministrazioni comunali alla scala degli strumenti urbanistici è sensibile al fattore tempo e deve poter verificare, e se necessario modificare, indicazioni e scelte, sulle basi di un sistema di osservatori "efficienti" in grado di registrare "al continuo" i processi di trasformazione e cambiamento in atto, le mutazioni di domanda/offerte/esigenze del sistema socio-economico tradotto in assetto territoriale e sistema di relazioni. Il sistema informativo che supporta tale Piano presuppone una struttura operativa e flussi informativi che garantiscano l'aggiornamento continuo del sistema, la misura della trasformazione, la verifica continua degli effetti delle trasformazioni sulle scelte e sugli obiettivi di Piano, una facile ritatura (variante del Piano) qualora risulti rilevante la discrasia tra trasformazione (non prevista) e scelte di progetto..."*.

La Provincia di Torino ha realizzato negli anni importanti iniziative, con un rilevante investimento di tipo tecnologico e organizzativo che ha portato il Sistema Informativo dell'Ente ad essere una delle realizzazioni più innovative ed

avanzate nel panorama informatico nazionale. Tra i risultati raggiunti si segnalano in questa sede per la loro rilevanza esterna e per l'importanza che assumono al fine di supportare le decisioni di governo del territorio:

❖ il completamento della prima fase di *Informatizzazione dei Piani Regolatori comunali*, in collaborazione con la Regione, che ha portato alla memorizzazione dei piani di tutti i 315 Comuni della Provincia.

*"...A questa pianificazione, che (seppur per singole porzioni comunali) è implicitamente passata al vaglio della Regione, ottenendone l'approvazione occorre fare riferimento.*

*Si tratta, ora, valutandone criticamente il contenuto (come si sta facendo attraverso gli "osservatori" e la mosaicatura dei Piani) di colmare lacune, carenze e incongruenze, incompletezze e vuoti di indicazione con correzioni di indicazioni e con introduzione di nuove scelte.*

*In questa fase di elaborazione, si evidenziano gli ambiti di autonomia operativa e di responsabilità dei Comuni, e si esplicano gli impegni di cooperazione e di corresponsabilità fra i due livelli istituzionali (attuandoli nella pratica prima ancora di definirli proceduralmente)...".*

Così facendo, il passaggio dalla Pianificazione locale alla Pianificazione territoriale (e la revisione critica che in parallelo quest'ultima esercita sulla Pianificazione locale), determina, pur in un tempo traslato, un rapporto dialettico e processuale tra i due livelli avviando un legame costruttivo con i Comuni, a partire dai loro Piani, ed evitando di introdurre dall'alto il nuovo livello di pianificazione.

*"...In quanto documento di riferimento basilare e primigenio, considerandolo informalmente il P.T. ZERO, da esso ha preso avvio l'elaborazione di quello che dovrà essere il primo formale Piano Territoriale Provinciale, indicato con P.T. UNO.*

Per altro, con il PTCP, questa dialettica e processuale relazione fra i due diversi livelli potrebbe essere ripetuta ogni qualvolta in uno di essi (territoriale o locale) verranno apportate modifiche influenti e competenti sull'altro. Dentro a questa logica, dunque, potrebbero essere definiti gli ambiti di decisione autonoma di un livello rispetto all'altro.

*"...È evidente, inoltre, che nel procedere della pianificazione si opererà unicamente con varianti (fosse anche di carattere generale) dei piani esistenti. Questa duplice natura (processualità e varianti) che la pianificazione nella nostra Regione sta' ora assumendo è quella a cui indirizzare il proseguire della Pianificazione Territoriale. Il continuo aggiornamento dell'uno e dell'altro livello di pianificazione li renderà tempestivi rispetto alle esigenze che di volta in volta si presenteranno..."*

**Piano della Sussidiarietà - Il caso della Provincia di Verona: "Raccordo progettuale fra livelli di pianificazione: Bottom Up e programmazione continua"<sup>82</sup>**

Verona e la sua Provincia sono interessate da tutti i livelli di pianificazione: dal livello internazionale a quello nazionale, interregionale, regionale (che hanno diversi gradi di specificazione progettuale), provinciale e locale (anch'essi più o meno approfonditi per settore tematico, proposte progettuali).

• i livelli di pianificazione internazionali e nazionali riguardano solitamente

<sup>82</sup> PTCP di Verona: documento preliminare.

le politiche infrastrutturali siano esse su ferro gomma od altre modalità ovvero sono significativamente importanti le politiche comunitarie per l'ambiente, la tutela dei biotopi e le politiche nazionali dei bacini idrici dei quali l'Adige ed il Po interessano gran parte del territorio provinciale. I rapporti con la pianificazione di livello sovraordinato sono tesi alla definizione ed al perfezionamento di politiche territoriali di livello internazionale, nazionale, interregionale. Dalle scelte promosse a questi livelli e dalla razionalità con cui esse verranno realizzate dipende non solo il ruolo ed il rango di Verona e Provincia ma anche la sostenibilità dello sviluppo, l'efficienza la competitività e l'equità territoriale del sistema veronese e dei sub sistemi provinciali.

- **il livello di pianificazione regionale** si esplica attraverso i piani di settore, i Piani d'Area, il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC), che interessa sia il sistema ambientale che quello insediativo/produttivo infrastrutturale del territorio veronese e definisce assieme alla legge urbanistica regionale (e ad altre Leggi) i compiti e le competenze del PTP.
- **il livello interprovinciale** per Verona è esplicitato istituzionalmente solo dal PTRC, mentre i rapporti interregionali-interprovinciali con le Province contermini di altre Regioni non sono istituzionalmente definiti se non da generici concetti.
- **il livello comunale** è esplicitato dalla pianificazione generale comunale (PRG).

Il principio di sussidiarietà del Piano della Provincia di Verona è applicato sia orizzontalmente (all'interno dell'Amministrazione provinciale) che rispetto ai livelli di pianificazione di livello superiore e subordinato. Praticamente il Piano si pone come strumento con il quale i contributi dei livelli subordinati possono perfezionarlo e a sua volta esso può perfezionare le definizioni progettuali dei livelli superiori, essendo il Piano un risultato di un processo di pianificazione di tipo "bottom up". Il Piano inoltre, al fine di adeguare la propria progettualità ai tempi ed alle evoluzioni causate sia da trasformazioni interne che esterne pone la "pianificazione/programmazione continua" quale metodo di auto-perfezionamento di efficienza/efficacia senza per questo rinunciare alla coerenza progettuale e strutturale definite dal sistema ambientale.

Il Piano della Provincia di Verona mette a punto uno schema strutturale che si distingue in sistemi olisticamente connessi: la matrice ambientale, la matrice della mobilità, la matrice insediativa; queste si coniugano fra loro con un rapporto orizzontale che definisce invarianti i temi contenuti nella prima cui le altre si riferiscono in base a criteri di efficienza, efficacia, sussidiarietà, qualità ed equità territoriale. Il Piano affida:

- **alle analisi e alle matrici**, l'identificazione di ambiti specifici di tutela; il rilievo di particolari condizioni di fragilità/vulnerabilità; la catalogazione di oggetti ed aree-ambiti di varia natura caratterizzanti i sub ambiti provinciali;
- **allo schema strutturale** di Piano ed **alle norme tecniche di attuazione**: l'indirizzo per la pianificazione di livello comunale; nonché la concertazione di politiche settoriali, interprovinciali ed in taluni casi contribuisce, perfeziona, indica, la compatibilità delle progettualità di livello sovraordinato;
- **alle schede progettuali** riferite allo schema strutturale di Piano la specificazione progettuale;
- **alla pianificazione di secondo livello** (tra cui i PSA o Piani degli Spazi Aperti), il perfezionamento dei tematismi di analisi connessi a fattori storico-paesistico-funzionali ed alle risorse endogene del territorio; la specificazione, attraverso la concertazione e la sussidiarietà delle politiche qualitative per le aree urbane rurali (parco Progetti).

- **agli approfondimenti gli studi tematici**, la creazione ed il perfezionamento delle conoscenze territoriali, delle proposte e delle politiche specifiche per le quali le progettualità non sono ancora giunte a maturazione;

#### **Scheda 1) Piani di secondo livello e bilanci**

La Provincia in attuazione del principio di sussidiarietà:

- ❖ promuove la formazione del Piano per la tutela delle acque superficiali e sotterranee;
- ❖ promuove la formazione del Piano degli Spazi Aperti;
- ❖ promuove la formazione del Piano di trasporto di bacino;
- ❖ promuove la formazione di approfondimenti o Piani di carattere logistico dei trasporti;
- ❖ promuove la formazione di Piani intercomunali per la riqualificazione degli assi interurbani;
- ❖ promuove l'accordo tra i Comuni per la formazione di Piani urbani del traffico;
- ❖ promuove, in concorso con i Comuni, la formazione di un bilancio insediativo relativo al settore residenziale;
- ❖ elabora, con il concorso delle Istituzioni interessate, Piani di settore per il servizio e la riorganizzazione dei servizi scolastici, della assistenza sanitaria, delle attrezzature sportive e dei parchi territoriali, ed altri servizi alla persona, alla produzione alla mobilità;
- ❖ promuove, in concorso con gli Enti locali e gli attori economici, sociali e culturali veronesi, la formazione di un bilancio insediativo relativo alla rete di aree produttive di rilievo strategico;
- ❖ promuove la formazione di un bilancio insediativo ed infrastrutturale relativo al settore turistico;
- ❖ promuove altresì la formazione di Piani turistici zonali.

#### **Scheda 2) Principali studi, approfondimenti, ricerche**

La Provincia in attuazione del principio di sussidiarietà:

- ❖ collabora alla definizione di metodologie unificate a livello regionale per la valutazione delle condizioni di rischio idrogeologico e provvede a definire le relative norme di tutela;
- ❖ promuove la formazione di una ricerca di base per la delineazione del quadro sismotettonico provinciale e delle accelerazioni di base per le principali litologie ricorrenti nei Comuni sismici;
- ❖ promuove l'esecuzione di un adeguato studio, da sviluppare con il concorso dell'Autorità di Bacino, dei Consorzi di Bonifica, e degli altri Enti preposti alla sicurezza idraulica, per la determinazione delle aree sottoposte a rischio idraulico;
- ❖ provvederà, in collaborazione con le Comunità montane territorialmente interessate, a studiare efficaci forme di controllo continuativo per prevenire ogni attività abusiva di spandimento e per verificare la corretta applicazione dei Piani di concimazione vigenti;
- ❖ promuove ed effettua, in collaborazione con l'ARPAV, indagini di dettaglio per verificare e dimensionare le scelte delle aree di prelievo per l'approvvigionamento idrico;
- ❖ provvederà, in sede di futuro aggiornamento del PTCP, all'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero di rifiuti;
- ❖ promuove, in concorso con i Comuni, la formazione di Piani Urbani del Traffico di scala sovracomunale;

- ❖ domanda alle Comunità montane il compito di dettare norme per la formulazione dei piani di assestamento dei boschi;
- ❖ collabora, anche finanziariamente, con i Comuni per la catalogazione degli elementi di valore naturalistico-ambientale, per l'ulteriore definizione delle emergenze ambientali, per l'avvio dei processi di rinaturalizzazione e per la definizione di politiche di sviluppo eco-compatibile;
- ❖ svilupperà le attività di ricerca tematica, volte alla caratterizzazione di tipi territoriali, alla definizione di più puntuali orientamenti per l'attività di recupero, per la predisposizione di abachi tipologici ed all'allestimento di itinerari e percorsi di fruizione dei centri storici;
- ❖ svilupperà le attività di ricerca tematica, volte alla caratterizzazione di tipi territoriali, alla definizione di orientamenti per l'attività di recupero dei beni storico-culturali;
- ❖ collabora, anche finanziariamente, con i Comuni per la catalogazione degli elementi caratterizzanti l'ambiente rurale, per la definizione delle emergenze ambientali, per l'avvio dei processi di rinaturalizzazione e per la definizione di politiche di sviluppo ecocompatibile.

**Piano della Concertazione - Il caso del Piano della Provincia di Grosseto: "Il processo di formazione del Piano"<sup>83</sup>**

La formazione del Piano della Provincia di Grosseto ha preso avvio nella primavera del 1995 con una fase specificamente dedicata, per l'intero territorio provinciale, allo sviluppo, all'interpretazione e alla restituzione delle conoscenze. Questa fase ha assicurato caratteri di sostanziale continuità con l'eredità dello Schema Strutturale (elaborato nel 1990), dal momento che buona parte del gruppo di lavoro che vi ha collaborato con i funzionari provinciali era stata a vario titolo coinvolta in quell'esperienza. Tale continuità del gruppo di lavoro, al variare delle diverse fasi della pianificazione provinciale (Schema Strutturale, indagini conoscitive e indirizzi programmatici del Piano, "progetto" del Piano della Provincia di Grosseto), ha dato al Piano la rara opportunità, da un lato, di non disperdere alcunché delle esperienze fatte, dall'altro, di potersi concentrare sulla soluzione di istanze sempre più specifiche e mature, dal momento che il quadro di riferimento generale era ormai chiaro e condiviso.

Il Piano della Provincia di Grosseto ha effettuato la scelta di non limitarsi, come ordinariamente è avvenuto, a adeguare un repertorio noto ai dettami delle formulazioni più recenti, bensì ha inteso che l'unica condizione per non perderne comunque i contenuti doveva essere quella di sviluppare fino a conseguenze inedite i principi e gli obiettivi che avevano ispirato i risultati più significativi.

La formazione del Piano della Provincia di Grosseto, se da un lato ha costituito adempimento ineludibile ai sensi di norme nazionali e regionali, dall'altro ha trovato un'intrinseca ragion d'essere nella domanda di coordinamento espressa dal quadro complessivo della pianificazione e programmazione locale, nonché dal dibattito che ne ha accompagnato e indirizzato l'evoluzione.

Inoltre, vi è da tener presente la peculiarità dell'approccio tenuto dai progettisti in relazione a una fase, che non sarebbe inopportuno definire storica, di rapida evoluzione del quadro normativo regionale e di intenso dibattito sul futuro assetto del sistema di pianificazione nazionale (e non solo). La L.r. n° 5 del 1995 ha introdotto un'innovazione senza precedenti nella concezione e nell'articolazione

<sup>83</sup> **PTCP di Grosseto:** delibera di approvazione n° 30 del 03/1999.

degli strumenti urbanistici alle varie scale. Sia per effetto di questa Legge, che a causa di altri fattori evolutivi, di ordine più generale, si sono affermate un po' ovunque un'inedita centralità del Piano provinciale, quale snodo fondamentale delle azioni di governo del territorio. Infine, a tutti i livelli e in tutti i settori dell'Amministrazione, ha acquistato sempre più rilievo ed unanimità di consensi il "principio di sussidiarietà".

Inoltre la disciplina urbanistica in generale attraversava un periodo di particolare fermento; la riflessione in atto incrociava tutte le diverse dimensioni operative fino ad investire la struttura stessa dello strumento urbanistico, a prescindere dalle scale di applicazione. In effetti, alla disillusione degli anni '80, sfociata all'atto pratico nella diffusione dei modelli deregolativi ha fatto riscontro all'inizio degli anni '90 una rinnovata domanda di Piano, inteso come quadro di riferimento flessibile ma autorevole per l'ottimizzazione di sinergie in un'ottica di "gioco a somma positiva". Questa domanda diffusa, accompagnata e rinfocolata dal contemporaneo propagarsi di nuove parole d'ordine ampiamente condivise (basti pensare all'onnipresente richiamo allo "sviluppo sostenibile"), ha innescato un po' ovunque uno sforzo di coniugare la snellezza e l'efficienza operativa degli approcci fondati su assunti, per così dire, "pessimistici" (razionalità limitata o incrementalismo) con le garanzie di congruenza e qualità complessiva già offerte dagli approcci "ottimistici" (razionalità assoluta o comunque forte). A sua volta questa tensione innovativa ha comportato, all'interno del dibattito disciplinare, sia una sensibile maturazione di problemi operativi in precedenza accantonati, sia un inedito approfondimento delle formulazioni concettuali. In particolare si è sviluppata una significativa messa a fuoco delle diverse matrici da cui si sviluppa la pianificazione nel suo complesso. Si è così venuta evidenziando la presenza di due modelli fondamentali di azione pianificatoria, talvolta posti in contrapposizione.

Il primo modello, corrispondente alla "**pianificazione ordinaria**", è caratterizzato da un approccio istituzionale di tipo dirigistico, da un rapporto tra conoscenza e azione di tipo sinottico o razional-comprensivo (si pianifica ed agisce solo in termini globali e solo quando si conosce tutto), da un principio operativo basato sulla verifica di conformità delle azioni alle previsioni.

Il secondo modello, corrispondente alla recente evoluzione dello **strategic planning**, riflette invece un approccio di tipo consensuale, fondato sulla concertazione; un rapporto conoscenza-azione ispirato ad assunti di razionalità limitata (si agisce quando si riesce a individuare una linea d'azione più promettente dell'inazione); un *modus operandi* mirato all'attivazione delle risorse disponibili e all'ottimizzazione della *performance* a prescindere dagli obiettivi di partenza.

Un'altra fertile distinzione si è rivelata quella fra "macrotrasformazioni", aventi carattere di eccezionalità e in quanto tali richiedenti procedure e valutazioni esaurienti, e "microtrasformazioni" a carattere ordinario, gestibili con procedimenti di tipo incrementalista.

Una tassonomia più sofisticata ha poi distinto nei contenuti del Piano urbanistico tre componenti di diversa natura: "strutturazione" (definizione e messa a fuoco degli assunti condivisi e dei criteri generali di comportamento), "regolazione" (indirizzo e controllo della attività di trasformazione), "progettazione-programmazione" (formulazione di ipotesi di intervento a carattere innovativo e loro attuazione).

A ciascuna di queste componenti corrispondono tendenzialmente diversi tipi di razionalità, diversi modelli operativi, diversi assunti istituzionali. In relazione a questa tassonomia il dibattito sull'evoluzione della forma del Piano ha portato ad

ipotizzare una riarticolazione dello strumentario vigente in una pluralità di strumenti reciprocamente autonomi (è questo, evidentemente, il caso della stessa L.r. n° 5 del 1995). Ancora in quest'ottica di ridefinizione e precisazione delle componenti del Piano, alcuni hanno infine posto un particolare accento sul ruolo operativo della semplice descrizione e interpretazione dell'esistente, sostenendo che questa, una volta condivisa e legittimata dalla collettività, possa servire sia come principio ordinatore delle microtrasformazioni che come parametro di valutazione delle macrotrasformazioni.

Orbene, di fronte a questo molteplice fermento, che posizione ha assunto il Piano della Provincia di Grosseto?

L'assunto è stato che un Piano che si fregi dell'epiteto "di coordinamento" non potesse esimersi dal tentativo di dar una qualche congruenza a queste istanze finora in sé distinte.

Come è stato attuato questo tentativo?

*"...anzitutto si è ritenuto che il modello "ordinario" e quello "strategico", anziché antagonisti, fossero in realtà da ritenersi complementari ai fini del governo delle trasformazioni in un'area vasta.*

*Si è dunque prescelto di contemperare i due approcci fin dalla prima stesura delle norme.*

*Riconoscendone peraltro la sostanziale eterogeneità, nonché l'autonoma legittimazione, si è dedicata una particolare cura a far sì che gli enunciati appartenenti all'una sfera (e le azioni conseguenti) fossero sempre chiaramente distinti da quelli inerenti l'altra. Vi sono quindi all'interno del Piano non pochi contenuti che si propongono come finalità primaria l'attivazione di procedure concertative e l'attivazione di risorse umane, istituzionali e finanziarie.*

*Nell'ambito di questa scelta di fondo si è poi trovato conveniente limitare il ricorso all'approccio "strategico" alla sola dimensione delle macrotrasformazioni, laddove l'approccio "ordinario" incrocia indifferentemente tutte le dimensioni operative del Piano e della sua gestione.*

*Inoltre la distinzione delle tre componenti -strutturazione, regolazione, progettazione-programmazione- è stata assunta come riferimento ineludibile per l'impostazione del sistema normativo del Piano. Anche in questo caso, gli enunciati con valore di "strutturazione" sono sempre rigorosamente distinti da quelli con valore di "regolazione" o "progettazione-programmazione", in modo da evitare ogni possibile interferenza reciproca sia in sede di gestione che di revisione dello strumento.*

*Ancora, incrociando questa tripartizione con la dicotomia "ordinario"- "strategico" si è scelto di strutturare l'intera dimensione "progettazione-programmazione" con i caratteri del modello strategico.*

*Ciò significa in particolare che, per quanto riguarda i contenuti programmatici, il Piano non si spinge mai a definire uno scenario conchiuso promettendone la realizzazione entro un certo limite temporale. Tutta l'attenzione è posta invece nella definizione dei soggetti, delle risorse e delle procedure più opportuni al conseguimento di ciascuno degli obiettivi di massima indicati. Obiettivi che a loro volta sono definiti in termini prestazionali e mai fisico-oggettuali.*

*Infine questo Piano ha sviluppato al massimo grado l'enfasi sulla componente "descrittiva" del Piano. L'intero dispositivo s'incentra sull'individuazione dell'identità territoriale, sia in termini complessivi che in termini di singoli sottosistemi.*

*I contenuti con valore di "strutturazione" costituiscono una sorta di "patto sociale" fatto di interpretazioni e attribuzioni di valore desunte da una lettura condivisa del territorio. Mentre i contenuti regolativi sono integralmente riconducibili a una*

*traduzione ed articolazione in termini di dettaglio normativo dell'interpretazione del territorio...".*

Le indagini condotte per la redazione del Piano della Provincia di Grosseto hanno assunto come punto di partenza la considerazione che la maggior parte dei Piani di area vasta scaturiti da un'analisi di struttura articolata secondo i grandi sistemi -ambientale, insediativo, produttivo e relazionale- hanno regolarmente costituito degli insuccessi. *"...a questa scala, infatti, ogni stima di fabbisogni, dimensionamento e zonizzazione tende a rivelarsi illusoria e fuorviante, mentre ciò che più conta è stabilire relazioni significative tra i caratteri del territorio e le pratiche sociali..."*.

Al fine di superare i limiti concettuali, è stato, pertanto, proposto un approccio affine a quello messo a punto nella esperienza internazionale di *strategic planning*.

*"...secondo questo approccio il primo passo, lungi dal comportare l'attivazione di un procedimento cognitivo a fondo perduto, è costituito dal cosiddetto "accordo iniziale", ovvero un tentativo di raggiungere un'intesa fra i diversi attori coinvolti in merito a temi e contenuti del processo decisionale. Ciò implica anche la necessità di definire anzitutto una base comune di nozioni e definizioni, che sia condivisa tanto dal progettista del Piano quanto da coloro che ne dovranno garantire la proficua attuazione. Solo in tal modo è possibile soddisfare uno dei requisiti più ardui per la pianificazione recente, ovverosia quello di far corrispondere le scelte di Piano alle esigenze di chi dovrà applicarle e/o recepirle. Nella fattispecie si è perseguito quest'obiettivo antepoendo ad ogni altra operazione cognitiva una serie di colloqui informativi con i rappresentanti dell'amministrazione provinciale e, soprattutto, di quelle locali. Nel corso di tali colloqui essi hanno da un lato "descritto" il proprio territorio selezionando i dati rilevanti in funzione del quadro culturale di riferimento, dall'altro hanno proposto una serie di temi, di desiderata, di questioni irrisolte che hanno fornito un preziosa informazione "dal basso" sull'articolazione complessiva della domanda sociale.*

*In questo modo si è compiuta anche un'altra operazione fondamentale per l'approccio strategic: la cosiddetta **stakeholder analysis**, ovverosia l'ascolto e il confronto fra le istanze e gli interessi della società locale al fine di selezionare, in riferimento ai temi dell'accordo iniziale", obiettivi e valori capaci di raccogliere ampie adesioni.*

*E' solo a seguito di questa fase di ascolto che l'approccio strategic prevede un vero e proprio approfondimento analitico. Il fine, però, non è quello di acquisire il maggior numero possibile di dati come nel procedimento sinottico, bensì quello di mettere a fuoco i punti di forza e di debolezza del territorio, le opportunità che gli si offrono e le minacce che vi incombono..."*.

Inoltre dal Piano della Provincia di Grosseto si evince che, in primo luogo, un Piano complesso e di ampia gittata come il P.T.C.P. non può esaurirsi nell'ottica immediatamente applicativa caratteristica dell'approccio *strategic* e, in secondo luogo, che l'acquisizione di conoscenze, in un territorio complessivamente ancora poco studiato come la Provincia di Grosseto, non deve limitarsi alle sole necessità del processo decisionale, ma deve costituire un patrimonio e un quadro di riferimento utile ad orientare sia la fase attuativa, sia ulteriori esercizi di pianificazione.

La progettazione del Piano è stata, quindi, portata avanti con una costante attenzione alle esigenze dell'imminente fase di gestione, e si è basata su assunti di continuità e circolarità del processo di pianificazione, nonché sulla specifica competenza del Piano provinciale quale atto di indirizzo e di coordinamento.

*“...Nell’ottica della funzionalità e circolarità il progetto di Piano ha perseguito una struttura che fosse sufficientemente elastica per recepire via via aggiornamenti e integrazioni che dovranno provenire sia da parte dei Comuni, sia da parte della Regione, sia da parte degli altri soggetti che disciplinano modalità di uso delle risorse con proprie competenze, sia infine e soprattutto, in relazione all’evolversi di intese e accordi messi in campo dalla legislazione per favorire azioni mirate...”.*

*“...in termini di contenuti si è puntato in primo luogo ad istituire una consapevolezza diffusa sui principi di ordine generale; poi a definire una serie di regole fondamentali di comportamento che i Comuni dovranno sostanziare in forma di previsioni cogenti nei propri strumenti urbanistici comunali; infine a promuovere alcune azioni strategiche, ispirate a criteri rigidamente realistici, da compiersi attraverso la concertazione dei diversi soggetti che operano sul territorio...”.*

Ma in quale modo il P.T.C.P. ha fornito un contributo specifico all’evoluzione del modello di sviluppo locale?

Il Piano della Provincia di Grosseto ha cercato di costruire un quadro di riferimento globale per l’indirizzo delle azioni per il governo del territorio in relazione alle questioni più urgenti e rilevanti. A tal fine il Piano ha tentato di fare il punto su molte delle elaborazioni in corso da parte della Provincia, trovandone la giusta collocazione in un quadro unitario: studi, ricerche, documentazioni in continuo sviluppo sono divenute in parte componenti inscindibili della normativa, in parte documenti di supporto. Da tutto questo, mediante processi di integrazione e messa in rete, è stato ricavato un insieme organico e per certi versi fortemente innovativo, dal momento che la moltiplicazione delle relazioni da un lato, e la ricerca di congruenza, dall’altro, hanno comportato non poche ridefinizioni del tutto come delle parti. Da tale insieme è stato infine desunto uno “scenario”, o meglio, come nella recente esperienza di pianificazione nordamericana, una “visione” finalizzata alla definizione di politiche settoriali ed azioni strategiche, da promuovere anche con il concorso dei soggetti esterni e il sostegno regionale, nazionale e comunitario.

**Piano degli Indirizzi - Il caso del Piano della Provincia di Cremona: “Le valenze e i caratteri del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale”<sup>84</sup>**

Alla luce delle competenze conferite dalla Regione Lombardia alle Province, il PTCP costituisce uno strumento di grande importanza per governare i fenomeni di trasformazione territoriale e per coordinare e orientare gli strumenti urbanistici e i piani di settore. A tal fine il Piano della Provincia di Cremona ha adottato un approccio che non si caratterizza per la semplice adozione di provvedimenti vincolistici -poiché tali dispositivi hanno efficacia soprattutto nelle politiche di conservazione delle risorse, mentre nella gestione delle trasformazioni e dello sviluppo insediativo essi rischiano di limitarne le potenzialità positive- ma per la continua ricerca di una più elevata qualità degli interventi, la quale è strettamente connessa alla cultura diffusa di amministratori, progettisti, operatori economici e associazioni.

*“...si è pertanto predisposto un insieme di proposte guida aperte ad integrazioni e modifiche successive ed estese a tutto il territorio provinciale, le quali sono formulate sotto forma di direttive e di indirizzi di politica territoriale rivolti a una*

<sup>84</sup> **PTCP di Cremona:** delibera di approvazione n° 95 del 09/07/2003.

*pluralità di soggetti pubblici e privati...”.*

*“...**Gli indirizzi** del PTCP costituiscono il quadro di orientamento per le azioni dei soggetti pubblici e privati e riguardano:*

- ❖ la localizzazione delle funzioni di eccellenza e/o di particolare rilevanza economica e sociale in rapporto all'ordinamento delle polarità urbane;*
- ❖ le priorità di scelta e i criteri di realizzazione delle reti infrastrutturali e delle modalità di trasporto;*
- ❖ i criteri di espansione degli insediamenti urbani e dei centri edificati;*
- ❖ la valorizzazione del sistema paesistico-ambientale;*
- ❖ i riferimenti per le Aree di coordinamento intercomunale;*
- ❖ le priorità per la redazione dei Piani territoriali d'area e dei Progetti strategici.*

***Le direttive** identificano le modalità di coordinamento delle azioni dei soggetti pubblici e privati verso le finalità del PTCP e si riferiscono anche agli strumenti per la gestione e per l'attuazione del PTCP. Esse si articolano nelle seguenti procedure:*

- ❖ procedure per il recepimento e l'adeguamento delle indicazioni e degli indirizzi dei Piani extra-provinciali;*
- ❖ procedure per la gestione del PTCP rispetto sia alla sua attuazione, sia alle scelte dei piani provinciali di settore;*
- ❖ procedure per la formazione, la verifica ed il coordinamento dei PRG.*

***Le indicazioni per lo sviluppo insediativo** costituiscono dei riferimenti puntuali, individuati sulla base di specifici criteri di valutazione e delle conoscenze disponibili, rispetto cui i soggetti pubblici e privati interessati dovranno confrontarsi. I criteri di valutazione si articolano sulla base dei seguenti fattori:*

- ❖ urbanistico-territoriali, che comprendono gli indicatori e i parametri insediativi che i Comuni, singolarmente o aggregati, adottano o che considerano sia per le nuove scelte insediative, sia per rivedere eventuali previsioni non coerenti con gli indirizzi del PTCP;*
- ❖ paesistico-ambientali, che riguardano i criteri che i Comuni, singolarmente o aggregati, adottano al fine di orientare le trasformazioni del paesaggio e dell'ambiente verso condizioni di maggiore qualità.*

***Le prescrizioni di tutela** interessano le risorse paesistico-ambientali non negoziabili perché di rilevante qualità fisico-naturale, estetica o storico-culturale, mentre le **prescrizioni di salvaguardia** riguardano le parti di territorio soggette a rischi naturali o tecnologici o che consentono il mantenimento della funzionalità nel tempo delle infrastrutture esistenti o in quanto in esse è prevista la realizzazione d'interventi d'interesse sovracomunale...”.*

La ricerca di una sistematica verifica delle scelte ha portato a strutturare il Piano su di un sistema aperto di conoscenze da cui far conseguire, rispetto agli obiettivi e alle prestazioni da raggiungere, gli indirizzi, le alternative di intervento e le prescrizioni per i diversi livelli e atti di governo del territorio. Tale sistema permette di valutare e motivare le politiche e le specifiche scelte d'intervento, e si configura anche come uno strumento per il supporto alle decisioni e per la loro verifica ex-ante ed ex-post rispetto agli obiettivi da raggiungere.

Il Piano della Provincia di Cremona si configura quindi, da un lato, come un **“processo di governo”** per gradi e passaggi successivi, non necessariamente lineari e univoci, rispetto sia ai livelli decisionali che ai contenuti e agli approfondimenti tematici e di area (esso è così sottoposto a verifiche continue, poiché ogni sua attuazione produce nuove informazioni e nuove indicazioni, e quindi necessita di una struttura depositaria dell'insieme delle conoscenze, di un sistema di gestione dell'informazione e di procedure per la partecipazione alle

scelte). Dall'altro, esso si configura sia come un **“progetto forte”**, che identifica gli obiettivi e le regole di lungo termine cui poter riferire, e anche anticipare, gli interventi non eludibili in attesa dei tempi lunghi del Piano, sia come **“strumento”** che, nella sua forma classica di progetto che diventa norma, opera una semplificazione rispetto alla molteplicità delle domande sociali e assume il ruolo di interfaccia operativa fra le possibili alternative localizzative e dimensionali.

*“...Al riguardo, il Piano consente di configurare un quadro d'insieme delle politiche territoriali, ambientali e paesistiche, che tiene conto delle indicazioni e delle scelte di livello sovraprovinciale, provinciale e comunale.*

*L'intenzione che sottende questo PTCP è che esso diventi sede di confronto e di continua verifica degli obiettivi individuati e che pertanto esso non deve diventare il piano di una amministrazione anche se i progetti del PTCP possono connotare in modo forte sia le scelte formali dei progettisti, sia le priorità di ciascuna Amministrazione...”.*

L'obiettivo strategico che guida la costruzione e la gestione del Piano è la ricerca di uno sviluppo sostenibile, inteso come efficienza economica e insediativa, equità sociale ed elevata qualità ambientale, valutabile sulla base delle prestazioni raggiunte nelle specifiche situazioni territoriali e urbane e conseguibile con il contributo di strumenti di tipo urbanistico e di pianificazione settoriale.

*“...a tale obiettivo deve essere ricondotto l'insieme delle azioni amministrative, siano esse di diretto impatto sugli usi del suolo, quali le scelte generali di localizzazione insediativa, siano esse di impatto cumulativo, quali alcune scelte localizzative di grandi funzioni, siano esse di impatto differito, quali le scelte sul sistema delle relazioni infrastrutturali e dei servizi per la mobilità, siano esse di carattere economico quali le politiche tariffarie...”.*

*“...l'attuazione degli indirizzi e delle indicazioni del PTCP si appoggia ad un insieme di strumenti che trovano riferimento in una pluralità di competenze.*

*Da una parte vi sono gli strumenti previsti dal PTCP stesso, quali i Piani territoriali d'area, i Progetti strategici e i Piani provinciali di settore non previsti da Leggi nazionali o regionali.*

*I primi vengono utilizzati per l'approfondimento degli indirizzi del PTCP in specifici ambiti territoriali, mentre i secondi vengono utilizzati per il corretto inserimento dei grandi interventi di interesse provinciale o sovra-provinciale.*

*Dall'altra vi sono gli strumenti previsti dalla legislazione vigente che, nel rispetto delle specifiche competenze, dovranno diventare tra loro coerenti ed entrare in sinergia con le politiche territoriali del PTCP. Questi sono i Piani provinciali di settore previsti da Leggi nazionali o regionali, i Piani urbanistici comunali e i Piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali.*

*Infine la Provincia, i Comuni e gli altri soggetti pubblici e i soggetti privati potranno avvalersi di strumenti di carattere giuridico, quali i Protocolli di Intesa e gli Accordi di programma, allo scopo di orientare l'attuazione delle politiche diffuse in modo coerente con gli indirizzi del PTCP...”.*

### **Piano delle Strategie - Il caso del Piano della Provincia di Venezia: "Verso forme di pianificazione strategica"<sup>85</sup>**

Al PTCP è stato affidato il compito culturale, non facile, di rappresentazione della società locale attraverso valori che essa non sempre riesce tuttavia a cogliere, perlomeno nella rappresentanza istituzionale espressa nel Governo dell'Amministrazione locale.

La forma che il Piano della Provincia di Venezia ha assunto nel tenere conto delle esigenze e delle prospettive locali è la seguente:

- ❖ uno scenario strategico di riferimento per l'intero territorio provinciale;
- ❖ l'indicazione di una serie di progetti strategici in attuazione del Piano;
- ❖ un impianto normativo che introduce procedure innovative di concertazione, limita le prescrizioni, richiama le direttive, prevede il coinvolgimento dei Comuni nella gestione delle aree protette e anche in altre materie di interesse sovralocale.

L'obiettivo generale che il Piano ha fatto proprio è il raggiungimento di una sostenibilità ambientale e sociale per l'intero territorio provinciale, ovvero di forme di sviluppo che salvaguardino e aumentino le risorse naturali e sociali, le identità specifiche dell'area.

In un'epoca di globalizzazione e di crescente competizione promuovere la sostenibilità, per il Piano della Provincia di Venezia, significa innanzitutto rafforzare identità e peculiarità locali, valori indispensabili per collocarsi sul mercato offrendo prodotti difficilmente soggetti alla concorrenza mondiale.

Costruire 'Sistemi Locali' è indispensabile per competere con continuità al cambiare delle congiunture.

Ma come viene perseguita la sostenibilità all'interno del Piano?

*"... la scelta fatta dal Piano della Provincia di Venezia è stata quella di promuovere, in luogo del controllo e del vincolo, nuovi strumenti di concertazione quali forme di auto-controllo fra soggetti locali nel momento della decisione..."*

Il Piano della Provincia di Venezia individua, a tal fine, le Conferenze d'area come interlocutore centrale del processo di pianificazione e l'allargamento permanente delle stesse ai principali soggetti sociali.

*"...la forma giuridica di un 'forum di questo tipo è tutta da sperimentare rispetto alle peculiarità problematiche, territoriali e sociali di ogni area. Nelle esperienze più avanzate essa non si configura tuttavia come una nuova istituzione di diritto pubblico, ma è piuttosto un'associazione che ha il ruolo di orientare le scelte degli attori pubblici e privati secondo strategie condivise e di promuovere gli istituti operativi (agenzie di sviluppo locale) per favorire la formazione dei "Sistemi territoriali locali" attraverso la gestione di progetti strategici..."*

*"...questa forma del Piano ne esalta gli aspetti processuali in una duplice direzione:*

- ❖ *sia per attivare, attraverso i progetti, gli istituti locali di cui sopra;*
- ❖ *sia nel proporre come esito del Piano non solo un sistema di indirizzi, norme, vincoli, ma l'indicazione di una serie di progetti concreti di prioritaria importanza.*

*In questo modo il Piano si "conclude" con l'avvio di un processo complesso di azioni che, per ogni progetto, attivano un sistema di attori pertinenti, locali e sovralocali..."*

<sup>85</sup> PTCP di Venezia: delibera di adozione del 17/02/1999.

Il Piano della Provincia di Venezia inizia dunque realmente con la sua conclusione formale, fornendo oltre allo scenario strategico di riferimento e alle norme di attuazione l'indicazione di una serie di progetti specifici rilevanti per la sua realizzazione, comprensiva degli attori locali e i contributi istituzionali e finanziari extralocali necessari ad attuarli. Il Piano acquisisce in questo modo una continuità di processo che consente di sottoporre a verifica lo scenario strategico nel corso dell'attuazione dei progetti ed eventualmente di correggerlo. Ogni progetto ha un'area ottimale di riferimento (geometria variabile) e un sistema di attori interno ed esterno alla Provincia, da attivare in un istituto temporaneo (conferenza, patto territoriale, accordo, agenzia, consorzio, ecc).

*“...il progetto a valenza strategica è generalmente un progetto a carattere integrato multidisciplinare e multisettoriale, nel quale grande spazio è affidato alle sinergie virtuose fra azioni settoriali; ciò comporta il superamento della pianificazione di settore e una forte disponibilità degli assessorati (a livello provinciale, ma anche regionale e comunale) a creare coordinamenti ad hoc per la elaborazione e la gestione di ogni progetto...”.*

Per facilitare la procedura di verifica delle singole nuove azioni, ma anche per aiutare la costruzione di uno scenario strategico dinamico e sostenibile nel significato più ampio di questo termine, è previsto l'impiego e il perfezionamento di un “modello di valutazione polivalente”, sorta di “metaprogetto” fra i progetti strategici proposti. La costruzione e l'impiego di un modello di valutazione polivalente va nella direzione di concepire il processo di pianificazione strategica come una guida intelligente di azioni settoriali e puntuali in atto nel territorio, siano esse politiche ovvero opere: denotando e valorizzando le energie positive esistenti sul territorio (che vanno nella direzione dello scenario strategico fatto proprio dalle Conferenze d'area allargate), contenendo azioni non dannose, convertendo azioni dannose. In ogni caso è dunque necessario un apparato conoscitivo (un archivio dei progetti e delle azioni in atto sull'area del progetto, istituzionali e non) che consenta l'attività di valutazione e, caso per caso, di valorizzazione, correzione, integrazione.

*“...l'obiettivo assunto non deve essere quello di limitare i danni dei progetti e delle politiche, ma di selezionare progetti e politiche che contribuiscano all'aumento della qualità territoriale e ambientale. Se la sostenibilità dello sviluppo dipende dall'equilibrio e dalle sinergie fra trasformazioni economiche, territoriali, ambientali, sociali per incrementare il patrimonio territoriale, è proprio sulle relazioni intersettoriali che si deve cercare la coerenza delle singole azioni...”.*

La costruzione di un modello di valutazione polivalente di politiche, Piani e progetti riferito all'area di ogni progetto strategico costituisce un elemento rilevante della metodologia di pianificazione proposta dal Piano della Provincia di Venezia: in questo quadro la valutazione (che significa attribuire ad un progetto o a un Piano caratteristiche di qualità o di criticità) diviene intrinsecamente legata alla decisione e all'azione progettuale, rendendo esplicite e verificabili le scelte progettuali rispetto a criteri di ottimizzazione dell'impatto sul sistema territoriale locale.

*“...La costruzione del modello valutativo dovrà tener conto dell'evoluzione in atto in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), sia per quanto riguarda le tecniche di confronto fra i singoli progetti, sia per quanto concerne il ruolo sempre più pregnante della cosiddetta ‘VIA Strategica’ (Strategic Environmental Assessment, SEA), d'altra parte già prefigurata nella Direttiva Europea in materia (3 marzo 1977), in cui si fa riferimento a due criteri chiave: “**qualità e capacità di rigenerazione delle risorse**” e “**capacità di carico dell'ambiente naturale**”,*

*che introducono le condizioni generali, i prerequisiti della sostenibilità dell'insediamento antropico e aprono la strada al superamento di valutazioni settoriali, verso valutazioni ambientali integrate.*

*In particolare per quanto riguarda il primo criterio, "qualità e capacità di rigenerazione delle risorse", va notato che la "qualità" delle risorse naturali è un termine che prescinde dal loro valore economico e combina caratteri peculiari (rarietà, naturalità, valore paesistico, ecc.) che indicano limiti all'azione antropica per l'autoriproducibilità dell'insediamento.*

*La "capacità di rigenerazione" indica le condizioni di superamento del degrado per via naturale o per azioni dell'uomo: in questo caso si parla di rigenerazione attiva ovvero di "neoecosistemi" alla costruzione dei quali concorrono azioni relative ai diversi settori: urbanistico, ambientale, produttivo, energetico, ecc.; azioni che dovrebbero conferire il connotato di economicità all'azione di riqualificazione ambientale (nature restoration). Di qui il carattere necessariamente integrato della valutazione dei singoli progetti che devono essere valutati non solo per la minimizzazione dell'impatto ambientale, ma per le funzioni positive che debbono assumere nel processo di risanamento e nella costruzione di neoecosistemi dotati di qualità e capacità di rigenerazione delle risorse. In questa visione si passa dunque da una concezione della valutazione ex post (che non interagisce con le scelte e con i modelli insediativi nei diversi settori che contribuiscono a formarli, e che valuta i progetti rispetto alla diminuzione del carico antropico sull'ambiente) ad una concezione della valutazione che ricerca nelle azioni dei vari settori regole virtuose cooperanti alla riqualificazione ambientale...".*

### 1.3 Considerazioni conclusive

I ragionamenti sopra esposti portano a delineare le condizioni da garantire e gli elementi di innovazione e di continuità rispetto alle esperienze finora compiute che possono costituire i punti qualificanti delle presenti "linee guida".

L'esame comparato delle esperienze più significative di pianificazione provinciale consente di indicare tre funzioni essenziali cui la pianificazione territoriale provinciale ha adempiuto:

- ◆ **una prima funzione può essere definita strategica.** Si è trattato di delineare le grandi scelte sul territorio, il disegno del futuro cui la Provincia vuole tendere, le grandi opzioni (in materia di organizzazione dello spazio e del rapporto tra spazio e società) sulle quali essa vuole indirizzare le energie della società. È una funzione che richiama i concetti di "futuro", di "comunicazione" e di "consenso";

- ◆ **una seconda funzione può essere definita di autocoordinamento.** Si è trattato di rendere esplicite a priori, e di rappresentare sul territorio, le scelte proprie delle competenze provinciali: in modo che ciascuno può misurarne la coerenza e valutarne l'efficacia;

- ◆ **una terza funzione può essere definita di indirizzo.** Si è trattato di indirizzare, mediante la definizione di opportune norme, le decisioni degli Enti sott'ordinati al fine di garantire la coerenza tra le scelte dei diversi Enti e la loro riconduzione a finalità d'interesse generale.

Come sostiene Avarello, "...bisognerebbe forse prendere la parte migliore di tutti i Piani e recuperare indirizzi e contenuti di come dovrebbe essere una pianificazione provinciale..."<sup>86</sup>

Innanzitutto dai Piani è emerso che costituiscono condizioni necessarie per elaborare un PTCP, capace di qualificarsi come un efficace strumento per l'Amministrazione provinciale, un:

- **solido apparato analitico**, per suffragare le scelte del Piano e per comunicarle agli altri soggetti coinvolti;
- **ufficio di Piano stabile e collaudato**, per raccogliere le informazioni in possesso degli Enti locali, per dialogare con i Comuni nella fase di specificazione delle direttive di Piano e per procedere alla fase di gestione e di successiva traduzione del Piano in progetti specifici ad una scala più dettagliata;
- **sistema informativo territoriale (SIT)** continuamente alimentato e interrogato, per organizzare i dati necessari per la costruzione del Piano e per provvedere ad un loro costante aggiornamento.

Secondariamente, è emerso che per garantire le condizioni appena descritte è necessario che il lavoro da compiere sia strutturato nel seguente modo:

- avviando la costruzione –contestualmente alla redazione del PTCP– di un SIT dedicato alla pianificazione e consolidando la struttura tecnica che dovrà occuparsi della sua gestione e implementazione;
- assorbendo nel PTCP le indicazioni di natura programmatica al fine di esplicitare l'intero spettro di azioni che devono essere promosse dalla Provincia per raggiungere gli obiettivi fissati;
- definendo -per le diverse parti del territorio- che cosa si deve fare (per valorizzare, ripristinare, ricostruire, restaurare), che cosa si può fare (perché è compatibile, o almeno non contraddittorio, con l'esigenza della tutela), e che cosa non si può fare (perché in contrasto con tale esigenza);
- distinguendo conseguentemente, in modo facilmente comprensibile, le regole, le direttive alla pianificazione comunale, le proposte di intervento e le diverse azioni (di controllo, di indirizzo, di promozione, di progettazione) che devono essere compiute dalla Provincia;
- definendo un set di indicatori che consentano –con l'ausilio dei dati e degli strumenti previsti nel SIT- il monitoraggio dell'efficacia, nel tempo, delle soluzioni proposte e la loro eventuale correzione laddove sia necessario aggiornare o modificare il Piano.

Quindi, una volta inteso quale può essere il ruolo della Provincia e quali innovazioni di metodo sono da auspicare, ci si deve inevitabilmente soffermare su quattro questioni di particolare rilevanza per il PTCP:

- ❖ l'individuazione delle identità dei luoghi, ovvero le peculiarità e le potenzialità dei diversi "Sistemi locali" -rappresentazione e interpretazione degli assetti e dei processi territoriali che ne sono all'origine- come pre-condizione culturale delle prospettive di trasformazione;
- ❖ l'individuazione delle prospettive di trasformazione come valutazione delle opportunità di natura economico-sociale in rapporto alle risorse locali e alle reti che connettono i "Sistemi locali" ad ambiti più vasti;
- ❖ la costruzione del modello di "sviluppo locale sostenibile" come incrocio delle prospettive di trasformazione con il "milieu locale"<sup>87</sup>;

<sup>86</sup> Avarello P., (2002), *Strumenti della pianificazione provinciale*, in Urbanistica Dossier-Supplemento al n° 186 di Urbanistica Informazioni, Roma, p.14.

❖ la costruzione di un GIS locale come pre-condizione per l'implementazione e il monitoraggio del processo avviato.

Le quattro questioni sopra evidenziate risultano necessarie se si vuole contrastare la "concezione mercaticistica" dello sviluppo insita in alcuni pianificatori, i quali ritenendo che il Piano debba, prevalentemente o esclusivamente, fornire una cornice (possibilmente poco dettagliata e vincolante) alle iniziative dei proprietari immobiliari -nella convinzione che il loro supposto dinamismo imprenditoriale sia la chiave per lo sviluppo urbano e territoriale- lasciano, esclusivamente, a questi ultimi l'iniziativa.

I PTCP, quindi, muovendosi dall'assunto che:

❖ l'ambiente costituisce, nel suo complesso, una forma di "capitale fisso sociale";

❖ ogni parte del territorio costituisce una porzione significativa di tale capitale;

devono esplicitare i propri indirizzi basandosi su 2 concetti fondamentali:

❖ chiunque interviene sul territorio è investito dalla collettività del dovere di mantenerne o incrementarne il valore complessivo;

❖ l'adempimento di tale dovere deve essere perseguito nelle forme compatibili con il governo del territorio preesistente.

In considerazione di questo ruolo di alta responsabilità, conseguente a una sorta di delega collettiva, i PTCP, devono dare il giusto spazio a "valori" come equità, qualità, identità e bellezza. Questi ultimi non devono determinare solo le "precondizioni" per le trasformazioni, ma devono costituire i "cardini" di un progetto di assetto territoriale.

In un'ottica così definita, scopo generale dei PTCP deve essere quello di attribuire ad ogni parte del territorio potenzialità insediative atte a garantire la migliore valorizzazione ed il più efficace presidio ambientale, contenendo al massimo il consumo di suolo e l'impianto di attività ed edifici incongrui rispetto al contesto.

Di conseguenza, scopo specifico dei PTCP deve essere quello di valorizzare il patrimonio naturale, storico e culturale che conferisce qualità e identità al territorio e alle diverse parti in cui questo si articola e si differenzia.

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi sopra elencati un ruolo nodale deve essere attribuito all'azione di governo degli spazi rurali.

Infatti, in alcuni casi, è possibile riconoscere agli spazi rurali un ruolo fondamentale nell'attribuzione di principale fattore dell'identità territoriale, in termini di storia, cultura, struttura territoriale ed economica, qualità paesistica e attrattiva turistica.

A tal fine si rende necessario promuovere una pianificazione strategica, basata su una nuova visione di questi spazi, che ne sappia evidenziare la struttura, il tessuto, il contenuto di memoria, il valore ecologico e le potenzialità per la qualità ambientale e il benessere dei cittadini.

Nella città sostenibile, il tessuto agricolo deve essere considerato di pari valore del tessuto costruito e ogni sua irreversibile trasformazione, deve essere

---

<sup>87</sup> Governa F., (1997), *Il Milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Franco Angeli, Milano, pp.35-38 "...milieu... costituisce contemporaneamente il fondamento locale e territoriale di una specifica identità collettiva, ma anche l'insieme delle risorse e delle potenzialità endogene dello sviluppo... Il milieu denota quindi l'identità di ogni sistema territoriale come carattere specifico di un certo luogo, ma anche come capacità auto-organizzativa dello stesso. Esso costituisce una sorta di "codice genetico" delle differenti realtà territoriali che, evidenziando potenzialità evolutive e qualità emergenti, riferisce dello specifico grado di organizzazione interna raggiunto o raggiungibile dai diversi sistemi locali...".

valutata per l'impatto ambientale che essa produce e che il sistema economico tende a sottostimare.

In sintesi, i PTCP devono porre in evidenza le pressioni e gli impatti che lo sviluppo edilizio ed infrastrutturale possono esercitare sugli spazi rurali e devono individuare mitigazioni e compensazioni atte a restaurare, migliorare e innovare il paesaggio rurale, anche attraverso una loro espansione economica, che veda come protagoniste le aziende agricole<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> In linea con le indicazioni dell'art.1 del D.Lgs n° 228 del 2001, "...è imprenditore agricolo che esercita ... ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale..."

## APPENDICE 2.1 - Lo stato di attuazione della pianificazione provinciale<sup>89</sup>

ITALIA SETTENTRIONALE				
REGIONE	PROVINCIA	SITO INTERNET	STATO DEL PIANO	DELIBERA
<b>PIEMONTE</b>	Alessandria	www.provincia.alessandria.it	approvato	n° 223-5714 del 02/2002
	Asti	www.provincia.asti.it	approvato	n° 384-28589 del 10/2004
	Biella	www.provincia.biella.it/	adottato	n° 30 del 04/2004
	Cuneo	www.provincia.cuneo.it	.....	
	Novara	www.provincia.novara.it	approvato	n° 383-28587 del 2004
	Torino	www.provincia.torino.it	approvato	n° 291-26243 del 08/2003
	Verbano Cusio Ossola	www.provincia.verbania.it	elaborato Preliminare	1999
	Vercelli	www.provincia.vercelli.it	approvato Schema di revisione/integrazione	n° 3579 del 07/2004
<b>LOMBARDIA</b>	Bergamo	www.provincia.bergamo.it	approvato	n° 40 del 04/2004
	Brescia	www.provincia.brescia.it	approvato	n° 22 del 04/2004
	Como	www.provincia.como.it		
	Cremona	www.provincia.cremona.it	approvato	n°95 del 07/2003
	Lecco	www.provincia.lecco.it	approvato	n° 16 del 2004
	Lodi	www.provincia.lodi.it	.....	
	Mantova	www.provincia.mantova.it	approvato	n° 61 del 11/2002
	Milano	www.provincia.milano.it	approvato	n° 55 del 10/2003
	Pavia	www.provincia.pv.it	approvato il Preliminare	1998
	Sondrio	www.provincia.so.it	approvato il Preliminare	1999

<sup>89</sup> Aggiornato al 05/08/2005

**LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE**

	Varese	www.provincia.va.it	approvato Documento strategico	n° 20 del 04/2005
<b>VALLE D'AOSTA</b>	Aosta	www.provincia.aosta.it		
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	Bolzano	www.provincia.bz.it		
	Trento	www.provincia.trento.it	approvato Preliminare Variante	n° 2187 del 09/2004
<b>VENETO</b>	Belluno	www.provincia.belluno.it		
	Padova	www.provincia.padova.it	adottato Variante	n°25 del 2004
	Rovigo	www.provincia.rovigo.it	approvato il preliminare	1995
	Treviso	www.provincia.treviso.it	adottato Preliminare	2005
	Venezia	www.provincia.venezia.it	adottato	1999
	Verona	www.provincia.verona.it	fase di redazione	
	Vicenza	www.provincia.vicenza.it	adottato	n° 36 del 05/1998
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	Gorizia	www.provincia.gorizia.it		
	Pordenone	www.provincia.pordenone.it		
	Trieste	www.provincia.trieste.it		
	Udine	www.provincia.udine.it		
	Genova	www.provincia.genova.it	approvato	n° 1 del 01/2002
<b>LIGURIA</b>	Imperia	www.provincia.imperia.it	adottato	n° 97 del 12/2003
	La Spezia	www.provincia.sp.it	adottato	n° 32 del 03/2002
	Savona	www.provincia.savona.it	Adottato Preliminare	n° 24 del 06/2003

<b>ITALIA CENTRALE</b>				
<b>REGIONE</b>	<b>PROVINCIA</b>	<b>SITO INTERNET</b>	<b>STATO DEL PIANO</b>	<b>DELIBERA</b>
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	Bologna	www.provincia.bologna.it	approvato	n° 19 del 03/2004
	Ferrara	www.provincia.ferrara.it	approvato	n° 20 del 1997
	Forlì	www.delfo.forli-cesena.it	approvato	n° 1595 del 2001
	Modena	www.provincia.modena.it	approvato	n° 2489 del 1999
	Parma	www.provincia.parma.it	approvato	2003

**LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE**

	Piacenza	www.provincia.pc.it	approvato Variante	n° 109 del 12/2004
	Ravenna	www.racine.ra.it/provincia	approvato Variante	n° 2663 del 12/2001
	Reggio Emilia	www.provincia.re.it	approvato	n° 769 del 05/1999
	Rimini	www.provincia.rimini.it	approvato Variante	n° 2377 del 11/2001
<b>TOSCANA</b>	Arezzo	www.provincia.arezzo.it	approvato	2000
	Firenze	www.provincia.firenze.it	approvato	n° 94 del 1998
	Grosseto	www.provincia.grosseto.it	approvato	n° 30 del 1999
	Livorno	www.provincia.livorno.it	approvato	1998
	Lucca	www.provincia.lucca.it		n° 189 del 01/2000
	Massa Carrara	www.provincia.ms.it	approvato Variante	n°47°/2003 del 10/2003
	Pisa	www.provincia.pisa.it	approvato	1998
	Pistoia	www.provincia.pistoia.it	approvato	n° 317 del 12/2002
	Prato	www.provincia.prato.it	approvato	n° 116 del 12/2003
	Siena	www.provincia.siena.it	approvato	n° 109 del 2000
<b>UMBRIA</b>	Perugia	www.provincia.perugia.it	adottato/ in redazione la Variante	n° 102 del 2001
	Terni	www.provincia.terni.it	approvato	n° 133 del 08/2004
<b>MARCHE</b>	Ancona	www.provincia.ancona.it	Approvato lo Schema di Piano	n° 117 del 07/2003
	Ascoli Piceno	www.provincia.ap.it	adottato Schema di Piano	n° 23 del 1999
	Macerata	www.provincia.macerata.it	presentato il Piano per approvazione	1998
	Pesaro e Urbino	www.provincia.ps.it	approvato	n° 109 del 2000
<b>LAZIO</b>	Frosinone	www.provincia.fr.it	adottato Preliminare	n° 07 del 03/2003
	Latina	www.provincia.latina.it	approvato Preliminare	n° 52 del 2003
	Rieti	www.provinciarieti.it	fase di redazione	
	Roma	www.provincia.roma.it	adottato Documento di Indirizzi	n° 138 del 2001
	Viterbo	www.provincia.vt.it		
<b>ABRUZZO</b>	Chieti	www.provincia.chieti.it	approvato	2002
	L'Aquila	www.provincia.laquila.it		
	Pescara	www.provincia.pescara.it	fase di redazione	

**LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE**

	Teramo	www.provincia.teramo.it	approvato	n° 20 del 03/2001
<b>MOLISE</b>	Campobasso	www.provincia.campobasso.it		
	Isernia	www.provincia.isernia.it		

<b>ITALIA MERIDIONALE</b>				
<b>REGIONE</b>	<b>PROVINCIA</b>	<b>SITO INTERNET</b>	<b>STATO DEL PIANO</b>	<b>DELIBERA</b>
<b>CAMPANIA</b>	Avellino	www.provincia.avellino.it	redatto Preliminare	
	Benevento	www.provincia.benevento.it	adottato	2004
	Caserta	www.provincia.caserta.it	redatto Preliminare	
	Napoli	www.provincia.napoli.it	adottato	n° 109 del 07/2003
	Salerno	www.provincia.salerno.it	adottato	n° 145 del 12/2001
<b>PUGLIA</b>	Bari	www.provincia.ba.it		
	Brindisi	www.provincia.brindisi.it		
	Foggia	www.provincia.foggia.it	approvato Preliminare	n° 225 del 04/2002
	Lecce	www.provincia.le.it	Preliminare	n° 897 del 2001
	Taranto	www.provincia.taranto.it	fase di redazione	
<b>BASILICATA</b>	Matera	www.provincia.matera.it		
	Potenza	www.provincia.potenza.it	fase di redazione	
<b>CALABRIA</b>	Catanzaro	www.provincia.catanzaro.it	approvato	n° 291-26243 del 08/2003
	Cosenza	www.provincia.cosenza.it	approvato Preliminare	n° 5 del 01/2002
	Crotone	www.provincia.crotone.it		
	Reggio Calabria	www.provincia.reggio-calabria.it		
	Vibo Valentia	www.provinciavibovalentia.it		
<b>SICILIA</b>	Agrigento	www.provincia.agrigento.it	Approvato Preliminare	n° 38 del 04/2001
	Caltanissetta	www.provincia.cl.it		
	Catania	www.provincia.catania.it	fase di redazione	
	Enna	www.provincia.enna.it	fase di redazione	

	Messina	<a href="http://www.provincia.messina.it">www.provincia.messina.it</a>		
	Palermo	<a href="http://www.provincia.palermo.it">www.provincia.palermo.it</a>	fase di redazione	
	Ragusa	<a href="http://www.provincia.ragusa.it">www.provincia.ragusa.it</a>	approvato	1999
	Siracusa	<a href="http://www.provincia.siracusa.it">www.provincia.siracusa.it</a>	fase di redazione	
	Trapani	<a href="http://www.provincia.trapani.it">www.provincia.trapani.it</a>	approvato Preliminare	n° 386 del 10/2003
<b>SARDEGNA</b>	Cagliari	<a href="http://www.provincia.cagliari.it">www.provincia.cagliari.it</a>	approvato	n° 133 del 12/2002
	Nuoro	<a href="http://www.provincia.nuoro.it">www.provincia.nuoro.it</a>		
	Oristano	<a href="http://www.provincia.or.it">www.provincia.or.it</a>	adottato	n° 17 del 03/2005
	Sassari	<a href="http://www.provincia.sassari.it">www.provincia.sassari.it</a>	fase di redazione	

## APPENDICE 2.2 - La “Valutazione” nelle vigenti normative urbanistiche regionali e provinciali<sup>90</sup>

### FRIULI VENEZIA GIULIA

#### VIA - Ambiti di applicazione

##### Art. 5 L.r. n° 43 del 1990

Sono sottoposti alla disciplina della presente legge :

➤ i progetti di legge e di regolamento aventi ad oggetto materia di rilevanza ambientale o comunque riguardanti l'assetto del territorio, la vegetazione, la fauna ed altri beni ambientali, nonché le proposte di approvazione di atti amministrativi della Regione a contenuto programmatico e pianificatorio aventi analogo oggetto.

#### VIA - Progetti di regolamento e atti amministrativi regionali a contenuto programmatico e pianificatorio

##### Art. 9 L.r. n° 43 del 1990

All'atto della presentazione alla Giunta Regionale, i progetti di regolamento di cui all'art. 5, comma 1, lettera a), devono essere accompagnati da una relazione sui possibili effetti dell'applicazione del regolamento sull'ambiente.

Analoga relazione deve accompagnare, all'atto della presentazione agli organi competenti, le proposte di approvazione degli atti a contenuto programmatico e pianificatorio di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a).

#### Contenuti della VIA

##### Art.2 L.r. n° 43 del 1990

Per impatto ambientale si intende l'insieme degli effetti diretti, indiretti, secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, a piccola e grande distanza, positivi e negativi indotti da un insieme o da singoli interventi sull'ambiente.

La VIA è una procedura che viene attuata allo scopo di proteggere e migliorare la qualità della vita, di mantenere integra la capacità riproduttiva degli ecosistemi e delle risorse, di salvaguardare la molteplicità delle specie, di promuovere l'uso delle risorse rinnovabili, di garantire l'uso plurimo delle risorse.

L'impatto ambientale è valutato in rapporto agli effetti sull'uomo, la fauna, la vegetazione, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, il paesaggio, i beni materiali, il patrimonio storico – culturale, l'ambiente socio – economico e le loro interazioni reciproche al fine di individuare, eliminare o comunque ridurre entro limiti compatibili l'impatto ambientale degli interventi soggetti alla disciplina della presente legge.

### TRENTO

#### Piani urbanistici e valutazione di impatto ambientale

##### Art. 31 L.p. n° 22 del 1991

I comprensori e i Comuni possono deliberare di sottoporre a valutazione di impatto ambientale i rispettivi Piani urbanistici generali o loro varianti nonché il Piano attuativo a fini generali e a fini speciali ...relativamente alle previsioni urbanistiche concernenti le tipologie di opere che saranno individuate con deliberazione della Giunta provinciale...A tal fine il Piano urbanistico è corredato dallo studio di impatto ambientale.

<sup>90</sup> Aggiornato al 03/08/2005.

**UMBRIA**

**Elementi**

**Art. 14 L.r. n° 28 del 1995**

Il PTCP è costituito da:

- uno studio di compatibilità ambientale a scala territoriale;
- l'individuazione degli interventi che per la loro rilevanza debbano essere sottoposti a valutazione di impatto ambientale.

**PIEMONTE:**

**VIA - Ambito di applicazione**

**Art. 2 L.r. n° 40 del 1998**

Le disposizioni della L.R. n. 40/1998 disciplinano:

- le modalità di predisposizione dei piani e programmi di cui all'art. 20, ai fini della loro compatibilità ambientale

**VIA - Compatibilità ambientale di piani e programmi**

**Art. 20 L.r. n° 40 del 1998**

Gli strumenti di programmazione e pianificazione, che rientrano nel processo decisionale relativo all'assetto territoriale ....., sono predisposti in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale stabiliti nell'ambito degli accordi internazionali, delle normative comunitarie, delle leggi e degli atti di indirizzo nazionali e regionali, e sono studiati ed organizzati sulla base di analisi di compatibilità ambientale.

A tal fine i Piani contengono all'interno della relazione generale le informazioni relative all'analisi di compatibilità ambientale.

L'analisi condotta valuta gli effetti, diretti e indiretti, dell'attuazione del Piano sull'uomo, la fauna.....e sulle loro reciproche interazioni, in relazione al livello di dettaglio del Piano o del programma e fornisce indicazioni per le successive fasi di attuazione.

L'analisi di compatibilità ambientale contiene :

- il contenuto del Piano ed i suoi obiettivi nei confronti delle possibili modifiche dell'ambiente;
- le caratteristiche ambientali di tutte le aree che possono essere significativamente interessate dal piano;
- qualsiasi problema ambientale rilevante al fine del piano, con specifica attenzione alle aree sensibili ed alle aree urbane;
- gli obiettivi di tutela ambientale di cui all'art. 20, perseguiti dal Piano e le modalità operative adottate per il loro conseguimento;
- i prevedibili impatti ambientali significativi e la valutazione critica complessiva delle ricadute positive o negative sull'ambiente, derivanti dall'attuazione del piano;
- le alternative considerate in fase di elaborazione del piano;
- le misure previste per impedire, ridurre e ove possibile compensare gli impatti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del Piano.

**VIA - Definizioni**

**Art.3 L.r. n° 40 del 998**

Si intende per compatibilità ambientale: la coerenza e la congruità delle strategie e delle azioni previste da Piani .....con gli obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e della qualità della vita, di valorizzazione delle risorse, nel rispetto altresì delle disposizioni normative.

**LIGURIA**

**Sostenibilità ambientale inerente a Piani e programmi**

**Art. 5 L.r. n° 38 del 1998**

Sono soggetti alle procedure di valutazione di sostenibilità ambientale gli strumenti di pianificazione e di programmazione regionali, provinciali e comunali in materia di gestione dei rifiuti, tutela delle acque, acustica, qualità dell'aria, nonché le loro modifiche, gli aggiornamenti o gli adeguamenti, con riferimento alla previsione delle opere o degli impianti...non è necessario attivare la procedura di valutazione di sostenibilità ambientale qualora le stesse previsioni siano già state valutate nell'ambito di altri Piani.

**BOLZANO**

**Via per Piani e programmi**

**Art. 5 L.p. n° 7 del 1998**

Piani e programmi possono essere sottoposti alla procedura di VIA su proposta della Giunta provinciale.

**VALLE D'AOSTA**

**VIA - Ambito di applicazione**

**Art. 3 L.r. n° 14 del 1999**

La procedura di valutazione di impatto ambientale si applica:

- agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica di cui all'art.6.

**VIA - Strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica**

**Art. 6 L.r. n° 14 del 1999**

I seguenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, e loro varianti, devono contenere come loro parte integrante uno studio di impatto ambientale:

- Piano Territoriale Paesistico della Valle d'Aosta;
- Piani Regolatori generale comunali ed intercomunali.
- Piani urbanistici di dettaglio;
- Piani di settore

**VIA - Definizione e procedura**

**Art. 2 L.r. n° 14/ del 1999**

Per impatto ambientale si intende l'insieme degli effetti, diretti ed indiretti, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi, che piani e progetti hanno sull'ambiente inteso come sistema complesso delle risorse naturali ed umane e delle loro interazioni.

La procedura di VIA individua, descrive e giudica tali effetti e si realizza in quattro momenti:

- Elaborazione, a cura del proponente, di uno studio tecnico – scientifico degli effetti che il piano o il progetto proposto produrrebbero sull'ambiente;
- Attivazione, da parte degli enti competenti, dell'informazione e della consultazione delle amministrazioni pubbliche, delle associazioni e dei cittadini interessati;
- Formulazione del parere da parte del Comitato Scientifico per l'Ambiente (prima dell'adozione dei piani, l'ente competente deve acquisire il parere del comitato);
- Decisione, da parte della Giunta regionale, in merito alla compatibilità ambientale del piano o progetto.

**BASILICATA**

**Verifica di coerenza**

**Art. 29 L.r. n° 23 del 1999**

La verifica di coerenza si applica alla pianificazione strutturale ed operativa dei diversi livelli. Essa persegue:

- a) obiettivi di tutela e conservazione del Sistema Naturalistico – Ambientale;
- b) obiettivi di efficienza e di funzionalità del sistema relazionale e infrastrutturale;
- c) obiettivi di equilibrio e funzionalità del sistema dei servizi e delle gerarchie urbane;
- d) obiettivi di coerenza con i programmi economici.

La verifica di coerenza accerta che le linee strategiche ed operative di evoluzione dei sistemi naturalistico - ambientale, insediativo e relazionale, definite dai nuovi assetti territoriali previsti dalla pianificazione in oggetto sono coerenti con quelle della pianificazione vigente ai diversi livelli.

**Verifica di compatibilità**

**Art. 30 L.r. n° 23 del 1999**

La verifica di compatibilità si applica alla pianificazione strutturale ed operativa in relazione ai regimi di intervento definiti nella CRS. Essa persegue:

- a) obiettivi di tutela e conservazione del Sistema Naturalistico – Ambientale
- b) obiettivi di restauro e riqualificazione del territorio e di continuità delle reti vegetazionali;
- c) obiettivi di sostenibilità degli interventi antropici.

Essa consiste nell'accertamento che le linee strategiche ed operative di evoluzione dei sistemi naturalistico - ambientale, insediativo e relazionale, definite dai nuovi assetti territoriali previsti dalla pianificazione in oggetto sono compatibili con i livelli di trasformabilità di tali sistemi individuati dalla

C.R.S. attraverso la perimetrazione dei Regimi di Intervento, e nei modi definiti dal regolamento d'Attuazione della presente legge.

## **EMILIA ROMAGNA**

### **Valutazione di sostenibilità**

#### **Art. 5 L.r. n° 20 del 2000**

La Regione, le Province e i Comuni provvedono, nell'ambito del procedimento di elaborazione ed approvazione dei propri piani, alla valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale degli effetti derivanti dalla loro attuazione, anche con riguardo alla normativa nazionale e comunitaria.

A tal fine, nel documento preliminare sono evidenziati i potenziali impatti negativi delle scelte operate e le misure idonee per impedirli, ridurli o compensarli.

Gli esiti della valutazione di sostenibilità ambientale costituiscono parte integrante del piano approvato e sono illustrati da un APPOSITO DOCUMENTO.

In coerenza con le valutazioni di cui sopra la pianificazione territoriale e urbanistica persegue l'obiettivo della contestuale realizzazione delle previsioni in essa contenute e degli interventi necessari ad assicurarne la sostenibilità ambientale e territoriale.

### **Monitoraggio dei piani**

#### **Art. 5 L.r. n° 20 del 2000**

La Regione, le Province e i Comuni provvedono al monitoraggio dell'attuazione dei propri piani e degli effetti sui sistemi ambientali e territoriali, anche al fine della revisione o aggiornamento degli stessi.

### **Conferenze e accordi di pianificazione**

#### **Art. 14 L.r. n° 20 del 2000**

La conferenza di pianificazione ha la finalità di costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per il suo sviluppo sostenibile, nonché di esprimere valutazioni preliminari in merito agli obiettivi e alle scelte di pianificazione prospettate dal documento preliminare...Per i PTCP e per i PSC le determinazioni concordate in sede di conferenza di pianificazione possono essere recepite in un accordo di pianificazione, rispettivamente tra Regione e tra Provincia e Comune. L'accordo definisce l'insieme condiviso degli elementi che costituiscono parametro per le scelte pianificatorie...Nella predisposizione e approvazione del PTCP o del PSC, la Provincia o il Comune tiene comunque conto dei contributi conoscitivi e delle valutazioni espresse in sede di conferenza di pianificazione e si conforma alle determinazioni eventualmente concordate con l'accordo di pianificazione.

## **PUGLIA**

### **VIA - Finalità**

#### **Art. 1 L.r. n°11 del 2001**

La VIA ha lo scopo di assicurare che nei processi decisionali relativi ai piani, programmi di intervento e progetti di opere o di interventi, di iniziativa pubblica o privata, siano perseguiti la protezione e il miglioramento della qualità della vita umana, il mantenimento della capacità riproduttiva degli ecosistemi e delle risorse, la salvaguardia della molteplicità delle specie, l'impiego di risorse rinnovabili, l'uso razionale delle risorse. La procedura di VIA garantisce l'informazione, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, la semplificazione delle procedure e la trasparenza delle decisioni.

### **VIA - Definizioni**

#### **Art. 2 L.r. n° 11 del 2001**

Ai fini della seguente legge valgono le seguenti definizioni:

a) impatto ambientale: l'insieme degli effetti, diretti e indiretti, a breve e a lungo termine, permanenti e temporanei, singoli e cumulativi, positivi e negativi che piani, programmi di intervento e progetti di opere o interventi, pubblici e privati, hanno sull'ambiente inteso come insieme complesso di sistemi umani e naturali;

b) procedura di VIA: l'insieme delle fasi e delle attività attraverso le quali si perviene alla VIA;

c) studio di impatto ambientale: studio tecnico – scientifico degli impatti ambientali di un progetto, di un programma d'intervento o di un piano.

### **VIA - Piani e programmi**

#### **Art. 23 L.r. n° 1 del 2001**

I piani e i programmi di intervento perseguono l'obiettivo di realizzare uno sviluppo ambientalmente

sostenibile e la tutela e il miglioramento della salute e degli equilibri ecologici. A tal fine i piani e i programmi di intervento, regionali e provinciali, nonché i relativi stralci e varianti, contengono, come loro parte integrante, una relazione sugli impatti ambientali conseguenti alla propria attuazione (SIA)

**VIA - SIA relativo a piani e programmi**

**Art. 2 L.r. n° 11 del 2001**

Il SIA in particolare deve approfondire le analisi di merito alle previsioni di opere o di interventi attraverso l'indicazione delle motivazioni delle scelte previste, anche in rapporto alle possibili alternative, la descrizione delle modificazioni che verranno indotte sull'ambiente e delle misure di mitigazione degli effetti negativi previsti.

**CALABRIA**

**Valutazione di sostenibilità e di impatto ambientale**

**Art. 10 L.r. n° 19 del 2002**

La Regione, le Province e i Comuni provvedono, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione e di approvazione dei loro piani, alla valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale degli effetti derivanti dalla loro attuazione, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea e della Repubblica, attraverso le verifiche di coerenza e compatibilità.

La verifica di coerenza accerta che i sistemi naturalistico - ambientali, insediativi e relazionali, definiti in base ai principi ed alle procedure di cui alla presente legge, siano coerenti con quelle della pianificazione vigente ai diversi livelli, e si applica agli obiettivi della pianificazione strutturale e operativa.

La verifica di compatibilità accerta che gli usi e le trasformazioni del territorio siano compatibili con i sistemi naturalistico - ambientali, insediativi e relazionali, definiti in base ai principi ed alle procedure di cui alla presente legge. Essa trova applicazione nelle modalità di intervento della pianificazione strutturale ed operativa.

Le procedure di verifica sono attuate attraverso la Conferenza di pianificazione.

Nelle ipotesi contemplate nella direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati Piani e programmi sull'ambiente, si opera in conformità alle disposizioni contenute nella direttiva stessa.

**SARDEGNA**

**Studio di compatibilità paesistico-ambientale**

**Art. 5 L.r. n° 8 del 2004**

I Piani urbanistici dei Comuni, i cui territori ricadono nella fascia costiera di 2.000 metri dalla linea di battigia marina, devono contenere lo studio di compatibilità paesistico ambientale quale documento finalizzato a:

- b. supportare le scelte di pianificazione del territorio comunale in relazione al complesso delle risorse paesistico-ambientali;
- c. individuare, per gli ambiti trasformabili, le caratteristiche urbanistico-edilizie dei nuovi insediamenti in relazione ai livelli di compatibilità e sostenibilità delle trasformazioni rispetto allo stato dell'ambiente e dei caratteri paesaggistici;
- d. definire i criteri guida per lo studio di compatibilità paesistico-ambientale da porre alla base della elaborazione dei piani attuativi.

Lo studio di compatibilità paesistico-ambientale allegato al PUC deve prevedere:

- il quadro conoscitivo del territorio comunale derivato dalla rappresentazione ed analisi dei principali tematismi di carattere geologico, geomorfologici, ideologico, vegetazionale, paesaggistico e storico-culturale;
- il quadro conoscitivo relativo alle trasformazioni avvenute circa gli insediamenti e le infrastrutture;
- l'individuazione delle risorse paesistico-ambientali di maggior pregio ed interesse ai fini delle esigenze di tutela e valorizzazione;
- il quadro territoriale di sintesi delle risorse paesistico-ambientali rappresentato per areali, in cui riconoscere una graduazione di valore delle risorse ed i corrispondenti livelli di trasformazione territoriale possibili con individuazione dei livelli di sostenibilità delle ipotesi di sviluppo e di compatibilità delle localizzazioni;
- la determinazione dei parametri qualitativi e quantitativi delle trasformazioni compatibili con lo stato dell'ambiente e della relativa normativa d'attuazione.

Lo studio di compatibilità paesistico-ambientale è redatto nel rispetto degli obblighi e delle procedure di cui alla direttiva 2001/42/CE (VAS) concernente la valutazione degli effetti dei Piani e dei Programmi sull'ambiente.

Lo studio di compatibilità paesistico-ambientale relativo agli strumenti urbanistici generali viene sottoposto all'esame ed approvazione della Giunta regionale previo favorevole parere del Comitato tecnico regionale dell'urbanistica.

Lo studio di compatibilità paesistico-ambientale allegato ai Piani attuativi rappresenta il quadro di riferimento urbanistico-territoriale e di disciplina paesistica per la procedura della Valutazione di impatto ambientale di cui all'art. 31 della L.R. n° 1/1999 e successive modifiche ed integrazioni

## **VENETO**

### **Valutazione ambientale strategica degli strumenti di pianificazione territoriale**

#### **Art. 11 L.r. n° 23 del 2004**

Al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile e durevole ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, i Comuni, le Province e la Regione, nell'ambito dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale, provvedono alla Valutazione ambientale strategica (VAS) degli effetti derivanti dalla attuazione degli stessi ai sensi della direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001.

La Giunta regionale definisce, ai sensi dell'art. 46, comma 1, criteri e modalità di applicazione della VAS, in considerazione dei diversi strumenti di pianificazione e delle diverse tipologie di Comuni.

Sono sottoposti alla VAS il Piano Territoriale di Coordinamento Regionale, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, il Piano di Assetto del Territorio Comunale e Intercomunale.

La VAS evidenzia la congruità delle scelte degli strumenti di pianificazione di cui al comma 2 rispetto agli obiettivi di sostenibilità degli stessi, alle possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione individuando, altresì, le alternative assunte nella elaborazione del Piano, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione e/o compensazione da inserire nel Piano.

Sino all'approvazione dei criteri regionali di cui all'art. 46 comma 1, lett. a), l'Ente competente ad approvare gli strumenti di cui alla comma 2 valuta la sostenibilità ambientale secondo criteri evidenziati nel Piano stesso

## **CAMPANIA**

### **Valutazione ambientale dei Piani**

#### **Art. 47 L.r. n° 16 del 2004**

I Piani territoriali di settore ed i Piani urbanistici sono accompagnati dalla Valutazione ambientale di cui alla direttiva 42/2001/CE del 27 giugno del 2001, da effettuarsi durante la fase di redazione dei Piani.

La Valutazione scaturisce da un rapporto ambientale in cui sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi dell'attuazione del Piano sull'ambiente e le alternative, alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale di riferimento del Piano.

La proposta di Piano ed il rapporto ambientale sono messi a disposizione delle autorità interessate e del pubblico con le procedure di cui agli artt. 15,20 e 24 della presente Legge.

Ai piani di cui al comma 1 è allegata una relazione che illustra come le considerazioni ambientali sono state integrate nel Piano e come si è tenuto conto del rapporto ambientale di cui al comma 2.

## **LOMBARDIA**

### **Valutazione ambientale dei Piani**

#### **Art. 4 L.r. n° 12 del 2005**

Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, la Regione e gli Enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei Piani e Programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE del Parlamento europeo concernente la Valutazione degli effetti di determinati Piani e Programmi sull'ambiente e successivi atti attuativi, provvedono alla Valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti Piani e Programmi.

Sono sottoposti alla Valutazione ambientale il Piano Territoriale Regionale, i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali, il Documento di Piano nonché le varianti agli stessi.

La Valutazione è effettuata durante la fase preparatoria del Piano e Programma ed anteriormente

alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione.

Per i Piani summenzionati, la Valutazione:

- evidenzia la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del Piano e le possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione;
- individua le alternative assunte nella elaborazione del Piano e Programma, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione o di compensazione, anche agroalimentari, che devono essere recepite nel Piano stesso.

## **TOSCANA**

### **Disposizioni generali**

#### **Art. 11 L.r. n° 1 del 2005**

I Comuni, le Province e la Regione, ai fini dell'adozione degli strumenti della pianificazione territoriale, provvedono alla previa effettuazione di una Valutazione Integrata degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana.

La Valutazione Integrata comprende la verifica di compatibilità relativamente all'uso delle risorse essenziali del territorio. Essa è effettuata anche in più momenti procedurali, a partire dalla prima fase utile delle elaborazioni. Essa deve intervenire, in ogni caso, preliminarmente alla definizione di qualunque determinazione impegnativa, anche al fine di consentire la scelta motivata tra possibili alternative, oltre che per individuare aspetti che richiedano ulteriori integrazioni o approfondimenti.

#### **I raccordi tra gli atti del governo del territorio**

#### **Art. 12 L.r. n° 1 del 2005**

I Piani e i Programmi di settore e gli altri atti di governo modificativi degli strumenti della pianificazione territoriale, sono soggetti alla Valutazione Integrata e, a tal fine, sono integrati da uno specifico elaborato nel quale siano evidenziate le risorse essenziali del territorio di cui si prevede l'utilizzazione, i relativi tempi e modalità, gli altri atti delle politiche di settore eventualmente interessati, le possibili sinergie e i parametri per il monitoraggio degli effetti.

#### **Il monitoraggio degli effetti**

#### **Art. 13 L.r. n° 1 del 2005**

Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio sono sottoposti, da parte dei soggetti istituzionali competenti al monitoraggio degli effetti di cui all'articolo 11.

Gli atti individuano, nei casi previsti dalla legge, le principali modalità e gli indicatori idonei al monitoraggio medesimo.

#### **Criteri per l'applicabilità della Valutazione Integrata**

#### **Art. 14 L.r. n° 1 del 2005**

Ai fini dell'effettuazione o meno della valutazione integrata, deve tenersi conto, prioritariamente, della misura in cui l'atto di cui si tratti costituisca quadro di riferimento di progetti ed altre attività, sia in relazione all'ubicazione che alla natura, alle dimensioni e alle condizioni operative di esse, sia con riferimento alla ripartizione di risorse.

Inoltre, deve essere valutato il rapporto di influenza e reciproca interrelazione tra il Piano o Programma di settore di cui si tratti, e gli altri eventuali atti di programma correlati, ivi compresi quelli gerarchicamente ordinati rispetto ad esso. Relativamente agli effetti derivanti dal Piano o programma, deve essere preso in considerazione:

- l'eventuale carattere cumulativo;
- la natura sovracomunale;
- l'entità ed estensione nello spazio, tenendo conto dell'area geografica e della popolazione potenzialmente interessata.

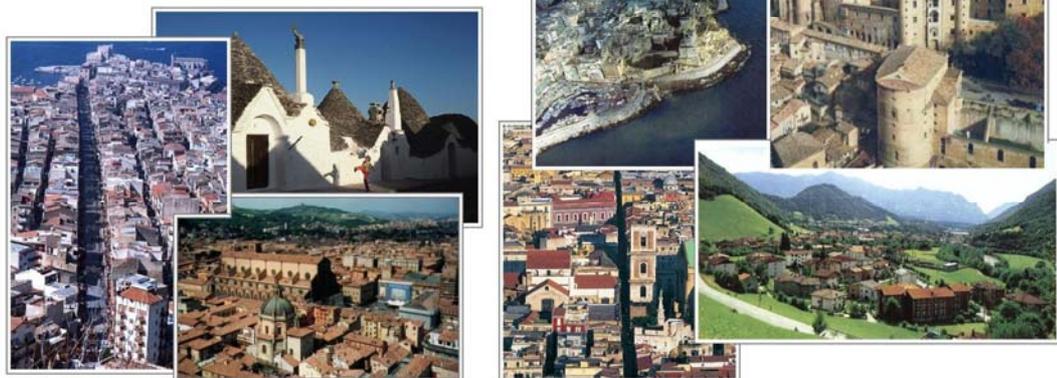
Ai fini dell'effettuazione della valutazione integrata, forma oggetto di specifica considerazione l'intensità degli effetti collegati al Piano o Programma di cui si tratti, rispetto agli obiettivi dello sviluppo sostenibile, con particolare riguardo:

- alla sussistenza di problematiche ambientali pertinenti al Piano o Programma di cui si tratti;
- alla rilevanza del Piano o del Programma ai fini dell'attuazione della normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente;
- alla probabilità, alla durata, alla frequenza ed alla reversibilità degli effetti prodotti;
- al valore ed alla vulnerabilità dell'area interessata, in ragione delle speciali caratteristiche naturali, dell'eventuale superamento dei livelli di qualità ambientale o dei valori limite normativamente previsti, dell'utilizzo intensivo del suolo;
- al patrimonio culturale presente nella medesima area;
- agli effetti eventuali su aree o paesaggi riconosciuti come oggetto di tutela a livello nazionale comunitario o internazionale.

# CAPITOLO III - **Linee guida per una trasformazione autosostenibile del territorio**



**PTC**  
*Piano Territoriale di Coordinamento*



## 1 ORIZZONTE CULTURALE

### 1.1 Le implicazioni territoriali del concetto di autosostenibilità<sup>91</sup> dello sviluppo

Dal rapporto Brundtland ad Habitat II il concetto di sostenibilità si è sempre più connesso con il concetto di sviluppo locale, fondato quest'ultimo sulla valorizzazione delle peculiarità e sul riconoscimento delle differenze delle identità ambientali, socio-produttive e territoriali dei milieu locali: l'incremento del valore del patrimonio territoriale<sup>92</sup> diviene un indicatore<sup>93</sup> sempre più centrale nella misura della produzione di ricchezza durevole del territorio.

Alberto Magnaghi sostiene che *"...il patrimonio, inteso come categoria culturale ed economica, non esiste di per sé, ma soltanto nella interpretazione che ne viene data da chi lo usa..."*<sup>94</sup>.

Secondo l'autore il concetto di patrimonio, implica infatti un giudizio di valore e la rinnovata attenzione all'identità dei luoghi acquista perciò un senso strategico solo se si muove in questo orizzonte culturale: *"...considerare il territorio un patrimonio da cui attingere per produrre ricchezza attribuendogli sempre nuovi valori come risorsa e continuando, attraverso la produzione di nuovi atti territorializzanti, ad aumentare il valore..."*<sup>95</sup>.

Conseguentemente all'evoluzione degli indicatori di produzione della ricchezza, il problema della sostenibilità dello sviluppo non può essere affrontato come problema settoriale ambientale, a valle di regole di sviluppo che producono degrado, decontestualizzazione, frammentazione, deterritorializzazione. L'aumento di valore della qualità ambientale e territoriale si colloca, infatti, come problema immanente alle attività produttive, la cui selezione riguarda la valorizzazione delle risorse locali (dell'ambiente fisico, costruito, antropico).

In molte Province il problema di sviluppare attività produttive che incrementino il valore del patrimonio territoriale, urbano e ambientale, e di contenere e disincentivare attività che ne riducono il valore (pur aumentando il reddito e la produzione nel breve periodo) è particolarmente evidente come condizione imprescindibile per la costruzione di un *"modello di sviluppo durevole e*

<sup>91</sup> Magnaghi A., (2000a), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, p. 91, *"...il concetto di autosostenibilità si fonda sull'assunto che solo una nuova relazione coevoluzione fra abitanti-produttori e territorio è in grado, attraverso la «cura», di determinare equilibri durevoli fra insediamento umano e ambientale, riconnettendo nuovi usi, nuovi saperi, nuove tecnologie alla sapienza ambientale storica..."*.

<sup>92</sup> Magnaghi A., (2000a), op.cit, p. 82, *"Il patrimonio territoriale, che l'approccio territorialista pone alla base della ricchezza durevole, è definito come il prodotto del processo storico di territorializzazione: esso si configura come un giacimento di lunga durata che precisa la propria identità e i propri caratteri nel modo in cui si integrano le sue componenti ambientali... con le componenti edificate... e con le componenti antropiche... Le modalità di integrazione di queste componenti esprimono il valore relazionale del patrimonio e il suo potenziale di produzione di ricchezza durevole..."*

<sup>93</sup> Magnaghi A., (2000), **Identità del territorio e statuto dei luoghi**, in Cinà G., (a cura di), *Descrizione fondativi e statuto dei luoghi. Nuovi fondamenti per il piano comunale*, Alinea editrice, Firenze, p. 36.

<sup>94</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., pp. 84

<sup>95</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., pp.89.

*autosostenibile*”. Va scartata quindi un’ipotesi conservativa dell’ambiente e museale del patrimonio artistico a fianco della prosecuzione di modelli di sviluppo esogeni, verso la ricerca di sinergie fra occupazione, incremento del reddito e valorizzazione del patrimonio.

Per Alberto Magnaghi *“...il concetto di sostenibilità non si risolve nella ottimizzazione delle qualità ambientale a qualunque condizione, ma nella ricerca di relazioni virtuose fra sostenibilità ambientale, sociale, territoriale, economica, politica che renda coerenti basic needs, self-reliance, ecosviluppo... in questa ottica... se non si è indifferenti agli altri aspetti della sostenibilità, allora la «questione ambientale» non è più risolvibile come problema settoriale, ma solo come problema relazionale, dal momento che essa è attualmente il prodotto storico di una determinata civilizzazione e dei suoi atti deterritorializzanti e distruttivi. Essa si può dunque trattare positivamente con esiti durevoli solo affrontando il problema di una diversa configurazione e diversi pesi reciproci nelle relazioni fra sistema socio-culturale, sistema economico e sistema naturale che attivino equilibri dinamici durevoli fra società insediata e ambiente, considerando altresì inefficaci o deboli azioni settoriali che non mettono in discussione il modello economico e la sovradeterminazione delle ragioni economiche dello sviluppo...”*<sup>96</sup>.

Il problema dello sviluppo locale, diviene dunque centrale nel dibattito sulla sostenibilità dello sviluppo, dal momento in cui gli effetti negativi del processo di globalizzazione (omologazione, riduzione delle diversità, distruzione delle risorse...) sono stati riconosciuti tra i principali responsabili della fine della crescita economica come fattore positivo di sviluppo.

Affinché lo sviluppo locale, così come afferma Magnaghi, possa divenire un’alternativa strategica alle teorie tradizionali dello sviluppo incentrate sulla globalizzazione economica e modello d’uso del territorio che ne è espressione, gli indicatori per la valutazione delle scelte di Piano debbono riguardare, sinergicamente diverse accezioni di sostenibilità.

Per una comprensione più esaustiva dei concetti di sostenibilità nelle diverse accezioni, si riporta quanto afferma Alberto Magnaghi:<sup>97</sup>

- **sostenibilità politica:** *“...per sostenibilità politica intendo in generale un elevata capacità di autogoverno di una comunità insediata rispetto alle relazioni con sistemi decisionali esogeni e sovra-ordinati...”*, si tratta di sviluppare istituti di autogoverno come momenti di responsabilizzazione delle comunità locali verso la valorizzazione delle proprie risorse territoriali. *“...Il nodo politico della sostenibilità riguarda di conseguenza i modi di appropriazione del «valore aggiunto» che si crea sul territorio. Dar forza ai soggetti che producono... valore aggiunto territoriale, è la via maestra per «fare società locale», ovvero far crescere forme di autogoverno delle comunità insediate. Questa crescita richiede forme di governo sorrette da processi partecipativi e di concertazione che vadano nella dimensione della costruzione di «patti» socialmente condivisi per uno sviluppo fondato sulla valorizzazione del patrimonio territoriale...”*. Il concetto di vincolo dovrebbe evolvere verso un “sistema di regole” elaborate attraverso processi partecipativi e di concertazione: l’elaborazione del Piano, inteso come denotazione dei caratteri identitari di lunga durata che ne costituiscono la forza, la peculiarità e la ricchezza, non si configura come “atto puramente

<sup>96</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., p. 60.

<sup>97</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., pp. 68-75.

amministrativo”, ma come produzione di “atti costituzionali” attraverso una progettazione del territorio condivisa;

- **sostenibilità sociale:** *“...per sostenibilità sociale intendo in generale un elevato livello di integrazione degli interessi degli attori deboli nel sistema decisionale locale (equità sociale e di genere)...”. A tal fine Magnaghi ritiene che “...il sistema di attori pubblici e privati che concerta gli obiettivi di sviluppo e organizza gli istituti locali deve essere sufficientemente complesso da garantire la presenza e i problemi degli attori sociali più deboli..., a garanzia che le risorse territoriali, comprese quelle umane, non siano sfruttate e consumate a vantaggio degli attori locali forti nella competizione globale, ma il loro uso sia indirizzato all’equità sociale...”. Le trasformazioni che il Piano propone devono, inoltre tener conto della salvaguardia dei valori e dei modelli socioculturali delle comunità insediate, il cambiamento può avvenire senza distruzione dei valori delle comunità locali, anzi come crescita delle società locali;*

- **sostenibilità economica:** *“...intendo in generale per sostenibilità economica la capacità di un modello di crescita di produrre valore aggiunto territoriale...”. A tal fine Magnaghi ritiene che “...nella prospettiva di un modello di sviluppo fondato sulla valorizzazione del patrimonio territoriale (sono le risorse del territorio a creare valore aggiunto)...” bisogna “...superare il concetto di «ecocompatibilità» delle attività produttive, verso il concetto di «autosostenibilità» ricostruendo le sinergie interrotte fra territorio, ambiente e produzione: in questa prospettiva aumentano i compiti degli Enti pubblici territoriali nella promozione e nel governo di Sistemi economici a base locale...”. Il Piano non può non intervenire nelle scelte produttive, se queste influenzano in modo decisivo il valore del patrimonio territoriale da consegnare alle generazioni presenti e future;*

- **sostenibilità ambientale:** *“...la sostenibilità ambientale dovrebbe essere prodotta dall’attivazione di regole virtuose dell’insediamento umano, atte a produrre «autosostenibilità», superando logiche settoriali che si limitano a misure vincolistiche e impiantistiche...”;*

- **sostenibilità territoriale:** *“... intendo per sostenibilità territoriale la capacità di un modello insediativo e delle sue regole di produzione e riproduzione di promuovere processi di riterritorializzazione...”. A tal fine Magnaghi ritiene che “...la valutazione di sostenibilità riguarda gli scenari insediativi urbani e territoriali cui fa riferimento il progetto di sviluppo locale autosostenibile e costituisce la verifica del grado in cui l’organizzazione dello spazio fisico espressa dallo scenario contribuisce a rendere realizzabili le altre quattro sostenibilità...”.*

Questa concezione della produzione di ricchezza durevole comporta una svolta radicale rispetto al “modello d’uso del territorio” da cui proveniamo, il quale produceva ricchezza attraverso la distruzione del patrimonio territoriale, o al più limitava i processi distruttivi indotti dalla crescita, ponendo vincoli e protezioni che riducevano la portata entro limiti e soglie considerate tollerabili ed ecocompatibili.

*“...Nel modo di produzione del territorio sta la chiave di una sostenibilità durevole strategica... la sostenibilità si risolve in modelli insediativi che si autosostengono, senza bisogno di stampelle...”<sup>98</sup>.*

Bisogna quindi ricercare la sostenibilità incentrando l’attenzione su una pratica di pianificazione che attui il rovesciamento del **ruolo del territorio** da “mero contenitore dello sviluppo” a “produttore esso stesso dei caratteri peculiari dello sviluppo”.

<sup>98</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., p. 61.

## 1.2 Il problema: governare il territorio in una fase di globalizzazione

Una delle conseguenze della fase attuale di globalizzazione<sup>99</sup> delle reti finanziarie, comunicative e decisionali è quella di rendere inefficaci gli strumenti tradizionali di controllo diretto del territorio da parte degli Enti pubblici.

I territori sono oggi strutturati da reti e flussi sovra-regionali e sovra-nazionali che tendono a stabilire relazioni dirette con i singoli “*Sistemi Territoriali Locali*”<sup>100</sup> (città, distretti industriali, complessi portuali, comprensori turistici ecc.).

Per comprendere appieno il concetto di Sistema Locale occorre fare riferimento a quanto scrive Francesca Governa<sup>101</sup>:

*“...un sistema locale potrà essere pensato come combinazione di reti, cioè di insiemi interattivi di soggetti capaci di esprimere azioni collettive e processi auto-organizzativi in funzione del comune radicamento territoriale. Il radicamento è dato dalle relazioni verticali che connettono le azioni dei soggetti alle componenti del milieu locale nell’interazione rete locale/milieu. Questo processo interattivo potrà allora essere visto come il “motore” del cambiamento e dei comportamenti innovativi che caratterizzano le dinamiche territoriali [...]. Un sistema locale territoriale si caratterizza come tale in funzione del riferimento ad una specifica identità territoriale, data dalle caratteristiche costitutive del suo milieu<sup>102</sup> [...]. La distinzione tra sistemi locali e sistemi locali territoriali è meno oziosa di quanto possa sembrare a prima vista. Questa distinzione ci permette, ad esempio, di tenere presente che il concetto di locale non corrisponde esattamente a quello di territoriale. Il concetto di locale non ha una connotazione puramente dimensionale, non è sinonimo di piccolo spazio circoscritto o di insediamento periferico, ma è piuttosto un modo di concepire il territorio, di guardare alle specificità ed alle differenze come elementi rilevanti (Giusti, 1990)<sup>103</sup>. La differenza tra il locale e il globale non sarà quindi definita come differenza dimensionale o di scala, ma piuttosto come differente approccio*

<sup>99</sup> Scandurra E., (1999), **Quale ruolo per il planner e per il piano in una società pluralistica senza vertice e senza centro?**, in AA.VV., *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli/Urbanistica, Milano, p. 24, “...la globalizzazione, così, si nutre del suo mito, gigante d’argilla: più gli individui e le città concorrono tra di loro per adeguarvisi, più essa spinge in alto la posta e la sfida; crea inclusi ed esclusi, cittadini e poveri diavoli, sviluppati e sottosviluppati, liberi e schiavi, proprietari e homeless...”.

<sup>100</sup> **PTCP di Venezia** (1999) Con l’espressione “*Sistema Territoriale Locale*” si intendono “aggregazioni (o reti) locali di soggetti” pubblici e privati capaci di organizzarsi e di organizzare il proprio territorio per interagire con soggetti esterni e realizzare così progetti comuni condivisi. Perché si possa parlare di “*Sistema Territoriale Locale*” occorre che certi soggetti pubblici e privati si auto-rappresentino in una prospettiva progettuale, come “reti locali di soggetti” con funzioni di interfaccia tra risorse del *milieu* locale e reti di soggetti sovralocali. Occorre cioè che i legami “orizzontali” che assicurano la coesione interna al Sistema Territoriale derivino, almeno in parte, dai rapporti che i soggetti che lo compongono hanno con un *milieu* locale specifico, intendendo con queste espressioni un insieme stabile e localizzato di condizioni naturali e storico-culturali, viste come possibili “prese” in progetti di sviluppo e riqualificazione territoriale locale.

<sup>101</sup> Governa F., (1997), op. cit., pp. 54-65.

<sup>102</sup> Governa F., (1997), op. cit., p. 65 “...il milieu è... un riferimento comune per i soggetti locali e permette la costruzione di una specifica identità del sistema in quanto entità collettiva. In questo senso, il milieu influenza l’azione dei soggetti in funzione della condivisione dello stesso territorio...”.

<sup>103</sup> Della stessa opinione è Magnaghi il quale afferma: “...il locale non si identifica con le politiche del “piccolo” e “bello” (anche se ne accoglie inevitabilmente molti assunti), ma è un punto di vista che fa emergere e valorizza le peculiarità di un luogo (il milieu socio-culturale, il patrimonio genetico, il tipo territoriale di lunga durata, l’individualità del paesaggio), indipendentemente dalla sua dimensione geografica; la valorizzazione delle peculiarità locali può riguardare un sistema territoriale locale, un quartiere, una piccola città, così come il sistema territoriale delle valli alpine...”.

*alle problematiche territoriali. Il carattere non dimensionale dei concetti di locale e di globale fa sì che entrambi possano essere potenzialmente presenti in ogni sistema [...]. I sistemi locali divengono così interpretabili come nodi di sistemi a rete globali; tali nodi sono però a loro volta scomponibili in reti di livello inferiore, le reti locali, collegate ad un ambiente o milieu specifico...”.*

Il territorio si presenta, così, sempre più frammentato in parti, ciascuna della quali tende a diventare un “nodo” di reti sovralocali<sup>104</sup>, e a seguire perciò cammini di sviluppo diversi, a seconda del sistema di relazioni di lunga distanza cui appartiene. Allo stesso tempo, ognuna di queste parti dipende sempre meno da quelle relazioni di prossimità fisica con i territori contigui, che erano la ragion d’essere e di operare della pianificazione territoriale. Le relazioni di vicinanza continuano tuttavia ad essere importanti, anche e soprattutto al fine di ottimizzare le relazioni locali di lunga distanza, ma proprio per questo motivo esse rischiano di essere subordinate a una razionalità esogena che tende a imporsi come principio di organizzazione territoriale anche a livello locale.

Per pianificare razionalmente un territorio occorrerebbe dunque controllare quest’insieme di reti, che però per la loro natura sovra-nazionale non sono oggi direttamente controllabili da nessuna autorità pubblica. D’altra parte neppure queste “reti lunghe”, né le organizzazioni che le pongono in essere, possono controllare direttamente i territori che vengono utilizzati come “ancoraggi” dei loro “nodi” e come tramiti materiali dei loro flussi. Esse interagiscono con i territori e cercano di trarne “vantaggi competitivi”<sup>105</sup>, attraverso una serie di mediazioni negoziali con quei soggetti privati e pubblici che, a diverso titolo, operano o hanno competenze a livello locale.

Le “reti di soggetti” (individuali e collettivi, pubblici e privati, locali e non) possono rappresentare lo strumento concettuale e operativo per *governare* la territorialità, cioè l’insieme dei rapporti società-territorio alle diverse scale geografiche che il fenomeno territoriale può assumere.

Credo che il governo della territorialità non può essere altro che *governance*, cioè non tanto “intervento diretto fisico” sulle cose o coattivo sui soggetti, ma “interazione strategica” con i soggetti che hanno (o progettano di avere) rapporti con le cose e che attraverso esse stabiliscono rapporti tra loro. Confliggono, competono, negoziano, cooperano, formano cioè reti di relazioni.

In questa complessa situazione, la pianificazione territoriale dovrà dunque anzitutto proporsi come *governance*, cioè come processo negoziale di governo delle interazioni cooperative e conflittuali tra soggetti capaci, a vario titolo, di definire un “progetto strategico”, che metta a frutto i vantaggi derivanti dal modello di territorializzazione attuale. La selezione di una *governance* capace di assumersi il compito della pianificazione del territorio deve implicare, non solo la

<sup>104</sup> Dematteis G., (2000), **Sul crocevia della territorialità urbana**, in Cinà G. (a cura di), op. cit., p. 125, “...si va dalle reti urbane globali al quartiere e alla rete di soggetti che, connettendosi tra loro a questo livello elementare, possono fare del quartiere un sistema territoriale relativamente autonomo e auto-organizzato, capace quindi di operare in certe circostanze e per certi fini come attore collettivo. Ma più quartieri di una città possono anche essere visti come nodi di una rete che si lega ad altre reti trasversali (cioè non puramente locali) di soggetti fin a fare dell’intera città un sistema di livello territoriale superiore, anch’essi potenziale attore collettivo. E il gioco si ripete a scale più vaste. Ad esempio le aree metropolitane, nelle loro versioni più aggiornate, le agglomerations e le communautés urbaines francesi e simili sono reti di questo tipo, cioè reti di sistemi locali; reti i cui nodi sono reti...”.

<sup>105</sup> Governa F., (1997), op. cit., p. 29, “...il concetto di “vantaggio competitivo” introduce all’interno della ricerca territoriale, in una prospettiva di tipo dinamico, il riconoscimento del ruolo delle caratteristiche e delle specificità del territorio locale nei processi competitivi del livello globale...”.

creazione di sinergie tra gli *stakeholders*, che sin dall'avvio del processo si riconoscono in questo ruolo, ma anche l'acquisizione del contributo di nuovi soggetti, come pure il riconoscimento e la neutralizzazione delle posizioni che, in linea di principio, possono rappresentare un ostacolo.<sup>106</sup>

Nella pianificazione territoriale l'Ente pubblico deve svolgere un'azione concertativa, distributiva e quindi, solo o quasi entro questi limiti, regolativa.

Per quanto riguarda il Piano d'area vasta, *"l'Ente intermedio"* (in questo caso la Provincia) deve dunque rinunciare all'illusione di poter far valere il proprio punto di vista attraverso l'esercizio unilaterale di poteri sovraordinati. Tuttavia non può rinunciare all'elaborazione di una propria proposta di organizzazione e uso delle risorse territoriali. Inserendosi nella dialettica tra reti "lunghe" e reti "di soggetti locali" l'Ente territoriale intermedio è l'attore pubblico cui spetta progettare la base territoriale comune necessaria per lo sviluppo sostenibile di un certo insieme territoriale di Sistemi Locali, anche allo scopo di realizzare tra di essi sinergie di rete a livello di area vasta, cioè di rispondere alla domanda di sviluppo locale stimolata dalla competizione globale.

*"Lo sviluppo locale può divenire una alternativa strategica alle teorie tradizionali dello sviluppo incentrate sulla globalizzazione economica e sulla forma metropoli che ne è stata espressione"*<sup>107</sup>.

E' in questo contesto e in questa prospettiva che la Provincia deve avanzare le proprie proposte e deve tentare di influire sulle dinamiche in atto. D'altronde, un'azione efficace in tal senso non può certo essere affidata soltanto alle funzioni normative di cui la Provincia è titolare; essa richiede, quindi, un'attività d'interlocuzione da esplicare a più livelli, a partire da quello della comunicazione sociale fino alle varie forme di procedure istituzionali di concertazione.

### 1.3 Una risposta progettuale possibile: verso un locale di ordine superiore

Mario Giusti sostiene che *"..avendo individuato il locale come concetto che esprime lo specifico, il particolare, il non-omologo, è necessario esaminare le condizioni di coordinamento dei Sistemi locali, senza dare per scontato che queste siano soggette esclusivamente all'azione della sfera globale, intesa come l'ambito della omogeneizzazione della standardizzazione, della indifferenziazione, della riduzione di complessità [...]. Lo sviluppo delle società locali, prodotto come sostiene ancora Tosi, «da una sorta di movimento verso la specificità», mette in campo una pluralità di modelli di razionalità, di forme del*

<sup>106</sup> Ardu P., (2001), *Governo delle trasformazioni territoriali, pianificazione, partecipazione: il caso Londinese*, Istituto Universitario di Architettura di Venezia – Dipartimento di Pianificazione n° 9, Venezia, p. 19, *"...E' forse opportuno, a questo punto, soffermarsi brevemente sulla nozione di governance e tentare di definirne più chiaramente il significato. La concezione che assumiamo come riferimento, sviluppata nell'ambito della policy analysis distingue fra "governo nel senso di governance", che indica "il processo" attraverso il quale risolviamo collettivamente i nostri problemi e rispondiamo ai bisogni della società, cioè l'attività finalizzata a ottenere governabilità e sviluppare politiche efficaci, e "governo nel senso istituzionale (government)" che indica lo "strumento" che usiamo (Osborne, Gaebler, 1992)..."*

<sup>107</sup> Magnaghi A., (2000), op. cit., p. 49.

sapere, di stili di sviluppo che usano l'esigenza concettuale e operativa di nuovi modelli relazionali”<sup>108</sup>.

Quindi, secondo l'autore “...occorre trovare un modo di “mettere a sistema” compiti e funzioni di governo del territorio perché questi sono i soggetti in campo, e le riforme in corso tendono ad aumentare le competenze di questi soggetti: non le diminuiranno, non le ridurranno, nemmeno utilizzando sofisticate tecniche di ingegneria istituzionale”<sup>109</sup>.

A tal fine egli postula il concetto di “locale di ordine superiore”, “...inteso come livello di regolazione degli scambi fra sistemi locali, prodotto da questi ultimi, dotato delle loro stesse caratteristiche di specificità e individualità... capace di interpretare positivamente le differenze fra i sistemi che lo esprimono.”<sup>110</sup>

Secondo l'autore il locale di ordine superiore è insomma “...un sistema politico che non regola necessariamente meno rispetto al sistema globale, ma regola diversamente: non impone un quadro di riferimento, ma viene costituito dalle caratteristiche dei sistemi che coordina, si modella sulle loro configurazioni specifiche”<sup>111</sup>.

A partire da questa evoluzione concettuale, si può affermare che a seguito della recente proliferazione di nuove Province e di ancor più numerosi progetti istitutivi -testimonianza dell'interesse e della volontà dei Comuni ad associarsi istituzionalmente secondo circoscrizioni territoriali dotate di senso dal punto di vista socioeconomico, culturale, territoriale e identitario (Sistemi Territoriali Locali)- bisogna ipotizzare la possibilità di ridefinire l'Ente intermedio come “**Ente locale di ordine superiore**”, inteso come *livello di regolazione degli scambi fra Comuni, prodotto dall'aggregazione condivisa fra quest'ultimi, dotato di competenze a livello di area vasta delegate dai Comuni stessi... capace di potenziare positivamente le specificità dei Comuni che lo compongono.* (cfr. Figura 3.1)

Solo in questa prospettiva di ridefinizione geografica e politica, che si contrappone ai caratteri della formazione storica delle Province italiane e alla loro natura elettiva diretta, il principio di sussidiarietà potrebbe trovare applicazione piena, essendo gli stessi Comuni a decidere aggregazioni e competenze delegate.

Quindi se da un lato, “il governo del locale di ordine superiore”<sup>112</sup> si pone perciò come problema di istituti e forze di governo della complessità: governo delle

<sup>108</sup> Giusti M., (1990), **Locale, territorio, comunità sviluppo e appunti per un glossario**, in Magnaghi A., (a cura di), *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Franco Angeli, Milano, p. 68 e p. 144.

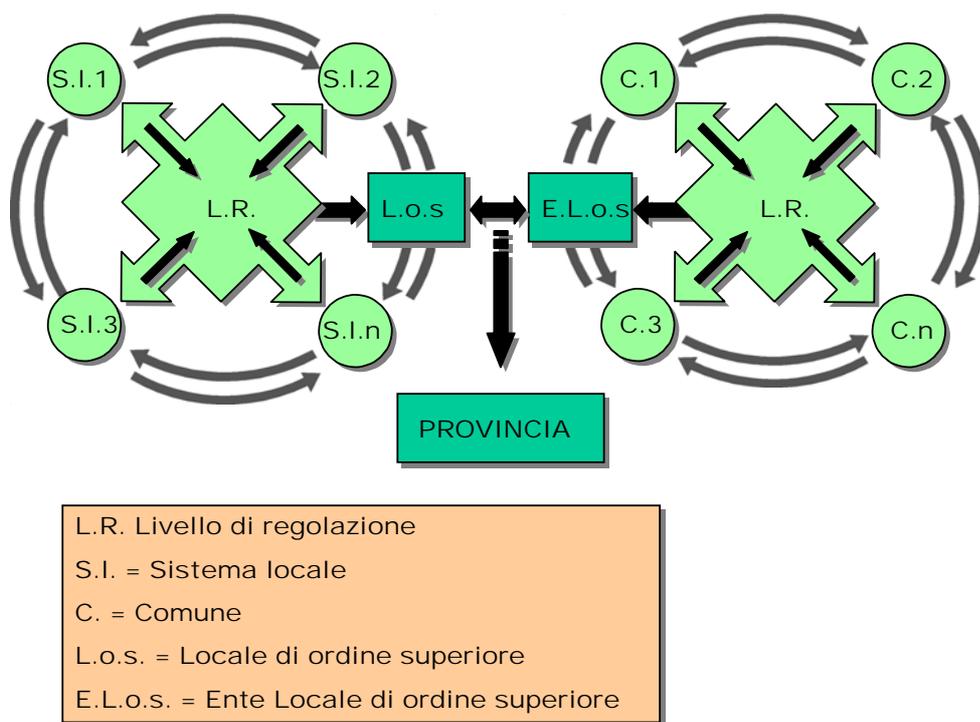
<sup>109</sup> Avarello P., (2002b), *Stato della pianificazione e problematiche emergenti*, in Urbanistica Dossier-Supplemento al n° 186 di Urbanistica Informazioni, Roma, p.12.

<sup>110</sup> Giusti M., (1990), **Locale, territorio, comunità sviluppo e appunti per un glossario**, in Magnaghi A., (a cura di), op. cit., p. 144.

<sup>111</sup> Giusti M., (1990), **Locale, territorio, comunità sviluppo e appunti per un glossario**, in Magnaghi A., (a cura di), op. cit., p. 144.

<sup>112</sup> Magnaghi A., (1990), **Per una nuova carta urbanistica**, in Magnaghi A., (a cura di), op. cit. p. 68, “...Il locale di ordine superiore non impone un quadro di riferimento, ma viene costituito «dalle caratteristiche dei sistemi che coordina, si modella sulle loro configurazioni specifiche» (Giusti). Non solo: esso si pone anche come cerniera per creare la valorizzazione «di condizioni e di risorse ambientali (relazioni «verticali») attraverso un processo di interazione con le reti dei rapporti di produzione e di scambio di livello territoriale più ampio (relazioni «orizzontali») (Dematteis). In questa prospettiva «la forma più valida (che il progetto) può assumere è quella di una rete fra i progetti locali, la cui eterogeneità (di natura e di scala) non è annullata ma, al contrario, valorizza e diventa la ragione fondamentale del buon funzionamento del sistema globale»....”.

differenze, della multipolarità di individualità socio-territoriali che si relazionano secondo trame reticolari non gerarchiche;<sup>113</sup> dall'altro lato, il “**governo dell'Ente locale di ordine superiore**” si pone perciò come problema di istituti e forze di governo delle complessità: mantenimento delle specificità e conservazione della complessità che caratterizza il territorio provinciale attraverso un processo di attualizzazione non distruttiva delle componenti del milieu.



**Figura 3.1 - La Provincia da “Ente intermedio” a “Ente locale di ordine superiore”**

Francesca Governa sostiene che “...la presenza, e la permanenza, del milieu permette di considerare il Sistema locale non semplicemente come un aggregato qualunque di soggetti, ma piuttosto come una configurazione spazio-temporale, relativamente stabile, di ambienti di vita quotidiana. Tale caratteristica dei sistemi territoriali consente di pensare agli stessi come a delle comunità. Il riferimento al concetto di comunità implica, come dato strutturante, una certa comunione di interesse dei soggetti locali in funzione di un comune senso di appartenenza. L'appartenenza è nel nostro caso,... riferita al territorio come risorsa comune e si connota quindi in termini di identità territoriale”<sup>114</sup>.

In maniera più esplicita, più il sistema locale è in grado di auto-organizzare risorse e soggetti locali intorno a specifici input provenienti dall'esterno o anche dall'interno del sistema, cioè, più in generale intorno a specifici progetti, più sarà

<sup>113</sup> Magnaghi A., (1990), **Per una nuova carta urbanistica**, in Magnaghi A., (a cura di), op. cit. p. 68.

<sup>114</sup> Governa F., (1997), op. cit., p. 65.

forte il senso di appartenenza del Sistema locale nel suo complesso e più, di conseguenza, esisterà un netto riferimento identitario nei confronti dello stesso.

In questa prospettiva il processo di pianificazione provinciale implica il tentativo di far crescere la “soggettività territoriale” in vista della valorizzazione dei Sistemi Locali e dell’identità territoriale. A tal fine, è necessario che l’affermazione delle “soggettività collettive”, che già si è in qualche modo espressa con l’adesione di una pluralità d’attori, istituzionali e non, possa tradursi in un condiviso impegno progettuale che ne esprima la capacità auto-organizzativa, in proposte d’azione che rispondano alle attese e agli interessi locali; ciò comporta che non si può pensare di pianificare un territorio senza pensare alle prospettive che la società locale si vuole dare, o alle strade che vuole perseguire. Il territorio diventa, dunque, “mediatore” di questa dinamica progettuale.

L’*autogoverno* e l’*autorganizzazione* divengono anche garanzia di *autocontrollo* e di *autosostenibilità* del modello di sviluppo del Sistema Territoriale Locale.

In altri termini: nel contesto di un patto condiviso fra Comuni per uno sviluppo sostenibile fondato sulla valorizzazione delle risorse ambientali e territoriali, il Comune che consuma risorse ambientali, abbassando il valore complessivo del territorio, sarà controllato dai Comuni consociati.

Si tratta di approcci che secondo Alberto Magnaghi “...interpretano la crescita di società locali e di stili di sviluppo peculiari ad ogni contesto come avvio di un multiuniverso in grado di attivare relazioni non gerarchiche, cooperative, fra Città, Regioni, Nazioni verso un sistema di relazioni globali costruite «dal basso» e condivise. In questa ipotesi lo sviluppo fondato sulla valorizzazione del patrimonio territoriale assume i valori locali (culturali, sociali, produttivi, territoriali, ambientali, artistici), come elemento principale della forza propulsiva necessaria all’attivazione di modelli di sviluppo autosostenibili”<sup>115</sup>.

In sintesi, il problema principale è che ciò che è sentito come vincolo (ad esempio la costituzione delle reti ecologiche e la valorizzazione dei sistemi ambientali, la formazione di aree protette, il contenimento dell’occupazione di suolo e le limitazioni all’edificazione, ecc) divenga opportunità<sup>116</sup>: ciò è possibile solo attraverso la costruzione di uno “scenario strategico” in cui sia condivisa la “consapevolezza” che la valorizzazione del patrimonio territoriale e ambientale produce ricchezza durevole. La crescita di questa consapevolezza è legato allo sviluppo di azioni cooperative che limitino l’individualismo competitivo dei singoli attori e dei singoli Comuni.

Rispetto all’aumento di regimi vincolistici imposti autoritariamente, la promozione di una crescita di responsabilità e consapevolezza nei confronti dei beni comuni e della loro valorizzazione, da condursi attraverso l’inserimento di ogni azione settoriale o locale in un sistema complesso e permanente di concertazione e decisione, sembra l’unica strada percorribile e durevole.

L’indicazione di articolare il processo di Piano rafforzando i Sistemi Locali di decisione va nella direzione indicata dal V Programma dell’Unione Europea, il

<sup>115</sup> Magnaghi A., (2000), op. cit., p. 80.

<sup>116</sup> Scandurra E., (1999), **Quale ruolo per il planner e per il piano in una società pluralistica senza vertice e senza centro?**, in AA.VV., op. cit., p. 32, “obiettivo dello sviluppo locale non può che essere quello di trasformare quello che è sempre stato un disvalore in vantaggio. Là dove il mito dello sviluppo ha voluto marcare una condizione di relativa inferiorità, là dove esso ha voluto vedere folklore, residuati, reflui geografici, lo sviluppo locale può ribaltare questa visione esaltando e valorizzando relazioni e saperi, culture e tradizioni, esperienze desuete e residualizzate”.

quale sul tema “Le iniziative locali di sviluppo e le politiche regionali” in particolare afferma: “...*le iniziative locali hanno lo scopo di rafforzare la capacità autonoma di un’area specifica di cercare una sua via di sviluppo. In questo modo viene costruito un ambiente favorevole allo sviluppo a partire dalla peculiarità e dalle ricchezze di ogni territorio... nell’epoca della competitività globale si evidenziano i vantaggi di una impostazione territoriale che, impegnando le risorse tipiche, punta sulla qualità e la differenza dell’offerta dei prodotti e dei servizi. E nello stesso tempo si oppone all’appiattimento dei prezzi e della qualità delle produzioni di massa...*”<sup>117</sup>.

La stessa riorganizzazione dei criteri di attribuzione dei fondi strutturali dell’UE per il 2000 è andata in questa direzione, attribuendo priorità di finanziamento alle realtà locali che si presentano come aggregati di attori in grado di esprimere progettualità concertata in base a criteri di sostenibilità dello sviluppo, il cui primo “indicatore” è appunto il *grado di costruzione durevole di società locale*.

Gorgoni, scrive: “*puntare sui Governi locali... significa aver fiducia che gli stessi possano svolgere le loro funzioni senza essere imbrigliati in una rete di autorizzazioni e controlli che soffoca le loro iniziative. Istituzionalizzare il metodo e gli organi di una reale concertazione significa darsi delle regole precise e concordate, non affidarsi solo agli umori di chi ha maggiore potere, coinvolgere gli Enti locali, ma anche tutti i soggetti realmente rappresentativi della realtà sociale*”<sup>118</sup>.

Si deve, dunque, assumere come “modello di riferimento” per l’individuazione delle politiche socio-economiche e territoriali di sviluppo dei territori provinciali, l’idea base che la *strategia*, si deve fondare sulla ricerca delle possibilità che si aprono ai Sistemi locali, per cogliere le capacità di “autopoiesi”<sup>119</sup> o di “autoriproduzione territoriale”; *la pianificazione deve essere locale*, in quanto deve segnalare le disponibilità locali alla trasformazione-coevoluzione.

Se la pianificazione strategica tradizionale ha privilegiato gli elementi di globalità, la pianificazione strategica locale deve:

- ◆ partire dall’allontanamento delle comunità locali dal vincolo di dipendenza gerarchica;
- ◆ riscoprire il territorio come soggetto;
- ◆ legittimare la funzione del Piano come interlocutore all’interno della comunità locale e tra comunità;
- ◆ esplicitarsi come modello normativo da cui derivare comportamenti coerenti;
- ◆ attribuire valore non solo alle risorse, ma anche ai modi di pensiero locale.

<sup>117</sup> In *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri*.

<sup>118</sup> Gorgoni R., (2002), *Le Ragioni del confronto*, in *Urbanistica Dossier-Supplemento* al n° 186 di *Urbanistica Informazioni*, Roma, p. 5.

<sup>119</sup> Governa F., (1997), op. cit., p. 63 “...*capacità di auto-riprodursi, di modo che gli unici prodotti della loro organizzazione sono essi stessi, per cui non c’è separazione tra produttore e prodotto (Maturana e Varela, 1984, trad. it. 1987, p. 63)... Un sistema locale può quindi essere visto come un sistema in grado di auto-riprodursi, reagendo agli stimoli provenienti dall’ambiente esterno sulla base delle proprie caratteristiche endogene. L’innovazione del sistema avviene attraverso la creazione continua di nuove strutture organizzative, cioè l’attribuzione continua di nuovi significati e nuovi valori alle componenti del milieu, per adattarsi agli stimoli perturbatori che provengono dall’esterno...*”.

## 1.4 Per un modello insediativo che riparta dal territorio

Un modello insediativo che riparte dal territorio deve assumere quest'ultimo (nelle sue componenti di ambiente fisico naturale, costruito, antropico) come insieme di luoghi dotati di identità, che deve avere dunque un suo spessore storico, delle regole di lunga durata delle sue trasformazioni.

Infatti, secondo Carta *"...il territorio è un sistema culturale risultato di processi stratificati nel tempo, in tal senso, rappresenta una grande opportunità creativa... occorre trarre dal passato indispensabili informazioni sul percorso che ha portato il territorio allo stato attuale per sviluppare caratteristiche e potenzialità..."*<sup>120</sup>.

Della stessa opinione è Magnaghi, il quale afferma: *"...il territorio, un patrimonio da cui attingere per produrre ricchezza, continuando, attraverso la produzione di nuovi atti territorializzanti, ad aumentarne il valore..."*<sup>121</sup>.

Invece, diverso ma comunque interessante è il pensiero di De Rita e Bonomi, i quali sostengono che *"...il territorio in tutta la molteplicità delle sue dimensioni, è entrato a pieno titolo, anche nella comune consapevolezza dei diversi attori, a connotare i caratteri dello sviluppo economico e si configura come complesso di fattori di cui ricercare la migliore combinazione per conseguire incrementi nella crescita del livello di benessere..."*<sup>122</sup>.

Delineare uno "scenario strategico" per i diversi territori provinciali significa, dunque, riconoscere i caratteri di lunga durata dei luoghi e della loro geografia come guida per le trasformazioni territoriali che ne aumentano il valore territoriale producendo ricchezza durevole. Gli orientamenti di fondo della pianificazione del territorio non possono evitare di partire dalla considerazione della loro eccezionale peculiarità.

Unione Europea, Regioni, municipalità si stanno ponendo il problema di affrontare il cambiamento culturale da una **concezione del territorio** inteso come *"contenitore dello sviluppo"* a una sua assunzione come *"valore fondativo dello sviluppo"*, attraverso la valorizzazione delle sue risorse ambientali, territoriali e antropiche.

Ad esempio, nel documento della Comunità Europea "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" (SSSE, Potsdam, Maggio 1999), si legge:

*"...il territorio dell'UE è caratterizzato da una diversità culturale concentrata in uno spazio ristretto, che lo distingue da altri grandi spazi economici del mondo, quali gli Stati Uniti, il Giappone e MERCOSUR. Tale pluralismo, che rappresenta uno dei principali fattori potenziali dell'UE, va tutelato nel processo di integrazione europea. Pertanto, l'adozione di misure politiche, incidono sulla struttura del territorio e degli insediamenti dell'UE, non devono compromettere le diverse identità locali e regionali che contribuiscono ad arricchire la qualità di vita dei cittadini europei"<sup>123</sup> [...]. La strategia territoriale a livello europeo è finalizzata alla realizzazione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, rafforzando in particolare la coesione economica e sociale... ciò significa, in particolare, conciliare le esigenze sociali ed economiche in materia di spazio con le sue funzioni ecologiche e*

<sup>120</sup> Carta M. (1996), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

<sup>121</sup> Magnaghi A., (2000), **Identità del territorio e statuto dei luoghi**, in Cinà G., (a cura di ), op. cit., p. 24.

<sup>122</sup> De Rita G., Bonomi A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, p.57.

<sup>123</sup> Schema di sviluppo dello Spazio Europeo, (Potsdam, Maggio 1999), art.1.

*culturali, e contribuire in tal modo alla valorizzazione di uno sviluppo territoriale duraturo ed ampiamente equilibrato. In tal modo l'UE si svilupperà, progressivamente, da unione economica, in unione ecologica, e successivamente in unione sociale, rispettando la diversità regionale<sup>124</sup> [...]. Per ottenere uno sviluppo del territorio più equilibrato, tali finalità o modelli vanno perseguiti contemporaneamente in tutte le regioni dell'UE, tenendo conto anche delle loro interazioni. Gli obiettivi dello SSSE vanno fatti propri sia dalle istituzioni europee, che dalle autorità di governo e delle amministrazioni nazionali, regionali, locali...<sup>125</sup>.*

Comprensione dei meccanismi che hanno determinato l'assetto storico degli insediamenti significa, tra l'altro, conoscenza dei rapporti consolidati dagli insediamenti con le qualità fisico-ambientali del territorio e della loro possibile evoluzione. Per questo, anche il tema oggi sempre ricorrente dello "sviluppo sostenibile" (o anche della "sostenibilità delle trasformazioni territoriali") può essere ricompreso nella dialettica tra palinsesto storico e trasformazioni recenti, tra principi insediativi di lunga durata e tensioni innovative indotte sul territorio dalle dinamiche socio-economiche in atto o prevedibili, che costituiscono il tema di fondo con cui si devono misurare gli indirizzi del PTCP.

La riflessione sui principi insediativi che hanno governato le trasformazioni territoriali è indispensabile per assumere una distanza critica rispetto ai fenomeni in corso e per ricavare dai rapporti consolidati con la struttura fisico-ambientale, i suggerimenti utili a prospettare soluzioni innovative per le trasformazioni future che puntino a reinterpretare il modo di utilizzare il territorio.

L'individuazione dell'identità territoriale (alle diverse scale della regione geografica e del singolo luogo) è, secondo Magnaghi, fondamentale per avviare processi di riterritorializzazione. Infatti, l'autore scrive: *"...questa individuazione richiede di leggere i processi di formazione del territorio nella lunga durata per reinterpretarne invarianze, permanenze, sedimenti materiali e cognitivi in relazione ai quali produrre nuovi atti territorializzanti. Ogni ciclo di territorializzazione, riorganizzando e trasformando il territorio, accumula e deposita una propria sapienza ambientale, che arricchisce la conoscenza delle regole genetiche... l'interazione fra i successivi atti territorializzanti determina in ogni luogo la massa territoriale... che è costituita dall'accumulo storico di atti territorializzanti di diversa natura... che nel loro insieme ne determinano il valore. La massa territoriale, nei suoi caratteri qualitativi e quantitativi indica dunque il valore del patrimonio territoriale e le sue peculiarità per gli usi futuri..."<sup>126</sup>*

La capacità di reinterpretare il territorio ed i suoi paesaggi alla luce delle esigenze in corso e future deve passare, dunque, attraverso un confronto molto attento tra il palinsesto storico e le mutazioni recenti. Bisogna, quindi, ricercare le linee guida degli sviluppi, non già nei modelli astratti della diffusione o del compattamento ma, nelle potenzialità visibili o latenti del territorio abitato, fondando sullo statuto dei luoghi le ipotesi d'innovazione e orientando le spinte diffuse e le domande d'equipaggiamento verso la valorizzazione delle strutture ed infrastrutture storicamente consolidate nei contesti territoriali, del capitale sociale depositatosi nel territorio.

<sup>124</sup> SSSE, art.17.

<sup>125</sup> SSSE, art.18.

<sup>126</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., p. 63.

In questa direzione, le opzioni concernenti la valorizzazione delle identità territoriali e la conservazione del patrimonio devono assumere un significato meno generico: tali opzioni devono definire infatti, da un lato, la condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per qualificare il nuovo modello di sviluppo, dall'altro, simmetricamente, l'esito atteso dallo sviluppo stesso, affinché questi tenda effettivamente a "ridare senso" al territorio. E' in questa restituzione di senso, carica di coscienza storica e di consapevolezza ambientale, ma anche e nello stesso tempo di tensione innovativa, che si devono delineare gli *indirizzi* del PTCP.

Un esempio ci viene offerto dal Piano della Provincia di Ancona, il quale al riguardo, pone in evidenza l'esistenza di una condizione da rispettare nelle trasformazioni future non attinenti alle loro qualità ma esclusivamente agli aspetti quantitativi: "...condizione essenziale per qualunque ipotesi di evoluzione positiva delle problematiche riguardanti il territorio è un generale contenimento dell'ulteriore crescita dell'occupazione di suolo per fini edificatori...".

Nel Piano della Provincia di Ancona viene sottolineato che tale condizione non intende ovviamente, stabilire drastici divieti ed escludere, in situazioni determinate, ampliamenti più o meno limitati, ma vuole solo indicare una linea di condotta da seguire e che contrassegna, nel suo complesso, gli atti di pianificazione. Questi ultimi, devono essere volti prioritariamente alla riqualificazione dell'esistente e si devono collocare all'interno di una pratica di "*innovazione conservativa*", mediante la quale cercare di delineare i modi per valorizzare e reinterpretare, in un rapporto positivo con la domanda di innovazione implicita nell'evoluzione socio-economica, le peculiarità storiche e le qualità fisiche dei paesaggi, degli insediamenti, del territorio e dell'ambiente.

Una ipotesi, come quella posta in essere dal Piano della Provincia di Ancona, ha evidentemente una portata generale. Essa coglie infatti il punto di convergenza di due grandi orientamenti percepibili a livello internazionale:

- quello che ha determinato e determina una progressiva dilatazione dell'attenzione per l'eredità storico-culturale (dai singoli beni o monumenti ai centri storici, alla città storica al territorio storico ed ai paesaggi culturali);
- quello che comporta un crescente impegno verso la "territorializzazione" delle azioni di tutela della qualità ambientale (dalla protezione di singole risorse alla ricerca di una sostenibilità complessiva dei processi di sviluppo, nella direzione chiaramente indicata dalla Conferenza di Rio nel 1992).

A tal fine, è stato osservato che l'enfasi sul riuso del territorio storico sta caratterizzando sempre più le risposte europee alle sfide determinate dai processi di globalizzazione.

Pertanto, una "*strategia di valorizzazione delle identità territoriali*" non può che configurarsi, nei vari contesti territoriali, come una "*strategia di riuso innovativo del territorio storico*", inteso, in sintesi, come sistema complesso di:

- a) capitale sociale incorporato, patrimonio edilizio, urbanistico e infrastrutturale, equipaggiamento e sistemazione territoriale;
- b) risorse naturali e paesistiche e patrimonio culturale;
- c) soggetti e risorse sociali, capacità auto-organizzative ed attitudini progettuali.

Tali premesse evidenziano l'importanza di mettere a regime un PTCP articolato su due livelli: quello delle *permanenze* – la struttura profonda che deve essere conservata – e quello della *trasformazione*, degli spazi vitali e dell'innovazione e delle sue regole; livelli strettamente intrecciati e

reciprocamente necessari in un comune obiettivo: *tutelare l'identità culturale e l'integrità fisica del territorio*.<sup>127</sup>

Quest'obiettivo, pone due possibili momenti dell'azione pianificatoria provinciale:

- l'azione di tutela dell'identità culturale, da intendersi fundamentalmente come *processo di conoscenza* e di individuazione delle strutture insediative e paesaggistiche come conseguente elaborazione di *criteri* e *indirizzi* per la redazione del PTCP;
- la salvaguardia attiva dell'integrità fisica del territorio da intendersi come un *complesso coordinato di politiche ambientali*, riguardanti il suolo, l'acqua e l'aria.

**Il primo livello** –quello della dimensione territoriale-paesistica del PTCP– si occupa delle invarianti del territorio (sistema insediativo storico, beni culturali, paesaggio agrario e forestale) e costituisce un patrimonio di conoscenze valido a tempo indeterminato; esso riguarda, in prevalenza, *il mondo e le regole della conservazione* e costituisce il fondamento per costruire gli *indirizzi*, le *direttive* e le *prescrizioni* del Piano.

**Il secondo livello** si occupa, in modo più specifico e localizzato -nel tempo e nello spazio- delle *esigenze di trasformazione*; riconsidera l'armatura insediativa e infrastrutturale, riconosce i punti di crisi (crescita e/o riqualificazione) delle strutture residenziali, produttive e commerciali, ed elabora *ambiti* e *progetti a tempo determinato*, definendo le *condizioni alla trasformazione*.

## 1.5 La necessaria geometria variabile del pianificare

Da quanto finora richiamato emerge chiaramente come il **governo del territorio** si collochi quindi necessariamente in un "contesto a geometria variabile"<sup>128</sup>, sia in senso spaziale e temporale che in senso politico ed amministrativo.

L'idea è in linea con quanto ad esempio scrive Avarello "*...non condivido la scelta di assegnare una volta per sempre competenze precise a tutti gli Enti su quello che devono fare; credo che questo non sia possibile in assoluto, forse possibile momento per momento, ma non in assoluto, proprio perché il principio di sussidiarietà, porta inevitabilmente a considerare geometrie variabili nel tempo ...Quello che ho detto prima per gli Enti vale dunque un po' anche per i Piani...*"<sup>129</sup>.

Nella maggior parte dei casi, d'altra parte, non è tanto il territorio nella sua interezza o gli attori presenti sul territorio nel loro insieme che richiedono di venire coordinati e governati, ma piuttosto parti di territorio e insiemi di attori di volta in volta diversi. Fin qui sono stati menzionati soggetti economici, sociali e istituzionali interni al territorio, o comunque in esso prevalentemente presenti e rappresentati. Se il compito generale del Piano deve essere quello di rafforzare la

<sup>127</sup> Obiettivo che è risultato una priorità per molti PTCP analizzati (vedi Cap. II – Analisi degli aspetti metodologici).

<sup>128</sup> Vignozzi A.,(2003), **La costruzione del paesaggio e i nuovi soggetti della pianificazione di area vasta**, in *Atti della VI Conferenza SIU*, Franco Angeli, Milano "*...all'interno di queste esperienze, dove le scale, gli attori, gli strumenti sono a "geometria variabile,"(Cinà, 2000) ...*".

<sup>129</sup> Avarello P., (2002b), op.cit.,, p. 12.

coesione territoriale dei Sistemi Locali contrastando la frammentazione indotta dalla competizione globale, ciò non significa tuttavia che la sua azione possa esaurirsi in un rapporto con altri soggetti tutto interno al territorio. Infatti Francesca Governa afferma: *“nelle dinamiche dei Sistemi territoriali, la rete locale esercita una duplice funzione di mediazione: essa agisce cioè sia all’interno del sistema locale, come elemento di coesione nell’interazione rete locale/milieu, sia all’esterno, come elemento di collegamento con il livello sovra-locale”*.<sup>130</sup>

Si deve assumere come “modello di riferimento” per l’individuazione delle politiche socio-economiche e territoriali di sviluppo, l’idea base che, nel loro complesso, le risorse (economiche, ambientali, storico-culturali e, non ultimo, umane) posizionate nei diversi Sistemi Locali hanno scarso valore se non vengono introdotte dai soggetti locali nel circuito interno ed esterno. In particolare le relazioni con l’esterno devono essere commisurate alla capacità della società locale di mettere in valore il patrimonio territoriale in forme di sviluppo autosostenibile, relazioni che non devono eccedere la capacità di coesione interna del sistema e la sua capacità autoriproduttiva.

Inoltre le politiche di valorizzazione, tutela e consumo controllato delle risorse locali devono necessariamente riferirsi alle diversità territoriali. Le chiavi di lettura scelte devono essere sia di tipo relazionale (che identificano i flussi, le reti di complementarità, le gerarchie e le polarizzazioni, i rapporti esterni) sia di tipo morfologico (ambientale, storico-culturale, sociale) che indagano i caratteri fondanti l’identità propria di ciascun territorio.

Ciascun Sistema Locale pertanto deve essere interpretato evidenziando:

- il patrimonio genetico, o insieme di caratteri su cui si fonda l’identità propria di ciascun territorio;
- le condizioni di partenza, ovvero la posizione assunta dal sistema locale rispetto alle principali traiettorie o dinamiche di sviluppo;
- le caratteristiche dei flussi, ovvero i tipi di relazioni prevalenti sia all’interno che con l’esterno;
- i soggetti che agiscono in ciascun territorio.

Tale schema offre la possibilità di delineare una mappa<sup>131</sup>, la *“mappa delle diverse possibili aggregazioni”*, che è anche una *“mappa delle identità locali”*.

Tale mappa rappresenta la base per la definizione delle identità e degli statuti dei luoghi, che, nell’impostazione complessiva del sistema delle conoscenze, offre il vantaggio -attraverso una visione retrospettiva- di permettere la ricostruzione dell’evoluzione dei Sistemi Locali.

Cellamare sostiene che *“l’identità locale in una prospettiva di Piano, non deve essere legata soltanto all’appartenenza territoriale; la questione dell’identità deve essere un problema di relazioni, interne ed esterne, che si costruiscono e maturano nel tempo. Non si deve trattare quindi, in un’epoca di omologazione culturale, di realizzare un’unica identità provinciale, quanto piuttosto di valorizzare le differenze, e di sviluppare relazioni, nella coscienza che la capacità*

<sup>130</sup> Governa F., (1997), op. cit., p. 68

<sup>131</sup> Scandurra E., (1999), **Quale ruolo per il planner e per il piano in una società pluralistica senza vertice e senza centro?**, in AA.VV., op. cit., p. 26, *“il territorio è la Ding an Sich –la cosa in sé- e ogni procedimento di rappresentazione lo eliminerà per sempre. Noi possiamo solo fornire un’interpretazione del territorio attraverso la costruzione di “mappe” ed il mondo mentale (quello della rappresentazione) è costituito solo da mappe, ad infinitum. La mappa non è il territorio, ma una delle sue possibili interpretazioni; una mappa non può identificarsi per definizione con il territorio: se lo facesse, la sua utilità sarebbe nulla. La mappa è un itinerario; una rappresentazione che noi forniamo –tra mille possibili- sulla base delle nostre idee e convinzioni, sulla base dell’angolo del nostro sguardo...”*.

*di sentire e percepire la propria identità sta soprattutto nella capacità di proporsi e di relazionarsi in forma definita e progettuale*.<sup>132</sup>

Senza un progetto comune di questo tipo non c'è identità locale attiva, operativa. Ci può essere come risorsa allo stato latente e allora per farla emergere anche le strategie dell'auto-rappresentazione simbolica attraverso il paesaggio e la memoria storica diventano ovviamente importanti.

In questo senso si può dire che il PTCP non deve solo utilizzare le identità (= progettualità) collettive locali come risorsa, ma anche operare per costituirle, per farle passare da uno stato latente e potenziale a uno attuale e operante. Il processo di negoziazione con i soggetti collettivi locali va dunque visto sia come fase di "ascolto di identità" operanti o latenti, sia come momento di "costruzione di identità" operative attorno a progetti territoriali a scala sovracomunale. In ciò si deve esplicitare **il ruolo proprio del PTCP**: *"la promozione e la progettazione del territorio provinciale"*. Quest'ultimo si concretizza in politiche di "nodo" ("costruzione" dei Sistemi Locali) e in politiche di "rete" ("connessione" di più Sistemi Locali attorno a progetti sovracomunali).

## 1.6 Un complemento necessario alla valorizzazione delle identità: le politiche di rete

I processi di globalizzazione dell'economia e della società hanno messo in evidenza:

- ❖ la nuova organizzazione territoriale in cui risulta ridotta l'importanza del controllo areale e dei rapporti di prossimità su cui si fondano i livelli intermedi di Governo (nazionali e regionali), a vantaggio del livello delle reti globali (o almeno continentali) e di quello dei Sistemi locali;

- ❖ il ruolo attivo svolto dai Sistemi territoriali locali nel conseguimento dei vantaggi competitivi da parte delle singole nazioni, poiché le condizioni che stanno alla base del vantaggio competitivo si identificano, geograficamente, nei Sistemi territoriali locali e nelle reti di relazioni sovra-locali che essi sono capaci di costruire; questa capacità dipende in larga misura dalle condizioni di coesione interna<sup>133</sup> ai Sistemi territoriali, che agevolano gli scambi con altri Sistemi territoriali e con l'ambiente esterno in generale.

L'idea, che le relazioni a rete tra i Sistemi locali costituiscono una delle caratteristiche dominanti dell'odierna organizzazione dello spazio, è ormai data per acquisita, sia nel mondo della ricerca che in quello della pianificazione territoriale.

Della stessa idea è -ad esempio- Bruno Morando, il quale afferma: *"...la logica reticolare si rivela dunque uno strumento fondamentale per la traduzione in azioni e progetti attuativi dei principi che permeano le politiche di sostenibilità ambientale, coesione sociale, riequilibrio economico e potenzialità di sviluppo della civitas europea sia pure nel rispetto delle differenze e nella salvaguardia*

<sup>132</sup> Cellamare C., (1999), *Un progetto di sviluppo locale: il PTCP di Rieti*, Urbanistica Informazioni n° 168, Roma, p. 92.

<sup>133</sup> La coesione economico e sociale "nei territori" costituisce, almeno apparentemente, la preoccupazione degli organi di Governo europeo, poiché, oltre ad essere strettamente imparentata alla sostenibilità ambientale costituisce il presupposto stesso della competitività dei territori. La coesione interna quale riduzione del divario di sviluppo economico e di livello di vita tra i Paesi aderenti all'Unione è perseguita attraverso le cosiddette politiche di intervento strutturale.

delle specificità locali [...]. Il paradigma reticolare che, al di là dei prodotti applicativo-intuitivi di un remoto passato, affonda le sue radici scientifiche recenti nel consolidamento della teoria dei grafi, comporta in realtà ricadute dirimenti sugli equilibri del milieu su cui viene calato [...]. Mettere in rete dunque, significa sovente modificare le gerarchie pregresse, alterare i livelli di priorità operando scelte dirimenti nel privilegiare alcune realtà e in modo altrettanto perentorio nell'escluderne altre, confinandole a ruoli e dimensioni marginali e "allontanandole" dalla centralità dei terreni emergenti [...]. La consapevolezza della presenza degli effetti potenzialmente perversi nei sistemi a rete, accanto ai più noti esiti virtuosi, è dote irrinunciabile di qualsiasi scenario di trasformazione e sviluppo che intende servirsi in modo prioritario di un tale intrigante paradigma..."<sup>134</sup>.

Se è dunque importante, dal punto di vista nazionale ma anche da quello delle istituzioni sovranazionali, tener conto della natura reticolare e sovralocale di molte relazioni spaziali, è altrettanto decisivo, al fine di perseguire uno sviluppo locale autosostenibile realizzare congiuntamente due obiettivi:

- ❖ l'organizzazione si deve fondare su una vasta coesione sociale;
- ❖ la valorizzazione delle dotazioni di milieu deve essere riproduttiva e non distruttiva.

La dimensione sociale e quella ambientale devono essere considerate costitutive delle modalità di sviluppo al pari di quella economica.

E' in questa prospettiva che il PTCP, di concerto con gli altri Piani e programmi d'azione, può e deve innescare efficaci "politiche di rete".

E' agendo sulle "reti" che si possono creare le condizioni per la valorizzazione delle identità locali, per promuovere la redistribuzione dei valori di centralità, per gestire gli effetti di nodalità determinati dalle dinamiche esogene di sviluppo, per contenere gli effetti di stress e congestione connessi allo sviluppo della mobilità, per smorzare i fenomeni di degrado ambientale indotti dai processi d'urbanizzazione.

Infatti, Silvia Arnofi ritiene che, in mancanza un sistema di riferimento unitario di Governo, l'unica cosa che si può fare "... è stimolare, mettere in rete e far interagire ai vari livelli il complicato intreccio di rappresentazioni autoprogettuali, di energie e di potenzialità, ai fini di produrre sinergie, giochi a somma positiva, cioè valore aggiunto territoriale..."<sup>135</sup>.

Con semplificazione forse eccessiva, si potrebbe affermare che il **ruolo del PTCP**, o più precisamente la sua funzione di orientamento strategico, consiste essenzialmente "nell'attivazione di politiche di rete".

Questa affermazione può avere un duplice significato. Il primo, che spetta invece ad altri soggetti, in primo luogo i Comuni, attivare le "politiche locali di gestione", uso e valorizzazione delle singole aree e delle singole risorse. Mentre il secondo, che non si tratta tanto o soltanto di "disegnare" le reti di connessione, quanto soprattutto di "avviare processi" per la messa in rete di progetti, iniziative ed azioni locali. Ed è su questa dimensione "processuale" che conviene concentrare l'attenzione.

<sup>134</sup> Morando B., (2003), **Spazio europeo e politica comune del trasporto. TEN-T: coesione o separazione?**, in Karrer F. e Arnofi S., (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance. Gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Alinea Editrice, Firenze p.162.

<sup>135</sup> Arnofi S., 2003), **Competizione, coesione, sostenibilità. Convergenze non scontate**, in Karrer F. e Arnofi S., (a cura di), op.cit., p. 34, nota 34.

Fondamentalmente, tali “politiche” riguardano:

- ❖ le “reti per la mobilità” e la “comunicazione”,
- ❖ le “reti ecologiche” ed “ambientali”,
- ❖ le “reti di servizi” e di “produzione”.

E' evidente che ciascuna di queste politiche ha delle proprie specificità, che motivano approfondimenti settoriali e sollecitano specifiche competenze istituzionali.

Di conseguenza si avverte l'esigenza di una “visione unitaria”, in grado di ospitare sia le preoccupazioni relative ai trasporti e alle comunicazioni, che quelle relative alla fruibilità (anche turistica) del territorio, alla sicurezza e all'agibilità delle risorse (in primo luogo acque e suolo) e alla sostenibilità ecologica dei sistemi ambientali. Tale visione unitaria, che sembra comportare uno sconfinamento rispetto ai contenuti istituzionali del PTCP (art.15 L. n°142 del 1990), pare invece del tutto coerente con gli orientamenti di riforma (in particolare con l'attribuzione di valenza paesistica a tutti i PTCP) e con gli scopi -che nella maggior parte delle esperienze provinciali- il PTCP si è preposto, vale a dire la costruzione di una visione strategica condivisa. Inoltre, essa è coerente con quella concezione “integrata” della sostenibilità (politica, sociale, economica, ambientale e territoriale) che figura al primo posto nei principi richiamati all'inizio di questo Capitolo. Tale visione unitaria - il sistema territoriale come “rete di reti” - dovrebbe condurre a concepire le “reti trasportistiche”, quelle “tecnologiche” (energia, rifiuti ecc.), quelle “fruitive” e quelle “ecologiche” come altrettanti aspetti inseparabili *dell'infrastrutturazione complessiva del territorio*, ossia del suo “equipaggiamento” per gli scopi dello sviluppo sostenibile. Ciò al fine soprattutto di:

- evitare che la pianificazione ed il progetto delle “reti per i trasporti” (viabilità, ferrovie, piattaforme logistiche e centri intermodali, ecc.) si separino, di fatto, da quelli delle “reti ecologiche” ed “ambientali”, ignorandone o sottacendone sia le interferenze -le infrastrutture in progetto potrebbero aggravare sensibilmente la frammentazione dei sistemi ambientali- sia le possibili complementarietà e convergenze (ad esempio la possibilità di restituire ad usi più consoni all'ambiente determinati tratti stradali, o di ridurre certi stress ambientali, o di ospitare a fianco delle nuove sedi stradali fasce di continuità vegetale o percorsi di fruizione pedonali o ciclabili);

- evitare che gli interventi per la difesa del suolo (sistemazioni idrogeologiche, sistemazione e gestione idraulica, bonifiche ecc.) continuino ad essere pianificati e progettati senza considerarne le implicazioni ecologiche e paesistiche, in particolare per quel che concerne la rivalorizzazione delle fasce fluviali;

- favorire l'integrazione delle “reti ecologiche” con le “reti ambientali”, ove con questa espressione si considerino anche quelle componenti (come tipicamente i sistemi di percorsi e di attrezzature di supporto, le fasce di continuità paesistica, i punti panoramici ecc.) che rispondono non solo ad esigenze di funzionalità e stabilizzazione ecosistemica, ma anche di fruibilità ambientale e leggibilità paesistica.

Anche da questo punto di vista, il contributo della Provincia al governo del territorio si deve caratterizzare quindi per il tentativo di proporre visioni ed approcci integrati, uscendo definitivamente dalle logiche settoriali che hanno pesantemente caratterizzato l'azione pubblica sul territorio e dalle logiche autarchiche di cui è spesso prigioniera l'azione dei Comuni. In questo senso il PTCP, nei confronti degli altri Piani, deve essere concepito soprattutto come un

**“Piano di relazioni”**, che concentra la propria attenzione non tanto sul governo dei singoli elementi e fatti territoriali (su cui può opportunamente applicarsi l’azione dei Comuni e degli Enti di settore), quanto piuttosto sulle loro reciproche interazioni, al fine di ridurre gli effetti di contrasto e incoerenza e di esaltare quelli di convergenza e sinergia.

In questo senso, un PTCP inteso come “strumento di sviluppo locale autosostenibile” dovrebbe dare risposta ai seguenti requisiti:

- ❖ **promuovere l’evoluzione dei “soggetti locali utenti” verso “soggetti locali produttori”**, incentivando la partecipazione. La valorizzazione del processo di progettazione sociale agevola la costruzione di sistemi di appartenenza collettiva, incrementa la socialità come risorsa<sup>136</sup>;

- ❖ **promuovere integrazione e intersettorialità**, incentivando la creazione di strutture integrate nel governo locale, in grado di affrontare le relazioni fra i settori di intervento nel campo della progettazione e della valutazione delle politiche;

- ❖ **sviluppare partnership**, prevedendo la costruzione di reti improntate allo scambio, soprattutto nell’attuazione di filiere intersettoriali. Questo processo riguarda reti sociali, culturali, politiche, istituzionali (per poter rendere operanti le 5 sostenibilità proposte da Magnaghi e riportate all’inizio del capitolo) oltre che economiche;

- ❖ **realizzare la sussidiarietà**, attivando politiche che rendano sistematica l’azione di crescita della società locale in relazione agli scenari di autosostenibilità;

- ❖ **costruire addizionalità**, prevedendo la costruzione di scenari locali condivisi che consentano di attingere a più fonti di finanziamento, e di attivare processi addizionali di realizzazione dello scenario, costruendo fiducia negli attori (pubblici e privati) per l’investimento sui progetti<sup>137</sup>;

- ❖ **promuovere diversità**, attivando politiche che rivalutano ed esaltano le differenze, rivalorizzano i centri storici. Secondo Scandurra la globalizzazione ha bisogno delle differenze, non può vivere su un territorio isotropo; dobbiamo quindi prendere coscienza di questa sua proprietà/debolezza e sfruttarla a nostro vantaggio;

- ❖ **sviluppare e valorizzare i saperi contestuali**, attivando politiche di valorizzazione delle tecniche, delle culture produttive e dei saperi ambientali attraverso i quali è stato costruito il patrimonio territoriale dell’agricoltura, dell’ambiente, dell’artigianato, delle arti, delle tecniche costruttive, ecc.. Il Piano si deve proporre come la combinazione degli elementi che costituiscono il patrimonio connettendo a rete i saperi contestuali con i saperi codificati.

<sup>136</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., p.104, “...mediante la sua partecipazione attiva e naturale all’esistenza di una collettività che conservi vivi certi tesori del passato e certi presentimenti del futuro, l’essere umano ha una sua radice (Weil, 1990, p.49).

<sup>137</sup> Salone C., (1997), **Verso l’integrazione nello spazio comunitario: problemi in agenda per il caso italiano**, in Dematteis G. e Bonavero P., (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unitario europeo*, il Mulino, Bologna, p. 378, “...con riferimento alle politiche di promozione delle località urbane in chiave competitiva, è possibile individuare 2 modelli generali di approccio [...]un primo modello, di «adattamento passivo», si adegua senza slanci innovativi alle sollecitazioni esterne, consiste nella mera attrazione di capitali esterni e produce «giochi a somma zero». Un secondo modello, fondato sull’«auto-organizzazione», presuppone invece un miglioramento continuo della qualità delle risorse locali, in cui si realizzano «giochi a somma positiva» e si impiegano le esternalità locali come fattori capaci di ridurre l’incertezza (Camagni, 1989; 1996b)...”.

### **Le reti ecologiche**

Poiché gran parte dei guasti prodotti dalla diffusione insediativa dipendono dalla “frammentazione” dello spazio (in senso lato), essi non possono essere rimossi o mitigati se non ricucendo le ferite, riconnettendo i sistemi fratturati, ripristinando e salvaguardando la continuità dell’infrastruttura ecologica.

La costruzione delle “reti ecologiche” ed “ambientali” è la risposta strategica che si va ormai imponendo a livello internazionale. Essa comporta, com’è noto, la realizzazione di un vero e proprio sistema infrastrutturale, articolato a più livelli (da quello continentale -l’European Ecological Network già raccomandato dalle direttive comunitarie- a quello nazionale a regionale e locale), costituito, oltre che dalle aree naturali protette e dalle altre di pregio naturalistico, dalle aree di recupero e ricostruzione naturalistica, dalle fasce di protezione circostanti e dai canali di connessione ecologica tra le suddette aree, atti a garantire la possibilità dei flussi di dispersione e migrazione essenziali al mantenimento della funzionalità degli ecosistemi e della biodiversità, riducendo i rischi e gli effetti negativi dell’“insularizzazione” delle stesse aree protette.<sup>138</sup>

Accanto alle “reti ecologiche”, si comincia a prestare maggiore attenzione anche alle “reti di fruizione pubblica”, tentando di individuare percorsi, fasce di protezione ed altri collegamenti funzionali che favoriscano l'utilizzazione e la valorizzazione integrata dei vari tipi di risorse, naturali e culturali, interne o esterne ai parchi, che costituiscono la ricchezza specifica dei diversi territori.

Un aspetto di basilare interesse per le “reti ecologiche” è che, in attesa di un eventuale provvedimento legislativo nazionale integrativo della L. n° 394 del 1991 (che assimilerebbe le fasce ed i corridoi ecologici alle aree protette di cui all’art. 15 L. n° 142), le “reti ecologiche” consentono di uscire dalla logica vincolistica delle “aree protette” ed estendere flessibilmente all’intero territorio gli indirizzi di riqualificazione ambientale. Pur costituendo con ogni evidenza un contenuto tipico di livello sovralocale, alla stessa stregua delle altre grandi “reti infrastrutturali”<sup>139</sup>, la loro realizzazione richiede interventi di varia natura e non semplici misure ostative, in larga misura da definire a livello locale.

Il PTCP deve fare propria una funzione di indirizzo e di promozione di interventi attivi, in cui gli Enti locali possono trovare spazio per le proprie autonome determinazioni. E’ in queste prospettive che si può/deve porre anche il tema dei parchi e delle aree protette, che costituisce certamente uno dei più affascinanti contenuti del PTCP, soprattutto se esso si propone come “*Piano di valorizzazione delle risorse e delle identità territoriali*”.

Infatti, nell’ambito delle “reti ecologiche” e “fruitive” i parchi possono essere pensati come “nodi” di particolare eccellenza, variamente caratterizzati e dotati di un’immagine ed un’identità ben riconoscibili. In altre parole, come risorse capaci di esercitare un ruolo insostituibile non solo e non tanto nella direzione della difesa conservativa di valori irrinunciabili, ma anche e soprattutto della

<sup>138</sup> Angrilli M., (2003), **Le reti ecologiche**, in in Karrer F. e Arnofi S., (a cura di), op. cit., p. 193, “...la rete ecologica –definibile come una struttura per la conservazione della biodiversità basata su un sistema di corridoi ecologici e faunistici che connettono tra loro sistemi di zone protette e aree naturali- è un concetto che, in vista degli obiettivi di sviluppo sostenibile, guadagna sempre più spazio presso le discipline legate al governo del territorio...”

<sup>139</sup> Angrilli M., (2003), **Le reti ecologiche**, in in Karrer F. e Arnofi S., (a cura di), op. cit., p. 198, “...la prospettiva dello sviluppo eco-sostenibile, quest’ultimo inteso come processo da innescare attraverso azioni dirette a favorire il recupero degli squilibri ambientali, è lo sfondo sul quale considerare tutte le politiche di rete ecologiche. Secondo tale prospettiva le reti ecologiche potrebbero essere considerate nuove infrastrutture, sulle quali fondare nuovi modelli di sviluppo. Infrastrutture non soltanto a servizio della natura ma anche a servizio dell’uomo, da realizzare non solo nei contesti naturali ma anche in quelli urbani...”

comunicazione sociale e della rappresentazione simbolica di un più accettabile e durevole rapporto dell'uomo col suo ambiente naturale, dei processi sociali con quelli naturali.

Appare fondamentale come la “**prospettiva reticolare**” possa, ancora una volta, consentire di conferire maggior concretezza ad un'altra questione, quella che concerne la formazione di veri e propri *sistemi di aree protette*.

Finora, infatti, secondo le valutazioni prevalenti degli esperti, la diffusione dei parchi e delle altre aree protette, pur dando luogo ad insiemi ampiamente diramati che assicurano una significativa copertura territoriale, non è stata accompagnata, in generale, da un processo d'integrazione ecologica e funzionale che consentisse di trasformare tali insiemi in sistemi coesi ed unitari di protezione e valorizzazione ambientale. Ciascuna area protetta fa' storia a sé - salvo i casi di forte prossimità in cui le interazioni risultano agevolate- ed è oggetto di politiche relativamente autonome e non coordinate, generalmente affidate ad Enti di gestione che, con le debite eccezioni, si muovono senza alcun collegamento.

L'aspetto più vistoso e francamente inaccettabile di questa frantumazione delle politiche dei parchi è la perdurante separazione tra i parchi nazionali ed i parchi regionali: i primi spesso ignorati dalle Regioni in cui ricadono ed oggetto invece pressoché esclusivo d'attenzione da parte del Ministero, che sembra spesso dimenticare che la stragrande maggioranza delle aree protette italiane è stata istituita dalle Regioni e che non poche di loro presentano, per dimensione e qualità delle risorse, un interesse non certo inferiore a quello di alcuni parchi nazionali. Tale separazione tende a riproporsi tra i parchi regionali e quelli di competenza provinciale e comunale, che sembrano destinati invece ad assumere un'importanza notevole nel prossimo futuro, anche in relazione ai programmi di “sostenibilità urbana”.

Per avviare la formazione di sistemi nazionali e di un sistema europeo di parchi naturali, la strada principale indicata dagli studi e dai dibattiti internazionali riguarda appunto la “prospettiva reticolare”. I parchi possono perciò essere concepiti sia come “nodi di reti” che si diramano a scala regionale o interregionale, sia come “reti di nodi”, costituite dalle reti locali di risorse diversificate presenti all'interno dei parchi stessi e nelle aree contigue.

Non minore importanza assume, ai fini della formazione di sistemi integrati di aree protette, la “**tutela paesistica**”, in particolare il mantenimento e la valorizzazione di quei “paesaggi culturali”, più o meno profondamente modellati dall'azione antropica, che costituiscono nella maggior parte delle Regioni europee il tessuto connettivo al cui interno o ai cui bordi si situano i parchi naturali. L'interesse di questa strategia, che traspare anche dai recenti documenti sul tema del Consiglio d'Europa, è infatti duplice: da un lato si tratta di non disperdere un patrimonio prezioso di testimonianze storiche e culturali che costituisce spesso un essenziale fattore d'identità delle popolazioni locali, dall'altro di contrastare quei processi d'alterazione e d'ipersemplificazione dei paesaggi agrari tradizionali che comportano la scomparsa di molte componenti (come le alberate, le siepi, le rogge o i canali di scolo, ecc.) di grande e insostituibile rilievo ecologico.

## 2 IL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE

### 2.1 Il PTCP da Piano sovraordinato a strumento di coordinamento: un processo aperto, continuo e cooperativo

Sebbene gli esiti della pianificazione in corso siano ancora altamente incerti, è prassi consolidata che, nell'elaborazione del PTCP si faccia riferimento ad un insieme di principi ormai largamente condivisi:

- **il principio di sostenibilità dello sviluppo** che, al di là delle sue implicazioni specificamente ambientali ormai sancite a livello internazionale (Agenda 21, Carta di Aalborg, Piano d'azione di Lisbona, V e VI Programma UE), va inteso nella sua più ampia accezione di sostenibilità politica, sociale e culturale, di autosostenibilità economica e di valorizzazione territoriale;

- **il principio di sussidiarietà e di responsabilizzazione** che, implica non soltanto un drastico rafforzamento dei poteri locali e un diretto coinvolgimento degli attori locali nelle scelte che possono riguardarli, ma anche una più coerente e trasparente distribuzione delle responsabilità di governo e di gestione, a tutti i livelli e per tutti i settori;

- **il principio di solidarietà, di coesione e di inclusione** che, obbliga ad un continuo confronto tra istanze specifiche o locali e interessi generali, tra Regioni competitive ed esigenze cooperative.

Tali principi hanno spinto ad un profondo rinnovamento dei metodi, degli approcci e delle stesse concezioni della pianificazione, ponendo in crescente evidenza l'esigenza del dialogo e della cooperazione tra i diversi soggetti istituzionali e gli attori sociali implicati nelle trasformazioni territoriali. In larga misura, questa esigenza è stata la conseguenza inevitabile della crescente inarrestabile divaricazione tra il "campo d'attenzione" che ogni Piano, ad ogni livello, ha preso in considerazione ed il "campo di competenza" nel quale, in base al quadro istituzionale in vigore, ha dovuto limitare la propria efficacia normativa: divaricazione che ha teso ad allargarsi per l'effetto congiunto della complessificazione dei "Sistemi ambientali e territoriali" (di cui fa parte la diffusione pervasiva dei rischi ambientali) e che ha richiesto una dilatazione continua del campo d'attenzione e la riarticolazione "dal basso" dei poteri di Governo, al fine di riorganizzare su base locale i "campi di competenza".

La pianificazione cosiddetta d'area vasta, come nel caso del PTCP, nonostante la sua indubbia utilità, non è sfuggita a questa forbice, anche perché la natura stessa dei processi insediativi ha teso a configurare "Sistemi" sempre più aperti e interrelati, che hanno impedito l'individuazione di una dimensione "ottimale" per il governo del territorio o il suo riconoscimento in ambiti prefigurati (siano essi la Provincia, la Regione o l'area metropolitana). E' inoltre, scontato che il PTCP, come ogni altro Piano, abbia dovuto prendere in considerazione anche processi e fenomeni su cui altri soggetti avrebbero potere-dovere d'intervento, benché la sua efficacia normativa dovrebbe limitarsi sia in senso spaziale (nell'ambito del territorio provinciale), sia in senso funzionale: a quest'ultimo riguardo basta ricordare che neppure la Legge n° 142 del 1990 sembra suffragare la possibilità per il PTCP di incidere autonomamente sulle attività agricole o sul governo delle acque, nonostante la loro ovvia rilevanza sulle dinamiche complessive del territorio provinciale. D'altra parte, le esperienze ed il dibattito più recenti hanno messo in luce che la cooperazione inter-istituzionale e il partenariato pubblico/privato non rispondono soltanto ad una situazione di necessità, ma anche a ragioni di opportunità politica, sociale e culturale, e di

convenienza economica nella misura in cui possono rendere più efficaci le politiche (sia di tutela che di sviluppo) praticate dai diversi soggetti e profilare sinergie, complementarità e “valori aggiunti”. E’ certamente significativo che un netto orientamento alla gestione congiunta e al partenariato -in alternativa o a complemento dei tradizionali orientamenti vincolistici- sia stato espresso negli ultimi anni anche dall’Unione Mondiale per la Natura, al fine di rendere più efficace l’azione di tutela del patrimonio ambientale.

La necessità di un approccio cooperativo alla gestione e alla pianificazione del territorio è particolarmente accentuata, dalla concreta situazione dei territori di essere coinvolti in rilevanti processi di globalizzazione. E’ del tutto evidente che molti dei problemi più rilevanti che investono i territori provinciali richiedono soluzioni che escono ampiamente dall’area di competenza della Provincia e possono essere ricercate solo sulla base di intese e concertazioni tra una pluralità di soggetti diversi.

## 2.2 Le linee dello scenario strategico

Nella prima parte del Capitolo ho delineato ragioni, percorsi, processi che conducono al progetto locale, in quanto progetto di uno sviluppo locale autosostenibile. Ritengo necessario a questo punto avanzare alcune ipotesi che connotano sostanzialmente lo scenario strategico del progetto locale, il quale deve servire come “linee guida” alla definizione dei PTCP, capace di dare loro coerenza in un quadro razionale e comprensivo.

Come sostiene Bernardo Secchi “...uno scenario non è “una previsione”: fossimo in grado di prevedere molti dei nostri problemi sarebbero risolti. Uno scenario neppure è “la rappresentazione” dei nostri desideri: fossimo in grado di realizzare i nostri desideri non avremmo alcun problema. Neppure è un’utopia” positiva o negativa, sforzo estremo dell’immaginazione di ciò che potrebbe essere. Costruire scenari vuol dire costruire uno o più ordini ipotetici tra i diversi fenomeni che investono la città, l’economia e la società e chiarirne le conseguenze. Cosa sarebbe se; questo è uno scenario; dove l’ipotesi retta dal se va ritrovata con fatica in alcuni indizi, in alcune spie ed in alcune tendenze colte nell’osservazione del mondo attuale e della sua storia...”<sup>40</sup>.

Lo scenario è quindi una proposta di riterritorializzazione, che ha le sue radici nella denotazione, nella selezione e nella potenziale valorizzazione dei nuovi soggetti e dei comportamenti che vanno nella direzione della trasformazione sostenibile del territorio.

Dell’importanza della costruzione dello scenario strategico parla anche Alberto Magnaghi quando scrive: “...il progetto territoriale si configura come costruzione coerente di un’immagine di trasformazione complessiva e di lungo periodo del luogo (scenario strategico). Essa deriva dall’interpretazione della progettualità (implicita o esplicita) dei soggetti cui fa riferimento; in questa genesi, il progetto territoriale «mette insieme punti di vista diversi, perciò non esclude contraddizioni e conflitti, ma li pone al centro. Il suo punto di forza è la conservazione della complessità» (Dematteis, 1995, p.41) [...]. Lo scenario territoriale definito dal progetto territoriale ha esplicitamente una forte componente utopica, non è un documento operativo, né normativo o vincolistico, ma ha invece lo scopo di

<sup>140</sup> Secchi B., (1999), *Città moderna, città contemporanea e loro futuri*, in AA.VV., op. cit., p. 63.

fornire un indirizzo generale, una razionalità comune, alle azioni specifiche che lo dovrebbero mettere in atto...<sup>141</sup>.

### **Una politica per l'ambiente**

Obiettivo generale della politica per l'ambiente deve consistere nel costruire le condizioni per un corretto funzionamento del sistema ecologico alla grande scala.

Ponendosi al di fuori di una logica additiva che tratta l'ambiente<sup>142</sup> come il campo degli elementi naturali passibili di salvaguardia, i PTCP devono porre attenzione al funzionamento di alcuni di questi, considerandoli singolarmente e nelle loro reciproche relazioni.

Entro questa attenzione al funzionamento generale del sistema ecologico, deve essere posta la "questione" della conservazione dei valori naturalistici, paesistici, archeologici e storici. Una tale questione non deve e non può essere risolta semplicemente, con la limitazione o l'impedimento dell'edificazione; la conservazione richiede, prima ancora che una politica di vincoli di preservazione e tutela, un ragionamento attorno al modo in cui i "beni naturalistici" possono funzionare entro un quadro di attività più articolato e complesso.

Il campo dei beni naturalistici è oggi molto esteso; sempre più spesso siamo portati ad attribuire "valore aggiunto estetico" ad un insieme crescente ed eterogeneo di oggetti: edifici, opere, documenti, ma anche tessuti urbani, intere città e paesaggi. Sempre più lungo è l'elenco delle cose che siamo disposti a ritenere bene culturale,<sup>143</sup> nelle quali riconosciamo una qualità estetica o un'eredità sociale. Questo processo è alla base dell'attenzione quasi ossessiva di molte politiche urbanistiche non meno di quelle ambientali: oggi qualsiasi intervento pare più difficile di quanto non fosse mai stato in passato, ostacolato da una forma di intangibilità sempre più estesa.

I PTCP, devono cercare di definire una strategia di messa in relazione di parti del territorio, alcune delle quali già oggetto di misure di salvaguardia.

Nel perseguire tale fine, i PTCP non devono ricondurre il disegno del territorio -dal punto di vista ambientale- unicamente alla definizione di disposizioni di tutela per aree, specie, o luoghi di pregio o fragili. Viceversa, devono indurre lo scioglimento della dicotomia tra parti cui attribuire un valore cospicuo ed esclusivo di bene naturalistico ambientale e parti residuali nelle quali ogni azione di trasformazione potrebbe essere praticata e perseguita.

Infatti, le forme di questa contrapposizione contrastano con la natura stessa dell'equilibrio dinamico degli ecosistemi.

Tuttavia, secondo Gambino per avviare uno sviluppo autosostenibile del territorio è necessario attivare una forte produzione di capitale naturale e secondo lui tale produzione, *"...stante l'attuale livello di degrado e compromissione dell'ambiente e del territorio, non può essere perseguita soltanto*

<sup>141</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., pp. 157-158.

<sup>142</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., p. 165, *"...l'ambiente... non è concepito, come nella maggior parte delle politiche ambientali, soltanto come natura da preservare, cicli e reti ecologiche da restaurare, ma soprattutto come insieme di materiali, energie e informazioni costitutive della qualità, della peculiarità e della ricchezza durevole dell'insediamento..."*

<sup>143</sup> Decreto Legislativo n° 42 del 2004, op. cit., art. 2, *"sono beni culturali le cose immobili e mobili che... presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnografico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla Legge o in base alla Legge quali testimonianze aventi valore di civiltà..."*

*attraverso azioni puntiformi di conservazione della natura in spazi residuali, in «isole e rifugi della conservazione» (Gambino, 1992)...<sup>144</sup>.*

Con la redazione dei PTCP bisogna, dunque ribadire l'idea che una corretta politica di conservazione dell'ambiente non può essere disgiunta da una riflessione sui suoi meccanismi di funzionamento: in questi, più che nella conservazione in senso astratto, può essere ritrovata "una guida".

Di particolare importanza, diventa dunque il *tema della conoscenza* del "sistema ambientale", essendo questo comprensivo di spazi poco o per nulla urbanizzati che vanno analizzati a fondo, per evidenziarne le potenzialità (spesso inespresse) di un utilizzo alternativo alla semplice edificazione.

La conoscenza diventa, dunque, necessaria per riconoscere i valori del sistema ambientale, sia dal punto di vista paesaggistico/formale che dal punto di vista (funzionale) degli usi del suolo, che da quello "strutturale" connesso al tema del riequilibrio ecologico e della rigenerazione delle risorse.

A tal proposito i PTCP non si devono limitare ad individuare *invarianti*, ossia sistemi o elementi identificativi e non alterabili della struttura territoriale e/o ambientale, delegando i PRG ad approfondire e precisare le conoscenze a scale di maggior dettaglio. Essi, infatti, devono fornire un quadro complessivo e completo dell'articolazione del "sistema ambientale" e degli interventi su di esso possibili, limitando il compito dei Comuni ad una eventuale precisazione dei perimetri<sup>145</sup> e della localizzazione, applicando i criteri operativi previsti dal PTCP.

I PTCP devono, dunque, fissare gli obiettivi prioritari e le azioni da perseguire operando sul "sistema ambientale", nel tentativo di riequilibrare il rapporto tra spazio urbano ed extraurbano.<sup>146</sup>

Quindi, bisogna sottolineare che l'azione del Piano non si deve rivolgere unicamente ai beni naturalistici che pure sono frequenti e importanti nei territori provinciali, quanto all'intero territorio, urbanizzato e non, agli elementi di continuità che lo organizzano e a quelli puntuali che ne costruiscono la specificità.

La finalità dei PTCP deve essere ricondotta all'integrazione, in un processo pianificatorio unitario, di un progetto urbano, della salvaguardia ambientale e della riqualificazione degli spazi aperti.

Tale finalità deve essere perseguita partendo dalla considerazione che l'intero territorio deve essere riordinato a partire dal disegno dei vuoti, reinterpretati come "sistemi di ecosistemi", al fine di ordinare e restituire forma e proporzione al disegno dei pieni. Il riordino (autosostenibile) del territorio provinciale deve, dunque, procedere da un ribaltamento concettuale (nell'analisi e nel progetto): i "vuoti", gli spazi residuali e relitti, divengono le figure generatrici del nuovo ordine territoriale e urbano.

L'idea è in linea con quanto, ad esempio, scrive Magnaghi: *"...i vuoti delle carte urbanistiche, nell'essere trattati come «pieni» di regole ambientali e insediative, si mettono in relazione con il costruito: nell'imporre la propria presenza corposa, vivente, nell'affermare con forza una relazione ne*

<sup>144</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., p. 166.

<sup>145</sup> Le parti del territorio che costituiscono il "sistema ambientale" possono -all'interno dei PTCP- essere diversamente perimetrate e nominate in relazione alla loro differente natura e alle differenti prestazioni che svolgono all'interno del sistema.

<sup>146</sup> Sino al più recente passato nei processi di pianificazione territoriale si trascurava quasi completamente l'ambito extraurbano generando, a seconda delle esigenze, situazioni di degrado, di abbandono o di appropriazione indebita.

*ridefiniscono l'identità, ne rigenerano lo spazio vitale in morfologie edilizie, urbane e territoriali rinnovate e sostenibili [...]. L'immagine territoriale che emerge ...assicura forma e identità a ciò che nel disegno urbanistico moderno è lo sfondo vuoto della forma del sistema urbanizzato...*<sup>147</sup>.

Dunque, la politica per l'ambiente deve essere costruita a partire dal riconoscimento di uno specifico **“sistema ambientale”**, costruito da tutte le aree, non necessariamente contigue che assumono un ruolo importante per il funzionamento ecologico.

Ma quali sono le aree che possono contribuire al riequilibrio ecologico?

Poiché le cosiddette *zone agricole* rappresentano in media oltre l'80% degli spazi aperti del territorio nazionale *“...appare chiaro che la via maestra per una progettazione ecologica degli spazi aperti sta nel creare regole di buon governo per gli agricoltori... insomma la pianificazione delle attività agricole e forestali deve essere inquadrata nella sua rinnovata funzione multisettoriale e divenire un importante strumento operativo della pianificazione degli spazi aperti...”*<sup>148</sup>.

Infatti, essendo l'attività agricola innanzitutto legata alla terra ed essendo in primo luogo un'azione sull'ambiente naturale, possiamo riscontrare l'esistenza di un “nesso diretto” tra agricoltura e ambiente.

Del resto è stato scientificamente provato che nell'Europa rurale il lavoro dei campi realizzato da decenni, e sovente da secoli, ha prodotto ecosistemi specifici e particolarmente ricchi, che sarebbero irrimediabilmente minacciati in caso di abbandono dell'agricoltura.

L'attività agricola, infatti, contribuisce alla tutela dell'ambiente in quanto favorisce la salvaguardia della biodiversità, la gestione integrata dei biotipi, nonché la conservazione del suolo e della qualità delle risorse idriche. Essa consente anche di prevenire taluni rischi naturali mediante, ad esempio, determinati tipi di sottobosco o i pascoli utilizzati per limitare l'estensione degli incendi, la manutenzione degli argini dei torrenti, le opere di piccola ingegneria o il ripristino di siepi. Tuttavia, sarebbe assurdo negare l'esistenza degli effetti devastanti che taluni sistemi agricoli hanno esercitato, o continuano ad esercitare, sull'ambiente.

A tal fine è necessario rammentare che l'Unione Europea si è progressivamente dotata di un arsenale giuridico per combattere l'inquinamento e favorire pratiche agricole che garantiscano un maggiore rispetto dell'ambiente. L'UE è, infatti, arrivata a definire un “modello rurale europeo”.

Givord D. (Amministratrice presso la Direzione delle relazioni internazionali della Direzione generale Agricoltura della Commissione europea e responsabile della preparazione dei negoziati agricoli multinazionali) scrive: *“...l'originalità del mondo rurale europeo risiede principalmente nell'integrazione tra... diverse attività, nella consapevolezza che lo sviluppo delle zone rurali deve essere elaborato a livello globale integrando le dimensioni economiche, sociali e culturali e, infine, nel riconoscimento del fatto che questo sviluppo si fonda sugli uomini e comunità rurali dinamiche [...]. Il modello rurale europeo è ... un patrimonio incredibilmente ricco e iniziative di sviluppo locale attuate dalle comunità rurali, il tutto accompagnato da una forte volontà politica di ridurre l'isolamento e di sviluppare le zone rurali; in sintesi, una forte volontà di offrire a queste zone una reale opportunità. Al fine di ottimizzare le potenzialità del mondo rurale, e*

<sup>147</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., p. 167.

<sup>148</sup> Magnaghi A., (2000a), op. cit., p. 167.

*considerata l'importanza socio-economica nonché storico-culturale dell'agricoltura per il mondo rurale europeo, è essenziale preservare il carattere multifunzionale dell'agricoltura europea...*<sup>149</sup>

Concludendo, la politica dei PTCP per uno “sviluppo sostenibile di un sistema ambientale” si deve concretare di fatto nella possibilità di creare e mantenere una situazione di equilibrio economico, ambientale e sociale tale da permettere l'uso del territorio per un periodo indefinito di tempo.

Devono essere conseguentemente definiti non adatti tutti quegli usi antropici, industriali, agricoli, forestali, che provocherebbero un deterioramento severo e/o permanente della qualità del territorio. E' infatti necessario mantenere il più possibile intatto il livello qualitativo e quantitativo delle risorse naturali, al fine di preservarle per le generazioni future.

In tale contesto, in parallelo con la piena tutela degli ambiti a vocazione naturalistica, la salvaguardia degli spazi rurali<sup>150</sup> costituisce un presupposto essenziale della tutela del “sistema ambientale”, in quanto, grazie ad essa si preservano sia gli aspetti culturali di un territorio che le risorse naturali ed ambientali in essa presenti.

In sintesi, non si deve dimenticare mai l'importante ruolo di tutela dell'ambiente di cui l'agricoltura è investita, visto che la stabilità ambientale di tante aree dipende in larga misura dall'equilibrio rurale, e ciò particolarmente in ambienti minacciati da una espansione incontrollata degli usi edilizi, che possono procurare alterazioni.

### **Una politica per l'insediamento**

Dalla lunga vicenda di pianificazione provinciale, emerge chiaramente che questa ha quasi sempre insistito sulla necessità di ancorare saldamente ogni politica e ogni azione proposta per l'insediamento all'articolazione delle specificità locali, le quali si sono e possono esprimersi anche attraverso diverse modalità insediative; ad esempio ad una scarsa omogeneità sociale e culturale possono corrispondere determinate specificità geografiche, storiche e culturali dei differenti luoghi.

Nel loro complesso i territori appaiono segnati da pratiche multiple, diversamente iscritte nei paesaggi<sup>151</sup> attraverso la forma dei campi, le tracce delle infrastrutture, il profilo dei borghi o dell'insediamento sparso.

Senza un'attenta considerazione del differente articolarsi tra l'insieme di queste pratiche e le forme materiali che esse contribuiscono a ridefinire incessantemente, è difficile organizzare una politica efficace per l'insediamento, né tantomeno, indicazioni significative per la pianificazione locale.

*“...i luoghi diventano input del progetto. Le forme delle culture insediative locali ne diventano riferimento fondativo, non solo in quanto portatrici delle*

<sup>149</sup> Givord D., *Difendere il modello rurale ed agricolo europeo all'interno dell'OMC*.

<sup>150</sup> Tale problematica è trattata e approfondita nei prossimi Capitoli.

<sup>151</sup> Quaini M., (2000), **Quale ottica geografica per la descrizione fondativa?**, in Cinà G., (a cura di), op. cit., p. 61, “... il concetto di paesaggio diventa rilevante per noi se lo si prende, non solo in senso oggettivo e cartografico..., ma come «un patrimonio di immagini condivise che fonda una identità». Questa definizione è possibile in quanto, come aveva già indicato E.Sereni, «il paesaggio è una sorta di memoria in cui si registra e si sintetizza la storia dei disegni territoriali degli uomini. Un palinsesto o un archivio in cui le orme delle forme corrispondenti ai tempi più recenti non cancellano le testimonianze di più antichi episodi». La manifestazione di queste tracce più anche si traduce in diverse maniere: in un patrimonio di oggetti edificati, nella perpetrazione di attività agricole (e non) residuali e dei loro saperi, nell'incidenza che gli strati anteriori dell'occupazione del suolo possono ancora avere sulle forme attuali...”.

«invarianti strutturali» da sottoporre a conservazione, ma anche come espressione di saperi da interrogare per orientare le trasformazioni...»<sup>152</sup>.

Una tale convinzione porta a rifiutare immagini omologanti e diversamente coprenti le specificità locali.

Nel contempo, una politica per l'insediamento dell'intero territorio della Provincia non può essere ritagliata entro un'ottica attenta alla sola specificità. Neppure l'ambito comunale potrebbe garantire una politica di questo tipo e, in territori ampiamente diversificati, ci si troverebbe ad inseguire una strada impraticabile. Così bisogna porsi il problema di costruire una politica insediativa rispettosa delle differenze, ma non localistica. Questo problema può essere impostato dai PTCP attraverso il riconoscimento di aggregazioni di Comuni che possano essere trattate unitariamente.

La restituzione delle differenze può essere demandata nei PTCP alla possibilità di distinguere nei diversi territori provinciali alcune "immagini territoriali": ampie porzioni di territorio nelle quali i caratteri fisici e materiali possono essere posti in relazione con un insieme vasto di pratiche che riguardano l'abitare, il produrre, il muoversi e lo svago.

Le "immagini territoriali" sono esito di differenti modi di abitare il territorio e nel contempo offrono possibilità diversificate alle società locali: segnano condizioni specifiche che i PTCP non possono ignorare. Non determinano in modo meccanicistico differenze, ma possono segnare differenti condizioni per i percorsi di sviluppo locale.

A tal fine, i PTCP devono divenire "...il tempo, il luogo, ed anche l'ambito istituzionale, entro il quale può essere sviluppata la ricerca paziente, la tessitura progressiva di conoscenze e di scelte che portano a riaprire questo rapporto profondo tra comunità e territorio, tra persone e luoghi, secondo un procedimento che il Piano ha generalmente solamente iniziato o meglio «innescato», secondo le procedure, appunto, del così detto Piano/Processo..."<sup>153</sup>

L'operazione di riconoscimento delle "immagini del territorio" diviene quindi operazione di riconoscimento di problemi e di risorse che sono localizzate specificamente; le soluzioni a questi problemi rimandano in senso pregnante ai contesti (territoriali, sociali ed economici) entro i quali i problemi sono situati.

I PTCP devono assumere questo punto di osservazione per interpretare il territorio e costruire una politica insediativa che abbia i suoi caposaldi nel dimensionamento e nella localizzazione delle attrezzature, evidenziando un uso descrittivo e nel contempo progettuale della nozione di "immagini del territorio". Infatti, è "...dalla riattualizzazione, in un contesto sociale e culturale nuovo, di queste immagini, il cui insieme costituisce la «memoria in cui si registra e si sintetizza la storia dei disegni territoriali degli uomini», che nasce, il "racconto identitario"...", il quale costituisce "...un importante "magazzino della storia" in cui andare a pescare le immagini e in parte anche i modelli per rifondare l'identità dei luoghi e dare sviluppo anche alle aree marginali..."<sup>154</sup>

<sup>152</sup> Cinà G., (2000), **Descrizione fondativa e statuto dei luoghi**, in Cinà G., (a cura di ), op. cit., p.12.

<sup>153</sup> Pizziolo G., (2000), **Luogo, costruzione sociale, evoluzione: quali statuti?**, in Cinà G., (a cura di), op. cit., p. 176.

<sup>154</sup> Quaini M., (2000), **Quale ottica geografica per la descrizione fondativa?**, in Cinà G., (a cura di), op. cit., pp. 62-63.

L'articolazione del territorio provinciale in differenti "immagini del territorio" è, dunque, un esito di una conoscenza sintetica del territorio, non di percorsi analitici, né, tanto meno, di un solo percorso descrittivo.

Le "immagini del territorio" non nascono dall'osservazione delle trame insediative, né delle morfologie economiche e sociali, né dalle partizioni fisico-morfologiche del territorio, anche se tutte queste cose hanno ovviamente profondamente a che fare con esse. Se osserviamo separatamente forme insediative, spostamenti legati all'abitazione e al lavoro, caratteri dell'economia, ritmi di crescita della popolazione, distribuzione dei servizi e delle attrezzature, probabilmente riusciamo a costruire, per ogni strato della nostra osservazione, una partizione del territorio nella quale alcuni luoghi hanno maggiore importanza di altri. Così facendo, ogni volta ridisegniamo confini leggermente variati ad ogni singola "immagine del territorio". Non si tratta di costruire coincidenze, come vorrebbe una prospettiva funzionalista, ma piuttosto assumere gli "scarti"<sup>155</sup> come indizio di problemi che quella singola "immagine del territorio" pone all'interpretazione e al progetto.

I criteri di dimensionamento residenziale che i PTCP devono e possono proporre non devono essere scissi da un'interpretazione dei caratteri del territorio, delle regole che lo costituiscono, dei problemi e delle domande che esso pone in termini di nuovi servizi. È solo tenendo conto delle specificità di ciascuna di queste "immagini del territorio" che possono chiarirsi, entro la pianificazione locale, le quote del dimensionamento residenziale.

I PTCP devono indicare come obiettivi generali il contenimento della produzione edilizia e la sua riqualificazione, nella consapevolezza che un tale orientamento possa scontrarsi con una visione semplicistica dello sviluppo, ancora sostanzialmente legata agli andamenti del settore edilizio, ma che esso costituisce oggi l'unica opportunità per organizzare una diversa qualità abitativa per l'intero territorio.

Inoltre, una delle maggiori difficoltà sollevate dagli stessi interlocutori dei PTCP, concerne il fatto che le politiche insediative delle singole Amministrazioni locali sono spesso, formulate e attuate in totale autonomia; a tal fine i PTCP dovrebbero garantire un maggiore coordinamento delle politiche locali, teso specificamente a garantire il mantenimento e la riqualificazione degli spazi aperti che rimangono tra la fitta trama dell'edificato.

La raccomandazione che i PTCP devono porre alla pianificazione locale è che la crescita edilizia deve essere orientata alla ricucitura delle frange, evitando una densificazione delle poche aree ancora non edificate entro il tessuto urbano. La cura delle aree non edificate della conurbazione deve divenire, uno dei criteri importanti nella ridefinizione delle politiche locali, portando a privilegiare politiche di riqualificazione, sia nei contesti urbani più densamente costruiti, sia nei contesti di frangia.

Coerentemente con le indicazioni dell'UE che tra gli obiettivi da perseguire per lo sviluppo del territorio europeo inserisce "...lo sviluppo di una città policentrica e più equilibrata e il rafforzamento della partnership tra città e campagna..."<sup>156</sup>, i PTCP dovrebbero mirare innanzitutto a ridurre l'ulteriore occupazione e consumo

<sup>155</sup> Scandurra E., (1999), **Quale ruolo per il planner e per il Piano in una società pluralistica senza vertice e senza centro?**, in AA.VV., op. cit., p. 29, "...tra i "materiali scartati" dal moderno, dalla globalizzazione e dall'economia, c'è qualcosa che può tornare utile nel contesto di un nuovo apprendimento (Cassano)...".

<sup>156</sup> SSSE, art.64.

di suolo al fine di rendere visibile una più chiara demarcazione fra spazio costruito e spazi aperti.

Inoltre, in linea con le indicazioni dell'UE,<sup>157</sup> i PTCP devono mirare innanzitutto:

- ❖ **a bloccare l'ulteriore consumo di suolo per l'edificazione** attraverso la riqualificazione delle aree già urbanizzate e delle aree dismesse;

- ❖ **alla compattazione delle attività produttive locali** (artigiane, agricole, terziarie, commerciali), al fine di promuovere il superamento delle relazioni centro-periferiche verso un sistema reticolare multipolare a cui va adeguato sia il sistema dei nodi di interscambio, sia il sistema dei trasporti pubblici interurbani;

- ❖ **alla riqualificazione del patrimonio storico** che –attraverso la reinterpretazione delle sue leggi di crescita, del suo sistema di relazioni, della sapienza ambientale e di governo del territorio espressa nei sistemi territoriali– può costituire una ricchezza concettuale e un notevole supporto materiale per realizzare le regole di un sistema insediativo sostenibile.

Per la localizzazione delle aree produttive e delle attrezzature, i PTCP devono mirare a creare le condizioni più favorevoli alla localizzazione, nelle aree di piccola impresa, di attività di informazione e servizio, per incentivare tecniche produttive e innovazioni di mercato, articolando il paesaggio produttivo esistente. I criteri che i PTCP devono definire, devono rispecchiare la necessità di fornire opportunità localizzative diversificate (in aree produttive riqualificate se dismesse o sottoutilizzate, in nuove aree produttive, in aree urbane nell'ambito di programmi integrati per attività produttive e residenza) capaci di incrociare nel maggior numero possibile le esigenze espresse.

Complessivamente l'indicazione formulata dai PTCP per le aree industriali devono essere analoghe a quelle che concernono il dimensionamento residenziale: si tratta di precisare i modi per razionalizzare gli insediamenti esistenti, prima ancora di ridefinire nuove aree che non potranno che essere offerte in misura molto contenuta e in condizioni compatibili alle indicazioni del sistema ambientale. Per questo i PTCP devono raccomandare alla pianificazione locale una attenta riconsiderazione del grado di utilizzo delle attuali aree di insediamento produttivo destinate dai Piani locali e principalmente dal consorzio ASI. La messa in gioco del patrimonio fondiario del consorzio può rappresentare sia uno dei principali problemi che una delle principali opportunità per adeguarsi alle esigenze dell'economia locale. Un problema che non può essere affrontato in modi riduttivi.

### ***Una politica per la mobilità***

Con il trattato di Maastricht, al settore del trasporto è stato riconosciuto un ruolo importante per l'integrazione economica e sociale del continente europeo: libertà di movimento e di scambio potranno essere davvero tali –viene affermato– soltanto nel momento in cui la qualità delle infrastrutture risulti soddisfacente.

Lo sviluppo di un'unica rete transeuropea per i differenti sistemi di trasporto costituisce uno degli elementi sostanziali delle politiche europee. A tal fine nello SSSE si afferma:

<sup>157</sup> SSSE, art.84, "...per poter contrastare al meglio la tendenza alla continua espansione della città, alcuni Paesi, Comuni e Regioni dovrebbero perseguire il modello di "città compatta. Altrove, nelle periferie, ma anche in numerose zone costiere, l'espansione degli agglomerati urbani dev'essere ridotta per quanto possibile attraverso un'attenta politica di localizzazione e di insediamento ...occorre pertanto intensificare la cooperazione tra città e periferia ed elaborare nuove forme di partenariato su una base di equilibrio di interessi..."

*“...città e metropoli devono essere dotate di efficaci collegamenti reciproci, nonché per il rispettivo retroterra e con i mercati mondiali. Un sistema dei trasporti funzionante e un adeguato accesso alle telecomunicazioni sono inoltre i presupposti essenziali per incrementare la competitività delle regioni periferiche e delle aree meno favorite, contribuendo in tal modo a migliorare la coesione sociale ed economica dell’UE. Le infrastrutture dei trasporti e i servizi di telecomunicazione sono fattori essenziali per promuovere un sviluppo policentrico [...].<sup>158</sup> La costruzione di nuove infrastrutture, per quanto indispensabile per tutte le regioni, non può essere considerata una risposta sufficiente... tra le priorità vi è, pertanto la valorizzazione e lo sviluppo di importanti zone d’integrazione economica, nonché la garanzia di un loro accesso ai mercati mondiali [...].<sup>159</sup> Vanno individuate chiare priorità per il completamento delle grandi reti tramite misure secondarie di sviluppo di maglie intraregionali e di collegamenti interregionali. Il grado di efficacia e di densità di tali reti secondarie saranno decisivi ai fini dell’integrazione delle economie regionali e urbane, nonché della loro competitività...”<sup>160</sup>.*

Il trasporto è dunque il settore su cui l’iniziativa comunitaria sta conducendo oggi sforzi diretti ingenti e di lungo periodo destinati a esercitare notevoli effetti proprio nel campo delle trasformazioni territoriali e sulle stesse politiche urbane.

In linea con le indicazioni dell’UE l’obiettivo strategico della politica per la mobilità deve consistere nella creazione di una rete di infrastrutture ecocompatibili ed efficienti, che rafforzi la coesione dello spazio provinciale e le relazioni di questo con l’ambito esterno.

Tale obiettivo deve essere perseguito, innanzitutto creando migliori condizioni d’uso delle importanti infrastrutture esistenti, definendone le compatibilità reciproche con il territorio. In via subordinata, potenziando il sistema infrastrutturale presente con nuove opere, rendendolo più efficiente in rapporto al sistema delle relazioni interregionali che si sviluppano.

Le infrastrutture possono costituire un sostegno non trascurabile alla crescita civile ed economica della Provincia, a patto di intenderle entro un’accezione sufficientemente ampia. Esse rappresentano una forma di capitale sociale fissato al suolo che non può essere troppo rigidamente separata dall’insieme delle grandi, ma anche delle piccole, attrezzature che permettono al territorio di funzionare. Se infrastrutture e attrezzature, congiuntamente, contribuiscono alla costruzione del territorio, allora agire sulle prime, piuttosto che e separatamente sulle seconde, è riduttivo, così come intenderle in modo separato rispetto al sistema delle aree produttive. Questo primo criterio generale deve portare ad intendere la politica per la mobilità in senso non settoriale.

A tal fine i PTCP devono proporre ipotesi che concernono sia interventi rilevanti connessi al completamento di opere avviate, sia regolazioni del sistema in sé: il tentativo deve essere quello di articolare le “grandi opere”, così insistentemente richieste a tutti i livelli del Governo locale, con una politica di manutenzione, completamento e gerarchizzazione dell’esistente. Nel contempo, di comporre l’innalzamento delle prestazioni dei singoli sistemi di trasporto, con la complementarietà tra essi e la loro integrazione, i PTCP devono cercare “di

<sup>158</sup> SSSE, art.107.

<sup>159</sup> SSSE, art.111.

<sup>160</sup> SSSE, art.112.

legare” diversi tipi di infrastrutture, creando le condizioni per un’offerta ampia e diversificata di servizi.

Complementarietà e integrazione tra infrastrutture di tipo diverso possono essere proposte a partire da un attento ragionamento circa il modo in cui ciascuna modalità del trasporto, funziona in relazione ad un problema specifico e circa il modo in cui ogni singola soluzione si relaziona a tutte le altre. Un tale ragionamento risulta oggi importante a fronte di un problema indifferibile.

Un breve sguardo all’insieme degli interventi previsti o proposti per i diversi territori provinciali (nella pianificazione locale e dai soggetti interessati a questo tipo di opere) mostra la ridondanza dell’insieme dei progetti in rapporto alle risorse economiche concretamente attivabili e la mancanza di gerarchizzazione secondo qualche priorità di intervento. Al contrario, è la configurazione di priorità e la definizione di indirizzi in grado di assicurare coerenza agli interventi, ciò che rende esplicita una capacità strategica dei PTCP nella costruzione di una politica per le infrastrutture.

La politica della mobilità deve essere costruita a partire dal riconoscimento di uno specifico **“sistema della mobilità”** che può mettere in relazione i segmenti della rete infrastrutturale e le attrezzature ad esso collegate.

In particolare i PTCP, nel definire gli *indirizzi* per Comuni, possono effettuare delle classificazioni tipologiche; i segmenti della rete infrastrutturale *possono essere* distinti in segmenti di rete e di nodo essendo i primi costituiti dalle infrastrutture della viabilità e i secondi dai luoghi che essi mettono in relazione. Reti e nodi *possono essere* gerarchizzati in relazione alla permeabilità d’uso delle infrastrutture e al livello di funzionamento della rete (nazionale, piuttosto che locale).

Tale classificazione tipologica, deve essere diretta a definire i criteri che i Comuni dovranno seguire: l’impegno dei Comuni dovrà essere diretto all’efficienza dell’assetto infrastrutturale generale, fornendo soluzioni di riequilibrio modale tra “gomma privata” ed altri sistemi di mobilità, finalizzate alla riqualificazione urbana ed al riassetto ambientale ed ecologico.

Inoltre, la politica che il PTCP deve e può proporre, per il sistema della mobilità, deve essere definita in rapporto alle caratteristiche dei suoi materiali costitutivi e deve essere costruita alla luce delle esigenze dettate dal suo funzionamento complessivo; esigenze che riguardano:

1. le possibilità di un agevole attraversamento del territorio;
2. la connessione delle aree produttive con il resto del mondo senza che ciò interferisca con le aree più densamente abitate;
3. il collegamento tra aree produttive e attrezzature ad esse specificamente destinate (interporto, porto, aeroporto);
4. il rendere agevole ed interessante l’accesso alle aree di maggior pregio ambientale e storico.

Ognuno di questi scopi può essere raggiunto utilizzando materiali differenti. La storia della pianificazione del nostro territorio ha spesso coinciso con la disattenzione alla varietà dei materiali possibili, ad una loro riduzione ad alcuni tipi fondamentali, solitamente banalizzati.

Rigerarchizzare il “sistema della mobilità” è anche lavorare sul suo vocabolario di base. In questa prospettiva deve essere intesa la distinzione tra i diversi tipi.

Nei diversi tipi, le infrastrutture devono essere intese dal PTCP come occasioni per organizzare il territorio, non come opere che forniscono unicamente prestazioni connesse alla mobilità.

In altri termini, questo è il punto in cui si deve rendere maggiormente evidente il carattere non settoriale della politica per la mobilità.

### 2.3 La valutazione strategica dei Piani Territoriali Provinciali

I PTCP, al fine di costruire un processo decisionale attento all'entità delle ricadute -ambientali e socioeconomiche- che le previsioni determinano sul territorio, devono porre grande attenzione alla definizione di una metodologia di Valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale, delle singole azioni di Piano e del quadro complessivo che l'insieme di queste azioni viene a comporre.

Il fine dell'azione preventiva della Valutazione ambientale è quello di tendere alla costruzione, nella direzione dello sviluppo sostenibile, di politiche socialmente condivise e di verificarne, *in itinere* la praticabilità, a partire dal controllo con la disponibilità delle risorse di cui effettivamente dispone.

L'integrazione di considerazioni di carattere ambientale durante la formazione dei PTCP (a partire dal documento preliminare) diventa, dunque, indispensabile, per garantire che gli effetti della loro attuazione siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione.

A tal fine il 27/06/2001 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno approvato la Direttiva 2001/42/CE; essa introduce l'obbligo della Valutazione preventiva degli impatti di determinati Piani e programmi, con l'intento di garantire che le azioni di trasformazione territoriale che si intende implementare siano correlate al raggiungimento di un livello accettabile di sostenibilità, e di prevedere che le problematiche ambientali siano considerate sin dalle prime fasi di discussione ed elaborazione dei Piani e programmi di settore.

Secondo il testo della direttiva, la Valutazione ambientale di determinati Piani e programmi è funzionale all'obiettivo di *"...garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di Piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile..."*<sup>161</sup>

Dall'impostazione data dall'UE, si evince che la Valutazione del Piano non si deve limitare ai soli impatti determinati dalla sommatoria dei progetti e degli interventi riconducibili al Piano stesso, ma deve prendere in considerazione la coerenza fra obiettivi del Piano e obiettivi strategici di tutela ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario e nazionale.

*"...la "Valutazione ambientale" costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni Piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente negli Stati membri, in quanto garantisce che gli effetti dell'attuazione dei Piani e dei programmi in questione siano prese in considerazione durante le loro elaborazioni e prima della loro adozione...; una Valutazione ...dovrebbe ...identificare, descrivere e valutare i possibili effetti ambientali significativi, tenendo conto degli obiettivi e dell'ambito territoriale del Piano o del programma, nonché alternative regionali..."*<sup>162</sup>

<sup>161</sup> Art. 1, Direttiva 2001/42/CE, G.U. n° L. 197 del 21/07/2001, pp.30-37

<sup>162</sup> Preambolo comma 4, Direttiva 2001/42/CE, op. cit.

Nell'impostazione dell'UE viene delineato uno scenario di valutazione nel quale la "Valutazione ambientale strategica" (VAS), assolve il compito di verificare la coerenza delle proposte programmatiche e di Piano con gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo, definendo priorità di intervento e criteri di insediamento in grado di minimizzare gli impatti a livello generale e locale. "...La VAS dovrebbe rappresentare in sostanza il livello entro cui riportare il confronto sulle grandi opzioni strategiche, lasciando a successive valutazioni la definizione di soluzioni ottimizzate sotto il profilo dell'impatto territoriale e ambientale..."<sup>163</sup>

Inoltre, la Direttiva prevede che "...per "Valutazione ambientale" s'intende l'elaborazione di un "Rapporto di impatto ambientale", lo svolgimento di consultazioni, le valutazioni del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione [...]. Per "Rapporto ambientale" s'intende la parte della documentazione del Piano o del programma contenente le informazioni"<sup>164</sup> [...], nel "Rapporto ambientale" devono essere individuati, descritti e valutati gli effetti significativi che l'attuazione del Piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente nonché le ragionevoli alternative alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale del Piano o del programma..."<sup>165</sup>

A tal fine, l'Allegato 1 della Direttiva riporta che "...le informazioni da fornire sono:

- a. *illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del Piano o programma e del rapporto con altri pertinenti Piani o programmi;*
- b. *aspetti pertinenti dello Stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del Piano o del programma;*
- c. *caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;*
- d. *qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al Piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale...;*
- e. *obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al Piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;*
- f. *possibili effetti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori;*
- g. *misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del Piano o del programma;*
- h. *sintesi delle ragioni della scelta delle alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione nonché le eventuali difficoltà incontrate nella raccolta delle informazioni richieste;*
- i. *descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio;*

<sup>163</sup> Bollin G., (2003), *La Valsat per il PTCP di Bologna*, in *Urbanistica Informazioni*, n°187.

<sup>164</sup> Art. 2, Direttiva 2001/42/CE, op. cit.

<sup>165</sup> Art. 5, Direttiva 2001/42/CE, op. cit.

j. *sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti...*”.

L'introduzione nelle normative dell'UE di procedure di Valutazione ambientale per gli strumenti di pianificazione ha accelerato la formazione di “strumenti” capaci di coniugare lo sviluppo con la sostenibilità ambientale degli obiettivi messi in campo.

Secondo Caratti e Tarquini gli “strumenti” più efficaci al fine di perseguire soluzioni che rispondano all'obiettivo della sostenibilità sono quelli che “...si ispirano al **principio di integrazione**, il quale a sua volta implica che l'obiettivo della tutela ambientale sia considerato nel momento in cui viene adottata ogni decisione, di qualsiasi carattere, suscettibile di produrre conseguenze sull'ambiente, in ogni sua forma e che questa considerazione avvenga su una porzione di parità con le altre variabili (economiche, sociali e quant'altro) che costituiscono oggetto della decisione...”<sup>166</sup>.

In sintesi, la Valutazione strategica di un PTCP deve essere un processo condiviso che promuove e favorisce la costruzione della *governance territoriale*; essa deve entrare a pieno titolo nel processo decisionale, se attivata nella fase di costruzione e revisione del Piano, attraverso una funzione di apprendimento, mentre si deve limitare a fornire elementi di monitoraggio durante la fase di attuazione del Piano, con l'obiettivo di segnalare intoppi (in questo caso senza entrare nel processo decisionale in quanto si muove nell'ambito di strategie date).

Introdurre la VAS, significa dotare i PTCP di elementi procedurali che consentano: da un lato, verifiche di livello strategico –cioè il confronto con obiettivi sia generali che peculiari del territorio in esame- dall'altro, la comparazione tra alternative strategiche e/o tipologiche e/o localizzative.

Il manuale redatto dall'UE, per la Valutazione ambientale dei Piani di sviluppo regionale e dei fondi strutturali, prevede che il Piano o programma sia sottoposto a tre momenti temporali di valutazione, configurando un processo interattivo da condurre in parallelo con la elaborazione del Piano o programma, con momenti intermedi di integrazione reciproca delle varie fasi (cfr. Figura 3.2):

1. valutazione *ex-ante*;
2. valutazione *intermedia*;
3. valutazione *ex-post*.

volte a determinare l'impatto di Piani e programmi rispetto agli obiettivi prefissati e ad analizzare le incidenze su problemi strutturali specifici.

Quello che è viene proposto, è un processo di valutazione a supporto della pianificazione territoriale e urbanistica nelle sue varie fasi: definizione degli obiettivi, ideazione/progettazione, implementazione/realizzazione delle azioni/misure.

La Valutazione *ex-ante* procede ed accompagna la definizione dei Piani e dei programmi, di cui è parte integrante, con il fine di analizzare la situazione ambientale delle aree interessate da ipotesi di trasformazione e di introdurre, preventivamente, obiettivi di riqualificazione ambientale e di sostenibilità nei vari settori di intervento.

La Valutazione *in itinere* monitora le prime modificazioni innescate dai Piani e programmi e ne verifica il grado di coerenza con gli obiettivi definiti nella fase *ex ante*, introducendo, se necessario, correttivi e integrazioni.

<sup>166</sup> Caratti P., e Tarquini R., (2002), **La VAS tra valutazione di impatti e processo decisionale**, in Atti del Convegno “*Prospettive di sviluppo della VAS in Italia*”, [www.estig.ipbeja.pt/ac\\_direito/caratti.doc](http://www.estig.ipbeja.pt/ac_direito/caratti.doc)

La *Valutazione ex post* ha il compito di illustrare l'efficacia e l'efficienza degli interventi attuati, in termini di ricadute complessive sul sistema territoriale. A partire dai «successi» o dagli «insuccessi» registrati nel corso del processo di trasformazione, ad essa è affidato l'importante compito di accumulare conoscenza, innalzando il grado di coesione economica e di responsabilizzazione sociale in materia di pianificazione della sostenibilità ambientale.

<b>FASE DELLA VAS</b>	<b>DESCRIZIONE</b>
1. Valutazione della situazione ambientale e elaborazione di dati di riferimento.	Individuare e presentare informazioni sullo stato dell'ambiente e delle risorse naturali di una Regione e, sulle interazioni negative tra tali contesti e i principali settori di sviluppo destinati a essere finanziati a titolo dei Fondi strutturali.
2. Obiettivi, finalità e priorità.	Individuare obiettivi, finalità e priorità in materia di ambiente e sviluppo sostenibile che gli Stati membri e le Regioni dovrebbero conseguire grazie a Piani e Programmi di sviluppo finanziati a titolo dei Fondi strutturali.
3. Bozza di proposta di sviluppo (Piano/Programma) e individuazione delle alternative.	Garantire che gli obiettivi e le priorità ambientali siano integrati a pieno titolo nel progetto di Piano o Programma che definisce gli obiettivi e le priorità di sviluppo per le Regioni assistite, i tipi di iniziative suscettibili di ricevere contributi, le principali alternative ai fini di conseguire gli obiettivi di sviluppo della Regione in questione e un Piano finanziario.
4. Valutazione ambientale della bozza di proposta.	Valutare le implicazioni, dal punto di vista ambientale, delle priorità di sviluppo previste da Piani o Programmi e, il grado di integrazione delle problematiche ambientali nei rispettivi obiettivi, priorità, finalità e indicatori. Analizzare in quale misura la strategia definita nel documento agevoli od ostacoli lo sviluppo sostenibile della Regione in questione. Esaminare la bozza di documento nei termini della sua conformità alle politiche e alla legislazione regionale, nazionale e comunitaria in campo ambientale.
5. Indicatori in campo ambientale.	Individuare indicatori ambientali e di sviluppo sostenibile intesi a quantificare e semplificare le informazioni in modo da agevolare, sia da parte dei responsabili delle decisioni che da parte del pubblico, la comprensione delle interazioni tra l'ambiente e i problemi chiave del settore. Tali indicatori dovranno essere quantificati per contribuire a individuare e a spiegare i mutamenti nel tempo.
6. Integrazione dei risultati della valutazione nella decisione definita in merito ai Piani e ai Programmi.	Contribuire allo sviluppo della versione definitiva del Piano o Programma, tenendo conto dei risultati della valutazione.

**Figura 3.2 - Fasi della VAS nella programmazione relativa ai Fondi strutturali<sup>167</sup>**

Ne consegue che ad un'articolazione della VAS in fasi *-ex ante, in itinere ed ex post-* deve corrispondere un articolazione delle analisi qualificanti il processo di VAS in:

- ❖ analisi di coerenza;
- ❖ analisi di priorità;
- ❖ analisi di efficienza;
- ❖ analisi di efficacia.

In particolare, nella fase *ex ante* (costruzione) ed in quella *ex post* (revisione) i contenuti dell'analisi valutativa sono tutti quelli elencati nella definizione di

<sup>167</sup> Commissione europea, DGXI "Ambiente sicurezza nucleare e protezione civile", (Agosto 1998), **2.3.2 Fasi della VAS**, *Manuale per la Valutazione ambientale dei Piani di sviluppo Regionale e dei programmi dei Fondi strutturali dell'UE*, p.23, [www.ermuk.com](http://www.ermuk.com)

Valutazione strategica (coerenza, priorità, efficienza ed efficacia), mentre *in itinere* (attuazione) solo l'analisi di efficienza risulta rilevante.

Concludendo, dobbiamo dire che il processo di VAS (cfr. Figura 3.3) deve consistere in un'analisi di coerenza (interna ed esterna), in un'analisi di priorità e in un'analisi di efficienza degli obiettivi (strategici e operativi) e delle azioni del Piano, allo scopo di supportare il processo decisionale e l'attività di consenso (trasparenza, partecipazione, negoziazione), nonché di massimizzare la possibilità di successo del Piano (analisi di efficacia).

### **L'analisi di coerenza**

Il PTCP, indipendentemente da come si articola, è composto da alcuni elementi essenziali:

- una visione della realtà su cui si vuole intervenire;
- una strategia d'intervento (obiettivi strategici) a sua volta articolata in obiettivi programmatici (insiemi di azioni tendenti a raggiungere un unico obiettivo programmatico) e in singole azioni (progetti d'investimento, attività di erogazione di servizi, normative).

Il tutto è inserito in un contesto più ampio di Piani e programmi di livello superiore.

Se obiettivo finale della Valutazione strategica è il successo del Piano, attraverso la creazione del massimo consenso possibile da parte degli attori sociali, non vi è dubbio che un primo aspetto da valutare sia la coerenza degli elementi costitutivi del Piano fra di loro.

Prima ancora di valutare il grado di realizzabilità, l'efficacia e la priorità di singole azioni e singoli obiettivi programmatici e strategici è necessario controllare che questi rappresentino un insieme coerente, ovvero siano in grado di funzionare in modo armonioso e non conflittuale, fra di loro e col contesto esterno.

Sul piano pratico, per compiere una valutazione di coerenza completa si ritiene necessario considerare quattro ambiti d'analisi (cfr. Figura 3.4). Detto in altro modo, quattro sono le domande (obiettivi conoscitivi) cui si vuole rispondere:

1. il Piano è in linea con gli indirizzi di governo del territorio di livello superiore, per esempio, nel caso della programmazione territoriale a scala provinciale: programmazione regionale (Piano di sviluppo territoriale, Piano dei trasporti...), nazionale (DPEF...) e comunitaria (Schema di sviluppo dello spazio europeo...)?;

2. il Piano trova giustificazione nella visione strategica del territorio? Le azioni, gli obiettivi programmatici e strategici sono ben motivati, chiaramente riconducibili alle istanze dell'area? L'ideale sarebbe che ogni Piano fosse corredato da un'analisi SWOT (punti di forza e di debolezza, minacce e opportunità) ed un'analisi del SEST (sistema economico sociale territoriale), in alternativa è sufficiente che nel Piano sia chiaramente esplicitata una visione presente e futura del territorio cui ricondurre le scelte effettuate;

3. le azioni selezionate sono adatte al raggiungimento degli obiettivi programmatici e strategici per cui sono state individuate e sono complete, sulla base delle conoscenze teoriche ed empiriche accumulate dagli esperti di politiche di settore e territoriali?

4. le azioni programmatiche sono coerenti fra di loro, oppure agiscono in modo contraddittorio o ripetitivo, annullandosi a vicenda o disperdendo risorse?

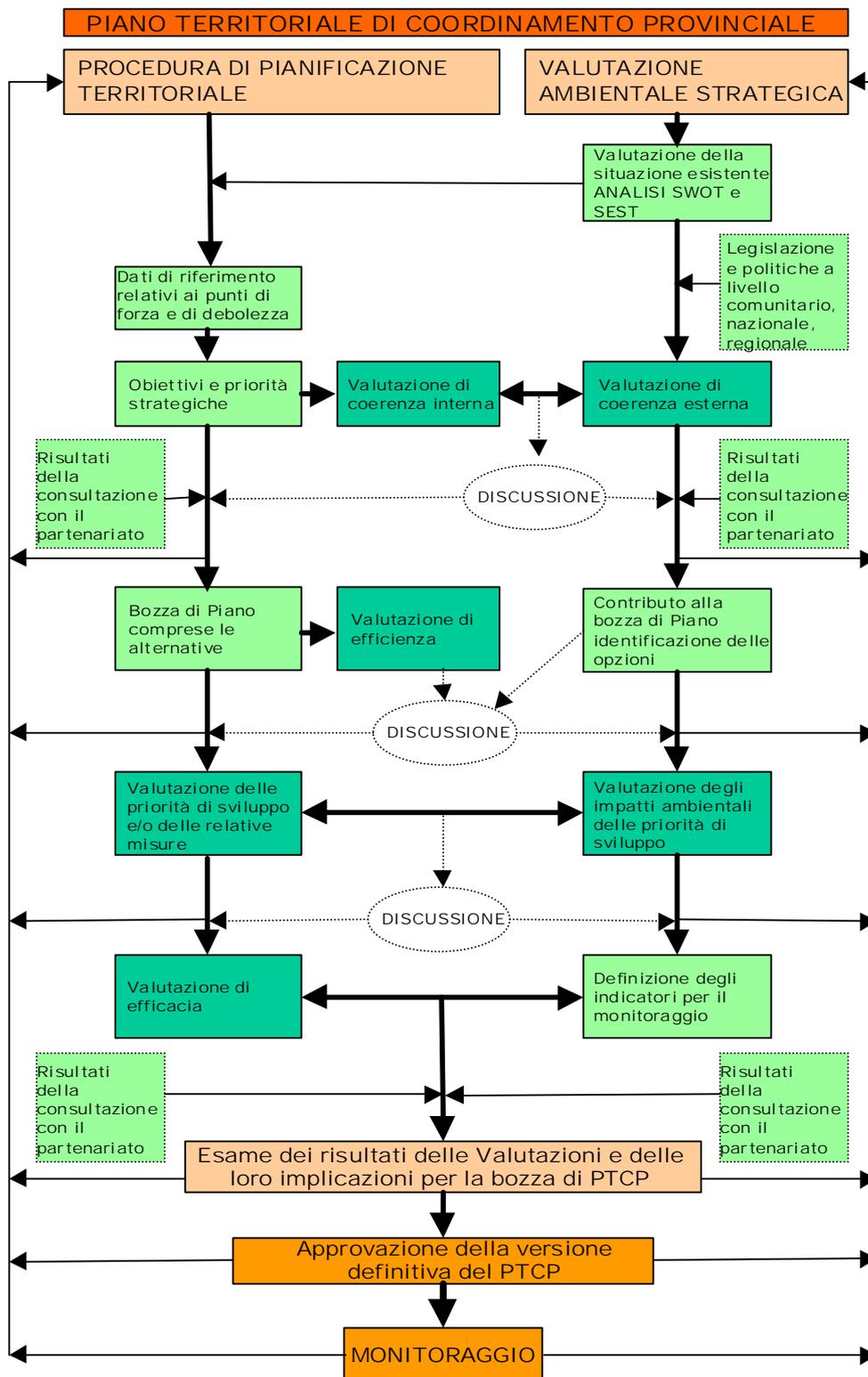
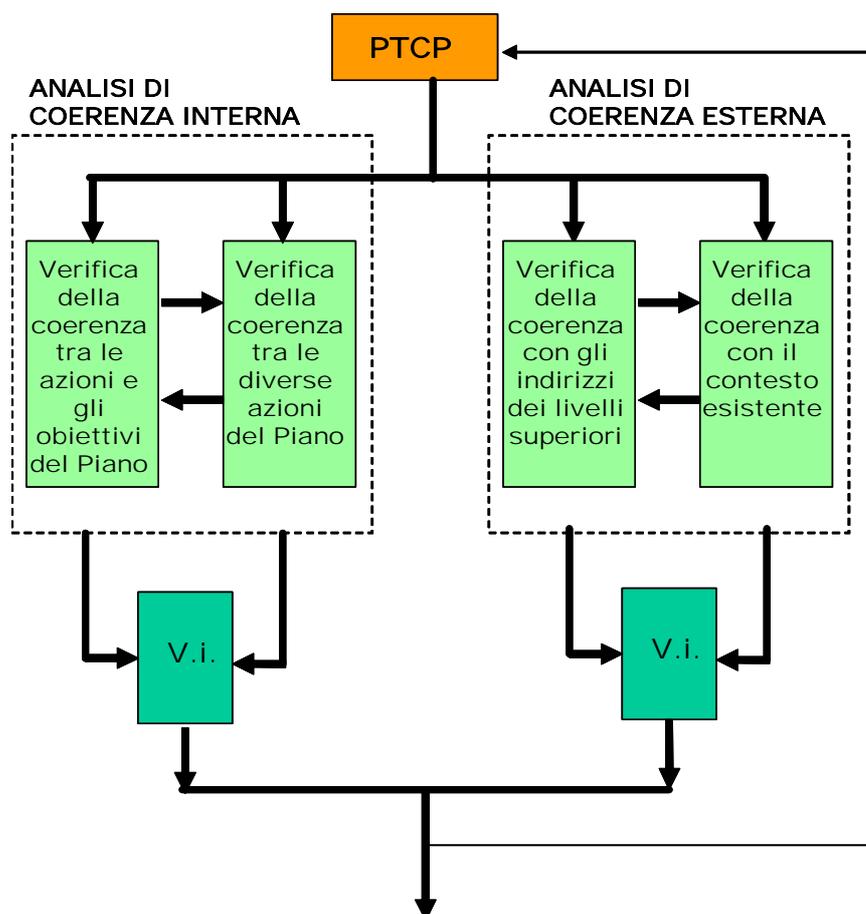


Figura 3.3 - I PTCP e la procedura di VAS<sup>168</sup>

<sup>168</sup> Rielaborazione della procedura di VAS definita dalla Commissione Europea per la Valutazione ambientale dei Piani di sviluppo regionale e dei fondi strutturali.



**Figura 3.4 - Verifica di coerenza**

I primi due quesiti sono riconducibili ad un'analisi di coerenza "esterna", in quanto si considerano gli elementi costitutivi del Piano in relazione a scelte di carattere superiore (esterne) o in relazione al territorio su cui si intende agire e trasformare con il Piano.

Gli altri due quesiti sono invece riconducibili ad un'analisi di coerenza "interna", poiché si valutano le relazioni delle azioni del Piano fra di loro (orizzontali) e con gli obiettivi programmatici e strategici (verticali).

Se obiettivo ultimo della Valutazione strategica è ottenere il massimo consenso degli attori sociali sulle scelte effettuate, affinché il Piano abbia successo (sia attuato), l'analisi di coerenza offre contributi specifici all'attività di pianificazione.

Essa, in quanto strumento della valutazione strategica, supporta l'attività pianificatoria del Piano:

- ◆ esplicitando i problemi su cui è necessario avviare un'attività di negoziazione coi livelli di Governo superiore (analisi di coerenza interna);
- ◆ contribuendo alla trasparenza delle scelte politiche effettuate, anche attraverso l'esplicitazione di specifici argomenti mediante adeguate politiche di comunicazione (analisi di coerenza esterna);

◆ fornendo un contributo al processo di apprendimento, in fase decisionale (in *ex ante*/costruzione del Piano e in *ex post*/revisione del Piano), ovvero esplicitando le pre-condizioni di efficacia del Piano, (come risultato delle due analisi di coerenza) è possibile segnalare eventuali contraddizioni che possono vanificare in partenza l'efficacia di parti del Piano, se non del Piano nel suo insieme.

### ***L'analisi di priorità***

Nella Valutazione strategica di un PTCP, l'analisi delle priorità deve assumere il compito di verificare:

- ❖ se il Piano ha esplicitato le priorità con riferimento alle azioni e agli obiettivi programmatici;
- ❖ se le priorità sono le stesse percepite/condivise dagli attori sociali.

Il primo obiettivo dell'analisi di priorità è importante per poter valutare in modo corretto l'efficienza e l'efficacia del Piano. In questo senso, essa è propedeutica ad altri contenuti della Valutazione strategica; risulterebbero, infatti carenti valutazioni di efficienza ed efficacia di azioni e obiettivi programmatici di un Piano, se non si conoscessero le priorità.

A Piano approvato, le priorità esplicitate, dovrebbero coincidere con quelle degli attori sociali, la cui opinione è essenziale sul piano del consenso politico, anche per accrescerne le probabilità di successo. Dovrebbero coincidere perché nella fase di costruzione del Piano, nella fase di formazione delle decisioni strategiche e programmatiche, i responsabili del Piano dovrebbero aver "valutato" se le priorità sono le stesse percepite/condivise dagli attori sociali.

Dovrebbero, cioè, essersi posti il secondo dei due obiettivi, sopra elencati, della valutazione di priorità. Ovviamente non con la finalità di realizzare un Piano che risponda fedelmente alla sommatoria delle domande derivanti dal corpo sociale, anche sul piano delle priorità -obiettivo questo impossibile da raggiungere-, bensì cercando -attraverso il processo di apprendimento, comunicazione, negoziazione e incentivazione- di assicurare, alle scelte effettuate, il massimo di consenso sulle priorità, e quindi le maggiori probabilità di attuazione.

L'analisi di priorità, dunque, come attività di valutazione e di supporto alla pianificazione deve avere soprattutto una funzione di apprendimento e deve entrare in campo nei momenti critici di formazione delle decisioni, vale a dire nella fase di costruzione del Piano e in quella di revisione. Essa deve configurarsi come apprendimento per valutare meglio efficienza ed efficacia del Piano; apprendimento per verificare sintonia fra priorità dei pianificatori e corpo sociale.

### ***L'analisi di efficienza***

Nella Valutazione strategica di un PTCP, l'analisi di efficienza non deve porsi come unico obiettivo la verifica "se il rapporto tra risultati attesi e risorse impiegate risponde a criteri di ottimizzazione". Bensì, dovendosi valutare l'efficienza di un Piano con approccio strategico, si tratta di valutare, l'efficienza di un insieme di azioni, il cui successo dipende dalla collaborazione degli attori del sistema socio-economico di riferimento, per il raggiungimento di obiettivi strategici e programmatici da essi stessi definiti, attraverso un processo di negoziazione e apprendimento. Quindi, due sono le domande a cui si vuole rispondere:

1. quale è il grado di realizzabilità del Piano (dei progetti del Piano)?
2. quali sono le difficoltà, gli ostacoli, i conflitti da superare?

L'analisi di efficienza deve consentire, quindi, di determinare e misurare il grado di realizzabilità delle azioni previste dal Piano, così come del Piano nel suo insieme. Il grado di realizzabilità deve essere determinato in base al grado di accordo politico, alla complessità procedurale, allo stato di avanzamento dei lavori, alle risorse finanziarie disponibili.

Inoltre, con riferimento ai momenti in cui l'analisi di realizzabilità interviene durante il processo di pianificazione, abbiamo che essa:

- ❖ durante la costruzione del Piano, deve guidare i responsabili nell'effettuare le scelte strategiche e programmatiche;
- ❖ in itinere, quando emergono cambiamenti di scenario o si constata l'inattuabilità di alcune azioni o obiettivi programmatici, deve indirizzare l'attività di "revisione" del Piano;
- ❖ durante l'implementazione, deve monitorarne l'attuazione e intervenire là dove si creano elementi di impedimento o di freno.

### ***L'analisi di efficacia***

Nella Valutazione strategica di un PTCP, l'analisi di efficacia contribuisce a motivare la scelta di determinate azioni, anziché altre, per il raggiungimento degli obiettivi programmatici e strategici selezionati. Essa deve misurare il grado di efficacia (intesa come intensità degli effetti attesi) di un'azione per il perseguimento di determinati obiettivi programmatici/strategici.

Le domande cui si deve rispondere nel condurre l'analisi di efficacia di un Piano sono:

1. quanto le scelte effettuate (azioni) sono efficaci per raggiungere gli obiettivi programmatici e strategici perseguiti?
2. quanto le scelte effettuate possono modificare gli impatti attesi?

Il problema non deve essere pertanto quello di misurare gli effetti di un'azione su determinate variabili economiche, sociali e ambientali. Bensì di valutare la capacità di azioni più o meno definite di raggiungere determinati obiettivi programmatici e strategici di trasformazione di un territorio.

L'analisi di efficacia, nell'attività di valutazione strategica, deve avere soprattutto il compito di dare trasparenza alla strategia territoriale, attraverso la dimostrazione della razionalità delle scelte effettuate, dati gli obiettivi dichiarati. L'analisi di efficacia deve diventare in questo modo uno strumento in più, a disposizione del pianificatore, per la costruzione del consenso e, quindi ancora, per massimizzare le possibilità di successo (realizzabilità) del Piano.

Ciò deve valere ovviamente nella fase di costruzione del Piano e in quella di revisione, quando cioè si devono definire le strategie e ad esse è necessario dare sostanza con azioni e obiettivi programmatici.

## SCHEDA DI RIFLESSIONE 3.1 - **SIT e pianificazione comunicativa**

La complessità dei fenomeni urbani impone nuove capacità di analisi, di programmazione e di decisione da parte di amministratori e pianificatori, capacità che si fonda anche sull'impiego di nuovi strumenti, quali l'analisi computerizzata dei dati territoriali, l'integrazione tra momenti di gestione tecnica ed amministrativa, la visualizzazione e la simulazione degli effetti indotti dalle trasformazioni del territorio.

I centri abitati, dislocati sul territorio provinciale, costituiscono i nodi satellitari di una dorsale territoriale di servizi legati alla fisicità del mezzo di trasporto e del contenuto trasportato (luce, gas, acqua, informazioni, autoveicoli). Le principali caratteristiche di questi nodi sono rappresentati dalla distanza, dall'unidirezionalità, dalla gerarchia e dalla passività del fruitore. Queste caratteristiche fanno sì che il territorio venga visto e vissuto come *"spazio dei luoghi"* e la distanza in alcuni casi rappresenta un fattore discriminante.

La tecnologia telematica è una tecnologia che consente di passare da *uno "spazio dei luoghi al luogo degli spazi"*, rovesciando la visuale e annullando in gran parte i limiti delle tecnologie storiche; essa, infatti, annulla le distanze e moltiplica le direzioni delle comunicazioni. Questa, in sintesi, è la rivoluzione sociale indotta dal fenomeno dell'espansione delle tecnologie telematiche, di cui Internet è la massima espressione attuale.

Il Sistema Informativo Territoriale rappresenta allora lo strumento per la trasmissibilità delle informazioni in un rapporto moderno con i cittadini. Le informazioni, i dati e le procedure sono appoggiate su una cartografia di base (carta del territorio), perché, la localizzazione realizza l'unificazione e l'integrazione delle informazioni e produce, pertanto, valore informativo aggiunto in quanto permette di confrontare, da un lato lo stesso fenomeno in zone territoriali diverse (analisi sincronica) e dall'altro fenomeni diversi della stessa zona territoriale (analisi diacronica).

Il Sistema Informativo Territoriale consente di:

- raccogliere e gestire le informazioni relative ai Piani di settore ed ai Piani territoriali (nella forma e nelle caratteristiche di "collezione" di informazioni geografiche) e fornire un quadro unico degli strumenti di pianificazione esistenti che insistono sul territorio della Provincia;
- verificare la coerenza dei diversi Piani di settore (rifiuti, cave, trasporti e viabilità, acque, parchi, ecc);
- raccogliere le informazioni disperse presso diversi Enti e sedi, su opere pubbliche o di interesse pubblico (soprattutto stradali), di impatto territoriale e ambientale, proposte dalla Regione, dalle Province, da operatori privati oppure da Enti con competenze territoriali quali FF.SS., ANAS, ENEL, ecc.. Il quadro della progettualità così individuato se gestito in una apposita Banca dati, consente la gestione in forma geografica delle informazioni di Progetto (indicatori

di progetto, localizzazione, pertinenze, varianti in corso d'opera, ecc.) e la verifica degli effetti (impatti) di tali progetti sul territorio.

La Provincia di Torino ha realizzato alla fine degli anni '90 importanti iniziative, con un rilevante investimento di tipo tecnologico e organizzativo, che ha portato il Sistema Informativo dell'Ente ad essere una delle realizzazioni più innovative ed avanzate nel panorama informatico italiano.

Inoltre, essa ha messo a punto una serie di applicativi informatici che non solo consentono un accesso immediato alle informazioni, ma, soprattutto, rispondono alla necessità di un agevole aggiornamento, confronto, elaborazione e controllo di dati provenienti da fonti diverse. Essi, infatti, quando non prodotti direttamente dalla Provincia di Torino, sono estratti in gran parte dal vasto patrimonio del Sistema Informativo Ambientale della Regione Piemonte.(S.I.T.A). Tra Regione e Provincia è stata, quindi, stipulata apposita convenzione per la realizzazione di un Sistema Informativo Territoriale Integrato che consente l'utilizzo e la divulgazione ai Comuni ed alle Comunità montane dei dati presenti e resi disponibili nei rispettivi archivi.

Le elaborazioni, predisposte in un Web cartografico, vengono ora rese disponibili in rete a tutti gli Enti locali, attraverso l'apposito sito Internet, *previa registrazione presso il Servizio Urbanistica della Provincia di Torino*.

Si accede così ad un sistema di applicazioni operative e permanenti nelle quali dati geografici e relative informazioni di accompagnamento in piena integrazione possono diventare un utile supporto per la gestione. Caratteristica peculiare del Web cartografico risulta perciò essere la notevole elasticità delle sue applicazioni; esso non solo permette all'utente di consultare ed interagire attivamente con mappe già allestite, ma gli dà la possibilità di personalizzarle a seconda delle proprie esigenze grazie alla possibilità di prelevare i dati ("Download dati Cartografici"). In quest'ottica si offre anche l'opportunità di scaricare, gratuitamente attraverso il sito della ESRI, ArcExplorer; si tratta di un software che consente, pur con qualche limitazione rispetto ai GIS professionali (Arcinfo, ArcView...) attualmente in commercio, di gestire i files resi disponibili e di elaborarli con una scelta di funzionalità più vasta rispetto a quella offerta da Internet Map Server. Il sito Web contiene, inoltre, una sezione relativa alla Banca Dati Socio-Economica e Territoriale (BDSET), all'interno della quale vengono rese disponibili gran parte delle informazioni alfanumeriche in possesso della Provincia di Torino. Tali informazioni possono sia essere scaricate e successivamente elaborate in locale dall'utente, che essere gestite direttamente dal sito grazie a una serie di funzioni specifiche.

Dall'esperienza torinese, si può constatare che, se i possibili futuri di questi sistemi appaiono sempre più legati alla capacità di connettere individui e gruppi sociali, favorendo così la costruzione di intelligenze distribuite e la coevoluzione di tecnologie e ambiente, quando si assume il contesto sociale come oggetto attivo nella costruzione del sistema, divengono essenziali nella ricerca: le dimensioni legate alla ricostruzione del legame tra pubblico e gruppi sociali, al rafforzamento della società civile, al dare voce a conoscenze locali tipicamente ignorate nella pianificazione.

In sintesi, l'architettura di un nuovo sistema di telecomunicazioni, che consenta la realizzazione di tali condizioni, deve essere basata su due obiettivi:

❖ una rete per la Pubblica Amministrazione attraverso cui si compia il decentramento amministrativo della Provincia, in seguito ad una profonda riorganizzazione non solo dei "luoghi di erogazione" delle funzioni e dei servizi, ma in termini operativi, dei "contenuti stessi di tali servizi", rilette in funzione delle

Amministrazioni locali (Comuni, Comunità montane, ecc), delle scuole, delle esigenze dei cittadini, delle associazioni delle imprese.

❖ un modello di accesso alla rete ed ai servizi da essa erogati, (culturali, informativi, autorizzativi, commerciali, ecc), diffuso e quindi disponibile per tutti i possibili utenti (cittadini, associazioni, imprese, Enti, ecc), presenti sul territorio della Provincia, alle stesse condizioni tariffarie e tecnologiche.

In questo scenario le Province devono assumere un ruolo centrale non solo come Ente di amministrazione ma come Ente di promozione e sviluppo di azioni tese a perseguire il duplice obiettivo di:

❖ migliorare l'efficacia dei servizi erogabili dalla pubblica amministrazione ai cittadini ed alle imprese, promuovendo "una nuova definizione del concetto di servizio" che consenta l'utilizzo della rete come infrastruttura della sua capillare distribuzione;

❖ consentire a tutti i soggetti presenti sul territorio di partecipare attivamente all'evoluzione dei servizi (interattività) ed alla diffusione delle informazioni sulla rete.

Tali iniziative, oltre che creare opportunità di crescita per tutta la comunità, permetteranno alle Amministrazioni di innescare un meccanismo di partecipazione del cittadino al processo amministrativo degli Enti, tema chiave delle politiche della società dell'informazione.

E' importante rilevare che tutte le Leggi regionali più recenti e le esperienze di pianificazione più avanzate -legando le scelte sul territorio alla valutazione del patrimonio conoscitivo- stanno attribuendo importanza rilevante al "sistema delle conoscenze", prevedendo la formazione (o l'implementazione) di un Sistema Informativo Regionale, coordinato (o coincidente) con quelli delle Province e dei Comuni.

In relazione a quanto appena affermato, si ritiene interessante effettuare un rapido excursus circa i Sistemi Informativi nelle legislazioni regionali

#### FRIULI VENEZIA GIULIA

##### Sistema Informativo Territoriale

##### Art.118 L.r. n° 52 del 1991

Al fine di migliorare la qualità dell'informazione e di uniformare i criteri di memorizzazione dei dati, la Regione stabilisce le modalità tecniche da assumere nella redazione degli strumenti di pianificazione territoriale e dei progetti di opere con ripercussioni importanti sul territorio e degli atti di convalida dei suddetti piani e progetti.

Stabilisce inoltre, l'inserimento nel S.I.TER. dei predetti piani e progetti, sia degli atti ed elaborati definitivamente approvati che di quelli afferenti alle fasi dell'adozione, della pubblicazione e dell'esame istruttorio effettuato dall'amministrazione regionale.

L'inserimento nel S.I.TER. costituisce certificazione di conformità all'originale.

#### VALLE D'AOSTA

##### Sistema Informativo Territoriale Regionale

##### Art. 1 L.r. n° 39 del 1993

Il S.I.T.R. è finalizzato alla raccolta ed all'organizzazione su base informatica delle conoscenze necessarie per le attività di governo e di programmazione del territorio, consentendo altresì la definizione degli indirizzi della Regione nei settori territoriale ed ambientale, nonché il raccordo con le scelte degli Enti locali e con le politiche di intervento a scala nazionale.

##### Art. 3 L.r. n° 39 del 1993

Il S.I.T.R. si articola a livello di Regione, di Comunità Montana e di Comune.

Ciascun livello, in modo autonomo, sul piano operativo e nell'ambito delle proprie competenze,

acquisisce, verifica, aggiorna, elabora ed integra i flussi informativi ed assicura l'unificazione delle basi informative fondamentali

**UMBRIA****Sistema Informativo Territoriale****Art. 35 L.r. n° 31 del 1997**

Ai fini di favorire la conoscenza e la diffusione delle informazioni attinenti al territorio, è istituito il Sistema Informativo Territoriale - S.I.TER. (istituito in sostituzione del Sistema Informativo e Osservatorio delle trasformazioni territoriali previsto all'art. 22 della L.r. n° 28 del 1995).

Art. 36 L.r. n° 31 del 1997

Il S.I.TER., d'intesa con gli Enti aventi competenze territoriali ed in attesa dell'attuazione di un Sistema Informativo Regionale, con il quale si coordina, esercita le seguenti funzioni:

- a) la promozione, con le Province e i Comuni della rete informativa delle autonomie locali del territorio;
- b) la definizione degli standards e delle codifiche unificate necessarie per attuare un efficiente interscambio di dati tra le Amministrazioni, riguardanti i caratteri, le risorse, i piani ed i progetti che interessano le diverse aree e la regione nel suo complesso;
- c) la promozione, con Province e Comuni, del collegamento informativo e telematico di tutte le Amministrazioni locali con gli Enti territoriali operanti in Umbria, con gli organi dello Stato, con le strutture della ricerca, le Università, l'Unione Europea e le altre Regioni;
- d) la diffusione dell'uso delle nuove tecniche applicate alle scienze territoriali nelle Amministrazioni locali;
- e) l'emanazione, di concerto con le Province e i Comuni, di metodi, di norme e standards minimi per la fornitura di servizi territoriali all'utenza da parte delle Amministrazioni locali, stipulando anche le necessarie intese con le Amministrazioni statali interessate;
- f) la diffusione delle conoscenze e dei dati territoriali già acquisiti dalle Amministrazioni locali;
- g) la realizzazione e l'aggiornamento delle cartografie di base e l'esecuzione di riprese aerofotogrammetriche necessarie alla restituzione cartografica e di riprese aeree speciali per studi scientifici, per soddisfare le esigenze connesse alla conoscenza, allo studio e alla pianificazione e progettazione di interesse regionale;
- h) la raccolta dei dati relativi alle trasformazioni urbanistiche del territorio ed alle sue caratteristiche geoambientali, anche ai fini del controllo dell'abusivismo edilizio.

**LIGURIA****Sistema Informativo Regionale della Pianificazione Territoriale****Art. 65 L.r. n° 36 del 1997**

La Regione, nell'ambito delle proprie responsabilità e competenze, provvede alla formazione e gestione del Sistema Informativo Regionale della Pianificazione Territoriale, che costituisce riferimento fondamentale per la pianificazione territoriale di cui alla presente legge.

Attraverso tale sistema sono organizzate le conoscenze necessarie al governo del territorio, relativamente ai caratteri fisici, paesistici, ambientali, infrastrutturali dei siti, ai processi socio-economici, agli atti della pianificazione ed ai vincoli territoriali, nelle loro dimensioni storiche ed attuali.

Il Sistema Informativo Regionale della Pianificazione Territoriale provvede a:

- a) l'individuazione, la raccolta e l'aggiornamento sistematico di dati e informazioni di fonte locale;
- b) il raccordo e l'eventuale acquisizione di dati ed informazioni organizzati e sistematicamente aggiornati prodotti anche da altri Enti pubblici o istituzionalmente competenti;
- c) la raccolta degli atti di pianificazione;
- d) le carte tecniche e tematiche;
- e) la georeferenziazione delle conoscenze e dei dati di interesse territoriale, nonché degli atti di pianificazione;
- f) la diffusione della conoscenza.

Le Province e i Comuni si dotano, nell'ambito delle proprie responsabilità e competenze, di propri sistemi informativi territoriali.

La Regione definisce le forme più opportune di intesa tra gli Enti locali mediante la stipula di

convenzioni tecniche ed economiche per lo scambio e l'integrazione delle informazioni.  
Tali convenzioni possono essere estese a qualunque soggetto che disponga di informazioni utili e/o sia interessato alla loro acquisizione.

**PIEMONTE**

**Sistema Informativo**

**Art.9 L.r. n° .34 del 1998**

La Regione, nell'ambito ed in coerenza con il Sistema Informativo Regionale e con il Sistema di telecomunicazioni adottato, definisce e promuove lo sviluppo delle componenti a supporto delle funzioni amministrative conferite agli Enti locali, in un'ottica di integrazione delle informazioni, dei dati e di ogni altro elemento utile allo svolgimento delle funzioni medesime.

**ABRUZZO**

**Sistema Informativo Regionale**

**Art. 14 L.r. n° 11 del 1999**

La Regione realizza una rete unitaria della pubblica amministrazione locale che possa interconnettersi anche con le autonomie funzionali.

La rete garantisce inoltre l'interconnessione con la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (R.U.P.A.) e la compatibilità con gli standard definiti dall'AIPA.

La Regione consente a tutti gli Enti locali ed agli altri Enti pubblici interessati, in regime di reciprocità, l'utilizzo delle proprie banche dati e la divulgazione delle informazioni disponibili, nel rispetto delle vigenti normative in materia di sicurezza dei dati e di tutela della loro riservatezza.

**LAZIO**

**Sistema Informativo Territoriale Regionale**

**Art. 17 L.r. n° 38 del 1999**

E' istituito il sistema Informativo Territoriale Regionale (S.I.T.R.), quale rete informatica unica per tutto il territorio regionale.

Il S.I.T.R. contiene dati ed informazioni finalizzate alla conoscenza sistematica degli aspetti fisici e socio-economici del territorio, della pianificazione territoriale e della programmazione regionale e locale.

Per i fini di cui al comma 2 la Regione concorda, con gli Enti locali e con gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di pianificazione territoriale, condizioni e modalità per lo scambio e l'integrazione di dati ed informazioni, nonché per il collegamento dei rispettivi sistemi informativi al fine di creare una rete unificata.

**BASILICATA**

**Sistema Informativo Territoriale**

**Art. 41 L.r. n° 23 del 1999**

Il Sistema Informativo Territoriale (S.I.T.) costituisce il riferimento conoscitivo fondamentale nella definizione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e di programmazione economico territoriale.

Esso promuove pertanto la raccolta e il coordinamento integrato dei flussi informativi tra i soggetti titolari della pianificazione territoriale ed urbanistica, al fine di costruire una rete informativa unica, assicurare la circolarità delle informazioni, evitando duplicazioni e sovrapposizioni di raccolta e di analisi delle informazioni stesse.

**PUGLIA****S.I.T. Sistema Informativo Territoriale****Art. 24 L.r. n° 20 del 2001**

La Giunta regionale istituisce, presso l'Assessorato all'urbanistica il S.I.T. al fine di elaborare un quadro conoscitivo comune e accessibile, funzionale alla formazione e gestione degli strumenti di tutela del territorio e della pianificazione regionale, provinciale e comunale.

**CALABRIA****Sistema Informativo Territoriale e Osservatorio delle trasformazioni territoriali****Art. 8 L.r. n° 19 del 2002**

E' istituito presso l'Assessorato Urbanistica e Ambiente della Regione il Sistema Informativo Territoriale e l'Osservatorio delle trasformazioni territoriali (S.I.T.O.). In esso confluiscono tutti gli atti di pianificazione, le informazioni cartografiche realizzate dagli Enti ed Organismi regionali e sub – regionali e le risorse a tale scopo destinate.

Il S.I.T.O. costituisce lo strumento conoscitivo di base per la definizione delle strategie e degli atti di governo del territorio, ivi compresa l'allocazione in quest'ultimo delle risorse, per la verifica dei loro effetti.

Il S.I.T.O.:

- a) cura la realizzazione della cartografia di base regionale e delinea norme e criteri per la formazione della cartografia tematica ed informatizzata;
- b) approfondisce e diffonde la conoscenza delle risorse e delle trasformazioni del territorio regionale;
- c) fornisce ai soggetti competenti per la programmazione economica ed alla pianificazione territoriale ed urbanistica le informazioni necessarie per la redazione, la verifica e l'adeguamento di diversi strumenti, comprese le informazioni riguardanti i progetti di intervento finanziati e/o cofinanziati dall'Unione, dello Stato e delle altre Regioni;
- d) registra gli effetti indotti dall'applicazione delle normative e dall'azione di trasformazione del territorio;
- e) sviluppa e coordina i flussi informativi tra gli Enti titolari dell'informazione territoriale presenti nella Regione, nonché elabora quelli contenuti nella banca dati sui centri storici calabresi;
- f) predispone criteri, requisiti e metodi di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di allocazione delle risorse nel territorio e degli strumenti urbanistici....
- g) favorisce la conoscenza dei dati relativi ad esperienze rilevanti nell'Unione, nella Repubblica e nella Regione riguardanti le metodologie tecniche e i risultati ottenuti nella pianificazione e gestione del territorio;
- h) stabilisce collegamenti con i corrispondenti servizi informativi dell'Unione, dello Stato e delle altre Regioni;
- i) promuove servizi di informazione al cittadino.

**CAMPANIA****Sistema Informativo Territoriale****Art. 17 L.r. n° 16 del 2004**

E' istituito presso l'area generale di coordinamento governo del territorio della Giunta Regionale il Sistema Informativo Territoriale –SIT\_ che, nell'osservanza delle responsabilità e delle competenze rimesse alle singole strutture regionali, ha i seguenti compiti:

- a. acquisire e fornire gli elementi conoscitivi indispensabili per le scelte di programmazione territoriale generale e settoriale;
- b. acquisire e fornire le informazioni a supporto di studi scientifici e ricerche a carattere fisico, geomorfologici, podologico, agroforestale, antropico, urbanistico, paesaggistico-ambientale e, in generale, di uso del suolo;
- c. realizzare una banca dati relazionale;
- d. realizzare il repertorio cartografico ed aerofotografico regionale, previa ricognizione della dotazione cartografica ed aerofotografica esistente presso le strutture regionali e gli Enti locali;
- e. predisporre ed aggiornare la carta unica del territorio, nella quale sono recepite le prescrizioni

relative alla regolazione dell'uso del suolo e delle sue risorse e i vincoli territoriali, paesaggistici ed ambientali, che derivano dagli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e dalle loro varianti o da previsioni legislative;

f. curare e sviluppare l'interscambio dei dati tra i settori regionali, gli Enti locali e gli altri Enti pubblici;

g. provvedere all'aggiornamento e alla diffusione delle specifiche comuni per la produzione cartografica e la gestione degli archivi dei Sistemi Informativi Territoriali..

Il SIT è realizzato ed aggiornato anche attraverso il concorso di Enti pubblici o di loro consorzi e di società di ricerca a prevalente capitale pubblico.

L'area generale di coordinamento governo del territorio della Giunta Regionale assicura il libero accesso ai dati del SIT.

E' rimessa alla Giunta Regionale l'adozione dei criteri e delle modalità, anche organizzative, per l'attuazione delle finalità di cui ai commi 1,2 e 3, e la partecipazione regionale alla produzione cartografica degli Enti locali.

## **TOSCANA**

### **Sistema Informativo Geografico regionale**

#### **Art. 28 L.r. n° .1 del 2005**

La Regione, le Province e i Comuni concorrono alla formazione ed alla gestione integrata del Sistema Informativo Geografico regionale, di seguito denominato Sistema Informativo, che costituisce il riferimento conoscitivo fondamentale per l'elaborazione e la valutazione degli strumenti della pianificazione territoriale, nonché per la verifica dei loro effetti, in conformità con le disposizioni di cui al presente titolo ed ai titoli I e II della presente legge, in coerenza altresì con gli indirizzi nazionale e comunitari in tema di informazione geografica.

Ai fini della presente legge, per informazione geografica si intende il complesso delle informazioni, localizzate geograficamente, relative ai fenomeni naturali e antropici, con particolare riferimento a quelle che costituiscono l'insieme delle conoscenze inerenti lo stato di fatto e di diritto del territorio e delle sue risorse.

Nell'ambito del Sistema Informativo si provvede, secondo quanto previsto dall'articolo 29, all'organizzazione dell'informazione geografica, all'aggiornamento di essa ed alla diffusione dell'informazione medesima, che deve essere resa accessibile a tutti i soggetti interessati.

#### **Formazione e gestione del Sistema Informativo Geografico regionale**

#### **Art. 29 L.r. n° .1 del 2005**

La Regione, le Province, i Comuni e gli altri Enti Pubblici interessati realizzano, nell'ambito del Sistema Informativo, la base informativa geografica regionale, le cui componenti fondamentali sono:

- a. le basi informative topografiche, geologiche, le ortofotocarte, le riprese aeree e satellitari, le cartografie storiche;
- b. le basi informative tematiche sullo stato delle risorse essenziali del territorio;
- c. le basi informative sullo stato di fatto e di diritto risultante dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti di governo del territorio.

La Regione assicura le condizioni per il funzionamento del Sistema Informativo, e provvede alla realizzazione delle componenti di cui alla lettera a. Essa provvede altresì, unitamente agli altri soggetti, alla realizzazione delle altre componenti di cui alle lettere b e c.

I Comuni, le Province e gli altri Enti Locali sono tenuti a conferire gratuitamente al sistema del territorio in loro possesso; ad analogo conferimento possono procedere altresì gli altri Enti pubblici che ne dispongano, sulla base di specifici accordi con la Regione.

Nel Sistema Informativo sono raccolti, nel rispetto delle disposizioni di legge vigenti in materia, e con le modalità ivi previste, i dati, le informazioni e le conoscenze provenienti dagli Enti Pubblici competenti e dalla comunità scientifica.

La Giunta regionale provvede ad emanare apposite istruzioni tecniche al fine di definire e disciplinare:

1. le modalità di realizzazione e gestione della base informativa;
2. le specifiche tecniche, gli standard minimi e le regole comuni, con riferimento alla produzione ed alla diffusione dell'informazione geografica.

**LOMBARDIA**

**Strumenti per il coordinamento e l'integrazione delle informazioni**

**Art. 3 L.r. n° .12 del 2005**

La regione in coordinamento con gli Enti Locali, cura la realizzazione del Sistema Informativo Territoriale Integrato, di seguito denominato SIT, al fine di disporre di elementi conoscitivi necessari alla definizione delle scelte di programmazione generale e settoriale, di pianificazione del territorio e all'attività progettuale. Il SIT è fondato su basi di riferimento geografico condivise tra gli Enti medesimi e aggiornato in modo continuo. Gli elaborati dei Piani e dei progetti approvati dagli Enti locali, inseriti sulle basi geografiche fornite dal SIT, vengono ad esso conferiti in forma digitale per ulteriori utilizzazioni ai fini informativi.

Gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale a diverso livello ed i relativi studi conoscitivi territoriali sono riferiti a basi geografiche e cartografiche congruenti, per potersi tra loro confrontare e permettere analisi ed elaborazioni a supporto della gestione del territorio, nonché per consentire le attività di valutazione.

La Regione promuove la conoscenza del SIT e dei suoi contenuti; i dati raccolti dal SIT sono pubblici e possono essere consultati o richiesti da chiunque ne faccia motivata domanda.

Il SIT fornisce servizi e informazioni a tutti i cittadini e vi possono confluire informazioni provenienti da Enti pubblici e dalla comunità scientifica.

## CAPITOLO IV - **Agricoltura prima forma di utilizzo del territorio**



## PREMESSA

Nei prossimi anni, lo “sviluppo dei territori rurali” sarà profondamente influenzato da fattori evolutivi di natura sociale, economica e normativa.

Il cambiamento dei modelli di fruizione degli spazi rurali, il crescente interesse per la loro offerta turistico-gastronomica, la maggiore sensibilità verso l’ambiente e la qualità della vita, il cambiamento dei modelli produttivi, delle dinamiche di filiera e dei canali di commercializzazione –ed ancora- i cambiamenti del sistema delle regole nazionali e comunitarie, la progressiva liberalizzazione degli scambi e l’allargamento dell’UE, sono solo alcuni degli elementi che avranno effetti sullo “sviluppo rurale”.

In tale scenario evolutivo, i responsabili dello “sviluppo rurale ed agroalimentare” saranno chiamati alla formazione di strategie anticipatorie di tali mutamenti, innovative nell’approccio e in grado di coinvolgere tutti gli attori locali in un progetto concertato e di sistema. E’ quindi necessario che questi impostino percorsi di “sviluppo dei territori rurali” in grado di “guardare lontano”, di andare cioè oltre a quelli che potrebbero essere gli ultimi retaggi di un sistema di aiuti “scollegato” dalle reali esigenze territoriali.

Un importante riferimento per la definizione delle “politiche di sviluppo rurale”, può essere dato dalla molteplicità di indicazioni contenute nella più recente produzione comunitaria, dove si afferma che l’agricoltura “rimane comunque nella maggior parte dei casi lo strumento più logico di gestione del territorio” (ad esempio nei confronti del mantenimento della biodiversità), ed ancora che “la cessazione di alcune pratiche agricole è deleteria per gli ecosistemi seminaturali tanto quanto lo può essere una produzione intensiva”.

Queste posizioni espresse dalla Commissione della Comunità Europea nel **Piano di azione a favore della biodiversità**<sup>169</sup> evidenziano il ruolo strategico dell’agricoltura nel mantenimento di un importante fattore di qualità ambientale sul territorio, come la biodiversità (che non di meno rappresenta uno dei temi ambientali chiave del VI Programma d’azione per l’ambiente<sup>170</sup>).

Attualmente non esiste un “reale” legame tra Pianificazione Territoriale, e Pianificazione Agricola, anche in virtù dell’attuale legislazione che ha privilegiato approcci e logiche settoriali.

La rilevanza dell’agricoltura nel contesto urbanistico e territoriale, quindi la necessità di un contributo al coordinamento tra Pianificazione Territoriale e Pianificazione Agricola, appaiono problemi da affrontare in modo organico in sede di Pianificazione Territoriale, attraverso la definizione dei contenuti dei Piani.

L’obiettivo principale della Pianificazione deve essere quello di passare da una logica di interventi puntuali spesso scoordinati, ad una di programmazione complessiva degli stessi, in modo da soddisfare le esigenze prevalentemente riconducibili alla produzione agricola con quelle di sostenibilità e fruizione dell’ambiente rurale.

---

<sup>169</sup> Commissione delle Comunità Europee (2001), *Piano di azione a favore della biodiversità – agricoltura*, Bruxelles, COM (2001) 162 def, p.6.

<sup>170</sup> [http://europa.eu.int/comm/environment/index\\_it.html](http://europa.eu.int/comm/environment/index_it.html)

In questo senso, la trasversalità dell'obiettivo di sviluppo sostenibile del territorio rurale, presuppone l'esigenza di assumere come riferimento sia gli obiettivi di sviluppo produttivo del settore agricolo<sup>171</sup> sia gli obiettivi di tutela ambientale e sviluppo sostenibile, da perseguire attraverso una **Pianificazione integrata del territorio**.

Nella consapevolezza di questi cambiamenti la presente ricerca è tesa a:

1. fornire una prima serie di indicazioni "operative" per la pianificazione ed il controllo delle trasformazioni del territorio rurale nonché instaurare un nuovo rapporto tra agricoltura, conservazione del paesaggio e dell'ambiente e nuove esigenze del tempo libero;
2. definire un metodo di pianificazione capace di esprimere un approccio sensibile ai caratteri ed ai valori del territorio rurale;
3. definire un metodo di valutazione delle risorse agricole per una pianificazione sostenibile del territorio rurale.

## 1. LA RURALITA': DA MARGINALITA' A COMPONENTE FORTE DELLO SVILUPPO LOCALE

### 1.1 Le trasformazioni dell'agricoltura e l'emergere del rurale

Il termine "rurale" è stato fino ad oggi utilizzato per qualificare territori sulla base di fenomeni e caratteri anche molto diversi tra loro. Volendo schematizzare, col rischio che ogni semplificazione comporta, è possibile individuare almeno tre diverse accezioni di "rurale" in riferimento ad un dato territorio<sup>172</sup>:

✳ **un rurale settoriale** ("agricolo"), per indicare un territorio in cui il settore agricolo è (ancora) dominante o fortemente connotante il sistema produttivo e sociale locale, e che vede il ruolo dell'agricoltura (occupazione e reddito, ma anche conoscenza e valori) come centrale;

✳ **un rurale demografico** ("spopolato"), per significare un territorio non urbanizzato o scarsamente popolato, che assume quindi la densità abitativa quale parametro fondamentale;

✳ **un rurale arretrato**, riferito ad un territorio marginale e/o in ritardo da un punto di vista socio-economico, che rileva non tanto l'entità assoluta delle variabili in gioco, quanto quella relativa ad altre aree e sistemi socio-economici.

Come si può notare in queste accezioni compare sia l'aspetto dinamico (arretratezza-sviluppo), sia l'aspetto settoriale (agricolo), sia l'aspetto sociale (densità della popolazione), accomunati dall'aspetto geografico-territoriale, senza

<sup>171</sup> Tra gli obiettivi di sviluppo produttivo del settore agricolo vi sono:

- rafforzamento della competitività delle filiere agricole e ed agroalimentari;
- il trasferimento e la condivisione dell'innovazione come fattore di competitività aziendale;
- sostegno ai processi di commercializzazione e promozione dei prodotti sui mercati nazionali ed esteri;
- gestione diretta delle politiche comunitarie di supporto al settore agricolo e agroalimentari;
- adeguamento tecnologico e funzionale delle modalità di impiego della risorsa idrica a fini irrigui e di bonifica;
- protezione, sviluppo e gestione del territorio, del paesaggio rurale e delle superfici forestali;
- valorizzazione e gestione della fauna selvatica e della fauna ittica.

<sup>172</sup> Merlo V., (1991), *Il rurale uno spazio attrattivo?*, in *Sociologia urbana e rurale* n° 13.

tuttavia vedere il prevalere dell'uno su di un'altro. Anzi, molto spesso queste accezioni di rurale e di ruralità sono contemporaneamente presenti all'interno di definizioni e provvedimenti della politica agricola,<sup>173</sup> contribuendo così ad ingenerare un clima di confusione attorno al significato da attribuire al termine "rurale", il successo del quale –come argomentano alcuni ricercatori (Angeli, Franco e Senni)- è probabilmente legato proprio al suo "incerto significato" o anche alla sua "apparente chiarezza."<sup>174</sup>

La pluralità di significati attribuiti al termine "rurale" è frutto dell'evoluzione stessa delle aree rurali che ha portato, oggi, alla presenza di una pluralità di modalità di integrazione e di livelli di importanza che il settore agricolo riveste all'interno del sistema economico locale.

Indubbiamente, nel corso dell'evoluzione più generale che ha interessato il sistema economico e sociale, l'agricoltura (e con essa il territorio rurale) è stata oggetto di profonde trasformazioni. Tale processo evolutivo, che ha subito una forte accelerazione negli ultimi cinquanta anni, ha mutato le caratteristiche strutturali e organizzative interne del settore agricolo e, nel contempo, le configurazioni assunte dalle modalità di connessione tra agricoltura e sistema economico e sociale, in particolare a livello territoriale.

Nel corso di questo processo l'agricoltura ha tendenzialmente perso il suo predominio nelle aree rurali, e con esso sono mutate le funzioni svolte nell'ambito della società, fino a non molto tempo fa individuabili nella fornitura di alimenti a basso costo e nella cessione di forza lavoro e capitale ai settori che presentavano più elevati livelli di produttività.

Fino agli anni '60 dello scorso secolo infatti, l'agricoltura era il settore dominante delle aree rurali, mentre era nelle città che risiedevano le basi per la crescita e lo sviluppo del sistema economico e sociale, grazie alla concentrazione delle attività industriali e, successivamente, a quelle del settore terziario. Rurale e agricolo si presentavano dunque come sinonimi, da contrapporre al binomio urbano-industriale; una contrapposizione che tuttavia andava ben al di là della sola sfera economica, abbracciando infatti anche la dimensione culturale e l'idea stessa di progresso.

La veloce ripresa industriale contribuì ad approfondire la dicotomia città-campagna: le risorse impiegate in agricoltura sono state drenate dalle aree urbane e dall'industria, inducendo rapidi e diffusi fenomeni di abbandono delle attività agricole e anche delle aree rurali, soprattutto di quelle marginali e svantaggiate dalla ridotta entità e scarsa qualità delle risorse ambientali e umane. In questa fase ben poche erano le aree rurali accreditate per un futuro di sviluppo; infatti, nonostante la crescita della produttività -riscontrabile nelle aziende agricole più pronte ad investire nel "progresso" derivante dall'adozione di

<sup>173</sup> Il Regolamento sui Fondi Strutturali (Reg. CE n° 1260 del 1999) individua le **zone rurali in declino** (incluse nell'obiettivo 2) come le unità territoriali, di livello NUTS III conformi ai seguenti requisiti (articolo 4 comma 6):

a) *densità di popolazione territoriale inferiore ai 100 abitanti per km<sup>2</sup> oppure al tasso di occupazione in agricoltura, rispetto all'occupazione complessiva, pari o superiore al doppio della media comunitaria per qualsiasi anno di riferimento a decorrere da 1985;*

b) *tasso medio di disoccupazione superiore alla media comunitaria registrato negli ultimi tre anni, oppure diminuzione della popolazione rispetto al 1985.*

In questi criteri è chiara la contemporanea presenza di un'accezione *settoriale* (tasso di occupazione in agricoltura) e di un'accezione *demografica* (densità di popolazione, spopolamento), unitamente ad una visione che lega il settore agricolo all'*arretratezza* economica (tasso di occupazione in agricoltura rispetto all'occupazione complessiva superiore al doppio della media comunitaria).

<sup>174</sup> European Commission – Directorate General of Agriculture, 1997.

tecniche “industriali” in agricoltura (meccanizzazione, economie di scala, tecnologie capital-intensive, specializzazione) e protette dalla neonata Politica Agricola Comunitaria (PAC)- le aree rurali divennero “aree problematiche” in quanto arretrate o a rischio di arretratezza, oggetto di attenzione da parte dell’intervento pubblico non solo e non tanto per la necessità di sostenere i processi di crescita del settore agricolo, ma per porre argine a problemi economici e sociali causa di spopolamento, quali:

- ❖ la carenza nella dotazione di servizi di prima necessità;
- ❖ il degrado dell’ambiente dovuto in alcuni casi al diminuito presidio del territorio svolto dalle attività agricole ed in altri alla loro eccessiva intensificazione;
- ❖ la progressiva spartizione del dinamismo sociale e culturale.

Negli anni '70 iniziò a manifestarsi l’esito positivo di modelli alternativi di sviluppo, che mise in dubbio prima, e in crisi poi, il mito della città e della grande industria. A fianco di aree rurali escluse dalla crescita economica e dallo sviluppo sociale, emersero aree a “sviluppo agricolo intermedio” integrate nel sistema economico locale, aree di “campagna urbanizzata”, e aree di “industrializzazione diffusa”. Questo ultimo è forse il fenomeno culturalmente, ancor prima che economicamente, più dirompente, in quanto rappresentava un’alternativa al modello -sino ad allora imperante- della grande industria “fordista”. Le aree dei “Distretti industriali”, spesso nati proprio dai peculiari assetti istituzionali del settore agricolo -a sviluppo diffuso sul territorio- e formate da realtà industriali di piccola e media dimensione, indicavano una via diversa per lo sviluppo.

Di fatto questa pluralità di sentieri di sviluppo, presente nei territori rurali, mise in crisi i criteri consueti di descrizione e classificazione della ruralità, cui si faceva riferimento in precedenza, al punto che fu l’utilità della stessa categoria concettuale di rurale ad essere messa in pericolo:

☀ **il rurale demografico**, ossia di bassa densità della popolazione come carattere identificativo, non trovava più rispondenza in alcune aree rurali “urbanizzate” o “industrializzate” da una rete di piccole e medie imprese;

☀ **il rurale settoriale** perse forza col declino dell’agricoltura;

☀ **il rurale arretrato e marginale**, di fronte allo sviluppo di alcuni territori rurali e alla nuova linfa portata dai *new-comers*, non era più la regola.

In tale scenario si iniziò a proporre di riportare i problemi delle aree rurali nell’ambito della più vasta tematica dei rapporti tra locale e globale e, in tempi più recenti, in quella dei fattori di competitività dei Sistemi produttivi territoriali.

Il successo di modelli di sviluppo, più o meno alternativi, avveniva contemporaneamente al manifestarsi non tanto e non solo di una difficoltà economica del modello di sviluppo della grande industria nelle aree urbane, quanto all’affermarsi, soprattutto nella consapevolezza dei cittadini, degli effetti negativi di tale modello sulla qualità della vita. Il lavoro di fabbrica, i fenomeni di stress derivanti dalla diversa concezione dello scorrere del tempo, la congestione delle grandi città, l’inquinamento sono tutti fenomeni che hanno consentito alla campagna di recuperare un ruolo di maggior rilievo come luogo di insediamenti abitativi e di “consumo” del tempo libero, nonché di insediamento di attività produttive, ma anche come spazio in cui è possibile ricercare un equilibrio tra attività antropiche e risorse naturali in un’ottica di sviluppo sostenibile: sono state dunque rivalutate le potenzialità di sviluppo delle aree rurali.

## 1.2 I caratteri dello “sviluppo rurale di qualità”

La rivalutazione del ruolo attivo delle aree rurali –e con essa la riscoperta della molteplicità delle funzioni che può in tale contesto svolgere il settore agricolo- e la progressiva differenziazione dei modelli di sviluppo nelle aree rurali portano come logica conseguenza ad un altro importante cambiamento, che riguarda l’attribuzione di un’autonoma capacità di sopravvivenza e, anzi, di sviluppo delle aree rurali per lungo tempo invece trascurata a causa dell’attenzione dominante rivolta allo sviluppo del settore industriale nelle grandi aree urbane.

Per la prima volta, in alcune aree rurali si assiste addirittura ad un controsodo, cioè ad un’inversione della direzione del flusso migratorio, fino ad allora orientato decisamente verso i poli urbani ed industriali. Non solo, ma oltre ai movimenti di persone è possibile notare anche un saldo positivo per quanto riguarda i movimenti di capitale. Questa inversione di tendenza non può essere spiegata solo sulla base di fattori di repulsione dalle aree urbane e industriali, e cioè nella crisi occupazionale che ha investito numerose aree di localizzazione della grande industria o nei problemi legati alla congestione e ai costi delle aree urbane di maggiore dimensione, ma deve essere ricercata anche nei fattori di attrazione che esprimono le aree rurali, cioè nelle possibilità offerte dalla crescente differenziazione delle attività produttive e nel livello di qualità della vita che i territori rurali sono in grado oggi di offrire.

La terziarizzazione dell’economia, con la crescita dei servizi rivolti alle persone (turismo, tempo libero, abitazione) e dei servizi alle imprese (intermediazione commerciale, banche, trasporti), è certamente il fenomeno più rilevante; e questo processo coinvolge oggi soprattutto i territori al di fuori delle città capoluogo. Ma la rivalutazione delle aree rurali e di alcuni percorsi di sviluppo rurale di qualità è frutto soprattutto dei cambiamenti dei *desiderata* della società e dei cittadini che hanno modificato la composizione della domanda rivolta al settore agricolo, e più in generale ai territori rurali.

Le tendenze dei consumi e la sensibilità sociale che si vanno affermando fanno sì che, accanto al modello di sviluppo imperniato sulla produzione e sul consumo di massa di prodotti standardizzati (un modello che prevede un inserimento totale nelle logiche della globalizzazione), aumentino le possibilità di perseguire con successo altri modelli basati su presupposti e meccanismi differenti. Proprio partendo dall’agricoltura, si creano così le premesse per l’affermarsi e il diffondersi della diversificazione delle attività in ambito rurale, della qualità delle produzioni e dei servizi generati, del rispetto dell’ambiente e del paesaggio, dell’integrazione con le altre attività del mondo rurale.

In questa ottica l’agricoltura manifesta la propria importanza e un ruolo non sostituibile, e diviene uno degli elementi di sviluppo e di reddito delle aree rurali. A fianco delle attività agricole vengono rivalutate quelle turistiche, della pesca, artigianali, ambientali, piccolo-industriali, e dei servizi in specie ricreativi.

La qualificazione dei prodotti in base alla origine territoriale, sia che essa venga o meno comunicata in maniera espressa al consumatore, sia che l’area si specializzi nella produzione di merci da vendere sui più lontani mercati, sia che quest’area venda prodotti e servizi ai consumatori che si recano o che risiedono in quella località, diviene un elemento di grande importanza. Le valenze positive dei prodotti non possono essere infatti funzionali soltanto a un consumatore “esterno” (e quindi alle esportazioni extra-regionali, ai flussi turistici e agrituristici, culturali, o agli escursionistici “della domenica”), ma anche alla popolazione locale –sia rurale che delle aree urbane limitrofe- la cui importanza non deve

essere sottovalutata e sacrificata alle nuove tendenze del consumatore “di eccellenza”.

In quest’ottica, anche la ruralità può essere meglio definita nei suoi lineamenti teorici partendo dalla individuazione delle “dimensioni” della ruralità stessa: geografica, storica e politica<sup>175</sup>:

✿ **La dimensione geografica** può essere colta nella bassa densità demografica, nella presenza di un’agricoltura non residuale che insiste sul territorio come un “principio ordinatore”, nell’esistenza di un ambiente naturale visibile e ben conservato e nella presenza di attività economiche, diversificate territorialmente, integrate con l’agricoltura e/o tra di loro e in equilibrio con l’ambiente naturale.

✿ **La dimensione storica** nasce dalla tradizione, dalla pluralità delle istituzioni sociali e da una radicata cultura del particolare che rende sempre vivace, originale e irripetibile lo sviluppo economico e il progresso sociale nelle aree rurali.

✿ Infine **la dimensione politica** è centrata prevalentemente nelle proposizioni degli interventi pubblici, pur se ancora non tradotti esaurientemente in manifestazioni concrete rispetto agli assunti.

Sotto il primo profilo si tratta di attivare e consolidare relazioni di tipo cooperativo all’interno del territorio rurale, e tra gli attori locali e l’esterno. Questo comporta, da un lato, aumentare i legami di rete tra le piccole e medie imprese agricole, artigianali, turistiche, di servizio localizzate nell’area, in modo da realizzare sinergie ed economie di carattere collettivo e di facilitare la trasmissione di informazioni e i processi comunicativi all’interno dell’area, e dall’altro attivare e rafforzare i collegamenti tra il mondo delle imprese, le istituzioni pubbliche e la società civile.

Per quanto riguarda invece la definizione di un progetto comune, il rafforzamento dei legami tra imprese, e tra di esse e il contesto istituzionale, deve consentire di pervenire alla concertazione e condivisione di un sentiero di sviluppo capace di rispondere all’evoluzione in atto nell’ambito dei consumi, dei modelli di produzione dominanti e delle stesse politiche. Il processo di sviluppo che caratterizza un’area rurale deve quindi essere costituito dall’attuazione di un progetto comune che permetta di diffondere, all’interno della comunità che vi partecipa, gli effetti positivi conseguenti la vendita di beni e servizi all’interno e verso l’esterno dell’area stessa.

Perché questo processo di cambiamento sia “utile” alla crescita economica e sociale delle aree rurali è perciò necessario che la gestione del territorio faccia leva su quegli elementi che attraggono le risorse verso la campagna e sia cioè in grado di contribuire a costruire un ambiente che si differenzi in modo sostanziale dall’urbano, dal quale le risorse umane tendono ad allontanarsi. E’ cioè necessario che la gestione del territorio rurale sia in grado di attrarre le risorse urbane: le infrastrutture, gli spazi adatti agli insediamenti industriali, la distribuzione territoriale dei servizi e la forma delle aree residenziali devono essere attentamente pianificati in modo da costruire un ambiente in cui i capitali e le risorse umane trovino una collaborazione sostanzialmente diversa e migliore di quella che potrebbero avere nelle città.

Ne emerge una peculiare accezione di sviluppo rurale che potremmo definire “sviluppo rurale di qualità”: un particolare modello di sviluppo delle aree rurali

---

<sup>175</sup> Pacciani A., (2002), *Le problematiche attuali dell’impresa agricola. Impresa agricola, mercato e modelli organizzativi*, Accademia dei Georgofili, “L’impresa agricola italiana”, giornata di studio, Firenze.

caratterizzato da un forte coinvolgimento del settore agricolo, i cui principi possono essere così sintetizzati:

- ❖ *presenza di un progetto comune e condiviso* sulla base della diagnosi delle risorse materiali e immateriali dell'area rurale, che tra le finalità ha il miglioramento della qualità della vita delle aree rurali tramite la produzione di beni e servizi di qualità;

- ❖ *centralità dell'agricoltura* per il suo contributo al progetto comune, in particolare per quanto riguarda la fornitura di prodotti di qualità e di servizi ambientali e culturali e la gestione del territorio;

- ❖ *differenziazione e diversificazione delle attività agricole*, unitamente alla produzione di beni funzionali alla qualità in senso lato, per stimolare il consolidamento dei rapporti con gli altri settori, sia sul fronte dei fattori produttivi sia su quello dei prodotti intermedi e finali;

- ❖ *nuova articolazione dei rapporti pubblico-privato* a livello locale finalizzata ad ampliare gli spazi di mediazione e di concertazione

### 1.3 Agricoltura, ambiente e cultura: il paradigma dell'agricoltura multifunzionale

Nell'ambito dello "sviluppo rurale di qualità", così come sopra delineato, mutano le funzioni riconosciute all'agricoltura, parallelamente alle attese della società.

Il concetto di *multifunzionalità* esprime la diversificazione delle funzioni sociali che il settore agricolo può svolgere all'interno della società e nelle aree rurali. Il settore agricolo infatti può svolgere un ampio insieme di funzioni socialmente desiderabili che si affiancano a quella più tradizionale di produzione di beni primari connessi al soddisfacimento dei bisogni alimentari di base della produzione, tipica, se non esclusiva, del periodo della modernizzazione.

In quest'ottica il riconoscimento del livello di multifunzionalità dell'agricoltura è strettamente legato al contesto territoriale e temporale di riferimento, dato che i bisogni espressi dalla società mutano nel tempo e nello spazio. Il fatto che oggi il tema della multifunzionalità sia tornato in auge non è legato alla novità del carattere multifunzionale dell'agricoltura, quanto piuttosto alla necessità di ripensare l'entità e la tipologia del sostegno accordato al settore alla luce delle mutate esigenze della collettività e del contesto internazionale.

Se procediamo ad un esame della letteratura scientifica e dei documenti politici prodotti negli ultimi tempi in varie sedi, la multifunzionalità del settore agricolo è oggi ricondotta alle seguenti tipologie di funzioni:

- **vitalità e sviluppo socio-economico delle aree rurali**, in special modo di quelle più marginali e svantaggiate;

- **sicurezza alimentare**, che nei Paesi sviluppati non concerne tanto il soddisfacimento dei bisogni alimentari di base, ma è volta piuttosto a garantire la disponibilità dei prodotti nelle possibili situazioni di rischio;

- **igiene alimentare e qualità dei prodotti**, ma anche **varietà alimentare** intesa come disponibilità di una pluralità di prodotti diversi, a fronte della crescente standardizzazione degli alimenti dovuta all'industrializzazione e globalizzazione dei processi produttivi e dei modelli di consumo;

- **mantenimento e riproduzione dell'ambiente fisico**: inquinamento, clima, biodiversità, paesaggio, ecc;

➤ **mantenimento e riproduzione dell'ambiente antropico:** culture e tradizioni locali, gastronomia, ecc.

Di conseguenza si amplia notevolmente la sfera di attività dell'impresa agricola, alla quale si attribuiscono funzioni che vanno ben oltre la produzione di beni primari.

Sul significato economico del termine multifunzionalità e sulle diverse accezioni e implicazioni si è sviluppato negli ultimi anni un ampio dibattito sia accademico che politico. Nell'ambito delle diverse interpretazioni proposte sulla multifunzionalità è possibile distinguere un **approccio tattico** e un **approccio strategico**<sup>176</sup>:

☀ **l'approccio tattico** tende a qualificare il settore agricolo per sua natura come multifunzionale e utilizza la multifunzionalità in modo "strumentale" per giustificare la prosecuzione delle politiche protezionistiche e di sostegno al settore;

☀ **l'approccio strategico** invece assume la multifunzionalità come "principio-guida" che ispira l'azione degli operatori privati e pubblici per la transazione verso un nuovo modello di sviluppo agricolo e rurale improntato alla qualità, alla sostenibilità e, in termini più generali, al benessere della collettività.

In questa seconda accezione la multifunzionalità esige una trasformazione dei principi di azione delle imprese e può richiedere un'azione di accompagnamento da parte dell'operatore pubblico volta a garantire un livello ottimale di produzione di funzioni sociali (beni e/o servizi) rispetto ai *desiderata* della società.

Una siffatta visione "agrocentrica" della multifunzionalità non esaurisce comunque la complessità del tema. Infatti, la "produzione" delle funzioni sociali precedentemente elencate, oltre che essere realizzata da parte del settore agricolo, può godere dell'apporto (positivo o negativo) di soggetti appartenenti ad altri settori, o anche avvenire elusivamente ad opera di settori non agricoli.

Sebbene, questa non è la sede per sviluppare un'analisi economica della *multifunzionalità*, va, tuttavia, sottolineato che un notevole contributo, per meglio specificare il ruolo *multifunzionale* che l'agricoltura può assumere, può essere offerto dagli schemi di Servizi Collettivi per gli Spazi Naturali e Rurali (SSCENR) istituiti in Francia con la *loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (LOADDT) del 29/06/1999 (detta *loi Voynet*). Essi, infatti, propongono una nuova chiave di lettura dei compiti dell'agricoltura, riferita ai servizi che il mondo rurale può rendere alle popolazioni urbane (cfr. Figura 4.1).

Di fatto, il mondo rurale italiano, almeno nella stessa misura di quello francese, potrebbe rendere gli stessi servizi verso la società. L'agricoltore potrebbe così riappropriarsi del ruolo di custode del territorio, affrancandosi dell'immagine negativa di mero consumatore di risorse comunitarie che troppo spesso gli viene superficialmente attribuita.

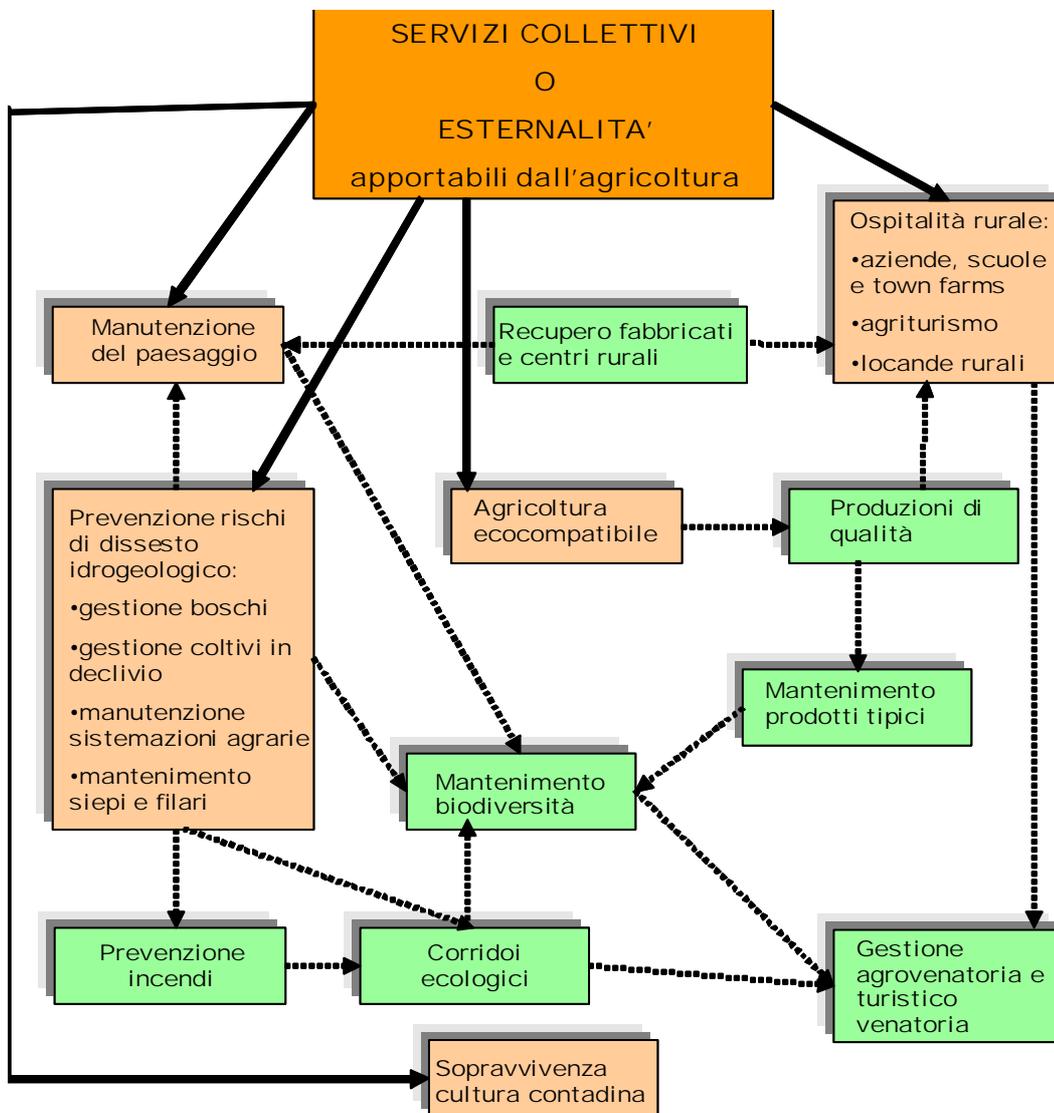
In effetti, l'espressione di tali esternalità dipende anche dalla capacità che avranno le popolazioni rurali nel valorizzare i servizi ed i prodotti che da essi derivano.

A tal fine, **l'azione di pianificazione dei territori rurali** deve:

<sup>176</sup> Allaire G., Belletti G., (2002), *Multi-functionality and the role of qualities related to product origin in the new European agricultural model: framework for analysis and open questions*, INRA ESR Toulouse, Università di Firenze.

Mormont M., (2002), *Multifonctionnalité et produits spécifiques*, Azione Concertata Dolphins, Barcellona seminario, Gennaio.

- **da un lato**, stabilire le condizioni di sostenibilità che devono essere garantite nei confronti delle risorse naturali;
- **dall'altro**, promuovere rapporti di compatibilità dello sviluppo delle variabili (occupazionali, demografiche, ambientali, ecc.) che formano il territorio.



**Figura 4.1 - Servizi collettivi apportabili dalle attività agricole**

**Fonte:** Zucconi N., (2003), **La politica comunitaria per gli spazi agricoli e rurali**, in Karrer F. e Arnofi S., (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance. Gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Alinea Editrice srl, Firenze, p.219.

## 2. LE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE

### 2.1 Il modello europeo di agricoltura e la Politica agricola comunitaria

Negli ultimi anni abbiamo assistito al cambiamento del rapporto tra "agricoltura" e "società civile"; tale rapporto è cambiato in quanto la società civile non ha più bisogno dell'agricoltura per soddisfare una fame che non ha più, essa, quindi, chiede all'agricoltura soprattutto qualità, sicurezza e ambiente.

Una società che ha largamente soddisfatto i suoi bisogni primari, all'agricoltura chiede:

1. in quanto settore che più di altri interessa il territorio che ci circonda, di difendere questo sul piano ambientale e di offrirne la fruizione anche a chi agricoltore non è;

2. in quanto settore che destina gran parte della sua produzione ai fini alimentari, di garantire la sicurezza e la qualità delle materie prime, incidendo sui comportamenti anche delle altre fasi della filiera agroalimentare.

Le politiche agricole, in particolare quelle di derivazione comunitaria (ma anche a livello nazionale, in ultimo la recente Legge di Orientamento agricola), hanno assecondato questo processo di cambiamento, che non appare comunque né indolore né omogeneamente distribuito tra le imprese e le aree territoriali. A partire dalla metà degli anni '80 infatti, ma con una forte accelerazione nel corso degli anni '90, le politiche comunitarie hanno sempre più cercato di orientare l'agricoltura verso un "**modello agricolo europeo**", che ha comportato un graduale abbandono delle politiche di sostegno dei mercati accoppiate alla produzione a favore di un sostegno dei mercati più mirato, e sempre più condizionato, all'erogazione di prodotti di qualità e di servizi ambientali, culturali, ricreativi, e con una maggiore enfasi riposta sulle politiche strutturali e di sviluppo rurale.

Il motivo determinante lo spostamento graduale dell'orientamento delle politiche agricole comunitarie è da individuare principalmente nel riconoscimento anche politico dei cambiamenti delle funzioni sociali che l'agricoltura europea è chiamata ad assolvere, e dunque nella presa d'atto che il sostegno finanziario accordato dall'operatore pubblico a favore dell'agricoltura deve essere giustificato sempre più "visibilmente" da un "ritorno" sociale.

A tal fine, all'interno dei Paesi dell'Unione Europea, il processo di cambiamento che ha coinvolto i territori rurali, e il settore agricolo in modo particolare, è stato accompagnato, favorito, stimolato e diretto da un'insieme di strumenti di politica dapprima esclusivamente agraria (settoriale), poi sempre più regionale, territoriale, rurale (cfr. figura 4.2).

Un passaggio di grande importanza nel processo di riflessione scientifica e di messa a punto delle politiche locali a sostegno della ruralità, che si è intensificato nel corso degli anni '80, è rappresentato dalla Conferenza di Cork del novembre del 1996, nel corso della quale viene enunciato un decalogo per la promozione di "una Europa rurale viva".

Il decalogo riafferma alcuni principi già consolidati, almeno in linea di principio, nell'ambito della riflessione comunitaria, ma allo stesso tempo fornisce un'interpretazione dello sviluppo rurale molto forte e assolutamente non neutra rispetto alle scelte circa l'evoluzione della politica non solo dell'Unione Europea e delle istituzioni nazionali e locali. Proprio per questo, mentre alcune delle raccomandazioni hanno trovato concreta (anche se talvolta parziale)

applicazione nei successivi atti di politica comunitaria, altre rappresentano ancora obiettivi di non facile raggiungimento.

PERIODO	DOCUMENTI	TIPOLOGIA	FINALITA'	OBIETTIVI
Immediato dopoguerra	PAC	Settoriali	Politiche di questo periodo sono caratterizzate da una forte componente sociale e ideologica e concentrate su: 1. ricostituzione del capitale strutturale e infrastrutturale; 2. contratti agrari.	A. Ridurre gli squilibri nell'accesso ai fattori di produzione per rilanciare le attività nelle aree rurali. B. Garantire il raggiungimento dei redditi comparabili per le aziende agricole e di una maglia di aziende efficienti.
Sviluppo industriale e urbano	DIRETTIVA CEE 268/1975	Regionali	Parziale territorializzazione delle politiche comunitarie e differenziazione degli interventi secondo parametri che tengono conto delle diversità delle regioni, senza trasferimenti di funzioni di tipo decisionale ai livelli territoriali più pertinenti.	A. Regolare il trasferimento di risorse dal settore arretrato (l'agricoltura) al settore avanzato (l'industria). B. Stimolare una modernizzazione e/o industrializzazione delle attività agricole, con un modello che prevede grandi aziende ad elevata produttività e produzioni di massa per un mercato in crescita
Anni '80	TENTATIVI DI RIFORMA DELLA PAC LIBRO VERDE REG. CEE 797/1985 RIFORMA FONDI STRUTTURALI LEADER	Territoriali	Riorientamento politica agricola comunitaria in direzione di nuovi obiettivi divenuti più importanti per la comunità: 1. rafforzare la politica territoriale verso lo sviluppo rurale e la coesione territoriale; 2. inserire l'agricoltura in un disegno più complessivo di sviluppo territoriale compatibile con la valorizzazione dell'ambiente; 3. ridimensionare l'intervento sui mercati e sostenere i prezzi; 4. accentrare l'intervento sulle strutture delle aziende agricole.	A. Contenere le eccedenze produttive e i connessi oneri di bilancio. B. Stimolare una modernizzazione e/o industrializzazione delle attività agricole, con un modello che prevede grandi aziende ad elevata produttività e produzioni di massa per un mercato in crescita Riportare il livello dei prezzi interni alla Comunità in linea con quelli vigenti sul mercato "libero" internazionale. C. Valorizzare l'integrazione tra le attività di produzione agricola e le altre attività economiche e sociali sul territorio, compatibilmente con le esigenze di tutela e salvaguardia dell'ambiente naturale e sociale. D. Programmare gli investimenti in modo da attribuire alle autorità regionali e locali una maggiore autonomia nella definizione degli interventi e nel processo decisionale più in generale.
Anni '90	RIFORMA MACSHARRY 2° RIFORMA FONDI STRUTTURALI CONF. DI CORK RAPPORTO BUCKWELL	Rurali	Politiche caratterizzate da: 1. partecipazione della popolazione locale alla determinazione degli obiettivi di "sviluppo rurale sostenibile" e dei relativi metodi per raggiungerli; 2. multidisciplinarietà e multisettorialità della politica di sviluppo rurale; 3. sussidiarietà dell'intervento comunitario.	A. Assicurare un'agricoltura economicamente efficiente e ambientalmente sostenibile. B. Stimolare lo sviluppo integrato delle aree rurali dell'Unione Europea.
1999	AGENDA 2000 REG CEE 1257/1999	Settoriali – Territoriali – Regionali – Rurali	Nuova politica per lo sviluppo rurale mira a stabilire un quadro di riferimento coerente e sostenibile al fine di garantire il futuro delle aree rurali europee attraverso: 1. decentramento delle competenze dal livello UE a quello locale-; 2. flessibilità della programmazione basata su un'ampia gamma di azioni possibili fra cui selezionare quelle più rispondenti alle esigenze specifiche dei vari Paesi. Con tale pacchetto "coerente" di misure l'UE mira a perseguire tre obiettivi: 1. "rafforzare il settore agricolo e quello forestale, riconoscendo quest'ultimo per la prima volta come parte integrante della politica di sviluppo rurale; 2. migliorare la competitività delle aree rurali; 3. conservare l'ambiente e salvaguardare il patrimonio rurale europeo". <sup>178</sup>	La nuova riforma intende: 1. riconoscere all'agricoltura un ruolo fondamentale nella salvaguardia del paesaggio e degli spazi naturali, nonché una funzione essenziale nel garantire la vitalità delle aree rurali; 2. favorire lo sviluppo di un settore agricolo realmente multifunzionale, sostenibile e competitivo, capace di garantire l'avvenire anche delle regioni rurali più fragili; 3. rispondere alle preoccupazioni dei consumatori in materia di sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, nonché di benessere degli animali; 4. garantire, la protezione e il miglioramento dell'ambiente rurale a vantaggio delle generazioni future...". <sup>177</sup>

Figura 4.2 - "Ruralizzazione" della politica agricola comunitaria

Il concetto di "sviluppo rurale", che emerge dal decalogo di Cork può essere sintetizzato con tre parole chiave: **endogeno, integrazione e sostenibilità.**

<sup>177</sup> C.E., (1999), op. cit., p.8, eu.int/comm/agenda2000.

<sup>178</sup> C.E., (1999), op. cit., p.7, eu.int/comm/agenda2000.

➤ **La prima** fa riferimento al fatto che *“lo sviluppo deve svolgersi su base locale e deve essere condotto dalle collettività rurali, nell’ambito di un contesto europeo coerente”*. Essa si riferisce innanzitutto alla partecipazione della comunità locale nella definizione e nella condivisione degli obiettivi (*bottom-up*), ma implica anche che lo sviluppo rurale si fondi principalmente sulle risorse locali (risorse e beni, capacità, conoscenze contestuali). La “centralità” degli attori locali, di concepire e gestire le dinamiche di sviluppo, può richiedere un rafforzamento delle loro abilità mediante apposite azioni di formazione del capitale umano e di animazione locale, che siano però in linea di continuità con la cultura e il sentire delle popolazioni locali.

➤ **La seconda** sta ad indicare che *“la politica di sviluppo rurale deve essere multidisciplinare nell’ideazione e multisetoriale nell’applicazione e possedere una spiccata dimensione territoriale”* e *“deve basarsi su un approccio integrato che comprenda nello stesso quadro giuridico l’adeguamento e lo sviluppo dell’agricoltura, la diversificazione economica –in particolare le piccole e medie imprese e i servizi rurali-, la gestione delle risorse naturali, il potenziamento delle funzioni ambientali e la promozione della culturale, del turismo e delle attività ricreative”*. Di conseguenza lo sviluppo rurale non è più (solo) sviluppo agricolo, ma considera la multifunzionalità delle attività agricole e persegue la sua compenetrazione con tutte le attività economiche e sociali a livello locale (turismo, artigianato e produzione industriale, attività sociali, ecc).

➤ **La terza** richiede che lo sviluppo rurale *“tuteli la qualità e l’amenità dei paesaggi rurali europei (risorse naturali, biodiversità e identità culturale) così che il loro sfruttamento da parte della generazione attuale non comprometta le prospettive delle generazioni future”*. Ne deriva la necessità di una particolare attenzione alla riproduzione delle risorse impiegate nei processi produttivi (processo produttivo completo), con particolare riferimento alle risorse ambientali e culturali. Il rispetto dell’ambiente naturale e sociale assume un ruolo centrale nei processi di sviluppo rurale.

L’enfasi posta sui caratteri della endogeneità, della integrazione e della sostenibilità fa sì che il concetto di sviluppo rurale assuma un valore particolare che non risiede solamente sull’esito del processo di sviluppo (il *quanto*), ma che trova la sua essenza nel *come* il processo di sviluppo si realizza, poiché è dal *come* che la qualità della vita delle popolazioni rurali può effettivamente conseguire un beneficio, ma è anche grazie al *come* che il beneficio ritraibile dalle risorse (umane e materiali) locali può essere ottimizzato.

In tale contesto, i percorsi di sviluppo rurale dovrebbero essere incentrati sull’impiego e la messa in rete delle risorse locali attraverso l’azione di agenti appartenenti alle aree rurali -grazie a processi di aggregazione di interessi attorno ad una visione la più possibile condivisa e quindi collettiva delle prospettive di sviluppo dell’area rurale e dei concreti obiettivi dei soggetti che in essa operano- e sollecitare una differenziazione e integrazione delle componenti dell’economia rurale, in modo da consentire la remunerazione e la riproduzione delle risorse impiegate, ivi compreso il capitale sociale, culturale e umano, e le risorse specifiche della cosiddetta “componente non omologata”<sup>179</sup> dell’agricoltura.

<sup>179</sup> Basile E., Cecchi C., (1997), *Differenziazione e integrazione nell’economia rurale* in Rivista di Economia Agraria, LII, pp. 3-27 *“L’agricoltura omologata perde una parte delle specificità settoriali e consegue un uso più efficiente delle risorse attraverso economie di scala e il trasferimento di risorse verso altri settori”*.

## 2.2 Lo strumento attuativo della politica di sviluppo rurale in Italia: i Piani di Sviluppo rurale

La *politica di sviluppo rurale* rappresenta forse la maggiore novità di Agenda 2000 ed accoglie tutti i precedenti regolamenti in materia agroambientale (Reg. n° 2078 del 1992, Reg. n° 2080 del 1992), di miglioramento dell'efficienza aziendale (Reg. n° 950 del 1997, Reg. n° 951 del 1992) e di miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali (Reg. n° 2081 del 1993 obiettivo 5b).

L'obiettivo di fondo è quello di **favorire uno sviluppo equilibrato ed integrato delle aree rurali garantendo al contempo la sostenibilità ambientale**.

Il punto da evidenziare è che in questo regolamento<sup>180</sup> viene enfatizzato il ruolo "*multifunzionale*" dell'agricoltura che rappresenta il tessuto connettivo di molte economie locali ed in generale delle società delle aree rurali.

Il Regolamento n° 1257/1999 definisce le modalità operative con cui questa nuova politica dovrà operare sul territorio. Lo strumento attuativo è il Piano di Sviluppo Rurale (P.S.R.) che –elaborato a livello geografico ritenuto più opportuno da ciascuno Stato membro<sup>181</sup> - è articolato in 22 misure –divise in tre grandi gruppi- all'interno delle quali le Regioni collocano gli interventi finanziabili:

1. **il primo** destinato al miglioramento dell'efficienza delle strutture produttive;
2. **il secondo** a valenza prevalentemente agro-ambientale;
3. **il terzo** dedicato a favorire lo sviluppo integrato e sostenibile delle aree rurali.

Le prime due categorie sono la continuazione dei regolamenti del precedente periodo di programmazione, la terza rappresenta il nucleo delle strategie di *sviluppo rurale*.

La *multifunzionalità* è un concetto trasversale che riguarda l'intero comparto e che si ripercuote sulle singole strutture produttive. I finanziamenti sono concessi in base alla capacità di creare opportunità di reddito alternative connesse all'organizzazione di impresa e alla disponibilità di risorse.

Se sotto il profilo degli orientamenti strategici, i P.S.R. colgono appieno questo nuovo ruolo dell'agricoltura, la prima fase di applicazione in Italia delle misure previste ha messo in evidenza che esiste un'oggettiva difficoltà di tradurre questi intendimenti in azioni efficaci.

Attualmente, i Piani di Sviluppo Rurale 2000-2006 sono stati presentati dalla maggior parte delle Regioni italiane, molte Amministrazioni provinciali e comunali e altri organismi quali le Comunità montane.

In essi si rileva, generalmente, un'approfondita analisi territoriale economica e sociale, strumento necessario per l'individuazione delle sub-regioni obiettivo e per la ricerca dei punti di forza e di debolezza delle singole aree agricole e rurali. Inoltre, in linea con gli indirizzi comunitari, tutti i P.S.R. hanno stabilito che l'attività produttiva dell'uomo, nello spazio rurale, deve diventare elemento di

<sup>180</sup> Preambolo comma 40, Regolamento (CE) n° 1257/1999 del Consiglio del 17/05/1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, "...occorrerebbe sostenere altre misure legate alle attività di coltivazione e alla loro riconversione; ...l'elenco di tali misure dovrebbe essere stabilito in base all'esperienza acquisita e tenendo conto dell'esigenza che lo sviluppo rurale si basi in parte su attività extra agricoli, in modo da invertire la tendenza al declino socio economico e allo spopolamento della campagna...", G.U. delle Comunità europee del 26/6/1999.

<sup>181</sup> Art. 41 del Regolamento (CE) n° 1257/1999 del Consiglio del 17/05/1999.

convergenza di valori ambientali, sociali, economici, ma anche urbanistici, architettonici (come per la valorizzazione e la riscoperta delle architetture tipiche rurali), storico culturali.

Dall'analisi dei documenti di programmazione (cfr. Appendice 4.1) e, in particolare delle sezioni dedicate alla coerenza e all'impostazione logica degli interventi previsti, emergono strategie differenti, a livello regionale; tuttavia, una caratteristica comune dei programmi è costituita dalla scelta di attivare un numero elevato di misure. Di conseguenza nei P.S.R. si ritrova una gran quantità di interventi con una dotazione finanziaria esigua e, con molta probabilità insufficiente per raggiungere gli obiettivi ad essa associati; inoltre, ad alcune di queste misure viene attribuita anche una notevole valenza nella strategia complessiva del Piano.

Pertanto, al fine di comprendere le priorità di sviluppo individuate nei P.S.R., appare opportuno verificare l'importanza attribuita ai singoli interventi dal punto di vista della dotazione finanziaria. In considerazione dell'elevato numero di Piani e di misure attivate in ciascuno di essi (cfr. Appendice 4.2), si è proceduto ad una classificazione delle misure nelle categorie omogenee di seguito specificate, ciascuna delle quali identifica una precisa priorità di intervento:

- ◆ ammodernamento delle strutture di produzione agricola e di trasformazione e commercializzazione. In questa categoria sono state incluse, oltre alle misure relative agli investimenti aziendali, tutti quegli interventi in grado di influenzare, più o meno direttamente, la dotazione strutturale delle aziende del comparto agricolo di base e del settore della trasformazione;

- ◆ diversificazione dell'attività economica a livello aziendale e di area. Tale tipologia racchiude le misure a favore della commercializzazione dei prodotti di qualità, della diversificazione delle attività agricole e delle attività affini e dell'incentivazione delle attività turistiche e artigianali. Si tratta delle misure che più direttamente perseguono l'obiettivo di sviluppare fonti integrative o alternative di reddito nelle aree rurali e di rafforzare l'integrazione tra i diversi settori economici;

- ◆ infrastrutture e servizi, invece, comprendono tutti gli interventi volti ad accrescere la dotazione infrastrutturale delle aree rurali e dei servizi, sia a supporto delle attività produttive (agricole e non), sia finalizzate a migliorare la qualità e il tenore di vita delle popolazioni locali. In tale categoria sono compresi gli interventi a favore delle infrastrutture rurali, della gestione delle risorse idriche, del rinnovamento dei villaggi, dei servizi di sostituzione e assistenza alla gestione, dei servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, della ricostruzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali;

- ◆ ambiente, comprende le misure a favore della salvaguardia e valorizzazione del patrimonio naturale e tutti quegli interventi che mirano a favorire l'utilizzo in agricoltura di metodi produttivi eco-compatibili. L'intervento certamente più importante è costituito dalle misure agroambientali, cui si associano gli interventi di tutela dell'ambiente e quelli a favore dell'imboschimento delle superfici agricole;

- ◆ interventi di aiuto diretto al reddito e quelli a favore della formazione comprendono, rispettivamente, le indennità compensative per le aree svantaggiate e per le aree soggette a vincolo ambientale e gli interventi formativi in campo agricolo e rurale;

- ◆ altri interventi, invece, riguardano le misure in corso dalla precedente programmazione e le risorse destinate a finanziare la valutazione dei programmi.

Come si può osservare (cfr. Tabella 4.1), la maggior parte delle risorse finanziarie dei P.S.R. è assorbita da azioni a carattere ambientale e, in particolare, dalle misure agroambientale; queste ultime incidono mediamente per il 35% sulla dotazione complessiva dei Piani. Per quanto riguarda le indennità compensative, invece, si può osservare come, malgrado la facilità di erogazione dei contributi, ad esse venga destinato poco meno del 6% delle risorse disponibili, ritenendo probabilmente dei vincoli ambientali (fondamentalmente il rispetto della Buona pratica agricola), che i beneficiari di tali misure devono osservare. Tra le misure più tipiche dello *sviluppo rurale* assumono maggiore importanza quelle finalizzate a migliorare la dotazione dei servizi e delle infrastrutture in ambiente rurale (5,7%), mentre agli interventi finalizzati alla diversificazione delle attività è stata destinata solo una quota residuale delle risorse disponibili (2,5%). Le misure di ammodernamento, assorbono ben il 18,4% delle risorse, per un ammontare complessivo pari a oltre 2 miliardi di euro per il periodo 2000-2006 (su un totale di più di 8 miliardi previsti per i P.S.R.).

Gli interventi più rilevanti, dal punto di vista finanziario, sono costituiti dagli incentivi agli investimenti nelle aziende agricole e nelle strutture di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli. Tali misure rappresentano anche gli interventi più tradizionali, attuati da lungo tempo in tutte le Regioni e per i quali esiste una pratica di gestione amministrativa ben consolidata.

**Tabella 4.1- P.S.R.- dotazione finanziaria per tipologia di intervento**

	Spesa FEOGA programmata	%	Spesa pubblica programmata	%
	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Ammodernamento	731,3	18,4	2.124	25,7
Diversificazione	98,9	2,5	297,9	3,6
Infrastrutture e servizi	227,7	5,7	623,8	7,5
Ambiente	2.236	56,4	4.116,10	49,8
Aiuti diretti	233,7	5,9	477	5,8
Formazione	24,10	0,6	50,6	0,6
Altri interventi	416,95	10,5	581,97	7
<b>TOTALE</b>	<b>3.968,65</b>	<b>100,0</b>	<b>8.271,37</b>	<b>100,0</b>

Tali risultati, con le dovute cautele, forniscono indicazioni utili (e tutto sommato positive) rispetto agli effetti che è lecito attendersi per la nuova fase di programmazione, soprattutto in considerazione dei fabbisogni di intervento individuati nei Piani di Sviluppo Rurale. Tuttavia, a fronte di ciò, e dell'importanza attribuita nei P.S.R. alle misure settoriali, è necessario tenere in considerazione due elementi fondamentali:

- ◆ le crescenti difficoltà di collocazione sui mercati dei prodotti agricoli, al di là della congiuntura positiva di questo o quel comparto, rendono particolarmente evidente una situazione di sovrapposizione strutturale;
- ◆ occorre favorire la crescita delle opportunità di reddito e occupazione nelle aree rurali, tenendo in stretta considerazione il peso nettamente decrescente del settore agricolo nel contesto economico più generale di questi territori.

Su questo fronte, si individua una debolezza di fondo nell'impostazione delle politiche per il periodo 2000-2006. Infatti, il quadro che emerge dall'analisi aggregata della programmazione dei P.S.R. è piuttosto chiaro. L'importanza attribuita allo "sviluppo rurale" e all'approccio intersettoriale rimane, nella maggior parte dei casi, sul piano delle intenzioni, poiché la logica che ha guidato la programmazione dei nuovi interventi è ancora una volta di tipo prevalentemente settoriale.

Benché una valutazione dei potenziali effetti delle misure per la promozione dello sviluppo rurale necessiti di ulteriori approfondimenti, appare, evidente come l'obiettivo della diversificazione economica nelle aree rurali risulti difficile da raggiungere facendo leva esclusivamente sulle risorse provenienti dai Piani di Sviluppo Rurale; si avverte, pertanto, la necessità di individuare una nuova forma di *governance* -tale da consentire ai Sistemi produttivi locali (S.P.L.) di auto-sostenersi nel lungo periodo- capace di dar vita a processi di crescita auto-centrati, in cui parti relativamente grandi del valore totale generato dallo sviluppo sono riallocate all'interno dello stesso Sistema locale.

Tenendo presente queste considerazioni, tre sembrano essere le questioni di "politica di sviluppo rurale" che richiedono uno sforzo di ricerca nell'immediato futuro:

1. la presenza di una pluralità di agricolture e quindi la necessità di politiche di intervento differenziate;
2. la necessità di individuare prioritariamente i diversi ambiti di intervento, al fine di indirizzare adeguatamente le politiche;
3. l'eleggibilità o meno –quale controparte e *target* dell'intervento pubblico- dei Sistemi produttivi locali, ai fini dell'intervento.

### 2.3 Le politiche dei PTCP per l'agricoltura e lo sviluppo rurale

I Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali rappresentano un importante strumento della programmazione regionale e, in alcuni assetti istituzionali come ad esempio la Toscana, subregionale.

Sia pure caratterizzati da una valenza urbanistica e di pianificazione territoriale, piuttosto che di programmazione economica, i PTCP rappresentano un importante elemento per il governo dello sviluppo locale in quanto strumento di coordinamento di scelte urbanistiche di area vasta. Essi hanno il compito di tracciare le linee generali di assetto del territorio cui le Amministrazioni comunali devono riferirsi in sede di Piani Regolatori, in particolare per le infrastrutture viarie, la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico forestale, come pure per l'istituzione di parchi e riserve naturali. Quindi il PTCP deve recepire e razionalizzare le esigenze di ciascun Comune e tener conto delle esigenze e degli indirizzi generali.

Dalla lettura dei Piani è emerso che ogni esperienza di pianificazione provinciale ha previsto attuazione attraverso strumenti di diversa concezione e di differente complessità, anche in relazione ai settori che ha analizzato e pianificato.

Per quanto concerne il settore rurale i Piani analizzati consapevoli che :

- il territorio agricolo provinciale svolge, insieme alla funzione produttiva, un ruolo di mediazione paesistico-ambientale e di collegamento tra le aree di più accentuata presenza di valori naturalistici e l'urbanizzato;

➤ sono in corso profonde trasformazioni dei modelli produttivi ed insediativi tradizionali, sia per i processi di diffusione della residenza e delle attività urbane sia per il loro progressivo differenziarsi in aree di rilevanza produttiva,

hanno condotto una ricognizione dei caratteri individualizzanti i territori rurali provinciali -componenti morfologiche, ambientali, culturali e modelli di sistemazione fondiaria ed insediativa-, e hanno individuato aree e paesaggi rurali di maggiore interesse e valore strategico, sotto il profilo produttivo, paesistico e culturale.

Questo esame ha consentito al pianificatore di sviluppare un'azione normativa e d'indirizzo progettuale a sostegno e sviluppo del territorio rurale, più specifica e differenziata per tipologie di territorio rurale e finalizzata a :

1. valorizzare i caratteri e le potenzialità paesistiche ed ambientali residue;
2. indirizzare il mantenimento dei modelli insediativi tradizionali;
3. sostenere le aziende produttive nelle specifiche esigenze di miglioramento fondiario, attrezzatura, viabilità locale.

Delle esperienze di pianificazione provinciale analizzate (cfr. Appendice 4.3), ci è sembrato utile nell'ambito dei temi affrontati, approfondire il Piano della Provincia di Grosseto.

La Provincia di Grosseto presenta una fisionomia a forte caratterizzazione agricola -come evidenziano i dati occupazionali del settore e quelli demografici rispetto alla media regionale-, con una struttura aziendale agricola più solida e più articolata come tipologie d'impresa, con un patrimonio differenziato di produzioni, di risorse naturali, di beni culturali e di tradizioni, la cui utilizzazione e fruizione rappresentano significative fonti di reddito e di occupazione.

E' proprio dalla valorizzazione di questi elementi positivi che parte il percorso di sviluppo dell'economia grossetana, percorso che assume la ruralità come punto di forza, e non come condizione di emarginazione, e che determina tra la pubblica amministrazione e il sistema delle imprese una alleanza strategica e una condivisione degli obiettivi.

In altre parole in Provincia di Grosseto l'orientamento assunto dal sistema locale delle imprese e dalla società verso lo sviluppo rurale di qualità è stato assecondato, stimolato e rafforzato dall'azione di governo svolta dalle istituzioni pubbliche e dai meccanismi di concertazione pubblico-privato messi in atto, in un percorso "circolare" che è andato autodelineandosi grazie all'intensificarsi delle occasioni di scambio e di concertazione, rafforzando sempre più negli attori locali la consapevolezza della validità del percorso intrapreso.

In questo percorso di costruzione di un meccanismo di governo funzionale ai caratteri assunti dallo sviluppo del sistema socio-economico del territorio provinciale hanno rappresentato un passaggio particolarmente importante per la maturazione di una cultura e di una pratica della concertazione da parte degli attori locali le esperienze svolte in ambito provinciale relativamente all'iniziativa LEADER II, al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e al Patto Territoriale Generalista. Si tratta di esperienze che si sono rilevate particolarmente utili anche per i contenuti, in quanto hanno contribuito a promuovere un crescente orientamento verso lo sviluppo rurale di qualità e per alcuni aspetti ad alimentare una netta inversione di tendenza nei livelli occupazionali e reddituali.

In particolare, relativamente all'attività di programmazione e pianificazione svolta dalla Provincia, con l'elaborazione del PTCP nel 1999 è stato avviato un percorso di valorizzazione del territorio rurale legato al concetto di qualità

territoriale e alla promozione di un modello di sviluppo integrato. Il PTCP di Grosseto riserva infatti al territorio rurale *“un ruolo fondamentale nell’attribuzione dell’identità provinciale grossetana in termini di storia, cultura, struttura territoriale ed economia, qualità paesistica e attrattiva turistica”*. L’ambiente è considerato come capitale fisso sociale, e ogni parte del territorio deve dunque essere oggetto di tutela e miglioramento ad opera della collettività.

***Il caso del Piano della Provincia di Grosseto: “Pianificare un assetto e una gestione del territorio che concorre alla realizzazione di un Distretto Rurale”***

All’interno del dibattito locale l’introduzione del livello di pianificazione provinciale ha in un primo momento suscitato più timori di ristagno –in relazione ad un paventato inasprimento del quadro vincolistico- che non aspettative di rilancio per la promessa razionalizzazione complessiva della strategia di governo del territorio.

Pertanto, ai fini della costruzione del consenso, uno dei primi compiti del pianificatore è stato quello di dimostrare come un Piano, se opportunamente calibrato, può offrire vantaggi tangibili, all’intera popolazione del territorio perfino in termini strettamente economici.

Per favorire la comprensione dei meccanismi attraverso i quali questi vantaggi vengano a concretizzarsi, il pianificatore ha fatto ricorso a una considerazione tanto elementare quanto efficace, ormai ricorrente nel dibattito urbanistico più avanzato: *“...il territorio è la forma principale di capitale fisso sociale e la sua qualità ambientale è un parametro del suo valore. Più elevata è questa qualità, maggiore è la quota di ricchezza collettiva di cui ciascun cittadino può giovare, sia in termini di valore aggiunto alla sua attività produttiva che in termini di controvalore qualitativo incamerato nelle attività culturali e ricreative...”*<sup>182</sup>.

Poiché, una tale forma di capitale fisso sociale tende naturalmente ad autoriprodursi e l’equazione *“ambiente = capitale fisso sociale”* assume naturalmente un rilievo tanto maggiore quanto maggiore è in un dato contesto il valore delle risorse territoriali rispetto alle altre forme di patrimonio collettivo, il pianificatore -consapevole che il ruolo del territorio come capitale fisso sociale nella Provincia di Grosseto fosse un presupposto determinante ai fini dello sviluppo economico complessivo-, si è prefisso di riuscire ad incidere con efficacia sulla valorizzazione di questo capitale fisso affinché potesse contribuire ad innalzare il livello di vita della comunità.

Pertanto, egli si è ripromesso di perseguire tale risultato:

- diffondendo, fin nelle prime fasi del processo di formazione del Piano, la consapevolezza del ruolo primario delle risorse ambientali;
- favorendo il coinvolgimento dei singoli attori interessati nella definizione di assunti concettuali e criteri operativi ampiamente condivisi;
- elaborando -per quanto attiene le sue competenze di ordine generale-, come quadro di riferimento, uno scenario solido ed univoco per l’impostazione a livello locale di azioni organicamente mirate ad esiti di riqualificazione complessiva. Scenario a sua volta qualificato da compatibilità e congruenza, in quanto persegue come fine primario quello di prospettare un assetto sostenibile.
- sviluppando la pianificazione delle trasformazioni fisiche (il modello di sviluppo territoriale) nei termini di un sistematico raccordo fra le esigenze della

<sup>182</sup> **PTCP di Grosseto:** delibera di approvazione n° 30 del marzo del 1999.

programmazione socioeconomica (i fattori trainanti dello sviluppo) e la domanda di qualità ambientale (la modulazione dello sviluppo nel rispetto delle risorse).

In quest'ottica, le politiche territoriali contenute nel Piano sono state connesse alle definizioni di *risorsa, invariante, unità di paesaggio e città*<sup>183</sup>, e sono state tradotte in temi fondamentali identificati nello *statuto*, regolamentati nel *codice* e prospettati in termini operativi nel *programma*<sup>184</sup>.

Tali temi sono stati prevalentemente quelli della:

1. **tutela dell'integrità fisica del territorio** (difesa del suolo, risanamento, uso e gestione equilibrati della risorsa idrica, qualità dell'aria, etc...);

2. **valorizzazione della qualità ambientale** (strutturazione di un circuito organizzato delle aree naturalistiche) e **paesistica** (identificazione della trama strutturale insediativa di valore storicodocumentale e di quella di valore morfologico riferita al territorio rurale).

Il pianificatore non si è preoccupato, di esaurire ogni tematica, ha curato invece il disegno di grandi politiche territoriali perseguendo l'obiettivo di dare basi concrete ad un rinnovato processo di pianificazione.

A tali fini ha individuato prioritariamente:

1. un **percorso di azioni** coordinate per il governo pubblico delle trasformazioni territoriali;

2. un **modello di sviluppo** insediativo e di **equilibrio** territoriale per la distribuzione dei carichi insediativi, dei servizi e delle polarità, delle funzioni, delle pressioni turistiche, della trama viaria;

3. un **circuito di componenti** ad alto valore puntuale e diffuso di tipo ambientale (naturalistico come storico, paesistico come archeologico, etc...) tale da delineare l'ossatura territoriale provinciale e strutturarne i valori identificativi;

4. un **quadro articolato di indirizzi** normativi e comportamentali per la pianificazione comunale.

Per quanto concerne l'ammissibilità delle forme di sfruttamento degli aspetti rurali, l'obiettivo primario che il pianificatore ha perseguito è stato quello di un assetto e una gestione del territorio che concorre alla **realizzazione di un Distretto Rurale**, dove con "**distretto**" ha inteso "*...un territorio organicamente sviluppato, strutturato e gestito secondo criteri omogenei, in cui si mettano a frutto i vantaggi cumulativi di una concertazione di conoscenze, di risorse e di interessi collettivi...*"; mentre con "**rurale**" ha cercato di mettere in evidenza la valenza omnicomprensiva del termine, il suo riguardare l'interrelazione fra territorio e attività che si svolgono e che gli danno forma, piuttosto che i soli prodotti immediatamente commerciabili di queste ultime.

Secondo il pianificatore "*...il concetto di Distretto Rurale implica come requisito primario uno "**sviluppo**" esteso all'intero territorio provinciale, sviluppo inteso non solo e non tanto come incremento in termini puramente quantitativi della produzione agricola, ma anche e soprattutto come configurazione significativa del territorio in ogni sua parte, come ordinamento complessivo delle componenti agrosilvopastorali, nonché come definizione di un paesaggio a misura d'uomo e irriproducibile nelle sue peculiarità...*".

<sup>183</sup> Aree "omogenee" per caratteristiche insediative, funzionali, culturali e produttive.

<sup>184</sup> Le norme del PTCP sono organizzate in tre componenti definite Statuto, Codice e Programma che contengono i principi per l'uso e la tutela delle risorse, gli obiettivi per il governo del territorio, le azioni di trasformazione e di tutela.

In quest'ottica, scopo generale del Piano è stato quello di attribuire ad ogni parte del territorio potenzialità insediative atte a garantire la migliore valorizzazione ed il più efficace presidio ambientale. Più in particolare, il pianificatore ha cercato di offrire ai singoli gestori le migliori condizioni per continuare, sviluppare e, dove opportuno, integrare gli usi in atto, in modo che questi:

- da un lato, ne traggono il giusto beneficio in condizioni di libero mercato;
- dall'altro, garantiscono l'integrità del patrimonio esistente e la continuità della sua evoluzione in chiave di sviluppo sostenibile.

Occorre infine precisare che, se la finalità ultima della norma è stata quella di far sì che ogni parte del territorio sia adeguatamente gestita e fatta oggetto del più solerte presidio ambientale, nella fattispecie il pianificatore ha consigliato di distinguere tra due tipi di situazioni:

1. quelle in cui la redditività delle sole attività agricole è tale da consentire al gestore di proseguirle in modo remunerativo semplicemente sviluppandone;
2. quelle in cui la scarsa redditività della produzione primaria rende opportuna un'integrazione delle attività nel settore secondario o, preferibilmente terziario.

Di conseguenza –ai fini del raggiungimento degli obiettivi sopra elencati- ha attribuito un ruolo nodale all'azione di governo, indirizzo e controllo delle Amministrazioni locali, in relazione sia al loro più diretto coinvolgimento all'opera di gestione sia alla loro più diretta conoscenza dello stato e del significato dei luoghi. A questo proposito, oltre a garantire a ogni singolo Comune libertà di manovra nell'individuazione dei perimetri e un congruo intervallo di oscillazione nella definizione degli indici, ha lasciato aperta agli stessi l'opportunità di ridefinire in termini più restrittivi i limiti da esso definiti.

Il Piano della Provincia di Grosseto ha, inoltre, perseguito come finalità generale quella dello sviluppo di **politiche di agricoltura integrata**<sup>185</sup>, intendendo con esse *"...forme diffuse su tutto il territorio di sviluppo rurale, che prevedono la compresenza delle funzioni agricolo-produttive e di quelle connesse..."*.

I criteri adottati dal Piano per l'individuazione delle zone ad esclusiva e prevalente funzione agricola rispondono agli obiettivi specifici di creazione di aree forti dal punto di vista dello sviluppo del territorio, tali cioè da costituire una cintura protettiva capace di bloccare l'impropria urbanizzazione diffusa e il frazionamento dei margini urbani verso l'esterno e che inoltre premetta opere di difesa dei caratteri fisici del suolo.

**Tali criteri per l'individuazione delle zone ad "esclusiva" e "prevalente" funzione agricola sono:**

- **vocazione specificatamente agricola delle diverse porzioni di territorio**, intesa come *"...bilancio complessivo delle caratteristiche dei suoli:*
  - ❖ **da un lato:**
    - ✓ *la capacità produttiva intrinseca;*
  - ❖ **dall'altro:**
    - ✓ *le limitazioni di ordine geologico, idrogeologico, podologico, clinometrico, ecc...;*

<sup>185</sup> **PTCP di Grosseto:** *"...Tali politiche sono da connettere alle grandi politiche territoriali in tema di riqualificazione ambientale e paesistica e più specificatamente in tema di difesa del suolo, risanamento e gestione integrata della risorsa idrica; il tutto va poi riferito alla trama strutturale costituita dalle aree naturalistiche protette e dalle componenti storico-insediative..."*

- ✓ *l'assetto dei terreni (reticolo viario, rete scolante, rete poderale e sistemi irrigui) e dotazione individuale di impianti (stalle, fienili, magazzini, rimessaggi, silos, impianti di trasformazione, ecc...);*
- ✓ *la disponibilità di infrastrutture e impianti di interesse collettivo per la produzione e la commercializzazione (l'incidenza di quest'ultimo fattore dovrà essere definita mediante criteri semplici, ma espliciti, omogenei e confrontabili con gli altri);*
- ✓ *la specializzazione (con particolare riferimento a colture ortive, florovivaistiche, frutticole e vinicole) e tipicità ( con particolare riferimento a vigneti DOC e DOCG) delle produzioni agricole e loro inserimento nella filiera agro-alimentare;*
- ✓ *la struttura aziendale esistente (perimetri delle proprietà, ambiti omogenei per estensione e tipo di coltura, trend produttivi e gestionali);*
- ✓ *il ruolo assunto dalle attività agricole ai fini della caratterizzazione sociale ed economica del territorio (questo aspetto sarà oggetto di considerazioni di natura argomentativi, anche in assenza di dati quantitativi);*
- ✓ *il ruolo svolto dalle attività agricole ai fini della qualità agricoambientale del territorio (a questo parametro si attribuisce un particolare rilievo in considerazione del carattere riconosciuto al territorio provinciale...".*

Il Piano ha inoltre indicato regole generali da rispettare nell'ordinarietà degli interventi nel territorio rurale, tese a preservare, migliorare, favorire, ripristinare dove degradate, le qualità insediative.

In sintesi, i contenuti attuativi, decisamente innovativi, del PTCP di Grosseto sono:

1. il territorio è sottoposto ad un'attenta normativa che tende a promuovere le "opportunità" nella loro fruizione in una chiara prospettiva di "sostenibilità";
2. il pieno riconoscimento della funzione agricola, e quindi delle attività agricole come attività elementari per il mantenimento e l'incremento del valore del "capitale fisso sociale";
3. il territorio rurale (e in esso l'attività agricola e le altre attività economiche legate alla utilizzazione del territorio stesso) non è più residuale rispetto all'area urbana e alle aree industrializzate, anzi con esse si integra e si coordina;
4. i Comuni hanno il compito di individuare la "prevalente" o "esclusiva" funzione agricola del territorio da cui discendono norme diversificate;

Pertanto, dall'esperienza condotta dalla provincia di Grosseto si comprende come in alcune situazioni, anche mediante le scelte che riguardano la Pianificazione territoriale, attribuendo ai Distretti Rurali un ruolo più ampio -non solo "confinati" all'ambito dell'attuazione di politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale- sia possibile concepire la realizzazione di un "Distretto" come un progetto funzionale allo sviluppo socio-economico-ambientale complessivo di un'area rurale.

## 2.4 Dal settore al territorio: sviluppo rurale di qualità e nuove forme di *governance*

Dall'analisi svolta nei paragrafi precedenti emergono due principali elementi:

☀ il primo è rappresentato dal fatto che i cambiamenti intercorsi nelle aree rurali, e nel settore agricolo in modo specifico, consentono **l'emergere di una "ruralità di qualità"**, caratterizzata dal recupero di una valenza positiva e non solo residuale o di servizio rispetto al modello di sviluppo in atto. Lo sviluppo rurale di qualità assume connotati diversi a seconda degli specifici contesti ambientali, culturali, sociali ed economici presenti nei concreti territori in cui essa si manifesta.

☀ il secondo è rappresentato dal fatto che le politiche pubbliche individuano **il rurale come ambito proprio di intervento**, assumendone lo sviluppo come un obiettivo portante e non più appiattito della dimensione agricola.

Per tenere conto dei cambiamenti delle aree rurali e per assecondarne gli esiti, le politiche comunitarie e nazionali hanno intrapreso nuove vie e sperimentano nuovi strumenti. Gli stessi interventi di politica agraria, almeno nelle dichiarazioni di intenti anche se non sempre nella traduzione concreta, hanno in parte teso a superare una logica puramente settoriale, per abbracciarne una più spiccatamente regionale e territoriale.

L'affermarsi di questi due elementi ha favorito il diffondersi in maniera crescente, all'interno delle aree rurali ma anche nelle istituzioni sovralocali, della consapevolezza che il "rurale" possa diventare "oggetto" e "soggetto" di progresso sociale e di sviluppo economico, creando valore non solo per le popolazioni in esso residenti, ma in generale per tutti i cittadini.

Si tratta quindi, di individuare e di attuare strumenti di *governance* atti a valorizzare le risorse endogene locali in un quadro di maggiore competitività tra sistemi regionali e locali, fra beni e servizi "localizzati". Ciò significa necessariamente passare dalla politica dei grandi settori a politiche di sviluppo integrate elaborate su scala locale, volte a rendere queste realtà più caratterizzate e, quindi, più competitive. Di conseguenza è necessario il cambiamento dei metodi di definizione, di programmazione e di gestione degli interventi, che tengano in maggior conto le specificità territoriali e i desideri della popolazione locale.

In altre parole, si esprime una domanda di nuove forme di *governance*<sup>186</sup> territoriale, anche per gli interventi sul settore agricolo e sullo sviluppo rurale.<sup>187</sup>

In effetti, nel tempo, il bagaglio degli strumenti di politica strutturale e rurale ha sempre più chiamato in causa i livelli nazionali e locali nella progettazione e soprattutto nella implementazione degli interventi, nell'ambito di ciò che è stato definito un tentativo di "europeizzare le politiche di sviluppo locale" nell'ambito della politica di coesione.

Questo processo di *devolution* è tuttavia solo agli inizi: il decentramento degli interventi attuato sinora dall'UE, pur avendo mosso importanti passi in avanti, si

<sup>186</sup> Esposti R., e Sotte F., (2002), **Politiche rurali e governance regionale. Un approccio mediante reti neurali**, in Basile E., Romano D., (a cura di), *Sviluppo rurale. Società, territorio, impresa*, Franco Angeli, Milano, pp. 266, "...governance è l'effettiva capacità di orientare l'impiego delle risorse locali mediante norme sociali ed istituzioni formali ed informali e la realizzazione di consenso e cooperazione tra gli agenti locali...".

<sup>187</sup> Si vedano al riguardo: Esposti R., e Sotte F., (2002), op. cit., pp.264-287; Di Iacovo F., (2002), **Aree rurali, forme di governo e percorsi di sviluppo. Primi risultati di un'indagine partecipativa**, in De Rosa M., de Vincenzo D., (a cura di), *Tra globalizzazione e localismo: quale futuro per i sistemi produttivi territoriali?*, Liguori Editore, Napoli, pp. 125-181.

ispira ancora più ad una regionalizzazione degli ambiti operativi e gestionali che ad un regionalismo in senso pieno, non investendo cioè –se non marginalmente– le capacità di programmazione e di autodeterminazione degli obiettivi ai livelli territoriali più bassi. Invece, il pieno compimento dello *sviluppo rurale di qualità* necessita di una maggiore integrazione dell'agricoltura con le dinamiche economiche e sociali all'interno del territorio, e questo processo non sarà possibile se non verrà attivato il necessario cambiamento istituzionale nella formazione e nella gestione delle politiche, e non si affermeranno processi di programmazione sempre più caratterizzati da meccanismi di tipo *bottom-up*, che favoriscano l'animazione, l'accelerazione della spesa ed il monitoraggio degli interventi.

Affinché sia realizzabile un pieno *regionalismo* delle politiche è necessaria la presenza di adeguate strutture di *governance* territoriale, che siano in grado di attivare e gestire un processo di allineamento degli attori rurali attorno ad una visione condivisa sugli obiettivi e sul modello di sviluppo, permettendo per tale via un'accumulazione di capitale naturale, culturale, simbolico e sociale attraverso processi di apprendimento e interazione in grado di favorire la coesione sociale ed economica su scala locale. Un percorso che può essere reso più difficile dalle tensioni che si possono verificare all'interno di comunità sociali sempre meno coese proprio a causa dell'inserimento di nuova imprenditorialità esterna e del ricambio generazionale.

In sintesi, è necessario un orientamento strategico forte in direzione di un modello di sviluppo che, sulla base dell'analisi delle risorse umane e naturali del territorio, possa orientarsi verso le richieste provenienti dalla collettività, *in primis* quella locale.

L'analisi fin qui condotta, intorno ai temi del dibattito sullo sviluppo rurale, ha messo in evidenza come l'orientamento verso un *modello di sviluppo rurale di qualità*, è in un'ottica di *multifunzionalità* delle attività agricole e di diversificazione-integrazione, sia la strada da seguire.

A tal fine, si rafforza l'esigenza dei *policy makers* locali di:

1. *individuare un livello territoriale coerente* con il modello di sviluppo rurale di qualità e allo stesso tempo compatibile con i confini amministrativi esistenti;
2. *individuare appropriati assetti istituzionali e "forme di governo"* funzionali all'attuazione efficiente delle politiche settoriali e territoriali;
3. *mettere a punto "modi di governare"* (*governance* locale) capaci di produrre decisioni coerenti e sviluppare politiche efficaci, soprattutto grazie alla costruzione del consenso e di forme di cooperazione tra gli agenti locali, pubblici e privati; forme di cooperazione che a loro volta postulano la formazione e il consolidamento di sistemi di rappresentanze locali di tipo informale.

Il Distretto Rurale può dunque rappresentare un ambito di riferimento in cui risulta favorita la realizzazione di processi di sviluppo rurale di tipo endogeno, sostenibile e integrato, mediante una cooperazione tra Stato, Regione ed Enti locali finalizzata appunto ad accompagnare le specifiche dinamiche del sistema produttivo territoriale in questione.

## APPENDICE 4.1 - **Obiettivi generali contenuti nei “Piani di Sviluppo Rurale” per il periodo 2000-2006**

<b>REGIONE</b>	<b>Il Piano di sviluppo rurale mira a:</b>
<b>PIEMONTE</b> 07/09/2000	<p>promuovere lo sviluppo economico, sociale e ambientale durevole delle zone rurali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ valorizzando le molteplici funzioni dell'agricoltura</li> <li>❖ creando attività e redditi complementari per gli agricoltori</li> <li>❖ favorendo pari opportunità per uomini e donne</li> </ul>
<b>LOMBARDIA</b> 15/09/2000	migliorare la competitività dell'agricoltura regionale
	consolidare il tessuto economico e sociale dei territori rurali e l'occupazione nel settore primario
	valorizzare il luogo dell'agricoltura ai fini della protezione dell'ambiente
	conservare il paesaggio mediante l'introduzione di metodi produttivi meno intensivi
<b>VALLE D'AOSTA</b> 29/09/2000	aumentare il reddito degli agricoltori tramite la diversificazione delle attività
	migliorare la competitività del settore agricolo e forestale
<b>TRENTO</b> 15/09/2000	sostenere uno sviluppo durevole e integrato delle zone rurali
	proteggere l'ambiente nel contesto dello spazio alpino, in cui l'agricoltura di montagna svolge un ruolo essenziale
	valorizzare l'agricoltura in un contesto di sviluppo durevole
<b>BOLZANO</b> 15/09/2000	preservare la popolazione e le attività agricole
	salvaguardare l'ambiente e il paesaggio rurale
	aumentare la competitività dei settori agricolo e forestale, proteggendo nel contempo l'ambiente
<b>VENETO</b> 29/09/2000	garantire la permanenza della popolazione nelle campagne mediante la promozione di uno sviluppo durevole nelle zone rurali
	consolidare e promuovere lo sviluppo durevole delle attività agricole nel contesto economico, sociale e territoriale della regione
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b> 29/09/2000	riconvertire il settore agricolo:
	❖ valorizzando le risorse ambientali e il suo ruolo plurifunzionale
	❖ migliorando la competitività delle aziende agricole
	❖ promuovendo la qualità dei prodotti e le pratiche agricole e forestali rispettose dell'ambiente
<b>LIGURIA</b> 26/09/2000	❖ favorire le sinergie dell'economia rurale
	aumentare la competitività dell'agricoltura regionale
	sviluppare le sue molteplici funzioni al fine di assicurare un'occupazione equilibrata del territorio
	proteggere l'ambiente
<b>EMILIA</b>	adeguare i servizi e le infrastrutture rurali in funzione dei cambiamenti connessi all'integrazione europea ed alla globalizzazione degli scambi
	aumentare la competitività delle imprese

<b>ROMAGNA</b> 20/07/2000	proteggere l'ambiente nell'ottica di uno sviluppo durevole ed integrato delle zone rurali, adottando una strategia imperniata sulla qualità, in funzione di ciascun tipo di produzione agricola
<b>TOSCANA</b> 07/09/2000	aumentare la competitività agricola e agroalimentare, nonché la qualità dei prodotti
	proteggere l'ambiente e gli spazi agricoli
	valorizzare le opportunità offerte dalle zone rurali nel quadro di una strategia di sostegno a favore della qualità della vita
<b>UMBRIA</b> 20/07/2000	sostenere la competitività delle zone rurali mediante una politica di qualità
	promuovere l'occupazione
	proteggere l'ambiente e lo spazio rurale
<b>MARCHE</b> 26/09/2000	promuovere uno sviluppo rurale sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale
	sostenere la competitività delle aziende agricole
	valorizzare le risorse del territorio e la qualità della vita nelle zone rurali
<b>LAZIO</b> 20/07/2000	consolidare il sistema produttivo delle zone rurali
	garantire una crescita armoniosa in termini di sviluppo economico e sociale
	difendere e valorizzare le risorse naturali
<b>ABRUZZO</b> 20/07/2000	rafforzare i legami tra il mondo rurale e il contesto sociale nel suo insieme
	combattere lo spopolamento delle zone interne
	valorizzare il patrimonio culturale rurale
	sostenere il settore agroalimentare, in modo da preservare e aumentare l'occupazione.
<b>CAMPANIA</b> 03/05/2001	aumentare la competitività dei sistemi agricoli in un contesto di organizzazione in filiere
	introdurre metodi di produzione rispettosi dell'ambiente
	garantire il mantenimento dell'agricoltura nelle zone più svantaggiate
<b>PUGLIA</b> 02/03/2001	favorire la continuità e lo sviluppo dell'attività agricola e agroalimentare aumentandone la competitività e la diversificazione
	garantire la salvaguardia dello spazio naturale, dell'ecosistema agricolo e del paesaggio rurale
<b>SICILIA</b> 23/01/2001	migliorare la competitività delle zone rurali, favorendo uno sviluppo mulisetoriale e compatibile con le esigenze di tutela degli spazi naturali, dei paesaggi e dell'ecosistema agricolo
<b>CALABRIA</b> 15/06/2001	creare condizioni per la continuità e lo sviluppo delle attività agricole nel rispetto dell'ambiente naturale: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ competitività dell'agricoltura e dell'agroindustria</li> <li>❖ mantenimento della popolazione rurale, dell'occupazione e dei redditi agricoli</li> <li>❖ diversificazione delle fonti di reddito</li> <li>❖ protezione dell'ecosistema e del paesaggio</li> </ul>
<b>BASILICATA</b> 18/01/2002	migliorare le condizioni di vita e di produzione nelle zone rurali: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ mantenimento dell'attività agricola nelle aree interne e nelle zone svantaggiate</li> <li>❖ promozione dei metodi di produzione compatibili con l'ambiente</li> <li>❖ tutela delle caratteristiche tradizionali e naturali dei territori</li> <li>❖ ampliamento delle superfici boschive</li> </ul>

## APPENDICE 4.2 - **Priorità operative e rispettiva ripartizione dei finanziamenti contenuti nei “Piani di Sviluppo Rurale” per il periodo 2000-2006**

(in milioni di euro)

<b>REGIONE</b>	<b>ASSI PRIORITARI</b>	<b>SPESA PUBBLICA TOTALE</b>	<b>DI CUI CONTRIBUTO CE</b>
<b>PIEMONTE</b>	Ammodernamento dei sistemi agricolo e agroindustriale	312,04	112,4
	Sviluppo dei territori rurali e forestali	114,50	46,82
	Ambiente	383,10	187,82
	<b>TOTALE</b>	<b>868,45</b>	<b>363,24</b>
<b>LOMBARDIA</b>	Competitività delle aziende agricole, sistema produttivo agroalimentare	239,273	112,4
	Agroambiente, montagna, silvicoltura, allevamento	487,122	46,82
	Sviluppo integrato delle zone rurali, habitat rurale	75,546	187,82
	<b>TOTALE</b>	<b>805,435</b>	<b>363,24</b>
<b>VALLE D'AOSTA</b>	Competitività dei sistemi agricolo e agroindustriale	7,245	2,920
	Sviluppo delle zone rurali	-	-
	Tutela dell'ambiente e del paesaggio	110,368	40,247
	<b>TOTALE</b>	<b>119,142</b>	<b>43,775</b>
<b>TRENTO</b>	Ammodernamento dei sistemi agricolo, agroalimentari e forestale	61,506	22,690
	Sostegno al territorio rurale	27,697	10,258
	Protezione dell'ambiente e del paesaggio	176,678	85,722
	<b>TOTALE</b>	<b>265,880</b>	<b>118,670</b>
<b>LIGURIA</b>	Agricoltura imprenditoriale	88,626	30,039
	Agricoltura plurifunzionale	91,448	41,966
	Servizi e infrastrutture	32,129	13,869
	<b>TOTALE</b>	<b>210,655</b>	<b>87,08</b>

**PRIORITA' OPERATIVE E RISPETTIVA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI CONTENUTI  
NEI "PIANI DI SVILUPPO RURALE" PER IL PERIODO 2000-2006**

REGIONE	ASSI PRIORITARI	SPESA PUBBLICA TOTALE	DI CUI CONTRIBUTO CE
<b>BOLZANO</b>	Ammodernamento del sistema agricolo, agroalimentari e forestale	61,506	22,690
	Sostegno al territorio rurale	27,697	10,258
	Protezione dell'ambiente e del paesaggio	176,678	85,722
	<b>TOTALE</b>	<b>265,880</b>	<b>118,670</b>
<b>VENETO</b>	Competitività dei sistemi agricolo e agroindustriali e forestale	274,36	107,99
	Misure integrate per i territori rurali e le comunità rurali	123,12	56,62
	Agricoltura plurifunzionale, tutela ambiente e paesaggio	258,46	129,23
	<b>TOTALE</b>	<b>666,65</b>	<b>297,35</b>
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	Competitività delle aziende	43,744	17,814
	Sviluppo del territorio rurale	4,718	14,380
	Tutela e valorizzazione ambiente	154,736	77,173
	<b>TOTALE</b>	<b>212,984</b>	<b>99,740</b>
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	Ammodernamento delle strutture produttive e diversificazione	322,74	131,35
	Promozione attività agricole compatibili con l'ambiente	427,65	213,82
	Sviluppo locale integrato	78,93	33,31
	<b>TOTALE</b>	<b>852,20</b>	<b>386,70</b>
<b>TOSCANA</b>	Miglioramento dei sistemi agricolo e agroindustriale	176,252	63,500
	Miglioramento dell'ambiente rurale	410,560	201,280
	Sviluppo integrato delle zone rurali	140,600	62,650
	<b>TOTALE</b>	<b>730,412</b>	<b>328,930</b>
<b>UMBRIA</b>	Ammodernamento delle strutture produttive	118,891	34,845
	Protezione e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio	251,726	119,879
	Misure integrate di sostegno alle zone rurali	91,163	24,171
	<b>TOTALE</b>	<b>533,042</b>	<b>179,61</b>
<b>MARCHE</b>	Competitività dei settori agricolo e agroindustriale	187,55	62,86
	Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente	207,42	101,95
	Sviluppo rurale	50,07	18,18
	<b>TOTALE</b>	<b>450,84</b>	<b>185,46</b>

**PRIORITA' OPERATIVE E RISPETTIVA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI CONTENUTI  
NEI "PIANI DI SVILUPPO RURALE" PER IL PERIODO 2000-2006**

REGIONE	ASSI PRIORITARI	SPESA PUBBLICA TOTALE	DI CUI CONTRIBUTO CE
<b>ABRUZZO</b>	Salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali	Non disponibile	Non disponibile
	Ammodernamento del sistema produttivo	Non disponibile	Non disponibile
	Rafforzamento del tessuto socioeconomico rurale	Non disponibile	Non disponibile
<b>LAZIO</b>	Aumento dell'efficacia dei sistemi agricolo e agroalimentare	186,86	72,43
	Diversificazione economica e miglioramento della qualità della vita	67,16	27,20
	Agroambiente e protezione dello spazio rurale	326,97	153,57
	<b>TOTALE</b>	<b>585,36</b>	<b>255,39</b>
<b>CAMPANIA</b>	Misure agroambientali	46,876	35,157
	Imboschimento di terreni agricoli	26,959	20,219
	Prepensionamento	0,540	0,405
	Indennità compensative nelle zone svantaggiate	25,425	19,068
<b>TOTALE</b>	<b>201,652</b>	<b>151,180</b>	
<b>PUGLIA</b>	Aiuti al prepensionamento	4,133	3,1
	Indennità compensative nelle zone svantaggiate	10,32	7,74
	Agroambiente	309,768	232,325
	Imboschimento di terreni agricoli	12,919	9,689
<b>TOTALE</b>	<b>389,372</b>	<b>291,940</b>	
<b>BASILICATA</b>	Prepensionamento	1,79	1,34
	Misure in corso	0,67	0,50
	Indennità compensative nelle zone svantaggiate	9,65	7,24
	Agroambiente	15,16	11,37
	Misure in corso	146,35	109,76
	Imboschimento di terreni agricoli	5,76	4,32
Misure in corso	64,73	48,55	
<b>TOTALE</b>	<b>585,36</b>	<b>183,20</b>	
<b>CALABRIA</b>	Indennità compensative nelle zone svantaggiate	18,87	14,10
	Misure Agroalimentari	21,63	16,19
	Proseguimento delle misure in corso	257,08	223,21
<b>TOTALE</b>	<b>299,182</b>	<b>223,81</b>	
<b>SICILIA</b>	Agroambiente	349,077	261,807
	Indennità compensative nelle zone svantaggiate	5,130	3,848
	Imboschimento di terreni agricoli	124,479	93,359
	Aiuto al prepensionamento	5,460	4,095
<b>TOTALE</b>	<b>560,800</b>	<b>420,100</b>	

## APPENDICE 4.3 - Indirizzi dei PTCP per i territori rurali

PROVINCIA	Indirizzi del PTCP per il territorio rurale
<p><b>LIVORNO</b> 1998</p>	<p>Il Piano definisce gli obiettivi in funzione della distinzione del territorio rurale in:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ambienti rurali con funzione eminentemente agricola (tipologia produttiva e tipologia paesaggistica);</li> <li>2. ambienti rurali con funzioni miste agricolo-insediative.</li> </ol> <p>Per gli ambienti rurali con funzione eminentemente agricola, esso persegue l'obiettivo di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) favorire e incentivare l'attività agricola attraverso azioni pianificatorie di sviluppo rurale integrato, al fine di consentire il mantenimento dell'attuale livello di occupazione nel settore.</li> </ol> <p>In particolare:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. per la <b>tipologia produttiva</b>, esso stabilisce che le trasformazioni urbanistiche possono essere previste limitatamente allo sviluppo dell'economia rurale locale ed in modo da non alterare le caratteristiche precipue dei luoghi;</li> <li>2. per la <b>tipologia paesaggistica</b>, esso stabilisce che i Comuni devono individuare: vincoli di inedificabilità, trasformazioni fondiarie ammissibili, edifici o complessi edilizi aventi valori storici e architettonici nonché tipologie costruttive maggiormente confacenti l'assetto paesaggistico (ove è ammessa l'edificazione).</li> </ol> <p>Per gli ambienti rurali con funzioni miste agricolo-insediative, esso persegue l'obiettivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>b) attuare misure di sviluppo e di integrazione tra le diverse attività e funzioni, mirate alla conservazione ed al miglioramento degli spazi rurali aperti.</li> </ol>
<p><b>LUCCA</b> 1999</p>	<p>Il Piano articola il territorio rurale –inteso come l'insieme del territorio diverso da quello urbano e da quello interessato da infrastrutture, attrezzature, strutture insediative extraurbane, attività estrattive- in:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1a) territorio a prevalente naturalità:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) di crinale</li> <li>b) diffusa</li> </ol> </li> <li>2a) territorio di interesse agricolo:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) di valenza produttiva</li> <li>b) di valenza ambientale</li> </ol> </li> </ol> <p>Per il <b>territorio a prevalente naturalità</b>, si prevedono interventi tesi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ alla conservazione degli attuali equilibri fra presenza antropica e elementi naturali;</li> <li>❖ alla conservazione degli attuali indici di copertura del suolo;</li> <li>❖ alla conservazione delle componenti di maggior pregio naturalistico.</li> </ul> <p>Per il <b>territorio ad interesse agricolo</b>, si prevedono interventi tesi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ alla contemporanea salvaguardia dell'attività agricola e del sistema territoriale-paesaggistico e socio-economico ad essa collegato;</li> <li>❖ alla conservazione del tessuto produttivo;</li> <li>❖ al mantenimento di aree agricole di estensione sufficiente per evitare il collasso e l'abbandono sotto la pressione del sistema insediativo urbano.</li> </ul>

<p><b>GROSSETO</b> 1999</p>	<p>Il Piano riconosce al territorio rurale –inteso come l’insieme delle porzioni di territorio, comunque utilizzate, esterne alle aree urbanizzate- un ruolo fondamentale nell’attribuzione di principale fattore dell’identità provinciale, in termini di storia, cultura, struttura territoriale ed economica, qualità paesistica e attrattiva turistica.</p> <p>Il Piano indica regole generali da rispettare nell’ordinarietà degli interventi nel territorio rurale, tesi a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. preservare, migliorare, favorire e ripristinare, dove degradate, le qualità insediative (riuso del patrimonio edilizio esistente a fini agricoli e per attività connesse e integrative o per attività ricettive, turistiche, per lo svago e il tempo libero nelle aree agricole);</li> <li>2. perseguire un assetto e una gestione del territorio che concorre alla realizzazione di un DISTRETTO RURALE;</li> <li>3. incentivare politiche di agricoltura integrata intendendo con essa: forme di sviluppo rurale che, diffuse su tutto il territorio, prevedono la compresenza delle funzioni agricolo-produttive e di quelle connesse per: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ la riqualificazione ambientale e paesistica;</li> <li>❖ la difesa del suolo;</li> <li>❖ il risanamento e la gestione integrata della risorsa idrica.</li> </ul> </li> </ol> <p>La campagna e le attività che vi si svolgono vengono considerate dal Piano risorse non solo in quanto fattori di crescita economica, ma anche come ingredienti insostituibili della qualità ambientale. Il Piano disciplina che gli eventuali interventi edilizi e infrastrutturali dovranno di norma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. rispettare gli allineamenti e l’orditura delle colture, della maglia, dei percorsi rurali e delle canalizzazioni esistenti;</li> <li>2. evitare brusche interruzioni della geometria di impianto o intrusioni di elementi fuori scala;</li> <li>3. definire accuratamente e con caratteri di permanenza i margini fra nuova edificazione e campagna, evitando la formazione di spazi di risulta.</li> </ol>
<p><b>SIENA</b> 2000</p>	<p>Il Piano assume la tessitura agraria –intesa come l’insieme degli elementi fisici e vegetazionali che compongono il disegno del suolo e del paesaggio agrario- come risorsa sia sotto il profilo paesaggistico che sotto quello della difesa del suolo. Propone la sua tutela e il controllo delle sue trasformazioni, anche ai fini di nuovi assetti urbanistici, come obiettivo da estendere agli strumenti urbanistici comunali con propria disciplina. Tale disciplina considera la tessitura agraria non solo come struttura del paesaggio, ma in quanto condizione e investimento storico operato per la stabilità e la difesa della risorsa suolo, come sistema articolato e progettato per la regimazione delle acque e come condizione ecologica della biodiversità.</p> <p>Il Piano disciplina la tessitura agraria secondo tre forme significative:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. maglia fitta</li> <li>2. maglia media</li> <li>3. maglia larga</li> </ol> <p>corrispondenti a tre stadi di trasformazione e di capacità decrescente, soprattutto in zone acclivi, di difesa del suolo e di regimazione delle acque.</p> <p>Nelle <b>zone a maglia fitta</b> deve essere perseguita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ la massima tutela delle sistemazioni idraulico-agrarie e della vegetazione non colturale, con possibilità di limitati accorpamenti dei campi che non comportino rimodellamenti del suolo e che non riducano la capacità di invaso della rete scolante;</li> <li>❖ la tutela della viabilità campestre e del disegno esterno dei campi derivanti da accorpamenti.</li> </ul> <p>Nelle <b>zone a maglia media</b> deve essere garantita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ la tutela nella condizione attuale evitando ulteriori accorpamenti e rimodellamenti del suolo.</li> </ul> <p>Nelle <b>zone a maglia larga</b> possono essere consentiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ ulteriori trasformazioni della tessitura agraria riconsiderando gli esiti dei radicali processi di accorpamento, semplificazione ed eliminazione della vegetazione arborea, mediante progetti che prevedono la reintroduzione di solcature tra i campi e il conseguente incremento della capacità di invaso, di elementi di rinaturalizzazione, quali filari</li> </ul>

	arborei e siepi lineari. Devono inoltre essere conservate le ormai limitatissime tracce della tessitura agraria.
<b>ANCONA 2000</b>	<p>Gli obiettivi del Piano per il territorio rurale sono:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. favorire la ricostruzione degli elementi diffusi del paesaggio agrario. A tal fine: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ la ricostruzione di siepi, filari e piccoli boschi dovrà essere progettata in modo da ottenere una maglia che possa assolvere una funzione di corridoio biologico;</li> </ul> </li> <li>2. incentivare le pratiche agricole che comportano minore erosione dei suoli ed una bassa incidenza di pesticidi e fertilizzanti di sintesi. A tal fine: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ bisogna rivolgere un particolare interesse alle praterie che si sono sviluppate in seguito all'abbandono dei terreni più acclivi. Dove l'attività agricola è particolarmente intensiva e dove i substrati argillosi possono favorire fenomeni di erosione più o meno rapidi si dovrà praticare un'agricoltura con tecniche basate su lavorazioni superficiali, sulla diversificazione delle colture in rapporto alla suscettibilità all'erosione, sulla frequenza delle successioni stagionali, sulla semina diretta e sull'incentivazione delle colture prative;</li> </ul> </li> <li>3. perseguire la conservazione della diversità dell'eco-mosiaco, che attualmente tende a diminuire a causa del recupero spontaneo del bosco su arbusteti e praterie post-coltura. A tal fine: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ vanno incentivate e sostenute le attività zootecniche oltre alle pratiche agricole biologiche e tradizionali.</li> </ul> </li> </ol>
<b>AREZZO 2000</b>	<p>Il Piano definisce gli obiettivi da perseguire in funzione della distinzione del territorio rurale in:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. aree di frangia urbana ad economia agricola debole</li> <li>2. aree di influenza urbana ad economia agricola debole</li> <li>3. aree marginali ad economia debole</li> <li>4. aree ad agricoltura sviluppata estensiva</li> <li>5. aree ad agricoltura intensiva o specializzata</li> </ol> <p>Per le <b>aree di frangia urbana ad economia agricola debole</b>, esso detta i seguenti indirizzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ favorire la promozione ed il sostegno dell'attività agricola quale attività di gestione del territorio, considerata anche nelle forme part/time e/o di autoconsumo e del tempo libero che possono costituire un importante elemento di mantenimento e recupero anche per la stessa qualità della vita urbana;</li> <li>❖ favorire la valorizzazione delle attività collegate alle cure colturali delle formazioni vegetali aventi valore paesistico, quali i filari, le alberature e l'orditura delle coltivazioni e la sistemazione della viabilità minore, la vegetazione segnaletica e di arredo;</li> <li>❖ favorire la realizzazione delle idonee strutture connesse alle attività significative per le funzioni culturali e ricreative e la fruibilità degli spazi aperti.</li> </ul> <p>Per le <b>aree di influenza urbana ad economia agricola debole</b>, esso detta i seguenti indirizzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ favorire il sostegno dell'attività agricola, anche nelle forme part/time o di autoconsumo, proprio in connessione con gli obiettivi di recupero e mantenimento degli assetti idraulico-agrari e idraulico-forestali, delle sistemazioni agrarie paesaggisticamente significative e del quadro ambientale e paesaggistico d'insieme;</li> <li>❖ favorire la valorizzazione delle funzioni "di servizio" ambientale e paesaggistico delle attività agricole.</li> </ul> <p>Per le <b>aree marginali ad economia debole</b>, esso detta i seguenti indirizzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ contrastare le condizioni di degrado favorendo e rafforzando l'insediamento rurale con il sostegno di attività integrative, comprese quelle complementari a quelle agricole, e sostenendo l'aggregazione degli operatori in modo da ottenere condizioni di economicità degli interventi e di significatività dei risultati dal punto di vista territoriale;</li> <li>❖ incentivare funzioni ed attività capaci di assicurare retribuzioni integrative in connessione con la caratterizzazione "di servizio"</li> </ul>

	<p>ambientale delle attività agricole;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ prevedere tipologie edilizie funzionali agli insediamenti rurali.</li> </ul> <p>Per le <b>aree ad agricoltura sviluppata estensiva</b>, esso detta i seguenti indirizzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ tutelare e rafforzare le condizioni per lo sviluppo dell'attività agricola in relazione alle caratteristiche vocazionali delle diverse aree ed agli indirizzi produttivi prevalenti;</li> <li>❖ favorire il miglioramento degli assetti territoriali attraverso il ripristino dell'efficienza delle sistemazioni idraulico-agrarie;</li> <li>❖ favorire l'attuazione di interventi preordinati a potenziare e valorizzare le produzioni tipiche di qualità.</li> </ul> <p>Per le <b>aree ad agricoltura intensiva o specializzata</b>, esso detta i seguenti indirizzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ tutelare e rafforzare le condizioni alla base dello sviluppo dell'attività agricola in relazione alle caratteristiche vocazionali delle diverse aree ed agli indirizzi produttivi prevalenti;</li> <li>❖ favorire l'adeguamento strutturale delle imprese alle esigenze indotte dalle innovazioni tecnologiche e culturali;</li> <li>❖ prevedere tipologie edilizie funzionali agli insediamenti rurali.</li> </ul>
<p><b>RIMINI</b> 2001</p>	<p>Il Piano attribuisce al territorio agricolo funzione fondamentale di presidio ambientale diffuso e ne riconosce la primaria funzione produttiva che comunque va sostenuta e preservata per evitare dannosi fenomeni di abbandono e di degrado.</p> <p>Le politiche di Piano agiscono, quindi, verso:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. l'identificazione e la salvaguardia delle forme storiche di paesaggio agrario legato alla struttura del territorio e delle tecniche tradizionali di coltivazione;</li> <li>2. il sostegno ad un uso del suolo per attività agricola specialmente laddove la conflittualità degli usi è notevole ed a sfavore dell'attività agricola.</li> </ol> <p>In particolare il PTCP individua 10 paesaggi agrari a prevalenza di caratteri omogenei caratterizzanti il territorio provinciale per i quali pone le direttive utili per il mantenimento degli elementi distintivi per ciascun paesaggio individuato, e due livelli di tutela legati all'attribuzione di una diversa valenza produttiva, paesaggistica o insediativa del territorio aperto. L'azione normativa e d'indirizzo sviluppata dal Piano a sostegno e sviluppo del territorio agricolo mira a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. valorizzare i caratteri e le potenzialità paesistiche ed ambientali residue;</li> <li>2. indirizzare il mantenimento dei modelli insediativi tradizionali;</li> <li>3. sostenere le aziende produttive nelle specifiche esigenze di miglioramento fondiario, attrezzatura e viabilità locale.</li> </ol> <p>In particolare il Piano individua due categorie di territorio agricolo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>territorio ad usi agricoli di rilevante interesse paesaggistico, agricolo produttivo e morfologico insediativo;</b></li> <li>2. <b>territorio a prevalenza di usi agricoli.</b></li> </ol> <p>L'attenzione al paesaggio proposta dal Piano è sollecitata dall'obiettivo di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. tutelare le identità culturali e la diversità del territorio extraurbano, risultato di processi non lineari di interazione tra beni naturalistici-ambientali, trasformazioni culturali agricole e modelli insediativi.</li> </ol> <p>Esso disciplina che, al riconoscimento dei caratteri differenziati occorre far corrispondere –ai fini della tutela- l'assegnazione di nuovi ruoli compatibili al fine di assicurare –ai territori agricoli extraurbani- una presenza insediata controllata.</p> <p>Inoltre, nelle aree agricole il Piano propone di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. avviare a livello locale PROGETTI di riqualificazione paesistica da attuare mediante l'inserimento sistematico delle pratiche culturali insediate di popolamenti vegetali e di rinaturalizzazione di sponde ed argini del reticolo idrografico minore.</li> </ol> <p>E' comunque da prevedere un approfondimento progettuale integrato per collegare le esigenze della riqualificazione naturalistica e paesistica, a quelle di riequilibrio idrogeologico e di tutela delle acque dall'inquinamento diffuso.</p> <p>Infatti, le trasformazioni di conduzione agricola devono essere governate in modo da non alterare l'assetto fisico e morfologico dei luoghi.</p>
<p><b>PARMA</b> 2002</p>	<p>Il Piano attribuisce all'agricoltura, e alle aziende come soggetti attivi, un ruolo di promozione e valorizzazione delle risorse presenti sul territorio, sia naturali che umane, con compiti di salvaguardia dei valori non specificatamente produttivi.</p>

	<p>In merito alla necessità di salvaguardare le produzioni tipiche locali si è posta, a livello normativo, particolare attenzione agli impianti ed alle attrezzature che possono influire negativamente sul contesto ambientale. Il Piano cerca di rispondere all'esigenza di assicurare –anche attraverso la conoscenza e la progettualità sviluppata in uno specifico programma d'area- che i contesti sociale, ambientale e infrastrutturale siano il più favorevoli possibile allo sviluppo del settore agro-alimentare, proponendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. la costruzione di un sistema di monitoraggio/valutazione della qualità ambientale che, attraverso opportuni parametri sia capace di evidenziare i punti di criticità in ambito provinciale (con specifico riferimento al settore agro-alimentare), nell'attuale situazione ed in prospettiva;</li> <li>2. l'estensione e la qualificazione della rete dei centri di servizio provinciale all'agricoltura secondo una logica di DISTRETTO;</li> <li>3. la realizzazione di un polo specialistico di ricerca;</li> <li>4. la formazione e la promozione dei prodotti del settore.</li> </ol> <p>In particolare il PTCP, ha individuato gli elementi e i sistemi da tutelare, recependo e specificando le previsioni del PTPR, ed ha operato una prima suddivisione del territorio rurale in:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>aree di valore naturale e ambientale</b> (per queste aree si ribadisce il principio di una salvaguardia piuttosto rigorosa dei valori naturalistici, posta al di sopra anche delle esigenze produttive agricole);</li> <li>2. <b>ambiti agricoli di rilievo paesaggistico</b> (per questi ambiti si individuano quali trasformazioni e attività di utilizzazione del suolo siano ammissibili, previa valutazione di sostenibilità);</li> <li>3. <b>ambiti ad alta vocazione produttiva agricola</b> (per questi ambiti si impone come principale ed esclusiva attività di trasformazione territoriale consentita la produzione agricola);</li> <li>4. <b>ambiti agricoli periurbani</b> (per questi ambiti si afferma il principio del mantenimento del carattere rurale della zona e della promozione dell'attività produttiva primaria, ammettendo però la possibilità di inserire destinazioni d'uso diverse, anche di interesse urbano, in modo però controllato e non dispersivo, e salvaguardando comunque le strutture agricole più vitali).</li> <li>5. <b>ambiti agricoli normali</b> (per questi ambiti si afferma il principio di una possibilità di coesistenza fra attività agricola e attività di carattere urbano, purché ben delineate e circoscritte).</li> </ol>
<p><b>LA SPEZIA 2002</b></p>	<p>Il Piano definisce gli obiettivi da perseguire in funzione della distinzione del territorio rurale in:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. territorio rurale <input type="checkbox"/>erturbano</li> <li>2. territorio rurale della produzione agricola</li> <li>3. territorio rurale seminaturale dei pascoli e delle praterie</li> <li>4. territorio rurale seminaturale dei boschi e delle foreste</li> <li>5. territorio rurale naturale</li> </ol> <p>Per il <b>territorio rurale <input type="checkbox"/>erturbano</b>, esso persegue i seguenti obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ favorire con ogni mezzo il mantenimento delle attività agricole muovendo dal presupposto che la rinuncia all'utilizzo agricolo costituisce un irreversibile impoverimento del territorio sia sotto l'aspetto produttivo, sia sotto l'aspetto paesaggistico ambientale;</li> <li>❖ svolgere funzioni di qualificazione ambientale in relazione a prevedibili processi di espansione urbana.</li> </ul> <p>Per il <b>territorio rurale della produzione agricola</b>, esso persegue i seguenti obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ mantenere e consolidare le attività agricole in atto;</li> <li>❖ promuovere la diversificazione e l'innovazione produttiva;</li> <li>❖ integrare la funzione produttiva agricola con attività terziarie complementari;</li> <li>❖ promuovere la presenza umana finalizzata alle attività agricole e forestali in funzione non soltanto della produzione, ma anche del presidio e della manutenzione del territorio.</li> </ul> <p>Per il <b>territorio rurale seminaturale dei pascoli e delle praterie</b>, esso persegue i seguenti obiettivi:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ mantenere e consolidare le attività agro-silvo-pastorali in atto;</li> <li>❖ promuovere la diversificazione e l'innovazione produttiva.</li> </ul> <p>Per il <b>territorio rurale seminaturale dei boschi e delle foreste</b>, esso persegue i seguenti obiettivi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ mantenere e consolidare le filiere produttive agro/forestali;</li> <li>❖ integrare la funzione produttiva con attività terziarie complementari;</li> <li>❖ promuovere la presenza umana finalizzata alle attività agricole e forestali in funzione non soltanto della produzione, ma anche in funzione di presidio e manutenzione del territorio.</li> </ul> <p>Per il <b>territorio rurale naturale</b>, esso persegue il seguente obiettivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ promuovere politiche di conservazione e valorizzazione del territorio naturale, anche attraverso l'istituzione e la gestione di un sistema di aree protette e di biotipi.</li> </ul>
<p><b>TORINO</b> 2003</p>	<p>Il Piano definisce gli obiettivi da perseguire in funzione della distinzione del territorio rurale in:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. aree agricole vitali</li> <li>2. aree rurali svantaggiate e aree montane</li> </ol> <p>Per le <b>aree agricole vitali</b>, esso persegue il seguente obiettivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ tutelare e orientare l'attività agricola nelle zone a forte specializzazione e ad elevata produttività. A tal fine individua le seguenti azioni da perseguire:</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. sostegno e indirizzo delle politiche settoriali;</li> <li>2. gestione della competizione nell'utilizzo della risorsa suolo, nelle aree più favorevoli in termini agronomici e strutturali;</li> <li>3. controllo-riduzione delle esternalità negative causate dai processi agricoli intensivi.</li> </ol> <p>Per le <b>aree rurali svantaggiate e aree montane</b>, esso persegue il seguente obiettivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ lotta alla marginalità e all'abbandono. A tal fine individua le seguenti azioni da perseguire:</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. reinventare un nuovo ruolo dell'agricoltura come elemento motore dello sviluppo locale;</li> <li>2. superare la valutazione esclusivamente economica di tale agricoltura per una valutazione che assuma nell'analisi Costi-Benefici la valutazione del recupero e del mantenimento degli equilibri ambientali nonché dell'apporto reale dato alla costituzione di ricchezze collettive quali il paesaggio, la fruibilità turistico ricreativa, la cultura....</li> <li>3. conservare l'attività agricola in funzione produttiva (anche se integrativa) e in funzione protettiva (tutela del territorio e del paesaggio agrario);</li> <li>4. incentivare le produzioni qualificate ad elevato valore aggiunto locale (tipico di qualità).</li> </ol>
<p><b>CREMONA</b> 2003</p>	<p>Il Piano disciplina gli interventi che interessano il territorio agricolo perseguendo due differenti obiettivi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 la tutela dei fattori produttivi primari dell'attività agricola, quali il suolo e le infrastrutture agricole, e la loro valorizzazione in termini di produttività;</li> <li>2 la tutela e la valorizzazione del paesaggio agrario e che comporta un miglioramento delle attività agricole e agrituristiche in funzione del contesto ambientale e paesaggistico in cui vengono svolte.</li> </ol> <p>Al fine di tutelare e valorizzare il paesaggio agrario provinciale, esso indica l'importanza di incentivare e diffondere l'adozione di pratiche agronomiche che minimizzano l'impatto sull'ambiente; in particolare stabilisce che occorre:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 favorire gli usi agricoli compatibili con i caratteri dei suoli...</li> <li>2 favorire la valorizzazione del paesaggio agrario...</li> <li>3 limitare ...la realizzazione delle attività di scavo...</li> <li>4 evitare di innescare processi di degrado delle aree umide, dei fontanili e delle aree boscate...</li> </ol> <p>Gli indirizzi per il paesaggio agricolo si articolano anche rispetto alle componenti di interesse paesaggistico primario e secondario e gli ambiti dei paesaggi</p>

	<p>agricoli cremasco e cremonese-casalasco. Nelle aree più sensibili è necessario favorire la tutela e la valorizzazione degli ambiti naturali di pregio mentre dove essi sono in stato di degrado occorre ricostruire la struttura della maglia ecologica locale.</p> <p>Più in particolare, nelle componenti del paesaggio di interesse primario e in coerenza con le differenti sensibilità del territorio, stabilisce che occorre:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1 favorire la strutturazione della maglia poderale, coerentemente con gli elementi geomorfologici;</li><li>2 utilizzare le essenze arboree tipiche della pianura planiziarica;</li><li>3 incentivare l'uso di tecniche di lavorazione del terreno che garantiscano la protezione e la cura della fauna e della flora selvatica;</li></ol> <p>Nelle componenti di interesse secondario della struttura di paesaggio, occorre:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. favorire ...la conduzione e il mantenimento dei prati stabili e delle marcite, compatibilmente con gli indirizzi agronomici...</li><li>2. tutelare gli elementi morfologici principali e secondari</li></ol> <p>Per gli ambiti agricoli del cremasco e cremonese-casalasco le indicazioni sono volte essenzialmente alla:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. valorizzazione del paesaggio;</li><li>2. difesa, cura e recupero delle poche emergenze naturali tuttora presenti.</li></ol>
--	---

## CAPITOLO V - **Lo sviluppo integrato delle aree rurali: aspetti di una nuova modalità di organizzazione dell'intervento pubblico**



*Grande è la grazia potente che sta nelle piante,  
nelle erbe, nelle pietre, e nelle loro più genuine  
qualità. Nulla infatti che viva sulla Terra  
è così vile che alla Terra non dia  
qualche bene speciale; e nulla è così buono che,  
distolto dal suo uso, non si ribelli  
alla sua vera madre, inciampando nell'abuso.*

*Nell'esile corteccia  
di un fragile fiore risiede  
il veleno e il potere curativo.*

*(William Shakespeare, Romeo e Giulietta, atto II, scena III)*

## PREMESSA

La necessità di intervenire con strumenti che favoriscano lo sviluppo integrato dei sistemi locali ha trovato ampi consensi nell'ultimo decennio e si è tradotta, nell'attuale periodo di programmazione dei Fondi strutturali, nella definizione di meccanismi e modalità di intervento che mirano a bilanciare le esigenze di sviluppo competitivo dei singoli settori produttivi basate su una logica efficientista, con quelle volte a creare le condizioni di contesto a sostegno di un armonico ed equilibrato sviluppo sociale ed economico di specifici ambiti territoriali, caratterizzati da oggettive condizioni di svantaggio.

Le aree rurali hanno rappresentato, attraverso le successive edizioni dell'Iniziativa Comunitaria Leader, un terreno di sperimentazione per gli strumenti di programmazione integrata. Tuttavia, come è già stato sottolineato nel Capitolo Quarto, solo dal '96 con la Conferenza di Cork, sono state poste le premesse per una autonoma politica di sviluppo rurale, che ha trovato attuazione nel testo finale del Documento Agenda 2000 e nel quadro normativo disposto dal Regolamento (CE) n° 1257 del 1999. E' stato peraltro osservato come, a dispetto di una elevata percezione della rilevanza delle politiche di sviluppo rurale, il sostegno di natura finanziaria non sia sufficientemente adeguato e si disperda in strumenti di programmazione (POR, PSR e Leader+) la cui differente regolamentazione amministrativa, procedurale e finanziaria ed il cui funzionamento non agevolano la definizione di politiche di intervento coordinate sul territorio.

La nuova riforma della PAC, introdotta con i regolamenti (CE) n°1782 del 2003 e n° 1783 del 2003, ha dato ulteriore impulso alle politiche di sviluppo rurale, introducendo nuove misure d'intervento. La carica innovativa della riforma è stata sottolineata nel corso della Conferenza di Salisburgo (ottobre 2003) che ha evidenziato la necessità di mantenere vitale il territorio rurale attraverso un approccio integrato tra l'agricoltura e gli altri comparti produttivi e, soprattutto, mediante un maggior grado di sussidiarietà.

In prospettiva, la strategia d'intervento dovrebbe approdare già dal prossimo periodo di programmazione (2007-2013) ad una nuova fase nella quale i principi della semplificazione e della sussidiarietà saranno alla base della strumentazione in favore dello sviluppo rurale attraverso un unico programma ed un unico sistema di gestione e di controllo. Coerentemente con questa impostazione, una delle caratteristiche più rilevanti del nuovo approccio di politica agricola e per lo sviluppo rurale riguarda proprio il decentramento delle responsabilità decisionali, che prevede un marcato coinvolgimento di operatori pubblici e privati locali. In tale quadro la devoluzione dei poteri di policy ha proprio il fine di consentire un migliore sfruttamento delle informazioni sulle realtà locali e lo sviluppo di sinergie tra gli strumenti di programmazione applicati in ambito locale al fine di valorizzare al meglio le risorse territoriali. Diventa, pertanto, strategicamente rilevante, anche nella prospettiva di significative innovazioni degli strumenti della politica di sviluppo rurale, applicare in via sperimentale una nuova modalità d'intervento integrato che miri a sostenere strategie di sviluppo a carattere ascendente ed integrato promosse da partenariati locali.

## 1. IL DISTRETTO RURALE: MODELLO DI SVILUPPO E METODO DI GOVERNO

### 1.1 Il Distretto come modello di sviluppo

I principi dello sviluppo rurale, così come sono venuti affermandosi nella riflessione intorno alle politiche comunitarie, forniscono importanti indicazioni circa il metodo di lavoro e di governo dell'economia locale da utilizzare nel supporto alle dinamiche di sviluppo rurale.

Per comprendere i principi su cui fondare l'elaborazione e la gestione delle politiche per lo sviluppo (locale) rurale, risulta necessaria una breve riflessione sulle caratteristiche del Distretto rurale come *peculiare modello di sviluppo e di funzionamento dell'economia rurale*.

Ciascuna area rurale può intraprendere un suo percorso di sviluppo, che non deve essere qualificato come "rurale" semplicemente in virtù del fatto che esso si realizza in un'area rurale e indipendentemente dalla direzione che esso assume. L'accezione di "rurale" è molto più forte e ristretta: essa riguarda quei processi di sviluppo che originano da un determinato territorio rurale –al limite anche prescindendo dalla sua natura di "area rurale" sulla base dell'impiego di indicatori statistico-descrittivi- e che comunque vanno nella direzione di quella che viene definita "ruralità di qualità".

E' altresì evidente che lo sviluppo rurale di norma rappresenterà uno dei (più o meno numerosi) motori dello sviluppo economico e locale di un territorio.

Solo nei casi in cui<sup>188</sup> un territorio risulti caratterizzato dalla ruralità come "motore" dello sviluppo economico, e tale ruralità si configuri con le caratteristiche peculiari del modello dello sviluppo rurale di qualità, è possibile a pieno titolo parlare di Distretto Rurale.

Non si ha intenzione di sviluppare qui una discussione sul concetto di Distretto e sui Distretti nell'ambito dell'agricoltura, basta, invece ricordare che secondo Becattini, l'estensione del concetto di "Distretto" all'agricoltura *"...comporta significativi problemi sia sotto il profilo teorico che del disegno e dell'applicazione delle politiche..."*<sup>189</sup>.

Inoltre, la qualificazione di "rurale", ancor più che quella di "agroalimentare", allontana secondo quanto scrive Belletti dal concetto tradizionale di Distretto in quanto *"...esso si basa sulla specializzazione in una produzione caratteristica; la qualificazione "rurale" invece sottolinea la despecializzazione del sistema produttivo locale e l'integrazione di una pluralità di attività economiche e di usi diversi del territorio stesso, tutti però basati su di un insieme di specificità proprie di un determinato territorio [...] La chiave unificante del Distretto Rurale non è dunque la presenza dominante o caratterizzante di una particolare produzione o categoria di attività produttive, bensì il forte radicamento al territorio (nella sua qualificazione ambientale e storica) di una molteplicità di attività economiche che in esso insistono. La concezione del territorio che orienta la definizione di Distretto Rurale non è dunque quella di semplice "contenitore" di risorse che le imprese impiegano per lo svolgimento dei propri processi produttivi, ma invece*

---

<sup>188</sup> Si veda a riguardo l'esperienza condotta nella Provincia di Grosseto.

<sup>189</sup> Becattini G., (2000), «Distrettualità» fra industria e agricoltura, La Questione Agraria, n°2.

quella di **“soggetto” di sviluppo** che è chiamato a ricercare, sulla base della propria identità, una coerenza tra le attività economiche in esso praticate e le proprie tradizioni e vocazioni naturali e territoriali...<sup>190</sup>.

A tal fine Iacoponi scrive che il sistema locale rurale può quindi essere visto come “...un sistema comunitario di risorse organizzate collettivamente, ovvero una organizzazione collettiva governata da una comunità di interessi, in possesso di regole per la gestione e la difesa in comune delle risorse...”,<sup>191</sup> risorse da cui derivano benefici localizzati intrasportabili derivanti dalla specificità del capitale fisso (territorio naturale e territorio patrimoniale, inteso come frutto della sedimentazione storica) e del capitale sociale (territorio quale espressione della cultura locale).

Pertanto, ciò che caratterizza il Distretto rurale non è la specializzazione in determinate attività agricole (come nel Distretto agricolo) o la centralità di un particolare processo produttivo agroindustriale (come nel caso del Distretto agroindustriale o agroalimentare di qualità), bensì è la compresenza di un insieme diversificato di attività agricole e non agricole con elevati livelli di interdipendenza, le quali traggono beneficio dalla “qualità” complessiva dell’ambiente locale e dalla presenza di un insieme di altri beni pubblici locali. Sono infatti le imprese agricole e non agricole ad essere spinte a creare e preservare collettivamente la qualità ambientale e i beni pubblici locali, in quanto ad essi attingono per la realizzazione dei propri processi produttivi e per la qualificazione dei propri prodotti (beni e servizi).

La specificità del Distretto Rurale può quindi essere identificata nella capacità di offrire un insieme composito e integrato di beni e servizi che traggono la propria caratterizzazione dalla provenienza da un determinato contesto territoriale. In questa prospettiva risulta centrale il carattere relazionale dei beni e dei servizi offerti, in quanto il valore di un bene dipende dal livello dell’offerta e della qualità degli altri beni e servizi offerti nell’ambito del medesimo territorio.

Tra i caratteri peculiari di un Distretto Rurale vi sono quindi:

✚ struttura produttiva fortemente caratterizzata dalla presenza di un elevato numero di piccole e medie imprese;

✚ assenza di un settore economico e di una produzione dominante, in grado di catalizzare l’interesse degli operatori pubblici e privati (polisettorialità);

✚ forte caratterizzazione agricola dell’uso delle risorse locali e centralità dell’agricoltura negli assetti del territorio e nella gestione del paesaggio e dell’ambiente, sia pure a fronte di un contributo dell’agricoltura all’occupazione e alla formazione del reddito non necessariamente rilevante;

✚ presenza di un “paniere” (più o meno ampio) di beni e servizi fortemente legati al territorio, paniere caratterizzato da una “immagine” positiva verso l’esterno (sulla percezione della qualità dei prodotti e dei servizi da parte dei consumatori) che deriva anche dalla percezione della “qualità” stessa del territorio ed è strettamente legata alla ruralità ed al carattere multifunzionale dell’agricoltura;

✚ infine, ma di fondamentale importanza, forte senso di identità territoriale posseduto dalle imprese e dagli altri attori presenti nel territorio (ivi compresi i cittadini), il quale è alla base di una visione dello sviluppo locale fortemente dipendente dalla qualità dell’ambiente, del paesaggio, della cultura locale. Ciò

---

<sup>190</sup> Belletti G., (2002), **La multifunzionalità come dimensione costitutiva del distretto rurale**, in Atti del Convegno “Nuovi strumenti per lo sviluppo locale. IL Distretto rurale della Maremma”, Grosseto 1-2 marzo.

<sup>191</sup> Iacoponi L., (1998), **Analisi economica della ruralità**, in Agricoltura e Ruralità, *I Geogofili. Quaderni*, VII.

può facilitare la composizione dei conflitti intorno a una visione condivisa, la quale deve essere promossa da parte dell'operatore pubblico nelle forme e con gli strumenti a sua disposizione.

In sostanza, il vantaggio competitivo di cui possono godere le imprese del Distretto Rurale ha le sue basi in elementi di tipo contestuale e nella particolare struttura relazionale e reticolare che si viene a creare tra diversi agenti del Distretto stesso, non solo appartenenti al medesimo settore produttivo, ma tipicamente a settori diversi: una impresa decontestualizzata dal Distretto è destinata a perdere grande parte della sua capacità competitiva.

Da questo insieme di caratteristiche brevemente delineato derivano alcune indicazioni circa gli aspetti centrali delle politiche che un Distretto Rurale può realizzare a supporto dei percorsi di sviluppo rurale di qualità:

- ☀ la piccola dimensione delle imprese postula la sottoproduzione fisiologica di alcuni beni, servizi e funzioni che richiedono una scala minima efficiente molto più ampia, e che dunque sono tipicamente attivabili solo all'interno di una impresa di medio-grandi dimensioni (si pensi ad attività di ricerca e sviluppo, di gestione e controllo della qualità dei prodotti di marketing);

- ☀ il fatto di fondare il vantaggio competitivo su fattori e beni contestuali postula la centralità e per certi versi pregiudizialità della riproduzione del capitale fisico naturale e del capitale sociale, e richiede di assumere un approccio fortemente orientato dalla logica della endogeneità e della sostenibilità;

- ☀ da quanto sopra deriva altresì la necessità delle imprese di poter disporre di beni, servizi e funzioni che non possono essere di tipo standard, bensì fortemente modulati rispetto alle peculiarità locali;

- ☀ l'assenza di una produzione dominante fa sì che non possa essere accordata esclusiva attenzione alla fornitura di servizi specifici a particolari settori e/o comparti, e attribuisce invece centralità alla capacità di connettere tra loro i vari beni e servizi del sistema, e questi con i punti di forza del territorio.

Questi aspetti saranno maggiormente sviluppati nel paragrafo successivo al fine di trarre indicazioni in merito alla modalità di elaborazione e di gestione delle politiche per lo sviluppo rurale.

## 1.2 Il Distretto come metodo di governo

### ***Gli obiettivi di fondo di una politica per il Distretto Rurale***

Il fatto di riconoscere il Distretto Rurale come modalità di organizzazione dell'economia rurale fondata su un modello di sviluppo improntato alla sostenibilità, endogeneità e integrazione, e l'attribuire in parallelo un ruolo centrale alla multifunzionalità dell'agricoltura e alla qualità dei prodotti e del territorio, non può che avere forti implicazioni sia in termini di principi per la gestione e l'elaborazione delle politiche rurali, sia di contenuti operativi e di obiettivi generali da perseguire tramite la loro applicazione. E' però necessario premettere due importanti precisazioni.

- **La prima** consiste nel fatto che il Distretto come luogo di elaborazione delle politiche rurali esiste nella misura in cui esiste una modalità di organizzazione dell'economia locale improntata allo sviluppo rurale di qualità, il che evidentemente a sua volta postula la condivisione da parte delle imprese e degli altri soggetti locali (o comunque di una loro parte significativa, essendo fisiologica la presenza di interessi divergenti) di un insieme di principi e delle strategie che ne derivano. In sostanza ciò equivale a dire che i soggetti principali del Distretto

sono le imprese e gli individui, e che le istituzioni pubbliche locali possono svolgere un'azione (spesso di grande o addirittura fondamentale importanza) di animazione, di mediazione dei conflitti, di incentivazione, di accompagnamento e di supporto, ma non si possono sostituire la "privato". Questi, può essere spesso il vero "starter" del processo di sviluppo rurale di qualità e, in alcune situazioni, può svolgere un'azione che prescinde da quella delle istituzioni pubbliche locali.

➤ **La seconda** è che l'accezione di politica dello sviluppo rurale impiegata in questo testo è quella di una politica che, pur registrando una connotazione agricola e avendo tuttora spesso il proprio interlocutore primario nell'agricoltura, tende –anche in virtù del ruolo multifunzionale sempre più riconosciuto al settore agricolo nonché alla pluriattività delle famiglie agricole e rurali- a coinvolgere altri settori dell'economia rurale in un disegno di portata più complessiva, che può anche giungere a caratterizzare in senso forte l'intero sistema economico locale.

In considerazione di quanto discusso fino a questo momento, il *governo dell'economia rurale* non può che cercare di sostenere i processi di sviluppo in atto facendo leva sugli elementi di forza individuati, e deve dunque avere le seguenti caratteristiche:

✳ **definire un progetto unificante per un determinato territorio** in quanto è soltanto con il concorso di tutte le componenti della società e del tessuto produttivo che è possibile avviare un processo di sviluppo autosostenuto. E' cioè necessario definire un obiettivo che porti vantaggi e miglioramenti alla parte più vasta di popolazione e che si integri con le scelte produttive del sistema locale delle imprese;

✳ **promuovere e sostenere la partecipazione delle imprese private**, creando occasioni di riflessione sul modello dello sviluppo rurale di qualità e sui percorsi da intraprendere in risposta alle crescenti pressioni che derivano dall'evoluzione dei mercati e delle politiche, sostenendo la crescita delle competenze e la costruzione di vantaggi competitivi basati sulle risorse endogene. Allo stesso tempo la promozione della partecipazione delle imprese richiede un ruolo attivo per la promozione della soluzione dei conflitti interni all'area e per il superamento delle conseguenti situazioni di stallo, che può essere conseguita mediante adeguati meccanismi di redistribuzione dei costi e dei benefici connessi alle trasformazioni da attivare nell'area. Obiettivo realistico è dunque il conseguimento di una massa critica di imprese e agenti locali tale da consentire l'avvio del progetto unificante;

✳ **sollecitare la differenziazione produttiva in modo da mantenere e rafforzare le interconnessioni fra le diverse imprese e i diversi settori**. La strategia di sviluppo deve cioè prendere in considerazione tutte le potenzialità di sviluppo del territorio: a partire dalle infrastrutture che devono essere funzionali anche alla nascita di nuove attività produttive (dal sistema dei trasporti alle telecomunicazioni), fino al sostegno di ogni iniziativa che appaia integrata nel tessuto economico e sociale;

✳ **indirizzare l'agricoltura verso quelle strutture e quelle produzioni che rappresentano il perno attorno al quale ruota la compresenza delle diverse attività produttive**. La prospettiva di un'agricoltura che opera in prevalenza su sollecitazione dell'incentivo pubblico (e in particolare di quello comunitario) deve essere sostituita da una prospettiva di progetto locale integrato e orientato al mercato per la produzione sia di prodotti da collocare presso le imprese di trasformazione (anche all'esterno dell'area), sia di prodotti che per le caratteristiche qualitative siano considerati come tipici dell'area;

☀ **sostenere la multifunzionalità dell'agricoltura**, in modo tale da aumentare la coerenza complessiva con la domanda sociale e da consentire la creazione di sinergie tra tutela e promozione delle funzioni sociali e dinamiche di sviluppo rurale. In questo ambito l'obiettivo primario dell'azione pubblica deve essere quello di creare le condizioni per conciliare lo sviluppo delle funzioni sociali con lo sviluppo rurale. Infatti secondo alcuni studi dell'OCSE<sup>192</sup> il tipo di relazione che intercorre tra preservazione/sviluppo delle funzioni sociali e dinamiche di sviluppo rurale può essere di tre tipi

1. di **antagonismo**, laddove le funzioni sociali ostacolano l'economia rurale;
2. di **interdipendenza**, laddove l'arretratezza economica condiziona negativamente la realizzazione delle funzioni sociali;
3. di **sinergia**, laddove invece il supporto alle funzioni sociali favorisce lo sviluppo economico, e in generale, le dinamiche di sviluppo rurale del territorio considerato.

☀ **concorrere alla definizione del sistema di pianificazione territoriale**. Il Distretto Rurale è infatti punto di riferimento per la definizione degli strumenti di pianificazione urbanistica nelle aree rurali, in quanto concorre alla definizione di obiettivi compatibili con la crescita di un sistema produttivo differenziato e al coordinamento dei diversi livelli di gestione del territorio.

### ***La dimensione locale delle politiche per il Distretto Rurale***

Il riconoscimento della eterogeneità dei possibili percorsi di sviluppo rurale e della centralità del ruolo delle risorse endogene, unitamente all'affermazione della legittimità dell'autodeterminazione da parte delle popolazioni rurali rispetto alla scelta del modello di sviluppo verso cui orientarsi, sono tutti elementi che rafforzano l'esigenza di decentramento dell'elaborazione e della gestione delle politiche rurali.

L'orientamento verso una dimensione locale delle politiche è reso ancor più necessario dal progressivo riconoscimento della multifunzionalità dell'agricoltura; infatti, mentre la funzione tradizionale di produzione esclusiva di merci poteva sostanzialmente fare a meno di un disegno territoriale degli interventi pubblici (soprattutto fino a che il modello dell'agricoltura produttivistica è risultato dominante), la presenza di molteplici funzioni socialmente riconosciute porta alla ricerca di livelli pertinenti, a scale territoriali più ridotte, ma anche di nuovi principi di azione degli agenti economici e di funzionamento delle politiche. La produzione delle funzioni sociali da parte dell'agricoltura deriva infatti dal tipo di relazione che si viene ad instaurare tra le tecniche produttive impiegate dalle imprese e le specificità delle diverse dimensioni proprie del territorio (dimensione ambientale nelle sue diverse componenti, sociale, culturale, ecc), relazione che è per definizione *site-specific*<sup>193</sup>. Si deve poi considerare che la produzione delle

---

<sup>192</sup> Si vedano OCSE (1999), *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective*, Parigi.

OCSE (2000a), *Multifunctionality: towards an analytical framework*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Trade Directorate.

OCSE (2000b), *Valuing rural amenities*, Parigi.

<sup>193</sup> Si vedano OCSE (2001), *Multifunctionality: Applying the OECD Framework – Guiding Policy Design, Main issues for discussion*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Workshop on Multifunctionality, Paris;

AA.VV., (2000), *Multifunctional agriculture. Implications for policy design*, Department of Economics and Social Sciences, report n° 1, University of Norway;

funzioni sociali ha spesso natura collettiva, la quale richiede l'azione congiunta (più o meno consapevole) di un insieme di operatori, a sua volta fortemente favorita dalla condivisione di principi di comportamento e di saperi contestuali.

Il perseguire modelli di sviluppo rurale di qualità e l'orientamento a supporto della multifunzionalità dell'agricoltura, che ne costituisce parte integrante, comporta due "imperativi" in tema di principi di intervento pubblico:

➤ **rilevanza della dimensione locale**: la selezione di concreti percorsi di sviluppo rurale di qualità e l'individuazione delle funzioni sociali da sostenere deve considerare i percorsi di sviluppo già in essi attivati, le istituzioni pubbliche e private, formali e informali in essi già operanti, la diversità delle culture, delle storie e delle vocazioni dei vari territori;

L'esistenza di una molteplicità di interventi di politica agraria e non, di origine comunitaria, nazionale, regionale e locale -che a vario titolo intervengono (non solo in senso positivo ma talvolta anche in senso negativo) sulla multifunzionalità dell'agricoltura e sullo sviluppo rurale di qualità-, rendono il quadro generale estremamente complesso e impongono un loro coordinamento rispetto agli obiettivi. Si tratta in particolare di rendere questi interventi appropriati alla scala territoriale di produzione delle funzioni sociali che si intendono promuovere e di renderli coerenti, per quanto possibile con le dinamiche locali di sviluppo.

➤ **partecipazione dei soggetti locali**: le procedure di progettazione, implementazione, valutazione e controllo delle politiche agricole e rurali dovranno sempre più prevedere la partecipazione dei soggetti locali, per consentire l'adattamento degli interventi alle peculiarità locali, in modo da favorire l'adesione delle imprese e, dunque, massimizzare gli effetti conseguibili.

La forte sottolineatura della partecipazione dei soggetti locali, e non solo delle imprese, corrisponde alla visione dello sviluppo locale basata sulla metafora dell'«economia come relazioni» proposta da Storper (1997). Si tratta di una visione che interpreta il processo di sviluppo come scambio di idee e informazioni e come coordinamento, individua i soggetti del processo economico non come meri fattori della produzione ma come attori umani riflessivi, sia individuali che collettivi, e definisce la natura del processo di accumulazione economica come costituito non solo da beni materiali ma da beni relazionali.

Sul piano istituzionale, la partecipazione dei soggetti locali alla gestione delle politiche trova in Italia un fondamentale riscontro nella recente introduzione del principio di "sussidiarietà orizzontale" sancito dall'art. 118 della Costituzione, così come modificata dalla Legge n° 3 del 2001. Si tratta di un principio che, come sottolinea Williams, "...pone le basi per una revisione dei rapporti tra «pubblico» e «privato» nella definizione e realizzazione dei progetti di sviluppo e nell'individuazione e soddisfazione dei bisogni di tipo collettivo..."<sup>194</sup> che risponde dunque non solo alla logica del superamento delle Istituzioni ma anche a quella della "valorizzazione della sfera d'iniziativa delle persone e delle formazioni sociali" e della soggettività dei corpi intermedi.

I due imperativi della rilevanza della dimensione locale e della partecipazione dei soggetti locali, in materia di intervento pubblico e in generale di gestione della cosa pubblica, devono trovare concreta applicazione nell'ambito del Distretto Rurale su due distinti livelli:

---

Pacciani A., (2002), **Funzioni sociali dell'agricoltura e nuovi strumenti di intervento pubblico**, XXXIX Congresso della SIDEA "Nuove tipologie d'impresa nell'agricoltura italiana", Firenze, 12-13 settembre 2002.

<sup>194</sup> Williams W., (2003), *Riforma istituzionale e nuovo sistema delle autonomie: alcune riflessioni*, Rivista della Cooperazione, n°1 p. 74 ss.

- ✱ quello dell'adattamento alle specificità locali delle politiche generali;
- ✱ quello della elaborazione di politiche e, di interventi specifici del Distretto Rurale stesso.

### ***Sussidiarietà, gestione delle politiche generali e adattamento alle esigenze locali.***

Dalla riflessione condotta deriva la necessità di individuare il Distretto Rurale come luogo di elaborazione e di gestione delle politiche atte a sostenerne le dinamiche ed i processi di sviluppo.

Nell'attuale fase di elaborazione e gestione delle politiche è già in atto una parziale ri-territorializzazione degli interventi di derivazione sovralocale (comunitaria e nazionale), che vedono a livello di attuazione e di gestione un ruolo sempre più importante, assegnato alle istituzioni regionali e locali, ma agli attori privati nelle aree rurali.

Infatti, dopo l'esperienza innovativa del LEADER, la stessa Agenda 2000 ha rappresentato un passaggio fondamentale verso una nuova PAC che prevede una parziale territorializzazione degli interventi e un loro maggiore coordinamento, chiamando allo stesso tempo in causa sempre più gli operatori locali nelle fasi di programmazione, attuazione e controllo, e restringendo la funzione dei livelli superiori al monitoraggio e al coordinamento. L'attuazione del Reg. 1257 del 1999 infatti, da una parte, ha unificato in un unico quadro diverse misure pertinenti allo sviluppo rurale, mentre, a livello di attuazione, (almeno in Italia) ha previsto una delega alle Regioni (ed in alcuni casi addirittura alle Province, come ad esempio in Toscana) per la formulazione dei Piani locali di sviluppo rurale. In alcuni casi le Regioni hanno previsto, inoltre, la possibilità di predisporre Patti d'area per interventi adattati a particolari realtà territoriali e finalizzati a risolvere problematiche specifiche. Tutto ciò può richiedere profonde modifiche a livello di metodologie e procedure di attuazione, e rende sempre più rilevante il ruolo delle Regioni nella personalizzazione degli obiettivi e della gestione delle risorse, anche con il supporto degli Enti Locali.

Tende progressivamente ad affermarsi, nell'ambito delle politiche comunitarie agricole e in quelle di sviluppo rurale, il principio di sussidiarietà. In ambito comunitario il principio di sussidiarietà viene recepito dall'art. 3B del Trattato dell'Unione Europea, ove si stabilisce che *"..nei settori che non sono di sua competenza esclusiva la Comunità interviene se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio realizzati a livello comunitario..."*.

Più in generale, in applicazione del principio di sussidiarietà introdotto in Italia dalle Leggi Bassanini e successivamente nel Titolo V Prima Parte della Costituzione della Repubblica (Legge Costituzionale n° 3 del 2001), la funzione legislativa viene affidata per la generalità delle materie alle Regioni riservando allo Stato solo quelle elencate dalla Legge, mentre l'attività amministrativa viene affidata in gran parte agli Enti Locali. I poteri tendono dunque ad essere attribuiti ai livelli di governo più vicini ai cittadini e vanno da questi delegati al livello superiore solo in determinate circostanze. Si ha, in sostanza, una sorta di presunzione di competenza da parte del livello di governo inferiore, e deve essere il livello superiore a dimostrare la sua migliore attitudine a svolgere quel determinato compito.

L'applicazione del principio di sussidiarietà risponde dunque a una logica molto diversa da quella della delega; in base a quest'ultima è, infatti, il livello di

governo superiore che decentra determinate sue funzioni, ma –come evidenziato da Perraud<sup>195</sup> – sovente lo fa in risposta alla complessità crescente delle politiche pubbliche che richiedono un trasferimento delle procedure di elaborazione e/o di gestione alle istituzioni più vicine al livello di applicazione. Tale trasferimento sostiene Perraud, “...risponde però prevalentemente ad imperativi di tipo funzionale, vale a dire mira ad adempiere a funzioni pratiche che favoriscono la realizzazione di obiettivi politici di ordine eteronomo. Tra tali imperativi vi sono:

➤ **la modulazione territoriale**, in quanto le politiche saranno più efficaci se si inseriscono in uno spazio geografico, sociale e produttivo più ristretto e più coerente al suo interno e se si adattano alle sue caratteristiche.

➤ **l'integrazione**: il coordinamento politico e amministrativo di politiche inerenti a diversi ambiti di intervento è più facilmente realizzabile al livello regionale.

➤ **la partecipazione**, in quanto il livello regionale permette una migliore e più ampia informazione e partecipazione dei beneficiari e, in generale, della popolazione alla elaborazione e alla gestione delle politiche.

➤ **la corresponsabilità**, in quanto gli attori regionali tenderanno ad applicare con più efficacia le misure se ne condividono la responsabilità anche sotto il profilo finanziario...<sup>196</sup>

Si tratta evidentemente di obiettivi di grande valore, ma non sufficienti in una prospettiva di sviluppo rurale di qualità e di supporto alla multifunzionalità.

Emerge infatti l'esigenza a livello di attuazione delle politiche di **ricercare una convergenza dei vari strumenti di intervento disponibili** verso il modello di sviluppo definito a livello locale, adattando cioè le priorità, gli obiettivi operativi e gli strumenti alle specificità locali in modo da renderli compatibili con i percorsi di sviluppo delle imprese.

Ma questo è soltanto un primo passo, in quanto una politica per il Distretto Rurale richiede non solo un adattamento di interventi esterni ma anche l'attivazione di interventi ad hoc.

### ***I potenziali ruoli del Distretto rurale come luogo di elaborazione delle politiche***

Alla luce di quanto sopra risulta pienamente confermato uno dei principi della Conferenza di Cork, secondo il quale, “...considerata la diversità delle aree rurali dell'Unione, la politica di sviluppo rurale deve seguire il principio della sussidiarietà...”.

Ma ciò non basta.

Lo stesso principio della Conferenza di Cork prosegue infatti affermando che la politica di sviluppo rurale “...deve essere il più possibile decentrata e basata sul partenariato e sulla cooperazione tra tutti i livelli considerati (locale, regionale, nazionale ed europeo). Particolare importanza deve essere attribuita alla partecipazione e alle iniziative che provengono dalla base (approccio bottom-up), stimolando la creatività e la solidarietà delle comunità rurali. Lo sviluppo rurale deve svolgersi su base locale e deve essere condotto dalle collettività rurali, nell'ambito di un contesto europeo coerente...”.

---

<sup>195</sup> Perraud D., (2001), *Les politiques agricole set rurales dans les regions: une nouvelle organisation des pouvoirs publics en Europe?*, Economia rurale n° 261.

<sup>196</sup> Perraud D., (2001), op.cit.

Non è dunque sufficiente il processo di regionalizzazione delle politiche avviato con le innovazioni introdotte nella gestione delle politiche di sviluppo rurale comunitarie, in ultimo con Agenda 2000, ma è necessario un vero e proprio regionalismo. La regionalizzazione infatti si riferisce ad una semplice azione di decentramento dello Stato, mentre il regionalismo sottolinea la costruzione progressiva di una identità regionale, vale a dire di un insieme territoriale edificato su basi storiche e culturali comuni che acquisisce delle competenze in materia di elaborazione di politiche pubbliche e non solo di loro adattamento e gestione. Appare evidente quindi come la sussidiarietà orizzontale sia funzionale ad una sussidiarietà verticale improntata al principio del regionalismo.

Inoltre, in aggiunta agli interventi di derivazione sovralocale opportunamente adattati alle specificità e alle esigenze locali, il perseguimento di uno sviluppo rurale di qualità di norma richiede l'attivazione di strumenti di accompagnamento *ad hoc* elaborati su scala locale, che partano dalla necessaria animazione locale e siano finalizzati al sostegno delle trasformazioni strutturali, imprenditoriali e organizzative necessarie per agevolare l'orientamento delle imprese dello sviluppo rurale di qualità.

La molteplicità delle politiche attivate ed attivabili per il sostegno dello sviluppo rurale di qualità e la multifunzionalità rimandano però anche alla molteplicità di soggetti a vario titolo competenti nella elaborazione e gestione di tali politiche. Basti pensare, oltre agli Enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane, ecc), agli Enti parco, ai Consorzi di bonifica, ai Consorzi di Tutela, alle Camere di Commercio, ecc.

Il problema del supporto allo sviluppo rurale di qualità e del governo della multifunzionalità è dunque duplice:

- ☀ Individuare un livello territoriale coerente con il modello di sviluppo rurale di qualità e allo stesso tempo compatibile con i confini amministrativi esistenti;

- ☀ Attivare un meccanismo istituzionale, anch'esso territorializzato, che consenta di realizzare le forme di concertazione e di coordinamento tra i vari soggetti pubblici e privati necessarie per l'elaborazione, la gestione e la realizzazione degli interventi. Ciò equivale a dare concreta applicazione ai principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

In linea con quanto scrive Pacciani, *"...il Distretto Rurale può dunque rappresentare un ambito di riferimento in cui risulta favorita la realizzazione di processi di sviluppo rurale di tipo endogeno, sostenibile, e integrato, mediante una cooperazione istituzionale tra Stato, Regione ed Enti locali finalizzati appunto ad accompagnare le specifiche dinamiche del sistema produttivo territoriale in questione..."*<sup>197</sup>.

### 1.3 Il riconoscimento legislativo dei Distretti Rurali

Con i Decreti Delegati di orientamento e modernizzazione del settore agricolo, del settore forestale, della pesca e dell'acquacoltura, e nei successivi Decreti

---

<sup>197</sup> Pacciani A., (2002), *Il Distretto Rurale della Maremma: dalla proposta alla realizzazione*, relazione introduttiva al Convegno "Nuovi strumenti per lo sviluppo locale. Il Distretto Rurale della Maremma", Grosseto, 1-2 marzo 2002.

legislativi di attuazione si apre un nuovo importante capitolo delle politiche agricole nazionali e regionali a favore dello sviluppo delle aree rurali<sup>198</sup>.

Molteplici sono i riferimenti della Legge di Orientamento alla multifunzionalità dell'agricoltura e allo sviluppo rurale di qualità, così come emerge l'attenzione verso la definizione di assetti istituzionali e di livelli decisionali che ne possono favorire la diffusione. Pur non citando esplicitamente la multifunzionalità, di fatto la Legge di Orientamento sembra riferirsi ad essa quando definisce i Distretti Rurali come *"Sistemi produttivi locali ...caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali..."*. E' infatti dalla "coerenza" tra attività antropiche e vocazioni naturali e territoriali che risulta la produzione di molte delle "funzioni omogenee" dell'agricoltura.

La sottolineatura di alcune *parole chiave*, che derivano da una puntuale lettura dei principi dei Decreti Delegati, può essere di aiuto nel comprendere come si cerca di conciliare le funzioni prettamente produttive dell'agricoltura con quelle che possono avere una valenza sociale:

➤ innanzitutto viene enfatizzato il recupero dell'**identità locale**, quando si sottolinea l'esigenza di valorizzare le peculiarità dei prodotti e il rapporto fra prodotti e territorio, nonché di tutelare le tradizioni alimentari con particolare riferimento alle produzioni tipiche, biologiche e di qualità.

➤ anche il richiamo alla **qualità** diventa un punto di forza nella costruzione di un sentiero innovativo di sviluppo dell'agricoltura italiana. La qualità viene assunta come fattore competitivo delle imprese e quindi remunerato dal mercato e come elemento di tutela della salute dei consumatori attraverso metodologie di controllo e di tracciabilità delle filiere agro-alimentari che investono le produzioni tipiche e, soprattutto, i prodotti di largo consumo. A tal fine diventano essenziali gli strumenti di certificazione di processo e di prodotto, così come quelli di certificazione ambientale, rispetto ai quali un ruolo fondamentale dovrà essere svolto dagli Enti Locali.

➤ altrettanta enfasi viene attribuita al concetto di **ambiente rurale**, per la cui manutenzione concorrono le imprese e la pubblica Amministrazione sulla base di appropriate valutazioni. Rendere fruibile l'ambiente rurale significa agire anche sulle infrastrutture di servizio al territorio (viabilità, acquedotti, energia), nonché sui servizi sociali (istituzione, sanità, assistenza) chiamando in causa competenze prevalentemente pubbliche e quindi scelte politiche pertinenti alle esigenze di sviluppo dei territori stessi.

➤ anche la tutela della **salute dei consumatori** viene assunta come principio informatore del sistema agro-alimentare, da tutelare anche attraverso il miglioramento e la diffusione di sistemi di controllo e di tracciabilità, e garantendo la trasmissione di informazioni corrette e adeguate al consumatore stesso.

Le molteplici novità introdotte dalla Legge di Orientamento sono ancora sottoposte a valutazione critica; non vi è dubbio che lo sforzo di aggiornare norme superate e di introdurre nuovi istituti giuridici e strumenti che regolino i comportamenti ed i rapporti tra impresa, territorio e istituzioni in favore della qualificazione dei prodotti, dell'ambiente e dell'agroalimentare, favoriti anche dai nuovi orientamenti comunitari, sia meritevole. Tale sforzo, infatti, è la base

---

<sup>198</sup> Decreti legislativi in materia di orientamento e modernizzazione del settore agricolo (n° 228 del 2001, del settore della pesca e dell'acquacoltura (n° 226 del 2001) e del settore forestale (n° 227 del 2001), in attuazione della Legge di delega n° 57 del 2001.

fondamentale di nuovi strumenti di intervento pubblico volti a stimolare e sostenere la multifunzionalità dell'agricoltura.

A tal fine, Cavalieri e Grassi sostengono che il Distretto Rurale deve essere visto come *"...un'opportunità" per attivare un livello intermedio di riferimento per il coordinamento e la rappresentanza delle parti sociali, "un luogo" in cui si forma l'identità dello sviluppo locale e nell'ambito del quale costruire e gestire politiche spazialmente differenziate, nel quale le produzioni di beni e servizi, ma anche cultura, conoscenza, informazione e immagine, si confrontano...*<sup>199</sup>.

Lo strumento del Distretto Rurale offre dunque nuove opportunità per rafforzare i recenti orientamenti delle politiche e le nuove istanze della collettività, tenendo conto delle peculiarità sociali, produttive, e organizzative di territori specifici, i cui attori sono sempre più chiamati a svolgere un ruolo di protagonisti nella determinazione dei percorsi di sviluppo, nella concezione di atti di programmazione e di indirizzo e nella gestione degli interventi sul territorio.

In particolare, l'art. 13 della Legge stabilisce che siano le Regioni<sup>200</sup> a provvedere all'individuazione dei Distretti Rurali, ma esso non precisa però quali siano i compiti che ad essi debbano essere attribuiti né i criteri di delimitazione e di riconoscimento dei Distretti. D'altra parte difficilmente avrebbe potuto essere altrimenti, tenuto conto che la competenza in materia agricola spetta alle Regioni e che ciascuna di esse dovrà provvedere ad integrare lo strumento del Distretto nella propria struttura istituzionale e di distribuzione delle competenze. Si tratta, dunque, di uno strumento di grande interesse per il governo della multifunzionalità, ma che deve essere "riempito" di contenuto.

#### 1.4 Il Distretto Rurale a supporto dello sviluppo delle aree rurali

Il Distretto Rurale, così come definito dalla Legge di Orientamento rappresenta, dunque, un potenziale strumento di governo di grande interesse per il supporto allo sviluppo rurale e per il governo della multifunzionalità, ma che deve ancora essere riempito di contenuto mediante la definizione:

1. dei compiti che ad esso devono essere attribuiti, in considerazione del fatto che il differente modo in cui si manifesta la nuova ruralità nei diversi luoghi richiede che il Distretto rurale si manifesti con diverse modalità, adattandosi al "tipo" di ruralità delle aree cui si riferisce;
2. dei criteri di identificazione e di delimitazione dei confini;
3. dei principi che devono ispirarne il funzionamento;
4. del "come" può svolgere i propri compiti, il che rimanda a come il Distretto si inserisce nell'architettura istituzionale locale (variabile in Italia da Regione a Regione) e agli "organi" di cui esso si deve dotare, alla loro composizione, ecc.

Una "politica di Distretto" deve possedere tre elementi fondamentali:

- ✳ avere il carattere di una politica quadro;
- ✳ essere fortemente centrata sul territorio e sulle sue specificità;
- ✳ essere realizzata secondo un approccio "dal basso".

---

<sup>199</sup> Cavalieri A., Grassi M., (1995), Politiche economiche per i sistemi locali: quale ruolo per il livello regionale e nel binomio globale/locale, in Atti della XVI Conferenza Italiana di Scienze regionali, Siena 30 ottobre-1 novembre.

<sup>200</sup> Art. 13, comma 3., Decreto Legislativo n° 228 del 2001, op. cit., "Le Regioni provvedono all'individuazione dei Distretti rurali e dei Distretti agroalimentari".

In sostanza, in linea con quanto scrive Balestri (2001), una politica di tipo distrettuale deve prevedere due elementi fondamentali:

✱ consentire un'appropriata modulazione in chiave territoriale degli strumenti già esistenti;

✱ prevedere non tanto nuovi incentivi di tipo finanziario, quanto la creazione di opportunità e la fornitura di servizi agli operatori dell'area distrettuale che condividono le linee essenziali del progetto di sviluppo territoriale e che su di esso sono disposti ad investire.

In considerazione di quanto emerso nelle pagine precedenti, e alla luce del dibattito tecnico-scientifico, degli orientamenti politico istituzionali emersi in Italia e delle esperienze in atto -in particolare nella Provincia di Grosseto-, è possibile prefigurare il metodo di lavoro che un Distretto dovrebbe seguire per lo svolgimento delle proprie funzioni di supporto allo sviluppo rurale e di governo della multifunzionalità dell'agricoltura.

Un primo elemento fondamentale è quello della individuazione dei confini del Distretto Rurale. Si tratta di un'operazione che non può essere effettuata dall'alto, magari ripartendo un territorio in tanti Distretti, in base a un set di indicatori statistici, ma che deve necessariamente essere il risultato di un progetto locale di sviluppo rurale condiviso dai soggetti pubblici e privati del territorio. La delimitazione del Distretto deve poi tener conto anche di eventuali vincoli di scala minima e massima relativi alle funzioni ad esso riconosciute.

Per quanto concerne gli obiettivi ed il funzionamento, la ridefinizione delle competenze a livello territoriale, l'esigenza di strumenti di intervento innovativi e l'attivazione di forme di coordinamento tra gli agenti pubblici e privati operanti a livello locale richiedono l'adozione di nuovi metodi di lavoro che accolgano in pieno i principi della concertazione, della programmazione dal basso e di una nuova architettura dei rapporti tra pubblico e privato.

L'istituto della concertazione è previsto dalla citata Legge di Orientamento -pur se nella dimensione nazionale tra Governo e Parti sociali interessate-, e rappresenta una metodologia di lavoro che consente di concordare obiettivi e strategie e di definire strumenti di intervento di volta in volta utili ai soggetti interessati ed alla collettività. Solo in questo modo è infatti possibile affrontare la vasta tematica delle funzioni sociali dell'agricoltura, quanto meno per quelle funzioni che hanno una valenza generale e di vasta scala territoriale.

Anche su di una scala territoriale più limitata, quale quella del Distretto Rurale, sono necessarie adeguate forme tecniche che traducano in pratica la concertazione e -anche nell'ottica della programmazione bottom-up- garantiscano l'elaborazione e la condivisione del progetto locale di sviluppo da parte del maggior numero di soggetti operanti a livello locale.

Il rafforzamento delle dinamiche di sviluppo rurale di qualità e la valorizzazione della multifunzionalità non possono prescindere da una nuova architettura dei rapporti tra pubblico e privato.

Per quanto complessi nei meccanismi attuativi, gli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area, contratti e accordi di programma), dove utilizzati, sia nella versione generalista che in quella specializzata per l'agricoltura, hanno dato riscontri significativi dal punto di vista del conseguimento degli obiettivi perseguiti (occupazione), dal punto di vista delle modalità della presentazione dei progetti di investimento e, ancora dal punto di vista della compresenza di progetti privati e pubblici di investimento, dalla cui integrazione sul territorio deve risultare un rafforzamento degli effetti coerenti con gli interessi generali della collettività locale.

Oltre che luogo di elaborazione e di attuazione dell'ampio ventaglio di strumenti di politica già esistenti (dal Reg. n° 1257 del 1999 sullo sviluppo rurale all'iniziativa comunitaria Leader Plus, ai vari strumenti a livello regionale e agli strumenti della programmazione negoziata, che vedono nel Distretto il loro luogo naturale di elaborazione) il Distretto rurale si pone come ambito di sperimentazione di alcuni nuovi strumenti di governo del territorio delineati dalla stessa Legge di Orientamento agricola: i contratti di collaborazione tra imprenditori agricoli e pubbliche amministrazioni, e le convenzioni tra pubbliche amministrazioni e agricoltori.

I contratti di collaborazione tra imprenditori agricoli e pubbliche amministrazioni sono finalizzati alla *"...promozione delle vocazioni produttive del territorio [...] e sono destinati ad assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale, anche attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità, anche tenendo conto dei Distretti Agroalimentari, Rurali e ittici..."*<sup>201</sup>. In tale quadro *"...gli imprenditori agricoli che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale..."*<sup>202</sup> possono ricevere aiuti da parte delle pubbliche amministrazioni *"...al fine di assicurare un'adeguata informazione ai consumatori e di consentire la conoscenza della provenienza della materia prima e delle peculiarità delle produzioni..."*<sup>203</sup> sulla base di appositi contratti di promozione.

Le convenzioni tra pubbliche amministrazioni e imprenditori agricoli sono finalizzate a *"...favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico [...] e a promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio. Le convenzioni definiscono le prestazioni delle pubbliche Amministrazioni che possono consistere [...] anche in finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche..."*<sup>204</sup>

Infine, l'azione di governo realizzata nell'ambito del Distretto Rurale deve trovare un **momento di coordinamento con le altre politiche settoriali e territoriali attive a livello locale.**

In questo senso di grande importanza sono i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali.

Infatti, attraverso le scelte urbanistiche di area vasta è possibile ipotizzare un ruolo più ampio per i Distretti Rurali, non solo "confinati" all'ambito dell'attuazione di politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, ma concepiti come progetto di sviluppo socio-economico-ambientale complessivo di un'area rurale.

---

<sup>201</sup> Art 14 comma 1 e 2, Decreto Legislativo n° 228 del 2001.

<sup>202</sup> Art.14 comma 3, op.cit.

<sup>203</sup> Art.14 comma 3, op.cit.

<sup>204</sup> Art. 15 comma, op.cit.

## 1.5 Il ruolo delle Province

La Legge di Orientamento fornisce soltanto un contributo "di principio" alla definizione del Distretto Rurale quale effettivo strumento per il governo della ruralità.

Il compito più difficile spetta infatti alle Regioni che devono stabilire i possibili ruoli del Distretto Rurale, ovvero i contenuti della funzione di governo e di *governance* ad essi riconducibile, e di conseguenza precisare le relazioni del Distretto Rurale con le istituzioni e con gli altri strumenti di governo propri delle economie locali, oltre che eventualmente diversi numerosi aspetti.

Purtroppo, solo poche Regioni hanno emanato o stanno emanando Leggi regionali in attuazione alla Legge di Orientamento (Appendice 5.1).

Da un'analisi delle prime Leggi emanate si evince che:

✚ **il Piemonte**, ha scelto di creare mediante la L.r. n° 26 del 2003 sia Distretti Agroalimentari, caratterizzati da una significativa presenza economica e da strette interrelazioni tra imprese agricole e agroalimentari, che Distretti Rurali, caratterizzati da identità storiche e territoriali omogenee;

✚ **il Veneto**, con la L.r. n° 40 del 2003 ha definito i Distretti Rurali lasciando abbastanza indefiniti i compiti e le funzioni amministrative, ma ha creato le basi per la nascita del Distretto Rurale del Polesine dove l'agricoltura, l'allevamento, la pesca e la molluschicoltura potranno essere viste in maniera integrate;

✚ **la Toscana**, con la L.r. n° 21 del 2004 ha introdotto un concetto più ampio di Distretto Rurale, infatti, il legislatore non ha voluto scindere i Distretti Rurali da quelli Agroindustriali, ma li ha considerati congiuntamente unendo alla significatività delle produzioni agricole, tipica del Distretto Agroalimentare, la coerenza con il territorio e le vocazioni naturali maggiormente specifiche del Distretto Rurale.

✚ **la Calabria**, con la L.r. n° 21 del 2004 ha inteso avviare un processo di politica territoriale, agricola ed agroalimentare fortemente innovativa perseguendo come obiettivo il superamento di logiche di approccio al territorio ed alle produzioni di tipo parcellizzato e puntiforme. Essa, definendo i Distretti Rurali, i Distretti Agroalimentari, la Filiera Agroalimentare e il Segmento di filiera Agroalimentare, persegue una logica di insieme territoriale, di caratterizzazione di un intero sistema di produzione agricola, agroalimentare, agroindustriale in una prospettiva di competizione non tra le singole produzioni o tra le singole imprese, ma di confronto e concorrenza tra sistemi produttivi di aree diverse e tra territori.

✚ infine, **l'Abruzzo**, con la L.r. n° 18 del 2005 ha definito i Distretti Rurali quali strumenti di sviluppo e di corretta gestione del territorio in aree fortemente caratterizzate dall'attività agricola.

Dalle Leggi regionali appena citate, emerge che i Distretti Rurali possono essere definiti come i Sistemi produttivi locali caratterizzati dalla compresenza sul territorio di:

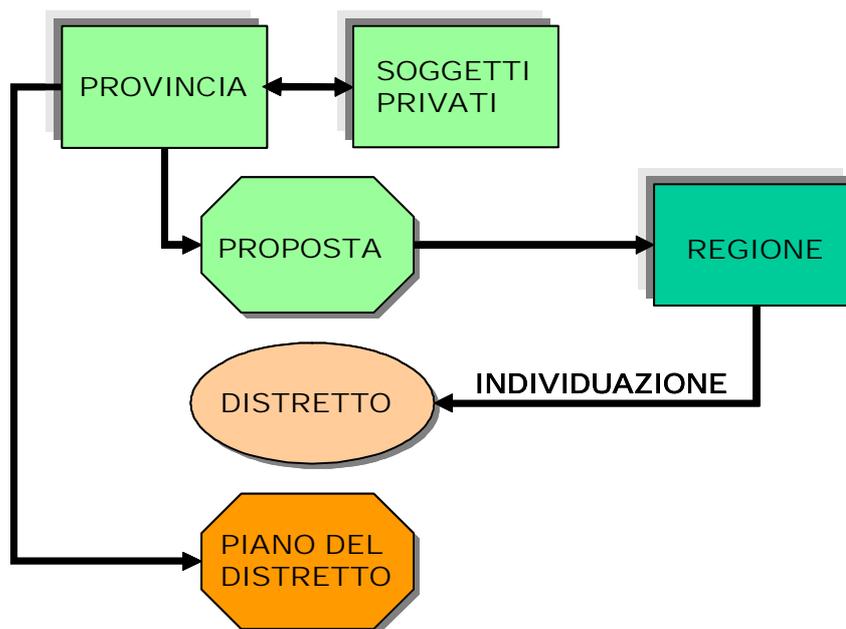
- identità storica e territoriale omogenea;
- produzione agricola coerente con le vocazioni naturali e paesaggistiche del territorio e significativa per l'economia locale;
- consolidata integrazione tra attività rurali e altre attività locali;
- produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali del territorio;

➤ disponibilità di risorse aziendali necessarie per attività di valorizzazione dei prodotti agricoli e del patrimonio rurale e forestale, nonché di tutela del territorio e del paesaggio rurale;

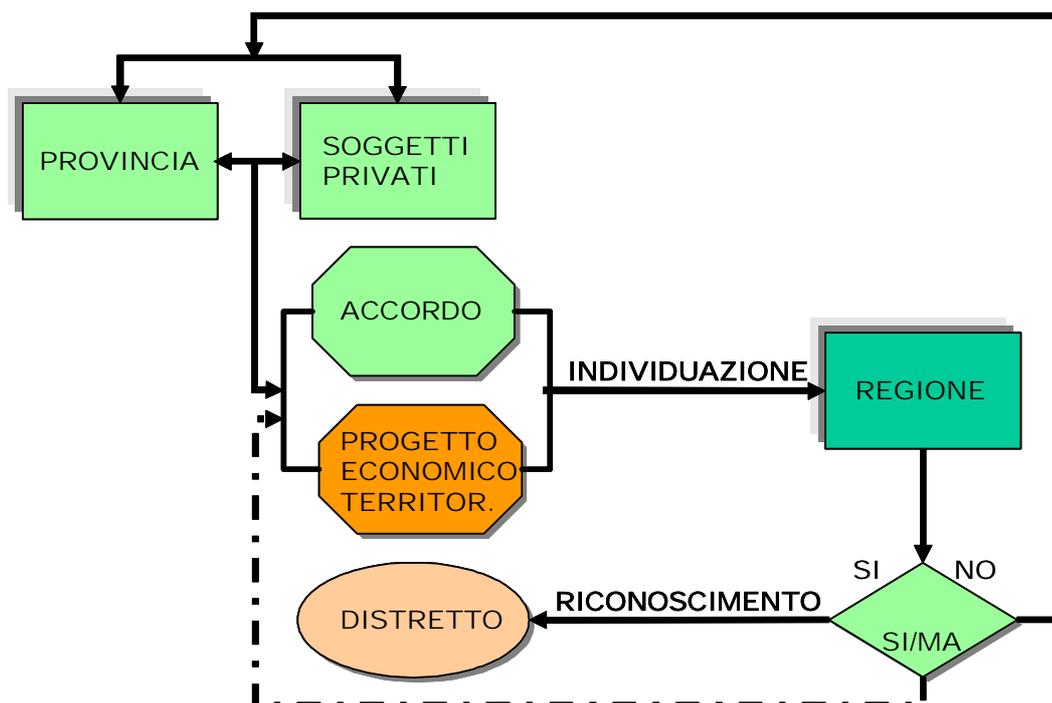
➤ interesse delle istituzioni locali alla realtà distrettuale ed a stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e con quelle di altri settori locali.

In particolare, attraverso una schematizzazione dei modelli istituzionali proposti dal Piemonte e Abruzzo (cfr. Figura 5.1) e dalla Toscana (cfr. Figura 5.2), è possibile affermare che *“il Distretto Rurale nasce come espressione della capacità del sistema delle imprese (soggetti privati) e delle istituzioni locali (Provincia) di sviluppare una progettualità strategica che si esprime in una Proposta/Accordo per l’istituzione del Distretto, in conformità agli strumenti legislativi e programmatori regionali vigenti”*.

In sintesi, quella che emerge dalle Leggi regionali è una visione che prende atto della rilevanza non solo delle dimensioni economiche del sistema produttivo e del sistema territoriale, ma anche di quelle socio-istituzionali; pertanto, **la capacità degli attori locali di costruire strategie cooperative e di investire in progetti e istituzioni comuni, in una logica di tipo *bottom-up*, diviene l’elemento essenziale per l’attivazione di dinamiche virtuose di sviluppo locale.**



**Figura 5.1 - Piemonte e Abruzzo**  
Schematizzazione delle Leggi regionali n° 26 del 2004 e n° 18 del 2005



**Figura 5.2 - Toscana**  
*Schematizzazione della Legge regionale n° 21 del 2004*

Dunque dalle Leggi emerge che i Distretti Rurali, in quanto espressione della autonoma capacità degli attori economici di individuare progetti comuni sui quali investire, non devono essere individuati sulla base di un'astratta procedura di calcolo, bensì attraverso il riconoscimento della presenza di coalizioni istituzionali attive nello sviluppo locale.

E' chiaro, quindi, che l'indicazione di coinvolgere operativamente i soggetti locali mira a:

1. rimuovere i limiti derivanti da un errato riconoscimento e interpretazione dei bisogni e dei problemi inerenti al contesto socio-economico rurale sul quale il programmatore intende agire;
2. rafforzare la consapevolezza di quanti sono chiamati ad interagire con le Regioni nella fase della programmazione e dell'attuazione degli interventi.

A tal fine, appare determinante il ruolo che Ente Provincia (cfr. Figura 5.3), può assolvere: **contribuire all'istituzione del Distretto non solo come sottoscrittore della Proposta/Accordo ma soprattutto come "regista" dello sviluppo locale.** Ad esse di fatto, le prime Leggi regionali emanate, hanno affidato il compito di elaborare il Piano/Programma del Distretto.

Ne consegue che le **Regioni**, potrebbero assumere funzioni di:

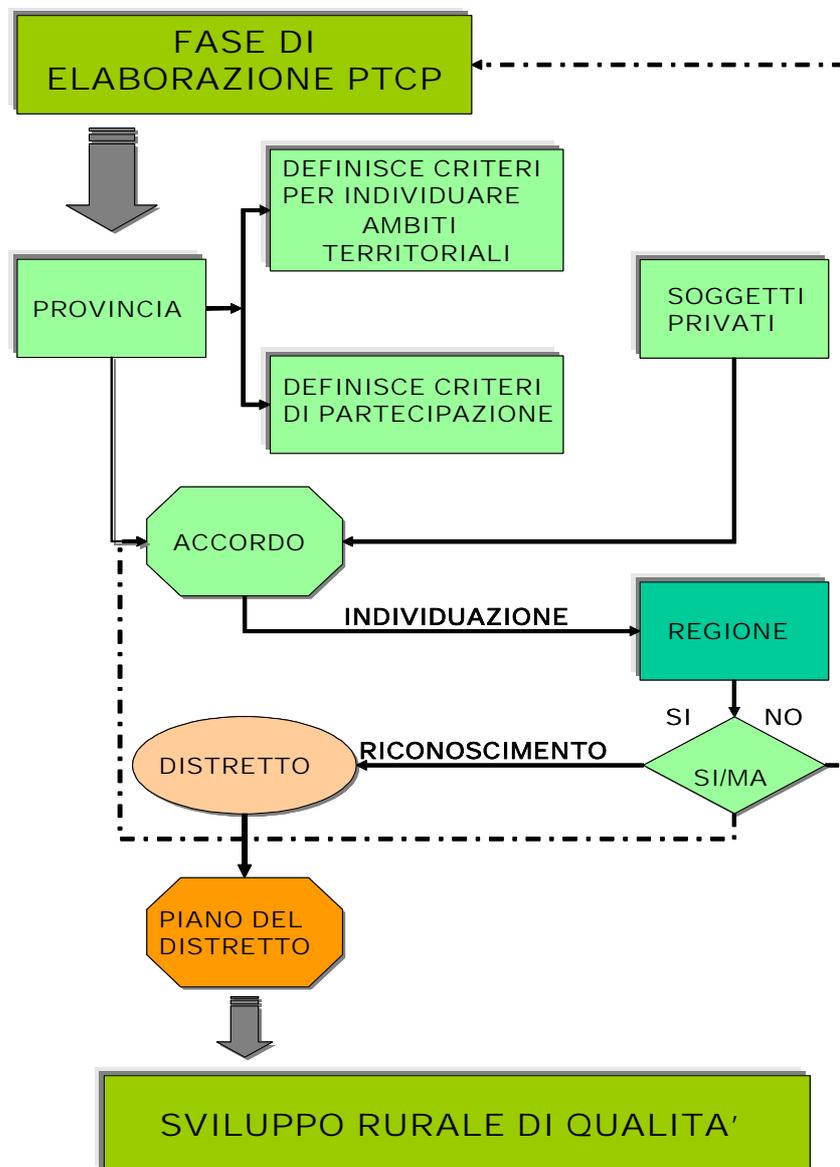
1. riconoscimento del Distretto;
2. supporto dell'attività di concertazione;
3. finanziamento aggiuntivo delle iniziative;

mentre le **Province**, potrebbero definire i criteri per:

1. individuare gli ambiti territoriali di riferimento;

2. la partecipazione dei soggetti privati (rappresentanze delle componenti dell'economia e della società locale) alla costituzione della società di gestione del Distretto<sup>205</sup>;

3. la selezione e la gerarchizzazione delle idee di sviluppo che i Distretti dovranno perseguire<sup>206</sup>.



**Figura 5.3 - Ipotesi metodologica di pianificazione**

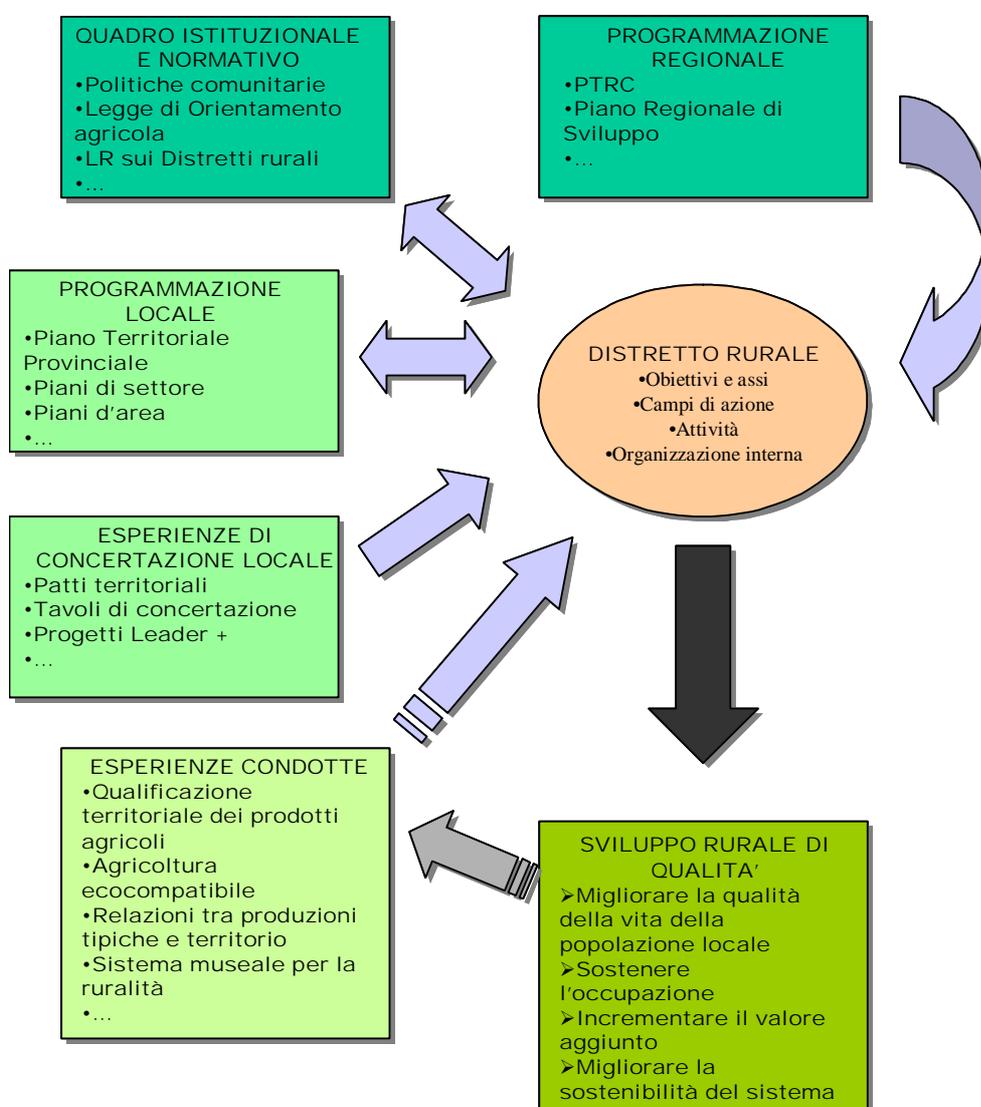
<sup>205</sup> Dal livello del compromesso, raggiunto tra le forze sociali, dipendono direttamente le caratteristiche della società di gestione del Distretto che, pure, può avere un ruolo determinante per la promozione di un processo di sviluppo locale. Ad essa, infatti, spetta l'espressione della *governance* del sistema e, quindi, il compito di funzionare da guida ed indirizzo della società locale. La società di gestione rappresenta l'arena per la formazione di un gruppo dirigente locale consapevole e capace di recuperare risorse esogene per lo sviluppo dell'area.

<sup>206</sup> Ciò consentirebbe, di evitare l'eccessiva frammentazione e la mancanza di coerenza interna tra le politiche di sviluppo rurale definite dai PTCP e le strategie di intervento attuate dal Distretto.

Pertanto, l'attività pianificatoria provinciale, perseguendo come finalità il **miglioramento della qualità delle scelte di intervento in materia di agricoltura e orientando tali scelte verso i caratteri del territorio**, dovrebbe, sulla base del quadro delle risorse, delle opportunità e dei fattori critici del sistema territoriale e socio-economico, mirare ad ipotizzare come **"scenario territoriale" per lo sviluppo integrato degli spazi rurali, il "Distretto Rurale"**.

In questo senso, tale "scenario" costituirebbe una *"visione preliminare dello sviluppo locale"*, che si andrebbe a sostanziare e ad esprimere attraverso ipotesi di azioni finalizzate a configurare un sistema integrato e complementare di operazioni -in grado di accrescere la dotazione ed il patrimonio territoriale e socio-economico e di produrre "valore aggiunto territoriale"- che possono avere effetti positivi anche sullo sviluppo di nuove tipologie imprenditoriali e occupazionali.

**L'avvio di un tale percorso da parte dalla Provincia, può condurre a collocare l'insieme di iniziative, intraprese a differenti livelli e da soggetti diversi, in un quadro unitario** (cfr. Figura 5.4).



**Figura 5.4 - Politiche di sviluppo rurale**

In tal modo il Distretto rurale può rappresentare il punto di riferimento per la concertazione e la elaborazione degli interventi sul mondo agricolo e rurale nella Provincia e può essere un elemento di supporto all'attività delle imprese, contribuendo ad una condivisione degli obiettivi generali e specifici di sviluppo attorno all'idea dello **sviluppo rurale di qualità**.

L'**obiettivo generale** del Distretto Rurale consisterebbe, dunque, nell'**accompagnare la transizione dell'agricoltura della Provincia verso un modello di sviluppo rurale di qualità**, in modo tale da:

- **migliorare la qualità della vita della popolazione locale**
- **sostenere l'occupazione**
- **incrementare il valore aggiunto**
- **migliorare la sostenibilità del sistema**

Con l'introduzione del Distretto non si mira solo alla definizione di obiettivi e al sostegno/realizzazione di iniziative, ma prima di tutto a promuovere un metodo di lavoro che stimoli la partecipazione delle componenti del mondo rurale locale nella (ri)definizione del proprio percorso di sviluppo.

Quindi, il campo di azione del Distretto Rurale non deve essere limitato ad interventi "settoriali" e specifici all'agricoltura ed economia rurale, ma deve avere come proprio peculiare ambito di intervento anche quello di creare e/o rafforzare i collegamenti tra tali comportamenti e le altre risorse territoriali (ambiente, cultura, ecc) e settori economici (turismo, artigianato, ecc).

## APPENDICE 5.1 - Il Distretto rurale nelle vigenti normative regionali

<b>PIEMONTE – Legge regionale n° 26 del 2003</b> Istituzione dei Distretti rurali e dei Distretti agroalimentari di qualità
<p><b>ART. 2:</b> Si definiscono <b>Distretti Rurali</b> i sistemi produttivi locali...caratterizzati da identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione tra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.</p> <p><b>ART. 2:</b> Si definiscono <b>Distretti Agroalimentari di qualità</b> i sistemi produttivi locali caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazioni e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.</p>
<p><b>ART. 3:</b> Ai fini della loro individuazione, i Distretti Rurali devono possedere le seguenti caratteristiche:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. presenza di un insieme di attività e funzioni diversificate, quali l'agricoltura, l'agriturismo, il turismo rurale, l'artigianato e la piccola industria, aventi una base comune territoriale ed in grado di valorizzare le risorse produttive, culturali ed ambientali locali;</li><li>2. la produzione agricola realizzata nell'area distrettuale risulta coerente con i valori ambientali e paesaggistici dei territori, caratterizza l'identità dei luoghi ed è significativa a livello di economia locale;</li><li>3. è presente un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori;</li><li>4. una parte rilevante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese agricole, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale è soddisfatta dall'offerta locale;</li><li>5. esiste un'integrazione tra produzione agricola e fenomeni culturali e turistici;</li><li>6. sono disponibili le risorse aziendali necessarie per attività di valorizzazione dei prodotti agricoli e del patrimonio rurale e forestale, nonché di tutela del territorio e del paesaggio rurale;</li><li>7. le istituzioni locali sono interessate alla realtà distrettuale ed a stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e con quelle di altri settori locali.</li></ol>
<p><b>ART. 3:</b> Ai fini della loro individuazione, i Distretti Agroalimentari di qualità devono possedere le seguenti caratteristiche:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. sono realizzati uno o più prodotti merceologicamente omogenei, certificati e tutelati ai sensi della vigente normativa, tradizionali o tipici, la cui produzione risulti significativa a livello dell'economia agroalimentare regionale;</li><li>2. è presente un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole ed agroalimentari;</li><li>3. una parte rilevante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese agricole e delle imprese agroalimentari, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale è soddisfatta dall'offerta locale;</li><li>4. esiste un'integrazione tra produzione agroalimentare e fenomeni culturali e turistici;</li><li>5. le istituzioni locali sono interessate alla realtà distrettuale ed a stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con imprese agricole e agroalimentari.</li></ol>
<p><b>ART. 5:</b> I Distretti Rurali e i Distretti Agroindustriali di qualità sono individuati dalla Giunta regionale, acquisito il parere della Commissione consiliare competente, su proposta delle <b>Province</b> interessate, che sentono le rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali.</p>
<p><b>ART. 6:</b> La <b>Provincia</b> competente per territorio oppure le Province, d'intesa tra loro, qualora il Distretto comprenda territori di diverse Province, elaborano il Piano di Distretto assicurando la partecipazione delle istituzioni locali e delle rappresentanze economiche e sociali del territorio distrettuale mediante forme permanenti di dialogo istituzionale e di concertazione.</p>

<p><b>Art. 7:</b> Il Piano di Distretto comprende almeno i seguenti contenuti:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. un'analisi sintetica della situazione esistente e delle prospettive della produzione, trasformazione, commercializzazione, distribuzione e consumo del prodotto o dei prodotti del Distretto, nonché delle problematiche ambientali e territoriali;</li><li>2. una descrizione della situazione esistente ed una valutazione delle prospettive delle diverse forme di interrelazione ed interdipendenza tra imprese della produzione e della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli ed altri soggetti locali;</li><li>3. l'indicazione delle politiche agricole e rurali rilevanti per il Distretto, la tutela e la valorizzazione delle produzioni agricole ed agroindustriali, delle risorse ambientali e territoriali, del paesaggio agrario e delle tradizioni rurali;</li><li>4. la definizione di progetti di innovazione.</li></ol>
<p><b>Art. 8:</b> Il Piano di Distretto è attuato mediante strumenti di programmazione negoziata che individuano, tra l'altro, i progetti di innovazione, nonché le Amministrazioni, gli Enti e gli altri soggetti interessati.</p>

<p style="text-align: center;"><b>VENETO – Legge regionale n° 40 del 2003</b> Nuove norme per gli interventi in agricoltura</p>
<p><b>ART. 7:</b> Si definiscono <b>Distretti Rurali</b> i sistemi produttivi locali caratterizzati da identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione tra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali del Distretto.</p>
<p><b>ART. 8:</b> Si definiscono <b>Distretti Agroalimentari di qualità Rurali</b> i sistemi produttivi locali caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazioni e interdipendenza produttiva delle imprese di trasformazione e commercializzazione, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.</p>
<p><b>ART. 9:</b> La Giunta regionale sentita la competente commissione consiliare, definisce i criteri per l'individuazione e procedure per il riconoscimento dei Distretti Rurali e Agroalimentari di qualità. L'atto istitutivo del Distretto deve contenere la individuazione del nome dello stesso e del territorio cui si riferisce.</p> <p>La Regione promuove l'avviamento di forme associative fra produttori agricoli e alimentari, che concorrono alla produzione di alimenti derivanti da prodotti agricoli ottenuti nel territorio del Distretto.</p> <p>I Distretti Rurali e Agroalimentari di qualità costituiscono ambito di attuazione degli interventi nel settore agricolo.</p>

<p style="text-align: center;"><b>TOSCANA – Legge regionale n° 21 del 2004</b> Disciplina dei Distretti rurali</p>
<p><b>ART. 2:</b> Sono definiti <b>Distretti Rurali</b> i sistemi economico-territoriali aventi le seguenti caratteristiche:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. produzione agricola coerente con le vocazioni naturali del territorio e significativa per l'economia locale;</li><li>2. identità storica omogenea;</li><li>3. consolidata integrazione tra attività rurali e altre attività locali;</li><li>4. produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali del territorio.</li></ol>
<p><b>ART. 3:</b> Il Distretto Rurale si costituisce mediante accordo tra Enti locali e soggetti privati che operano in modo integrato nel sistema produttivo locale.</p> <p>L'accordo è volto a consolidare e rafforzare l'aggregazione ed il confronto dei diversi interessi locali, per lo sviluppo economico e la valorizzazione delle risorse del territorio, in sintonia con ambiente e tradizione storica.</p> <p>I soggetti aderenti all'accordo sono rappresentativi dell'identità territoriale e del tessuto produttivo, storico e sociale del territorio del Distretto.</p> <p>All'accordo aderiscono:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. le rappresentanze dei soggetti privati operanti nell'ambito distrettuale, delle organizzazioni professionali agricole, sindacali e delle associazioni di rappresentanza della cooperazione;</li></ol>

2. la **Provincia** o le Province interessate nonché la maggioranza degli altri Enti locali dell'ambito distrettuale.

L'accordo garantisce:

1. l'effettiva partecipazione alle decisioni di tutti i soggetti aderenti all'accordo e la condivisione delle informazioni;
2. la possibilità di adesione per tutti i soggetti che operano nell'ambito distrettuale;
3. la gestione efficace di attività di concertazione all'interno del Distretto e l'interazione con i soggetti esterni.

Con l'accordo viene individuato di norma, in una **Provincia**, tra quelle interessate, un coordinatore con compiti di referente, che svolge attività di ordine organizzativo avvalendosi delle strutture degli stessi soggetti aderenti.

Nell'accordo viene definito l'ambito territoriale interessato dal Distretto rurale

**ART. 4:** La Giunta regionale, acquisito il parere della competente commissione consiliare, che si esprime entro 30 gg. Dalla richiesta, definisce con deliberazione le modalità per la presentazione delle istanze di riconoscimento, nonché i criteri di valutazione delle stesse, nel rispetto dei seguenti elementi:

1. carattere di ruralità e presenza di una comune memoria storica nella comune località;
2. specificità delle produzioni locali e loro coerenza con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali del Distretto Rurale;
3. grado di integrazione delle diverse attività;
4. rappresentatività dei soggetti aderenti all'accordo;
5. sinergie create dall'accordo, ivi comprese quelle finalizzate alla valorizzazione delle produzioni agricole, del turismo rurale, al consolidamento delle relazioni tra le imprese agricole e quelle operanti in altri settori, alla tutela del territorio e del paesaggio rurale;
6. impatto del progetto economico territoriale sulle condizioni ambientali sulla qualità della vita e del lavoro, nonché sulla vitalità economica del Distretto Rurale;

La valutazione delle istanze è demandata ad un comitato composto da esperti in materia di sviluppo rurale designato dalla Giunta regionale.

**ART. 5:** La Regione Toscana riconosce i Distretti rurali nei quali gli accordi prevedono un Progetto economico-territoriale che definisce processi concertativi ed azioni integrate per il coordinamento e l'implementazione dei Piani e dei Programmi del territorio distrettuale.

Il Progetto persegue obiettivi di sviluppo socio-economico e valorizzazione delle risorse locali, coerenti con il PSR e la tutela dell'ambiente, del paesaggio, della tradizione storico-culturale.

Il progetto contiene:

1. un'analisi dettagliata dell'impatto del progetto relativamente agli aspetti geografici, socio-economici, ambientali e culturali del territorio;
2. l'individuazione degli obiettivi da raggiungere;
3. la definizione dell'impatto ambientale, economico e sociale delle azioni previste.

Ogni anno il coordinatore presenta alla regione una relazione che dimostra l'attualità del progetto.

**ART. 6:** Il Distretto rurale, al fine di consolidare e sviluppare il sistema produttivo che lo caratterizza e le vocazioni naturali del territorio, nonché salvaguardare la tradizione storico-culturale, opera per:

1. favorire e rafforzare il dialogo e il confronto tra i soggetti inseriti nel tessuto produttivo, creando condizioni favorevoli all'integrazione e alla sinergia sul piano operativo;
2. promuovere, sostenere e coordinare le iniziative di innovazione, di promozione commerciale e l'immagine del territorio;
3. promuovere attività conoscitive e informative finalizzate allo studio e al monitoraggio di problematiche di carattere economico, sociale, turistico, culturale, territoriale e ambientale;
4. favorire l'aggregazione e il confronto dei diversi interessi locali, gestendo momenti di riflessione e di discussione, con il coinvolgimento di tutti i soggetti;
5. promuovere, in una logica di massima valorizzazione delle risorse disponibili e di ampio coinvolgimento dei soggetti e delle aree del Distretto, il coordinamento delle varie politiche di gestione dello sviluppo del territorio finalizzate al miglioramento della qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio rurale, da conseguirsi anche mediante un'attività agricola compatibile con la conservazione della biodiversità;
6. favorire un effettivo contributo distrettuale alla formazione dei documenti di programmazione economica, di pianificazione territoriale e agro-ambientale;
7. favorire le iniziative di programmazione negoziata e di patti d'area interessanti il territorio di competenza.

<b>CALABRIA – Legge regionale n° 21 del 2004</b> Istituzione dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità – Istituzione del Distretto agroalimentare di qualità di Sibari	
<p><b>ART. 2:</b> Si definiscono <b>Distretti Rurali</b> i sistemi produttivi locali caratterizzati da identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione tra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali del Distretto</p> <p>Si definiscono <b>Distretti Agroalimentari</b> di qualità i sistemi produttivi locali caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazioni e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.</p> <p>Si definisce <b>Filiera Agroalimentare</b> un insieme costituito da imprese operanti nelle diverse fasi di valorizzazione di un prodotto agro-alimentare, e cioè della produzione, trasformazione e commercializzazione, distribuzione di un prodotto agroalimentare.</p> <p>Si definisce <b>Segmento di filiera Agroalimentare</b> un insieme costituito da imprese operanti almeno su due fasi della valorizzazione di un prodotto agroalimentare.</p>	
<p><b>ART. 3:</b> Ai fini della loro individuazione i Distretti Rurali devono possedere i seguenti requisiti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. che la produzione agricola realizzata nell'area distrettuale risulti coerente con le vocazioni naturali dei territori e sia significativa in rapporto con l'economia locale;</li> <li>2. che vi sia la presenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori;</li> <li>3. che parte rilevante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese agricole, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale sia soddisfatta dall'offerta locale;</li> <li>4. che vi sia integrazione tra produzione agricola e fenomeni culturali e turistici;</li> <li>5. che le imprese agricole possiedano le risorse aziendali necessarie per attività di valorizzazione dei prodotti agricoli e del paesaggio rurale;</li> <li>6. che vi sia forte interesse delle istituzioni locali verso la realtà distrettuale a stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e con quelle di altri settori locali.</li> </ol>	
<p><b>ART. 3:</b> Ai fini della loro individuazione i Distretti Agroalimentari di qualità devono possedere i seguenti requisiti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. che siano realizzati uno o più prodotti merceologicamente omogenei, certificati e tutelati, ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, tradizionali o tipici, la cui produzione risulti significativa a livello dell'economia agro-alimentare regionale;</li> <li>2. che vi sia la presenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole ed agro-alimentari;</li> <li>3. che parte rilevante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese agricole e delle imprese agro-alimentari, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale, sia soddisfatta dall'offerta locale;</li> <li>4. che vi sia integrazione tra produzione agroalimentare e fenomeni culturali e turistici;</li> <li>5. che vi sia forte interesse delle istituzioni locali verso la realtà distrettuale, al fine di stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e agroalimentari.</li> </ol>	
<p><b>ART. 5:</b> I Distretti Rurali e i Distretti agroalimentari di qualità sono individuati dal Consiglio regionale, su proposta:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. delle O.O.P.P. provinciali nel cui territorio ricade il Distretto;</li> <li>2. delle O.O.P.P. regionali qualora il Distretto comprenda territori di diverse Province;</li> <li>3. dei soggetti di cui all'art. 1 della Legge n° 13 del 1983</li> </ol>	
<p><b>ART. 6:</b> Gli imprenditori agricoli, agroalimentari, agrituristici e agroindustriali rappresentativi del Distretto, di concerto con le O.O.P.P., con i rappresentanti delle filiere organizzate, con le O.P. di riferimento predispongono un soggetto giuridico –Società di Distretto- rappresentativo della economia del Distretto che avrà il compito di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. rafforzare i legami, le relazioni e gli scambi tra le imprese del Distretto in una logica di filiera e di multi filiera favorendone l'orientamento alla qualità ed al mercato;</li> <li>2. predisporre strumenti tecnici che favoriscano investimenti nel Distretto finalizzati all'ispessimento delle relazioni tra imprese dell'agroalimentare e fra queste ed il mercato;</li> <li>3. agevolare la caratterizzazione dell'area quale ambito territoriale per produzioni di qualità;</li> <li>4. favorire una condizione del lavoro coerente con i contratti nazionali del settore, che</li> </ol>	

<p>contribuisca alla creazione di un quadro di convenienza per l'emersione del lavoro non regolarizzato;</p> <ol style="list-style-type: none"><li>5. favorire la specializzazione dell'area anche nell'ambito scientifico e del trasferimento tecnologico al fine della creazione di specifiche professionalità a sostegno del settore agricolo e agroalimentare;</li><li>6. sostenere domande aggregate, intercomunali, per infrastrutture che abbiano tra gli obiettivi prioritari la facilitazione delle mobilità delle produzioni agroalimentari esitate nel Distretto;</li><li>7. favorire l'allocazione nel Distretto di aziende della produzione e dell'indotto dell'agroalimentare e dell'agroindustriale;</li><li>8. realizzare, con il concorso regionale, nazionale e comunitario, politiche di comunicazione e di marketing finalizzate a sostenere le produzioni esitate nel Distretto;</li><li>9. quant'altro sarà ritenuto utile al perseguimento degli obiettivi di crescita economica, sociale e culturale delle popolazioni del Distretto;</li><li>10. predisporre una relazione annuale sulle attività svolte da inoltrare al comitato di Distretto</li></ol>
<p><b>ART. 7:</b> Al fine di assicurare unicità d'intenti e coordinamento politico amministrativo è costituito un Comitato di Indirizzo del Distretto, di seguito denominato Comitato di Distretto.</p> <p>Il Comitato di Distretto è costituito da:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 1 rappresentante indicato dalla Col diretti Provinciale;</li><li>2. 1 rappresentante indicato dalla Unione Agricoltori Provinciale;</li><li>3. 1 rappresentante indicato dalla Confederazione Italiana Agricoltori Provinciale;</li><li>4. 1 rappresentante indicato dall'ordine degli Agronomi Provinciale;</li><li>5. 1 rappresentante indicato dalla Camera di Commercio;</li><li>6. 1 rappresentante indicato dall'Istituto Commercio Estero;</li><li>7. 1 rappresentante indicato dall'Unical e/o dall'Università degli <u>tudi di Reggio Calabria</u>;</li><li>8. 1 rappresentante indicato dalla CGIL, UIL, e CISL;</li><li>9. 1 rappresentante indicato dall'Amministrazione provinciale;</li><li>10. 3 rappresentanti indicati dai Comuni del Distretto.</li></ol> <p>Il Comitato di Distretto avrà la responsabilità:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. di determinare politiche, proposte, progetti finalizzati a garantire un generale quadro di convenienza e proficua agibilità alle imprese agricole, agrituristiche, agroalimentari, agroindustriali del Distretto;</li><li>2. di predisporre politiche, proposte, progetti per la infrastrutturazione del Distretto coerentemente con le esigenze di qualità delle produzioni esitate, di salvaguardia ambientale e paesaggistica;</li><li>3. di supportare tutte quelle attività che favoriscano il consolidamento di politiche intersettoriali tra produzione agricola, produzione agroalimentare, ospitalità rurale, agriturismo, artigianato, valorizzazione dei beni storico-culturali;</li><li>4. predisporre politiche finalizzate a saldare gli elementi storico culturali del Distretto con le produzioni sottese con l'obiettivo di un comune processo identitario;</li><li>5. a dare, per quanto di propria competenza, unicità nei tempi e nelle metodologie amministrative, al fine di velocizzare gli investimenti che si proporranno;</li><li>6. di accettare e verificare la relazione annuale, di cui all'art. 6 punto 10) predisposta dalla società di Distretto;</li><li>7. di predisporre una relazione annuale in cui sintetizzare le attività economiche e istituzionali svolte nel Distretto da trasmettere al Presidente della Giunta Regionale e al Presidente del Consiglio Regionale.</li></ol>

<p style="text-align: center;"><b>ABRUZZO – Legge regionale n° 18 del 2005</b> Istituzione dei Distretti rurali</p>
<p><b>ART. 2:</b> I <b>Distretti rurali</b> sono sistemi locali caratterizzati da identità storiche e territoriali omogenee, derivanti dall'integrazione tra attività agricole ed altre attività locali (agriturismo, turismo rurale, artigianato, valori legati all'ambiente e alla tradizione contadina, attività turistico-culturali), nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con storia e variazioni naturali del territorio.</p>
<p><b>ART. 4</b> I Distretti rurali sono individuati dalla Giunta regionale, previo parere della Commissione consiliare competente, su proposta delle province interessate, che sentono le rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali.</p>

**ART 5.** La Provincia competente per territorio, o le Province, d'intesa tra loro, laddove il distretto comprenda territori di diverse province, elaborano il piano di distretto, entro novanta giorni dall'individuazione del Distretto medesimo.

La provincia o le Province interessate assicurano la partecipazione delle Istituzioni locali e delle rappresentanze economiche e sociali del territorio distrettuale attraverso strumenti permanenti di concertazione istituzionale.

**ART. 6:** Il Piano di Distretto è adottato dalla provincia o dalle province, d'intesa fra loro, laddove il distretto comprenda territori di diverse province.

1. Il Piano di distretto deve prevedere almeno:
  - ◆ l'analisi sintetica della situazione esistente e delle prospettive della produzione, trasformazione e commercializzazione, distribuzione e consumo dei prodotti del distretto, nonché delle problematiche ambientali e territoriali;
  - ◆ la descrizione della situazione esistente ed una valutazione delle prospettive delle diverse forme di interrelazione e interdipendenza tra imprese della produzione, della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli ed altri soggetti locali;
  - ◆ l'indicazione delle politiche agricole e rurali significative per il distretto, la tutela e la valorizzazione delle produzioni agricole, delle risorse ambientali e territoriali, del paesaggio e delle tradizioni rurali;
  - ◆ la definizione di progetti di innovazione.
2. Il Piano di Distretto è trasmesso dalla provincia alla Giunta regionale, che lo approva, previo parere della Commissione consiliare competente entro sessanta giorni.
3. Il Piano di distretto ha validità triennale e può essere modificato viste le procedure di cui ai commi 1 e 2.

### **LAZIO – Proposta di Legge regionale**

Alla Giunta regionale spetta il compito di effettuare uno studio e rilevare i parametri tecnici sulle caratteristiche del territorio regionale. In base a queste analisi, essa disciplina con propria deliberazione, le condizioni, modalità e procedure per l'individuazione dei Distretti Rurali.

Il Distretto Rurale deve dotarsi della seguente articolazione organizzativa:

1. Comitato di Distretto. Esso è la sede del confronto tra le istituzioni ed i soggetti pubblici o privati operanti sul territorio distrettuale; essa ha tra le proprie principali funzioni quelle di:
  - ❖ definire gli obiettivi e gli assi strategici di sviluppo;
  - ❖ promuovere azioni comuni per l'adozione di sistemi di qualità dei prodotti e del territorio;
  - ❖ promuovere l'animazione rurale per far emergere le progettualità.
2. Consiglio direttivo. Esso:
  - ❖ elabora su indicazione del Comitato di Distretto il Programma del Distretto Rurale;
  - ❖ formula proposte a Regione ed Enti locali in merito ai programmi delle attività distrettuali;
  - ❖ favorisce la diffusione delle informazioni sulle opportunità per le imprese;
  - ❖ stimola l'accesso alle risorse finanziarie;
  - ❖ crea strumenti ad hoc;
  - ❖ supporta l'accesso alla programmazione negoziata.
3. Direzione tecnico-scientifica. Esso:
  - ❖ formula proposte;
  - ❖ svolge azione di monitoraggio.

Il Programma del Distretto Rurale, sulla base di un'analisi della situazione del Distretto indica:

1. le iniziative da intraprendere;
2. i Piani finanziari e temporali di spesa;
3. l'entità delle risorse pubbliche e private necessarie.

Il Programma ha durata triennale.

**BASILICATA –Proposta operativa**

Strutturalmente diversa è la soluzione adottata dalla Regione Basilicata, la quale in luogo di elaborare una Legge regionale ha assunto l'orientamento di procedere al riconoscimento delle singole proposte di riconoscimento dei Distretti Rurali mediante specifiche delibere, valutando di caso in caso la situazione proposta a livello locale.

## APPENDICE 5.2 - I Distretti Rurali ed Agroalimentari di qualità in Italia

Le indicazioni del Decreto Legislativo n° 228 del 2001 tracciano le linee guida per delineare i Distretti Rurali ed Agroalimentari di qualità. I primi sono caratterizzati dall'integrazione fra attività agricole e le altre attività locali, coerentemente con le vocazioni naturali e territoriali; i secondi dalla significativa presenza di interrelazione produttiva fra imprese agricole ed agroalimentari e la presenza di produzioni tipiche (cfr. Figura 5.5).

TIPOLOGIA DI DISTRETTI	CONCETTI DEL DECRETO	VARIABILI
Distretti Rurali	Identità storica e territoriale	Utilizzo della superficie locale, delle produzioni prevalenti e degli allevamenti; struttura abitativa; densità demografica; tipologia prevalente dei mezzi di produzione.
	Integrazione fra attività agricole e altre attività locali	Dinamiche di sviluppo del settore agricolo, presenza di agriturismi.
	Beni o servizi coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali	Presenza di tradizioni e manifestazioni folkloristiche, di prodotti tradizionali riconosciuti; presenza nel passato di alcune forme contrattuali (latifondo, mezzadria, etc.)
Distretti agroalimentari	Significativa presenza economica	Produzione lorda totale; occupati e imprese dei macro settori; specializzazione SAU; mezzi meccanici.
	Interdipendenza produttiva	Occupati e imprese dei segmenti produttivi individuati; presenza filiere produttive.
	Produzioni certificate e tutelate	Presenza di marchi DOC, DOCG, IGT, DOP, IGP; e di prodotti tradizionali.

**Figura 5.5 - Rispondenza delle variabili individuate con i concetti del Decreto Legislativo n° 228 del 2001**

Al fine di fornire una prima risposta di tipo conoscitivo al Decreto Legislativo n° 228 del 2001 l'Unione Italiana delle Camere di Commercio, con la stretta collaborazione tecnico-scientifica dell'Istituto G. Tagliacarne, ha realizzato un lavoro di ricerca che potesse fornire strumenti per rilanciare il settore agricolo attraverso la costruzione sperimentale di una prima mappatura nazionale dei Distretti Rurali ed Agroalimentari di qualità.

Il primo comma del Decreto concentra il focus sui Distretti Rurali.

Secondo tale ricerca l'individuazione dei sistemi rurali, basata soprattutto sulle caratteristiche strutturali dell'agricoltura, deve prendere in considerazione i

fenomeni di concentrazione della produzione agricola e i conseguenti fenomeni di specializzazione produttiva. Un'individuazione sufficientemente precisa dei sistemi locali di produzione agricola deve, inoltre, essere basata su dati comunali ed utilizzare gli indicatori di localizzazione, concentrazione e specializzazione specifici per le principali produzioni agricole o per i comparti.

Gli indicatori utilizzati, costruiti considerando alcune variabili strutturali dedotte dal Censimento dell'Agricoltura del 2000, sono:

- ✱ Superficie totale;
- ✱ Superficie agricola utilizzata (SAU);
  - *Seminativi*;
  - *Coltivazioni legnose agrarie*;
  - *Prati permanenti e pascoli*;
- ✱ Aziende agricole;
- ✱ Occupazione in agricoltura;
- ✱ Capi di allevamento;
- ✱ Mezzi meccanici utilizzati;
- ✱ Agriturismi;
- ✱ Densità abitativa;
- ✱ Utilizzazione urbana del suolo.

Per ciascun indicatore precedentemente elencati sono stati calcolati gli indici di ruralità territoriale sulla base dei seguenti items:

- Superficie utilizzata;
- Allevamenti e coltivazioni;
- Unità produttive;
- Lavoro.

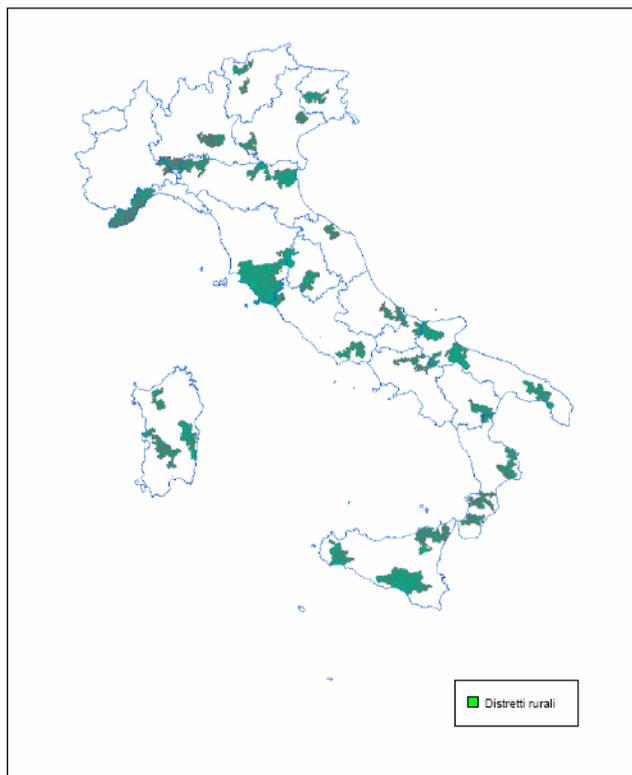
Sulla base del procedimento appena descritto, la ricerca condotta ha conseguito come risultato una prima mappatura dei Distretti Rurali del territorio nazionale.

Pertanto, in questa Appendice vengono presentati in sintesi i risultati della ricerca mostrando:

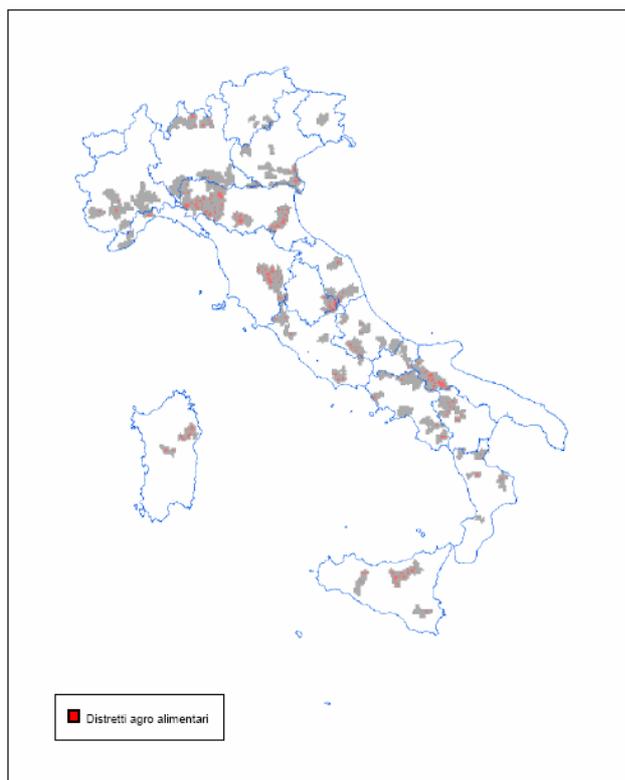
1. una mappa dei Distretti Rurali italiani (cfr. Figura 5.6);
2. una mappa che evidenzia le eventuali sovrapposizioni delle due tipologie "Distretto Rurale" e "Distretto Agroalimentare" (cfr. Figura 5.7);
3. una mappa che evidenzia le eventuali sovrapposizioni delle due tipologie "Distretto Rurale" e "Distretto Agrorurale" (cfr. Figura 5.8).

Come evidenziato nei quadri di sintesi, sono stati individuati 35 Distretti Rurali (cfr. Tabella 5.1) e 55 distretti Agroalimentari di qualità (cfr. Tabella 5.2). Fra questi Distretti è possibile riconoscere quelli interregionali (6 rurali e 5 agroalimentari), ovvero le aree distrettuali che si estendono oltre i confini di una sola Regione.

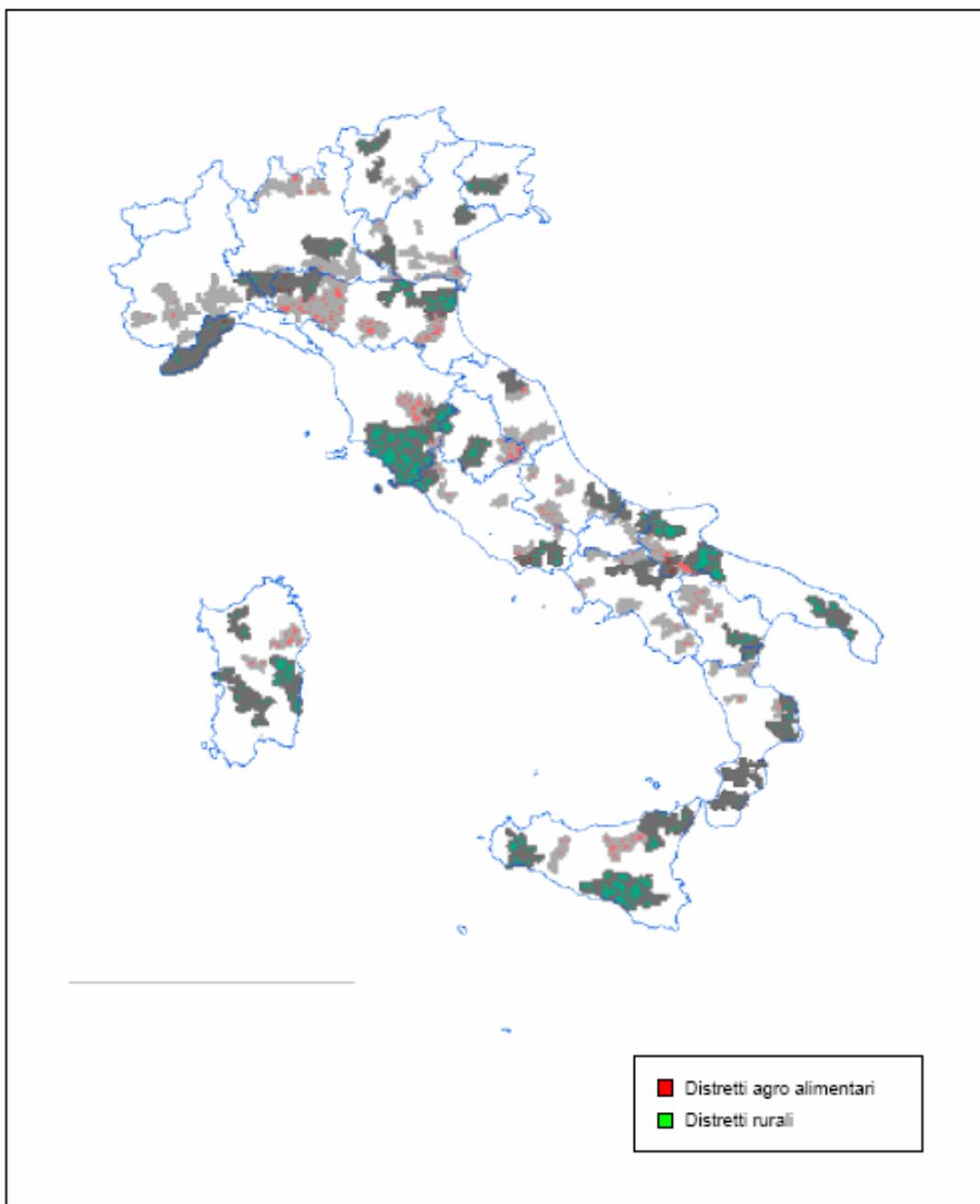
Le stesse aree sono state riportate nei quadri regionali in considerazione del fatto che tale strumento vuole essere di supporto alle Regioni nella fase di programmazione economica del territorio. Ad esclusione della Val d'Aosta, tutte le Regioni presentano entrambe le tipologie distrettuali che, in alcuni casi, si sovrappongono in relazione all'elevata integrazione delle attività presenti sul territorio.



**Figura 5.6 - Mappa di sintesi dei Distretti Rurali**



**Figura 5.7 - Mappa di sintesi dei Distretti Agroalimentari di qualità**



**Figura 5.8** - *Mappa di sintesi dei distretti rurali e agroalimentari di qualità*

**Fonte:** *Istituto Tagliacarne*

Tabella 5.1 - Quadro di sintesi della distrettualità rurale

REGIONI	DISTRETTI	PROVINCE INTEGREGGATE	DISTRETTI INTERREGIONALI
Piemonte	1	1	1
Valle d'Aosta	-	-	-
Lombardia	2	4	1
Trentino Alto Adige	2	2	-
Veneto	2	2	-
Friuli Venezia Giulia	1	2	-
Liguria	1	2	-
Emilia Romagna	2	4	1
Toscana	1	3	1
Umbria	2	2	1
Marche	1	2	-
Lazio	2	3	1
Abruzzo	1	1	-
Molise	1	1	1
Campania	1	3	1
Puglia	4	5	2
Basilicata	1	2	1
Calabria	4	5	1
Sicilia	3	8	-
Sardegna	3	3	-
<b>TOTALE</b>	<b>35</b>	<b>55</b>	<b>6</b>

207

Tabella 5.2 - Quadro di sintesi della distrettualità agroalimentare di qualità

REGIONI	DISTRETTI	PROVINCE INTEGREGGATE	DISTRETTI INTERREGIONALI
Piemonte	4	4	2
Valle d'Aosta	-	-	-
Lombardia	4	5	1
Trentino Alto Adige	2	2	-
Veneto	5	6	-
Friuli Venezia Giulia	1	1	-
Liguria	3	2	1
Emilia Romagna	3	6	1
Toscana	1	2	-
Umbria	1	1	1
Marche	2	3	1
Lazio	5	5	1
Abruzzo	5	4	1
Molise	1	1	-
Campania	6	5	1
Puglia	1	1	-
Basilicata	1	1	-
Calabria	5	3	-
Sicilia	3	8	-
Sardegna	2	3	-
<b>TOTALE</b>	<b>55</b>	<b>63</b>	<b>5</b>

208

<sup>207</sup> **Oltrepò Pavese** (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna), **Maremma** (Toscana, Umbria, Lazio), **Vastese** (Abruzzo, Molise), **Daunia** (Puglia, Molise), **Sannio** (Campania, Puglia), **Lucano-Calabro** (Basilicata, Calabria).

<sup>208</sup> **Piemontese-Ligure** (Piemonte, Liguria), **Lombardo-Emiliano** (Lombardia, Emilia Romagna), **Umbro-Marchigiano** (Umbria, Marche), **Aprutino-Laziale** (Abruzzo, Lazio), **Sannio-Daunia** (Campania, Puglia).

Per una prima verifica di quanto emerso nella suddetta ricerca, nelle graduatorie che seguono sono riportanti rispettivamente l'incidenza del Pil agricolo sul totale, la Produzione Totale Lorda ed il peso delle imprese agroalimentari sul totale del tessuto imprenditoriale. Emerge in via generale che i sistemi economici provinciali presenti nelle prime posizioni sono "sedi" di distretti rurali o agroalimentari.

Dalla Tabella 5.3 è possibile avere un quadro sintetico della graduatoria delle province italiane per incidenza percentuale della ricchezza agricola rispetto al Pil totale. Da una prima analisi, emerge che le province con un'incidenza maggiore rispetto alla media italiana sono 66, a dimostrazione che i sistemi agricoli e rurali hanno un'importanza notevole nella determinazione dei modelli di sviluppo locale. Nelle primissime posizioni, è possibile trovare alcune province del Mezzogiorno ma, ad un esame più approfondito, si nota come anche molte province del Centro - Nord si inseriscono nella prima metà della classifica.

La graduatoria fornisce un'utile e propedeutica indicazione per l'individuazione dei distretti rurali, anche se le risultanze che emergono dalla tabella non possono essere considerate esaustive. La prima considerazione da fare è che quasi tutte le province del Mezzogiorno mostrano un'incidenza del Pil agricolo superiore alla media nazionale; tuttavia, ciò non condiziona la strategia di individuazione dei distretti rurali poiché, come precedentemente affermato, in molte realtà delle altre Macroripartizioni italiane è possibile rilevare un considerevole peso dell'agricoltura e perché, come verrà specificato in seguito, la presente metodologia si basa sull'individuazione di soglie regionali costruite appositamente per soddisfare i dettami del Decreto e per annullare "l'effetto Mezzogiorno", ovvero quell'effetto che, a causa di uno sviluppo industriale storicamente più modesto nel Sud, pone in risalto le relative province.

Differentemente, dalla Tabella 5.4, è possibile notare che, nel caso della Produzione Totale Lorda, "l'effetto Mezzogiorno" descritto in precedenza, è più contenuto, infatti, ai primi posti si trovano province del Nord, mentre le province del Sud si distribuiscono equamente in tutta la graduatoria.

Dalla graduatoria riportata in Tabella 5.5, che indica il peso delle imprese del settore agroalimentare sul totale della struttura imprenditoriale, è possibile far emergere le economie locali che registrano una considerevole incidenza della filiera alimentare. Deve essere sottolineato che in tale graduatoria pesa notevolmente il settore agricolo con un numero molto elevato di imprese, nella maggioranza dei casi, unità individuali. In questo caso, si distinguono le aree provinciali dove l'importanza del settore agroalimentare ha una notevole incidenza nella definizione del modello di sviluppo delle economie locali.

**Tabella 5.3** - *Graduatoria delle Province per incidenza PIL agricolo sul totale della ricchezza prodotta (2002)*

Pos.	Province	%	Pos.	Province	%
1	Oristano	10,47	53	Trento	3,28
2	Foggia	9,93	54	Parma	3,27
3	Ragusa	9,60	55	Brescia	3,21
4	Cremona	8,06	56	Ascoli Piceno	3,16
5	Mantova	7,78	57	Isernia	3,11
6	Matera	7,56	58	Perugia	3,05
7	Viterbo	7,24	59	Lecce	3,05
8	Benevento	7,14	60	Alessandria	2,95
9	Enna	6,88	61	Macerata	2,95
10	Ferrara	6,72	62	Pescara	2,82
11	Vibo Valentia	6,57	63	Savona	2,82
12	Rovigo	6,56	64	Modena	2,74
13	Grosseto	6,33	65	Messina	2,70
14	Catanzaro	6,23	66	Pordenone	2,68
15	Imperia	5,95	67	Catania	2,56
16	Trapani	5,85	68	Sondrio	2,50
17	Caserta	5,79	69	La Spezia	2,49
18	Crotone	5,77	70	Terni	2,35
19	Taranto	5,63	71	Padova	2,35
20	Latina	5,44	72	Venezia	2,28
21	Reggio Calabria	5,41	73	Treviso	2,22
22	Caltanissetta	5,40	74	Rimini	2,21
23	Lodi	5,35	75	Palermo	2,21
24	Nuoro	5,29	76	Gorizia	2,17
25	Agrigento	5,29	77	Ancona	2,08
26	Pistoia	5,25	78	Vicenza	2,04
27	Cuneo	5,12	79	Novara	2,03
28	Piacenza	5,07	80	Pesaro e Urbino	2,03
29	Salerno	5,03	81	Frosinone	2,01
30	Brindisi	5,03	82	Pisa	1,92
31	Rieti	4,81	83	Arezzo	1,90
32	Cosenza	4,79	84	Bologna	1,87
33	Vercelli	4,76	85	Napoli	1,57
34	Chieti	4,75	86	Livorno	1,53
35	Ravenna	4,49	87	Bergamo	1,39
36	Forlì	4,47	88	Aosta	1,28
37	Siracusa	4,46	89	Lucca	1,08
38	Verona	4,40	90	Belluno	0,98
39	Avellino	4,35	91	Massa Carrara	0,97
40	Asti	4,32	92	Trieste	0,81
41	Teramo	4,24	93	Biella	0,81
42	Campobasso	4,23	94	Como	0,79
43	Pavia	4,15	95	Firenze	0,76
44	Bari	4,07	96	Torino	0,69
45	Siena	3,93	97	Roma	0,57
46	L'Aquila	3,93	98	Lecco	0,46
47	Sassari	3,92	99	Verbania	0,44
48	Udine	3,49	100	Genova	0,43
49	Potenza	3,46	101	Varese	0,35
50	Cagliari	3,38	102	Prato	0,32
51	Bolzano	3,35	103	Milano	0,28
52	Reggio Emilia	3,32		<b>ITALIA</b>	<b>2,62</b>

Fonte: Istituto Tagliacarne

**Tabella 5.4** - *Graduatoria delle Province secondo l'incidenza percentuale sul totale della produzione Lorda Totale (2002)*

Pos.	Province	Incidenza	Pos.	Province	Incidenza
1	Verona	3,20	53	Avellino	0,81
2	Brescia	3,20	54	Ascoli Piceno	0,81
3	Cuneo	2,91	55	Messina	0,78
4	Mantova	2,76	56	Trapani	0,77
5	Bari	2,56	57	Oristano	0,76
6	Cremona	2,32	58	Potenza	0,74
7	Foggia	2,28	59	Siracusa	0,74
8	Salerno	2,25	60	Matera	0,73
9	Caserta	1,88	61	Imperia	0,71
10	Roma	1,72	62	Siena	0,71
11	Modena	1,71	63	Macerata	0,68
12	Latina	1,62	64	Nuoro	0,68
13	Padova	1,61	65	Asti	0,67
14	Bologna	1,60	66	Ancona	0,67
15	Napoli	1,57	67	Teramo	0,65
16	Torino	1,57	68	Campobasso	0,64
17	Treviso	1,54	69	La Spezia	0,63
18	Ferrara	1,52	70	Vercelli	0,63
19	Bolzano	1,52	71	Novara	0,60
20	Vicenza	1,51	72	Pordenone	0,58
21	Reggio Emilia	1,48	73	Firenze	0,58
22	Pavia	1,45	74	Frosinone	0,56
23	Perugia	1,43	75	Caltanissetta	0,54
24	Forlì	1,40	76	Pisa	0,51
25	Cosenza	1,37	77	Pesaro e Urbino	0,51
26	Ragusa	1,33	78	Enna	0,46
27	Parma	1,30	79	Savona	0,46
28	Udine	1,27	80	Pescara	0,45
29	Taranto	1,24	81	Vibo Valentia	0,44
30	Venezia	1,22	82	Arezzo	0,43
31	Reggio Calabria	1,21	83	Rimini	0,40
32	Bergamo	1,17	84	Rieti	0,39
33	Milano	1,15	85	Terni	0,37
34	Cagliari	1,14	86	Crotone	0,37
35	Viterbo	1,13	87	Sondrio	0,32
36	Trento	1,12	88	Como	0,30
37	Ravenna	1,12	89	Livorno	0,29
38	Catania	1,07	90	Lucca	0,25
39	Piacenza	1,06	91	Varese	0,23
40	Palermo	1,02	92	Gorizia	0,22
41	Chieti	1,01	93	L'Aquila	0,22
42	Rovigo	1,00	94	Isernia	0,20
43	Sassari	0,99	95	Genova	0,20
44	Alessandria	0,97	96	Belluno	0,19
45	Catanzaro	0,96	97	Biella	0,14
46	Lodi	0,89	98	Aosta	0,14
47	Lecce	0,89	99	Massa Carrara	0,12
48	Benevento	0,84	100	Lecco	0,11
49	Agrigento	0,84	101	Verbania	0,06
50	Grosseto	0,84	102	Trieste	0,06
51	Pistoia	0,84	103	Prato	0,06
52	Brindisi	0,82		<b>ITALIA</b>	<b>100,00</b>

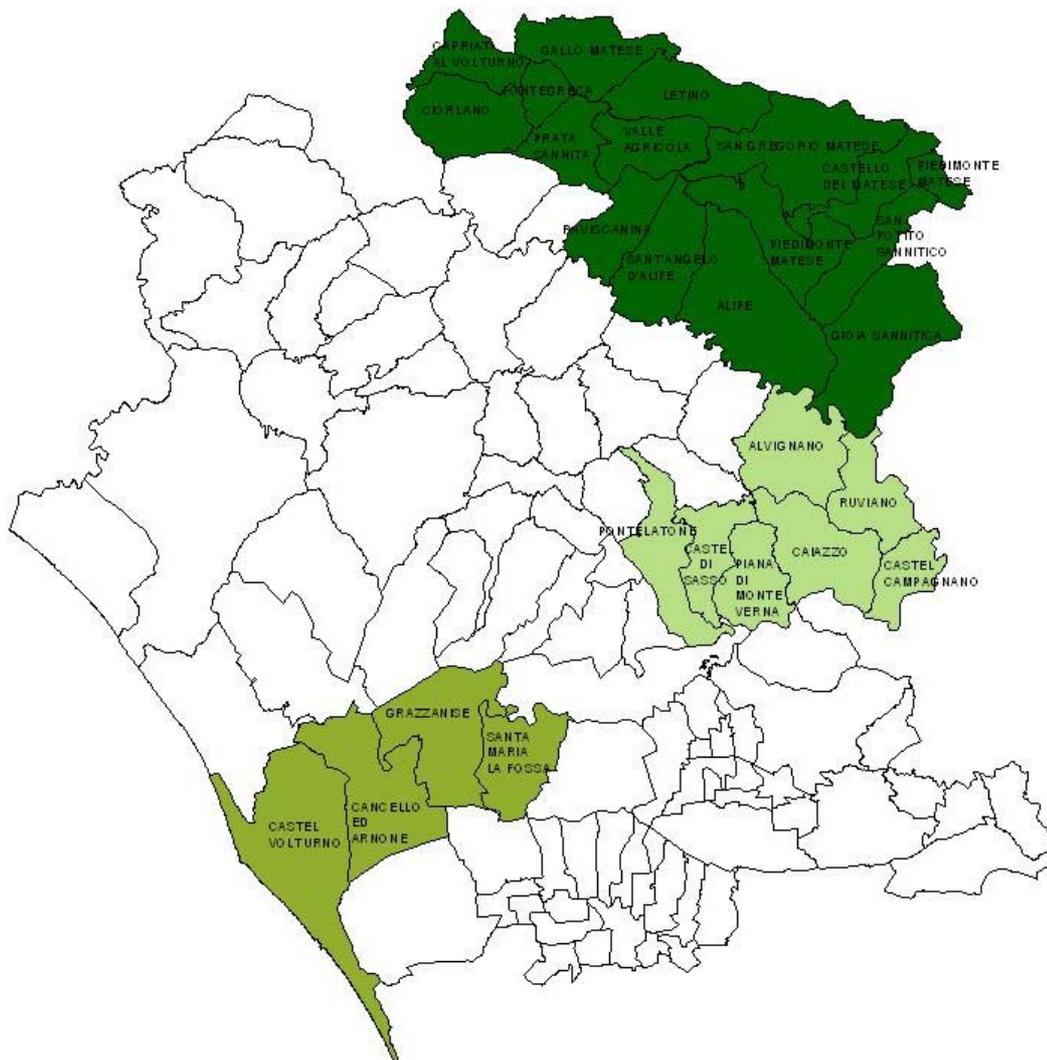
Fonte: Istituto Tagliacarne

**Tabella 5.5 - Graduatoria delle Province italiane per incidenza delle imprese del settore dell'agroalimentare (agricoltura e industria alimentare) in Italia (2002)**

Pos.	Province	Incidenza	Pos.	Province	Incidenza
1	Benevento	47,30	53	L'Aquila	22,80
2	Campobasso	45,30	54	Cagliari	22,70
3	Foggia	43,50	55	Terni	22,60
4	Matera	43,40	56	Caserta	22,50
5	Chieti	42,40	57	Lecce	22,40
6	Viterbo	41,90	58	Cosenza	22,00
7	Trapani	41,30	59	Ancona	21,90
8	Agrigento	40,50	60	Cremona	20,80
9	Asti	39,40	61	Pavia	20,80
10	Oristano	39,10	62	Parma	20,40
11	Cuneo	39,10	63	Ferrara	20,20
12	Grosseto	38,10	64	Reggio Calabria	20,10
13	Potenza	37,50	65	Pesaro e Urbino	19,90
14	Enna	37,20	66	Aosta	19,90
15	Ragusa	36,70	67	Vicenza	19,70
16	Brindisi	36,10	68	Reggio Emilia	19,20
17	Avellino	36,00	69	Pescara	19,10
18	Nuoro	35,00	70	Venezia	18,00
19	Bolzano	32,10	71	Palermo	17,90
20	Taranto	31,90	72	Modena	17,50
21	Isernia	31,50	73	Savona	17,30
22	Rieti	30,30	74	Vicenza	16,60
23	Macerata	29,90	75	Messina	16,50
24	Crotone	29,70	76	Catanzaro	15,70
25	Caltanissetta	29,20	77	Gorizia	15,40
26	Rovigo	29,20	78	Bologna	15,00
27	Trento	29,00	79	Belluno	15,00
28	Alessandria	28,90	80	Pistoia	14,10
29	Pordenone	28,60	81	Pisa	13,30
30	Siracusa	28,60	82	Brescia	12,70
31	Ragusa	28,20	83	Livorno	11,90
32	Mantova	27,40	84	Lodi	11,40
33	Latina	26,90	85	Ravenna	10,80
34	Ferrara	26,90	86	Lucca	10,40
35	Imperia	26,20	87	Novara	10,40
36	Ascoli Piceno	25,30	88	Biella	9,10
37	Udine	25,20	89	Messina	8,80
38	Forlì	25,20	90	Torino	8,50
39	Bari	25,10	91	La Spezia	8,10
40	Sondrio	25,10	92	Bergamo	8,00
41	Piacenza	24,80	93	Verbania	8,00
42	Perugia	24,60	94	Firenze	7,90
43	Salerno	24,60	95	Napoli	7,60
44	Treviso	24,50	96	Como	6,30
45	Verona	23,80	97	Lecce	6,30
46	Sassari	23,60	98	Genova	6,00
47	Teramo	23,60	99	Roma	5,30
48	Catania	23,60	100	Varese	4,40
49	Padova	23,30	101	Trieste	4,30
50	Arezzo	23,30	102	Prato	2,90
51	Siena	23,10	103	Milano	2,20
52	Vibo Valentia	22,90		<b>ITALIA</b>	<b>19,00</b>

Fonte: Istituto Tagliacarne

## CAPITOLO VI - Il Distretto Rurale della Provincia di Caserta



## 1. RICOSTRUZIONE DEL QUADRO CONOSCITIVO E DELLE VARIABILI DI CONTESTO

### 1.1 Il quadro di riferimento territoriale e ambientale

#### ***L'ambito di intervento***

La Provincia di Caserta si colloca tra le aree più densamente popolate d'Italia e d'Europa, ma anche tra le più squilibrate in termini di distribuzione territoriale sia della popolazione che delle strutture funzionali connesse.

La superficie complessiva della Provincia è pari a 2.639,38 kmq, ossia circa il 19,4% del totale della Regione. La popolazione residente, secondo gli ultimi dati Istat, è 852.872 unità e rappresenta il 15% del totale regionale. La densità media è dunque pari a 748,25 ab/kmq, contro un valore medio regionale di 689,2 ab/kmq. Nei Comuni della Provincia la densità varia da un minimo di 18,80 ab/kmq del Comune di Ciorlano ad una massimo di 6.113,3 ab/kmq del Comune di Aversa.

I Comuni della Provincia sono:

1. Ailano, Alife, Alvignano, Arienzo, Aversa, Baia e Latina, Bellona, Caianello, Caiazzo, Calvi Risorta, Camigliano, Cancellino ed Arnone, Capodrise, Capriati a Volturno, Capua, Carinaro, Carinola, Casagiove, Casal di Principe, Casaluce, Casapesenna, Casapulla, Caserta, Castel Campagnano, Castel di Sasso, Castel Morrone, Castel Volturno, Castello del Matese, Cellole, Cervino, Cesa, Ciorlano, Conca della Campania, Curti, Dragoni, Falciano del Massico, Fontegreca, Francolise, Frignano, Gallo Matese, Galluccio, Giano Vetusto, Gioia Sannitica, Grazzanise, Gricignano di Aversa, Letino, Liberi, Lusciano, Macerata Campania, Maddaloni, Marcianise, Marzano Appio, Mignano Monte Lungo, Mondragone, Orta di Atella, Parete, Pastorano, Piana di Monte Verna, Piedimonte Matese, Pietramelara, Pietravairano, Pignataro Maggiore, Pontelatone, Portico di Caserta, Prata Sannita, Pratella, Presenzano, Raviscanina, Recale, Riardo, Rocca d'Evandro, Roccamonfina, Roccaromana, Rocchetta e Croce, Ruviano, San Cipriano d'Aversa, San Felice a Cancellino, San Gregorio Matese, San Marcellino, San Marco Evangelista, San Nicola la Strada, San Pietro Infine, San Potito Sannitico, San Prisco, San Tammaro, Santa Maria a Vico, Santa Maria Capua Vetere, Santa Maria la Fossa, Sant'Angelo d'Alife, Sant'Arpino, Sessa Aurunca, Sparanise, Succivo, Teano, Teverola, Tora e Piccilli, Trentola Ducenta, Vairano Patenora, Valle Agricola, Valle di Maddaloni, Villa di Briano, Villa Literno, Vitulazio.

Ai sensi della Proposta di Piano Territoriale Regionale e del Preliminare del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale il territorio della Provincia di Caserta risulta suddiviso nei seguenti Sistemi Territoriali di Sviluppo (cfr. Figura 6.1):

#### ➤ ***STS Sistema Urbano Caserta e Antica Capua***

Il sistema coincide con l'ambito Area casertana o Conurbazione della città di Caserta, individuato dal Preliminare del PTCP (e nel PSSE, ad eccezione del Comune di San Felice a Cancellino). Comprende i Comuni di: Arienzo, Capodrise, Capua, Casagiove, Casapulla, Caserta, Castel Morrone, Cervino, Curti, Macerata Campania, Maddaloni, Marcianise, Portico di Caserta, Recale, San Felice a

Cancello, San Marco Evangelista, San Nicola la Strada, San Prisco, Santa Maria a Vico, Santa Maria Capua Vetere, San Tammaro, Valle di Maddaloni.

➤ **STS Sistema Aversano**

Il sistema coincide con l'ambito *Conurbazione aversana* individuato dal PSSE. Comprende i Comuni di: Aversa, Carinaro, Casal di Principe, Casaluce, Casapesenna, Cesa, Frignano, Gricignano di Aversa, Lusciano, Orta di Atella, Parete, San Cipriano d'Aversa, San Marcellino, Sant'Arpino, Succivo, Teverola, Trentola-Ducenta, Villa di Briano, Villa Literno.

➤ **STS Litorale Domitio**

Il sistema coincide con l'ambito *Litorale Domitio (Area costiera)* individuato dal PSSE. E', in parte, compreso nel Parco di Roccamonfina, il cui ambito andrebbe allargato, secondo la proposta del PTR, includendovi le zone contigue. Comprende i Comuni di: Castel Volturno, Cellole, Mondragone, Sessa Aurunca.

➤ **STS Pianura Interna Casertana**

Il sistema coincide con l'ambito Pianura da Capua a Monte Massico come denominato nel Preliminare. Comprende i Comuni di: Bellona, Calvi Risorta, Camigliano, Cancellò e Arnone, Carinola, Falciano del Massico, Francolise, Grazzanise, Pastorano, Pignataro Maggiore, Santa Maria la Fossa, Sparanise, Vitulazio.

➤ **STS Monte Maggiore**

Il sistema comprende i Comuni di: Alvignano, Baia e Latina, Caiazzo, Castel Campagnano, Castel di Sasso, Dragoni, Formicola, Giano Vetusto, Liberi, Piana di Monte Verna, Pietramelara, Pietravairano, Pontelatone, Riardo, Roccaromana, Rocchetta e Croce, Ruviano, Vairano Patenora.

➤ **STS Monte Santa Croce**

Il sistema coincide con l'ambito Roccamonfina, individuato dal PSSE. Comprende i Comuni di: Caianello, Conca della Campania, Galluccio, Marzano Appio, Mignano Monte Lungo, Presenzano, Rocca d'Evandro, Roccamonfina, San Pietro Infine, Teano e Tora e Piccilli fanno parte storicamente del territorio d'influenza dell'Abazia di Montecassino.

➤ **STS Matese**

Il sistema Comprende i Comuni di: Ailano, Alife, Capriati al Volturno, Castello del Matese, Ciorlano, Fontegreca, Gallo Matese, Gioia Sannitica, Letino, Piedimonte Matese, Prata Sannita, Pratella, Raviscanina, San Gregorio Matese, San Potito Sannitico, Sant'Angelo d'Alife, Valle Agricola.

***I caratteri geografici, morfologici, idrografici e naturalistico-ambientali del territorio***

La Provincia si sviluppa a partire dalle alture del Matese e attraverso la vasta pianura Campana, giunge al lungo litorale Domitiano. Di conseguenza, la Provincia di Caserta –nota come “Terra di Lavoro” – racchiude tutti i caratteri geomorfologici della Regione.

Con tre Comunità Montane, due Parchi Regionali, tre Riserve Naturali e 25 siti di Interesse Comunitario (cfr. Figura 6.2), Terra di Lavoro si propone come territorio suddivisibile in tre aree principali: Alto, Medio e Basso Casertano.

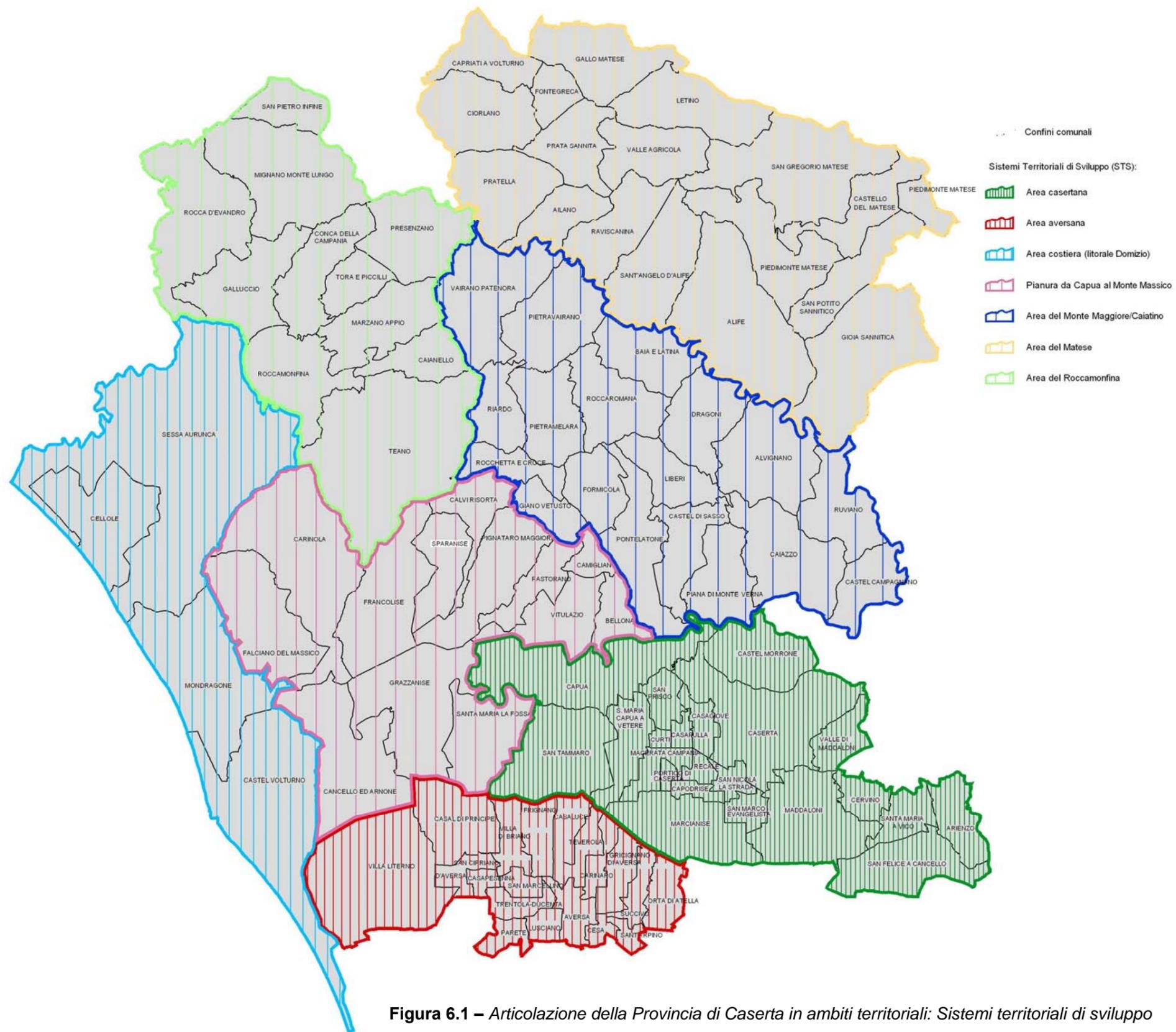


Figura 6.1 – Articolazione della Provincia di Caserta in ambiti territoriali: Sistemi territoriali di sviluppo

L'orografia può essere sinteticamente descritta facendo riferimento a **due distinte catene montuose**:

➤ **la prima**, nella zona nord della Provincia, è costituita da una serie di rilievi ravvicinati tra loro, formanti il Massiccio del Matese: i Monti Favaracchi (1219m s.l.m.), Ianara (1575m s.l.m.), Pranzaturo (1382m s.l.m.) e Màio (1302m s.l.m.), a sud dalla vetta più alta del Matese. Il Monte Miletto (2050m s.l.m.) confina invece con la Regione Molise. Ad est il contatto di questa prima catena montuosa con le pianure sottostanti di Alife e Allignano determina la linea di confine con la Provincia di Benevento. A ovest, invece, verso la Regione Lazio, la linea di confine si addentra nel territorio laziale, seguendo il fiume Liri, fino ad arrivare allo sbocco sul Tirreno;

➤ **la seconda** catena può essere denominata dei Monti Maggiore–Maculo, essendo completamente contenuta nella parte centrale della Provincia. Si allunga in direzione Nord ovest-Sud est ed è caratterizzata dalle cime del Monte Maggiore (1037m. s.l.m.) e Monte Maculo (507m. s.l.m.).

Inoltre, nella piana di Riardo si erge il grande complesso vulcanico del Roccamonfina, ormai inattivo, con la vetta più alta del Monte S.Croce (1006m. s.l.m.), di grande suggestione ambientale e geologica.

A sud il territorio si presenta, infine, completamente pianeggiante e confinante con la Provincia di Napoli.

Nel complesso, il territorio della Provincia di Caserta presenta grandi qualità ambientali e naturalistiche, con un paesaggio molto vario, mai monotono e caratterizzato da una varietà di forme che vanno dai colli agli aspri rilievi, con aree vallive svasate ed impervie, solcate da fiumi e piccoli torrenti ricchi di acque.

Nelle zone collinari e montane si possono osservare rifugi di pastori e recinti per gli animali, in pietra a sacco e mimetizzati nell'ambiente naturale nonché un articolato reticolo di sentieri, storicamente importanti. Il sistema stradale, talvolta inadeguato anche a livello di manutenzione, è costituito da una fitta ragnatela di strade rurali, generate dalla necessità di vincere la tormentata orografia, che non contrasta, tuttavia, con il territorio, ma vi si inserisce in modo gradevole. Il suo percorso porta facilmente ad incontrare trattorie, chiese, casolari, castelli, frantoi, vecchie fontane, campanili e palazzi ducali. Ad alta quota si ritrovano interessanti grotte, gole e rupi naturali, frequentemente nascoste da boschi di roverella, cerro e faggi.

Nelle zone collinari vi sono invece boschi con vegetazione caratteristica formata da roverella, cerro, castagno, olmo, sambuco, biancospino e un sottobosco anch'esso molto ricco, soprattutto di funghi ed asparagi selvatici. La presenza di un habitat naturale, in alcuni casi incontaminato, permette qui l'esistenza di numerose specie di animali. Sui monti delle aree interne è così possibile incontrare il falco pellegrino, la poiana, il lodolaio, il nibbio e passaggi di specie migratorie.

Nelle zone vallive e di pianura, infine, si rinvengono i centri urbani più sviluppati, con centinaia di attività industriali e di servizi. L'espansione edilizia degli ultimi decenni e, soprattutto, gli interventi nel settore produttivo ed infrastrutturale hanno modificato profondamente gli aspetti naturalistici di tali zone, con nuove aree industriali e di residenza.

Il territorio della Provincia, per la presenza di un sistema idrografico molto evoluto, da sempre importante via di comunicazione tra l'entroterra e la costa, può essere letto comunque come un'unica entità geografico-politica, all'interno della quale vari sono i fattori di carattere culturale e storico-economico che ne accomunano le diverse parti.

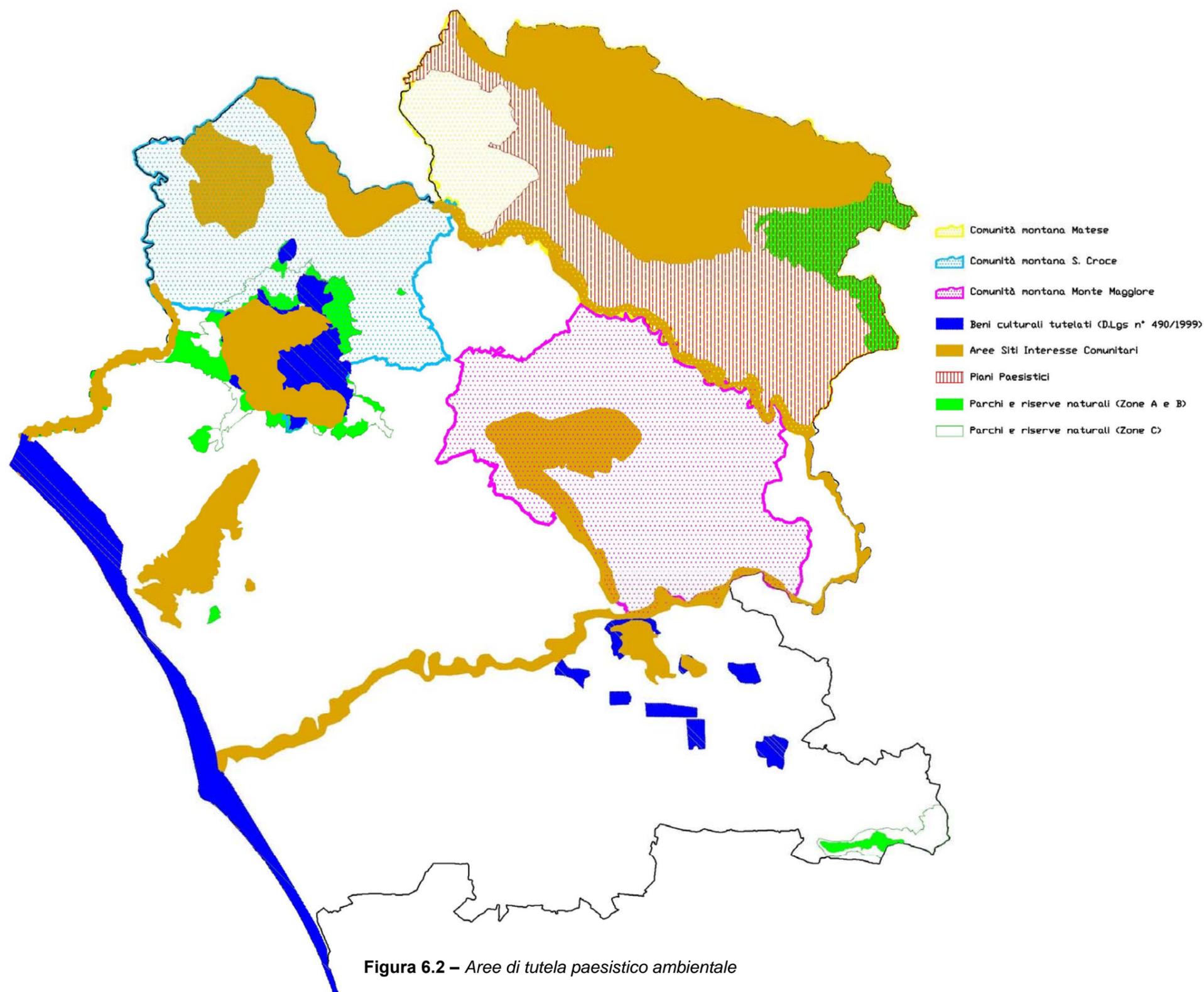


Figura 6.2 – Aree di tutela paesistico ambientale

### La dotazione di imprese e servizi

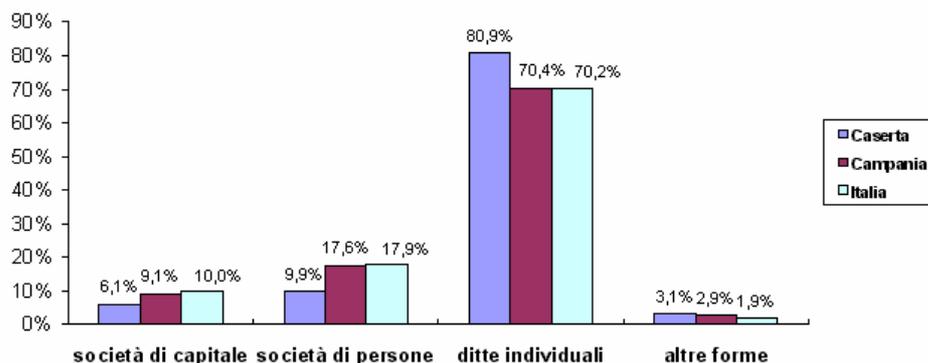
Rispetto alla competitività del tessuto produttivo locale, la Provincia di Caserta si colloca in 29° posizione, mostrando un livello di competitività medio alta.

La realtà imprenditoriale della Provincia è caratterizzata, soprattutto, da un sistema di piccole e piccolissime imprese, a carattere padronale e a conduzione familiare, che difficilmente riescono a coagulare le forze produttive in modo da portare l'attività della produzione a dei livelli di ottimalità.

Secondo i dati ISTAT, il numero di addetti per Unità Locali è pari a Caserta a 3,7 contro il 2,1 registrato in Italia.

Nel terzo Trimestre 2000 risultavano iscritte nel registro della Camera di Commercio di Caserta 72.229 imprese; quelle attive erano 61.885 di cui il 25,9% operanti nel settore dell'agricoltura e della pesca, il 24,1% nell'industria (comprese le imprese di costruzioni), il 31,3% nel commercio e il restante 18,7% negli altri servizi.

Come si vede dal grafico di seguito riportato (cfr. figura 6.3), la percentuale di imprese attive costituite sotto forma di società di capitale è inferiore alla media regionale (Caserta = 6,1%; Campania = 9,1%) e più bassa di 3,9 punti rispetto alla media nazionale; nella Provincia, si rileva una netta prevalenza di imprese elementari, a basso livello di capitalizzazione.



**Figura 6.3 - Composizione imprese attive per forma giuridica (III Trimestre 2000)**

**Fonte:** Elaborazione Istituto Tagliacarne su dati Infocamere - Movimprese

In particolare, la struttura produttiva casertana mostra un'incidenza delle ditte individuali ampiamente al di sopra della media regionale e nazionale (Caserta=80,1%; Campania=70,4%; Italia=70,2%), espressione di un sistema economico tradizionalmente incentrato sull'agricoltura e sulle attività artigianali e commerciali.

Negli ultimi decenni la struttura produttiva della Provincia di Caserta si è andata progressivamente modificando con il passaggio dall'originaria configurazione quasi esclusivamente agricola ad un più moderno ed accentuato sviluppo del settore industriale e del terziario. In particolare, l'incidenza percentuale sul Pil del comparto industriale è superiore rispetto alla media del

Mezzogiorno, configurando ritmi di industrializzazione che si avvicinano al valor medio nazionale.

L'industria casertana si è andata sviluppando in maniera organica sul territorio provinciale solo a partire dagli anni '70, anni in cui si assistette al "boom economico", determinato, essenzialmente, dall'insediamento della grande impresa esogena, che però manifesta i primi segnali di crisi già a partire dagli anni '80. Negli ultimi venti anni, dunque, il sistema produttivo della Provincia di Caserta ha fortemente risentito del processo di deindustrializzazione che ha coinvolto l'industria di Stato del Mezzogiorno, con ricadute dirette sull'occupazione e sull'economia locale.

In questi ultimi decenni, accanto all'industria serica –che affonda le sue radici nella geniale intuizione dei Borboni di costituire la "Reale Colonia di S. Leucio"– si sono andate attuando in Provincia tutta una serie di iniziative produttive che hanno finito con il realizzare poli specialistici ben definiti.

E così, accanto al tradizionale polo serico di S.Leucio, peraltro limitato a livello di tessuto imprenditoriale, si sono avuti i grossi insediamenti nel campo dell'elettronica e della telefonia, della chimica, del metalmeccanico e del tessile-calzaturiero.

Accanto ad alcune grandi imprese, si è andata sviluppando una dinamica ed intraprendente imprenditoria locale che ha finito con il realizzare un sistema di imprese interdipendenti, ma allo stesso tempo capaci di stare sul mercato, di imporre i propri prodotti sia a livello nazionale che internazionale.

Particolarmente rilevante in campo produttivo anche l'industria alimentare, caratterizzata da vari stabilimenti per la produzione di pasta secca e prodotti da forno e da numerosi caseifici.

I prodotti tipici casertani sono i prodotti lattiero-caseari, ed in particolare, la mozzarella di bufala, il vino, il tabacco e le nocciole e le castagne. La mozzarella di bufala, che ha ottenuto la denominazione di Origine Protetta (DOP) nel 1993, è certamente il prodotto tipico per eccellenza della Provincia campana; attualmente Caserta detiene oltre il 64% dei capi di bufalo di tutta l'area DOP, e oltre il 70% del latte di bufala prodotto in Campania proviene dal casertano.

Ventinueve aziende più altre 300 fruitrici del marchio hanno creato il Consorzio di Tutela della Mozzarella di Bufala Campana DOP. La sempre maggiore richiesta del prodotto (la mozzarella è esportata principalmente nell'UE e negli USA) ha fatto sì che i caseifici abbiano dovuto aumentare i capi e automatizzare qualche parte del processo produttivo, evolvendosi verso una sempre maggiore propensione al mercato.

Inoltre, una possibile prospettiva futura di parziale soluzione del problema dello smaltimento della carne di bufalo è costituita dalle speranze poste attorno alla società "Bufalo Beef", il cui compito è quello di allevare, macellare e insaccare i giovani bufali non più in lattazione.

La commercializzazione della carne di bufalo creerà nuova occupazione e un nuovo indotto economico.

Altro prodotto tipico casertano è il vino; il Falerno, l'Asprinio e il Galluccio hanno ottenuto il riconoscimento DOC, ma vi sono anche il Pallagrello, l'Aglianico, la Falanghina, il Casavecchia, il Bianco d'Alife, il Conca Mondragone, il vino dei Campi Flegrei.

Quasi tutte le aziende operanti nel settore sono riunite nel Consorzio dei Vini Tipici della Provincia di Caserta (CON.VI.TI.); all'interno del consorzio vi sono aziende vinicole, che acquistano il vino e lo imbottigliano, e aziende vitivinicole che lo producono e lo trasformano.

Tradizionale è anche la coltivazione del tabacco localizzata soprattutto nell'area che gravita su Marcianise; in Campania, Regione leader nella produzione di tabacco, ne vengono prodotte tre varietà: l'Havana, il Kentucky e il Burley che è senza dubbio il tabacco più pregiato.

Anche in questo settore la Comunità Europea fissa delle quote di produzione in percentuale della terra posseduta; ai trasformatori, inoltre, viene erogato un contributo da parte dell'UE, che viene trasferito ai produttori.

Notevole è anche la coltivazione ortofrutticola: si pensi ai pomodori di Villa Literno e alla produzione di pesche e mele.

In costante aumento anche la cosiddetta "coltura forzata" (come, ad esempio, la fragola, coltivata oggi prevalentemente in serra) ed in netta espansione la floricoltura.

Guardando al settore industriale vediamo come nella zona di Marcianise ed Aversa Nord vi sia una significativa presenza industriale. Nella zona del casertano (che include i Comuni di Arienzo, Capodrise, Capua, Casagiove, Casapulla, Caserta, Castel Morrone, Cervino, Curti, Macerata Campania, Maddaloni, Marcianise, Portico di Caserta, Recale, San Felice a Canello, San Marco Evangelista, San Nicola la Strada, San Prisco, Santa Maria a Vico, Santa Maria C.V., San Tammaro, Valle di Maddaloni) si possono trovare realtà aziendali di dimensione medio-grande, come ad esempio la multinazionale Sniberg, la 3M, la Merloni, la Alcatel, ecc.

All'interno di questo settore il ruolo prioritario è affidato al settore delle costruzioni seguito dalle attività manifatturiere.

Al settore edile, traino dell'economia provinciale, ma che sta attraversando in questi ultimi anni una crisi collegata a quella delle costruzioni, è legata l'attività della fabbricazione del cemento, calce e gesso, realizzata soprattutto nei Comuni di San Felice a Canello, Castel Campagnano, tra Pontelatone, Camigliano e Pignataro Maggiore, e ad Ailano.

Il settore manifatturiero, invece, è certamente l'attività industriale più diffusa nella Provincia; particolarmente sviluppati sono il settore:

- della trasformazione dei prodotti agroalimentari;
- tessile-calzaturiero;
- metalmeccanico (auto, mezzi di trasporto, elettronica e meccanica).

Nel settore agroalimentare, di cui abbiamo già parlato in precedenza, merita menzione anche la produzione di acque minerali realizzata nel Comune di Roccamonfina, vulcano spento in cui vi è la presenza di sorgenti termali.

Tra Aversa e l'hinterland napoletano, si situa il polo del tessile e calzaturiero; in quest'area produttiva a cavallo tra le Province di Napoli e Caserta, dotata di un tessuto di piccole imprese, in prevalenza laboratori familiari a impronta artigiana specializzati in lavorazioni per conto terzi, queste aziende stanno cercando, anche attraverso alcuni consorzi, di evidenziare le proprie potenzialità, al fine di vedere riconosciuta al polo la qualifica del distretto industriale.

Attualmente nella Provincia è presente e funzionante il Consorzio delle Sete di S. Leucio, mentre sono in fase di costituzione il Consorzio UNICA (legato alle calzature) e il Consorzio Impreco (legato al tessile).

L'idea del consorziarsi nasce, evidentemente, dalla crescente consapevolezza che solo attraverso queste forme di associazionismo, è possibile, per le piccole e medie imprese operanti nel settore, riuscire a proiettarsi sui mercati extraprovinciali, inserirsi cioè nei circuiti di commercializzazione internazionale in forma diretta.

Nel comparto serico, la produzione viene destinata a pochi grossi editor che acquistano il prodotto finito e lo rivendono con la loro firma e con un ricarico di prezzo; per le aziende di S. Leucio, fornire in questo modo il prodotto è comunque uno svantaggio, in quanto non sono presenti sul mercato finale.

Per quanto concerne poi il settore tessile, questo deve fare i conti con la forte concorrenza proveniente dai paesi in via di sviluppo, che offrono prodotti in buon rapporto qualità-prezzo.

È evidente dunque che per sviluppare questo settore - che si caratterizza per la forte polverizzazione e la ridotta dimensione delle imprese che vi operano - sarà necessario aggregare l'offerta delle imprese e produrre in una ottica di filiera.

Grande impulso allo sviluppo di tale settore potrebbe derivare dalla presenza della Olimpias Spa, azienda appartenente al gruppo Benetton.

Di recente è stato firmato il contratto di programma Benetton annunciato da tempo, secondo il quale la società Olimpias investirà in totale 50 miliardi; il gruppo veneto potenzierà lo stabilimento esistente a Pignataro Maggiore, dove intende creare un polo tessile del Sud favorendo lo sviluppo di un forte indotto.

Si parla di 3.500 lavoratori indiretti che presterebbero la propria opera per la casa madre. Questo progetto viene valutato positivamente dai sindacati poiché si ritiene che si possa mettere in moto un processo di emersione del lavoro nero.

Il comparto calzaturiero casertano può considerarsi un'espansione delle produzioni napoletane (processo di delocalizzazione in atto nel napoletano); è proprio per questo che la Regione Campania ha identificato il distretto produttivo calzaturiero Aversa-Grumo Nevano, che comprende Comuni del casertano (Aversa, Cesa, Frignano, Lusciano, Orta di Atella, Parete, San Tammaro, San Marcellino, Sant'Irpino, Succivo, Teverola, Trentola-Ducenta) e del napoletano.

Questo comparto, che si caratterizza per la forte componente artigianale, risulta ancora oggi scarsamente automatizzato e si affida ad una forza lavoro altamente qualificata; la concorrenza dei paesi emergenti (in particolare quelli dell'Europa dell'est e asiatici), che dispongono di manodopera a bassissimo costo, costringe gli imprenditori locali ad alzare il target qualitativo delle produzioni in pelle e in cuoio, cercando di caratterizzare il prodotto come *made in Italy*. In questa situazione alcune aziende hanno trovato conveniente interessarsi anche all'aspetto distributivo vendendo direttamente ai destinatari finali del prodotto, altre, invece, hanno preferito delocalizzarsi nei paesi in via di sviluppo.

Nella Provincia di Caserta, al 30 settembre 1999, le società di telecomunicazioni iscritte alla Camera di Commercio risultano 23 (erano 19 nel 1997), il 9,5% di quelle iscritte nella regione Campania (Fonte: InfoCamere).

Una società che dimostra di credere nella Campania come polo d'eccellenza delle tlc è il Gruppo Telital di Trieste. Il Gruppo nella Regione ha mille dipendenti impegnati in diverse iniziative; la controllata Ixtant (che realizza manifattura elettronica per il Gruppo e per altri clienti) ha comprato nel Maggio 1999 la Modiform di Marcianise dal gruppo Olivetti. Poi la controllata Unicom ha rilevato, subentrando anche in un contratto d'area insieme alla Ixtant, lo stabilimento della Texas Instruments ad Aversa, che svilupperà set-top-box e decoder innovativi, oltre ad effettuare contract manufacturing per la Texas; Unicom, inoltre, ha lanciato sempre nella zona il centro ricerche del gruppo.

Altra azienda importante sul territorio è la Italtel; in seguito alla separazione dei suoi due azionisti, Telecom Italia e Siemens, lo stabilimento di Marcianise (dopo la dolorosa ristrutturazione condotta nel corso degli anni) è passato ai

tedeschi mentre l'area di Santa Maria Capua Vetere è "competenza" del ramo italiano. Una presenza storica nel territorio è quella della Alcatel a Maddaloni.

A Caserta, inoltre, opera la Incard, società del gruppo Ipm (leader di impianti e apparecchiature telefoniche), che produce le "smart-card" (le carte intelligenti).

La Incard, società nata nel 1996 con un investimento di circa 50 miliardi e con un contributo statale, è leader nel mondo per la produzione di carte per telefonini Gsm.

Sempre in questo settore, e precisamente nell'area industriale di Marcianise, è presente la Marconi Communications, società che rilancia il proprio impegno nel Mezzogiorno dando via libera, alla fine del 2000, ad un robusto programma d'investimenti, finalizzati al potenziamento delle sue strutture di ricerca e sviluppo, per rafforzare la sua posizione di fornitore di reti di comunicazioni, trasmissione dati e apparati annessi. A beneficiare degli oltre 200 miliardi di investimenti, già in corso, saranno i centri di Marcianise e di Catania, due dei tre capisaldi di Marconi nel Sud (l'altro è quello di Giugliano, in provincia di Napoli).

Sempre a Marcianise, il gruppo Getra, leader in Italia nella produzione dei trasformatori elettrici, investirà 40 miliardi per ampliare lo stabilimento esistente e avviare una nuova attività produttiva: una parte consistente degli investimenti previsti sarà realizzata nella zona del contratto d'area torrese-stabiese. Il business plan dell'azienda prevede la creazione di un polo dei trasformatori elettrici che, nei prossimi tre anni, raggiungerà un fatturato di 120 miliardi circa e creerà 200 nuovi posti di lavoro. Nel 1999 la Getra ha realizzato un fatturato di 47 miliardi con un organico di 100 dipendenti: produce per società elettriche e per grandi insediamenti industriali, per il 50% all'estero. La strategia di espansione messa in atto per i prossimi tre anni punta a costituire un polo industriale dei trasformatori elettrici di dimensioni tali da qualificarsi tra le prime cinque aziende del settore in Europa.

Il piano industriale parte dal potenziamento e ampliamento dell'impianto Getra di Marcianise, dove verranno prodotti trasformatori di grande potenza in alta tensione fino a 500 megawatt; ciò sarà possibile con investimenti per 15 miliardi. La Getra Spa in tre anni, dovrebbe realizzare un incremento di fatturato di 25 miliardi e assumere 50 nuovi dipendenti.

Tra i punti di forza della Provincia, oltre all'esistenza di poli produttivi ad alta specializzazione e competitività, dal dato relativo all'incidenza dei fallimenti dichiarati, sembra emergere un quadro di maggiore robustezza del sistema produttivo casertano rispetto alla media nazionale; ed infatti, nel 1998 sono solo 148 i fallimenti dichiarati nella Provincia (di cui 47 nell'industria, 98 nel commercio e 3 nelle altre attività) e cioè soltanto l'1,1% dei fallimenti dichiarati in Italia. Questo dato, in realtà, potrebbe riflettere il fatto che molto spesso la cessazione dell'attività viene evitata ricorrendo all'immersione nell'economia irregolare.

Altro aspetto positivo, che potrebbe risultare determinante ai fini dello sviluppo occupazionale di tutta l'area casertana, risiede nel basso valore del "costo del lavoro per unità di prodotto" (CLUP): questo risulta molto al di sotto del dato nazionale.

Questo dato, che deve essere analizzato alla luce delle forti agevolazioni, degli sgravi ai contributi esistenti in tutto il Sud e della minore diffusione della contrattazione di secondo livello, potrebbe costituire una forte spinta all'espansione imprenditoriale, incentivando quelle imprese che intendono impiantare i propri stabilimenti in aree economicamente più disagiate, sfruttando i vantaggi derivanti dall'abbassamento dei costi del personale.

### ***La dotazione di infrastrutture di trasporto***

Nell'ambito dell'**area casertana** si possono distinguere due diversi sistemi viari di servizio (cfr. Figura 6.4); il primo è costituito da autostrade e strade a scorrimento veloce che attraversano l'area, quali l'autostrada A1, la S.S.v. Caianello-Benevento; il secondo sistema è formato da strade statali e provinciali che costituiscono la rete di penetrazione e di collegamento più interna all'area stessa.

La principale viabilità interna è costituita dalle Strade statali 158 dir., 158, 607, 6, 7, 85 e 87, quest'ultima convergente su Caserta.

In particolare, la 87 collega Caserta con il Comune di Caiazzo. La 158, Partenio da Caiazzo interessa i Comuni di Alvignano, Dragoni e Alife. Da qui si dipartono la 158 dir. per Piedimonte Matese e S. Gregorio Matese, mentre la 158, continuando, collega, inoltre, i Comuni tra Alife ed i Comuni di Raviscanina, Ailano, Pratella, Prata sannita e Capriati al Volturno.

La statale 607 collega i Comuni compresi tra Riardo e Dragoni, mentre la 6, 7 e 85 collegano Capua con Presenzano, passando per Riardo.

Il trasporto su ferro è fondato sulla linea di collegamento di rilievo nazionale Roma- Caserta-Foggia, con punto di snodo a Vairano, sulla linea infraregionale Vairano-Isernia e sulla linea FS intraregionale Caserta-Napoli. Altra infrastruttura di rilievo che rappresenta il più diretto collegamento fra Caserta e Piedimonte Matese, è la ferrovia "Alifana".

La linea FS si presenta a doppio binario tra Caserta, Roma e Napoli, inoltre essa è utilizzata da convogli Intercity per Roma e Bari e dal traffico merci.

La strada ferrata provinciale Caserta-Alife non è elettrificata e la trazione è affidata a motrici con motori diesel. Il tracciato asseconda la clivometria naturale dei rilievi, e determina, di conseguenza, un non ottimale rapporto tra distanze e tempi di percorrenza.

## **1.2 Le variabili del contesto socio-economico**

### ***La popolazione***

La popolazione che risiede nella Provincia di Caserta ammonta complessivamente a 852.872 abitanti, pari al 15% della popolazione residente nell'intera Regione Campania.

Escludendo i Comuni di Caserta e di Aversa che sono i Comuni più popolati con 75.208 abitanti e 53.369 abitanti, riscontriamo che 3 Comuni (Marcianise, maddaloni e Santa Maria capua Vetere) si attestano tra i 30.000 ed i 40.000 abitanti; 21 Comuni si collocano in una fascia dimensionale compresa tra i 10.000 ed i 25.000 abitanti, inoltre, 29 Comuni hanno una popolazione compresa tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti mentre gli altri non raggiungono la soglia dei 5.000 abitanti. Ciorlano e Rocchetta e Croce sono i Comuni più piccoli con 384 abitanti.

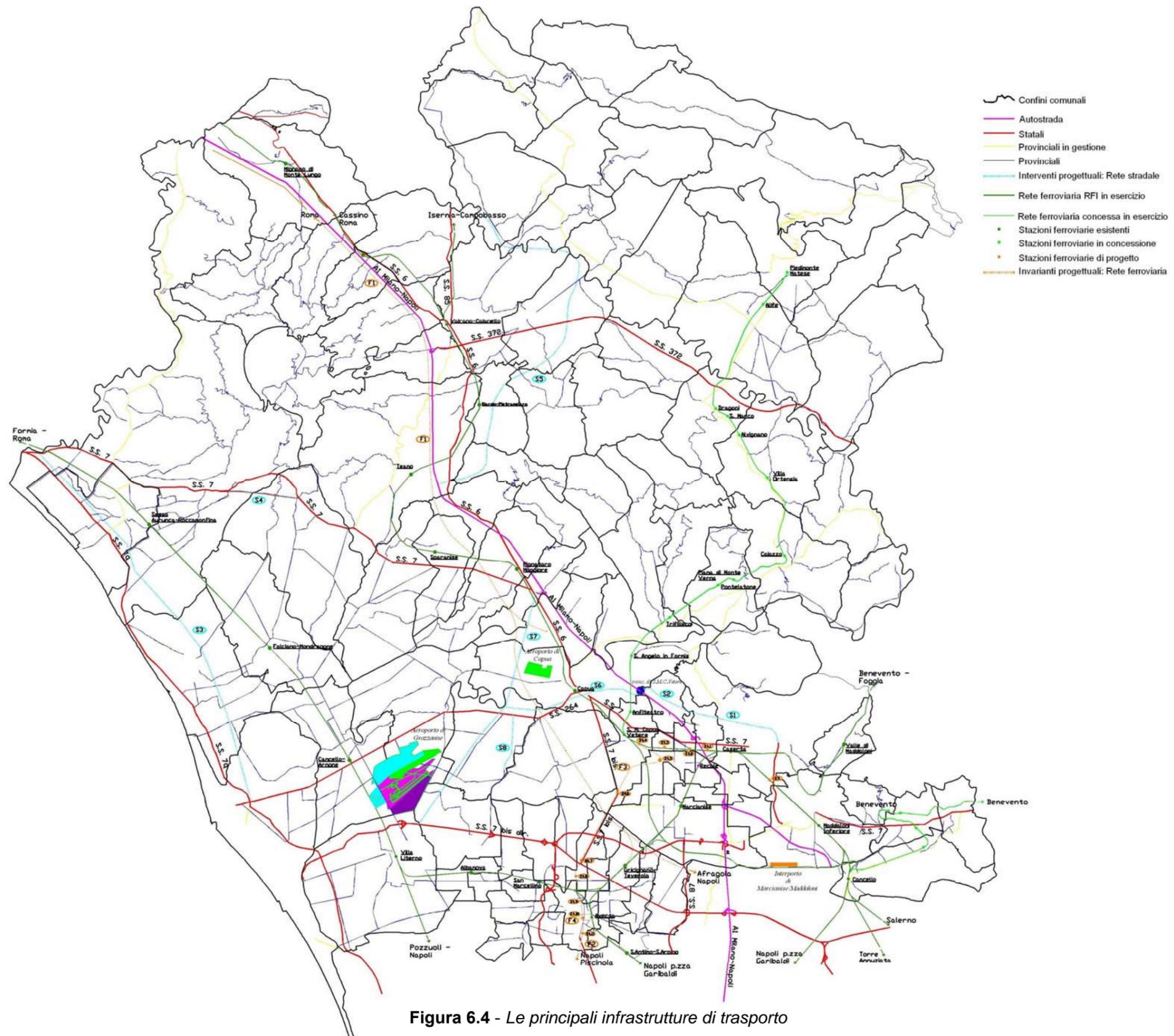
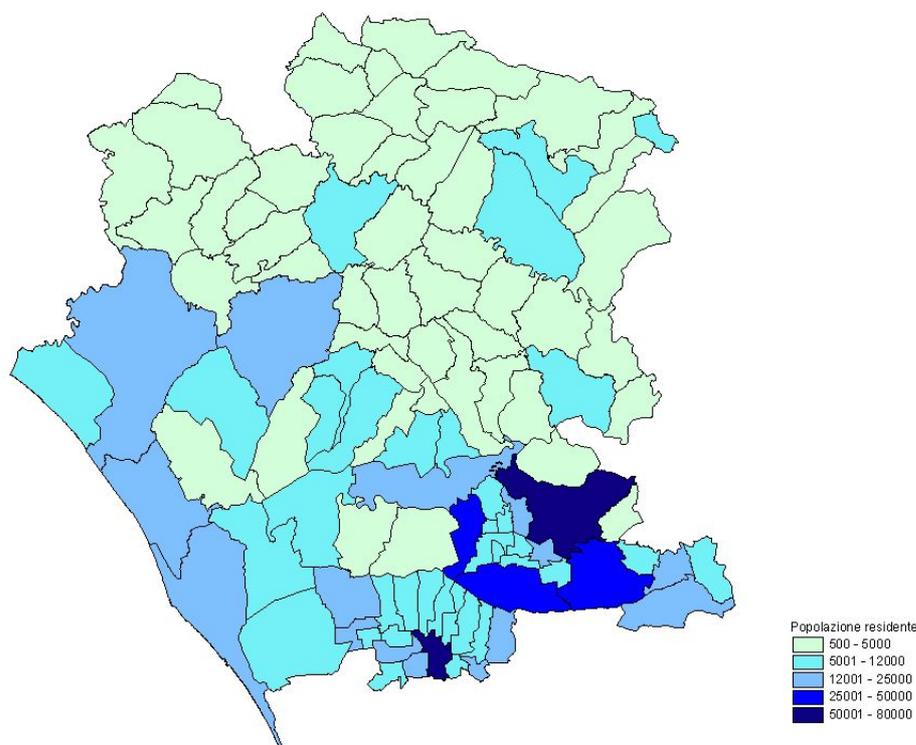


Figura 6.4 - Le principali infrastrutture di trasporto

La Figura 6.5 propone la distribuzione geografica della popolazione per i 104 Comuni della Provincia di Caserta.



**Figura 6.5 - Popolazione residente per Comune (Istat 2001)**

Lo squilibrio demografico risulta particolarmente evidente, la popolazione è maggiormente concentrata nella fascia a confine con la Provincia di Napoli.

Il tematismo relativo ai valori di densità di popolazione, riportato di seguito (cfr. Figura 6.6), conferma ed accentua questa lettura; dall'analisi a livello comunale, in particolare, si evidenzia la rilevante densità dei Comuni di Aversa, Curti, Portico di Caserta, San Nicola la Strada e Sant'Arpino (rispettivamente 6.113,3 – 4.045,1 – 3.699,5 – 3.983,8 e 4.185,6 abitanti per kmq).

L'andamento percentuale della variazione di popolazione nel decennio 1991-2001 (cfr. Tabella 6.1) conferma tale tendenza, si riscontra, infatti, un saldo positivo dei Comuni a confine con la provincia di Napoli.

In particolare, i dati di dettaglio evidenziano un flusso di spostamento di residenze dal STS Sistema Matese al STS Sistema Urbano Caserta e Antica Capua e STS Sistema Aversano, che, infatti, fanno registrare i tassi di crescita maggiori.

Per quanto attiene al rapporto fra popolazione residente e patrimonio abitativo, dai dati aggregati non emergono situazioni gravi o diffuse di sovraffollamento. In generale, si osserva una perfetta corrispondenza tra la distribuzione degli alloggi e quella della popolazione residente.

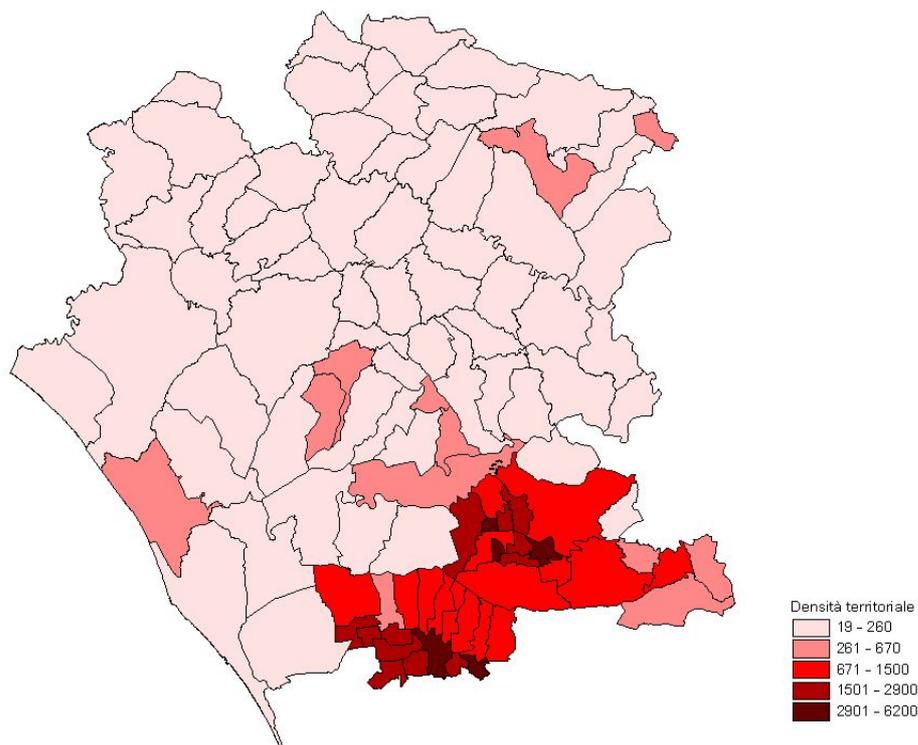


Figura 6.6 - Densità per Km<sup>2</sup> (Istat 2001)

Tabella 6.1- Popolazione e territorio

COMUNI	POPOLAZIONE RESIDENTE		DIFFERENZA		SUPERFICIE (Km <sup>2</sup> )		DENSITA' (ab/km <sup>2</sup> )
	2001	1991	01-'91 (V. assoluto)	01-'91 (%)	2001	2001	
Ailano	1466	1730	-264	-15,3	15,49	94,6	
Alife	7164	6930	234	3,4	63,87	112,2	
Alvignano	4950	5063	-113	-2,2	37,65	131,5	
Arienzo	5198	4738	460	9,7	14,16	367,1	
Aversa	53369	54032	-663	-1,2	8,73	6113,3	
Baia e Latina	2275	2269	6	0,3	24,5	92,9	
Bellona	5103	4894	209	4,3	11,68	436,9	
Caianello	1758	1675	83	5	15,63	112,5	
Caiazzo	5879	5940	-61	-1	36,92	159,2	
Calvi Risorta	5856	5605	251	4,5	15,88	368,8	
Camigliano	1739	1741	-2	-0,1	6,09	285,6	
Cancello ed Arnone	5153	4865	288	5,9	49,22	104,7	
Capodrise	7508	6498	1010	15,5	3,49	2151,3	
Capriati a Volturno	1647	1746	-99	-5,7	18,45	89,3	
Capua	19041	18845	196	1	48,63	391,5	
Carinaro	6356	5490	866	15,8	6,29	1010,5	
Carinola	8171	8629	-458	-5,3	63,71	128,3	
Casagiove	14821	15250	-429	-2,8	6,31	2348,8	
Casal di Principe	19859	18499	1360	7,4	23,36	850,1	
Casaluce	9567	8895	672	7,6	9,36	1022,1	
Casapesenna	6629	6786	-157	-2,3	3	2209,7	
Casapulla	7866	6386	1480	23,2	2,88	2731,3	
Caserta	75208	69027	6181	9	53,91	1395,1	
Castel Campagnano	1632	1642	-10	-0,6	17,53	93,1	
Castel di Sasso	1199	1245	-46	-3,7	20,32	59	
Castello del Matese	1476	1423	53	3,7	21,48	68,7	
Castel Morrone	3988	3879	109	2,8	25,35	157,3	
Castel Volturno	18639	15140	3499	23,1	72,23	258,1	
Cellole	7149	7058	91	1,3	35	204,3	
Cervino	5016	4770	246	5,2	7,96	630,2	
Cesa	7460	6751	709	10,5	2,79	2673,8	
Cirolano	524	588	-64	-10,9	27,86	18,8	
Conca della Campania	1392	1600	-208	-13	26,6	52,3	
Curti	6998	6370	628	9,9	1,73	4045,1	

**IL DISTRETTO RURALE DELLA PROVINCIA DI CASERTA**

COMUNI	POPOLAZIONE RESIDENTE		DIFFERENZA		SUPERFICIE (Kmq) DENSITA' (ab/kmq)	
	2001	1991	01-'91 (V.assoluto)	01-'91 (%)	2001	2001
Dragoni	2108	2271	-163	-7,2	25,94	81,3
Falciano del Massico	3866	4078	-212	-5,2	42	92
Fontegreca	857	958	-101	-10,5	9,56	89,6
Formicola	1467	1551	-84	-5,4	17,39	84,4
Francolise	4905	5018	-113	-2,3	40,75	120,4
Frignano	8599	8556	43	0,5	9,92	866,8
Gallo Matese	761	927	-166	-17,9	30,95	24,6
Galluccio	2385	2453	-68	-2,8	31,95	74,6
Giano Vetusto	653	717	-64	-8,9	11,52	56,7
Gioia Sannitica	3697	3723	-26	-0,7	54,05	68,4
Grazzanise	6830	6938	-108	-1,6	46,99	145,4
Gricignano di Aversa	8903	8056	847	10,5	9,84	904,8
Letino	783	932	-149	-16	31,67	24,7
Liberi	1222	1395	-173	-12,4	17,41	70,2
Lusciano	13078	12855	223	1,7	4,52	2893,4
Macerata Campania	10136	8845	1291	14,6	7,63	1328,4
Maddaloni	37546	37133	413	1,1	36,53	1027,8
Marcianise	39876	35929	3947	11	30,78	1295,5
Marzano Appio	3087	3204	-117	-3,7	28,24	109,3
Mignano Monte Lungo	3314	3317	-3	-0,1	52,94	62,6
Mondragone	24155	22277	1878	8,4	54,42	443,9
Orta di Atella	13070	11535	1535	13,3	10,69	1222,6
Parete	10325	9026	1299	14,4	5,72	1805,1
Pastorano	2454	2489	-35	-1,4	13,85	177,2
Piana di Monte Verna	2523	2607	-84	-3,2	23,39	107,9
Pietravairano	3022	3107	-85	-2,7	33,23	90,9
Pignataro Maggiore	6485	6491	-6	-0,1	31,69	204,6
Pontelatone	1881	1818	63	3,5	30,45	61,8
Portico di Caserta	6733	5419	1314	24,2	1,82	3699,5
Prata Sannita	1699	1898	-199	-10,5	21,12	80,4
Pratella	1695	1812	-117	-6,5	34,44	49,2
Presenzano	1741	1801	-60	-3,3	31,66	55
Piedimonte Matese	11462	11237	225	2	41,34	277,3
Pietramelara	4464	4353	111	2,5	23,9	186,8
Raviscanina	1352	1433	-81	-5,7	24,48	55,2
Recale	7147	6513	634	9,7	3,22	2219,6
Riardo	2509	2633	-124	-4,7	16,58	151,3
Rocca d'Evandro	3720	3699	21	0,6	49,46	75,2
Roccamonfina	3807	3803	4	0,1	30,94	123
Roccaromana	1035	1006	29	2,9	27,06	38,2
Rocchetta e Croce	524	600	-76	-12,7	12,91	40,6
Ruviano	1914	2008	-94	-4,7	24,41	78,4
San Cipriano d'Aversa	12530	12574	-44	-0,3	6,2	2021
San Felice a Cancelli	16769	16771	-2	...	26,78	626,2
San Gregorio Matese	1057	1092	-35	-3,2	56,36	18,8
San Marcellino	11644	11111	533	4,8	4,64	2509,5
San Marco Evangelista	5828	5195	633	12,2	5,49	1061,6
San Nicola la Strada	18724	17736	988	5,6	4,7	3983,8
San Pietro Infine	1011	1038	-27	-2,6	14,1	71,7
San Potito Sannitico	1897	1791	106	5,9	22,83	83,1
San Prisco	10015	8646	1369	15,8	7,67	1305,7
Santa Maria a Vico	13502	12182	1320	10,8	10,83	1246,7
S.Maria Capua Vetere	30745	31396	-651	-2,1	15,76	1950,8
Santa Maria la Fossa	2647	2629	18	0,7	29,52	89,7
San Tammaro	4400	3429	971	28,3	36,82	119,5
Sant'Angelo d'Alife	2406	2580	-174	-6,7	33,91	71
Sant'Arpino	13394	12043	1351	11,2	3,2	4185,6
Sessa Aurunca	22825	23394	-569	-2,4	163,09	140
Sparanise	7269	7220	49	0,7	18,73	388,1
Succivo	6850	6483	367	5,7	6,96	984,2
Teano	13042	13218	-176	-1,3	88,68	147,1
Teverola	9831	8603	1228	14,3	6,72	1462,9
Tora e Piccilli	1068	1156	-88	-7,6	12,53	85,2
Trentola-Ducenta	14126	11915	2211	18,6	6,63	2130,6
Vairano Patenora	6259	5930	329	5,5	43,69	143,3
Valle Agricola	1121	1602	-481	-30	24,42	45,9
Valle di Maddaloni	2556	2374	182	7,7	10,81	236,4
Villa di Briano	5703	5564	139	2,5	8,52	669,4
Villa Literno	10364	10489	-125	-1,2	61,65	168,1
Vitulazio	5443	5234	209	4	22,72	239,6
<b>Totale</b>	<b>852872</b>	<b>815815</b>	<b>37057</b>	<b>4,5</b>	<b>2639,38</b>	<b>323,1</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 14° Censimento della Popolazione e Abitazioni (2001)

### L'occupazione

Nella Provincia di Caserta risulta interessante analizzare la composizione della popolazione in termini di forza lavoro (cfr. Tabella 6.2).

Nel 2001 nella Provincia di Caserta sono stati contati 215.718 occupati<sup>209</sup>, che rappresentano il 15% della Campania, il 5,5% del Mezzogiorno e l'1% dell'Italia.

Il tasso di occupazione<sup>210</sup> è pari al 31,3%, testimonianza della ridotta vivacità del mercato del lavoro rispetto al territorio regionale (tasso pari a 32%) e al contesto nazionale (tasso di occupazione pari a 42,94%).

**Tabella 6.2-** *Caratteristiche della popolazione e densità di occupazione*

COMUNI	Occupati	Popolazione residente > 15 anni	Tasso di occupazione
Caserta	215.718	689.220	31,30
Campania	1.486.393	4.645.223	32,00
Italia	20.993.732	48.892.559	42,94

**Fonte:** ns. elaborazione su dati 14° Censimento della Popolazione e Abitazioni (2001)

Il tasso di disoccupazione raggiunge, di conseguenza il valore più elevato della Regione attestandosi sul 27,71% ben superiore a quello medio campano e meridionale e di poco più di tre punti superiore anche rispetto a quello di Napoli.

I motivi degli alti tassi di disoccupazione (considerando nel complesso disoccupati e persone in cerca di prima occupazione) sono numerosi e dipendono, da un lato, da una situazione di accentuata stagnazione del mercato del lavoro, con una struttura occupazionale rigida e ristretta e, dall'altro, da un'offerta priva di adeguata qualificazione professionale ed orientata passivamente verso i settori saturi del mercato.

Particolarmente carente è la capacità di strutturare l'offerta di lavoro in funzione della creazione di attività indotte dal sistema delle grandi e medie imprese (che pure esistono ed operano nell'area), ma senza interazioni con il tessuto produttivo locale e con le risorse umane disponibili.

La limitatezza e rigidità della domanda e la scarsa qualificazione dell'offerta, aprono la via all'immersione della forza lavoro, in particolare nel settore artigianale e manifatturiero.

La quantificazione del fenomeno è assai problematica, anche a causa della non univocità di manifestazione del fenomeno stesso, che assume connotazioni molto differenziate, dalla immersione totale a quella parziale di impresa o di addetti. La scarsa efficacia delle strutture di collocamento e formazione ed il

<sup>209</sup> 14° Censimento popolazione e abitazione – Occupati: "...Gli occupati comprendono le persone di 15 anni e più che nella settimana di riferimento (dal 14-20 ottobre 2001) hanno svolto un'occupazione in proprio o alle dipendenze da cui traggono un profitto o una retribuzione (si deve considerare qualsiasi tipo di reddito: salario, profitto, rimborso spese, eventuali pagamenti in natura, vitto e alloggio)...".

<sup>210</sup> 14° Censimento popolazione e abitazione – Tasso di occupazione: "...E' dato dal rapporto percentuale avente al numeratore la popolazione di 15 anni e più occupata e al denominatore il totale della popolazione della stessa classe di età...".

dispersivo e burocratico sistema di informazione ed orientamento al mercato dei giovani disoccupati, rendono difficilmente identificabili le opportunità reali esistenti nell'area e del tutto inesplorato il mercato legato ai nuovi giacimenti occupazionali, potenzialmente ricco proprio in virtù delle gravissime carenze dell'area e della forte domande esistente, ma inespressa.

Questo evidenzia l'inefficacia sia delle politiche di formazione fin qui attuate, che dell'istruzione pubblica in generale. Gli indici, infatti, relativi alla popolazione attiva che non è in possesso di titoli di studio o che ha conseguito solo la licenza elementare, sono ancor oggi molto elevati. Ne deriva, che se pure per motivi congiunturali si dovesse ridurre il tasso di disoccupazione, questi lavoratori sarebbero destinati ad un segmento del mercato del lavoro marginale e precario, con basso tasso di tecnologia ed innovazione, se non addirittura serbatoio di attività informali. Per quanto attiene alla popolazione attiva con più elevati livelli di istruzione, si nota l'assenza di una divergenza con il resto del territorio nazionale. Ciò significa che la disoccupazione è dovuta all'inadeguatezza della domanda, da un lato, e alla allocazione non efficiente degli indirizzi di studio prescelti, dall'altro. In questo caso, l'istituzione della Seconda Università di Napoli sta agendo nella direzione di aiutare la riallocazione dei profili professionali:

- **da un lato**, si sono istituite nuove Facoltà scientifiche;
- **dall'altro**, si sono compiute scelte che se rispondono ad una domanda culturale locale, legata alle tradizioni, però non favoriscono molto l'ingresso nei nuovi mercati del lavoro.

Infatti, analizzando la composizione percentuale della popolazione occupata per posizione professionale (cfr. Tabella 6.3) si ricava che solo il 6% della popolazione residente occupata svolge l'attività di imprenditore o di libero professionista, una quota molto più elevata (14% circa) lavora in proprio, quasi l'1% è socio di cooperativa mentre appena lo 0,4% svolge attività di coadiuvante. La quota più elevata, come forse ci si attendeva, risulta impiegata (il 79,20%).

**Tabella 6.3 - Composizione della popolazione occupata, per posizione**

COMUNI	Posizione nella professione					Totale
	Imprenditore e Libero professionista	Lavoratore in proprio	Socio di cooperativa	Coadiuvante familiare	Dipendente o in altra posizione subordinata	
Caserta	3530	8311	480	270	48044	60635
Incidenza percentuale	5,80%	13,70%	0,80%	0,40%	79,20%	100,00%

**Fonte:** ns. elaborazione su dati 14° Censimento della Popolazione e Abitazioni (2001)

Per quanto riguarda le attività svolte, al Censimento '2001 (cfr. Tabella 6.4) il 7,7% degli occupati è dedito all'agricoltura valore superiore solo a quello di Napoli in Campania. L'agricoltura non è quindi l'attività prevalente dei lavoratori casertani, anche se il valore medio rimane molto più elevato della media nazionale (6,97%). Una parte consistente (28,1%) dei lavoratori è occupata nel settore industriale mentre la quota più rilevante è occupata nei servizi considerati come categoria residuale rispetto alle prime due (64,2%). In quest'ultimo dato sono compresi gli occupati in attività commerciali (14,49%): Caserta risulta essere seconda, in Campania, solo a Napoli per gli occupati in questo settore.

**Tabella 6.4 - Addetti per settore di attività**

COMUNI	Attività economica			Totale
	Settore primario	Settore secondario	Settore terziario	
Caserta	16.691	60.635	138.392	215.718
Incidenza percentuale	7,7%	28,1%	64,2%	100,0%

Fonte: ns. elaborazione su dati 14° Censimento della Popolazione e Abitazioni (2001)

**Dinamiche economiche produttive: Agricoltura**

Nella Provincia di Caserta l'agricoltura ha in parte perso il ruolo trainante nell'economia locale, pur restando il territorio in ambito prettamente rurale (cfr. Figura 6.7).

La Superficie Agricola Totale (SAT) è di 153889,02 ha di cui il 59% sono colline, il 28% pianure ed il restante 13% sono boschi ed altra superficie forestale (cfr. Tabella 6.5).

La Superficie Agricola Utilizzata (SAU) totale è di 107.402,16 ha, pari al 70% della SAT, prevalentemente occupati da seminativi (53,2%), da coltivazioni legnose agrarie (28,9%), e da prati e pascoli (18%). L'ordinamento prevalente è quello delle coltivazioni foraggere avvicendate che assume una maggiore rilevanza rispetto al complesso della Regione.

**Tabella 6.5 - Ripartizione della superficie**

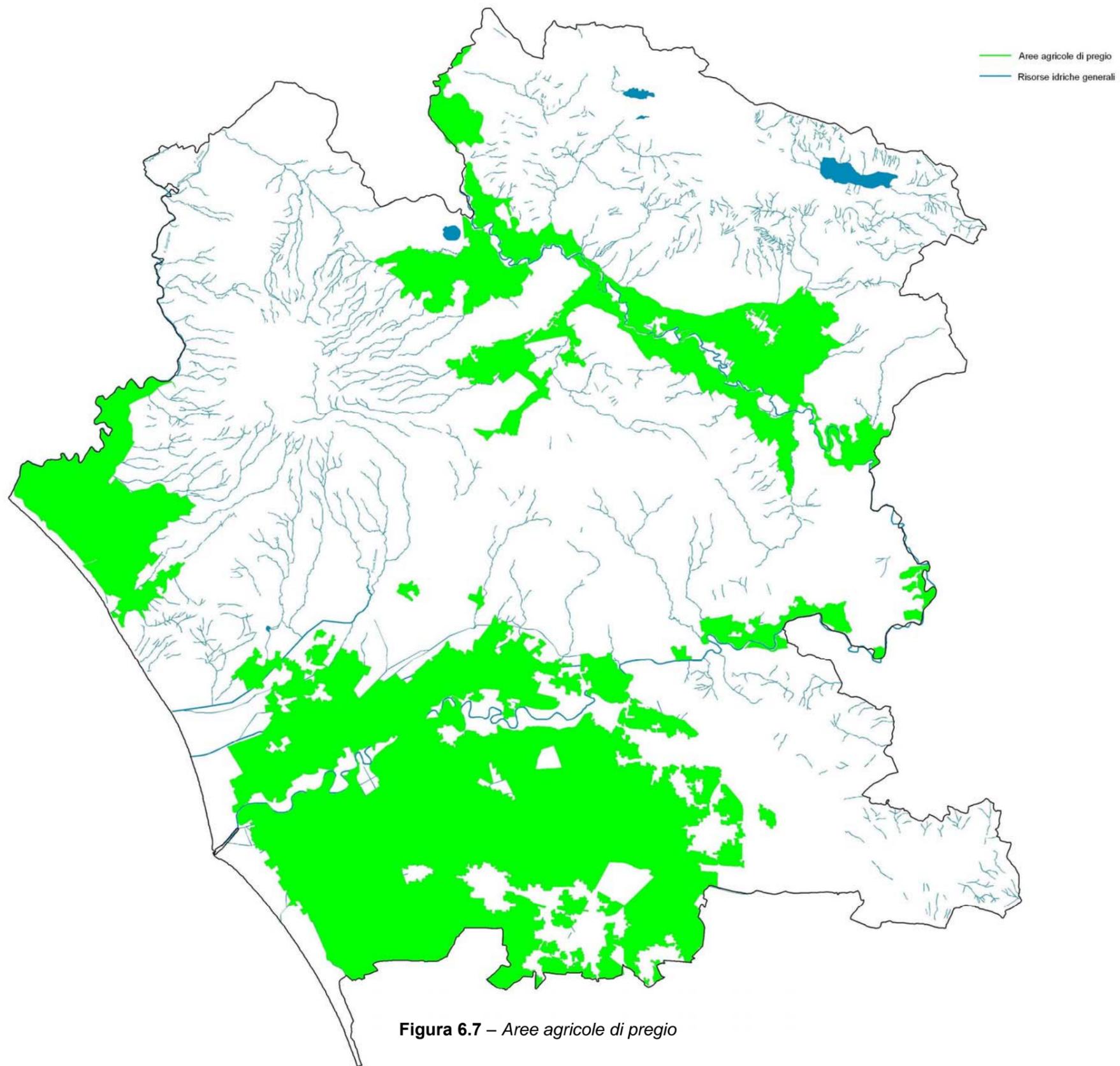
COMUNI	SUPERFICIE TERRITORIALE TOTALE (ha)	SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE (ha)	SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA (ha)	AZIENDE AGRICOLE	ADDETTI
STS Sistema Urbano Caserta e Antica Capua	36.326,00	13.333,46	10.209,56	7.981,00	22.704,00
STS Sistema Aversano	19.874,00	8.456,82	8.234,97	4.103,00	12.571,00
STS Litorale Domitio	32.474,00	12.406,23	10.446,23	4.680,00	14.320,00
STS Pianura Interna Casertana	39.283,00	23.650,35	20.157,29	6.363,00	18.690,00
STS Monte Maggiore	44.480,00	29.853,05	19.499,65	6.049,00	16.207,00
STS Monte Santa Croce	38.273,00	25.326,44	17.275,19	6.842,00	18.968,00
STS Matese	53.228,00	40.862,67	21.579,27	4.834,00	12.111,00
<b>TOTALE</b>	<b>263.938,00</b>	<b>153.889,02</b>	<b>107.402,16</b>	<b>40.852,00</b>	<b>115.571,00</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

Tuttavia, nelle economie agricole locali assumono una grande importanza anche altri prodotti che in alcuni casi sono l'espressione del buon adattamento alle caratteristiche dell'ambiente e manifestano, pertanto, un'elevata vocazionalità.

Il **Sistema Urbano Caserta e Antica Capua**, relativamente al settore agricolo, è caratterizzato da declino lieve, determinato da una riduzione della SAU media pari a -5,98%. Tale dato è derivato dalla decrescita delle aziende (-2201 unità pari a -21,03%) a cui è corrisposta una altrettanto forte riduzione della SAU (2648,74 ha pari a -15,81%).

L'andamento medio del sistema è dipeso da tendenze comunali alquanto omogenee, anche se alcuni Comuni hanno fatto registrare aumenti, anche significativi della SAU media, a testimonianza di una riorganizzazione strutturale fondata sull'accorpamento delle aziende.



**Figura 6.7** – Aree agricole di pregio

Particolarmente significativi, in tal senso, sono stati i casi di Capodrise (SAU media +124,62%), Recale (SAU media +41,34%) e Casagiove (SAU media +31,78%).

Attualmente, la SAU totale è 10.209,56 ha pari al 76,6% della SAT (13.333,46 ha) prevalentemente occupati da cereali (34%) e da foraggiere avvicendate (il 17%). Qui l'ordinamento prevalente è quello cerealicolo.

La frutticoltura è piuttosto diffusa, con particolare riferimento ai Comuni di Capua, Maddaloni, San Felice a Cancellò e Valle di Maddaloni.

L'orticoltura è diffusa in forma sparsa in quasi tutti i Comuni ma presenta una concentrazione superiore nel Comune di Maddaloni (36%).

**Tabella 6.6 - Ripartizione della SAU**

COMUNI	SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE	SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA	SEMINATIVI	COLTIVAZIONI LEGNOSE AGRARIE	PRATI PERMANENTI E PASCOLI	AZIENDE AGRICOLE
ARIENZO	328,83	236,22	53,37	177,59	5,26	403
CAPODRISE	154,45	153,48	153,35	0,13	0	82
CAPUA	1.615,44	1.525,23	1.083,28	403,09	38,86	600
CASAGIOVE	104,08	95,38	57,02	38,36	0	72
CASAPULLA	77,36	72,95	60,07	12,88	0	50
CASERTA	1.242,35	709,01	272,64	311,02	125,35	547
CASTEL MORRONE	921,55	701,89	349,22	219,12	133,55	490
CERVINO	264,15	248,44	31,31	211,85	5,28	344
CURTI	55,85	55,51	53,78	1,73	0	21
MACERATA CAMPANIA	553,2	524,38	483,93	31,97	8,48	387
MADDALONI	1.356,42	1.277,85	744,57	532,64	0,64	793
MARCIANISE	1.249,97	869,89	862,46	3,1	4,33	1.059
PORTICO DI CASERTA	310,01	283,35	273,66	9,69	0	161
RECALE	212,15	203,19	199,57	1,42	2,2	148
SAN FELICE A CANCELLO	573,37	485,55	256,24	226,93	2,38	496
SAN MARCO EVANGELISTA	280,2	277,15	275,19	1,96	0	275
SAN NICOLA LA STRADA	76,22	75,89	74,01	1,78	0,1	156
SAN PRISCO	439,01	272,89	106,46	166,43	0	203
SANTA MARIA A VICO	730,82	617,88	367,74	239,04	11,1	610
SANTA MARIA CAPUA VETERE	140,23	136,81	130,99	3,84	1,98	74
SAN TAMMARO	1.020,70	1.007,95	950,16	34,55	23,24	722
VALLE DI MADDALONI	1.627,10	378,67	142,41	204,32	31,94	288
<b>TOTALE</b>	<b>13.333,46</b>	<b>10.209,56</b>	<b>6.981,43</b>	<b>2.833,44</b>	<b>394,69</b>	<b>7.981</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

**Tabella 6.7 - Destinazioni produttive**

COMUNI	CEREALI				COLTIVAZIONI ORTIVE		COLTIVAZIONI FORAGGERE AVVICENDATE		VITE		OLIVO		AGRUMI		FRUTTIFERI	
	TOTALE		FRUMENTO		AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.
	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.												
ARIENZO	6	1,42	0	0	17	1,89	4	2,79	0	0	315	135,93	30	3,79	131	37,87
CAPODRISE	48	114,33	11	8,74	2	0,26	23	13,57	1	0,1	0	0	1	0,03	0	0
CAPUA	122	342,72	70	113,4	72	50,95	220	560,2	62	18,25	77	52,31	96	62,37	172	269,82
CASAGIOVE	15	17,76	2	1,83	22	7,6	13	14,15	8	2,61	26	23,07	11	4,57	9	8,11
CASAPULLA	6	8,74	5	8,04	8	1,06	5	2,51	1	0,2	5	5,91	5	2,54	2	4,23
CASERTA	61	35,9	42	20,68	189	42,82	91	46,35	31	11,8	340	195,99	130	41,09	117	61,65
CASTEL MORRONE	177	149,57	54	17,41	253	29,66	194	145,09	59	9,53	81	22,45	0	0	34	1,92
CERVINO	0	0	0	0	25	5,46	5	5,51	3	0,18	292	159,25	101	22,1	92	30,32
CURTI	9	17,29	5	8,72	4	10,72	2	1,77	0	0	0	0	1	0,15	1	1,58
MACERATA CAMPANIA	148	129,93	34	32,5	54	18,97	19	23,44	9	0,97	12	9,08	4	17,5	5	4,42
MADDALONI	166	118,44	0	0	243	222,27	44	44,21	10	10,01	64	121,03	238	198,46	206	203,06
MARCIANISE	426	311,48	44	62,57	90	38,3	197	155,81	3	0,87	0	0	3	0,27	4	1,81
PORTICO DI CASERTA	80	107,04	26	25,98	1	0,29	17	12,95	3	1,13	1	0,8	0	0	6	6,56
RECALE	98	94,42	24	30,67	11	9,24	11	6,76	0	0	0	0	0	0	2	1,12
SAN FELICE A CANCELLO	1	0,16	0	0	26	23,79	23	16,2	21	2,54	242	107,86	18	3,12	191	113,41
SAN MARCO EVANGELISTA	235	196,74	0	0	16	4,86	6	7,48	0	0	0	0	2	1,96	0	0
SAN NICOLA LA STRADA	96	47,97	5	3,17	16	3,64	26	11,09	0	0	0	0	5	0,52	5	1,26
SAN PRISCO	11	8,4	1	0,33	37	6,57	16	33,33	114	21,3	177	127,91	16	1,2	60	16,02
SANTA MARIA A VICO	3	1,3	0	0	71	59,99	2	0,82	4	1,34	312	149,97	156	60,35	116	26,8
SANTA MARIA CAPUA VETERE	35	28,07	14	11,19	11	3,43	7	5,27	2	0,73	2	0,4	1	0,01	4	2,7
SAN TAMMARO	201	253,49	39	50,97	111	71,58	71	83,61	5	2,15	0	0	0	0	20	58,62
VALLE DI MADDALONI	0	0	0	0	2	0,5	8	7,9	2	1,2	62	90,16	1	0,5	131	111,46
<b>TOTALE</b>	<b>1.944</b>	<b>1.985</b>	<b>376</b>	<b>396</b>	<b>1.281</b>	<b>614</b>	<b>1.004</b>	<b>1.201</b>	<b>338</b>	<b>84,91</b>	<b>2008</b>	<b>1202,1</b>	<b>819</b>	<b>420,53</b>	<b>1308</b>	<b>962,74</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

Il settore agricolo del **Sistema Aversano** è caratterizzato da indebolimento grave. Dal 1990 al 2000, infatti, è diminuita notevolmente la SAU media (-4,43%). Tale andamento è derivato da una forte riduzione delle aziende (-1476 pari a -26,46%) a cui è corrisposta una più significativa diminuzione della SAU (-3481,39 ha pari a -29,71%). L'andamento negativo è diffusamente distribuito in tutti i comuni dell'area. L'unico Comune che ha registrato un aumento della SAT, e quindi della SAU, è stato Casaluce (+308 circa%).

Attualmente, la SAT totale è 8.456,82 ha; la SAU è 8.234,97 pari al 97,4% della SAT.

Nel comprensorio le coltivazioni di cereali ed ortive si alternano alle coltivazioni legnose (prevalentemente frutticoltura, ma è diffusa, in piccoli apprezzamenti anche la viticoltura).

Tra le coltivazioni permanenti predominano quelle frutticole del con particolare riferimento ai Comuni di Casaluce, Lusciano e Parete.

**Tabella 6.8: Ripartizione della SAU**

COMUNI	SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE	SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA	SEMINATIVI	COLTIVAZIONI LEGNOSE AGRARIE	PRATI PERMANENTI E PASCOLI	AZIENDE AGRICOLE
AVERSA	210,64	206,7	104,93	97,47	4,3	109
CARINARO	142,01	141,69	51,32	90,37	0	147
CASAL DI PRINCIPE	1.194,81	1.192,81	1.111,26	74,43	7,12	297
CASALUCE	1.438,53	1.438,10	380,03	921,85	136,22	212
CASAPESENNA	8,44	6,56	4,23	2,33	0	46
CESA	97,73	87,53	7,24	80,29	0	131
FRIGNANO	371,58	349,36	157,5	88,97	102,89	96
GRICIGNANO DI AVERSA	459,01	433,11	223,7	209,41	0	405
LUSCIANO	443,38	410,25	36,23	374,02	0	204
ORTA DI ATELLA	574,97	564,8	450	111,9	2,9	344
PARETE	695,66	660,71	126,8	525,57	8,34	205
SAN CIPRIANO D'AVERSA	45,79	45,61	20,57	16,73	8,31	14
SAN MARCELLINO	173,66	170,42	72,52	90,5	7,4	129
SANT'ARPINO	81,98	80,56	61,07	19,49	0	105
SUCCIVO	283,17	282,41	214,32	68,09	0	235
TEVEROLA	95,65	92,94	28,37	63,37	1,2	89
TRENTOLA-DUCENTA	189,56	176,62	37,97	138,65	0	79
VILLA DI BRIANO	569,5	560,42	164,69	392,41	3,32	184
VILLA LITERNO	1.380,75	1.334,37	1.166,88	160,67	6,82	1.072
<b>TOTALE</b>	<b>8.456,82</b>	<b>8.234,97</b>	<b>4.419,63</b>	<b>3.526,52</b>	<b>288,82</b>	<b>4.103</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

**Tabella 6.9 - Destinazioni produttive**

COMUNI	CEREALI				COLTIVAZIONI ORTIVE		COLTIVAZIONI FORAGGERE AVVICENDATE		VITE		OLIVO		AGRUMI		FRUTTIFERI	
	TOTALE		FRUMENTO		AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.
	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.												
AVERSA	3	4,69	2	2,29	41	29,32	13	58,6	16	18,99	1	2	2	0,78	65	75,19
CARINARO	7	6,24	6	5,65	20	32,91	18	11,54	29	11,65	0	0	0	0	88	78,72
CASAL DI PRINCIPE	186	651,39	131	468,75	19	63,27	88	265,01	5	3,26	0	0	0	0	26	70,01
CASALUCE	8	89,95	2	2,25	34	179,68	6	24,56	36	177,77	0	0	0	0	134	744,08
CASAPESENNA	4	1,33	0	0	15	0,29	3	1,84	2	0,13	0	0	3	0,08	16	2,12
CESA	1	0,42	0	0	23	2,11	3	0,92	97	53,65	2	0,37	4	0,53	62	25,71
FRIGNANO	13	38,48	10	30,96	8	23,79	22	57,39	1	0,28	0	0	0	0	51	88,69
GRICIGNANO DI AVERSA	155	151,15	76	64,26	0	0	51	39,11	0	0	0	0	3	3,1	215	206,31
LUSCIANO	3	4,14	3	4,14	21	16,49	3	14,39	25	13,39	1	1	0	0	190	359,63
ORTA DI ATELLA	94	143,5	35	31,85	184	147,4	10	43,77	151	75,59	0	0	0	0	41	35,58
PARETE	2	5,1	1	3,6	59	87,95	4	8,01	2	0,62	0	0	1	0,04	176	512,56
SAN CIPRIANO D'AVERSA	4	14,77	3	7,54	2	0,35	3	2,94	2	3,71	0	0	0	0	2	13,02
SAN MARCELLINO	13	22,65	9	13,41	18	14,27	18	33,15	0	0	0	0	0	0	88	80,5
SANT'ARPINO	17	10,78	11	7,88	56	32,57	7	5,71	46	11,05	0	0	3	0,57	26	7,86
SUCCIVO	81	61,12	29	24,29	113	91,06	0	0	139	29,43	0	0	0	0	43	38,66
TEVEROLA	0	0	0	0	31	18,52	8	4,63	45	18,78	0	0	0	0	51	44,59
TRENTOLA-DUCENTA	5	10,4	1	1,09	24	18,46	3	5,74	10	8,31	0	0	0	0	73	130,34
VILLA DI BRIANO	68	130	34	72,39	18	14,67	11	15,23	0	0	0	0	0	0	146	392,41
VILLA LITERNO	244	309,75	70	105,51	476	483,97	194	277,1	10	6,26	0	0	0	0	85	154,41
<b>TOTALE</b>	<b>908</b>	<b>1.656</b>	<b>423</b>	<b>846</b>	<b>1.162</b>	<b>1.257</b>	<b>465</b>	<b>870</b>	<b>616</b>	<b>432,87</b>	<b>4</b>	<b>3,37</b>	<b>16</b>	<b>5,1</b>	<b>1578</b>	<b>3070,39</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

Per quanto concerne il settore agricolo del **Sistema Litorale Domitio**, nell'ultimo decennio la SAU media è aumentata (+2,63%) per effetto di una riduzione notevole del numero di aziende (-31,11%) rispetto ad una riduzione meno significativa della SAU (-28,68%). Complessivamente il sistema è stato connotato da un rafforzamento strutturale improntato alla concentrazione aziendale, seppur in presenza di andamenti negativi aziende –SAU.

Tutti i Comuni del sistema riflettono, in maniera diffusa ed omogenea, tale andamento.

La SAU totale è 10.446,23 ha pari al 84,2% della SAT (12.406,23 ha), prevalentemente occupati da seminativi (58,4%).

Molto diffuse le coltivazioni foraggere (2.458 ha, pari al 23% della SAU) collegate alla presenza di allevamenti zootecnici.

Sono diffusi sia gli allevamenti bovini, a stabulazione fissa e allo stato semi brado, sia quelli bufalini con particolare riferimento al Comune di Castel Volturno.

Tra le coltivazioni permanenti predominano quelle frutticole con particolare riferimento al Comune di Sessa Aurunca dove è diffuso, in piccoli apprezzamenti, anche l'olivo.

**Tabella 6.10 - Ripartizione della SAU**

COMUNI	SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE	SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA	SEMINATIVI	COLTIVAZIONI LEGNOSE AGRARIE	PRATI PERMANENTI E PASCOLI	AZIENDE AGRICOLE
CASTEL VOLTURNO	2.558,45	1.948,69	1.780,41	2,70	165,58	242
CELLOLE	1.918,72	1.806,75	1.378,69	321,74	106,32	780
MONDRAGONE	1.435,35	1.328,80	893,87	317,37	117,56	448
SESSA AURUNCA	6.493,71	5.361,99	2.050,90	2.540,26	770,83	3.210
<b>TOTALE</b>	<b>12406,23</b>	<b>10446,23</b>	<b>6103,87</b>	<b>3182,07</b>	<b>1160,29</b>	<b>4.680</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

**Tabella 6.11: Destinazioni produttive**

COMUNI	CEREALI				COLTIVAZIONI ORTIVE		COLTIVAZIONI FORAGGERE AVVICENDATE		VITE		OLIVO		AGRUMI		FRUTTIFERI	
	TOTALE		FRUMENTO		AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.
	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.												
CASTEL VOLTURNO	4	30,53	3	21,33	5	5,56	219	1.714,21	132	34,89	385	177,02	1	0,42	21	6,79
CELLOLE	144	320,45	83	76,35	316	320,76	326	533,12	37	63,09	89	96,75	8	4,24	51	155,46
MONDRAGONE	39	163,09	10	76,26	390	664,26	16	19,28	65	29,26	76	62,29	1	0,36	141	220,4
SESSA AURUNCA	213	323,58	107	105,74	551	330,77	59	191,01	719	205,56	2.389	#####	149	35,61	572	780,63
<b>TOTALE</b>	<b>400</b>	<b>838</b>	<b>293</b>	<b>280</b>	<b>1.262</b>	<b>1.321</b>	<b>620</b>	<b>2.458</b>	<b>953</b>	<b>333</b>	<b>2.939</b>	<b>1.858</b>	<b>159</b>	<b>41</b>	<b>785</b>	<b>1.143</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

Il **Sistema Pianura Interna Casertana**, per quanto concerne il settore agricolo, è caratterizzato da indebolimento consistente.

La SAU totale è 20.157,29 ha pari al 85,2% della SAT (23.650,35 ha), prevalentemente occupati da seminativi (65%).

Dal 1990' al 2000, si è, infatti, ridotto il numero di aziende (-676 Unità pari a -10,83%), ma ancor più la SAU (-2658,19 ha pari a -12,08%). La SAU media si è, di conseguenza, ridotta di -1,40%.

I valori medi del Sistema derivano da andamenti parziali diversi. Alcuni Comuni hanno registrato una crescita particolarmente significativa della SAU media: Santa Maria La Fossa (+31,99%), Francolise (+31,52%) e Vitulazio (+25,69%), mentre si è registrata una decrescita nel Comune di Bellona (-19,63%). Il Comune di Carinola si è differenziato per l'aumento del n. di aziende (+232).

L'agricoltura del comprensorio presenta ordinamenti colturali diversificati in relazione alle fasce pedoclimatiche.

L'ordinamento prevalente è quello agricolo: dei 13.105,89 ha circa il 50% (66.01,85 ha) è occupato da coltivazioni foraggere mentre il 37% da cereali.

Tra le coltivazioni permanenti predominano quelle frutticole con particolare riferimento ai Comuni di Carinola e Falciano del Massico.

Sono diffusi sia gli allevamenti bovini, sia quelli bufalini, con particolare riferimento al Comune di Canello Arnone.

**Tabella 6.12 - Ripartizione della SAU**

COMUNI	SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE	SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA	SEMINATIVI	COLTIVAZIONI LEGNOSE AGRARIE	PRATI PERMANENTI E PASCOLI	AZIENDE AGRICOLE
BELLONA	520,82	452,79	323,47	121,17	8,15	255
CALVI RISORTA	735,25	598,58	292,82	290,03	15,73	625
CAMIGLIANO	324,92	205,38	49,68	121,81	33,89	173
CANCELLO ED ARNONE	3.425,90	3.153,22	3.075,27	58,88	19,07	721
CARINOLA	3.799,96	3.089,01	723,10	2.119,05	246,86	1.590
FALCIANO DEL MASSICO	3.032,41	1.751,52	651,27	956,99	143,26	577
FRANCOLISE	2.948,22	2.532,33	1.752,92	642,13	137,28	484
GRAZZANISE	2.429,59	2.306,19	2.047,49	49,01	209,69	409
PASTORANO	1.167,98	1.083,23	710,43	331,92	40,88	342
PIGNATARO MAGGIORE	1.510,06	1.394,63	876,91	440,89	76,83	366
SANTA MARIA LA FOSSA	1.557,58	1.499,90	1.388,81	60,77	50,32	199
SPARANISE	847,19	803,59	467,7	331,19	4,7	250
VITULAZIO	1.350,47	1.286,92	746,02	445,45	95,45	372
<b>TOTALE</b>	<b>23.650,35</b>	<b>20.157,29</b>	<b>13.105,89</b>	<b>5.969,29</b>	<b>1.082,11</b>	<b>6.363</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

**Tabella 6.13 - Destinazioni produttive**

COMUNI	CEREALI				COLTIVAZIONI ORTIVE		COLTIVAZIONI FORAGGERE AVVICENDATE		VITE		OLIVO		AGRUMI		FRUTTIFERI	
	TOTALE		FRUMENTO		AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.
	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.												
BELLONA	117	131,53	85	54,54	85	17,8	103	136,33	125	23,66	124	43,21	55	26,2	41	28,1
CALVI RISORTA	43	139,95	11	85,34	63	17,32	50	54,19	264	44,15	438	188,81	26	6,06	81	50,94
CAMIGLIANO	6	5,92	1	0,6	9	2,13	20	19,93	137	33,26	132	49,3	16	1,92	32	37,33
CANCELLO ED ARNONE	461	2.350,27	92	279,24	88	138,53	267	542,76	0	0	0	0	8	21,35	26	37,53
CARINOLA	17	65,93	3	5,73	139	52,8	24	348,68	274	74,29	690	394,91	17	1,94	950	1.633,60
FALCIANO DEL MASSICO	16	159,52	2	27	61	84,3	34	325,74	97	30,99	298	142,49	9	2,44	252	773,54
FRANCOLISE	109	261,55	4	11,8	261	450,24	133	870,34	20	4,45	45	74,44	6	3,16	167	560,08
GRAZZANISE	4	21,5	0	0	10	11,93	320	1.940,42	7	1,65	2	4,31	0	0	17	43,05
PASTORANO	93	157,62	48	61,3	38	8,1	109	468,49	109	22,94	150	49,5	22	2,56	66	256,87
PIGNATARO MAGGIORE	102	289,69	17	23	82	60,29	84	442,82	109	28,56	191	70,94	11	2,44	86	334,45
SANTA MARIA LA FOSSA	24	110,95	12	51,77	18	266,48	152	986,63	0	0	0	0	0	0	19	34,55
SPARANISE	54	128,21	18	69,5	86	115,74	66	167,01	10	5	126	65,9	15	6,73	97	253,56
VITULAZIO	114	282,74	58	113,46	62	25,82	124	298,51	146	41,64	146	38,88	28	8,88	83	354,85
<b>TOTALE</b>	<b>1160</b>	<b>4105,38</b>	<b>351</b>	<b>783,28</b>	<b>1002</b>	<b>1251,5</b>	<b>1486</b>	<b>6601,85</b>	<b>1.298</b>	<b>311</b>	<b>2.342</b>	<b>1.123</b>	<b>213</b>	<b>84</b>	<b>1.917</b>	<b>4.398</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

La SAT totale del **Sistema Monte Maggiore** è 29.853,05 ettari, coperti per oltre il 26% da boschi. La SAU totale è 19.499,65 ettari, pari al 65,3% della SAT, prevalentemente occupati da coltivazioni foraggere (55%) e da cereali (33,4%). Anche qui l'ordinamento prevalente è quello agricolo-zootecnico.

Nel comprensorio l'agricoltura ha in parte perso il ruolo dominante dell'economia, pur restando il territorio un ambito prettamente rurale.

Sono diffusi sia gli allevamenti bovini, a stabulazione fissa e allo stato semi-brado, sia quelli bufalini.

La frutticoltura è piuttosto diffusa (in particolare il melo, il ciliegio ed il pesco), con particolare riferimento ai Comuni di Pontelatone, Riardo e Vairano Patenora.

L'orticoltura è concentrata nei Comuni di Baia e Latina e Vairano Patenora, dove sono particolarmente sviluppate le colture di peperoni, melanzane e pomodori. Tra le colture industriali, il tabacco è diffuso in quasi tutti i Comuni dell'area.

Sono diffuse in forma sparsa piante di olivo, dalle quali si ottiene un buon olio ottenuto con cultivar locali. Si trovano anche buone produzioni vinicole, per le quali è stato registrato il marchio IGT "Terre del Volturno".

Tabella 6.14 - Ripartizione della SAU

COMUNI	SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE	SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA	SEMINATIVI	COLTIVAZIONI LEGNOSE AGRARIE	PRATI PERMANENTI E PASCOLI	AZIENDE AGRICOLE
ALVIGNANO	3.017	2.577,23	2.053,74	219,55	303,94	604
BAIA E LATINA	1.797,00	1.154,60	898,88	85,99	169,73	345
CAIAZZO	2.301,93	1.926,06	1.288,01	394,23	243,82	740
CASTEL CAMPAGNANO	1.228,34	1.029,19	684,83	311,22	33,14	345
CASTEL DI SASSO	1.304,34	651,54	369,28	179,37	102,89	236
DRAGONI	1.716,98	1.159,26	592,14	101,64	465,48	333
FORMICOLA	1.113,33	431,43	50,31	122,17	258,95	140
GIANO VETUSTO	716,43	447,89	33,83	132,93	281,13	307
LIBERI	958,48	315,88	167,08	41,4	107,4	122
PIANA DI MONTE VERNA	1.432,47	1.234,73	823,68	58,44	362,61	137
PIETRAMELARA	1.347,68	672,19	469,96	81,03	121,2	226
PIETRAVAIRANO	2.702,15	2.192,17	1.715,06	169,96	307,15	439
PONTELATONE	1.389,14	698,06	395,3	221,38	81,38	206
RIARDO	1.285,11	816,86	614,43	180,6	21,83	231
ROCCAROMANA	1.756,93	482,14	318,93	134,92	28,29	293
ROCCHETTA E CROCE	915,9	468,92	36,53	99,9	332,49	187
RUVIANO	2.162,74	1.585,02	1.192,14	263,23	129,65	379
VAIRANO PATENORA	2.707,30	1.656,48	1.212,49	424,60	19,39	779
<b>TOTALE</b>	<b>29.853,05</b>	<b>19.499,65</b>	<b>12.916,62</b>	<b>3.222,56</b>	<b>3.360,47</b>	<b>6.049</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

Tabella 6.15 - Destinazioni produttive

COMUNI	CEREALI				COLTIVAZIONI ORTIVE		COLTIVAZIONI FORAGGERE AVVICENDATE		VITE		OLIVO		AGRUMI		FRUTTIFERI	
	TOTALE		FRUMENTO		AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.
	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.												
ALVIGNANO	303	903,51	125	167,37	30	3,98	416	1.072,48	302	69,57	180	92,13	3	0,56	11	56,14
BAIA E LATINA	172	254,58	69	41,45	50	24,24	195	570,36	220	55,93	27	6	2	0,15	25	21,91
CAIAZZO	247	370,14	135	111,29	40	4,76	413	827,31	380	114,23	489	275,28	4	1,01	7	1,2
CASTEL CAMPAGNANO	113	291,97	51	50,88	7	3,56	128	301,4	247	147,35	254	153,47	0	0	24	9,9
CASTEL DI SASSO	58	77,38	32	25,67	19	4,66	102	252,27	172	64,43	152	74,72	0	0	33	40,12
DRAGONI	66	148,7	26	24,61	8	1,65	122	369,29	91	32,66	29	22,89	0	0	7	38,98
FORMICOLA	2	0,26	1	0,1	14	1,17	11	24,89	74	38,34	73	24,11	2	0,34	85	59,38
GIANO VETUSTO	27	22,98	6	3,71	6	1,51	2	6,08	12	2,52	269	123,68	2	0,21	9	6,45
LIBERI	41	56,87	22	14,44	9	1,96	52	102,16	60	13,59	65	25,06	1	0,17	12	2,58
PIANA DI MONTE VERNA	78	197,01	37	48,64	2	0,07	109	560,01	82	20,22	85	36,92	0	0	0	0
PIETRAMELARA	48	170,26	6	8,59	3	0,26	73	276,04	131	41,36	54	21,69	1	0,2	11	17,78
PIETRAVAIRANO	237	538,18	73	104,69	57	13,19	246	1.027,51	130	25,4	42	63,07	1	54,08	20	27,24
PONTELATONE	21	38,2	5	3,75	20	4,43	89	318,37	121	53,5	120	41,61	0	0	96	126,05
RIARDO	80	252,34	4	50,14	15	2,89	85	304,95	102	24,06	36	19,49	0	0	42	126,97
ROCCAROMANA	63	104,86	5	6,21	0	0	160	212,41	220	73,65	119	52,27	1	0,1	7	8,74
ROCCHETTA E CROCE	8	3,17	1	0,72	25	4,76	5	2,09	72	14,27	108	56,74	0	0	53	28,89
RUVIANO	195	404,78	141	104,47	37	5,37	241	609,68	284	111,02	268	147,1	8	4,37	4	0,66
VAIRANO PATENORA	297	480,16	94	163,34	46	40,59	102	283,22	186	39,01	155	57,97	3	1,65	139	325,58
<b>TOTALE</b>	<b>2056</b>	<b>4315,35</b>	<b>833</b>	<b>930,07</b>	<b>388</b>	<b>119,05</b>	<b>2551</b>	<b>7120,52</b>	<b>2886</b>	<b>941,11</b>	<b>2525</b>	<b>1294,2</b>	<b>28</b>	<b>62,84</b>	<b>687</b>	<b>895,57</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

Il settore agricolo del **Sistema Monte Santa Croce** è stato caratterizzato, nell'ultimo decennio, da aumento lieve del numero di aziende (+0,71% pari a +46 unità). Tale crescita va, tuttavia, rapportata alla riduzione consistente che si è verificato relativamente alla SAU (-8,76% pari a -1561,60 ha) il che ha determinato la decrescita della SAU media (-9,40%). La riduzione del numero di

giornate lavorative è significativa (-44,47%). Tali circostanze fanno rientrare il sistema nell'ambito delle aree caratterizzate da declino, seppur lieve.

Analizzando i dati relativi alla dinamica dal 1990 al 2000, significativa appare la crescita del settore agricolo complessivamente registrata nei Comuni di Rocca d'Evandro; la crescita del numero di aziende a S. Pietro Infine e a Mignano Montelungo; la crescita della SAU a Roccamonfina e Conca della Campania.

Attualmente la SAT è di oltre 25.000 ettari ed è occupata per circa il 24,6 % da boschi dove predomina il castagno (molto pregiata la varietà primitiva di Roccamonfina) e che originano una discreta produzione di frutti secchi e legno destinato a scopi industriali.

La SAU è 17.275,19 ha, dei quali 9.876,79 sono destinati a coltivazioni legnose agrarie e 5.177,46 ettari a seminativi.

L'agricoltura del comprensorio presenta ordinamenti colturali diversificati in relazione alle fasce pedoclimatiche.

Tra le coltivazioni permanenti predominano quelle frutticole (castagne, nocciole, etc) con particolare riferimento ai Comuni di Marzano Appio, Presenzano, Roccamonfina e Teano nonchè l'olivo. La produzione vitivinicola è di notevole pregio con i marchi IGT Roccamonfina e DOC Galluccio.

**Tabella 6.16 - Ripartizione della SAU**

COMUNI	SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE	SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA	SEMINATIVI	COLTIVAZIONI LEGNOSE AGRARIE	PRATI PERMANENTI E PASCOLI	AZIENDE AGRICOLE
CAIANELLO	832,32	675,96	293,16	378,15	4,65	268
CONCA DELLA CAMPANIA	1.325,34	950,39	153,98	697,76	98,65	375
GALLUCCIO	1.467,47	996,62	217,43	599,12	180,07	331
MARZANO APPIO	1.654,22	1.300,92	572,67	681,74	46,51	636
MIGNANO MONTE LUNGO	4.327,75	1.706,20	862,92	520,39	322,89	632
PRESENZANO	2.600,29	1.524,71	861,67	567,57	95,47	375
ROCCA D'EVANDRO	3.113,37	2.181,48	1.030,76	281,35	869,37	648
ROCCAMONFINA	2.300,28	1.960,09	29,58	1.930,19	0,32	828
SAN PIETRO INFINE	1.403,06	1.014,06	128,12	348,44	537,50	282
TEANO	5.506,45	4.543,06	835,20	3.646,85	61,01	2.205
TORA E PICCILLI	795,89	421,7	191,97	225,23	4,5	262
<b>TOTALE</b>	<b>25.326,44</b>	<b>17.275,19</b>	<b>5.177,46</b>	<b>9.876,79</b>	<b>2.220,94</b>	<b>6.842</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

**Tabella 6.17 - Destinazioni produttive**

COMUNI	CEREALI				COLTIVAZIONI ORTIVE				VITE		OLIVO		AGRUMI		FRUTTIFERI	
	TOTALE		FRUMENTO		AZIENDE		SUP.		AZIENDE		SUP.		AZIENDE		SUP.	
	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.
CAIANELLO	61	113,25	3	5,75	13	1,07	12	23,53	36	7,73	91	35,36	1	0,8	190	334,26
CONCA DELLA CAMPANIA	16	18,65	2	2,03	8	1,66	25	52,47	140	49,16	245	180,76	0	0	222	467,19
GALLUCCIO	31	48,75	12	12,73	31	9,41	7	4,78	188	174,61	258	196,82	0	0	149	226,3
MARZANO APPIO	59	119,25	21	35,61	62	23,3	31	47,67	103	24,53	167	75,28	1	0,01	330	579,77
MIGNANO MONTE LUNGO	176	273,86	30	28,89	36	2,19	148	261,43	238	94,08	296	214,99	0	0	74	205,96
PRESENZANO	144	456,72	21	95,9	24	20,47	83	260,7	145	37,26	190	119,97	0	0	70	391,34
ROCCA D'EVANDRO	280	549,36	80	93,26	48	9,14	160	184,54	312	122,75	138	143,97	0	0	19	14,33
ROCCAMONFINA	3	1,66	0	0	64	11,65	1	1	3	1,69	10	6,65	0	0	769	1.921,85
SAN PIETRO INFINE	6	80,28	2	28,15	2	0,36	11	25,77	45	14,37	255	332,09	0	0	5	1,98
TEANO	157	287,57	37	52,43	303	56,94	58	126,23	350	99	1.195	755,96	67	9,81	1.701	2.773,98
TORA E PICCILLI	19	34,86	13	24,26	24	3,18	18	51,28	98	45,85	114	71,12	12	1,21	117	107,05
<b>TOTALE</b>	<b>952</b>	<b>1984,21</b>	<b>221</b>	<b>379,01</b>	<b>615</b>	<b>139,37</b>	<b>554</b>	<b>1039,4</b>	<b>1.658</b>	<b>671</b>	<b>2.959</b>	<b>2.133</b>	<b>81</b>	<b>12</b>	<b>3.646</b>	<b>7.024</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

Il settore agricolo del **Sistema Matese** ha registrato, nell'ultimo decennio, una decrescita considerevole delle aziende (circa 525 unità pari al 9,8%) a cui è

corrisposta una più moderata riduzione della SAU (-1799,53 ha pari a - 7,70%). Tali andamenti hanno, tuttavia, prodotto una crescita della SAU media (2,33%), come espressione di un rafforzamento strutturale significativo del settore. Il numero di giornate lavorative è diminuito fortemente (-43,02%), oltre la media regionale.

La stazionaria criticità del Sistema prospetta allo stesso tempo, sia il rischio di declino, sia la possibilità di recupero.

L'andamento medio è influenzato positivamente dalla tendenza di alcuni comuni nei quali è particolarmente evidente il rafforzamento della vocazione agricola (Letino, Valle Agricola, Raviscanina, Gallo Matese).

Attualmente la SAT è di oltre 40.000; la SAU occupa il 52,8 % della SAT.

Nel comprensorio l'agricoltura è prevalentemente orientata verso la zootecnia, con una buona presenza di allevamenti bovini ed ovini.

Nelle aree montane prevalgono i boschi, i prati e pascoli.

Nella fascia pedemontana le foraggere avvicendate si alternano alle coltivazioni legnose (prevalentemente olivo, ma è diffusa, in piccoli appezzamenti, anche la viticoltura).

Molto diffuse le coltivazioni foraggere (4898,08 ha, pari ad oltre il 22,7% della SAU) collegate alla presenza di un consistente tessuto di allevamenti zootecnici, quasi sempre di ridotte dimensioni ma che, nel complesso, rappresentano una delle principali attività del settore primario e danno origine ad una significativa produzione lattiero casearia. La vocazione agricolo-zootecnica del territorio, tuttavia, non si accompagna ad una organizzazione del settore conseguibile, attraverso integrazioni orizzontali e verticali di filiera. Le principali produzioni zootecniche non hanno, pertanto, caratteristiche qualitative adeguate per competere nei mercati esterni ed interni (concorrenza di prodotti di provenienza esterna), ed i produttori non sono sufficientemente forti nella fase di commercializzazione dei prodotti.

**Tabella 6.18 - Ripartizione della SAU**

COMUNI	SUPERFICIE AGRICOLA TOTALE	SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA	SEMINATIVI	COLTIVAZIONI LEGNOSE AGRARIE	PRATI PERMANENTI E PASCOLI	AZIENDE AGRICOLE
ALIANO	1.085,82	734,88	491,14	162,66	81,08	339
ALIFE	2.665,93	1.714,31	1.397,97	212,66	103,68	493
CAPRIATI A VOLTURNO	1.087,56	672,04	297,26	172,75	202,03	414
CASTELLO DEL MATESE	1.539,62	932,5	59,32	33,9	839,28	146
CIORLANO	1.924,97	1.221,99	602,48	57,82	561,69	156
FONTEGRECA	955,44	533,66	121,86	161,16	250,64	272
GALLO MATESE	1.713,91	1.234,07	107,17	0,00	1.126,90	66
GIOIA SANNITICA	5.417,79	2.364,82	1.261,67	341,46	761,69	679
LETINO	2.213,46	888,11	43,36	0	844,75	66
PIEDIMONTE MATESE	3.926,61	1.544,73	591,37	289,28	664,08	444
PRATA SANNITA	878,98	616,54	311,77	141,84	162,93	281
PRATELLA	1.966,88	895,77	630,47	78,47	186,83	252
RAVISCANINA	2.458,25	1.478,83	604,84	256,18	617,81	291
SAN GREGORIO MATESE	4.746,17	2.676,97	167,55	2,55	2.506,87	88
SAN POTTITO SANNITICO	2.117,80	1.078,65	464,38	156,12	458,15	241
SANT'ANGELO D'ALIFE	2.775,79	1.831,51	1.013,23	333,16	485,12	438
VALLE AGRICOLA	3.387,69	1.159,89	220,93	7,28	931,68	168
<b>TOTALE</b>	<b>40.862,67</b>	<b>21.579,27</b>	<b>8.386,77</b>	<b>2.407,29</b>	<b>10.785,21</b>	<b>4.834</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

**Tabella 6.19 - Destinazioni produttive**

COMUNI	CEREALI				COLTIVAZIONI ORTIVE		COLTIVAZIONI FORAGGERE AVVICENDATE		VITE		OLIVO		AGRUMI		FRUTTIFERI	
	TOTALE		FRUMENTO		AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.
	AZIENDE	SUP.	AZIENDE	SUP.												
AILANO	100	203,42	28	35,17	17	10,5	92	157,49	138	29,84	227	122,51	1	0,07	13	8,43
ALIFE	203	396,9	78	125,77	26	8,49	274	852,42	215	70,1	182	141,56	2	0,04	6	0,96
CAPRIATI A VOI TURNO	148	124,99	35	32,92	22	1,87	103	87,08	193	35	220	124,35	0	0	14	12,56
CASTELLO DEL MATESE	1	0,33	1	0,33	10	0,34	39	32,15	2	0,41	0	0	0	0	3	2,29
CIORLANO	99	130,97	26	11,62	0	0	32	457,72	78	11,11	99	46,56	0	0	2	0,15
FONTEGRECA	123	64,79	11	2,4	7	1,01	73	51,58	56	14,7	201	146,46	0	0	0	0
GALLO MATESE	55	42,31	43	19,33	1	0,46	34	51,75	0	0	0	0	0	0	0	0
GIOIA SANNITICA	224	281,4	105	78,94	35	2,59	428	919,75	468	119,25	388	219,1	0	0	8	3,11
LETINO	24	10,19	7	1,18	19	1,81	6	20,57	0	0	0	0	0	0	0	0
PIEDIMONTE MATESE	80	219,83	28	52,94	30	19,05	141	309,69	155	37,94	339	235,35	17	3,77	34	9,22
PRATA SANNITA	98	149,06	20	16,11	3	0,14	35	32,24	72	12,37	155	124,86	0	0	5	4,55
PRATELLA	126	216,01	20	12,76	3	36,2	113	292,98	169	20,99	136	51,18	0	0	2	5,71
RAVISCANINA	51	164,53	29	82,34	5	0,34	143	294,87	95	23,29	221	227,84	3	0,17	18	4,88
SAN GREGORIO MATESE	21	14,02	0	0	15	1,03	48	129,82	0	0	1	2,55	0	0	0	0
SAN POTITO SANNITICO	95	140,77	24	18,8	27	3,64	126	290,59	133	35,72	146	102,96	12	0,39	40	15,55
SANT'ANGELO D'ALIFE	100	187,4	7	7,79	14	4,72	187	783,96	183	48,18	326	283,66	0	0	2	1,1
VALLE AGRICOLA	145	30,36	115	16,19	102	2,63	158	133,42	9	1,59	31	5,69	0	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>1693</b>	<b>2377,28</b>	<b>577</b>	<b>514,59</b>	<b>336</b>	<b>94,82</b>	<b>2032</b>	<b>4898,08</b>	<b>1966</b>	<b>460,23</b>	<b>2672</b>	<b>1834,6</b>	<b>35</b>	<b>4,44</b>	<b>147</b>	<b>68,51</b>

Fonte: ns. elaborazione su dati 5° Censimento generale dell'Agricoltura (2000)

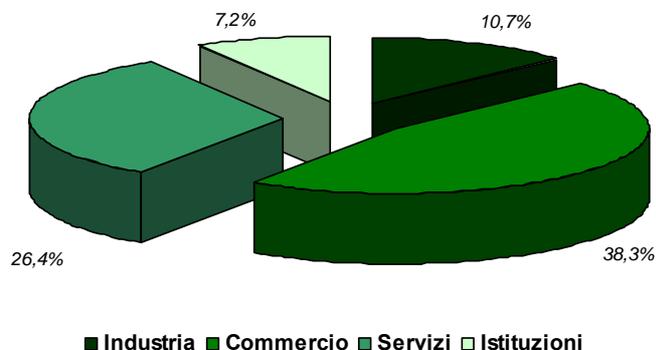
**Dinamiche economiche produttive: Industria e artigianato**

Per quanto riguarda il comparto industriale e dei servizi, l'analisi della struttura economica della Provincia di Caserta si basa sui dati dell'VIII Censimento dell'Industria del 2001 relativi al numero di Unità locali e al numero degli addetti, suddivisi per tre macrosettori di attività economica delle imprese (industria, commercio, altri servizi) e per le istituzioni.

Con riferimento a tali dati, si rilevano complessivamente 42.733 Unità locali e 122.856 addetti delle stesse (dipendenti ed indipendenti).

Considerando il dato complessivo riguardante la totalità delle imprese e delle istituzioni, è possibile registrare una media di 3,7 addetti per Unità locale, e la ripartizione seguente (cfr. figura 6.8):

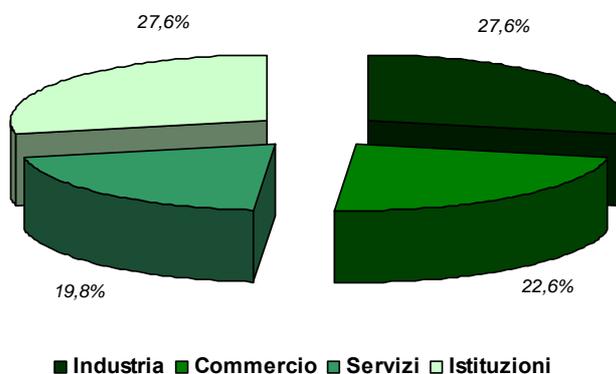
- le Unità Locali dell'industria rappresentano il 10,7% del totale, con 4.563 unità;
- le Unità Locali del commercio rappresentano il 38,3% del totale, con 16.358 unità;
- il settore degli altri servizi con 11.301 unità rappresenta, invece, il 26,4% del totale;
- infine, il settore delle istituzioni incide sul totale nella misura dell'7,2% con 3.315 unità.



**Figura 6.8 - Unità Locali delle imprese della Provincia di Caserta: composizione percentuale per settori**

La tendenza alla terziarizzazione dell'economia dei Comuni dell'ambito, desumibile dal numero di Unità Locali presenti nel settore servizi, non trova conferma se si esamina il numero di addetti alle singole Unità Locali. In questo caso infatti è il numero degli addetti dell'industria ad assumere un valore maggiore (cfr. Figura 6.9):

- gli addetti alle Unità Locali dell'industria rappresentano il 27,6% del totale, con 34.311 unità;
- gli addetti alle Unità Locali del commercio, con 27.733 unità rappresentano il 22,6% del totale;
- il settore degli altri servizi, con 24.324 addetti incide sul totale nella misura del 19,8%;
- infine, gli addetti alle Unità Locali delle istituzioni, incidono sul totale nella misura del 27,6% con 46.893 unità.



**Figura 6.9** - Addetti delle imprese della Provincia di Caserta: composizione percentuale per settori

E' opportuno, adesso, confrontare i dati relativi all'intera Provincia e quelli riferibili all'intera Regione Campania; anche in questo caso l'analisi va distinta per addetti alle Unità Locali e numero delle stesse (cfr. Tabella 6.20).

**Tabella 6.20** - Addetti delle Unità locali delle imprese e delle istituzioni - confronto tra la Provincia di Caserta e la Regione Campania

Ripartizione territoriale	Industria	Commercio	Altri servizi	Istituzioni	Totale
STS Sistema Urbano caserta e Antica Capua	18.477	13.625	14.408	25.599	72.108
STS Sistema Aversano	7.645	6.350	4.572	9.309	27.875
STS Litorale Domitio	1.704	2.214	1.716	2.878	8.511
STS Pianura Interna Casertana	2.850	1.772	1.254	2.422	8.297
STS Monte Maggiore	1.434	1.454	1.021	1.890	5.798
STS Monte Santa Croce	1.144	1.029	580	1.786	4.538
STS Matese	1.056	1.289	776	3.012	6.132
<b>Totale</b>	<b>34.311</b>	<b>27.733</b>	<b>24.324</b>	<b>46.893</b>	<b>133.261</b>
Regione Campania	223.186	218.098	36.867	321.471	799.622
<b>Incidenza percentuale</b>	<b>15,4%</b>	<b>12,7%</b>	<b>66,0%</b>	<b>14,6%</b>	<b>16,7%</b>

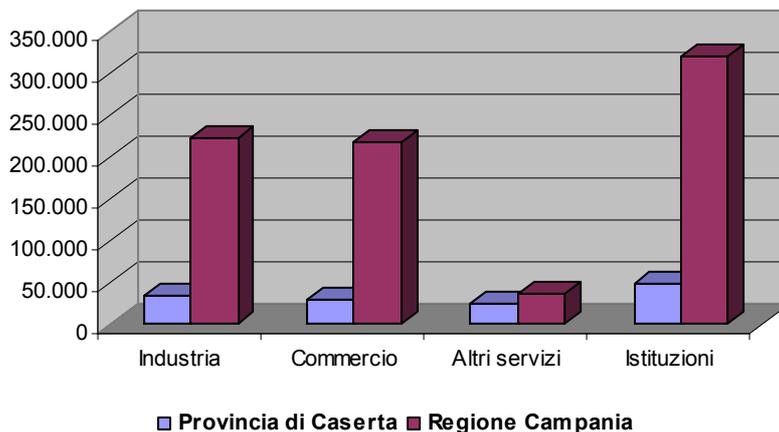
**Fonte:** ns. elaborazione su dati 8° Censimento dell'Industria e dei servizi (2001)

Osservando la tabella precedente, si può constatare come l'incidenza degli addetti alle Unità Locali della Provincia varia tra il 12% ed il 66% rispetto al totale della Campania e, precisamente:

- nell'industria la Provincia presenta 34.311 addetti alle Unità Locali contro i 223.186 addetti dell'intera Regione, con un'incidenza percentuale del 15,4%;
- nel commercio la Provincia presenta 27.733 addetti alle Unità Locali contro i 218.098 dell'intera Regione, con un'incidenza percentuale del 12,7%;
- negli altri servizi la Provincia presenta 24.324 addetti alle Unità Locali contro i 36.867 dell'intera Regione, con un'incidenza percentuale del 66%;
- infine nelle istituzioni il numero di addetti alle Unità Locali della Provincia è di 46.893 addetti, contro i 321.471 dell'intera Regione Campania, con un'incidenza percentuale del 14,6%.

In linea di massima, gli addetti alle unità locali delle imprese e delle istituzioni operanti nella Provincia di Caserta rappresentano circa il 16,7% di quelli dell'intera Regione Campania.

Il grafico che segue (cfr. Figura 6.10) rappresenta la situazione precedentemente esposta:



**Figura 6.10** - Addetti delle Unità Locali delle imprese e delle istituzioni: confronto tra la Provincia di Caserta e la Regione Campania

L'analisi del rapporto di composizione tra ambito e Regione Campania effettuata con riferimento agli addetti, è stata estesa anche alle Unità Locali dei quattro comparti (cfr. Tabella 6.21).

**Tabella 6.21** - Unità locali delle imprese e delle istituzioni - confronto tra la Provincia di Caserta e la Regione Campania

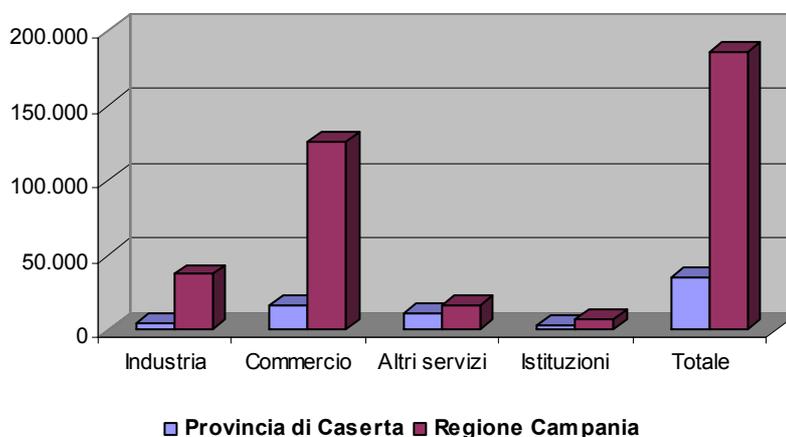
Ripartizione territoriale	Industria	Commercio	Altri servizi	Istituzioni	Totale
Provincia di Caserta	4.563	16.358	11.301	3.315	35.537
Regione Campania	37.176	125.451	16.357	7.728	186.712
<b>Incidenza percentuale</b>	<b>12,3%</b>	<b>13,0%</b>	<b>69,1%</b>	<b>42,9%</b>	<b>19,0%</b>

**Fonte:** ns. elaborazione su dati 8° Censimento dell'Industria e dei servizi (2001)

In questo caso l'incidenza del numero delle Unità Locali dell'ambito varia tra il 12% ed il 70% rispetto al totale delle Unità Locali dell'intera Regione e precisamente:

- nell'industria, la Provincia presenta 4.563 Unità Locali contro le 37.176 dell'intera Regione, con un'incidenza percentuale del 12,3%;
- nel commercio, la Provincia presenta 16.358 Unità Locali contro le 125.451 dell'intera Regione, con un'incidenza percentuale del 13,0%;
- negli altri servizi, il numero delle Unità Locali della Provincia è di 11.301 unità contro le 16.357 riferibili all'intera Regione, con un'incidenza percentuale del 69,1%;
- infine, nelle istituzioni, il numero delle Unità Locali della Provincia è di 3.315 unità contro le 7.728 della Regione Campania con un'incidenza percentuale del 42,9%.

Anche con riferimento al numero di Unità Locali della Provincia di Caserta e dell'intera Regione Campania, è opportuno illustrare graficamente il confronto, così da rendere immediate le incidenze percentuali (cfr. Figura 6.11).



**Figura 6.11:** *Unità Locali delle imprese e delle istituzioni confronto tra la Provincia di Caserta e la Regione Campania*

### **Il settore turistico**

La Provincia di Caserta presenta anch'essa un ricco e variegato patrimonio paesaggistico e culturale.

Si tratta di una terra d'antica frequentazione dell'uomo, come dimostrano le testimonianze archeologiche presenti in gran parte dei suoi oltre 100 Comuni: un territorio segnato da antichi borghi e centri storici dove la storia rivive in monumenti e musei, nell'architettura civile e religiosa, in siti reali e in borgate agricole.

Le numerose bellezze paesaggistiche e naturalistiche (monti, fiumi, laghi, mare), che trovano espressione in due Parchi Regionali, tre Riserve Naturali e 25 siti di Interesse Comunitario, si mescolano così ai gioielli barocchi della Reggia e del Parco Vanvitelliani, a quelli archeologici dell'antica Capua (la città che ha dato il nome stesso alla Regione) e a quello medioevale di Casertavecchia.

#### *La struttura dell'offerta turistica*

La dotazione ricettiva complessiva della Provincia di Caserta (cfr. Tabella 6.22 e Tabella 6.23) risulta estremamente modesta:

- 93 esercizi per un totale di 12.090 posti letto (circa il 3,6% dell'offerta ricettiva della Regione nel 2001).

**Tabella 6.22** - Offerta ricettiva alberghiera in Provincia di Caserta, per categorie di esercizi e anno

Anno	CATEGORIE ESERCIZI ALBERGHIERI												Residenze alberghiere n
	5 stelle		4 stelle		3 stelle		2 stelle		1 stelle		Totale		
	n.	p.l.	n.	p.l.	n.	p.l.	n.	p.l.	n.	p.l.	n.	p.l.	
1997	0	0	11	2.678	38	3.356	22	752	5	90	79	7.102	3
1998	0	0	11	2.678	38	3.356	22	1.552	5	90	79	7.102	3
1999	0	0	11	2.005	44	2.672	15	620	4	48	74	5.345	0
2000	0	0	12	2.359	43	2.672	15	620	3	48	73	5.699	0
2001	0	0	14	2.429	42	2.619	16	645	3	48	75	5.741	0

Fonte: *Primo rapporto sul Turismo in Campania (2003)*

**Tabella 6.23** - Offerta ricettiva extralberghiera nella Provincia di Caserta

Esercizi complementari		
Tipologia	n.	p.l.
Camere iscritte al REC	0	0
Campeggi e villaggi	6	6177
Agriturismo	12	172
Altre	0	0
<b>Totale</b>	<b>18</b>	<b>6349</b>

Fonte: *ns. elaborazione su dati Ente Provinciale per il Turismo (2001)*

Si tratta di 75 esercizi alberghieri e di 18 esercizi complementari; tra questi ultimi, 6 esercizi sono classificati come "campeggi e villaggi turistici" e 12 come "alloggi agro-turistici". Non risultano, dunque, presenti alloggi in affitto iscritti al REC.

L'offerta, inoltre, si caratterizza per un forte squilibrio a favore del numero di posti letto del comparto extralberghiero. Infatti, sebbene gli esercizi extralberghieri siano meno del 25%, essi detengono da soli circa il 93% della ricettività dell'intera Provincia (6.350 posti su 12.090).

La tipologia che incide quasi per intero sull'offerta extralberghiera in termini di posti letto è quella che privilegia le formule all'aria aperta: campeggi e villaggi turistici.

Nel complesso, la rete alberghiera appare piuttosto equilibrata dal punto di vista qualitativo; pur se mancano completamente le strutture a 5 stelle in tutta la Provincia, il 78% delle strutture di Caserta città ed il 74% di quelle degli altri Comuni rientrano nelle categorie medio-superiori (3-4 stelle).

L'analisi dell'evoluzione della consistenza delle strutture ricettive conferma tale evidenza.

Da una prima analisi si deduce che la consistenza delle strutture alberghiere appare in leggero calo rispetto al 1997, anche se è cresciuto il livello qualitativo in quanto è aumentato il numero di alberghi di categoria elevata ed è diminuito quello di categorie inferiori.

L'analisi disaggregata dei dati nelle tre aree (Caserta, Comuni costieri e Altri Comuni) risulta particolarmente interessante (cfr. Tabella 6.24): nell'area Comuni Costieri rientrano quelli del litorale dove sono ubicati 44 esercizi, il che indica la presenza di un sistema dell'offerta ricettiva (alberghiera ed extralberghiera) estremamente sbilanciato e polarizzato lungo il litorale.

Solo 523 posti letto sono ubicati a Caserta e oltre 3.300 nei Comuni costieri, a conferma di un forte accentramento dell'offerta lungo la fascia litoranea.

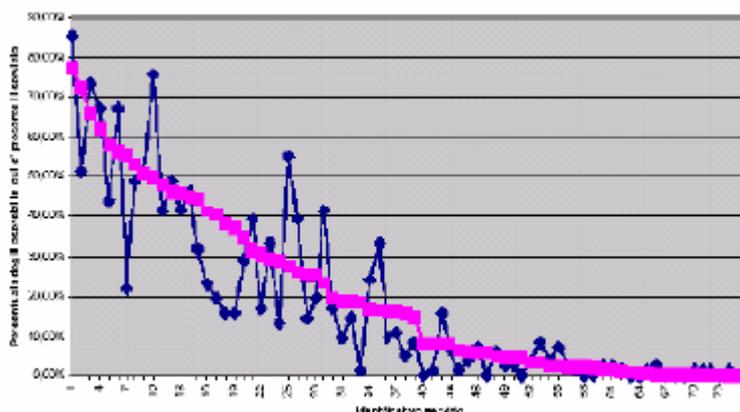
**Tabella 6.24** - Ripartizione numero esercizi alberghieri ed extralberghieri e relativo numero di posti letto distinti per aree

Ripartizione territoriale	Esercizi alberghieri	Esercizi extralberghieri	Totale (n.)	Esercizi alberghieri (p.l.)	Esercizi extralberghieri (p.l.)	Totale (p.l.)
Caserta	9	0	9	523	0	523
Comuni costieri	35	9	44	3.348	6.219	9.567
Altri Comuni	31	9	40	1.870	130	2.000
Intera Provincia	75	18	93	5.741	6.349	12.090

Fonte: *Primo rapporto sul Turismo in Campania (2003)*

Manca una reale diversificazione dell'offerta (ricreativa, escursionistica, congressuale, ecc.) e sono carenti i servizi al turista e le attrezzature complementari.

L'analisi puntuale dei servizi condotta in riferimento alla rilevazione del livello e della tipologia di servizi offerti nell'ambito "Caserta e Litorale Domitio", evidenzia infatti gli scostamenti rispetto alla media regionale riportati nella Figura 6.12.



**Figura 6.12** - Servizi offerti negli esercizi alberghieri in Provincia di Caserta: scostamento rispetto alla media regionale

Lo schema mostra che la qualità del servizio offerto nell'ambito territoriale di riferimento risulta generalmente al di sotto della media regionale. Fanno eccezione, tra i servizi a maggiore diffusione, i ristoranti, i parchi-giardino e i parcheggi custoditi, ad indicare la vocazione dell'area verso un turismo di carattere pendolare e di seconde case. Tale circostanza è confermata dalla particolare carenza di servizi linguistici.

#### La domanda turistica

Relativamente al movimento turistico, la Provincia di Caserta nel 2001 ha registrato più di 200 mila arrivi e 1 milione di presenze con una crescita tra il 1997 ed il 2001 vicina al 7%.

Seppure con oscillazioni, la dinamica della domanda nel periodo considerato (cfr. Tabella 6.25) ha riportato un incremento di 8.705 arrivi e 71.259 presenze, con una permanenza media nelle strutture superiore ai 4 giorni, attestandosi nel 2001 a 4,5 giorni.

**Tabella 6.25 - Arrivi e presenze alberghiere ed extralberghiere nella Provincia di Caserta**

Anno	ALBERGHIERO		EXTRALBERGHIERO		TOTALE	
	arrivi	presenze	arrivi	presenze	arrivi	presenze
1997	177.210	563.353	35.924	367.160	213.134	930.513
1998	178.511	591.538	36.297	361.913	214.808	953.451
1999	151.630	492.349	53.808	499.209	205.438	991.558
2000	163.361	527.446	48.744	475.473	212.105	1.002.919
2001	167.891	532.663	53.948	469.109	221.839	1.001.772
<b>var % '01-'97</b>	<b>-5,6</b>	<b>-5,8</b>	<b>33,4</b>	<b>21,7</b>	<b>3,9</b>	<b>7,1</b>

Fonte: Primo rapporto sul Turismo in Campania (2003)

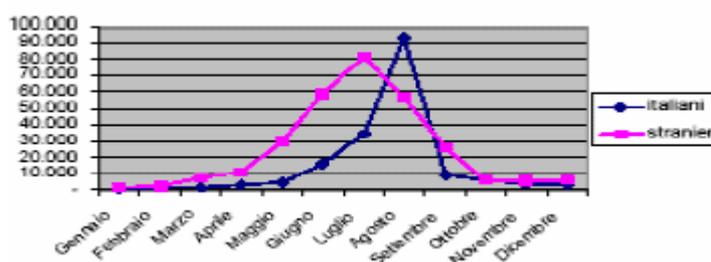
Per l'anno 2001 la disaggregazione degli arrivi e presenze per paese di provenienza dei clienti ha evidenziato la situazione seguente (cfr Tabella 6.26 e 6.27):

- nel 2001, oltre il 75% degli arrivi e il 53% delle presenze ha interessato gli esercizi alberghieri; più contenuto appare, al contrario, il movimento nelle strutture complementari, dove gli arrivi hanno rappresentato il 24,3% degli arrivi totali e le presenze il 46,8%;

- per quanto riguarda la provenienza dei flussi, si nota una netta prevalenza della componente italiana per gli esercizi alberghieri, mentre la situazione è apparentemente più bilanciata per gli esercizi extralberghieri (praticamente tutti ubicati nei Comuni costieri), che presentano una leggera prevalenza dei flussi di stranieri rispetto agli italiani sia in termini di arrivi che di presenze (dato, però, parziale perché sfuggono al rilevamento i flussi determinati dagli spostamenti nelle "seconde case").

La permanenza media dei turisti nel totale degli esercizi ricettivi della Provincia di Caserta è di 4,5 giorni (2001); essa si allunga a ben 8,7 giorni se si considerano solo gli esercizi complementari, mentre si riduce a 3,2 giorni per gli esercizi alberghieri.

L'analisi dei dati EPT su base mensile per il 2001 (cfr. Figura 6.13) mostra una tendenza alla stagionalità che diventa molto marcata nei mesi estivi, in cui la domanda è fortemente legata al turismo balneare.



**Figura 6.13 - Andamento dei flussi turistici su base mensile**<sup>211</sup>

<sup>211</sup> Fonte: Ente Provinciale per il Turismo di Caserta (2003)

**Tabella 6.26** - Arrivi e presenze alberghiere, italiane e straniere, nella Provincia di Caserta, per paese di provenienza

PAESE DI PROVENIENZA	ARRIVI	PRESENZE	% SU PRESENZE	PERMANENZA MEDIA GG.
<b>Unione Europea</b>				
Italia	126.720	325.872	61,2	2,6
Regno Unito	1.928	7.821	1,5	4,1
Francia	4.843	16.548	3,1	3,4
Belgio	713	2.966	0,6	4,2
Paesi Bassi	1.668	11.815	2,2	7,1
Irlanda	439	1.116	0,2	2,5
Spagna e Portogalli	1.527	3.637	0,7	2,4
Paesi Scandinavi	1.769	27.657	5,2	15,6
Austria	863	2.674	0,5	3,1
Germania	9.631	74.467	14,0	7,7
<b>TOTALE</b>	<b>150.101</b>	<b>474.573</b>		<b>3,16</b>
<b>Altri Paesi europei</b>				
Svizzera e Liechtenstein	738	2.914	0,5	3,9
Polonia	1.986	11.312	2,1	5,7
Repubblica Ceca	45	182	0,0	4,0
Russia	1.275	3.892	0,7	3,1
Altri Paesi europei	2.479	9.181	1,7	3,7
<b>TOTALE</b>	<b>6.523</b>	<b>27.481</b>		<b>4,21</b>
<b>Paesi extraeuropei</b>				
Stati Uniti d'America	5.412	14.741	2,8	2,7
Giappone	2.141	4.445	0,8	2,1
Australia	141	244	0,0	1,7
Altri Paesi extraeuropei	3.573	11.179	2,1	3,1
<b>TOTALE</b>	<b>11.267</b>	<b>30.609</b>		<b>2,71</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>167.891</b>	<b>532.663</b>		<b>3,20</b>

Fonte: Primo rapporto sul Turismo in Campania (2003)

**Tabella 6.27** - Arrivi e presenze extralberghiere, italiane e straniere, nella Provincia di Caserta, per paese di provenienza

PAESE DI PROVENIENZA	ARRIVI	PRESENZE	% SU PRESENZE	PERMANENZA MEDIA GG.
<b>Unione Europea</b>				
Italia	23.356	177.546	37,8	7,6
Regno Unito	1.142	8.786	1,9	7,7
Francia	1.795	14.883	3,2	8,3
Belgio	374	4.040	0,9	10,8
Paesi Bassi	1.899	14.106	3,0	7,4
Irlanda	177	2.116	0,5	12,0
Spagna e Portogalli	240	1.827	0,4	7,6
Paesi Scandinavi	2.847	28.191	6,0	9,9
Austria	988	9.757	2,1	9,9
Germania	14.118	102.612	21,9	7,3
<b>TOTALE</b>	<b>46.936</b>	<b>363.864</b>		<b>7,70</b>
<b>Altri Paesi europei</b>				
Svizzera e Liechtenstein	1.764	19.526	4,2	11,1
Polonia	936	11.076	2,4	11,8
Repubblica Ceca	7	203	0,0	29,0
Russia	194	1.420	0,3	7,3
Altri Paesi europei	270	7.546	1,6	27,9
<b>TOTALE</b>	<b>3.171</b>	<b>39.771</b>		<b>13,50</b>
<b>Paesi extraeuropei</b>				
Stati Uniti d'America	3.691	64.356	13,7	17,4
Giappone	-	-	-	-
Australia	10	202	0,0	20,2
Altri Paesi extraeuropei	140	916	0,2	6,5
<b>TOTALE</b>	<b>3.841</b>	<b>65.474</b>		<b>17,04</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>53.948</b>	<b>469.109</b>		<b>8,70</b>

Fonte: Primo rapporto sul Turismo in Campania (2003)

Il movimento turistico segue la distribuzione territoriale delle attrezzature ricettive, determinando una spinta verso l'area costiera che, oltre ad avere una discreta capacità alberghiera, è anche l'unica a presentare esercizi complementari.

***Iniziative di sviluppo territoriale che hanno interessato o sono in corso di attuazione nel territorio***

➤ **Progetto Integrato “Filiere Enogastronomica”** Il PI si riferisce ad un ampio ambito territoriale, comprendente 162 Comuni appartenenti alle province di Avellino, Benevento e Caserta. In particolare, 34 Comuni rientrano nella Provincia di Benevento, 82 Comuni nella Provincia di Avellino e 46 in quella di Caserta.

➤ **Progetto Integrato “Monte Trebulani-Matese”**. Aderiscono al progetto integrato diciassette Comuni dell’Alto Casertano (Caiazzo, Dragoni, Letino, Piedimonte Matese, San Gregorio Matese, Ailano, Alife, Castel di Sasso, Formicola, Pontelatone, Liberi, San Potito Sannitico, Alvignano, Castello Matese, Gallo Matese, Piana di Monteverna, Sant’Angelo di Alife e Valle Agricola).

Le linee operative comprendono l’archeologia, il patrimonio naturalistico e l’agricoltura biologica. L’idea forza di tale progetto consiste, infatti, nel recupero generalizzato dei centri antichi e dei caratteri individuali di ciascun borgo unitamente alla valorizzazione del patrimonio naturalistico.

Il progetto prevede non solo il recupero dei borghi e dei beni ambientali, ma interventi mirati sul territorio per ridisegnare la viabilità intercomunale, con la riapertura dei tratturi, la creazione di stazioni ippiche e di maneggio, agriturismi a produzione biologica e la valorizzazione dei vini locali. Sono previsti, infine, investimenti per il recupero degli antichi ponti sul fiume Volturno e dei suoi affluenti. Il programma prevede infine opere di bonifica delle acque con l’obiettivo di ripopolare le specie ittiche tipiche (anguille e carpa).

➤ **Progetto Integrato “Parco Regionale del Matese”**, con i Comuni di Ailano, Alife, Capriati al Volturno, Castello del Matese, Fontegrega, Gallo Matese, Gioia Sannitica, Letino, Piedimonte Matese, Prata Sannita, San Gregorio Matese, Raviscanina, San Potito Sannitico, Sant’Angelo d’Alife; Progetto Integrato “Parco Regionale di Roccamonfina – Foce del Garigliano”, con i Comuni di Conca della Campania, Galluccio, Marzano Appio, Roccamonfina, Sessa Aurunca, Teano, Tora e Piccilli.

L’idea forza, comune ai due Progetti Integrati sopra riportati, consiste nell’attuare una strategia di conservazione e tutela degli alti valori ambientali presenti nelle aree interessate, unitamente allo sviluppo e valorizzazione delle “risorse della montagna”, il tutto in un’ottica di ecosostenibilità.

➤ **Progetto Integrato “Antica Capua”**. Si tratta di un progetto integrato territoriale che si snoda lungo le tappe di un percorso archeologico – paesistico. L’itinerario attraversa l’area dei Comuni della via Appia (Santa Maria Capua Vetere, Capua, Curti e San Prisco), includendo quelli sorti lungo l’antica Via Latina (Teano e Calvi Risorta).

Uno degli obiettivi primari è quello di recuperare e valorizzare il patrimonio archeologico paesaggistico della Valle del Volturno, la cosiddetta “Campania felix”, al fine di favorire lo sviluppo sostenibile del territorio e dotare l’area di un livello idoneo di infrastrutturazione ricettiva, anche se di piccola dimensione. Questo allo scopo di consentire l’ingresso del parco archeologico dell’antica Capua nei circuiti specialistici nazionali ed internazionali.

➤ **Progetto Integrato “Litorale domitio”.** Bonificare il territorio per fare del litorale Domitio un nuovo grande distretto turistico e culturale è l'idea forza del Progetto Integrato intrapreso dai Comuni di Sessa Aurunca, Castelvolturmo, Cellole, Giugliano e Mondragone.

Il progetto integrato, a titolarità regionale, guarda a un modello di sviluppo locale in grado di sintetizzare le risorse costituite dal patrimonio culturale ed ambientale, dall'agricoltura, dalle produzioni tipiche di qualità, da una diffusa capacità imprenditoriale ed artigianale. Il fine ultimo è costituire il Distretto turistico-culturale del Litorale domitio.

Le analisi territoriali effettuate hanno evidenziato la necessità di intervenire con azioni multidisciplinari, finalizzate a risolvere i gravi guasti che caratterizzano l'ambiente. La priorità è dunque la bonifica delle aree. Particolarmente urgenti si presentano gli interventi sulle acque superficiali e reflue e gli investimenti per la salvaguardia delle coste e dell'ambiente marino. In aggiunta a questo, si punta al sistema delle reti e dei nodi di servizio, alla portualità turistica e commerciale, alla qualificazione delle risorse umane, non trascurando gli aspetti legati alle azioni di marketing territoriale e turistico ed il rafforzamento del sistema delle attività produttive specializzate.

Infine, è prevista l'attuazione di misure specifiche al fine di diffondere la cultura della legalità sul litorale, coinvolgendo in particolare i segmenti sociali più a rischio e vulnerabili.

➤ **Progetto Integrato “Reggia” e Progetto Integrato “Città di Caserta”.** Entrambi i Progetti fanno parte del grande “Piano Programma” redatto dall'Amministrazione comunale, partito nel 1998 con la ripresa degli investimenti nazionali sulle opere pubbliche e la cui durata è di quindici anni.

Si tratta di due P.I. differenti, ma un unico Tavolo di Concertazione, in accordo ad una visione globale della riqualificazione urbana e delle infrastrutture.

Quattro sono i poli di sviluppo individuati: la valorizzazione di Palazzo Reale; il rilancio del Belvedere di San Leucio, del Borgo di Caserta Vecchia e dell'intero sistema delle frazioni; la riqualificazione delle aree di cava, soprattutto di quelle ancora attive; la creazione di un polo dei servizi<sup>212</sup>.

Un'ultima iniziativa progettuale avente legami con il progetto in questione è quella riportata in seguito.

➤ **Percorsi storico-artistici e gastronomici.** Su iniziativa della Camera di Commercio di Caserta, sono stati definiti sette percorsi storico-artistici e gastronomici da realizzare nell'area della provincia di Caserta.

La decisione di promuovere quest'iniziativa scaturisce dalla consapevolezza delle tante risorse presenti sul territorio. Una ricchezza, come già evidenziato, di testimonianze paesaggistiche, monumentali e storiche, che vengono proposte sotto forma di itinerari ragionati, lungo i quali è possibile coniugare il piacere della cultura con quello dello svago e della buona cucina. I sette percorsi turistico-enogastronomici riguardano: Domiziana e Oasi naturalistica del Massico; Appia I; dal Garigliano al Volturmo, Casilina e Parco di Roccamonfina, Telesiana e Parco del Matese; Appia II e Città di Caserta, Sannitica, Asse di supporto Caserta Sud.

<sup>212</sup> Il Progetto Integrato “Città di Caserta” punta, in particolare, alla realizzazione di infrastrutture e di servizi, al recupero dell'ambiente urbano e al miglioramento della mobilità locale. L'area in cui si andrà ad intervenire è la 167 di Falciano Centurano, la zona Cimitero – Fiera Mercato, quella della Caserma Garibaldi, il Macricco, le cave di tufo di Via Ferrarecce nord e sud, l'area ex Saint Gobain, l'asse attrezzato est, l'adeguamento della rete viaria dell'anello di corso Trieste, via Cesare Battisti, via Roma e Via Unità d'Italia, che funge da cerniera tra la parte orientale e la parte occidentale della città.

### 1.3 Analisi Swot

L'analisi delle variabili ambientali e socio-economiche svolte nei precedenti paragrafi consente di comporre un preciso quadro del territorio. I risultati di tale studio possono essere riassunti tramite un'analisi di tipo SWOT che consente di porre in evidenza quelli che sono i punti di forza e di debolezza del territorio nel suo complesso in riferimento ai tre aspetti:

- Ambientali, economici e socio-culturali.

Vengono, inoltre, esaminate le potenzialità latenti ed i rischi sia di natura interna che esterna al territorio provinciale ed individuati i principali obiettivi da perseguire (cfr. Figura 6.14).

PUNTI DI FORZA		PUNTI DI DEBOLEZZA	
1. Presenza di notevoli emergenze ambientali 2. Ricchezza di acque		1. Emergenza ambientale e sanitaria rappresentata dai rifiuti 2. Mancanza di Enti gestori e regolamenti nelle aree protette 3. Aree interessate a fenomeni di dissesto idrogeologico 4. Eccessiva antropizzazione in zone pianeggianti, abbandono di attività agricole in aree marginali	
1. Buona dotazione di infrastrutture viarie principali 2. Buona dotazione di risorse idriche 3. Importanti caratteri di vocazionalità del territorio		1. Collegamenti insufficienti nelle aree interne 2. Scarsa integrazione rapporti di filiera 3. Insufficiente dotazione di servizi per le imprese 4. Carenze ricettive diffuse 5. Immagine di mercato inesistente (area interna) 6. Presenza diffusa di risorse gastronomiche autoctone ma prive di certificazione	
1. Presenza di un ricco e diffuso patrimonio storico-culturale		1. Difforme distribuzione della popolazione sul territorio 2. Insufficienza consapevolezza nella popolazione dei caratteri identificativi del territorio	
<b>Promuovere l'offerta turistica:</b> 1. recuperare l'identità e la cultura locale e costruire un'immagine per la promozione del territorio 2. tutelare e migliorare l'ambiente 3. valorizzare le risorse tradizionali, naturali e culturali		<b>Aumentare la competitività delle risorse dell'ambiente economico locale:</b> 1. innovare e qualificare il sistema produttivo 2. promuovere la riqualificazione professionale 3. promuovere la realizzazione di piccole infrastrutture a servizio dello sviluppo	
<b>Rivitalizzare il tessuto economico e sociale ed aumentare la competitività delle produzioni tradizionali:</b> 1. concepire ed attuare strategie pilota di sviluppo integrato e sostenibile 2. rafforzare la struttura produttiva locale		<b>Migliorare le condizioni di vita delle popolazioni locali:</b> 1. rendere più fruibili i servizi per la popolazione 2. valorizzare il territorio a fini sociali	
<b>OPPORTUNITA'</b> 1. Presenza di due Parchi regionali 2. Buoni collegamenti dell'area con importanti mercati regionali ed extraregionali 3. Ampi margini di sviluppo del settore agricolo e manifatturiero 4. Ampi margini di sviluppo del mercato turistico 5. Potenzialità di sviluppo per l'agriturismo e il turismo rurale 6. Offerta nazionale ed internazionale con un miglior grado di conservazione e fruibilità 7. Immagine sociale influenzata negativamente dagli episodi di criminalità organizzata 8. Globalizzazione dei mercati che induce un uso del suolo agricolo di tipo intensivo per mantenere adeguati livelli di competitività nel mercato comune			
<b>MINACCE</b>			

Figura 6.14 - Analisi SWOT

## 2 METODOLOGIA DI STUDIO PER L'IDENTIFICAZIONE DELLE AREE DISTRETTUALI (Metodo I.A.D)

### 2.1 Introduzione

La metodologia che di seguito sarà delineata è stata studiata per soddisfare una duplice esigenza:

- da un lato la perimetrazione delle aree agricole e rurali;
- dall'altro l'individuazione dei **Distretti Rurali**.

Questo studio segue gli orientamenti descritti dal Decreto Legislativo n° 228 del 18/5/2001 che individua due tipologie distrettuali, i **Distretti Rurali** e i **Distretti agroalimentari di qualità**. Le indicazioni del Decreto offrono un orientamento preciso:

- i Distretti in materia rurale e agricola sono caratterizzati dall'integrazione fra le componenti del settore primario con altri elementi di natura eterogenea, quali i fattori culturali e storici,
- i Distretti agroalimentari di qualità hanno un evidente impatto nella definizione del modello di sviluppo del territorio e una significativa integrazione di filiera, caratterizzata da certificazioni o produzioni tipiche.

L'approccio metodologico all'individuazione dei Distretti rurali e agroalimentari italiani non è univoco in letteratura e soprattutto non vi è stato un approccio sistematico necessario per la loro individuazione. Infatti, se l'analisi del sistema agroalimentare italiano attraverso un approccio di tipo territoriale è emersa solo di recente, è solo nell'ultimo decennio che si nota un crescente interesse per i legami fra agricoltura e le fasi della trasformazione industriale. L'analisi dell'intero sistema agroalimentare e le sue componenti ha però trascurato gli aspetti territoriali dello sviluppo.

Per superare ed approfondire gli aspetti territoriali dello sviluppo del sistema agroalimentare diversi studiosi hanno utilizzato gli strumenti interpretativi tipici dell'analisi dei Distretti industriali riproposta in Italia dai lavori di Becattini<sup>213</sup>. Fra i primi lavori sui Sistemi locali agricoli ed agroindustriali ricordiamo quelli di Iacoponi<sup>214</sup>, che riguardano in modo prevalente l'agricoltura, e di Fanfani e Montresor<sup>215</sup> in cui i concetti di filiera produttiva vengono collegati per la prima volta all'analisi territoriale del sistema agroalimentare italiano.

Successivamente Cecchi ha caratterizzato i sistemi locali sulla base della presenza o meno di relazioni stabili e utilizza il termine di Distretto agricolo quando l'agricoltura assume un ruolo centrale nel sistema locale e al tempo stesso l'industria di trasformazione alimentare si approvvigiona soprattutto dai produttori agricoli locali.

Nel corso degli anni novanta numerose sono state le analisi di specifici Distretti agroalimentari, che hanno riguardato prevalentemente il Nord Italia. Fra i

<sup>213</sup> BECATTINI G. (1979), *Dal "settore" industriale al "distretto" industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, Il Mulino, Bologna.

BECATTINI G. (a cura di) (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.

<sup>214</sup> IACOPONI L. (1990), *Distretto industriale marshalliano e forma di organizzazione delle imprese in agricoltura*, Rivista di Economia Agraria.

<sup>215</sup> FANFANI R., MONTRESOR E. (1991), *Filiere, multinazionali e dimensione spaziale*, in "La Questione Agraria", 41.

numerosi approfondimenti di analisi delle realtà locali citiamo Brasili<sup>216</sup>, con particolare riferimento all'Emilia Romagna.

Negli ultimi anni, alle numerose analisi descrittive si sono affiancate indagini rivolte alla identificazione dei Distretti agroalimentari. Ciò è stato determinato anche dalla necessità di individuare ed applicare specifiche politiche di sviluppo territoriale che si sono venute affermando a partire dai primi anni novanta.

Nonostante lo sviluppo sia delle analisi empiriche, che delle informazioni statistiche a disposizione, permangono comunque difficoltà nella definizione ed identificazione delle caratteristiche e condizioni generali per la definizione di Distretto agricolo ed agroalimentare.

Tra gli elementi fondamentali per il riconoscimento della presenza di un Distretto agroindustriale Fanfani e Montresor sottolineano alcuni punti essenziali che riguardano la presenza di produzioni tipiche, l'esistenza di relazioni fra agricoltura e industria di trasformazione, la specializzazione flessibile della produzione, la capacità di innovazione e sua diffusione, lo sviluppo del capitale umano ed il sostegno delle istituzioni locali. Sempre per l'identificazione dei Distretti, specificatamente per l'industria alimentare, sono stati definiti ed utilizzati indicatori di localizzazione, concentrazione e specializzazione.

Le analisi fino ad oggi condotte sui Sistemi Locali di produzione agroindustriale hanno tenuto sostanzialmente separata l'analisi territoriale dell'agricoltura da quella della trasformazione alimentare, anche se le relazioni fra la trasformazione e la produzione agricola locale hanno sempre ricevuto un'attenzione particolare. L'individuazione dei sistemi agricoli territoriali in Italia richiede invece una doppia lettura del territorio, a livello agricolo ed industriale.

Infatti, occorre sovrapporre, ove possibile, la specializzazione agricola a quella della trasformazione alimentare fornendo quindi un'immagine su due livelli. Ciò consentirà di evidenziare il grado di correlazione esistente tra la concentrazione e specializzazione agricola e quella più strettamente industriale di trasformazione, ponendo l'accento anche sulle caratteristiche delle strutture produttive dell'agricoltura e dell'industria alimentare, come risultano dai recenti censimenti.

## 2.2 La metodologia sperimentale finalizzata all'identificazione dei Distretti rurali.

Le indicazioni del Decreto Legislativo n. 228 del 2001 tracciano le linee guida per delineare i Distretti rurali ed agroalimentari di qualità. I primi sono caratterizzati dall'integrazione fra attività agricole e le altre attività locali, coerentemente con le vocazioni naturali e territoriali; i secondi dalla significativa presenza di interrelazione produttiva fra imprese agricole ed agroalimentari e la presenza di produzioni tipiche<sup>217</sup>.

Come si è già ampiamente discusso nel Capitolo 5, il Sistema Locale Rurale può essere visto come un **sistema comunitario di risorse** da cui derivano benefici localizzati intrasportabili derivanti dalla specificità del:

- capitale fisso (territorio naturale e territorio patrimoniale, inteso come frutto della sedimentazione storica)
- capitale sociale (territorio quale espressione della cultura locale).

---

<sup>216</sup> BRASILI C., RICCI MACCARINI E. (2001), *I sistemi locali dell'industria agroalimentare*, Rosenberg & Seller.

<sup>217</sup> Si veda al riguardo Tabella 1 dell'Appendice 5.1.

Pertanto, l'individuazione dei suddetti Sistemi deve utilizzare:

➤ **Indicatori territoriali, economici e sociali.**

Gli indicatori sono stati costruiti considerando alcune variabili strutturali dedotte dai seguenti censimenti:

- V Censimento generale dell'Agricoltura (2000)
- XIV Censimento della Popolazione e Abitazioni (2001)
- VIII Censimento dell'industria e dei servizi (2001)

Per ciascun Indicatore, precedentemente elencato, sono stati calcolati gli Indici corrispondenti:

➤ **Indice territoriale, economico e sociale.**

Sulla base degli indici calcolati a livello comunale si è ottenuta una prima mappatura dei Distretti rurali di qualità del territorio provinciale.

Il percorso metodologico (cfr. Figura 6.15) proposto parte dalla logica individuata da W. J. Reilly<sup>218</sup> nella teoria della gravitazione commerciale, secondo la quale, trovati i centri di attrazione, vengono aggregate le aree contigue fino ai punti di indifferenza.

Tuttavia, il nostro approccio, concentra l'attenzione non sulle zone di indifferenza ma sulla effettiva importanza del fenomeno. L'output finale è l'individuazione di un'area, più o meno estesa, che viene classificata in base ai valori assunti dagli indicatori considerati, arrivando contemporaneamente ad una delimitazione di realtà territoriali omogenee rispetto al complesso di variabili introdotte nell'analisi e ad una descrizione delle aree trovate. Esse possono essere delineate, poi, tenendo conto o meno del vincolo di contiguità, considerando il Comune come livello areale di partenza.

Le fasi metodologiche successive sono trattate successivamente.

***Fase preparatoria: indicatori di base per l'individuazione e la tipologizzazione di aree di sviluppo caratterizzate dalla ruralità***

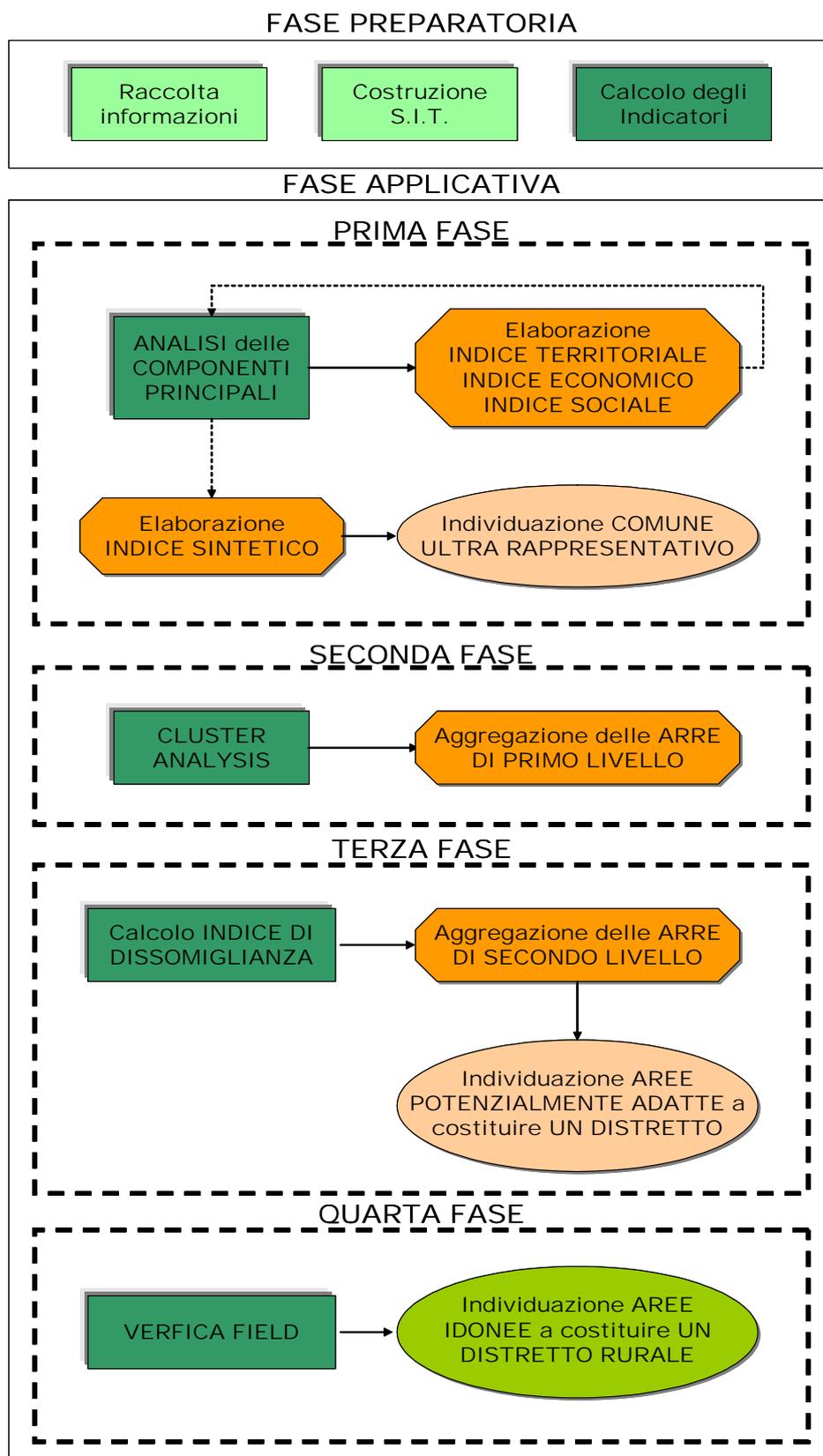
Seguendo un percorso logico di avvicinamento all'identificazione teorica delle aree distrettuali attraverso il ricorso ad indicatori (cfr. Tabella 6.28), cioè a quantificazioni relative di fenomeni, è stato possibile astrarre dal contesto generale alcuni concetti di base, cercando di interpretarli al meglio attraverso una batteria di informazioni disponibili con carattere di esaustività e confrontabilità per tutti i Comuni considerati.

Le finalità della metodologia in questione hanno previsto la costituzione di un *Sistema Informativo* utile a far emergere quelle aree in cui il fenomeno indagato sia particolarmente significativo, ovvero di un data-set composto da indicatori appartenenti alle aree tematiche rappresentative del fenomeno stesso. Le aree tematiche in oggetto sono relative al suolo ed alle sue utilizzazioni e specializzazioni produttive, il fenomeno del lavoro, l'imprenditorialità, i mezzi di produzione e la condizione abitativa.

Il primo passo per far emergere i Sistemi a carattere distrettuale è stato, quindi, l'individuazione di aree comunali in cui la ruralità ha contribuito fortemente a caratterizzare il territorio, essendo questo Comune portatore di alcune caratteristiche specifiche.

---

<sup>218</sup> 1W. J. Reilly (1929), *Methods for the study of retail relationship*, University of Texas.



**Figura 6.15** - Il percorso metodologico seguito per individuare e perimetrare le aree distrettuali rurali e agroalimentari

**Tabella 6.28 - Indicatori utilizzati per l'identificazione dei Distretti Rurali**

INDICATORI TERRITORIALI	I1	Superficie agricola totale / Superficie territoriale
	I2	SAU con seminativi, coltivazioni legnose agrarie e con pascoli / Superficie agricola totale
	I3	Superficie agricola utilizzata per fini turistici / Superficie agricola totale
	I4	Superficie aree ASI / Superficie territoriale
	I5	Superficie aree protette / Superficie territoriale
	I6	Incidenza della superficie urbanizzata
INDICATORI ECONOMICI	I1	Aziende agricole / Imprese totali
	I2	Aziende con seminativi, coltivazioni legnose e con pascoli / Aziende agricole
	I3	Imprese nell'industria alimentare / Imprese manifatturiere
	I4	Mezzi meccanici / Aziende agricole
	I5	Capi di allevamento / Aziende agricole
	I6	Addetti agricoli / Aziende agricole
	I7	Aziende con mezzi meccanici / Aziende agricole
	I8	Aziende agrituristiche / Imprese totali
	I9	Addetti agricoli / SAU
	I10	Addetti agricoli / Addetti totali
INDICATORI SOCIALI	I1	Occupati agricoltura / Aziende agricole
	I2	Occupati agricoltura / SAU
	I3	Occupati agricoltura / Occupati Totali
	I4	Occupati agricoltura / Popolazione residente
	I5	Occupati agricoltura / Superficie territoriale
	I6	Occupati agricoltura / Addetti agricoli

Questa metodologia ha previsto l'utilizzo di alcuni Indici che forniscono una misura adimensionale dei fenomeni, al fine di evidenziare l'importanza degli stessi anche nei Comuni minori.

Per riconoscere il livello di multifunzionalità dell'agricoltura nella Provincia di Caserta si è ritenuto opportuno costruire 3 Indici corrispondenti ai tre gruppi di Indicatori precedentemente elencati, al fine di fornire una misura del ruolo dell'agricoltura:

- **negli assetti del territorio.**
- **nell'economia locale.**
- **nella società locale.**

Per valorizzare le vocazioni produttive agricole ed enfatizzare anche quelle aree territoriali in cui la superficie agricola è scarsa ma con elevata specializzazione, si è ritenuto opportuno costruire dei rapporti di composizione fra l'orientamento colturale della Superficie agricola utilizzata (SAU) e la Superficie agricola totale (SAT). Sempre in tema di superficie agricola è stato utile considerare la superficie comunale caratterizzata da colture specifiche (SAU con seminativi, coltivazioni legnose agrarie e con pascoli) e l'intera area coltivabile (SAT); non solo ma è stato utile poter relativizzare la superficie specifica (SAT) anche con l'intero territorio dell'area di riferimento (Sup. terr). Questo processo è finalizzato ad evidenziare uno dei fattori principali del fenomeno ossia la vocazione colturale dei terreni, per fornire una prima scrematura delle aree con orientamenti produttivi o insediativi differenti.

Per evidenziare le aree ad elevata ruralità, si è supposto che gli insediamenti industriali (soprattutto quelli destinati a tale funzione ma non ancora insediati) abbiano anch'essi una qualche incidenza sul totale dell'area comunale, per questo è stato necessario rapportare le aree connotate da un insediamento ASI alla superficie totale, al fine di poter discriminare quei Comuni in cui sia presente un'area ASI che potenzialmente può essere utilizzata per industrie manifatturiere legate all'agricoltura.

Il ruolo che un qualsiasi settore svolge all'interno dell'economia locale può essere tradotto in indicatori attraverso l'utilizzo di variabili che rappresentano direttamente il fenomeno, ossia gli addetti e le imprese che afferiscono al comparto dell'agricoltura e delle trasformazioni alimentari; variabili che presentano la caratteristica di essere direttamente misurabili sul territorio. Anche ciò che è considerato il capitale in agricoltura può essere utilizzato come misura della valenza economica, ovvero la terra; tale elemento può essere stimato con la SAU, nelle forme della superficie utilizzabile. Per approfondire, infine, il concetto della valenza economica del settore possono essere presi in considerazione i mezzi meccanici e le strumentazioni utilizzate nei processi produttivi.

Per avere una misura del ruolo che un qualsiasi settore svolge all'interno della società locale è stata considerata l'intensità con cui si presenta in ciascuna area il fattore lavoro. Per determinare l'impatto del settore sulla sfera sociale è stato possibile utilizzare il dato relativo agli occupati, valore che è stato rapportato al totale degli occupati ed alla popolazione residente per ottenere un indice del livello di specializzazione lavorativa in un determinato settore. Più propriamente, l'occupazione nel settore agricolo è stato rapportato al complesso degli addetti in agricoltura per comprendere l'importanza che assume il fenomeno nel singolo contesto territoriale.

## **2.3 Applicazione metodologica al contesto della Provincia di Caserta**

### ***Prima fase: individuazione delle aree ultra-rappresentative***

Il processo di delimitazione delle aree territoriali a sviluppo rurale non prescinde dalla considerazione del fatto che il settore primario, o alcune sottosezioni afferenti ad esso, sono particolarmente significative nella composizione dell'economia locale. Ciò ha imposto una rigorosa selezione dei dati; come è stato evidenziato in precedenza, il sistema delle fonti e la scelta dei dati è, in questa metodologia, di assoluto rigore concettuale, mirato alla rappresentazione diretta del fenomeno in questione.

L'idea di base è quella per cui ciascun settore indagato mostri particolare intensità in alcuni Comuni, la cui individuazione può essere considerata "sintomatica" della presenza del fenomeno nella sua estensione territoriale più generale, posto che l'agricoltura impone una interpretazione del Distretto particolarmente ancorata ad aspetti di carattere localizzativo. In altri termini, visto che nel settore primario la presenza e le caratteristiche dei terreni sono un fattore non racchiuso in modo stringente tra confini amministrativi il primo *step* di questa metodologia è stato la ricerca dei "Comuni ultra-rappresentativi" del fenomeno.

Solo in una fase successiva si è proceduto all'aggregazione di altre aree ritenute determinanti per il loro contributo settoriale e per la perimetrazione del Distretto.

In primo luogo, è risultato fondamentale scegliere una batteria di Indicatori (opportunamente trasformati per essere confrontati tra di loro) fortemente correlati al fenomeno preso in esame.

Questa procedura ha avuto il preciso scopo di ottenere una misura quantitativa che ci ha permesso di identificare il Comune guida individuato per ciascun indicatore attraverso un Indice delle variabili prese in considerazione.

A tal proposito, non è stato trascurato il fatto che la variabilità ed il contributo di ciascun Indicatore elementare alla costruzione dell'Indice risulta molto

differente ed è stato perciò necessario ottenere una struttura di pesi che ci ha consentito di elaborare in maniera corretta tale Indice.

Per giungere a questi risultati è stata utilizzata una procedura statistica multidimensionale chiamata Analisi delle componenti principali (APC); partendo dalla matrice di correlazione fra i dati originali si è pervenuti, attraverso una serie di operazioni di algebra lineare, ad una trasformazione delle variabili di partenza in modo tale da far emergere la struttura e le interrelazioni latenti che caratterizzano l'oggetto di studio.

Individuati in questa maniera i pesi da attribuire a ciascuna variabile si è proceduto al calcolo della media aritmetica ponderata per ciascun Comune e se ne è ricavata, per ciascun gruppo di Indicatori, una graduatoria decrescente; la prima unità territoriale emersa è stata assunta come "Comune ultra-rappresentativo" (cfr. Tabelle 6.29, 6.30 e 6.31 e Figure 6.16, 6.17, e 6.18).

Come si può osservare, i 3 gruppi di Indicatori –considerati separatamente– forniscono risultati differenti; pertanto, al fine di individuare il Comune ultra-rappresentativo del Distretto è stata riutilizzata la procedura statistica APC assumendo come nuove variabili i 3 Indici calcolati precedentemente.

Individuati attraverso l'ACP i nuovi pesi da attribuire a ciascun Indice si è proceduto al nuovo calcolo della media aritmetica ponderata per ciascun Comune e se ne è ricavata una nuova graduatoria decrescente; la prima unità territoriale emersa è stata assunta come "Comune ultra-rappresentativo" del Distretto (cfr. Tabella 6.32 e Figura 6.19).

### ***Seconda fase: l'aggregazione di primo livello***

In questa fase della metodologia è risultato necessario delineare le altre unità territoriali che presentano una spiccata identità rispetto a quella individuata nella prima fase. La procedura statistica più idonea al raggiungimento di tale finalità è quella dell'analisi dei gruppi o *Cluster analysis*.

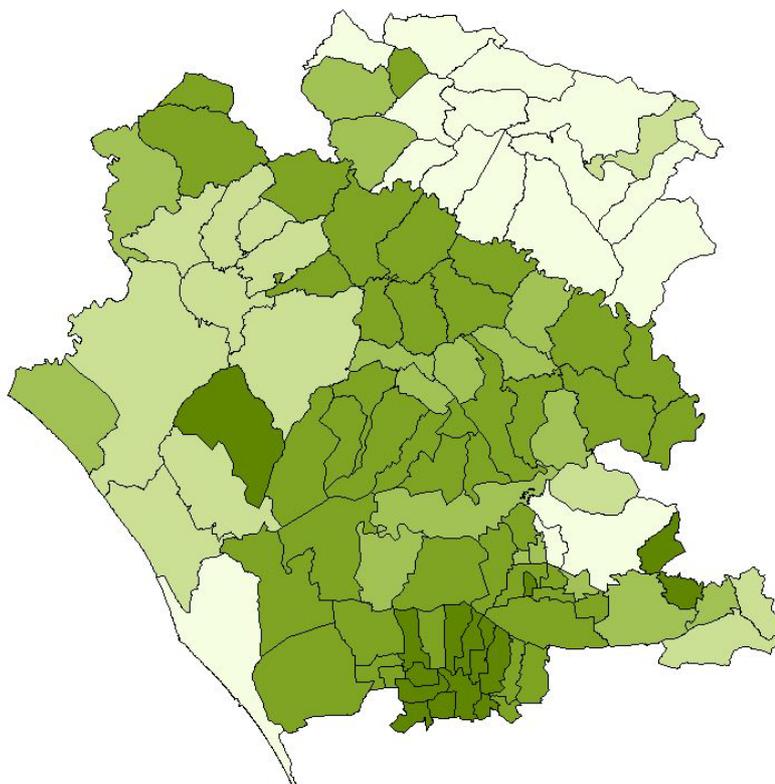
L'ipotesi di partenza adottata è stata quella di immaginare la presenza, tra i Comuni della Provincia, di due raggruppamenti, di cui il primo contraddistinto da una forte omogeneità delle unità territoriali con il Comune ultra-rappresentativo (San Gregorio Matese) relativamente alle variabili considerate, il secondo invece costituito dai Comuni che possiedono un'analogia con l'area maggiormente dissomigliante al Comune ultra-rappresentativo (Casapesenna); la procedura statistica adottata permette di individuare esattamente, attraverso una serie di elaborazioni, gli elementi appartenenti al primo ed al secondo gruppo.

Date le peculiarità della presente ricerca risulta abbastanza chiaro che il fattore distanza geografica sia di estrema rilevanza nella spiegazione del fenomeno, ed è per questo motivo che, prima di procedere ulteriormente, si è tenuto conto della contiguità territoriale fra l'area territoriale ultra-rappresentativa e tutti gli altri Comuni individuati con l'analisi dei gruppi.

I risultati ottenuti con la Cluster analysis indicano che nel primo gruppo si aggregano i Comuni che possono essere annoverati come le aree distrettuali di primo livello, ovvero quelle che mostrano una elevatissima concordanza con il profilo del Comune ultra-rappresentativo (cfr. Tabella 6.33 e Figura 6.20).

**Tabella 6.29 - Indice di Superficie: Comune ultra-rappresentativo Lusciano**

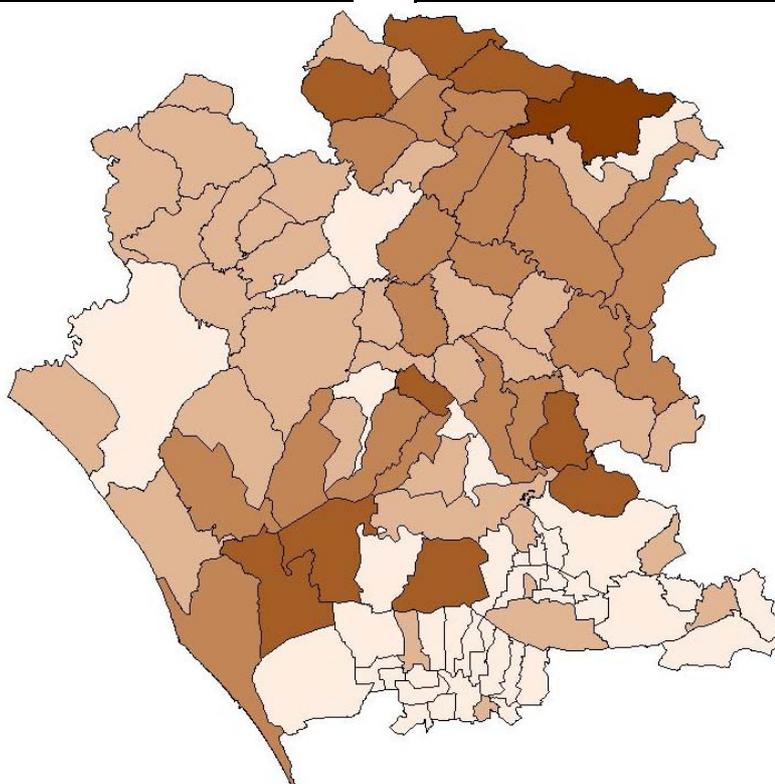
POSIZIONE	COMUNE	GRADUATORIA	POSIZIONE	COMUNE	GRADUATORIA
1	LUSCIANO	0,29336507	53	MARCIANISE	0,087015688
2	PARETE	0,291019712	54	PONTELATONE	0,08528487
3	CASALUCE	0,28831173	55	FRIGNANO	0,085214023
4	PORTICO DI CASERTA	0,246754969	56	GRAZZANISE	0,081910923
5	CESA	0,224338521	57	PIETRAMELARA	0,080116922
6	VILLA DI BRIANO	0,216621457	58	VILLA LITERNO	0,07814427
7	TRENTOLA-DUCENTA	0,199524343	59	PRATELLA	0,072013644
8	CERVINO	0,197323911	60	PIANA DI MONTE VERNA	0,071329031
9	AVERSA	0,193714975	61	ROCCA D'EVANDRO	0,071159773
10	CARINARO	0,189609237	62	FORMICOLA	0,071025705
11	VALLE DI MADDALONI	0,183081218	63	DRAGONI	0,069775063
12	TEVEROLA	0,176474742	64	GIANO VETUSTO	0,068709469
13	SAN MARCELLINO	0,175917365	65	SAN TAMMARO	0,068594159
14	GRICIGNANO DI AVERSA	0,173658964	66	ROCCHETTA E CROCE	0,065317904
15	CARINOLA	0,170948032	67	LIBERI	0,064597573
16	SANTA MARIA A VICO	0,16243084	68	CIORLANO	0,063650115
17	PASTORANO	0,161060043	69	CASAPULLA	0,0229681
18	CAIANELLO	0,155524816	70	CURTI	0,022527012
19	SAN PRISCO	0,154586177	71	CAPUA	0,017784097
20	SPARANISE	0,14792616	72	SAN NICOLA LA STRADA	0,007162025
21	SANT'ARPINO	0,14287043	73	SANTA MARIA CAPUA VETERE	-0,022532908
22	VITULAZIO	0,142561067	74	MADDALONI	-0,043246051
23	CALVI RISORTA	0,140993315	75	CELLOLE	-0,075940338
24	CASTEL CAMPAGNANO	0,138977885	76	CASTEL MORRONE	-0,100529402
25	PRESENZANO	0,138534941	77	FALCIANO DEL MASSICO	-0,141341938
26	RIARDO	0,135612054	78	TEANO	-0,174090443
27	FRANCOLISE	0,13426934	79	MONDRAGONE	-0,190806926
28	ORTA DI ATELLA	0,132747218	80	CASTEL VOLTURNO	-0,221071579
29	RUVIANO	0,129329616	81	CONCA DELLA CAMPANIA	-0,223789415
30	MACERATA CAMPANIA	0,128761552	82	MARZANO APPIO	-0,224394907
31	PIGNATARO MAGGIORE	0,127373524	83	ROCCAMONFINA	-0,230822426
32	CAMIGLIANO	0,127234236	84	ARIENZO	-0,237639429
33	SUCCIVO	0,125794707	85	TORA E PICCILLI	-0,243300878
34	RECALE	0,124434986	86	GALLUCCIO	-0,252891255
35	SAN PIETRO INFINE	0,119785364	87	SAN FELICE A CANCELLO	-0,252935149
36	FONTEGRECA	0,117583171	88	SESSA AURUNCA	-0,254977541
37	BELLONA	0,11651214	89	CASAGIOVE	-0,33385495
38	SAN MARCO EVANGELISTA	0,113862483	90	VALLE AGRICOLA	-0,347591137
39	ALVIGNANO	0,11328066	91	GIOIA SANNITICA	-0,356503662
40	VAIRANO PATENORA	0,112762591	92	AILANO	-0,356824029
41	CAIAZZO	0,109573763	93	RAVISCANINA	-0,358357662
42	MIGNANO MONTE LUNGO	0,109536575	94	SANT'ANGELO D'ALIFE	-0,362860444
43	PIETRAVAIRANO	0,109428466	95	PIEDIMONTE MATESE	-0,362882294
44	CANCELLO ED ARNONE	0,108470878	96	SAN POTTITO SANNITICO	-0,369037175
45	SAN CIPRIANO D'AVERSA	0,107517465	97	CASERTA	-0,379428029
46	CASAL DI PRINCIPE	0,106999139	98	CAPRIATI A VOLTURNO	-0,38199755
47	CAPODRISE	0,103843329	99	ALIFE	-0,390475525
48	CASAPESENNA	0,09924154	100	PRATA SANNITA	-0,396120025
49	CASTEL DI SASSO	0,097654098	101	SAN GREGORIO MATESE	-0,425976969
50	BAIA E LATINA	0,095813089	102	LETINO	-0,427414904
51	SANTA MARIA LA FOSSA	0,093292388	103	CASTELLO DEL MATESE	-0,435298872
52	ROCCAROMANA	0,089239253	104	GALLO MATESE	-0,465379952



**Figura 6.16: Indice di Superficie: Individuazione del Comune ultra-rappresentativo**

**Tabella 6. 30 - Indice Economico: Comune ultra-rappresentativo San Gregorio Matese**

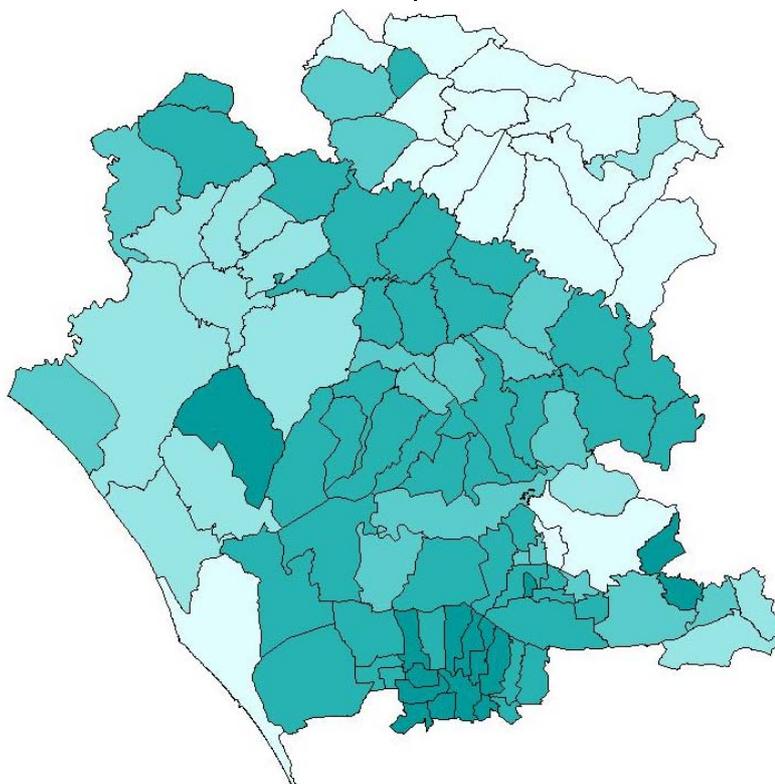
POSIZIONE	COMUNE	GRADUATORIA	POSIZIONE	COMUNE	GRADUATORIA
1	SAN GREGORIO MATESE	80,35639097	1	SAN PRISCO	-2,86128978
2	CASTEL VOLTURNO	39,01867077	2	VITULAZIO	-2,879245026
3	LETINO	28,55497622	3	FORMICOLA	-3,201448143
4	PIANA DI MONTE VERNA	22,1471222	4	CARINOLA	-3,20360585
5	GIORLANO	20,31562989	5	MONDRAGONE	-3,409080216
6	CANCELLO ED ARNONE	19,76142545	6	CAPRIATI A VOLTURNO	-3,430728352
7	GIANO VETUSTO	18,91816448	7	VALLE DI MADDALONI	-3,516658617
8	SANTA MARIA LA FOSSA	16,10889571	8	SAN PIETRO INFINE	-3,54032722
9	GALLO MATESE	14,90946227	9	PIEDIMONTE MATESE	-3,578663323
10	GRAZZANISE	14,12677048	10	PORTICO DI CASERTA	-3,614947937
11	RUVIANO	4,73423366	11	VILLA DI BRIANO	-3,891838443
12	PIETRAMELARA	3,957113298	12	MARCIANISE	-3,945486325
13	BAIA E LATINA	3,168766028	13	TEANO	-4,067934981
14	PONTELATONE	3,009989373	14	VAIRANO PATENORA	-4,137920299
15	SANT'ANGELO D'ALIFE	2,71816357	15	CASTEL MORRONE	-4,228351052
16	ALVIGNANO	2,09271357	16	CASAL DI PRINCIPE	-4,260987686
17	CASTEL DI SASSO	1,796336103	17	SAN NICOLA LA STRADA	-4,433355019
18	CASTELLO DEL MATESE	1,688751684	18	CAIANELLO	-4,593928794
19	PIGNATARO MAGGIORE	1,660087037	19	SESSA AURUNCA	-4,621222035
20	SAN POTITO SANNITICO	1,446627267	20	CALVI RISORTA	-4,707020748
21	PIETRAVAIRANO	1,399699477	21	VILLA LITERNO	-4,803943479
22	PASTORANO	1,363932068	22	SAN FELICE A CANCELLO	-4,83391227
23	RAVISCANINA	1,125460768	23	CAMIGLIANO	-4,946238324
24	VALLE AGRICOLA	0,913720532	24	BELLONA	-5,009031638
25	PRATA SANNITA	0,879395876	25	AVERSA	-5,062871898
26	ALIFE	0,597648805	26	CERVINO	-5,184177312
27	FRANCOLISE	0,570939415	27	SANTA MARIA A VICO	-5,382184227
28	PRATELLA	0,570933605	28	CASALUCE	-5,427823726
29	GIOIA SANNITICA	0,473999074	29	CAPODRISE	-5,568450924
30	FALCIANO DEL MASSICO	0,39458874	30	ORTA DI ATELLA	-5,712955405
31	PRESENZANO	-0,687158812	31	SAN MARCO EVANGELISTA	-5,731892793
32	ROCCAROMANA	-0,771995875	32	ARIENZO	-5,745903316
33	CASTEL CAMPAGNANO	-1,151866389	33	MACERATA CAMPANIA	-5,775940609
34	LIBERI	-1,232054421	34	CASAGIOVE	-5,86489678
35	ROCCHETTA E CROCE	-1,438110559	35	MADDALONI	-5,882322162
36	CAPUA	-1,654734514	36	RECALE	-5,883793186
37	RIARDO	-1,667559424	37	SUCCIVO	-5,899445517
38	FONTEGRECA	-1,677788417	38	PARETE	-5,935500997
39	CAIAZZO	-1,978889228	39	GRIGNANO DI AVERSA	-5,939395318
40	SAN TAMMARO	-2,110256652	40	CASERTA	-6,010008967
41	CONCA DELLA CAMPANIA	-2,29058994	41	SANT'ARPINO	-6,073246539
42	SPARANISE	-2,328405873	42	LUSCIANO	-6,076864029
43	CELLOLE	-2,422124019	43	FRIGNANO	-6,146769404
44	AILANO	-2,429425452	44	CARINARO	-6,174207197
45	ROCCA D'EVANDRO	-2,517180889	45	SAN MARCELLINO	-6,186422372
46	MIGNANO MONTE LUNGO	-2,530623153	46	TRENTOLA-DUCESTA	-6,213630411
47	MARZANO APPIO	-2,538145303	47	SAN CIPRIANO D'AVERSA	-6,241747623
48	CESA	-2,787262376	48	TEVEROLA	-6,242212088
49	GALLUCCIO	-2,788411871	49	CURTIL	-6,243959751
50	TORA E PICCILLI	-2,812651656	50	CASAPULLA	-6,25986089
51	ROCCAMONFINA	-2,84610485	51	SANTA MARIA CAPUA VETERE	-6,270674228
52	DRAGONI	-2,860605793	52	CASAPESENA	-6,416484734



**Figura 6.17: Indice Economico: Individuazione del Comune ultra-rappresentativo**

**Tabella 6.31 - Indice Sociale: Comune ultra-rappresentativo San Cipriano d'Aversa**

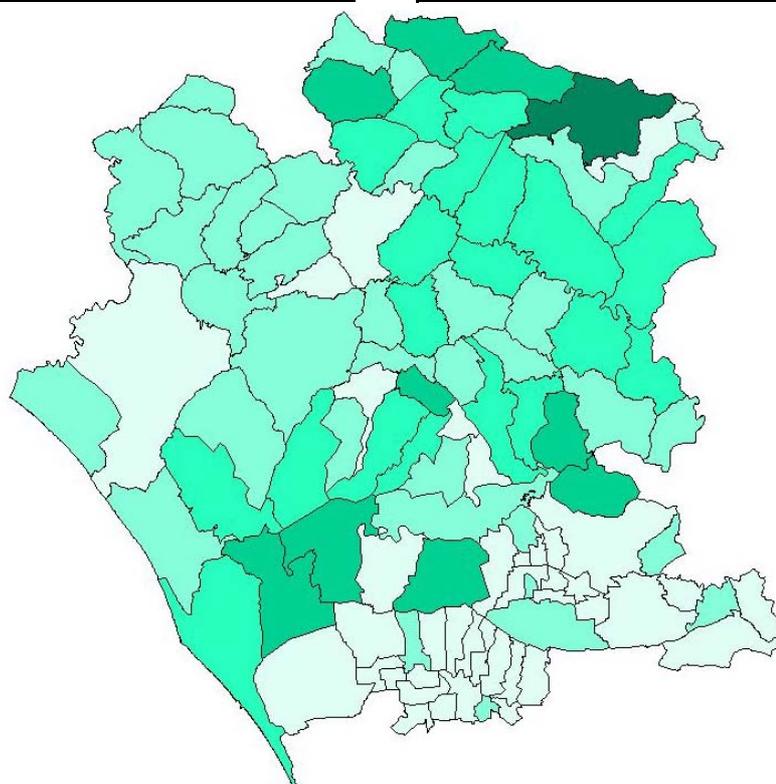
POSIZIONE	COMUNE	GRADUATORIA	POSIZIONE	COMUNE	GRADUATORIA
1	SAN CIPRIANO D'AVERSA	10,92062171	1	PRATELLA	-0,393215511
2	CASAPESENA	4,524074039	2	PIGNATARO MAGGIORE	-0,396847687
3	SANTA MARIA CAPUA VETERE	3,557302736	3	RUVIANO	-0,397366165
4	AVERSA	2,77949022	4	CASTEL DI SASSO	-0,401826289
5	TRENTOLA-DUCENTA	2,64939042	5	ORTA DI ATELLA	-0,414245462
6	CURTI	2,388477704	6	BAIA E LATINA	-0,416605406
7	PIRETE	1,056182583	7	GIOIA SANNITICA	-0,421296204
8	CASAGIOVE	0,862652475	8	GALLUCCIO	-0,426534062
9	LUSCIANO	0,62371154	9	VITULAZIO	-0,430451915
10	TEVEROLA	0,618918168	10	SANTA MARIA LA FOSSA	-0,430924898
11	SAN MARCELLINO	0,608432611	11	SAN MARCO EVANGELISTA	-0,444809846
12	PIANA DI MONTE VERNA	0,606727441	12	CASTEL CAMPAGNANO	-0,448937022
13	MONDRAGONE	0,587230219	13	RIARDO	-0,45194935
14	SAN FELICE A CANCELLO	0,563832767	14	PIETRAVAIRANO	-0,453333591
15	CASAPULLA	0,548535954	15	SAN POTITO SANNITICO	-0,455857113
16	FRIGNANO	0,412430423	16	VAIRANO PATENORA	-0,456561591
17	SANT'ARPINO	0,290014839	17	PRATA SANNITA	-0,463221754
18	CERVINO	0,267084451	18	CANCELLO ED ARNONE	-0,466919739
19	LETINO	0,191916581	19	LIBERI	-0,476609142
20	SAN GREGORIO MATESE	0,186620795	20	MARCIANISE	-0,477821913
21	CASAL DI PRINCIPE	0,177844937	21	VALLE DI MADDALONI	-0,486326275
22	CASTEL VOLTURNO	0,160470932	22	SUCCIVO	-0,492550702
23	SPARANISE	-0,021728531	23	CARINOLA	-0,495028356
24	CARINARO	-0,101450487	24	GRIGIGNANO DI AVERSA	-0,504168188
25	CASERTA	-0,105366898	25	DRAGONI	-0,506288866
26	FRANCOLISE	-0,124007205	26	SANT'ANGELO D'ALIFE	-0,511750154
27	BELLONA	-0,155794019	27	CELLIOLE	-0,515007177
28	PORTICO DI CASERTA	-0,157706115	28	CAIANELLO	-0,520096515
29	VALLE AGRICOLA	-0,17139947	29	CONCA DELLA CAMPANIA	-0,520371749
30	ARIENZO	-0,174350193	30	TEANO	-0,521123275
31	CESA	-0,176801068	31	CALVI RISORTA	-0,524578827
32	ALIFE	-0,201049746	32	RAVISCANINA	-0,524891173
33	GRAZZANISE	-0,22660116	33	VILLA LITERNO	-0,53932078
34	SAN NICOLA LA STRADA	-0,230153091	34	PASTORANO	-0,543941135
35	CASALUCE	-0,239461977	35	ROCCAMONFINA	-0,556558746
36	PONTELATONE	-0,243522992	36	AILANO	-0,558114939
37	GALLO MATESE	-0,243714334	37	SESSA AURUNCA	-0,567359661
38	CAPODRISE	-0,244975138	38	PRESENZANO	-0,567430294
39	MADDALONI	-0,24634791	39	CASTEL MORRONE	-0,578833729
40	SAN PRISCO	-0,252741509	40	CIORLANO	-0,579052489
41	SANTA MARIA A VICO	-0,278479761	41	MIGNANO MONTE LUNGO	-0,597982589
42	PIETRAMELARA	-0,287222911	42	FONTEGRECA	-0,609383498
43	CASTELLO DEL MATESE	-0,299162113	43	ROCCAROMANA	-0,609662832
44	RECALE	-0,311588782	44	CAMIGLIANO	-0,62348421
45	ALVIGNANO	-0,322969867	45	MARZANO APPIO	-0,627351465
46	VILLA DI BRIANO	-0,347878621	46	SAN TAMMARO	-0,629703503
47	PIEDIMONTE MATESE	-0,350824455	47	ROCCA D'EVANDRO	-0,630578755
48	FALCIANO DEL MASSICO	-0,352125813	48	TORA E PICCILLI	-0,638916002
49	MAGERATA CAMPANIA	-0,376074512	49	CAPRIATI A VOLTURNO	-0,648218412
50	CAIAZZO	-0,380496241	50	ROCCHETTA E CROCE	-0,678332051
51	FORMICOLA	-0,386842514	51	SAN PIETRO INFINE	-0,679011064
52	CAPUA	-0,390376559	52	GIANO VETUSTO	-0,68175069



**Figura 6.16: Indice Sociale: Individuazione del Comune ultra-rappresentativo**

**Tabella 6.32 - Indice Sintesi: Comune ultra-rappresentativo San Gregorio Matese**

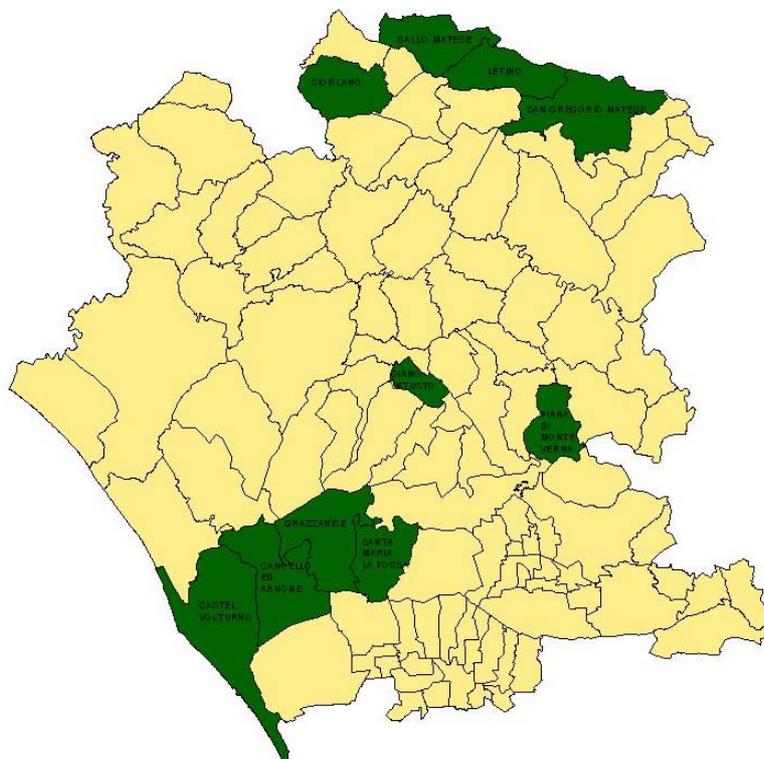
POSIZIONE	COMUNE	GRADUATORIA	POSIZIONE	COMUNE	GRADUATORIA
1	SAN GREGORIO MATESE	79,13650343	1	SAN PRISCO	-2,819547243
2	CASTEL VOLTURNO	38,42668561	2	VITULAZIO	-2,837895596
3	LETINO	28,12336323	3	FORMICOLA	-3,154663777
4	PIANA DI MONTE VERNA	21,81224193	4	CARINOLA	-3,157724934
5	GIORLANO	20,00381374	5	MONDRAGONE	-3,353862401
6	CANCELLO ED ARNONE	19,45827868	6	CAPRIATI A VOLTURNO	-3,379273583
7	SIANO VETUSTO	18,65758116	7	VALLE DI MADDALONI	-3,466038568
8	SANTA MARIA LA FOSSA	15,88185044	8	SAN PIETRO INFINE	-3,49820812
9	GALLO MATESE	14,68389735	9	PIEDIMONTE MATESE	-3,523746831
10	GRAZZANISE	13,91047742	10	PORTICO DI CASERTA	-3,561805119
11	RUVIANO	4,659931707	11	VILLA DI BRIANO	-3,835109894
12	PIETRAMELARA	3,895329898	12	MARCANISE	-3,887830872
13	BAIA E LATINA	3,118372644	13	TEANO	-4,007301167
14	PONTELATONE	2,962768698	14	VAIRANO PATENORA	-4,077377201
15	SANT'ANGELO D'ALIFE	2,676507782	15	CASTEL MORRONE	-4,166875926
16	ALVIGNANO	2,058990145	16	CASAL DI PRINCIPE	-4,195952272
17	CASTEL DI SASSO	1,766877807	17	SAN NICOLA LA STRADA	-4,366869147
18	CASTELLO DEL MATESE	1,663986836	18	CAIANELLO	-4,526917844
19	PIGNATARO MAGGIORE	1,632575282	19	SESSA AURUNCA	-4,55195764
20	SAN POTITO SANNITICO	1,424623702	20	CALVI RISORTA	-4,638235318
21	PIETRAVAIRANO	1,376008042	21	VILLA LITERNO	-4,73343244
22	PASTORANO	1,340159351	22	SAN FELICE A CANCELLO	-4,756801386
23	RAVISCANINA	1,107964685	23	CAMIGLIANO	-4,874148678
24	VALLE AGRICOLA	0,900836935	24	BELLONA	-4,934023234
25	PRATA SANNITA	0,866082811	25	AVERSA	-4,975437579
26	ALIFE	0,589685862	26	CERVINO	-5,105176458
27	FRANCOLISE	0,561081123	27	SANTA MARIA A VICO	-5,302225973
28	PRATELLA	0,56028391	28	CASALUCE	-5,347634489
29	GIOIA SANNITICA	0,46683002	29	CAPODRISE	-5,47538374
30	FALCIANO DEL MASSICO	0,38784594	30	ORTA DI ATELLA	-5,628371546
31	PRESENZANO	-0,67969185	31	SAN MARCO EVANGELISTA	-5,647052163
32	ROCCAROMANA	-0,763179908	32	ARIENZO	-5,658006107
33	CASTEL CAMPAGNANO	-1,136859704	33	MACERATA CAMPANIA	-5,690222701
34	LIBERI	-1,215572528	34	CASAGIOVE	-5,771212039
35	ROCCHETTA E CROCE	-1,41930226	35	MADDALONI	-5,793604538
36	CAPUA	-1,631236996	36	RECALE	-5,796149331
37	RIARDO	-1,644701251	37	SUCCIVO	-5,81230932
38	FONTEGRECA	-1,655328396	38	PARETE	-5,842308165
39	CAIAZZO	-1,950872972	39	GRIGNANO DI AVERSA	-5,8519355
40	SAN TAMMARO	-2,081056481	40	CASERTA	-5,917109129
41	CONCA DELLA CAMPANIA	-2,256752444	41	SANT'ARPINO	-5,980353907
42	SPARANISE	-2,293795577	42	LUSCIANO	-5,983298076
43	CELLOLE	-2,386994658	43	FRIGNANO	-6,051972729
44	AILANO	-2,392971238	44	CARINARO	-6,081608414
45	ROCCA D'EVANDRO	-2,481804963	45	SAN MARCELLINO	-6,090870575
46	MIGNANO MONTE LUNGO	-2,495099436	46	SAN CIPRIANO D'AVERSA	-6,102697214
47	MARZANO APPIO	-2,499005113	47	TRENTOLA-DUCENTA	-6,109245477
48	GALLUCCIO	-2,748483372	48	CURTI	-6,139301661
49	CESA	-2,746681259	49	TEVEROLA	-6,145571288
50	TORA E PICCILLI	-2,771257643	50	SANTA MARIA CAPUA VETERE	-6,160614328
51	ROCCAMONFINA	-2,803928248	51	CASAPULLA	-6,162479445
52	DRAGONI	-2,819489587	52	CASAPESENA	-6,300860017



**Figura 6.16: Indice di Sintesi: Individuazione del Comune ultra-rappresentativo**

**Tabella 6.33 – Aggregazione di primo livello**

GRUPPO 1	GRUPPO 2	
CANCELLO ED ARNONE	AILANO	MONDRAGONE
CASTEL VOLTURNO	ALIFE	ORTA DI ATELLA
CIORLANO	ALVIGNANO	PARETE
GALLO MATESE	ARIENZO	PASTORANO
GIANO VETUSTO	AVERSA	PIEDIMONTE MATESE
GRAZZANISE	BAIA E LATINA	PIETRAMELARA
LETINO	BELLONA	PIETRAVAIRANO
PIANA DI MONTE VERNA	CAIANELLO	PIGNATARO MAGGIORE
SAN GREGORIO MATESE	CAIAZZO	PONTELATONE
SANTA MARIA LA FOSSA	CALVI RISORTA	PORTICO DI CASERTA
	CAMIGLIANO	PRATA SANNITA
	CAPODRISE	PRATELLA
	CAPRIATI A VOLTURNO	PRESENZANO
	CAPUA	RAVISCANINA
	CARINARO	RECALE
	CARINOLA	RIARDO
	CASAGIOVE	ROCCA D'EVANDRO
	CASAL DI PRINCIPE	ROCCAMONFINA
	CASALUCE	ROCCAROMANA
	CASAPESENNA	ROCCHETTA E CROCE
	CASAPULLA	RUVIANO
	CASERTA	SAN CIPRIANO D'AVERSA
	CASTEL CAMPAGNANO	SAN FELICE A CANCELLO
	CASTEL DI SASSO	SAN MARCELLINO
	CASTELLO DEL MATESE	SAN MARCO EVANGELISTA
	CASTEL MORRONE	SAN NICOLA LA STRADA
	CELLOLE	SAN PIETRO INFINE
	CERVINO	SAN POTITO SANNITICO
	CESA	SAN PRISCO
	CONCA DELLA CAMPANIA	SANTA MARIA A VICO
	CURTI	SANTA MARIA CAPUA VETERE
	DRAGONI	SAN TAMMARO
	FALCIANO DEL MASSICO	SANT'ANGELO D'ALIFE
	FONTEGRECA	SANT'ARPINO
	FORMICOLA	SESSA AURUNCA
	FRANCOLISE	SPARANISE
	FRIGNANO	SUCCIVO
	GALLUCCIO	TEANO
	GIOIA SANNITICA	TEVEROLA
	GRICIGNANO DI AVERSA	TORA E PICCILLI
	LIBERI	TRENTOLA-DUCENTA
	LUSCIANO	VAIRANO PATENORA
	MACERATA CAMPANIA	VALLE AGRICOLA
	MADDALONI	VALLE DI MADDALONI
	MARCIANISE	VILLA DI BRIANO
	MARZANO APPIO	VILLA LITERNO
	MIGNANO MONTE LUNGO	VITULAZIO



**Figura 6.20:** Individuazione delle Aree distrettuali di Primo Livello

### **Terza fase: l'aggregazione di secondo livello. Individuazione delle Aree potenzialmente adatte a costituire un Distretto**

La successiva fase si è articolata attraverso l'individuazione di un secondo raggruppamento di Comuni che presentano un profilo caratterizzante meno accentuato rispetto a quello dell'area "ultra-rappresentativa". Tale procedura ha consentito di circoscrivere in maniera esaustiva l'area distrettuale, poiché non è da escludere a priori la presenza di realtà territoriali in cui la componente settoriale assume una connotazione più attenuata ma non per questo meno significativa e rilevante.

Il primo passo è stato quello di calcolare un Indice di dissomiglianza, al fine di ottenere una misura quantitativa idonea a rappresentare il divario in termini di profilo tra i Comuni esclusi dall'analisi dei gruppi ed il Comune ultra-rappresentativo. Questo Indice assume valori elevati quando vi è una debole concordanza di profilo tra le due unità considerate, e viceversa nel caso contrario e consente di valutare contemporaneamente il profilo rurale e agroalimentare delle aree territoriali rispetto al Comune ultra-rappresentativo.

La fase successiva è consistita nella creazione della graduatoria della distribuzione dei valori così ottenuti e nella determinazione dei relativi quartili, ovvero suddivisione del *ranking* in quattro parti, in modo tale che ogni partizione abbia un numero identico di Comuni (cfr. Tabella 6.34 e Figura 6.21).

In questa maniera si identificano due raggruppamenti territoriali che si pongono immediatamente al di sopra della fascia intermedia (cioè la metà del *ranking*). Per scegliere quei Comuni che hanno un profilo molto simile a quello dei Comuni emersi nell'aggregazione di primo livello, è stato opportuno prendere in considerazione quelli appartenenti al primo quartile, ma nulla vieta che per motivi di opportunità si possano aggiungere le unità territoriali del secondo quartile (poiché i Comuni evidenziano un profilo superiore a quello medio della distribuzione). Questo iter è in grado di evidenziare una serie di Comuni che appartengono al Distretto prescelto e quindi poter rappresentarne cartograficamente l'area (cfr. Tabella 6.35 e Figura 6.22)

### **Quarta fase: La verifica field**

In un'ottica di sostenibilità, la pianificazione fisica del territorio deve prevedere lo sviluppo delle diverse attività dell'uomo, non solo dove siano presenti gli elementi territoriali necessari al loro instaurarsi, ma anche dove gli effetti collaterali negativi conseguenti siano minimi.

Al fine di dare concretezza a tale principio, il metodo I.A.D. prevede un ulteriore processo di "selezioni successive" che porta ad individuare, tra le aree definite nella fase precedente come "potenzialmente adatte" a costituire un Distretto Rurale, quelle effettivamente "idonee", in cui le alterazioni sulle risorse territoriali risultano "accettabili" (sostenibili).

All'interno di tale schema metodologico ha avuto un ruolo fondamentale di sostegno la conoscenza delle "risorse territoriali".

Il primo passo è stato quello di individuare, con strumenti di lettura, di catalogazione certi, oggettivi e di facile utilizzazione (attraverso la rappresentazione cartografica) i caratteri fisico-naturalistici nonché insediativi ed infrastrutturali del territorio. Il risultato di questo primo passo rappresenta una valutazione complessiva della realtà territoriale, che definisce, in base alle analisi effettuate, le potenzialità e i limiti allo sviluppo di ogni porzione di territorio in esame, in funzione delle "risorse territoriali", degli "elementi che condizionano" i possibili sviluppi e della presenza di "rischi ambientali".

Tabella 6.34 - *Indice di Dissomiglianza*

GRADUATORIA		GRADUATORIA	
SAN GREGORIO MATESE	0,000000	VITULAZIO	1,052918
CASTEL VOLTURNO	0,259678	FORMICOLA	1,061066
LETINO	0,407770	CARINOLA	1,061158
PIANA DI MONTE VERNA	0,514957	MONDRAGONE	1,066290
CIORLANO	0,547929	CAPRIATI A VOLTURNO	1,066915
CANCELLO ED ARNONE	0,558071	VALLE DI MADDALONI	1,069123
GIANO VETUSTO	0,611707	SAN PIETRO INFINE	1,069761
SANTA MARIA LA FOSSA	0,627354	PIEDIMONTE MATESE	1,070621
GALLO MATESE	0,650923	PORTICO DI CASERTA	1,071582
GRAZZANISE	0,686621	VILLA DI BRIANO	1,076689
RUVIANO	0,869119	MARCIANISE	1,080064
PIETRAMELARA	0,887046	TEANO	1,083182
BAIA E LATINA	0,905469	VAIRANO PATENORA	1,085000
PONTELATONE	0,909169	CASTEL MORRONE	1,087322
SANT'ANGELO D'ALIFE	0,916049	CASAL DI PRINCIPE	1,088099
ALVIGNANO	0,930875	SAN NICOLA LA STRADA	1,092548
CASTEL DI SASSO	0,937949	CAIANELLO	1,096762
CASTELLO DEL MATESE	0,940461	SESSA AURUNCA	1,097430
PIGNATARO MAGGIORE	0,941209	CALVI RISORTA	1,099682
SAN POTTIO SANNITICO	0,946285	VILLA LITERNO	1,102182
PIETRAVAIRANO	0,947455	SAN FELICE A CANCELLO	1,102866
PASTORANO	0,948341	CAMIGLIANO	1,105896
RAVISCANINA	0,954019	BELLONA	1,107441
VALLE AGRICOLA	0,959067	AVERSA	1,109856
PRATA SANNITA	0,959940	CERVINO	1,111987
ALIFE	0,966716	SANTA MARIA A VICO	1,117166
FRANCOLISE	0,967403	CASALUCE	1,118375
PRATELLA	0,967430	CAPODRISE	1,121750
GIOIA SANNITICA	0,969750	ORTA DI ATELLA	1,125819
FALCIANO DEL MASSICO	0,971678	SAN MARCO EVANGELISTA	1,126317
PRESENZANO	0,998223	ARIENZO	1,126604
ROCCAROMANA	1,000316	MACERATA CAMPANIA	1,127460
CASTEL CAMPAGNANO	1,009677	CASAGIOVE	1,129733
LIBERI	1,011658	MADDALONI	1,130292
ROCCHETTA E GROCE	1,016820	REGALE	1,130274
CAPUA	1,022143	SUCCIVO	1,130716
RIARDO	1,022492	PARETE	1,131738
FONTEGRECA	1,022779	GRICIGNANO DI AVERSA	1,131775
CAIAZZO	1,030251	CASERTA	1,133514
SAN TAMMARO	1,033587	SANT'ARPINO	1,135212
CONCA DELLA CAMPANIA	1,038055	LUSCIANO	1,135364
SPARANISE	1,038980	FRIGNANO	1,137140
CELLOLE	1,041373	CARINARO	1,137885
ROCCA D'EVANDRO	1,043811	SAN MARCELLINO	1,138218
MIGNANO MONTE LUNGO	1,044148	TEVEROLA	1,139687
MARZANO APPIO	1,044257	TRENTOLA-DUCENTA	1,139833
CESA	1,050570	CASAPULLA	1,140119
GALLUCCIO	1,050577	CURTI	1,140417
TORA E PICCILLI	1,051236	SANTA MARIA CAPUA VETERE	1,142104
ROCCAMONFINA	1,052063	CASAPESENNIA	1,147096
SAN PRISCO	1,052438	SAN CIPRIANO D'AVERSA	1,157143
DRAGONI	1,052450	AILANO	1,041548

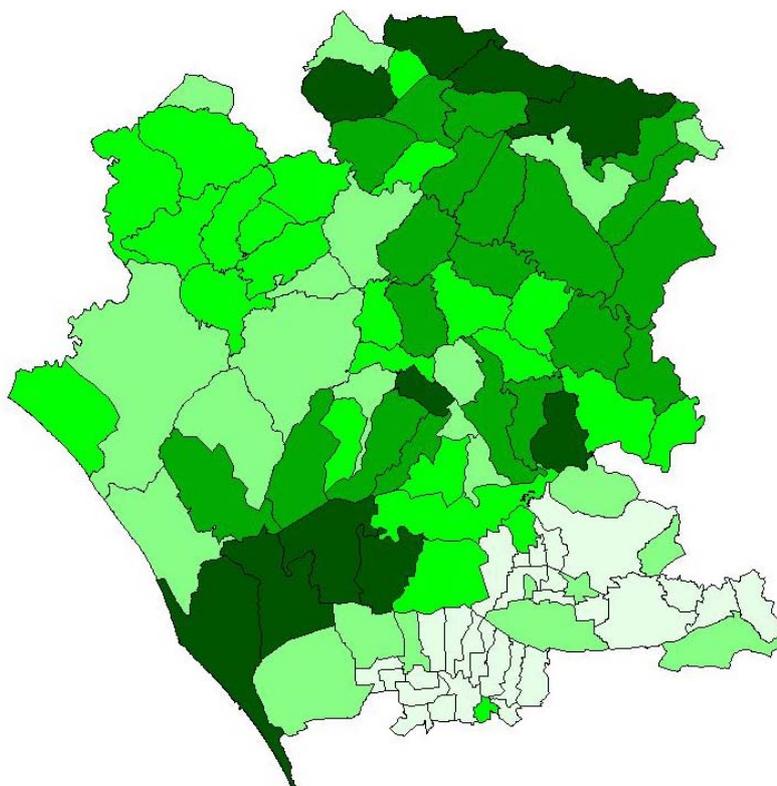
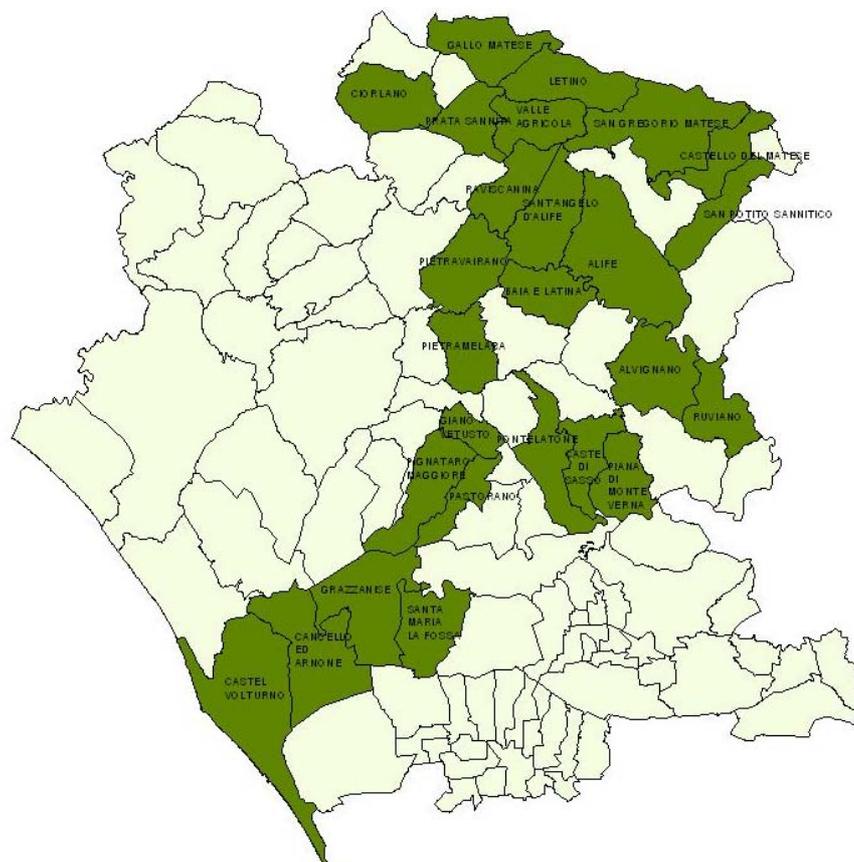


Figura 6.21: *Indice di Dissomiglianza: Individuazione delle aree potenzialmente adatte a costituire un Distretto Rurale*

**Tabella 6.35 - Aree potenzialmente adatte a costituire un Distretto Rurale secondo l'applicazione del Metodo I.A.D.**

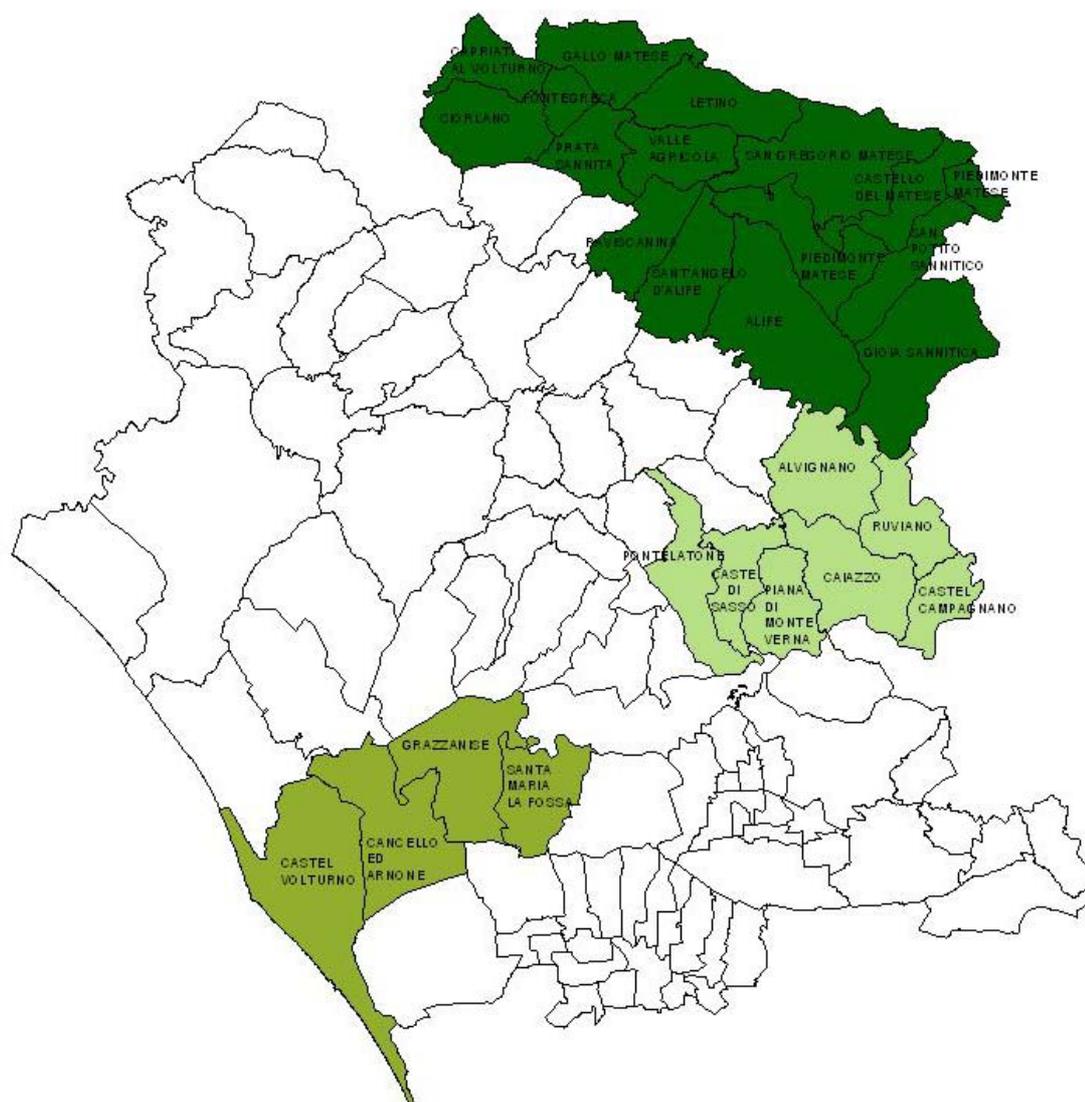
GRUPPO 1		GRUPPO 2	
ALIFE		AILANO	MARCIANISE
ALVIGNANO		ARIENZO	MARZANO APPIO
BAIA E LATINA		AVERSA	MIGNANO MONTE LUNGO
CANCELLO ED ARNONE		BELLONA	MONDRAGONE
CASTEL DI SASSO		CAIANELLO	ORTA DI ATELLA
CASTEL VOLTURNO		GAIAZZO	PARETE
CASTELLO DEL MATESE		CALVI RISORTA	PIEDIMONTE MATESE
CIORLANO		CAMIGLIANO	PORTICO DI CASERTA
GALLO MATESE		CAPODRISE	PRATELLA
GIANO VETUSTO		CAPRIATI A VOLTURNO	PRESENZANO
GRAZZANISE		CAPUA	RECALE
LETINO		CARINARO	RIARDO
PASTORANO		CARINOLA	ROCCA D'EVANDRO
PIANA DI MONTE VERNA		CASAGIOVE	ROCCAMONFINA
PIETRAMELARA		CASAL DI PRINCIPE	ROCCAROMANA
PIETRAVAIRANO		CASALUCE	ROCCHETTA E CROCE
PIGNATARO MAGGIORE		CASAPESENNNA	SAN CIPRIANO D'AVERSA
PONTELATONE		CASAPULLA	SAN FELICE A CANCELLO
PRATA SANNITA		CASERTA	SAN MARCELLINO
RAVISCANINA		CASTEL CAMPAGNANO	SAN MARCO EVANGELISTA
RUVIANO		CASTEL MORRONE	SAN NICOLA LA STRADA
SAN GREGORIO MATESE		CELLOLE	SAN PIETRO INFINE
SAN POTITO SANNITICO		CERVINO	SAN PRISCO
SANTA MARIA LA FOSSA		CESA	SAN TAMMARO
SANT'ANGELO D'ALIFE		CONCA DELLA CAMPANIA	SANTA MARIA A VICO
VALLE AGRICOLA		CURTI	SANTA MARIA CAPUA VETERE
		DRAGONI	SANT'ARPINO
		FALCIANO DEL MASSICO	SESSA AURUNCA
		FONTEGRECA	SPARANISE
		FORMICOLA	SUCCIVO
		FRANCOLISE	TEANO
		FRIGNANO	TEVEROLA
		GALLUCCIO	TORA E PICCILLI
		GIOIA SANNITICA	TRENTOLA-DUCENTA
		GRICIGNANO DI AVERSA	VAIRANO PATENORA
		LIBERI	VALLE DI MADDALONI
		LUSCIANO	VILLA DI BRIANO
		MACERATA CAMPANIA	VILLA LITERNO
		MADDALONI	VITULAZIO



**Figura 6.22: Individuazione delle aree distrettuali di Secondo Livello**

Il secondo passo è consistito nel mettere in relazione i fattori precedentemente considerati con il tipo di sviluppo che si intende attuare (Distretto Rurale).

Il risultato di questa quarta fase della metodologia è rappresentato dalla Figura 6.23 che mostra “i Comuni idonei a costituire il Distretto Rurale”.



**Figura 6.23:** Individuazione dei Distretti Rurali della Provincia di Caserta

## CONCLUSIONI

La ricerca che abbiamo fin qui condotto non ha la presunzione di dare una risposta definitiva alle questioni poste nell'introduzione, il riconoscimento dei Distretti Rurali come luogo di elaborazione e di gestione delle politiche atte a sostenere le dinamiche ed i processi di sviluppo delle aree rurali è solo uno dei possibili indirizzi di Pianificazione sostenibile del territorio rurale; dal nostro punto di vista è comunque un passo necessario in ogni ricerca analitica finalizzata alla Pianificazione territoriale, poiché il confronto con un territorio storicamente determinato, è un confronto che ogni progetto territoriale è chiamato ad operare:

➤ *“ogni nuovo intervento è fatto non solo sul presente, ma anche sul passato del territorio, o quanto meno su quei frammenti di passato che si sono incorporati nel presente”<sup>219</sup>.*

Il passaggio dalla costruzione teorica alla sperimentazione empirica è sempre molto complesso in tutti gli approcci analitici; alla nostra ricerca va comunque riconosciuto il merito di aver delineato, anche se sommariamente, le tappe teoriche dell'evoluzione delle Politiche di sviluppo rurale, nel tentativo di tracciare un percorso analitico utile al pianificatore che si propone di attuare una **Pianificazione integrata del territorio**, dove ciascun “oggetto” concorre al delicato mantenimento dell'equilibrio funzionale di uno spazio geosistemico.

La nostra ricerca non è conclusa, siamo arrivati fin qui coscienti che il percorso dello “sviluppo rurale di qualità” è un percorso nuovo, tutto da sperimentare, diverso per ogni situazione da analizzare. L'obiettivo è chiaro: arrivare ad una corretta comprensione del passato, componente necessaria per un'intelligente comprensione del futuro, che aiuti il pianificatore a trarre delle risposte dal passato su ciò che è *meglio* e dal recente su ciò che è più *adatto*; solo così in un intervento di riorganizzazione del territorio si potranno conciliare trasformazione e conservazione.

Una lettura del territorio rurale come quella proposta, una volta portata a termine in tutti i suoi passaggi, permette al pianificatore di avere un quadro completo del contesto di riferimento; sarà il pianificatore ad attribuire ad ogni parte del territorio potenzialità insediative atte a garantire la migliore valorizzazione ed il più efficace presidio ambientale.

E' inutile ribadire verso quale posizione si orienta la nostra ricerca, ma è importante, per concludere, riconoscere all'agricoltura un ruolo chiave all'interno della produzione di beni ambientali, specie se viene posta in grado di assolvere ai suoi compiti tradizionali, cui altri nuovi, possono venire aggiunti. *“... La grande importanza dell'agricoltura e del mondo rurale si rileva già per l'apporto decisivo che essa offre alla società con la disponibilità dei prodotti più necessari per l'alimentazione. Ma oggi si coglie inoltre e sempre più la rilevante funzione dell'agricoltura sia come conservazione dell'ambiente naturale che come preziosa fonte di energia. L'amore per la terra e il lavoro dei campi è un invito*

---

<sup>219</sup> Sereno P., (1977), *L'archeologia del paesaggio agrario: una nuova frontiera di ricerca*, in Campagna e industria, i segni del lavoro, Milano, TCI.

*non a nostalgici ritorni nel passato, ma a un'affermazione dell'agricoltura come base di una sana economia nell'insieme dello sviluppo del progresso civile di un Paese e del mondo...<sup>220</sup>.*

---

<sup>220</sup> **Giovanni Paolo II**, (1979), Conferenza Mondiale sull'agricoltura e lo sviluppo rurale.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

1. AA.VV., *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Verona*, [www.provincia.verona.it](http://www.provincia.verona.it)
2. AA.VV., (1989), *La Pianificazione urbanistica nella Provincia di Napoli*, La Provincia di Napoli, 1/4 Speciale.
3. AA.VV., (1989), *Terremoto: Avviata la ricostruzione*, La Provincia di Napoli, Speciale.
4. AA.VV., (1992), *Memoria dei siti: un'esperienza di cartografia storica numerica per il piano provinciale di Bologna*, Documenti del Territorio, 24.
5. AA.VV., (1992), *Risorse paesistiche e ambientali nella Provincia di Napoli*, La Provincia di Napoli, Supplemento al n. 4/6.
6. AA.VV., (1995), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Rovigo*, [www.provincia.rovigo.it](http://www.provincia.rovigo.it)
7. AA.VV., (1998), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Firenze*, [www.provincia.firenze.it](http://www.provincia.firenze.it)
8. AA.VV., (1998), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Livorno*, [www.provincia.livorno.it](http://www.provincia.livorno.it)
9. AA.VV., (1998), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Pescara*, [www.provincia.pescara.it](http://www.provincia.pescara.it)
10. AA.VV., (1999), *Il PTCP di Biella*, Urbanistica Informazioni, 164.
11. AA.VV., (1999), *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli/Urbanistica, Milano.
12. AA.VV., (1999), *Il PTCP di Novara*, Urbanistica Informazioni, 164.
13. AA.VV., (1999), *Il PTCP di Rimini*, Urbanistica Informazioni, 164.
14. AA.VV., (1999), *Il PTCP di Savona: descrizione fondativa e sostenibilità*, Urbanistica Informazioni, 168.
15. AA.VV., (1999), *La pianificazione provinciale in Lombardia*, Urbanistica Informazioni, 164.
16. AA.VV., (1999), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Grosseto*, [www.provincia.grosseto.it](http://www.provincia.grosseto.it)
17. AA.VV., (1999), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Venezia*, [www.provincia.venezia.it](http://www.provincia.venezia.it)
18. AA.VV., (1999), *PTCP di Vercelli*, Urbanistica Informazioni, 164.
19. AA.VV., (2000), *Il PTCP di Ragusa*, Urbanistica Informazioni, 172.
20. AA.VV., (2000), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Ancona*, [www.provincia.ancona.it](http://www.provincia.ancona.it)
21. AA.VV., (2000), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Arezzo*, [www.provincia.arezzo.it](http://www.provincia.arezzo.it)
22. AA.VV., (2000), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Lucca*, [www.provincia.lucca.it](http://www.provincia.lucca.it)
23. AA.VV., (2000), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Pesaro e Urbino*, [www.provincia.ps.it](http://www.provincia.ps.it)

24. AA.VV., (2000), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Siena*, [www.provincia.siena.it](http://www.provincia.siena.it)
25. AA.VV. (2000), *Multifunctionality agriculture. Implications for policy design*, department of economics and Social Sciences, report n° 1, University of Norway.
26. AA.VV., (2001), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Ravenna*, [www.racine.ra.it/provincia/](http://www.racine.ra.it/provincia/)
27. AA.VV., (2001), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Rimini*, [www.provincia.rimini.it](http://www.provincia.rimini.it)
28. AA.VV., (2001), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Salerno*, [www.provincia.salerno.it](http://www.provincia.salerno.it)
29. AA.VV., (2001), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Teramo*, [www.provincia.teramo.it](http://www.provincia.teramo.it)
30. AA.VV., (2001), *Protezione civile e piano territoriale di coordinamento*, Urbanistica, 117.
31. AA.VV., (2002), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Alessandria*, [www.provincia.alessandria.it](http://www.provincia.alessandria.it)
32. AA.VV., (2002), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Cagliari*, [www.provincia.cagliari.it](http://www.provincia.cagliari.it)
33. AA.VV., (2002), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Foggia*, [www.provincia.foggia.it](http://www.provincia.foggia.it)
34. AA.VV., (2002), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Genova*, [www.provincia.genova.it](http://www.provincia.genova.it).
35. AA.VV., (2002), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di La Spezia*, [www.provincia.sp.it](http://www.provincia.sp.it)
36. AA.VV., (2002), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Mantova*, [www.provincia.mantova.it](http://www.provincia.mantova.it).
37. AA.VV., (2002), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Napoli*, [www.provincia.napoli.it](http://www.provincia.napoli.it)
38. AA.VV., (2002), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Pistoia*, [www.provincia.pistoia.it](http://www.provincia.pistoia.it)
39. AA.VV., (2002), *Revisione del Piano Urbanistico Provinciale*, in *Il trentino* n° 247, Trento.
40. AA.VV., (2003), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Cremona*, [www.provincia.cremona.it](http://www.provincia.cremona.it)
41. AA.VV. (2003), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Milano*, [www.provincia.milano.it](http://www.provincia.milano.it).
42. AA.VV., (2003), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Parma*, [www.provincia.parma.it](http://www.provincia.parma.it)
43. AA.VV., (2003), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino*, [www.provincia.torino.it](http://www.provincia.torino.it)
44. AA.VV., (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Asti*, [www.provincia.asti.it](http://www.provincia.asti.it)
45. AA.VV., (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna*, [www.provincia.bologna.it](http://www.provincia.bologna.it)
46. AA.VV., (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Catania*, [www.provincia.catania.it](http://www.provincia.catania.it)
47. AA.VV., (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Enna*, [www.provincia.enna.it](http://www.provincia.enna.it)

48. AA.VV., (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Novara*, [www.provincia.novara.it](http://www.provincia.novara.it)
49. AA.VV., (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Piacenza*, [www.provincia.pc.it](http://www.provincia.pc.it).
50. AA.VV., (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Pisa*, [www.provincia.pisa.it](http://www.provincia.pisa.it)
51. AA.VV., (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Terni*, [www.provincia.terni.it](http://www.provincia.terni.it)
52. AA.VV., (2004), *Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Trento*, [www.provincia.trento.it](http://www.provincia.trento.it)
53. AIELLO M., (1993), *Lazio: Il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali*, Documenti del Territorio, 27.
54. AIRALDI L., BELTRAME G. (1987), *Pianificazione dell'ambiente e del paesaggio*, Angeli, Milano.
55. ALLAIRE G., e BELLETTI G., (2002), *Multi-functionality and the role of qualities related to product origin in the new European agricultural model: framework for analysis and open questions*, INRA ESR Toulouse, Università di Firenze.
56. APREDA I., (2002), *Esperienze di progettazione integrata nella provincia di Napoli*, Urbanistica Informazioni, 182.
57. ARATA D. e ILLARIO S., (2002), *Lo sviluppo della risorsa ambiente*, in Urbanistica Dossier-Supplemento al n° 186 di Urbanistica Informazioni, Roma.
58. ARDU P., (2001), *Governo delle trasformazioni territoriali, pianificazione, partecipazione: il caso londinese*, Istituto Universitario di Architettura di Venezia, Dipartimento di Pianificazione, Venezia.
59. ARZENI A., ESPOSTI R., e SOTTE F., (2003), (a cura di), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Franco Angeli, Milano.
60. ATTANASIO S., (1995), *Itinerari possibili nella penisola Sorrentino-Amalfitana*, Università degli studi di Napoli "Federico II", dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Napoli.
61. AVARELLO P., (1994), *Condonare anche i piani?*, Urbanistica Informazioni, 137.
62. AVARELLO P., (2002b), *Stato della pianificazione e problematiche emergenti*, in Urbanistica Dossier-Supplemento al n° 186 di Urbanistica Informazioni, Roma.
63. AVARELLO P., (2002), *Strumenti della pianificazione provinciale*, in Urbanistica Dossier-Supplemento al n° 186 di Urbanistica Informazioni, Roma.
64. AVARINI F., (1999), *Il PTCP di Roma: a che punto i lavori*, Urbanistica Informazioni, 164.
65. BARBIERI C.A., (1994), *Da sistema a processo per il piano*, Urbanistica Informazioni, 137.
66. BASILE E., e ROMANO D., (2002), (a cura di), *Sviluppo rurale: Società, Territorio, Impresa*, Franco Angeli, Milano.
67. BASILE E., CECCHI C., (1997), *Differenziazione e integrazione nell'economia rurale* in Rivista di Economia Agraria, LII.
68. BECATTINI G., (2000), *"Distrettualità" fra industria e agricoltura*. La Questione Agraria, n° 2
69. BELLAGAMBA P., (1994), *La Commissione piani e istituzione riflette: PTCP in aree interne o in ritardo di sviluppo*, Urbanistica Informazioni, 137.

70. BELLETTI G., *La multifunzionalità come dimensione costitutiva del distretto rurale*, in Atti del Convegno "Nuovi strumenti per lo sviluppo locale. IL Distretto rurale della Maremma", Grosseto 1-2 marzo.
71. BERRINI M., (1999), *Il PTCP di Vercelli: Gli elementi di strategia ambientale*, Urbanistica Informazioni, 168.
72. BETTINI G., (2000), *Sostenibilità e valutazione nel "progetto preliminare" PTCP di Sondrio*, Urbanistica Informazioni, 171.
73. BIAGIANTI R., (1999), *PTCP e nuovi modelli di sviluppo locale*, Urbanistica Informazioni, 164.
74. BOBBIO R., (2000), *PRG, leggi urbanistiche e piani territoriali: in cerca di un accordo*, Urbanistica Dossier, Urbanistica Informazioni, 169.
75. BOLLIN G., (2003), *La Valsat per il PTCP di Bologna*, in Urbanistica Informazioni, n°187.
76. BOLOGNESI D., (1999), *Il PTCP di Reggio Emilia*, Urbanistica Informazioni, 164.
77. BORACHIA V., (1994), *Troppi piani, manca il piano*, Urbanistica Informazioni, 137.
78. BOSCACCI F. CAMAGNI R. (1995), a cura di, *Tra città e campagna*, Il Mulino, Bologna.
79. BOTTARO P., (2000), *Il programma operativo regionale in Campania*, Urbanistica Informazioni, 173.
80. BUSACCA P., (2003), *"Percorsi" e "trame" per il dialogo: soggetti e processi nella trasformazione del paesaggio*, in Atti della VI Conferenza SIU, Franco Angeli, Milano.
81. CALACE F., (2002), *Nuove esperienze di pianificazione provinciale*, in Urbanistica Informazioni, n° 183.
82. CAPORALE A., (2001), *PTCP e PRUSST nella Provincia di Siena*, Urbanistica Informazioni, 175.
83. CARATTI P., e TARQUINI R., (2002), *La VAS tra valutazione di impatti e processo decisionale*, in Atti del Convegno "Prospettive di sviluppo della VAS in Italia", [www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/caratti.doc](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/caratti.doc)
84. CARAVAGGI L., (1999), *Macerata: il PTCP interpreta il territorio*, Urbanistica Informazioni, 164.
85. CARTA (1996), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
86. CAVALCOLI P., (1991), *Il Piano infraregionale della Provincia di Bologna*, Documenti del Territorio, 20.
87. CAVALCOLI P., (1994), *Piano territoriale di coordinamento strumenti e metodi*, Urbanistica informazioni, 133.
88. CAVALCOLI P., (1999), *Osservatorio pianificazione di area vasta*, Urbanistica Dossier, Urbanistica Informazioni, 168, 5-6.
89. CAVALCOLI P., (1999), *Pianificazione provinciale: i piani territoriali di coordinamento*, Urbanistica Dossier, Urbanistica Informazioni, 168, 5-6.
90. CAVALIERI A., GRASSI M., (1995), *Politiche economiche per i sistemi locali: quale ruolo per il livello regionale e nel binomio globale/locale*, in Atti della XVI Conferenza Italiana di Scienze regionali, Siena 30 ottobre-1 novembre.
91. CELLAMARE C., (1999), *Un progetto di sviluppo locale: il PTCP di Rieti*, Urbanistica Informazioni, 168.
92. CHERICI A., (1999), *Il PTCP, opportunità negata alle Province del Friuli – Venezia Giulia*, Urbanistica Informazioni, 164.

93. CINA' G., (1999), *L'esperienza Ligure: Intervista a Franco Lorenzani*, Urbanistica Informazioni, 168.
94. CINA' G., (2000), (a cura di), *Descrizione fondativa e statuto dei luoghi. Nuovi fondamenti per il piano comunale*, Alinea editrice, Firenze.
95. CLEMENTI A., (2002), *Revisioni di Paesaggio*, Meltemi, Roma.
96. COMUNITA' MONTANA "PENISOLA AMALFITANA", (1994), *Piano Progetto Ambiente Recupero Riuso Territorio*, Giannini, Napoli.
97. CUSMANO M.G., (1999), *L'esperienza Toscana: Il PTCP di Firenze alcune riflessioni*, Urbanistica Informazioni, 168.
98. DE LUCA G., (2001), *Pianificazione e programmazione. La questione urbanistica in Toscana: 1970 – 1975*, Alinea, Firenze.
99. DE RITA G., e BONOMI A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
100. DEMATTEIS G. e BONAVERO P., (1997), (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unitario europeo*, il Mulino, Bologna.
101. DE ROSA M., DE VINCENZO D., (a cura di), *Tra globalizzazione e localismo: quale futuro per i sistemi produttivi territoriali?*, Liguori Editore, Napoli
102. ERBA V., (2000), *Intese istituzionali per il PTCP di Milano: il Laboratorio di Rosate*, Urbanistica Informazioni, 173.
103. FASOLINO I., (2002), *I PIT della provincia di Salerno*, Urbanistica Informazioni, 182.
104. FERRARI M., (1999), *Pianificazione territoriale in Provincia di Asti*, Urbanistica Informazioni, 164.
105. FIDONE G., (2001), *Osservatorio sullo sviluppo locale della Provincia di Torino*, Urbanistica Informazioni, 175.
106. FINA E., (1999), *La matrice ambientale del PTCP di Cuneo*, Urbanistica Informazioni, 164.
107. GABELLINI P., (1999), *Un processo descrittivo*, Urbanistica Informazioni, 168.
108. GAJETTA G., (1999), *Il PTCP di Vercelli: Il PTCP nel processo di pianificazione*, Urbanistica Informazioni, 168.
109. GAZZANIGA E., (2001), *La concertazione per il PTCP di Pavia*, Urbanistica Informazioni, 175.
110. GIAIMO C., (1999), *Governo del territorio e innovazione del Piano*, Franco Angeli/Urbanistica, Milano.
111. GIUDICE M., ( 1995 ), *Il Piano territoriale regionale del Piemonte*, Documenti del Territorio, 30/31.
112. GORGONI R., (2002), *Le Ragioni del confronto*, in Urbanistica Dossier-Supplemento al n° 186 di Urbanistica Informazioni, Roma.
113. GOVERNA F., (1997), *Il Milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
114. IACOPONI L., (1998), *Analisi economica della ruralità*, in Agricoltura e Ruralità, I Geogofili. Quaderni, VII.
115. JALONGO G., (1993), *Città e casali della penisola Sorrentina*, Officina Edizioni, Roma.
116. KARRER F. e ARNOFI S., (2003) (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance. Gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Alinea Editrice, Firenze.
117. MAGNAGHI A., (1990), (a cura di), *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Franco Angeli, Milano.

- 118.MAGNAGHI A., (2000a), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- 119.MAKE ITALIA (2002), *Marketing territoriale, progettare lo sviluppo sostenibile*, [www.make-italia.it](http://www.make-italia.it).
- 120.MANNELLI L., (2003), *Le identità territoriali: la trasposizione nel piano*, Università degli Studi di Napoli – Federico II, Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, Giannini, Napoli.
- 121.MARSON A., (1999), *Il nuovo PTCP di Venezia*, Urbanistica Informazioni, 164.
- 122.MATTIUSI P., (1992), *Il ruolo dell'ambiente nel piano territoriale dell'Emilia Romagna*, Documenti del Territorio, 23.
- 123.MAZZAROLLI A., (1999), *Scelte strategiche e obiettivi di sviluppo nel PTCP di Alessandria*, Urbanistica Informazioni, 164.
- 124.MAZZEO G., (2000), *Note sulla pianificazione territoriale alla scala provinciale*, Giannini, Napoli.
- 125.MERLO V., (1991), *Il rurale uno spazio attrattivo?*, in *Sociologia urbana e rurale* n° 13.
- 126.MIGLIO., (1999), *Il PTCP di Vercelli: Aspetti storico – ambientali e naturalistici*, Urbanistica Informazioni, 168.
- 127.MORISI M. e MAGNIER A., (a cura di), *Governo del territorio: il modello Toscana*, il Mulino, Bologna.
- 128.NIGRO G., (1999), *Commissione beni culturali e ambientali*, Urbanistica Dossier, Urbanistica Informazioni, 168, 5-6.
- 129.MORMONT M., (2002), *Multifonctionnalité et produits spécifiques*, Azione Concertata Dolphins, Barcellona seminario, Gennaio.
- 130.OCSE (1999), *Cultivating Rural Aminties: An Economic Development Perspective*, Parigi.
- 131.OCSE (2000a), *Multifunctionality: towards an analytical framework*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Trade Directorate.
- 132.OCSE (2000b), *Valuing rural amenities*, Parigi.
- 133.OCSE (2001) *Multifunctionality: Applying the OECD Framework – Guiding Policy Design*, Main issue for discussion, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Workshop on Multifunctionality, Paris.
- 134.PACCIANI A., (2002), *Le problematiche attuali dell'impresa agricola. Impresa agricola, mercato e modelli organizzativi*, Accademia di Georgofili, "L'impresa agricola italiana", giornata di studio, Firenze.
- 135.PACCIANI A., (2002), *Funzioni sociali dell'agricoltura e nuovi strumenti di intervento pubblico*, XXXIX Congresso della SIDEA "Nuove tipologie d'impresa nell'agricoltura italiana", Firenze, 12-13 settembre 2002.
- 136.PACCIANI A., (2002), *Il Distretto Rurale della Maremma: dalla proposta alla realizzazione*, relazione introduttiva al Convegno "Nuovi strumenti per lo sviluppo locale. Il Distretto Rurale della Maremma", Grosseto, 1-2 marzo 2002.
- 137.PACCHIAROTTI A., (1999), *Province e pianificazione urbanistica*, Maggioli Editrice, Repubblica di San Marino.
- 138.PAGANO F., (1999), *Osservatorio federalismo e riforma urbanistica*, Urbanistica Dossier, Urbanistica Informazioni, 168, 5-6.
- 139.PALAZZO A.L., (2003) *Paesaggi con figure. Governo delle campagne e "costruzioni" di paesaggio*, in *Atti della VI Conferenza SIU*, Franco Angeli, Milano.
- 140.PELLICETTI A., (2001), *Approcci e metodi per l'analisi del paesaggio agrario. Una proposta di lettura nel territorio dei Colli Asolani*, Istituto Universitario

di Architettura di Venezia, Dipartimento di analisi economica e sociale del territorio, Venezia.

141. PERI S., (2001), *Il PTCP di Parma: strategico, ambientale e di servizio per i comuni*, Urbanistica Informazioni, 177.

142. PERLETTI M., (1999), *Verso un bilancio della pianificazione provinciale*, Urbanistica Informazioni, 164.

143. PERRAUD D., (2001), *Les politiques agricoles set rurales dans le regions: una nouvelle organisation des puovoirs publics en Europe?*, Economia rurale.

144. PERULLI P., (1997), a cura di, *Pianificazione strategica*, Istituto Universitario di Architettura di Venezia, Dipartimento di analisi economica e sociale del territorio, Venezia.

145. POMPILIO M., (2000), *La valutazione ambientale strategica nel PTCP di Milano*, Urbanistica Informazioni, 172.

146. PORAZZINI D., (1999), *Il paesaggio nello spazio rurale*, in Atti della 1° Conferenza nazionale per il Paesaggio, Roma 14-16 ottobre 1999.

147. PREZIOSO M., (2000), *Il PTCP di Roma, evoluzione e gestione*, Urbanistica Informazioni, 173.

148. QUAINI M., (1999), *Quale ottica geografica per la descrizione fondativa?*, Urbanistica Informazioni, 168.

149. RADAELLI R., (2000), *La sostenibilità ambientale dei modelli insediativi. Il PTCP di Cremona*, Urbanistica Informazioni, 171.

150. RADICIONI R., (1994), *Che modello il piano?*, Urbanistica Informazioni, 137.

151. RIZZO A., (2001), *Indirizzi ai Comuni: uno strumento di dialogo tra PTCP e PRG*, Urbanistica Informazioni, 175.

152. SALZANO E., (1999), *Il paesaggio e la pianificazione*, in Atti della 1° Conferenza nazionale per il Paesaggio, Roma 14-16 ottobre 1999.

153. SANTANIELLO M. G., (2002), *Uno studio coordinato e partecipato per uno sviluppo sostenibile del territorio*, in Urbanistica Dossier – Supplemento al n° 186 di Urbanistica e Informazioni, Roma.

154. SARTORIO G. e PILERI P., (2000), a cura di, *La progettazione paesistica*, Epitesto, Milano.

155. SERENI E., (1961), *Storia del paesaggio agrario*, Laterza, Bari.

156. SERENO P., (1977), *L'archeologia del paesaggio agrario: una nuova frontiera di ricerca*, in Campagna e industria, i segni del lavoro, Milano, TCI.

157. STARC W., (1999), *Il piano integrato per l'agricoltura della provincia di Trieste*, Urbanistica Informazioni, 164.

158. TOMASINO M.C., (2003), *La sostenibilità ambientale nel progetto del territorio e del paesaggio*, in Atti della VII Conferenza SIU, Trento 13-14 febbraio 2003.

159. TURRI E., (1974), *Antropologia del paesaggio*, Edizioni di comunità, Milano.

160. TURRI E., (1974), *Semiologia del paesaggio italiano*, Luganesi & C, Milano.

161. VECCHI A., (1999), *Il PTCP del Verbano Cusio Ossola*, Urbanistica Informazioni, 164.

162. VENTI D., (1999), *Commissione urbanistica partecipata e comunicativa*, Urbanistica Dossier, Urbanistica Informazioni, 168, 5-6.

163.VENTRELLA S., (1999), *L'esperienza Toscana: Dal quadro conoscitivo allo Statuto dei luoghi*, Urbanistica Informazioni, 168.

164.VIGNOZZI A.,(2003), *La costruzione del paesaggio e i nuovi soggetti della pianificazione di area vasta*, in Atti della VI Conferenza SIU, Franco Angeli, Milano.

165.VILLA F., (1999), *Il PTCP di Alessandria: caratteristiche e vulnerabilità geonaturali del territorio*, Urbanistica Informazioni, 164.

166.WILLIAMS W., (2003), *Riforma istituzionale e nuovo sistema delle autonomie: alcune riflessioni*, Rivista della Cooperazione, n° 1.

# INDICE

SOMMARIO .....	2
PREFAZIONE.....	3
CAPITOLO I - IL QUADRO ISTITUZIONALE.....	5
1 UNA NUOVA FORMA DI PIANO .....	6
1.1 <i>Problemi concernenti la pianificazione intermedia del territorio</i> .....	6
1.2 <i>Le Province, funzioni e compiti di programmazione e pianificazione del territorio</i> .....	9
<i>Le funzioni delle Province</i> .....	10
<i>Le attività pianificatorie e programatorie delle Province</i> .....	12
<i>La conformità degli atti comunali alla pianificazione ed alla programmazione provinciale</i> .....	12
1.3 <i>Natura e funzioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale</i> .....	13
2 LA VALENZA PAESISTICA DEL PTCP.....	15
2.1 <i>I rapporti del PTCP con i Piani di settore</i> .....	15
2.2 <i>Territorio, ambiente e paesaggio: Elementi del PTCP</i> .....	17
2.3 <i>Paesaggio rurale: il risultato di processi di trasmissione dalla campagna alla città e dalla città alla campagna</i> .....	18
APPENDICE 1.1 - IL “PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO” NELLE VIGENTI NORMATIVE URBANISTICHE REGIONALI E PROVINCIALI.....	21
CAPITOLO II - LA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE.....	35
1.1 <i>Processo di pianificazione provinciale</i> .....	35
1.2 <i>La lettura dei Piani</i> .....	35
<i>Analisi degli aspetti metodologici</i> .....	35
<i>Analisi degli aspetti concettuali</i> .....	35
1.3 <i>Considerazioni conclusive</i> .....	35
APPENDICE 2.1 - LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE .....	35
APPENDICE 2.2 - LA “VALUTAZIONE” NELLE VIGENTI NORMATIVE URBANISTICHE REGIONALI E PROVINCIALI.....	35
CAPITOLO III - LINEE GUIDA PER UNA .....	35
TRASFORMAZIONE AUTOSOSTENIBILE.....	35
DEL TERRITORIO.....	35
1 ORIZZONTE CULTURALE .....	35
1.1 <i>Le implicazioni territoriali del concetto di autosostenibilità dello sviluppo</i> .....	35
1.2 <i>Il problema: governare il territorio in una fase di globalizzazione</i> .....	35
1.3 <i>Una risposta progettuale possibile: verso un locale di ordine superiore</i> .....	35
1.4 <i>Per un modello insediativo che riparta dal territorio</i> .....	35
1.5 <i>La necessaria geometria variabile del pianificare</i> .....	35

<b>1.6 Un complemento necessario alla valorizzazione delle identità: le politiche di rete</b> .....	35
<i>Le reti ecologiche</i> .....	35
2 IL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE.....	35
<b>2.1 Il PTCP da Piano sovraordinato a strumento di coordinamento: un processo aperto, continuo e cooperativo</b> .....	35
<b>2.2 Le linee dello scenario strategico</b> .....	35
<i>Una politica per l'ambiente</i> .....	35
<i>Una politica per l'insediamento</i> .....	35
<i>Una politica per la mobilità</i> .....	35
<b>2.3 La valutazione strategica dei Piani Territoriali Provinciali</b> .....	35
<i>L'analisi di coerenza</i> .....	35
<i>L'analisi di priorità</i> .....	35
<i>L'analisi di efficienza</i> .....	35
<i>L'analisi di efficacia</i> .....	35
<b>SCHEDA DI RIFLESSIONE 3.1 - SIT E PIANIFICAZIONE COMUNICATIVA</b> .....	35
<b>CAPITOLO IV - AGRICOLTURA PRIMA FORMA DI UTILIZZO DEL TERRITORIO</b> 35	
PREMESSA.....	35
1. LA RURALITÀ: DA MARGINALITÀ A COMPONENTE FORTE DELLO SVILUPPO LOCALE .....	35
<b>1.1 Le trasformazioni dell'agricoltura e l'emergere del rurale</b> .....	35
<b>1.2 I caratteri dello "sviluppo rurale di qualità"</b> .....	35
<b>1.3 Agricoltura, ambiente e cultura: il paradigma dell'agricoltura multifunzionale</b> .....	35
2. LE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE .....	35
<b>2.1 Il modello europeo di agricoltura e la Politica agricola comunitaria</b> .....	35
<b>2.2 Lo strumento attuativo della politica di sviluppo rurale in Italia: i Piani di Sviluppo rurale</b> .....	35
<b>2.3 Le politiche dei PTCP per l'agricoltura e lo sviluppo rurale</b> .....	35
<i>Il caso del Piano della Provincia di Grosseto: "Pianificare un assetto e una gestione del territorio che concorre alla realizzazione di un Distretto Rurale"</i> .....	35
<b>2.4 Dal settore al territorio: sviluppo rurale di qualità e nuove forme di governance</b> .....	35
<b>APPENDICE 4.1 - OBIETTIVI GENERALI CONTENUTI NEI "PIANI DI SVILUPPO RURALE" PER IL PERIODO 2000-2006</b> .....	35
<b>APPENDICE 4.2 - PRIORITÀ OPERATIVE E RISPETTIVA RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI CONTENUTI NEI "PIANI DI SVILUPPO RURALE" PER IL PERIODO 2000-2006</b> .....	35
<b>APPENDICE 4.3 - INDIRIZZI DEI PTCP PER I TERRITORI RURALI</b> .....	35
<b>CAPITOLO V - LO SVILUPPO INTEGRATO DELLE AREE RURALI: ASPETTI DI UNA NUOVA MODALITÀ DI ORGANIZZAZIONE DELL'INTERVENTO PUBBLICO</b> 35	
PREMESSA.....	35
1.IL DISTRETTO RURALE: MODELLO DI SVILUPPO E METODO DI GOVERNO .....	35
<b>1.1 Il Distretto come modello di sviluppo</b> .....	35
<b>1.2 Il Distretto come metodo di governo</b> .....	35
<i>Gli obiettivi di fondo di una politica per il Distretto Rurale</i> .....	35
<i>La dimensione locale delle politiche per il Distretto Rurale</i> .....	35
<i>Sussidiarietà, gestione delle politiche generali e adattamento alle esigenze locali</i> .....	35
<i>I potenziali ruoli del Distretto rurale come luogo di elaborazione delle politiche</i> .....	35
<b>1.3 Il riconoscimento legislativo dei Distretti Rurali</b> .....	35
<b>1.4 Il Distretto Rurale a supporto dello sviluppo delle aree rurali</b> .....	35
<b>1.5 Il ruolo delle Province</b> .....	35

<b>APPENDICE 5.1 - IL DISTRETTO RURALE NELLE VIGENTI NORMATIVE REGIONALI .....</b>	<b>35</b>
<b>APPENDICE 5.2 - I DISTRETTI RURALI ED AGROALIMENTARI DI QUALITÀ IN ITALIA .....</b>	<b>35</b>
<b>CAPITOLO VI - IL DISTRETTO RURALE DELLA PROVINCIA DI CASERTA.....</b>	<b>35</b>
1. RICOSTRUZIONE DEL QUADRO CONOSCITIVO E DELLE VARIABILI DI CONTESTO.....	35
<b>1.1 Il quadro di riferimento territoriale e ambientale .....</b>	<b>35</b>
<i>L'ambito di intervento .....</i>	<i>35</i>
<i>I caratteri geografici, morfologici, idrografici e naturalistico-ambientali del territorio .....</i>	<i>35</i>
<i>La dotazione di imprese e servizi.....</i>	<i>35</i>
<i>La dotazione di infrastrutture di trasporto.....</i>	<i>35</i>
<b>1.2 Le variabili del contesto socio-economico .....</b>	<b>35</b>
<i>La popolazione .....</i>	<i>35</i>
<i>L'occupazione.....</i>	<i>35</i>
<i>Dinamiche economiche produttive: Agricoltura .....</i>	<i>35</i>
<i>Dinamiche economiche produttive: Industria e artigianato .....</i>	<i>35</i>
<i>Il settore turistico.....</i>	<i>35</i>
<i>Iniziative di sviluppo territoriale che hanno interessato o sono in corso di attuazione nel territorio.....</i>	<i>35</i>
<b>1.3 Analisi Swot.....</b>	<b>35</b>
2 METODOLOGIA DI STUDIO PER L'IDENTIFICAZIONE DELLE AREE DISTRETTUALI (METODO I.A.D).....	35
<b>2.1 Introduzione.....</b>	<b>35</b>
<b>2.2 La metodologia sperimentale finalizzata all'identificazione dei Distretti rurali.....</b>	<b>35</b>
<i>Fase preparatoria: indicatori di base per l'individuazione e la tipologizzazione di aree di sviluppo caratterizzate dalla ruralità .....</i>	<i>35</i>
<b>2.3 Applicazione metodologica al contesto della Provincia di Caserta.....</b>	<b>35</b>
<i>Prima fase: individuazione delle aree ultra-rappresentative .....</i>	<i>35</i>
<i>Seconda fase: l'aggregazione di primo livello.....</i>	<i>35</i>
<i>Terza fase: l'aggregazione di secondo livello. Individuazione delle Aree potenzialmente adatte a costituire un Distretto.....</i>	<i>35</i>
<i>Quarta fase: La verifica field.....</i>	<i>35</i>
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>35</b>
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</b>	<b>35</b>
<b>INDICE .....</b>	<b>35</b>