

Università degli Studi di Napoli Federico II  
Dipartimento di Architettura  
Corso di Laurea Magistrale 5UE  
Corso di Tecnica della Pianificazione Urbanistica e Urbana  
(a.a. 2017-18)  
Prof. Arch. Salvatore Visone

LEZIONE

IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE

**Obiettivi della lezione**

La presente lezione analizza le strategie ed i contenuti del Piano Territoriale Regionale che si pone al primo livello del sistema di pianificazione a cascata introdotto dalla legge urbanistica nazionale e ripreso da gran parte delle normative regionali.

Il PTR è lo strumento chiave della governance regionale, in quanto si pone al centro di un nuovo modello istituzionale, amministrativo e organizzativo del territorio.

**Paragrafi**

- 1. Il ruolo strategico della pianificazione regionale**
- 2. I contenuti del Piano Territoriale regionale**
- 3. Un caso esemplificativo: il PTR della Campania**

LEZIONE  
IL PIANO TERRITORIALE REGIONALE

IL RUOLO STRATEGICO DELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE; I  
CONTENUTI DEL PIANO TERRITORIALE REGIONALE; UN CASO  
ESEMPLIFICATIVO: IL PTR DELLA CAMPANIA

**1. Il ruolo strategico della pianificazione regionale**

L'impianto della legge n.1150 del 1942 prevede un sistema di pianificazione territoriale a cascata articolato su tre livelli rigorosamente collegati per vie gerarchiche, nel senso che i piani di livello inferiore devono rispettare le disposizioni dei piani sovraordinati.

Dai piani di dimensione sovracomunale, che tracciano le linee generali dell'uso del territorio, si passa al piano regolatore comunale che prevede il piano delle zonizzazioni e quindi ai piani particolareggiati che consentono i singoli usi edilizi.

Al primo livello del sistema di organizzazione territoriale la legge 1150 prevede il piano urbanistico sovracomunale. Questo tipo di piano nasce dall'esigenza di disciplinare parti del territorio, opere ed interventi che per la loro natura rivestono interesse sovracomunale, allo scopo di individuare la localizzazione dei servizi riguardanti più nuclei abitativi, (come le grandi linee di comunicazione stradali o ferroviarie), o l'utilizzazione di zone omogenee che prescindono dalla dimensione comunale (come l'individuazione di zone industriali, parchi o riserve naturali, ecc.).

I piani sovracomunali però finché sono rimasti di competenza statale non sono quasi mai stati adottati, riversando sugli strumenti comunali tutte le scelte di pianificazione del territorio e solo dopo il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni, hanno avuto una discreta attuazione tramite i piani territoriali.

Il ruolo regionale nelle problematiche del governo del territorio deriva dall'attuazione del trasferimento delle competenze statali avvenuta negli anni settanta prima con il DPR 15 gennaio 1972 n.8 (Trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici) e con il DPR 24 luglio 1977 n.616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n.382). Trasferimento di deleghe che viene ulteriormente definito con la riforma del titolo V,

art.117 della Costituzione del 2001, che al comma 3, inserisce fra le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, il “governo del territorio”, eliminando la voce “urbanistica”, di cui al precedente testo dell’articolo 117.

Le Regioni, nell’affrontare il tema della pianificazione territoriale, materia ancora giovane nelle svariate esperienze amministrative maturate, hanno dovuto quindi definire forme, contenuti e ruolo che la pianificazione avrebbe dovuto svolgere nel nuovo contesto istituzionale regionale in cui andava a calarsi. Hanno assunto un ruolo fondamentale di indirizzo strategico, supportato da un attività di tipo legislativo e di pianificazione di area vasta, per quegli ambiti di esclusiva rilevanza regionale e di non ingerenza nelle competenze degli altri enti locali.

In questo modo lo spazio dell’azione regionale diviene un ambito strategico esclusivo, anche se partecipato dagli altri enti locali, la cui gestione ed evoluzione comporta la prospettiva di vantaggi e benefici per l’intera collettività.

Sono ormai molte le regioni italiane che hanno intrapreso la revisione degli strumenti di pianificazione territoriale e non si tratta soltanto di meri processi di adeguamento dei “vecchi” piani territoriali per chi ne era dotato, quanto di tentativi di ridefinizione degli stili di intervento nel governo del territorio. In questa evoluzione legislativa regionale in materia di pianificazione e di governo del territorio si sono però evidenziate delle marcate differenze tra le singole regioni, molto spesso causate da problematiche strutturali o da scelte politico-amministrative diverse, che hanno generato un panorama normativo e programmatico fortemente eterogeneo sotto l’aspetto disciplinare che richiederà diversificati e complessi processi di adeguamento legislativo.

## **2. I contenuti del Piano Territoriale Regionale**

Il Piano Territoriale Regionale è lo strumento chiave della governance regionale, in quanto costituisce e rappresenta un processo complesso che si pone al centro di un nuovo modello istituzionale, amministrativo e organizzativo del territorio.

Per questo motivo esso deve rinunciare alle forme gerarchiche e dirigitiche del passato, per diventare il prodotto di una costruzione partecipata, volontaria e condivisa da parte dei diversi sistemi locali che prefigurino un sistema di pianificazione a geometria variabile strutturato a seconda della natura e dell’urgenza dei problemi da affrontare. Non più un

piano quale evento straordinario, ma un processo progressivo e incrementale, che privilegi la messa a fuoco degli obiettivi e delle priorità delle realtà territoriali regionali, e degli indirizzi per gli strumenti di area vasta, comunali e di settore.

Lo strumento decisivo per la costruzione del Piano Territoriale Regionale è rappresentato dalle Conferenze di Pianificazione e di Valutazione (strategiche e di governo del territorio), per altro già istituite da molte leggi regionali, che costituiscono l'organo ordinario di confronto per il trattamento degli interessi territoriali, la concertazione inter-istituzionale, ed il coordinamento tra i diversi livelli della pianificazione.

Il Piano deve contenere almeno tre diverse componenti tra loro non escludibili:

Quadro Strutturale, Quadro Strategico e Quadro Statutario.

- Il Quadro di riferimento strutturale, costituito dalla componente conoscitiva degli aspetti insediativi, socio-economici, morfologici, paesaggistico-ambientali ed ecologici del territorio regionale, ha il compito di definire la trama delle reti e dei sistemi locali territoriali che caratterizzano e strutturano il territorio regionale. Disporre di un quadro strutturale solido, esplicito e flessibile, è la condizione per poter proporre un quadro strategico effettivamente aperto alla condivisione e alla partecipazione multilaterale;
- Il Quadro Strategico, costituito dalla componente meta-progettuale e di coordinamento delle politiche e della pianificazione di diverso livello istituzionale, ha il compito di individuare gli interessi dei diversi settori, gli scenari di sviluppo, le priorità ed i grandi assi strategici di sviluppo. Esso dovrà essere uno strumento agile, capace di garantire un insieme mirato di progetti possibili di trasformazione;
- Il Quadro Statutario, incentrato sugli aspetti regolamentativi del governo del territorio, ha il compito di definire i ruoli e le funzioni dei diversi livelli della pianificazione, che ha i suoi riferimenti nel Piano paesaggistico regionale, nei Piani territoriali provinciali e nei Piani locali, nel rispetto dei principi di autonomia locale e della sussidiarietà.

### 3. Un caso esemplificativo: Il PTR della Campania

La Regione Campania con legge regionale n. 13/2008, ha approvato il Piano Territoriale Regionale (PTR), al fine di garantire la coerenza degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale, in attuazione della legge regionale n. 16/2004.

Attraverso il PTR la Regione, in armonia con gli obiettivi previsti dalla programmazione statale ed in coerenza con quanto fissato dalla programmazione socio-economica regionale, individua:<sup>1</sup>

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

La Regione ha inteso dare al Piano Territoriale Regionale (PTR) un carattere fortemente processuale e strategico, promuovendo ed accompagnando proposte e progetti locali integrati che possano generare campi progettuali e ricerca di immagini di cambiamento, piuttosto che tendere alla definizione di obiettivi o di azioni regolative del territorio.

Al fine di ridurre le condizioni d'incertezza, in termini di conoscenza e interpretazione del territorio per le azioni dei diversi operatori istituzionali, il PTR si articola in un "Documento di Piano", costituito da cinque Quadri Territoriali di Riferimento utili ad attivare una pianificazione d'area vasta concertata con le realtà provinciali, in coerenza con quanto previsto dalla Legge Regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 "Norme sul Governo del Territorio".

I cinque Quadri Territoriali di Riferimento sono i seguenti:

- Le reti
- Gli ambienti insediativi
- I Sistemi Territoriali di Sviluppo
- I Campi Territoriali Complessi
- Indirizzi per le intese intercomunali e buone pratiche di pianificazione

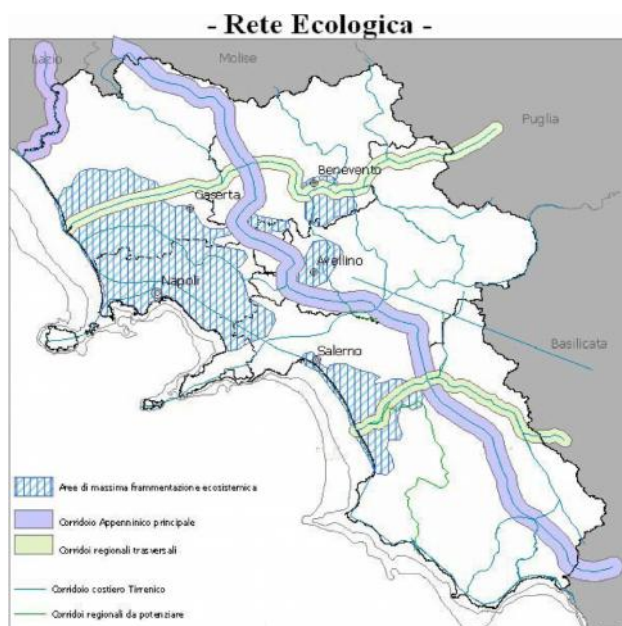
---

<sup>1</sup> PTR sito Regione Campania, Linee guida per il paesaggio

## Il Quadro delle reti

Il sistema delle reti, è costituito dalla rete ecologica, la rete dell'interconnessione (mobilità e logistica) e la rete del rischio ambientale, che attraversano il territorio regionale. Dalla articolazione e sovrapposizione spaziale di queste reti s'individuano per i Quadri Territoriali di Riferimento successivi i punti critici sui quali è opportuno concentrare l'attenzione e mirare gli interventi.

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

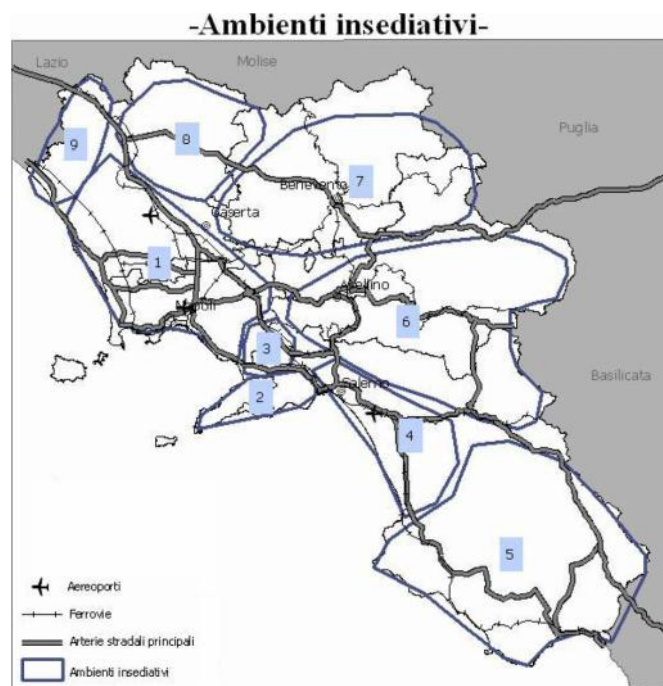


## Il Quadro degli ambienti insediativi

Gli ambienti insediativi vengono individuati in numero di nove in rapporto alle caratteristiche morfologico-ambientali e alla trama insediativa. Gli ambienti insediativi individuati contengono i “tratti di lunga durata”, gli elementi ai quali si connettono i grandi investimenti. Sono ambiti sub-regionali per i quali vengono costruite delle “visioni” cui soprattutto i piani territoriali di coordinamento provinciali, che agiscono all'interno di “ritagli” territoriali definiti secondo logiche di tipo “amministrativo”,

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

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



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

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

a) il quadro generale di riferimento territoriale per la tutela dell’integrità fisica e dell’identità culturale del territorio, come definite dall’articolo 2 e connesse con la rete

*ecologica regionale, fornendo criteri e indirizzi anche di tutela paesaggistico-ambientale per la pianificazione provinciale;*

*b) gli indirizzi per lo sviluppo sostenibile e i criteri generali da rispettare nella valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio, nel rispetto della vocazione agro-silvo-pastorale dello stesso;*

*c) gli elementi costitutivi dell'armatura territoriale a scala regionale, con riferimento alle grandi linee di comunicazione viaria, ferroviaria e marittima, nonché ai nodi di interscambio modale per persone e merci, alle strutture aeroportuali e portuali, agli impianti e alle reti principali per l'energia e le telecomunicazioni;*

*d) i criteri per l'individuazione, in sede di pianificazione provinciale, degli ambiti territoriali entro i quali i comuni di minori dimensioni possono espletare l'attività di pianificazione urbanistica in forma associata;*

*e) gli indirizzi per la distribuzione territoriale degli insediamenti produttivi e commerciali;*

*f) gli indirizzi e i criteri strategici per la pianificazione di aree interessate da intensa trasformazione o da elevato livello di rischio;*

*g) la localizzazione dei siti inquinati di interesse regionale ed i criteri per la bonifica degli stessi;*

*h) gli indirizzi e le strategie per la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse culturali e paesaggistiche connesse allo sviluppo turistico ed all'insediamento ricettivo.*

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

Tali sistemi sono classificati in funzione di dominanti territoriali (naturalistica, rurale-culturale, rurale-industriale, urbana, urbano-industriale, paesistico-culturale). Con tali definizioni si registra solo alcune dominanti, senza che queste si traducono automaticamente in indirizzi preferenziali d'intervento. Questo procedimento è stato approfondito attraverso una verifica di coerenza con il POR 2000/2006, con l'insieme dei PIT, dei Prusst, dei Gal e delle indicazioni dei preliminari di PTCP.

Si sono individuati 45 sistemi con una definizione che sottolinea la componente di sviluppo strategico (Sistemi Territoriali di Sviluppo). Ciascuno di questi STS si colloca

all'interno di una matrice di indirizzi strategici specificata all'interno della tipologia delle sei classi suddette. Attraverso adeguati protocolli con le Province e con i soggetti istituzionali e gli attori locali potranno definirsi gli impegni, le risorse e i tempi per la realizzazione dei relativi progetti locali.

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

- gli obiettivi d'assetto e le linee di organizzazione territoriale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione;
- indirizzi e criteri di elaborazione degli strumenti di pianificazione provinciale e per la cooperazione istituzionale.

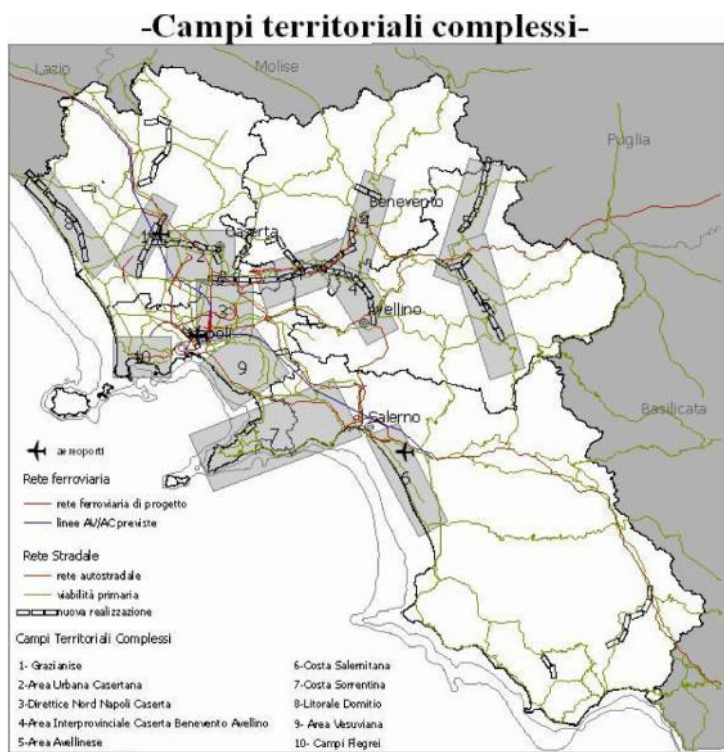


### **Il Quadro dei campi territoriali complessi (CTC).**

Nel territorio regionale vengono individuati alcuni “campi territoriali” nei quali la sovrapposizione-intersezione dei precedenti Quadri Territoriali di Riferimento mette in evidenza degli spazi di particolare criticità, dei veri “punti caldi” (riferibili soprattutto a infrastrutture di interconnessione di particolare rilevanza, oppure ad aree di intensa concentrazione di fattori di rischio) dove si ritiene la Regione debba promuovere un’azione prioritaria di interventi particolarmente integrati.

Tale parte del PTR risponde a quanto indicato al punto 3 lettera f) dell'articolo 13 della L.R n. 16/04, dove si afferma che il PTR dovrà rispettivamente definire gli indirizzi e i

criteri strategici per le aree interessate da intensa trasformazione ed elevato livello di rischio.



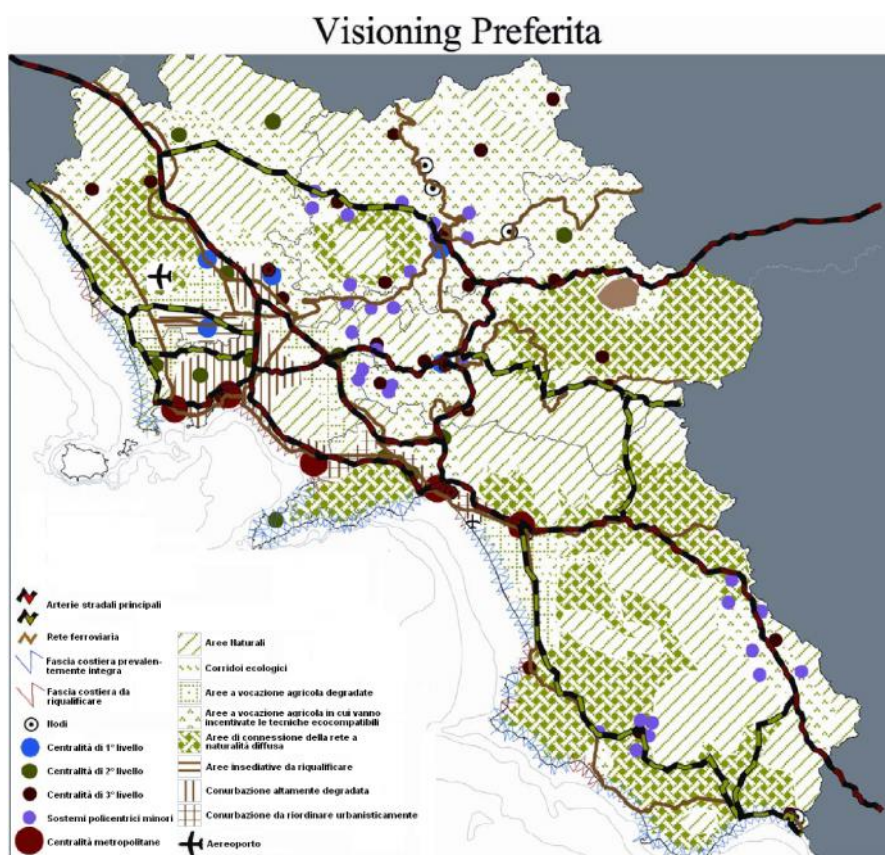
### **Il Quadro delle modalità per la cooperazione istituzionale e delle raccomandazioni per lo svolgimento di “buone pratiche”.**

Il processo di “Unione di Comuni”, disciplinato dal Decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267, che recepisce la legge 3 agosto 1999, n. 265, in particolare dall'articolo 32, nasce per incentivare l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di competenza comunale. L'unione è dotata di autonomia statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione e dalle norme comunitarie, statali e regionali. In Campania nel 2016 si registrano 15 unioni che coinvolgono 90 Comuni. Il PTR ravvisa l'opportunità di concorrere all'accelerazione di tale processo.

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

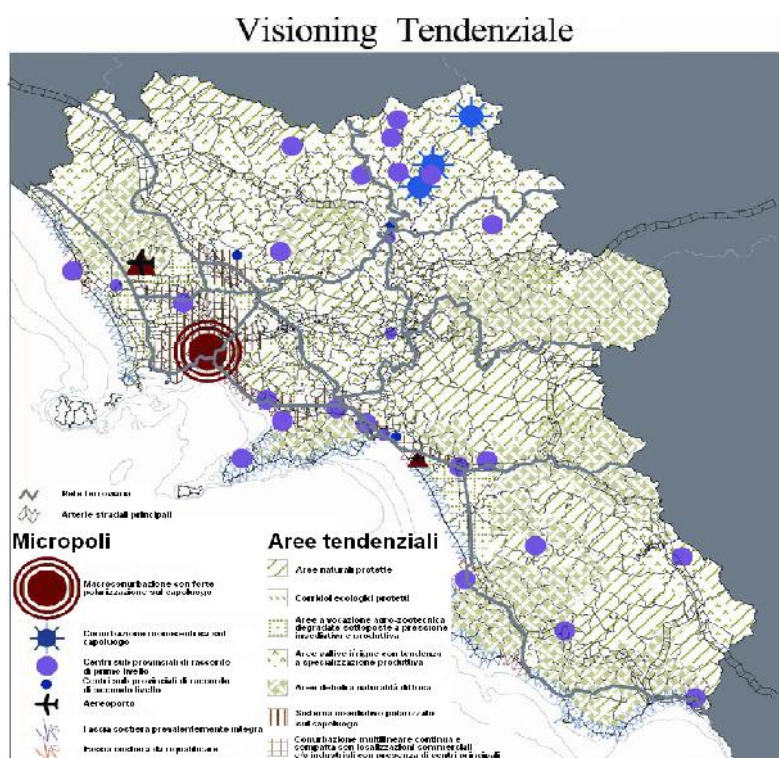
collaborazione. Parimenti, gruppi di Comuni anche con popolazione superiore a 5000 abitanti ed anche appartenenti a diversi STS, possono essere incentivati alla collaborazione per quanto attiene al miglioramento delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità. Tale parte del PTR risponde a quanto indicato al punto 3 lettera d dell'articolo 13 della L.R n. 16/04, dove si afferma che il PTR definisce i criteri d'individuazione, in sede di pianificazione provinciale, degli ambiti territoriali o dei settori di pianificazione entro i quali i Comuni di minori dimensioni possono espletare l'attività di pianificazione urbanistica in forma associata.

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



La Campania, al fine di proporre una nuova immagine del territorio regionale attraverso il PTR tende a rafforzare la propria identità puntando su un territorio plurale, su un deciso potenziamento del policentrismo, sia per un più efficace bilanciamento nella distribuzione delle funzioni tra i centri maggiori e quelli intermedi e/o minori, sia per conseguire una configurazione insediativa più giusta.

Per sostenere questa nuova immagine di regione plurale, policentrica e fortemente interconnessa, il PTR punta sulla riduzione della sua relativa perifericità attraverso una decisa strategia di potenziamento del sistema delle interconnessioni con i corridoi transeuropei: il corridoio 1 che attraverso Verona ci collega al cuore dell'Europa, e il corridoio 8 che attraverso Bari e Varna ci collega ai paesi dell'area balcanica.



Ma oltre agli obiettivi del policentrismo e della interconnessione, il PTR, individua un sistema di principi e criteri definiti per conseguire, attraverso la governance multilivello e la fondamentale sinergia con i PTCP, uno sviluppo sostenibile che riduca al massimo il consumo di suolo agricolo, una pianificazione d'area vasta con valenza paesistica che sostenga una rete ecologica intesa come trama estesa e vitale di tutela, di riqualificazione e connessione delle risorse paesistiche e ambientali, un sistema di

criteri per guidare uno sviluppo locale tramite il sostegno ad un'agricoltura più sostenibile, la scelta di conseguire l'assetto di regione sicura con una pianificazione dell'uso del territorio che minimizzi i rischi ambientali di origine naturale ed antropica, e con un'attenzione alle azioni di prevenzione e all'adozione di metodologie di riduzione degli effetti durante il corso dell'evento stesso.

#### Il procedimento di formazione del Piano Territoriale Regionale (art.15 Lr 16/2004)

La Giunta regionale adotta la proposta di PTR che, viene pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica e su due quotidiani a diffusione regionale. Entro i sessanta giorni dall'adozione copia della proposta è trasmessa alle Province che provvedono al relativo deposito presso le proprie sedi. La Regione indice quindi una Conferenza di pianificazione alla quale partecipano le Province, i Comuni, gli Enti locali, le altre Amministrazioni interessate alla programmazione e le organizzazioni sociali, culturali, economico professionali, sindacali e ambientaliste di livello regionale, al fine di elaborare, osservazioni e proposte di modifica alla proposta di PTR. Alla Conferenza la Regione partecipa con un suo delegato al fine di acquisirne le risultanze.

Entro i sessanta giorni successivi alla conclusione della Conferenza di pianificazione, la Giunta regionale valuta le osservazioni e le proposte di modifica e adotta il PTR trasmettendolo al Consiglio regionale per l'approvazione.

Il PTR approvato è pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania. Dell'avvenuta approvazione è data contestualmente notizia mediante avviso da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica e su due quotidiani a diffusione regionale. Decorsi quindici giorni dalla pubblicazione, il PTR acquista efficacia a tempo indeterminato.

## **Bibliografia**

- Bonetti T., Sau A., Regioni e politiche di governo del territorio, in: Le regioni: rivista di documentazione e giurisprudenza , n. 4, 2014.
- D'Angelo G. Compendio di legislazione urbanistica ed edilizia, Edizioni Le Pensur, Potenza, 2015;
- Gaeta L., Janin U., Mazza L., Governo del territorio e pianificazione spaziale, Città Studi Edizioni, Milano, 2013;
- Mesolella A., Pianificazione regionale tra interessi territoriali e garanzie a lungo termine, "Collana Studi Urbani e Regionali", Franco Angeli Editore, Milano, 2006;
- Papa R., (a cura di), Il governo delle trasformazioni urbane e territoriali. Metodi, tecniche e strumenti, Franco Angeli Editore, Milano, 2009;