

INDIRIZZI OPERATIVI PER L'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA

PREMESSE

La Legge Regionale n. 19/2009 (in seguito Legge), modificata dalla Legge Regionale n.1/2011, disciplina, tra l'altro, il particolare procedimento introdotto dal cosiddetto Piano Casa.

La formazione della Legge Regionale ha avuto origine da un'iniziativa del Governo volta ad introdurre stimoli all'attività edilizia residenziale attraverso la deroga dagli strumenti urbanistici.

LE NORME DI RIFERIMENTO

Le norme nazionali che disciplinano la materia dell'autorizzazione paesaggistica sono:

- Artt. 9 e 117 della Costituzione Italiana
- Legge 9 gennaio 2006, n. 14 – ratifica Convenzione europea del paesaggio
- D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42
- D.P.C.M. 12 dicembre 2005
- Decreti Ministeriali di vincolo ai sensi della L. 1497/39.

Norme regionali:

- L.R. 27 giugno 1987 n. 35 – Piano Urbanistico Territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana
- L.R. 13 ottobre 2008, n. 13 – Piano Territoriale Regionale
- L.R. 28 dicembre 2009, n. 19
- L.R. 5 gennaio 2011, n. 1

L'indicazione della tutela del paesaggio tra i principi fondamentali della Costituzione (art. 9) e la riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia (art. 117) pongono limiti invalicabili all'interpretazione della Legge. Essa, infatti, non contiene deroghe, né può derogare, dalle norme di tutela emanate dal Legislatore statale.

Il vincolo paesaggistico è espressamente trattato dall'art. 2-bis della Legge introdotto dalla L.R. 1/11:

“Disciplina per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico

1. Per le zone sottoposte a vincolo paesaggistico e per gli interventi di cui alla presente legge si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di Conferenza dei servizi, di cui alla legge 7 agosto 1990, n.241, e successive modificazioni, nonché le norme del “Regolamento recante procedimento semplificativo di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni” approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139.

2. Nel territorio dei comuni disciplinati dai piani territoriali paesistici vigenti, i termini di cui al comma 1 decorrono dalla data di entrata in vigore del nuovo piano territoriale paesistico regionale, laddove comporti modifiche, salvo che per gli interventi ammissibili in base al piano paesistico vigente.”

Il 2° comma citato potrebbe interessare anche i comuni disciplinati dal PUT (L.R. 35/87), qualora tale piano, definito dall'art. 3 della medesima legge come *“Piano Territoriale di Coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali”*, fosse annoverato, ai sensi della norma in commento, come *piano territoriale paesistico*.

Un'interpretazione letterale porterebbe ad escludere l'applicabilità della norma in un'area che non è disciplinata da un piano territoriale paesistico, ma da un piano urbanistico territoriale, seppure con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali. Le due definizioni, infatti, riportano alle distinte Leggi n. 1497/39 e n. 1150/42, riprese dalla Legge n. 431/85 (Legge Galasso).

Tuttavia, il Legislatore della L.R. n°13/08, in maniera contrastante, mentre nell'allegato alle linee guida per il paesaggio in Campania, distingue i *“Piani Territoriali Paesistici”* dal PUT dell'area Sorrentino – Amalfitana (pagg.118 e 119), nel testo della Legge art. 9, comma 7, annovera, invece, il PUT tra i Piani Territoriali Paesistici. Dalla lettura di quest'ultimo

articolo, pertanto, si ritiene possibile **ricomprendere il PUT tra i Piani Territoriali Paesistici per i quali trova applicazione l'art. 2 bis, comma 2, della Legge.**

L'articolo 12-bis della Legge, anch'esso introdotto dalla L.R. n. 1/11, stabilisce al 2° comma: *“Le norme della presente legge prevalgono su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia, fermo restando, per le zone vincolate, il parere obbligatorio delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso, così come individuate dall'articolo 32 della legge n. 47/1985 e successive modifiche.”*

La circostanza che il PUT dell'Area Sorrentino-Amalfitana è stato approvato con legge regionale impone una verifica della prevalenza delle norme derogatorie rispetto agli *strumenti urbanistici vigenti* anche nei riguardi della L.R. 35/87.

La L.R. n. 35/87 ha per oggetto l'approvazione del P.U.T. (art. 1), mentre la L.R. n. 19/09 è finalizzata (art. 1):

“a) al contrasto della crisi economica e alla tutela dei livelli occupazionali, attraverso il rilancio delle attività edilizie nel rispetto degli indirizzi di cui alla legge regionale 13 ottobre 2008, n.13 (Piano territoriale regionale), e al miglioramento della qualità urbana ed edilizia utilizzando criteri di sostenibilità nella progettazione con particolare riferimento alle tecnologie passive ed ecosostenibili;

b) a favorire l'utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili, al miglioramento strutturale del patrimonio edilizio esistente e del suo sviluppo funzionale nonché alla prevenzione del rischio sismico e idrogeologico;

c) a incrementare, in risposta anche ai bisogni abitativi delle famiglie in condizioni di particolare disagio economico e sociale, il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e privata anche attraverso la riqualificazione di aree urbane degradate o esposte a particolari rischi ambientali e sociali assicurando le condizioni di salvaguardia del patrimonio storico, artistico, paesaggistico e culturale.”

Tra le finalità della Legge non si può annoverare la pianificazione territoriale, che è invece la materia specifica della L.R. n. 35/87. Peraltro, il rispettoso rinvio operato nei confronti del P.T.R. (art. 1, lett. a) della L.R. n. 13/08, esclude un'intenzione riformatrice o derogatoria della disciplina urbanistica dettata in sede di pianificazione di competenza regionale da parte del Legislatore della L.R. n. 1/11.

Questa interpretazione impone, pertanto, il rispetto del P.U.T. nel rilascio dell'autorizzazione

paesaggistica. Ne consegue, nella pratica, che a norma del D.P.C.M. 12 dicembre 2005, la relazione paesaggistica *deve contenere anche tutti gli elementi utili all'Amministrazione competente per effettuare la verifica di conformità dell'intervento alle prescrizioni contenute nei piani paesaggistici urbanistici e territoriali.*

In proposito, va evidenziato che l'art. 135, comma 1, del D. Lgs. n. 42/04 non distingue, ai fini dell'efficacia nei confronti delle valutazioni da operare, tra piani paesaggistici, e piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici".

LA VERIFICA DI CONFORMITA' AL PUT

Come si è detto, la relazione paesaggistica deve contenere gli elementi utili alla verifica di conformità al P.U.T. La particolare forma del Piano, un piano territoriale di coordinamento, genera non pochi problemi di valutazione legati essenzialmente al fatto che il PUT (L.R. n. 35/87):

- *prevede norme generali d'uso del territorio dell'area e formula direttive a carattere vincolante alle quali i Comuni devono uniformarsi nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici o nell' adeguamento di quelli vigenti (art. 3);*
- non contiene norme immediatamente prescrittive, fatta eccezione per quelle contenute nell'art. 5.

In sostanza, le norme della L.R. n. 35/87 trovano applicazione unicamente attraverso i PRG o i PUC dei comuni dell'area adeguati al P.U.T. Nei confronti di tali strumenti urbanistici però operano varie deroghe previste dalla Legge.

In proposito, per le motivazioni già sintetizzate, non è possibile estendere la deroga anche nei confronti delle disposizioni vincolanti per la pianificazione comunale.

L'art. 17 della L.R. n. 35/87 suddivide l' area oggetto del Piano Urbanistico Territoriale in *"sedici tipi di << zone territoriali >> che sono prescrittive per la formazione dei Piani Regolatori Generali, secondo i contenuti del presente articolo."*

"Le << zone territoriali >> n. 1a, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 vanno direttamente recepite nella zonizzazione e normativa dei Piani Regolatori Generali;

Le << zone territoriali >> 1b, 4, 5 e 7 dovranno essere articolate in zone di Piano Regolatore, con normativa, nel rispetto delle indicazioni del presente articolo;

La << zona territoriale 2 >> può essere direttamente recepita nel Piano Regolatore Generale o articolata, secondo quanto successivamente precisato nel presente articolo.”

La normativa è articolata indicando, in generale, gli interventi che devono essere consentiti e quelli che devono essere vietati dallo strumento urbanistico comunale.

In alcune di queste zone territoriali vigono vincoli di inedificabilità pubblica e privata senza eccezioni, che rientrano tra i casi di esclusione disciplinati dall'art. 3, comma 1, lett. c), della Legge. Si tratta, in particolare, delle **zone 1a, 8, 9 e 13**.

Vi sono poi alcune zone dove il vincolo di inedificabilità non è assoluto, in quanto l'art. 17 consente l'esecuzione di opere pubbliche o di particolari interventi di ampliamento. Si tratta delle **zone 1b, 2, 3, 6, 10, 11, 12, 14 e 15**.

Per le zone soggette a vincoli di inedificabilità parziali, dove cioè non è esclusa l'edificazione a particolari condizioni in una situazione che in generale prescrive l'inedificabilità, non si applica l'esclusione imposta dalla Legge in presenza di vincolo di inedificabilità assoluta (art. 3, comma 1, lett. c). In tali zone la conformità va verificata in relazione al tipo di intervento e la specifica normativa di zona, come di seguito specificato. In tali zone territoriali è comunque ammesso, oltre agli interventi successivamente elencati secondo le specifiche previsioni di zona del P.U.T., il mutamento di destinazione d'uso secondo la casistica indicata dalla Legge, il recupero edilizio indicato dall'art. 7, comma 8-bis, della Legge senza incremento di volume, la demolizione finalizzata alla delocalizzazione ai sensi dell'art. 7, comma 5-bis, nonché gli interventi di ristrutturazione edilizia compresa la demolizione e la ricostruzione a parità di volume, sagoma e superficie.

Zona 1b – Tutela dell'ambiente naturale – 2° grado

Sono consentiti, per l'edilizia esistente a tutto il 1955, interventi di adeguamento funzionale degli alloggi (ai fini della creazione dei servizi igienici) con i seguenti parametri:

- dimensione minima dell'alloggio per consentire l'intervento: 30,00 mq di superficie utile netta;
- incremento di superficie utile netta, pari al 10% di quella esistente, sino al valore massimo di 15,00 mq (per i valori risultanti minori di mq 6,00 si consente

l'arrotondamento sino a tale valore).

Zona 2 – Tutela degli insediamenti antichi accentrati

Sono consentiti gli interventi descritti per la zona 1b anche per l'edilizia successiva al 1955.

Zona 3 – Tutela degli insediamenti antichi sparsi o per nucleo

Non presente nel territorio comunale.

Zone 6, 10, 11, 12, 14 e 15.

Non è ammesso alcun intervento di ampliamento.

Nelle rimanenti **zone 4, 5 e 7** non sono presenti vincoli di inedificabilità ed è prevista l'articolazione in zone dove è consentita anche la nuova edificazione residenziale. Dalla lettura delle norme di PUT non emergono, in tali zone, particolari problemi riguardo alla conformità di tutti gli interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione o nuova costruzione previsti dalla Legge.

Ai fini dell'accertamento della conformità al P.U.T. non hanno rilievo le destinazioni urbanistiche indicate dagli strumenti urbanistici comunali. Tuttavia, tali indicazioni vanno considerate e discusse nella relazione paesaggistica, per meglio collocare l'intervento nel quadro dello sviluppo urbanistico.

La Legge Regionale n. 35/87, nel disciplinare la formazione degli strumenti urbanistici comunali, stabilisce agli articoli 9, 10 e 11 gli standard da osservare nel proporzionamento dei vani residenziali, delle superfici utili terziarie e delle attrezzature pubbliche. Tali norme non assumono rilievo nell'applicazione delle deroghe previste dalla Legge, in quanto non è richiesta alcuna verifica della compatibilità dei singoli interventi con gli standard urbanistici da rispettare in sede di pianificazione urbanistica comunale.

INDICAZIONI PER LA PROGETTAZIONE DEGLI INTERVENTI

Il carattere speciale della Legge, che persegue finalità di sviluppo economico e non di protezione dei beni culturali, non esime dal rigoroso controllo degli effetti delle trasformazioni sul paesaggio. Tale controllo avviene con le procedure di acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica e non contempla alcuna possibilità di deroga.

Stante la notevole rilevanza degli interventi consentiti in un contesto caratterizzato da scarsi

livelli di edificabilità ed alti valori immobiliari, assume fondamentale importanza la valutazione operata dalle commissioni che esprimono parere sul rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Un principio fondamentale cui è opportuno ispirare il lavoro delle commissioni è quello di evitare che lo sviluppo edilizio derogatorio possa agire come detrattore delle qualità paesaggistiche dell'area. A tal fine, è opportuno che le stesse commissioni adottino delle linee guida, mettendo a disposizione dei progettisti un utile strumento di riferimento nell'approccio ai temi proposti dalla Legge.

Nel seguito vengono forniti alcuni indirizzi di carattere generale, che potranno costituire uno spunto di riflessione per le commissioni e per le autorità preposte alla tutela del vincolo paesaggistico. Le indicazioni sono articolate per tipologia di intervento ed il loro rilievo va ponderato in relazione alla specificità del contesto in cui si colloca la proposta progettuale.

INTERVENTI DI AMPLIAMENTO

Gli ampliamenti di edifici esistenti, tenendo conto della caratterizzazione locale del paesaggio, vanno collocati preferibilmente ai piani bassi ed in corrispondenza di aree non destinate a verde. Saranno, in genere, preferibili interventi che posizionino gli aumenti di volume in siti poco visibili dai luoghi di osservazione pubblici.

Le eventuali proposte di sopraelevazione vanno sottoposte ad una attenta analisi degli effetti sul paesaggio, in quanto esse risultano in genere, sia in contesti urbani che periferici, difficilmente conciliabili con gli obiettivi di tutela.

I progetti devono tendere ad integrare l'ampliamento nell'architettura dell'edificio, in modo da non pregiudicare le qualità architettoniche preesistenti. In caso di interventi su edifici che presentino scarse qualità architettoniche o carenze manutentive, è opportuno integrare il progetto con la riqualificazione complessiva dell'edificio e l'eliminazione degli eventuali elementi detrattori della qualità paesaggistica o architettonica.

INTERVENTI DI DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE

Contrasta con gli obiettivi di tutela la demolizione di edifici antichi che presentino elementi tipologici ed architettonici di particolare pregio. È il caso di edifici in muratura coperte con volte estradossate o, comunque, dotate di elementi architettonici tradizionali e di rilievo

culturale (portali in pietra, porticati, scale di particolare pregio, ecc.), di ville e palazzi che presentino caratteri di particolare pregio sotto il profilo architettonico o paesaggistico.

L'intervento di demolizione e ricostruzione deve tendere a migliorare la qualità architettonica dell'edificio esistente, pur in presenza dell'incremento volumetrico consentito. Il nuovo edificio, in particolare, deve risultare meglio integrato nel contesto urbano o agricolo, recuperando le qualità paesaggistiche del luogo.

Vanno escluse soluzioni progettuali che, proponendo ricostruzioni "in stile", producano sostanzialmente dei falsi. Vanno preferite le proposte orientate alla contemporaneità tecnologica e formale, anche se culturalmente ispirata a modelli della tradizione locale.

È opportuno, nella generalità dei casi e ad eccezione di proposte specificamente motivate, che il nuovo edificio non ecceda in altezza quello preesistente e che risulti, comunque, poco visibile dai luoghi di osservazione pubblici.

Qualora dovesse rendersi necessaria l'eliminazione di alberature, è opportuno che il progetto preveda una compensazione attraverso reimpianto nell'area o la messa a dimora di nuovi alberi. In ogni caso, il progetto deve integrare la sistemazione delle aree pertinenziali anche al fine di ridurre gli impatti sul paesaggio.

INTERVENTI DI NUOVA COSTRUZIONE IN ZONA AGRICOLA

Le nuove costruzioni previste in zona agricola a servizio dell'attività devono essere collocate in siti preferibilmente privi di alberature e dimensionati in funzione delle reali necessità dell'azienda agricola.

Sotto il profilo architettonico, tali manufatti devono risultare anche nell'aspetto riconoscibili nella loro specifica destinazione, mentre vanno evitate soluzioni formali troppo simili ai modelli residenziali.

Salvo casi eccezionali e specificamente motivati, vanno preferite soluzioni progettuali ad un solo piano, se possibile adiacente a terrazzamenti posti a quota superiore. Laddove possibile, al fine di ridurre l'impatto sul paesaggio, è opportuno adottare soluzioni progettuali con copertura a verde.