

Preoccupazioni per il Disegno di legge regionale

“Norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio in Campania”

I sottoscritti professori universitari della Federico II di discipline attinenti allo studio ed al governo del territorio e del patrimonio storico-culturale e paesaggistico, ritengono necessario intervenire nella polemica in atto e dimostrare i pericoli insiti nella proposta della Giunta regionale in tema di paesaggio.

Il disegno di legge ha contenuti abbastanza disparati, trattando questioni assai generali in ordine alla pianificazione paesaggistica, questioni più specifiche di carattere amministrativo connesse con il paesaggio e anche questioni impropriamente collegabili al paesaggio, come l'abolizione di particolari dispositivi legislativi prevalentemente di contenuto urbanistico.

Nella parte generale il disegno di legge affronta temi che – per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione e di provvedimenti legislativi nazionali, in primo luogo del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs 42/2004 e ss.mm.ii.) – hanno già conseguito una compiuta sistematizzazione normativa che inevitabilmente prevale sulle disposizioni di una legge regionale. Ciò induce a non soffermarsi eccessivamente su gravi lacune quali la mancata considerazione delle componenti storico-culturali, che tanto rilievo hanno nella configurazione del paesaggio in Italia, o sulla mancata comprensione del carattere non fungibile dei valori paesaggistici, che non sono suscettibili di compensazioni ecologiche di sorta: è certamente grave questa impostazione poco aggiornata e inadeguata, ma resta il fatto che se mai si provvederà concretamente alla elaborazione del piano paesaggistico regionale, ciò avverrà secondo le norme fissate dal Codice, che prevarranno in ogni caso, come dimostra anche l'esperienza concreta di altre Regioni più attive della Campania.

È invece più utile concentrare l'attenzione sulle parti del ddl che – mirando ad incidere sul quadro legislativo urbanistico e sulla pianificazione territoriale ed urbanistica in Campania – comprendono disposizioni che possono conferire effetti concreti al ddl, se approvato, che si collocherebbero nella linea di indebolimento del sistema di pianificazione definito dalla legge regionale 16/2004, linea sviluppata negli ultimi anni con le due leggi regionali sul “piano casa” e con il Regolamento regionale n. 5/2010 per l'applicazione della lr 16/2004.

Un primo aspetto di tal genere si rintraccia nelle singolari sovrapposizioni fra il piano paesaggistico regionale (PPR) e il piano territoriale regionale (PTR) con pericolosi effetti di confusione: il primo, infatti, (comma 1 art. 4 del ddl) : *«a) costituisce il quadro di riferimento normativo per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale, dei piani e programmi regionali, provinciali e comunali; (...) d) detta gli indirizzi e definisce le prescrizioni per le pianificazioni territoriali, urbanistiche e di settore, per il perseguimento degli obiettivi di qualità paesaggistica. per il sistema dei parchi, delle riserve naturali, della rete ecologica regionale, degli insediamenti urbani storici, delle zone di interesse archeologico»*, laddove è con il PTR (comma 3, art. 13 della lr 16/2004) che la Regione definisce *«a) il quadro generale di riferimento territoriale per la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio (...) 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; (...) f) gli indirizzi e i criteri strategici per la pianificazione di aree interessate da intensa trasformazione o da elevato livello di rischio; (...) 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»*. La confusione di ruoli e contenuti non giova certo all'efficacia della pianificazione territoriale nella nostra regione.

Altri aspetti sono presenti nell'articolo 7 del ddl, che contiene il tentativo di utilizzare strumenti di politica ambientale (come l'ecoconto, i "parchi di assorbimento" ecc.) – già applicati, in altri Paesi, in contesti di trasformazione e riqualificazione di preesistenze industriali e minerarie poveri di intrinseche qualità paesaggistiche e/o storico-culturali – che lasciano intravedere improprie ipotesi di compensazione per decrementi di valore paesaggistico determinati da interventi già realizzati (sanatorie di fatto dell'abusivismo edilizio in contesti pregiati ?) o addirittura da realizzare.

Anche l'articolo 11 suscita serie perplessità. In primo luogo occorre rilevare che, nella precisazione che tale articolo fa delle procedure di approvazione del piano paesaggistico regionale, non si fa riferimento al processo di Valutazione Ambientale Strategica, ormai necessario per ogni strumento di pianificazione o programmazione che coinvolga il territorio. Inoltre tale articolo contiene due commi, il 6 e il 7, in cui si prevede la possibilità "diretta", da parte della Giunta regionale sulla base di elaborazioni di dettaglio di livello provinciale o comunale, di apportare modifiche al piano paesaggistico regionale, una volta approvato ed entrato in vigore: non si vede perché in casi del genere non si debba semplicemente attivare una normale procedura di variante al PPR. Paradossale è poi l'ipotesi che dette modifiche siano dettate dal «recepimento delle trasformazioni fisiche del territorio avvenute nel tempo»: cosa si voglia intendere non è chiaro, ma l'espressione può prestarsi a interpretazioni perfino utili a sanatorie di fatto degli abusi edilizi.

Ma è soprattutto l'articolo 15 che risulta estremamente preoccupante per il lunghissimo elenco di proposte soppressioni di disposizioni legislative vigenti in Campania e per alcune proposte modifiche che mutilerebbero importanti strumenti di pianificazione. Fra esse vanno citate, per la loro rilevanza:

- la cancellazione della lr 17/1982 e dell'art. 9 della lr 15/2005: le norme che si intendono cancellare comprimono l'edificabilità per impianti produttivi nei territori esterni al perimetro del centro edificato nei comuni privi di piano urbanistico o nelle cosiddette “zone bianche” (suoli privi di disciplina urbanistica per decadenza di vincoli espropriativi); il ddl propone di rinviare al Codice dell'edilizia che contiene parametri più permissivi; la cosa è particolarmente rilevante dal momento che la definizione assai estendibile di edifici produttivi, combinata con un blando limite del solo rapporto di copertura, senza vincoli di altezza o di volume, può determinare veri disastri;
- la soppressione dell'art. 3 della lr 13/2008 cancellerebbe il valore decisivo delle Linee guida per il paesaggio del PTR sulla base delle quali sono state sottoscritte negli anni scorsi le intese fra la Regione Campania e il Ministero per i beni culturali proprio in merito alla pianificazione paesaggistica, e cancellerebbe le procedure idonee a garantire, attraverso il contributo della pianificazione provinciale alla redazione del PPR, l'adeguatezza conoscitiva e normativa della pianificazione paesaggistica, la quale deve utilizzare una scala ravvicinata di lettura e di disciplina del territorio quale quella appunto dei piani provinciali;
- la esclusione dalle norme del Piano Urbanistico Territoriale (PUT) dell'area sorrentino-amalfitana di cui alla lr 35/1987 (che è insieme piano territoriale di coordinamento e piano paesistico) di tutti comuni esterni al crinale dei Monti Lattari (da Castellammare di Stabia a Cava de' Tirreni) con conseguenze pesantemente negative, quali la possibilità di redigere piani comunali liberamente sovradimensionati e quella di applicare le disposizioni derogatorie del “piano casa” anche in territori di grande delicatezza, quali quelli che includono centri storici importanti (Castellammare, Gragnano, Angri, Cava), aree archeologiche straordinarie (Stabiae, Nuceria Alfaterna), monumenti quali la Badia di Cava o il santuario del Monte Albino, ambiti naturalistici di pregio come i versanti settentrionali del Faito e dei Monti Lattari;
- le modifiche alla lr 21/2003 per la “zona rossa” del Vesuvio, che da un lato contraddirebbero la finalità di fondo della decompressione residenziale del territorio sottoposto al più grave rischio naturale dell'intero Paese, lasciando intendere che il divieto di incrementare le edificazioni residenziali possa essere temporaneo (fino all'approvazione del PPR) e intanto fin d'ora consentendo gli ampliamenti degli edifici residenziali se preesistenti al 2003; e dall'altro lato cancellerebbero il Piano Strategico Operativo con il quale si prevedono (anche con i fondi strutturali europei) interventi di messa in sicurezza del territorio ed incrementi

delle attrezzature e delle attività compatibili per migliorare le prestazioni degli insediamenti vesuviani progressivamente decongestionati.

-

In via generale e conclusiva, le innovazioni della vigente legislazione regionale introdotte con l'art. 15 del ddl denotano peraltro un'assoluta estraneità rispetto alle finalità precipue del Piano paesaggistico, che si sostanziano nella tutela e nella valorizzazione del paesaggio. Tali innovazioni sono peraltro ben lungi dal favorire quei contenuti del PPR che, sempre per effetto del D.Lgs n. 42/2004, sono volti alla riqualificazione delle aree assoggettate a processi di antropizzazione che ne hanno compromesso i valori originari

I sottoscritti auspicano pertanto che il disegno di legge non venga approvato o, quanto meno, che esso venga radicalmente modificato, tenendo conto delle osservazioni e delle riflessioni da essi qui proposti.

Aldo Aveta

Vito Cappiello

Teresa Colletta

Alessandro Dal Piaz

Francesco Domenico Moccia

Elvira Petroncelli

Napoli, 17 settembre 2012