

Piani Paesaggistici Regionali: l'impatto sul nostro territorio

Nel settore della salvaguardia dei beni paesaggistici, in questo momento, non solo il territorio di Cava de' Tirreni , ma anche quello dell'intera regione Campania, si sta vivendo un momento di delicata e vitale programmazione a cui molti Sindaci mi sembra che non stiano destinando la dovuta attenzione. Tale attività, infatti, inciderà in maniera sostanziale sulla vita delle prossime due generazioni, nonché sulle variazioni demografiche delle nostre comunità, come già avvenuto per gli anni scorsi.

E' indiscutibile che le migrazioni dipendano molto dal costo della vita che si determina in conseguenza delle programmazioni urbanistiche, di sviluppo territoriale e della politica della casa. Da esse conseguono costi, fruibilità dei servizi e possibilità occupazionali nei vari settori sociali, quali edili, commerciali, industriali e agricoli.

Per quanto riguarda il comune di Cava de' Tirreni, osservo che tali obiettivi sono stati perseguiti, con lungimiranza fino all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso. Lo testimoniano gli atti programmatici urbanistici vigenti all'epoca.

Infatti , ricordo che l'assillo delle amministrazioni dell'epoca era quello di limitare le previsioni di sviluppo ad un massimo di 60.000 unità sul territorio. Si riteneva, a ragione, che tale valore numerico costituiva il limite massimo per consentire la vivibilità del territorio comunale in termini di infrastrutture e servizi.

La visione del vecchio PRG (Piano Regolatore Generale), vigente fino al 1998, rende immediatamente l'idea della chiarezza e della semplicità programmatica dello sviluppo territoriale che lo caratterizzava. Ciò avveniva mediante l'indicazione di alcuni elementi peculiari portanti quali la individuazione dell'asse centrale di scorrimento costituito dal Corso Marconi, l'ampliamento del cimitero, l'individuazione decentrata dall'area ASI per garantire un minimo di sviluppo industriale che consentisse a Cava l'aggancio allo sviluppo industriale provinciale e regionale, il decentramento e la conversione di realtà industriali dalla zona centrale, l'individuazione e caratterizzazione delle aree sportive, e la caratterizzazione della rete viaria, ecc., pur nella persistenza dei decreti di vincolo paesaggistico imposti dal Ministero ai sensi della Legge 1497/39.

A tal proposito, si fa notare una particolarità che caratterizza i decreti di vincoli citati, in quanto fu vincolato tutto il territorio di Cava de' Tirreni ad esclusione (cosa strana) dell'area centrale e dell'area di S. Giuseppe al Pozzo. La motivazione pare che sia da ascrivere al forte dissenso che l'amministrazione comunale dell'epoca espresse verso il Ministero , sostenendo che nelle aree dove il comune aveva pianificato con il suo PRG non occorreva l'intervento del Ministero stesso con ulteriore e sovrapposta regolamentazione.

Se tale fatto dovesse risultare fondato, mi permetto di esprimere, ora per allora, i miei complimenti a tali amministrazioni che di fronte allo Stato, seppero anteporre le prerogative territoriali, l'orgoglio di rappresentare gli interessi di un popolo e seppero salvaguardare gli interessi locali dalle aggressioni burocratiche, allora di moda, benchè in un sistema fortemente centralizzato.

Tipico esempio di perpetuazione dei nobili sentimenti cavesi che permearono il noto evento della Pergamena Bianca, quando allo stesso modo i rappresentanti del popolo cavesi seppero scegliere la strada dell'orgoglio , ottenendo di contro ben più cospicui benefici commerciali nonché uno sviluppo territoriale progressivo.

L'evoluzione della normativa nazionale e regionale nella salvaguardia dell'ambiente

Per meglio comprendere quanto le leggi e le norme di settore hanno inciso, nel bene e nel male, sulla vita di tante comunità locali, occorre ripercorre il calvario, le indecisioni e indeterminazioni che hanno caratterizzato l'evoluzione legislative maturete in Italia nel settore paesistico.

Le prime avvisaglie della necessità di salvaguardare i beni paesistici nacquero con Benedetto Croce nei primi anni Venti del secolo scorso.

Solo con la Legge n. 1497 del 1939 si introdusse il concetto di Piano paesistico come strumento per la regolamentazione e utilizzo delle zone di interesse ambientale. Piani da redigersi a cura dell'allora Ministero della Cultura e da depositarsi nelle sedi dei singoli comuni.

Successivamente con la promulgazione della Costituzione nel 1948, con l'art. 9 si sancì il concetto di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico nazionale.

Seguirono, da parte del Ministero competente, la emissione di Decreti locali con la dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi della L. 1497/39.

Cava de' Tirreni, che negli anni 1960 era già dotato di PRG, circoscritto all'area centrale storica e la zona di San Giuseppe al Pozzo – Camerelle, fu anch'essa destinataria di decreti vincolistici in attuazione della L. 1497 /39, che riguardarono tutto il territorio comunale ad esclusione della porzione già interessata dal PRG comunale.

Pare che tutto ciò, come già accennato, non fu dovuto a un caso specifico, ma alle proteste degli allora amministratori di Cava che pretesero che le parti di territorio comunale già regolate con un proprio strumento, non venissero interessate dalla imposizione di ulteriori regole vincolistiche.

A tali fatti seguì un periodo di indeterminazione gestionale della materia paesistica dovuto sia alla istituzione delle autonomie regionali intervenuta nel 1972, alle quali fu affidata la materia urbanistica, fermo restante il coordinamento e l'indirizzo, che rimase in maniera residuale in capo allo Stato centrale, sia alla confusione lessicale che si venne a determinare nelle varie direttive e normative gestionali fra le definizioni di ambiente, paesaggio e urbanistica.

Successivamente, e solo il 21 settembre 1984, intervenne il Decreto Galasso, convertito nella L. 431 dell'8 agosto 1985, che istituì il vincolo di tutela su tutto il territorio nazionale di aree aventi valore di carattere naturalistico, impose la " redazione dei piani paesistici o piani urbanistici territoriali" per la

tutela degli ambiti di cui alla L. 1497/39 e veniva inibita qualsiasi attività nelle more della elaborazione dei piani paesistici.

Con la Legge regionale della Campania n. 35/87 fu emanato il famigerato Piano Urbanistico Territoriale (PUT) della Regione Campania che riguardava i territori dei Monti Lattari compreso tutto il territorio di Cava de' Tirreni, in conseguenza della legge Galasso.

Tale piano, a seguito di studi specifici, sentenze varie, convegni di esperti e interpretazioni normative che coprirono l'arco di un ventennio, si convenne in sede giurisdizionale che avesse valore sia urbanistico che paesistico e che si ammettevano deroghe solo mediante disposizione deliberativa del Consiglio regionale.

Detto vincolo si soprapponeva e integrava il vincolo paesistico già posto dalla Legge Galasso in ambito ambientale.

Ogni comune rientrante nella perimetrazione del PUT, doveva provvedere ad adeguare il PRG vigente o provvedere alla sua redazione in caso di assenza totale .

Il comune di Cava de' Tirreni dovette suo malgrado provvedere alla elaborazione del nuovo PRG sostitutivo, in quanto gli fu imposta una procedura commissariale per non aver provveduto nei tempi richiesti dalla norma nazionale.

Purtroppo, quel PRG, che porta anche la mia firma quale allora Dirigente Tecnico del Settore IV, competente alla elaborazione del piano, fu elaborato nel rispetto dell'allora e tuttora vigente PUT regionale. Un piano che dettava regole molto restrittive in termini limitativi ed in modo particolare, riferito a contenimenti di nuovi carichi urbanistici specie di ordine residenziali, basato sulla preventiva elaborazione dell'anagrafe edilizia esistente e ai dati di incremento demografico territoriale risultanti dall'ISTAT.

Le risultanze finali delle possibilità realizzative risultarono molto risicate e nell'ordine di qualche centinaio di nuove residenze e pertanto molto esiguo rispetto al reale e naturale espansione abitativa. Da qui seguì la scarsa possibilità di realizzazione di nuove residenze, la conseguente difficoltà di reperimento di unità abitative sul territorio, l'aumento notevole dei prezzi di acquisto e di locazione delle unità abitative, e non solo, e la ricerca per i costituenti nuovi nuclei familiari di collocazione presso comuni confinanti che offrivano e ancora offrono prezzi molto più convenienti e vantaggiosi.

A tal proposito, basti solo citare che nel comune di Nocera Superiore, in località Pecorari, esiste la piccola Cava perché caratterizzata da giovani coppie cavesi emigrate subito dopo l'approvazione del PRG del 1998.

Con la emanazione del decreto ministeriale datato 12 giugno 1967, le pratiche edilizie che rientravano nelle zone vincolate dovevano essere sottoposte all'autorizzazione ministeriale e per essa alle istituzioni regionali a partire dal 1972. Successivamente la materia fu subdelegata ai comuni mediante la istituzione di una commissione paesaggista composta da 5 membri esperti e successivo parere da parte della Soprintendenza. Questo tipo di procedura, che tuttora è in vigore, sia nella

forma che nella sostanza, si è dimostrata molto onerosa per la utenza che molte volte si sono trovati a dover sostenere spese procedurali e tecniche che superavano di gran lunga il costo delle opere stesse.

Basterebbero queste osservazioni per dimostrare, per certi aspetti, la irragionevolezza del procedimento in atto che per cogliere aspetti marginali e teorici di salvaguardia ambientale pone pesanti sacrifici e oneri a carico di cittadini, anche per aspetti del tutto marginali rispetto a quelli che la legge base si proponeva.

Riprendendo l'excursus delle norme, successivamente, con il decreto legislativo del 29 ottobre 1999 n. 490, fu varato il "Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali", in un tentativo di omogeneizzazione della normativa vigente in materia.

Solo nel 2004, però, con il Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, fu varato il "Codice dei beni culturali e del paesaggio", che ha abrogato tutta la precedente normativa , dividendo la materia della salvaguardia dei beni ambientali e culturali in due macroaree, una riguardante i beni culturali e l'altra i beni paesaggistici.

La Regione Campania, ai fini della attuazione di quanto stabilito con la citata norma, approvò la Legge regionale n. 13 del 13 ottobre 2008, che dettava norme per la elaborazione dei piani paesaggistici di copianificazione

Il legislatore, conseguentemente, finalmente cominciò a prendere coscienza che il sistema vincolistico legato alla materia del paesaggio risultava molto difficoltoso e farraginoso, ma anche scarsamente funzionale alle necessità dell'utenza. Fu emesso così il DPR n. 139 del 9 luglio 2010 avente ad oggetto il "Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità" .

Tale decreto, tuttavia, risultava ancora poco utile allo scopo di semplificazione e pertanto, nel corso del governo Renzi fu emanato il DPR 31 febbraio 2017 (di abrogazione del DPR 139/2010) recante ad oggetto il "Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedure autorizzative semplificate", con il quale venivano sottratti alcuni interventi alla procedura di autorizzazione paesaggistica e venivano elencati alcuni interventi sottoposti invece a procedura semplificata.

Piano Paesistico Regionale

Per tutto quanto sopra detto, si evince per sommi capi che per l'esercizio dell'attività edilizia nelle aree dichiarate di notevole interesse naturalistico occorre la sussistenza del PPR (Piano Paesaggistico Regionale).

Pertanto, la programmazione di settore, ha avuta una ulteriore evoluzione che ha riguardato in modo particolare le singole regioni, in attuazione dell'art. 143 del D.lgs. n. 42/2004

Per quanto riguarda la Regione Campania, nel 2016 a seguito della intervenuta “ Intesa Istituzionale tra Regioni e Ministero” è stato avviato un complesso lavoro di definizione dei criteri metodologici necessari per la guida della elaborazione del Piano

Nel febbraio del 2018 il capo progetto regionale concluse le attività di elaborazione del preliminare di piano paesaggistico regionale e il MiBAC, in data 23 settembre 2019, con nota n. 26121, trasmise alla Regione Campania il documento condiviso di preliminare di PPR.

Con deliberazione di Giunta Regionale n. 277 del 14 giugno 2016 è stato conseguentemente approvato “lo schema di intesa Istituzionale con il relativo cronoprogramma tra la Regione Campania e il Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo per la redazione del piano paesaggistico.

Con deliberazione di Giunta Regionale n. 560 del 12 novembre 2019, è stato approvato il preliminare di Piano Paesaggistico Regionale e, conseguentemente , la struttura regionale responsabile ha ripreso l’iter di elaborazione del piano con la conseguente elaborazione ai fini dell’adozione del Piano Stesso.

Sono state avviate, inoltre, le audizioni con le Soprintendenze, la riperimetrazione delle macroaree , la ricognizione dei beni tutelati e l’atlante delle dichiarazione di notevole interesse pubblico .

Con deliberazione di Giunta Regionale n. 620 del 22 novembre 2022 è stata conseguentemente approvata la documentazione del Piano Paesaggistico Regionale relativa alla fase ricognitiva.

Come si evince da tutti i passaggi cruciali intervenuti fino ad oggi, i soggetti interessati, quali Comuni e Province non hanno preso parte in alcun modo al processo di individuazione degli indicatori base per l’analisi e per i parametri ricognitivi adottati e utilizzati.

Considerazioni riepilogative e conclusive

In primo luogo, mi permetto di osservare che il procedimento di elaborazione del PPR non prevede l’intervento diretto da parte delle amministrazioni interessate se non nella fase successiva all’adozione, ma occorre anche dare atto che la scarsa e colposa partecipazione degli enti locali al procedimento appare molto grave.

Nel merito si ha la netta impressione (per chi ha vissuto la vicenda a suo tempo) che si sta ripercorrendo la stessa procedura utilizzata per la redazione del PUT (Legge regionale Campania n. 35/87), per la quale ci siamo trovati improvvisamente calato dall’alto uno strumento di programmazione territoriale assolutamente vincolistico che ha determinato, dal 1987 ad oggi, variazioni e imposizione sui costumi , sullo sviluppo, sulla demografia territoriale e sulla salvaguardia ambientale del nostro territorio, determinando anche un notevole intasamento delle aule giudiziarie di ogni ordine è grado a causa delle indeterminazioni e disposizioni a volte aleatorie , anacronistiche e superate dalle tecnologie e dalle trasformazioni territoriali intervenute e dal congelamento territoriale e conseguente degrado per abbandono.

Aggiungo che, nel mio limite ma spinto dalla evidenza , ho tentato in tutti questi anni di sensibilizzare vari amministratori a vari livelli, circa la particolarità e importanza della elaborazione del Piano Paesaggistico Regionale e sulla necessità di seguire e partecipare le indicazioni in progress, che i progettisti incaricati maturano nel processo stesso, sebbene in maniera eccelsa ma avulsi da considerazioni di carattere socio economiche locali, senza riuscire ad ottenere una fattiva iniziativa incisiva ma solo manifestazioni vaghi di assenso e condivisione.

Ma è il caso di chiederci a questo punto cosa è il vincolo paesaggistico oggi?

Mi sento di affermare che il vincolo paesaggistico oggi dovrebbe intendersi come una disposizione che mira a proteggere le aree di particolare pregio paesaggistico di interventi edilizi e infrastrutturali che potrebbero compromettere il valore estetico e ambientale, tentando di preservare la bellezza naturale del nostro paese, garantendo che gli interventi umani siano in armonia con l'ambiente circostante.

Allora è lecito fare delle riflessioni sullo stato del territorio del comune di Cava de' Tirreni.

Il territorio, a seguito di leggi speciali quali la legge 219/81 del sisma, nonché delle leggi di condono edilizio n 47/85 e 724/95, ha subito notevoli modifiche ed alterazioni puntuali e disomogenei.

Inoltre, sono intervenute opere pubbliche anche di carattere incisivo anch'esse connotate da caratteri di disomogeneità e singolarità.

E' indubbio che occorre attuare norme che consentano una risistemazione del territorio in tempi rapidi, con procedure di facilitazione burocratica e con limitato impegno economico, residuando le verifiche paesaggistiche a organismi di alta specializzazione ed a livello superiore solo a interventi di strutture veramente impattanti e non anche a interventi di livello manutentivo e di ristrutturazione che non incidono sull'alterazione paesaggistica e ambientale

Il territorio, pertanto, al fine di ovviare a queste disomogeneità, ha bisogno di attuare piccoli interventi di natura edilizia utili a ricreare connettività di esigua valenza paesaggistica in un ambito fortemente antropizzato, attività che dovrebbero trovare un agevole iter burocratico limitato alla valutazione degli uffici tecnici comunali, ampiamente dotati di valenze professionali capaci di attuare i regolamenti edilizi senza appesantimenti inutili legati a verifiche paesaggistiche per interventi che non hanno tali connotazioni.

Detti interventi dovrebbero trovare totale esclusione dall'autorizzazione paesaggistica in quanto da considerarsi assolutamente procedure ridondanti e di appesantimento burocratico, anche in considerazione della valenza penale che tale materia riveste.

Inoltre , occorre superare il concetto di inedificabilità assoluta e relativa perché tutto il territorio , sia quello antropizzato che richiede interventi di sistemazione e di assetto ottimale e razionale , ma anche il territorio non antropizzato che richiede sistemazioni idrogeologiche, forestazione e regimentazione delle acque, non possono essere inibite a interventi generalizzati, ma essere oggetto

di interventi di salvaguardia e di messa a produzione in modo da garantire la presenza attiva dell'uomo a salvaguardia del tessuto sociale in generale e anche quello non antropizzato.

A conclusione di questo excursus, faccio osservare in linea generale che dal mio punto di vista, le norme e le leggi dovrebbero essere fatte per gli uomini e non viceversa e che l'uomo in quanto tale ha diritto alla felicità il più possibile e ogni norma che viene varata dovrebbe tendere a consentire un miglioramento della vita e non un peggioramento con inutili e irragionevoli vessazioni.

Nel nostro specifico caso, il presupposto per ottenersi fattivi e utili alleggerimenti procedurali nel settore paesaggistico, non possono che prendere avvio dalla elaborazione del PPR assumendo come concetti la eliminazione di regole vessatorie e irragionevoli, ma la cura e la regolamentazione unicamente di interventi che modificano in maniera incisiva l'assetto territoriale e l'impatto ambientale.

Per ottenere questi risultati sarebbe indispensabile un processo di attiva partecipazione delle singole amministrazioni comunali al procedimento in atto di elaborazione del PPR in collaborazione con il Ministero e magari destinando una risorsa organica interna professionalmente preparata, dell'organo comunale, a istituire e mantenere contatti fissi e costanti con la struttura regionale di progetto.

In tal modo, si facilita anche il processo della fase di pubblicità, pervenendo ad una sostanziale condivisione di quanto riportato dal piano già in fase di adozione.

Si pensi solamente che detto piano condizionerà la vita dei nostri figli e dei nostri nipoti per almeno i prossimi 50 anni

Ing. Aniello Casola