
1

PROPOSTA DI DEFINIZIONE DELLE UNITÀ DI PAESAGGIO E DI NORME URBANISTICHE DI AUTOREGOLAZIONE

Ferruccio Ferrigni

Premessa

Le Norme di Attuazione allegate non costituiscono un prodotto finito o l'esito di una progettazione urbanistica specificamente ed immediatamente utilizzabile nella gestione del paesaggio della Costiera Amalfitana. Piuttosto, vengono proposte alla discussione per valutare i criteri con cui sono state costruite, la loro efficacia e l'impatto che possono generare, sul paesaggio e sul sistema. Una verifica metodologica preliminare, necessaria per pervenire ad un corpus normativo articolato e completo, a tutti i livelli di pianificazione.

Struttura e finalità della normativa proposta

L'analisi degli effetti perversi indotti dall'attuale natura fortemente vincolistica dei piani di tutela ha messo in evidenza che la normativa sovracomunale corrente scende fin troppo nel dettaglio, con il risultato che i parametri geometrici degli interventi consentiti risultano non di rado poco coerenti con le caratteristiche delle varie Unità di Paesaggio. Del resto questo aspetto è una caratteristica che deriva dal ruolo di pianificatore diretto che spesso assumono gli enti sovraordinati. I piani di area vasta molto spesso prescrivono parametri e grandezze da rispettare nei piani comunali – come è il caso del PUT della Penisola Sorrentino-Amalfitana – mentre sarebbe opportuno, e certamente più efficace, se fornisse i criteri con cui a livello comunale vanno condotte le analisi e da queste ricavare le indicazioni operative. Nel caso dei piani paesaggistici i criteri dovrebbero far riferimento non (sol)tanto al “pregio” del paesaggio quanto alle caratteristiche morfologiche delle Unità di Paesaggio

È con tale impostazione metodologica che nell'ambito del Piano di Gestione della Costiera Amalfitana è stata elaborata, a partire da una definizione delle “Unità di Paesaggio” che tiene conto anche della cultura locale, la proposta di Norme di Autoregolazione. Norme costruite con l'obiettivo di fornire una sorta di “tutorial” all'azione degli *stakeholder* di vario livello, capaci di orientarne gli interventi verso soluzioni compatibili ed appropriate. Ovviamente una tale normativa presuppone una diversa articolazione sia dei ruoli delle varie istituzioni competenti per il governo della trasformazione del territorio sia delle modalità con cui il governo viene esercitato.

Ruolo dei vari livelli di governo del territorio

In particolare le Norme sono state costruite assumendo che:

La Regione

- Definisce le linee-guida per la redazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), dei Piani Urbanistici Comunali (PUC) e dei Programmi di Restauro Paesaggistico (PRP) (obiettivi, criteri di identificazione delle Unità di Paesaggio, procedure di formazione e validazione dei piani ecc.).

- Coordina e supporta finanziariamente una politica di tutela attiva del paesaggio.

La Provincia

- Redige i PTCP sulla base delle linee-guida regionali.
- Definisce Criteri e procedure per la definizione di dettaglio delle utilizzazioni compatibili, per la redazione dei PUC e la formazione dei PRP.
- Identifica le funzioni e la localizzazione di massima dei “manufatti singoli” (cfr. più avanti Art. R/2) aventi potenziale valenza paesaggistica.
- Valida i PUC ed i PRP.

Il Comune

- Redige i PUC.
- Censisce i siti ed i manufatti da includere nei PRP.
- Definisce la localizzazione precisa dei “manufatti singoli”.
- Definisce i criteri di supporto agli interventi di Restauro Paesaggistico (RP).
- Stipula con la Soprintendenza BAP una convenzione-quadro per la progettazione degli interventi di RP nei siti e per i manufatti “delicati”.

La Soprintendenza BAP

- Collabora con i Comuni per la redazione dei “cataloghi degli interventi compatibili” allegati ai PUC ed ai PRP.
- Valida i PUC ed i PRP.
- Definisce procedure semplificate per l’esame dei progetti che utilizzano le soluzioni “a catalogo”.
- Progetta gli interventi di RP “delicati” o di manufatti singoli ad alto impatto.

Proprietari e cittadini

- Propongono al Comune gli interventi da includere nei PRP.
- Delegano il Comune a curare la progettazione degli interventi “delicati” e ne sostengono i costi .
- Realizzano gli interventi inclusi nei PRP.

Struttura e finalità della normativa proposta

La “normativa di autoregolazione” elaborata costituisce una delle azioni preliminari previste nel Piano di Gestione, e si articola in:

- A. Un pacchetto di norme – una sorta di linee-guida regionali - che definiscono gli obiettivi della pianificazione urbanistica a valenza paesaggistica, la correlazione tra le normative ai vari livelli (regionale, provinciale, comunale), i criteri con cui Province e Comuni debbono formare i piani di loro competenza (Artt. R/1, 2, 3, 4).
- B. Un insieme di norme comunali specificamente finalizzate a:
 1. Incrementare la redditività delle aree terrazzate correntemente utilizzate (Art. C/1).
 2. Favorire il recupero delle terrazze abbandonate, attraverso il miglioramento dell’accessibilità e la loro riconversione per nuove produzioni ecocompatibili e ad alto valore aggiunto (ad esempio, colture protette, arbusti da frasca ecc.) (Art. C/2).
 3. Utilizzare le aree di minore pregio paesaggistico (quelle “terrazzabili ma non terrazzate”) per limitati interventi di residenze secondarie sparse, da subordinare alla messa a coltura delle aree di pertinenza (Art. C/3).
 4. Stimolare la tutela attiva di determinati elementi del paesaggio (ad esempio, le cisterne) (Art. C/4).
 5. Promuovere la trasformazione delle case storiche (costruite prima del ’45) per ampliare l’offerta ricettiva extra-alberghiera (Art. C/5).
 6. Rendere meno dissonanti i nuovi edifici da realizzare in aree urbane o periurbane (Art. C/6).

Articolato

Applicando i criteri e con riferimento alle finalità sopra indicati l'articolato delle norme può essere così definito.

LINEE-GUIDA REGIONALI PER LA PIANIFICAZIONE A VALENZA PAESAGGISTICA

Art. R/1

(Attuazione della Convenzione Europea sul Paesaggio)

1. La Regione Campania promuove l'attuazione della Convenzione Europea sul Paesaggio attraverso:
 - L'emanazione di linee guida che definiscono criteri, metodi e procedure con cui le Province ed i Comuni dovranno disciplinare nei piani urbanistici le trasformazioni del territorio aventi valenza paesaggistica.
 - L'attuazione di una politica di supporto alle Province ed ai Comuni affinché questi possano orientare l'azione di tutti gli attori che concorrono alla trasformazione del territorio verso la tutela del paesaggio consolidato, il recupero di quello degradato, la produzione di nuovi paesaggi urbani ed extra-urbani di qualità elevata.

Art. R/2

(Definizioni)

1. Ai fini dell'applicazione delle linee guida per l'Attuazione della Convenzione Europea sul Paesaggio si assumono le seguenti definizioni:

UNITÀ DI PAESAGGIO (UP): la parte di territorio caratterizzata dall'insieme degli elementi naturali o antropici che, per ricorrenza nello spazio, persistenza nel tempo, interesse documentale od omogeneità d'uso la rendono a) differenziata dai territori analoghi e/o circostanti e b) riconosciuta/riconoscibile come tale dagli attori locali.

EDIFICATO DI VALORE AMBIENTALE (EA): i manufatti o l'insieme dei manufatti che per tipologia, tecnologia, morfologia o specificità d'uso caratterizzano una Unità di Paesaggio o che, comunque, siano stati costruiti prima del 01.01.1955.

EDIFICATO MONUMENTALE (EM): i manufatti o l'insieme di manufatti che si distinguono per pregio degli elementi architettonici, presenza di decorazioni di elevato valore artistico, singolarità o importanza storica dell'origine o dell'uso, ricchezza dei materiali.

MANUFATTI SINGOLARI (MS): i manufatti o l'insieme di manufatti che rispondono ad esigenze specifiche della comunità - storicamente consolidate o sopravvenute, che riflettono bisogni materiali o di affermazione identitaria - che richiedono tipologie e tecniche costruttive diverse da quelle necessarie ai manufatti destinati all'abitazione o alla produzione di beni.

Art. R/3

(Criteri per la tutela del paesaggio nei Piani Territoriali Provinciali)

1. Nella formazione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale la Provincia:
 - In applicazione dei criteri di cui all'Art. R/2 identifica le UP ricadenti interamente nel territorio provinciale.

- Chiede alla Regione di convocare una Conferenza dei Servizi per definire e disciplinare unitariamente le UP che si sviluppano a cavallo del confine con una o più delle Province vicine.
- Definisce le destinazioni d'uso delle aree e dei manufatti compatibili con le UP e con i distretti urbanistici.
- Definisce i criteri con cui i Comuni debbono analizzare le condizioni del paesaggio e definire la relativa normativa prestazionale da adottare, con riferimento a:
 - ambiti di “paesaggio in uso appropriato”, nei quali sono consentiti gli interventi che rendano ancora oggi conveniente per il proprietario l'uso storicamente consolidato e/o che ha generato il paesaggio;
 - ambiti di “paesaggio degradato”, nei quali sono favoriti gli interventi che eliminino le cause economiche-strutturali all'origine del degrado e/o che rendano conveniente per il proprietario il ripristino del paesaggio;
 - ambiti di “nuovo paesaggio”, nei quali sono favoriti gli interventi che siano, contemporaneamente, convenienti in rapporto alle nuove domande d'uso del territorio e morfologicamente compatibili con gli elementi caratteristici dell'UP in cui ricadono.
- Identifica la funzione e la localizzazione di massima dei manufatti singolari (MS) di interesse sovracomunale ed aventi potenziale valenza paesaggistica, i criteri con cui vanno verificati l'ubicazione definitiva e l'impatto sul paesaggio nonché le regole morfologico-paesaggistiche che dovranno presiedere alla progettazione esecutiva.

Art. R/4

(Criteri per la tutela del paesaggio nei Piani Urbanistici Comunali)

1. Nella formazione dei Piani Urbanistici Comunali (PUC) i Comuni:

- Definiscono le destinazioni d'uso del territorio comunale, con riferimento alle UP e alle previsioni del PTCP.
- Analizzano le condizioni del paesaggio nelle varie UP ricadenti nel territorio comunale sulla base dei criteri definiti nel PTCP.
- Definiscono gli interventi ammissibili in ciascuna UP in rapporto alle condizioni del paesaggio e alla destinazione d'uso urbanistica.
- Individuano gli ambiti di “nuovo paesaggio” presenti nel territorio comunale, identificati sulla base dei criteri definiti nel PTCP e degli obiettivi di sviluppo locale perseguiti dal PUC.
- D'intesa e con la collaborazione della Soprintendenza BAP producono il catalogo tipologico e morfologico degli edifici residenziali e produttivi che caratterizzano le varie UP e lo allegano al PUC.
- Definiscono nel PUC le caratteristiche dei manufatti e delle aree che, a richiesta dei proprietari o sulla base di analisi svolte a corredo del PUC, possono essere inclusi nei PRP.
- Esplicitano i criteri con cui verranno valutate le richieste dei proprietari e quelli con cui verranno definite le aree e/o i manufatti oggetto di intervento prioritario.
- Definiscono procedure semplificate per l'esame e l'approvazione degli interventi di trasformazione del territorio e dei manufatti che adottano le soluzioni “a catalogo”.
- Identificano tra gli interventi inclusi nel PRP quelli che, per la qualità o l'entità dei manufatti, la difficoltà dell'intervento o il pregio del contesto nel quale si inseriscono, vanno considerati “delicati” e che, pertanto, richiedono una progettazione affidata ad istituzioni particolarmente qualificate.
- Stipulano con la Soprintendenza BAP convenzioni-quadro per la progettazione degli interventi “delicati” e per la semplificazione delle procedure di esame dei progetti che adottano le soluzioni a catalogo.

- Definiscono le norme e gli incentivi che, oltre a generare vantaggi immediati e diretti dei proprietari nel conservare i manufatti e/o gli elementi caratteristici della cultura e della storia locale, li inducano ad operare preferibilmente le trasformazioni che generano vantaggi supplementari per la comunità.

Art. R/5

(Criteri per la trasformazione delle aree incluse negli ambiti di “nuovo paesaggio”)

1. Nelle aree che il PTCP classifica come “terrazzabili ma non terrazzate” è consentita la realizzazione di volumi destinati a residenza, servizi o distribuzione di merci al dettaglio. Il numero delle unità immobiliari realizzabili viene definito dal PTCP per l’insieme delle aree, sulla base degli obiettivi di equilibrio comprensoriale perseguiti dal piano, eventualmente suddivise in comparti di attuazione perimetrati con riferimento alle UP, ai confini amministrativi comunali e alle infrastrutture presenti o previste dal PTCP.
2. La loro ubicazione nel comparto è definita dal Comune mediante un PRP, che viene formato sulla base di:
 - a. le richieste avanzate dai proprietari;
 - b. una progettazione di dettaglio effettuata a cura del Comune;
 - c. la ripartizione del plus-valore che ne deriva su tutte le proprietà interessate, indipendentemente dalla loro concreta utilizzazione e dell’ubicazione dei nuovi volumi realizzabili.
3. Negli ambiti di “nuovo paesaggio” il PRP viene formato ed attuato con la seguente procedura:
 - a. il Comune pubblica un bando che invita tutti i proprietari delle aree che il PUC classifica “terrazzabili ma non terrazzate”, a manifestare il loro interesse perché le stesse vengano incluse nel PRP;
 - b. nei termini fissati dal bando i proprietari che hanno manifestato interesse delegano il Comune ad effettuare la progettazione dell’intervento e sottoscrivono una promessa di vendita al Comune - o a persona da questi indicata - di tutti o parte dei diritti edificatori corrispondenti all’estensione dell’area di proprietà, ad un prezzo unitario calcolato come differenza tra il valore agricolo originario e quello di mercato conferito dal PRP all’insieme delle aree investite, depurato dei costi sopportati dal Comune (progettazione, opere di infrastrutturazione, eventuali interventi di valorizzazione paesaggistica);
 - c. ad avvenuta operatività del PRP i proprietari delle aree ove sono ubicati gli interventi previsti - o i loro aventi causa - presentano richiesta di attuarli e si sostituiscono al Comune nell’acquisto dei diritti edificatori promessi dai proprietari delle altre aree del comparto. Nel caso in cui si richieda di attuare solo una parte degli interventi definiti dal PRP, i diritti vengono acquistati in misura proporzionale alla quota di edificazione ricadente nella propria area.

NORME COMUNALI

Art. C/1

(Miglioramento della redditività delle coltivazioni a terrazza)

1. Al fine di migliorare la redditività delle aree coltivate a terrazza e non direttamente accessibili da strada di larghezza pari o superiore a m. 2,50 è consentito installare linee per carrelli di trasporto-cose su binario fisso (cremagliere), sulla base di un progetto che investa tutti i fondi interposti tra l’area da servire e la più vicina strada carrozzabile.
2. In alternativa potrà esser realizzata una strada di accesso che abbia le caratteristiche di cui al comma 1 dell’Art. C/2.

Art. C/2

(Recupero delle aree terrazzate che versano in condizioni di degrado)

1. Nelle aree già terrazzate e non più coltivate o che, comunque, si presentano in condizioni di manutenzione inferiori a quelle delle terrazze regolarmente coltivate, possono realizzarsi strade vicinali o consortili che abbiano le caratteristiche specificate all'Art. C/7.
2. Gli interventi di riparazione dei muri vanno realizzati con la stessa tecnologia e materiali analoghi a quelli preesistenti.
3. I muri di nuova costruzione eventualmente necessari a sostegno delle terrazze dovranno essere realizzati rispettando le norme di cui all'Art. C/7.
4. Nelle aree di cui al comma 1 possono essere altresì installate serre fredde, a condizione che queste siano conformi ad una delle soluzioni specifiche proposte nel "Catalogo degli interventi compatibili" allegato al PUC.
5. Gli edifici esistenti nel fondo possono essere integralmente destinati ad abitazione o ad attività terziarie e possono essere ampliati nella misura e con le modalità di cui all'Art. C/5, anche se non vengono destinati ad attività ricettiva.
6. Qualora nel fondo esistano cisterne o peschiere le stesse vanno recuperate con le modalità di cui all'Art. C/4. Il volume aggiuntivo di cui al comma 1 del citato articolo si somma a quello di cui al comma precedente del presente articolo.
7. Le condizioni di degrado vanno attestate e asseverate con giuramento da un agronomo abilitato all'esercizio della professione.

Art. C/3

(Utilizzo delle aree non terrazzate)

1. Nelle aree che il PUC ha classificato come "non terrazzate ma terrazzabili" è consentita la realizzazione di volumi destinati alla residenza, alla produzione di beni e servizi nonché alla distribuzione di merci, nella misura prevista dal PTCP ed in conformità delle prescrizioni tipologiche e morfologiche del PRP.
2. Le nuove strade e le modifiche del suolo eventualmente necessari dovranno essere realizzate con le modalità di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'Art. C/2, salvo che sia diversamente previsto dal PRP.
3. In tali aree possono essere altresì installate serre fredde, a condizione che queste siano conformi ad una delle soluzioni specifiche proposte nel "Catalogo degli interventi compatibili" allegato al PUC.
4. L'utilizzazione delle aree avviene con la procedura di cui all'Art. R/5.

Art. C/4

(Tutela di cisterne e peschiere)

1. Per assicurare la conservazione ed il riuso appropriato delle cisterne e delle "peschiere" esistenti alla data di formazione del PUC, nelle particelle catastali in cui esse ricadono è consentito realizzare nuovi volumi a destinazione residenziale in misura pari ad 2,5 volte il volume utile netto della cisterna o della "peschiera", a condizione che:
 - a. la cisterna o la "peschiera" sia restaurata e resa idonea a soddisfare l'intero fabbisogno idrico annuo dell'abitazione per i consumi non alimentari;
 - b. il nuovo volume residenziale sia realizzato in conformità degli schemi tipologici e morfologici ammessi nella UP, disti dalla cisterna non meno di 1,5 volte l'altezza del/dei fronte/i da essa visibile/i, non ne riduca la preesistente visibilità dalle strade prossime al fondo;

- c. l'unità residenziale sia dotata di impianti idrici separati per gli usi alimentari e non alimentari.
2. Il volume residenziale può essere realizzato anche su una particella contigua con diversa identificazione catastale, purché intestata allo stesso proprietario e a condizione che la cisterna/peschiera sia asservita all'unità residenziale con vincolo pertinenziale e che l'insieme non sia alienabile per un periodo di cinque anni.
3. L'avvenuto restauro della cisterna ed il suo collegamento stabile e funzionante alla rete idrica non alimentare dell'abitazione costituiscono elementi essenziali e propedeutici per il rilascio del Permesso di Costruire e vanno attestati con dichiarazione giurata del Direttore dei Lavori contestualmente alla richiesta del Certificato di Agibilità di cui all'Art. 24 del DPR 06.06.01 n. 380.

Art. C/5

(Incentivi alla realizzazione di volumi destinati alla ricettività extra-alberghiera)

1. Al fine di incrementare l'entità e la qualità della ricettività extra-alberghiera è consentito ampliare gli edifici di valore ambientale, nella misura di un vano e di un bagno, a condizione che:
 - l'ampliamento adotti integralmente (dimensioni, tecnologia, morfologia e dettagli costruttivi) una delle soluzioni proposte dal "Catalogo degli interventi compatibili" allegato al PUC;
 - la parte in ampliamento risponda ai requisiti di cui all'allegato A) della Legge RC 24.11.2001 n. 17;
 - il proprietario presenti l'istanza e la documentazione di cui all'Art. 9 della citata legge RC 24.11.2001 n. 17 entro 60 giorni dal rilascio del Certificato di Agibilità.
2. Alla richiesta del Permesso di Costruire vanno allegati:
 - una perizia geologico-tecnica che attesti che nell'area di pertinenza dell'immobile è disponibile l'intero fabbisogno di pietrame necessario alla realizzazione dell'intervento;
 - la simulazione fotografica dell'impatto dell'intervento sull'insieme edificato, ripreso da almeno quattro punti di vista diversi.
3. L'adempimento di cui al punto 2 è condizione essenziale per il rilascio e la validità del Permesso di Costruire.

Art. C/6

(Qualità formali dei nuovi edifici in aree urbane o periurbane)

1. Gli edifici di nuova costruzione che vengono realizzati in aree in rapporto visuale con edifici o nuclei di edifici storici dovranno essere realizzati con caratteri morfologici compatibili con il contesto edificato e paesaggistico in cui si collocano. A tal fine si assume che, con riferimento alle aree e/o all'edificato di valore ambientale distanti meno di m. 300 dai confini del lotto, la compatibilità è assicurata quando:
 - il terreno di posa viene sistemato con terrazzamenti sostenuti da muri realizzati in pietrame a secco, che abbiano altezza media pari a quella dei muri di sostegno circostanti $\pm 10\%$ ed altezza max e min che differiscano da quella media di non più del 10% ;
 - l'altezza delle fronti è non superiore a quella massima e non inferiore a quella minima esistenti nell'intorno di riferimento;
 - la lunghezza dei cornicioni è non superiore a quella massima e non inferiore a quella minima esistenti nell'intorno di riferimento;
 - ciascun tratto di cornicione è sfalsato da quello vicino di non meno di m 0,60;
 - le dimensioni delle bucaure sono comprese tra quelle minime e quelle massime di ciascuna categoria (finestre, balconi, portoni, accesso a locali terranei di deposito) rilevati nell'intorno di riferimento;

- la superficie complessiva delle bucatore esistenti in ciascuna fronte non è superiore a quella media rilevata negli edifici di valore ambientale esistenti nell'intorno di riferimento
2. Le caratteristiche morfologiche degli edifici di valore ambientale esistenti nell'intorno di riferimento vanno rilevate e documentate dal progettista, che le assevera con giuramento.

Art. C/7

(Qualità formali e tecnologiche delle opere di trasformazione del territorio)

1. Tutte le opere di trasformazione del territorio finalizzate a permetterne l'accessibilità e/o la coltivazione vanno realizzate con tecnologie e parametri geometrici e morfologici compatibili con il contesto.
2. Le nuove strade si ritengono compatibili quando sono realizzate con:
 - sezione trasversale non superiore a m.3,00, incluso banchine;
 - slarghi per l'incrocio dei veicoli, di larghezza non superiore a m. 5,00, incluso banchine, lunghezza non superiore a m. 15,00, distanziati tra loro di non meno di m 300;
 - muri di sostegno realizzati con pietrame a secco, di altezza non superiore a m 1,50.
3. Gli interventi di riparazione dei muri vanno realizzati con la stessa tecnologia di quelli preesistenti e con materiali analoghi.
4. I muri di nuova costruzione eventualmente necessari a sostegno delle terrazze si ritengono compatibili quando sono realizzate con:
 - struttura in pietrame a secco;
 - altezza media non superiore a m. 2,50;
 - variazione di altezza non superiore a $\pm 10\%$ dell'altezza media;
 - tecnica costruttiva e geometria conformi alle soluzioni proposte nello specifico "Manuale di riparazione dei muri a secco della Costiera Amalfitana" (Manuale).
5. L'adozione delle soluzioni previste nel Manuale comporta la procedura speditiva per l'esame delle richieste di tipo abilitativo.
6. L'effettiva realizzazione dell'intervento con le caratteristiche previste al comma 4 del presente articolo vanno asseverate con giuramento dal Direttore dei Lavori.
7. L'asseverazione di cui al comma 6 è propedeutica al rilascio di qualunque certificazione relativa alle opere realizzate.