

**INU Lazio**  
**CONFAGRICOLTURA - COLDIRETTI - CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI**

**Regione Lazio, Università di Roma TRE**

Roma, Facoltà di Architettura, Università Roma Tre,  
via Madonna dei Monti, Sala Urbano VIII, 29 settembre 2008, ore 15,00

**AGRICOLTURA E GOVERNO DEL TERRITORIO...  
TRENT'ANNI DOPO**

**PTPR E NPRG: CONFUSIONE NORMATIVA O PIANIFICAZIONE INTEGRATA?**

*Alessandra Cazzola*

***Il Ptp e gli ambiti di paesaggio agrario***

Il nuovo Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) è stato adottato dalla Giunta Regionale tra luglio e dicembre 2007, ai sensi della legge regionale sul paesaggio n. 24/98.

Esso mira a ridefinire la sfera di competenza della pianificazione paesaggistica, così come viene espressamente richiesto dalla normativa nazionale in materia<sup>1</sup>. Di fatto il nuovo piano paesistico regionale assume le funzioni di un piano quadro settoriale con valenza territoriale, con annesse “*finalità di salvaguardia dei valori culturali, del paesaggio e del patrimonio naturale quale sistema identitario della Regione Lazio intesa sia come comunità che come territorio*”<sup>2</sup>. A differenza dei Ptp vigenti, l’efficacia e l’interesse del nuovo piano vengono dunque estesi all’intero territorio regionale<sup>3</sup> in primo luogo perchè il sistema dei beni culturali e naturali non è tutto compreso negli ambiti già sottoposti a vincolo paesistico.

Le norme del Ptp si articolano fondamentalmente in due parti:

- l’individuazione dei beni paesaggistici, ovvero dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico;

---

<sup>1</sup> Sono numerose le iniziative e le disposizioni intervenute dopo la cosiddetta legge Galasso (secondo la quale erano stati realizzati i precedenti Piani paesistici) e in particolare:

- 1ª Conferenza Nazionale per il Paesaggio, promossa dal Ministero per i Beni e le attività Culturali (ottobre 1999);
- Testo Unico in materia di Beni Culturali e Ambientali (D.Lg. n. 490 del 29 ottobre 1999);
- Accordo Stato - Regioni sull’esercizio dei poteri in materia di paesaggio (aprile 2001);
- Convenzione Europea del Paesaggio (sottoscritta nell’ottobre 2000 e ratificata con L. n. 14 del 9.1.2006);
- Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (febbraio 2004, modificato a marzo 2006).

<sup>2</sup> Regione Lazio - Assessorato Urbanistica - Direzione Regionale Territorio e Urbanistica, **Piano Territoriale Paesistico Regionale**, *Relazione Generale*, p.3.

<sup>3</sup> “Il Piano territoriale paesistico regionale quindi interessa l’intero ambito della Regione Lazio ed è un piano urbanistico-territoriale avente finalità di salvaguardia dei valori paesistici e ambientali [...]. Il Ptp si configura pertanto anche quale strumento di pianificazione territoriale di settore [...] in tal senso costituisce integrazione, completamento e aggiornamento del Piano territoriale generale regionale (Ptpg) [...]”, Regione Lazio, **Piano Territoriale Paesistico Regionale**, *Relazione Generale*, cit.

- la classificazione del territorio per sistemi di paesaggio, la cui disciplina assume valenza prescrittiva solo per le aree e i beni vincolati ai sensi di legge (o tipizzati dallo stesso Ptp); nelle restanti porzioni di territorio, invece, ha valore di indirizzo e raccomandazione per gli usi consentiti.

In una prima fase del piano, di tipo ricognitivo e conoscitivo, è stata portata avanti un'analisi puntuale e dettagliata dei territori sottoposti a vincolo paesaggistico ed è stato elaborato un quadro conoscitivo generale dell'intero territorio da assoggettare al piano stesso. Nella seconda fase, più propriamente di pianificazione, sono stati definiti e individuati gli ambiti di tutela e i cosiddetti "**paesaggi**", attribuendo a ciascuno usi compatibili e congrui con i beni paesaggistici da salvaguardare.

La metodologia dichiarata che è stata utilizzata per la definizione ed individuazione di tali *paesaggi* ha operato attraverso il confronto tra le caratteristiche geografiche del Lazio (complesso dei sistemi strutturanti il territorio a carattere fisico e idrico) e le sue configurazioni paesaggistiche (sistemi a carattere naturalistico-ambientale e storico-antropico), riconoscendo due configurazioni fondamentali:

- il *paesaggio naturale*, che concerne i fattori biologici e fisiografici,
- il *paesaggio antropico*, che si riferisce ai fattori agroforestali e insediativi e può a sua volta suddividersi ulteriormente in *paesaggio agricolo*<sup>4</sup> e *paesaggio dell'insediamento umano*.

## **Il NPRG e l'Agro Romano**

Tra gli obiettivi dichiarati dal nuovo Piano Regolatore Generale vi sono quelli relativi alla difesa del territorio, alla salvaguardia e tutela dell'ambiente, alla valorizzazione dell'Agro come risorsa produttiva, ambientale e storica.

Le componenti del sistema ambientale individuate dal nuovo Prg sono:

- i *parchi istituiti* (l'insieme delle aree naturali protette nazionali e regionali),
- le *aree agricole* (che comprendono anche le proposte non ancora definite di nuovi parchi),
- le *aree fluviali* con le loro pertinenze;

tali componenti sono integrate dalle *destinazioni ambientali che riguardano il sistema insediativo* della Città storica (le "ville storiche", gli "spazi aperti") e della Città consolidata ("verde privato") e da quelle del sistema dei servizi, che riguardano tutte le "città" esistenti (il "verde pubblico", "il verde privato attrezzato") e le nuove trasformazioni (il "verde privato con valenza ecologica", il "verde pubblico di compensazione").

Quanto alla normativa delle zone agricole, questa riprende nella sostanza quella proposta dal Piano delle Certezze, unificando però le zone H1 e H2 in un'unica "*area agricola*"; viene inoltre previsto lo strumento del PAMA (Piano ambientale miglioramento agricolo), finalizzato a regolare l'edificazione residenziale collegata all'attività produttiva agricola.

---

<sup>4</sup> Nello specifico, il *sistema dei paesaggi naturali* (ex L.431/85 ovvero paesaggi caratterizzati da un elevato valore di naturalità e seminaturalità in relazione a specificità geologiche, geomorfologiche e vegetazionali) si suddivide in Paesaggio naturale (PN), Paesaggio naturale di continuità (PNC) e Paesaggio naturale agrario (PNA); mentre il *sistema dei paesaggi agricoli* (paesaggi caratterizzati dall'esercizio dell'attività agricola) è stato articolato in Paesaggio agrario di rilevante valore (PAR), Paesaggio agrario di valore (PAV), Paesaggio agrario di continuità (PAC).

Il sistema ambientale del nuovo piano viene definito come *Rete ecologica* - disciplinata da uno specifico elaborato prescrittivo - che tende a costituire una lettura gerarchizzata dell'insieme delle aree e degli elementi naturalistici che compongono il sistema ambientale e ad essere lo strumento prescrittivo attraverso il quale migliorare la gestione ambientale del territorio comunale.

Il Prg è poi corredato – tra la serie di *elaborati gestionali* – dalla *Guida alla progettazione negli ambiti di paesaggio*, strumento che a ben vedere costituisce un piccolo segnale di come il nuovo piano voglia inserire il tema del paesaggio quale elemento di orientamento per la pianificazione comunale e per la regolamentazione delle trasformazioni diffuse, assumendo un ruolo sussidiario alla pianificazione paesistica sovra-ordinata e cercando di rappresentare una serie di riferimenti tecnici orientati alla gestione del territorio.

Nella *Guida* vengono individuati i diversi ambiti e le diverse tipologie costitutive del paesaggio dell'Agro romano e vengono fornite le indicazioni per riconoscere i caratteri paesistici del territorio, offrendo informazioni descrittive, grafiche e fotografiche che consentono di applicare con rigore i criteri di inserimento paesaggistico degli interventi in Agro romano consentiti dalle Norme Tecniche d'Applicazione.

### ***Integrazione o incomprensione?***

Da una lettura critica del nuovo Ptpr pare evidente che la modalità di classificazione delle aree ai fini della tutela utilizzata ha una forte caratterizzazione urbanistica (la classica zonizzazione) piuttosto che paesistica (il riconoscimento di ambiti di paesaggio).

Dagli elaborati A del Ptpr (*Sistemi ed Ambiti del Paesaggio*) si legge, infatti, un'articolazione spesso estremamente minuta degli ambiti di paesaggio (alla quale si lega una normativa molto dettagliata, con riferimenti addirittura a indici di edificabilità e livelli di trasformabilità) che poco si adatta – anche solo in termini di lettura – alla scala di riferimento (1:25.000) e al carattere “territoriale” dello strumento. Inoltre, a tale livello di dettaglio non fa riscontro un'altrettanto precisa verifica dello stato di fatto e dello stato di diritto delle diverse aree... e d'altronde non potrebbe essere diversamente, considerata la complessità e vastità del territorio interessato dallo strumento di tutela.

Il problema nasce dal fatto che, così come si legge sul sito stesso della Regione Lazio<sup>5</sup>, il Ptpr ha sviluppato le sue previsioni in riferimento al quadro conoscitivo del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio regionale, che la stessa Regione ha redatto sulla Carta Tecnica Regionale (rilievo 1989 - 1990), dando origine alla *Carta dell'uso del suolo*.

Tale carta tematica, che rappresenta una sorta di fotografia (neanche troppo corretta) dello stato attuale di utilizzo del territorio e si inquadra nell'ambito del *progetto CORINE Land Cover*<sup>6</sup>, si basa essenzialmente sull'analisi delle coperture omogenee, sufficientemente ampie, di un dato territorio e ne rappresenta le

---

<sup>5</sup> <http://www.regione.lazio.it/web2/contents/ptpr/>

<sup>6</sup> La lettura dell'intero territorio regionale è stata articolata al IV° livello di dettaglio, per un totale di 72 classi di uso del suolo, con una unità minima cartografata di un ettaro.

principali strutture caratteristiche e distinguibili (foresta, prato, superfici artificiali, ecc.).

Questo tipo di lettura del territorio poco si concilia con l'individuazione di "tipologie di paesaggio" che viene dichiarata come strutturante del nuovo Ptp e porta, di contro, a costruire un apparato pianificatorio fondato sulle percentuali di copertura del suolo di un uso, piuttosto che sul riconoscimento delle specificità paesaggistiche di singoli contesti lette in base alle relazioni che si instaurano tra componenti morfologiche fisiche, naturalistiche, antropiche insediative storiche o meno, osservate secondo una logica di struttura.

Proprio in relazione a quest'ambiguità di doppia lettura urbanistico e/o paesistica, il Comune di Roma – nella Relazione istruttoria relativa alle osservazioni al Ptp presentata nel luglio 2008 – propone, per quanto riguarda le norme tecniche, di salvaguardare la disciplina urbanistica delle aree agricole presente nel nuovo Prg (in particolare per ciò che riguarda indici e lotto minimo, per i quali c'è una forte disparità tra i due strumenti pianificatori), utilizzando la disciplina di tutela del Ptp come integrazione di quella comunale.

L'Amministrazione Comunale prospetta quindi l'ipotesi di adeguare la classificazione per ambiti di paesaggio propria del piano paesistico a quella stabilita dal piano regolatore per componenti urbanistiche, secondo una corrispondenza così proposta:

	<b>Ambiti di paesaggio dal Ptp</b>	<b>Componenti del nuovo Prg di Roma</b>
Sistema del paesaggio naturale	Paesaggio naturale	Reticolo idrografico principale, in componente A della Rete ecologica Aree boscate o cespugliate in componente A della rete ecologica
	Paesaggio naturale agrario	Aree naturali protette
	Paesaggio naturale di continuità	Reticolo idrografico principale, in componenti B e C della Rete ecologica Reticolo idrografico secondario Aree boscate in componenti B e C della rete ecologica
Sistema del paesaggio agrario	Paesaggio agrario di rilevante valore	Parchi agricoli
	Paesaggio agrario di valore	Agro romano (parte) in componente A della Rete ecologica
	Paesaggio agrario di continuità	Agro romano (parte residua)

Il segnale positivo che, così come segnalato in precedenza<sup>7</sup>, si può in parte riscontrare dalla lettura delle recenti esperienze pianificatorie in atto nell'area romana, è rappresentato proprio dall'integrazione nel P.R.G. di uno strumento come la *Guida alla progettazione negli ambiti di paesaggio*, che – seppur nei limiti che la Guida presenta – vuol disegnare una ragionevole proposta di soluzione all'inefficacia delle politiche di salvaguardia e valorizzazione paesaggistica, strette nell'annoso problema delle competenze, ossia:

- la gestione del territorio, propria delle amministrazioni comunali;
- la pianificazione paesistica e il potere "autorizzativo", ormai del tutto trasferito all'ente regionale;
- il potere di soprintendenza del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Sembra quindi opportuno – visto anche l'esistenza nella nostra regione di due strumenti pianificatori "giovani" e "contestuali" come quelli sin qui analizzati – che gli atti di pianificazione che competono a diversi settori e livelli dell'amministrazione pubblica diventino, ciascuno con le proprie specificità e possibilità, momenti e atti diversi di un unico processo, tendenzialmente integrato, di pianificazione paesaggistica e territoriale.

Tutto ciò diventa essenziale soprattutto nel panorama attuale<sup>8</sup> (istituzionale, ma anche geografico), dove sono sempre più evidenti l'esigenza di allargare le politiche (e con esse le relative pianificazioni, in tutte le loro sfaccettature e livelli) del paesaggio all'intero territorio; l'urgenza di trovare strumenti adatti per misurarsi con scenari economici, sociali e territoriali profondamente mutati nell'ultimo mezzo secolo; la necessità di trovare le giuste saldature tra misure di protezione e azioni positive di sviluppo durevole.

---

<sup>7</sup> sia in questo scritto che in altri miei contributi (uno tra tutti, *Dal paesaggio protetto al territorio agricolo. Quali indicazioni per la campagna romana?*, in Claudia Cassatella, Enrica Dall'Ara, Maristella Storti (a cura di), «L'opportunità dell'innovazione», Firenze University Press, Firenze 2007, pagg. 149-168).

<sup>8</sup> già gravato dalle incertezze e confusioni concernenti l'articolazione orizzontale e verticale delle responsabilità istituzionali, i rapporti pubblico-privato e il ruolo degli attori locali e degli altri soggetti interessati tanto dalla pianificazione territoriale, quanto da quella paesistico-ambientale.