



## CIRCOLO TERRITORIALE DI ROMA

Via Orte n. 12 – 00189 Roma  
Tel. 333 9797338 – Fax 06 33263014  
E-mail: [circolo.vas.roma@gmail.com](mailto:circolo.vas.roma@gmail.com)  
E-mail certificata: [vas.roma@pec.it](mailto:vas.roma@pec.it)

Prot. n. 3/2019

All'Assessore all'Urbanistica  
Massimiliano Valeriani

Al Presidente della X Commissione Urbanistica  
Marco Cacciatore

Ai membri della X Commissione Urbanistica

### Oggetto – Osservazioni alla proposta di indirizzi su cui impostare la modifica del PTPR

VAS è una associazione di protezione ambientale che il Ministero dell'Ambiente ha riconosciuto con decreto del 1994.

L'art. 9 della legge n. 241/1990 riconosce a sua volta anche VAS come portatrice di interessi diffusi e le dà il diritto di intervenire in tutti i procedimenti delle amministrazioni pubbliche.

Fra gli interessi diffusi da difendere ci sono anche gli interessi singoli delle "forze produttive", che sono quasi sempre di natura economica e che – ancorché riunite come una lobby nel proporre gli indirizzi di cui all'oggetto – non possono pretendere di prevaricare se non di scavalcare la tutela del territorio vincolato della Regione Lazio, che è disciplinato dalla normativa statale prima ancora che della legislazione regionale che la deve sempre recepire e da cui non può comunque derogare, a pena di impugnazione presso la Corte Costituzionale da parte del Governo, come già successo il 21 dicembre 2018 nei confronti della legge regionale n. 7 del 22 ottobre 2018.

Nel corso dell'incontro con i consiglieri regionali che si è tenuto nella sala Mechelli martedì 22 gennaio 2019 si sono sentite dire sul PTPR frasi come «*ingessa il territorio*», «*non fa lavorare le aziende e mette in crisi l'agricoltura*», che evidenziano tutta la paradossalità e l'estrema contraddizione di questa "scoperta" che viene fatta solo ora, dopo la bellezza di più di 30 anni di vigenza delle prescrizioni paesaggistiche.

È dal 1987 che sono stati infatti adottati quasi tutti i PTP, poi approvati nel 1998 con la legge regionale n. 24: hanno dettato prescrizioni che non sono state accusate di "ingessare" il territorio.

Dal 2007 è stato poi adottato il PTPR, che ha recepito tutti i PTP del Lazio e che è pur esso "cogente" al pari dei PTP da quella data, con la clausola che in caso di contrasto tra le rispettive norme prevale sempre la disposizione più restrittiva.

Per ammissione delle stesse "forze produttive" – «**il PTPR costituisce uno strumento di governo del territorio la cui normativa è sovraordinata e prevalente rispetto a quella di tutti gli altri strumenti di pianificazione**»: di qui la paradossalità e l'estrema

contraddizione di una critica che caso mai doveva essere portata trent'anni fa o nel 2007 e che appare conseguentemente del tutto strumentale e priva di fondamento.

Nel corso dell'incontro dello scorso martedì le "forze produttive" hanno illustrato una proposta di 6 "indirizzi su cui impostare la modifica del PTPR, ad ognuno dei quali si portano le seguenti osservazioni.

**1 – Efficacia del PTPR** - Si fa presente che tanto l'art. 3 quanto l'art. 61 delle Norme del PTPR, così come modificati d'intesa con il MIBACT, riguardano gli "Elaborati" del PTPR e il "Rapporto tra PTPR e gli altri strumenti di pianificazione territoriale, settoriale e urbanistica" e non fanno alcun riferimento espresso alla funzione di solo indirizzo della normativa riguardante le aree non vincolate.

L'art. 6 delle Norme del PTPR dispone invece testualmente: «**1. Nelle porzioni di territorio che non risultano interessate dai beni paesaggistici ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettere a), b), c) del Codice, il PTPR non ha efficacia prescrittiva e costituisce un contributo conoscitivo con valenza propositiva e di indirizzo per l'attività di pianificazione e programmazione della Regione, della Città metropolitana di Roma Capitale, delle Province, dei Comuni e delle loro forme associative, nonché degli altri soggetti interessati dal presente Piano.**»

Quand'anche si eliminasse la valenza di indirizzo rimarrebbe comunque la "valenza propositiva" che non è stato proposto parimenti di eliminare.

Si fa presente ad ogni modo che il PTPR deve recepire tutti i PTP approvati che danno alle rispettive norme valore di proposta e di indirizzo per tutte le aree non vincolate.

Si mette inoltre in evidenza che il 4° comma dell'art. 135 del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) dispone testualmente: «**4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: ....**

**c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;**

**d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.**»

Stupisce fortemente ad ogni modo che si pretenda di metter bocca anche sulle aree non soggette ad alcun vincolo paesistico e quindi senza nessun obbligo tassativo di rispetto della valenza propositiva e di indirizzo delle disposizioni stabilite al riguardo: un "indirizzo" del genere tradisce malamente la volontà di avere le mani totalmente libere sul consumo del territorio, senza dover giustificare il mancato rispetto di tutti i divieti "proposti" e non prescritti nelle Tabelle A, B e C di ogni ambito di paesaggio (relativi ad

esempio a discariche o a pale eoliche o a tralicci o ad edificazioni stravolgenti per quel particolare posto).

**2 – Aggiornamento cartografico** – Va fatto presente al riguardo che con legge regionale n. 2 del 13 febbraio 2018 è stata spostata al 14 febbraio 2019 la scadenza ultima entro cui approvare il PTPR (1° comma dell'art. 2).

Contestualmente, alla suddetta legge è stato aggiunto il 2° comma dell'art. 2 che dispone testualmente: «**2. Ai fini dell'adeguamento dell'attuale rappresentazione dello stato del territorio regionale, necessaria alla modifica del Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) e nelle more dell'approvazione del medesimo Piano, la Regione procede tramite le proprie strutture competenti previa intesa con il ministero competente in materia di beni e di attività culturali, all'aggiornamento della base cartografica del PTPR adottato, con riferimento alla Carta dell'uso del suolo di cui alla deliberazione della Giunta regionale 28 marzo 2000, n. 953 come aggiornata dal volo 2014 e pubblicata sul portale cartografico della Regione. L'aggiornamento della base cartografica del PTPR determina la modifica d'ufficio, da parte della direzione regionale competente, della serie delle Tavole A e B del medesimo PTPR.**»

Riguardo alla suddetta disposizione si fa preliminarmente la seguente considerazione in termini di metodo: il disallineamento del PTPR con l'assetto attuale del territorio ci sarà sempre, anche dopo l'aggiornamento delle cartografie sulla base dell'ultimo volo disponibile, perché anche successivamente continueranno pur sempre ad essere realizzate le trasformazioni del territorio, che potranno però e dovranno avvenire sempre e comunque nel rispetto di quanto consentono le norme del PTPR in generale su tutti gli ambiti di paesaggio ed in particolare tanto nel “paesaggio naturale” quanto nel “paesaggio agrario”.

Va ad ogni modo messo in evidenza che la modifica d'ufficio delle Tavole B, che raffigurano tutte le aree soggette a vario titolo a vincolo paesaggistico, può e deve riguardare solo i casi di abolizione o di modificazione dei perimetri dei vincoli.

Per quanto riguarda invece le modifiche d'ufficio delle Tavole A, che raffigurano tutti gli ambiti di paesaggio in cui è stato suddiviso l'intero territorio regionale, va messo in grande evidenza che la “**rappresentazione dello stato del territorio regionale**” fornita dalla Carta dell'Uso del suolo aggiornata al 2014 registra “a valle” tutte le trasformazioni del territorio che sono avvenute dopo il 2004 (anno della Carta Tecnica Regionale del PTPR) in modo “fotografico”, senza poter conoscere la genesi “a monte” di queste trasformazioni per verificarne la legittimità: in questo modo si rischia che, senza un controllo approfondito di ognuna delle trasformazioni del territorio subentrate dopo il 2004, vengano destinate a “paesaggio degli insediamenti in evoluzione”, quindi edificabili, aree urbanizzate in modo abusivo o comunque in violazione delle norme di disciplina degli ambiti di paesaggio.

Il suddetto comma 2 dell'art. 2 della legge regionale n. 2/2018 risulta essere stato impugnato da parte del Governo su richiesta del MIBACT, perché vi si potrebbe postulare un quasi automatico adeguamento della previsione del PTPR allo stato attuale della realtà territoriale, rendendo implicita anche e soprattutto la sanatoria postuma di trasformazioni in contrasto con i vincoli, che non è ammessa dal 4° comma dell'art. 146 del D.Lgs. 42/2004: ciò comporterebbe peraltro una trasformazione del PTPR che avverrebbe senza la partecipazione del MIBAC al procedimento, e quindi in contrasto con il principio della copianificazione tra Regione e MIBAC.

**3 – Gestione delle aree vincolate** – Si propone come “indirizzo” una gestione di tutela paesaggistica in coerenza con la legislazione regionale vigente ed in particolare con le leggi 24/98, 29/97, 13/2007, 14/2006, 17/2004 e 7/2017.

Si mette in evidenza che in base alla gerarchia delle fonti del diritto amministrativo e nel rispetto dell'art. 9 della Costituzione l'intera legislazione regionale deve sottostare sempre e comunque alla normativa statale, con priorità e “cogenza” per le leggi che riguardano il paesaggio e l'ambiente, come il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio o la legge quadro sulle aree naturali protette.

**Nel rispetto della stessa gerarchia va messo in risalto (come “obbligo” e non certo come “indirizzo”) che sono le leggi regionali sopra citate che debbono essere in coerenza con il PTPR e le sue Norme di tutela, da cui non possono derogare: difatti quasi tutte disciplinano al loro interno anche il caso delle aree vincolate.**

Anche a tale riguardo il 1° comma dell'art. 1 della legge regionale 2 del 13.2.2018 detta la seguente disposizione:

«1. Il comma 4 dell'articolo 9 della l.r. 24/1998 è sostituito dal seguente:

***“4. Fino all'approvazione del PTPR la disciplina di tutela dei beni paesaggistici di cui al presente articolo si attua mediante le previsioni contenute nei piani delle aree naturali protette qualora definitivamente approvati dal Consiglio regionale.”.***

Tale norma è in aperto contrasto con quanto stabilito dal 3° comma dell'art. 145 del D. Lgs. n. 42/2004, che dispone testualmente: ***«3. Le previsioni dei piani paesaggistici ... non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali.***

***Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».***

**Anche contro tale disposizione risulta essere stato presentato ricorso di incostituzionalità da parte del Governo sempre su richiesta del MIBACT.**

**4 – Coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale di settore** – Si premette anzitutto che il richiamato 2° comma dell'art. 145 del D.Lgs. n. 42/2004 stabilisce che «*i piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore*», per cui non c'è nessun "obbligo" a monte.

Come già detto precedentemente, le stesse "forze produttive" che hanno proposto questo "indirizzo" hanno riconosciuto in passato che la normativa del PTPR «è sovraordinata e prevalente rispetto a quella di tutti gli altri strumenti di pianificazione».

Ciò nonostante viene ora del tutto ignorato (non si sa se deliberatamente) quanto dispone il successivo 3° comma dello stesso art. 145 del D.Lgs. n. 42 del 22 febbraio 2004, con cui è stato emanato il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio": si tratta di una disposizione che non può di certo essere scavalcata.

**Pensare di "coordinare il PTPR con il contesto territoriale ed economico attuale", facendo prevalere l'economia sulla tutela del territorio, significa violare l'art. 9 della Costituzione che obbliga lo Stato Italiano alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione.**

**5 – Conformità al DPR 380/2001** – La proposta di "indirizzo" ignora (non si sa quanto deliberatamente) che per ogni ambito di paesaggio le rispettive norme sono corredate delle tabelle B relative alla disciplina di tutte le possibili azioni/trasformazioni, che fanno un continuo riferimento ad articoli e commi specifici del D.P.R. n. 380/2001, dimostrando implicitamente la piena conformità del PTPR con il Testo Unico in materia di edilizia in ambito di definizione di tutti i tipi dei possibili interventi edilizi più o meno consentiti.

**6 – Piani attuativi e piani regolatori** – La proposta di questo "indirizzo" scaturisce dalla convinzione che il PTPR prevede una norma transitoria ritenuta del tutto illogica e gravemente dannosa, perché secondo la sua formulazione le previsioni dei piani attuativi approvati dopo l'entrata in vigore della legge regionale 24/1998 possono essere fatte salve solo a seguito di una delibera ricognitiva del Consiglio comunale che attesti la compatibilità del piano o ai PTP o al PTPR adottato: per i piani adottati, invece, alla data di pubblicazione dell'approvazione del PTPR, la norma prevede la necessità per la loro approvazione di una verifica di conformità da parte del Ministero.

Si propone pertanto come "indirizzo" di far salvi, senza ulteriori procedure di verifica, tutti i piani attuativi, i piani di valore urbanistico e i piani regolatori, in essere, approvati.

Si mette in grande evidenza che la «norma transitoria del tutto illogica e gravemente dannosa» è quella dettata dall'art. 62 delle Norme del PTPR che riguarda le «Norme transitorie di raccordo tra piano paesistico e strumenti urbanistici comunali generali e attuativi» e che non fa che recepire doverosamente il comma 3 dell'art. 145 del D.Lgs. n.



**V.A.S.**

Associazione  
Verdi Ambiente e Società  
ONLUS

## **CIRCOLO TERRITORIALE DI ROMA**

Via Orte n. 12 – 00189 Roma  
Tel. 333 9797338 – Fax 06 33263014  
E-mail: [circolo.vas.roma@gmail.com](mailto:circolo.vas.roma@gmail.com)  
E-mail certificata: [vas.roma@pec.it](mailto:vas.roma@pec.it)

42/2004 che evidentemente si ignora o che non si vuole deliberatamente rispettare, benché sia espressamente richiamato nel titolo dell'articolo.

Va ad ogni modo rilevato che l'articolo in questione tratta anche di *"strumenti urbanistici attuativi"* e non esattamente di piani attuativi già approvati di cui si vorrebbe sancire l'intangibilità in qualunque caso.

In un caso come nell'altro non è una questione di snellimento delle procedure, come si vorrebbe far capire per evitarne l'appesantimento, perché - se lo strumento urbanistico attuativo o il "piano" in sua attuazione sono stati approvati in zona vincolata dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 24/1998 senza né Studio di Inserimento Paesistico (SIP, prescritto dall'art. 28 della legge regionale n. 24/1998) né autorizzazione paesaggistica (o "parere paesaggistico" di cui al comma 4 dell'art. 54 delle Norme del PTPR) – allora occorre obbligatoriamente una "messa in regola" attraverso la ricognizione dello stato giuridico approvata con deliberazione del Consiglio del Comune competente.

La proposta di "indirizzo" sembra finalizzata a legittimare comunque la intangibilità anche di eventuali piani attuativi già approvati, ma viziati di legittimità proprio sotto l'aspetto paesistico.

Anche riguardo ai piani attuativi adottati dopo la entrata in vigore del PTPR non si prende in considerazione l'eventualità che anche gli strumenti urbanistici generali approvati successivamente all'adozione del PTPR possano essere privi - nelle aree soggette a vincolo paesistico - o dello Studio di Inserimento Paesistico (SIP) o della autorizzazione paesaggistica (o "parere paesaggistico" di cui al comma 4 dell'art. 54 delle Norme del PTPR).

Nel corso dell'incontro che si è svolto lo scorso martedì nella sala Mechelli sono intervenuti 5 consiglieri regionali, che si sono pronunciati quasi tutti a favore della proposta di "indirizzi" di cui all'oggetto, facendo anche una serie di valutazioni riguardo ad alcune questioni su cui si ritiene opportuno fare le seguenti ulteriori osservazioni.

**Il PTPR è un atto di copianificazione tra Regione e MIBAC** – Il 1° comma dell'art. 135 del D.Lgs. n. 42/2004 dispone che *«l'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici ..., nelle forme previste dal medesimo articolo 143.»*

Come precisa il 4° comma dell'art. 1 delle Norme del PTPR, così come modificato d'intesa con il MIBACT, *«il PTPR redatto in copianificazione ai sensi dell'articolo 143 del Codice, sulla base dell'«Accordo di collaborazione istituzionale» con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, sottoscritto dalle Parti il 9 febbraio 1999, è stato verificato e integrato sulla base del "Protocollo d'intesa tra Regione Lazio e Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo per la tutela e la valorizzazione del paesaggio laziale", sottoscritto l'11 dicembre 2013.»*

Il suddetto Protocollo d'intesa deve essere stato stipulato ai sensi del 3° comma dell'art. 156 del D.Lgs. n. 42/2004 proprio **«per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici.»**

**Diversa interpretazione sulle modalità di approvazione del PTPR** – Il 22 gennaio scorso è stato detto al riguardo che secondo l'Avvocatura Regionale il MIBAC interviene prima della approvazione definitiva, in sede di controdeduzioni a tutte le osservazioni presentate al PTPR, mentre secondo il Consiglio Regionale spetta al MIBAC l'approvazione definitiva del PTPR che potrebbe modificare quello approvato dal Consiglio Regionale.

A tal ultimo riguardo il 22 gennaio scorso un consigliere si è interrogato su cosa succede se il Consiglio Regionale non approva le *“controdeduzioni del MIBAC”*.

Va fatto presente anzitutto che le controdeduzioni a tutte le osservazioni presentate al PTPR sono state fatte congiuntamente assieme alla Regione, per cui una bocciatura di alcune di esse suonerebbe come un rilievo alla Giunta che ha congedato in tal modo il PTPR.

In caso ad ogni modo di bocciatura o di modifica di una o più *“controdeduzioni del MIBAC”*, spetta sempre a questo Ministero l'ultima parola in sede di ratifica del PTPR così come approvato dal Consiglio Regionale o di sua definitiva approvazione con modifiche ed integrazioni.

**Aree non vincolate “da lasciare in pace” (comprese le aree degradate)** – Su questo particolare aspetto, fatto presente sempre lo scorso 22 gennaio, con frasi come *«si può lasciare in pace il resto del territorio»* o più in particolare *«aree degradate da lasciare in pace»* c'è da mettere in evidenza quanto dispone il 1° comma dell'art. 135 del D.Lgs. n. 42/2002: **«Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono.**

**A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: “piani paesaggistici”.**

Con specifico riguardo alle aree degradate c'è da far presente che ai sensi del 1° comma dell'art. 143 del D.Lgs. n. 42/2004 **«l'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela».**

**Patto di Consiglio** - Sempre lo scorso 22 gennaio è stata avanzata l'opportunità di addivenire ad un *“Patto di Consiglio”* per semplificare, se non addirittura per accelerare, il procedimento di approvazione del PTPR in modo il più largamente condiviso.

Al riguardo c'è da osservare che si tratta di una ipotesi percorribile, ma sempre e soltanto se il *“Patto di Consiglio”* si orienta verso *“indirizzi”* che siano rispettosi della



**V.A.S.**  
Associazione  
Verdi Ambiente e Società  
ONLUS

## **CIRCOLO TERRITORIALE DI ROMA**

Via Orte n. 12 – 00189 Roma  
Tel. 333 9797338 – Fax 06 33263014  
E-mail: [circolo.vas.roma@gmail.com](mailto:circolo.vas.roma@gmail.com)  
E-mail certificata: [vas.roma@pec.it](mailto:vas.roma@pec.it)

normativa statale e regionale sovraordinata, senza tentare di scavalcarla o di eluderla, esponendosi in tal caso alla sicura bocciatura del MIBAC.

Anche in funzione di un eventuale “Patto di Consiglio” si invita le SS.LL. in indirizzo a tenere nel dovuto conto la “*valutazione*” delle presenti osservazioni, così come prescrive la lettera b) del 1° comma dell’art. 10 della legge n. 241/1990.

Distinti saluti.

Roma, 25 gennaio 2019