

La Rete Ecologica e proposte di una strategia per il sistema ambientale dell'area romana.

Daniel Modigliani e Romina D'Ascanio
con il contributo di Elena Andreoni

Roma, 17/01/2022

La Rete Ecologica del PRG è un elaborato grafico prescrittivo, come le norme tecniche che la interessano, redatto in scala 1:10.000.

La rete ecologica, individuata e normata nel PRG di Roma è stata la prima in Italia approvata contestualmente al nuovo strumento urbanistico generale.

Le componenti del sistema ambientale e agricolo del territorio comunale sono regolate dagli articoli dal n.68 al n.71 delle NTA del PRG. Del sistema ambientale è parte sostanziale la rete ecologica.

Il sistema paesaggistico è invece rappresentato negli "ambiti di paesaggio" come individuati nell'elaborato G6. I progetti di intervento dovranno conformarsi ai criteri ed alle regole stabiliti nell'elaborato G7 "Guida per la progettazione degli ambiti di paesaggio".

La rete ecologica, (Art.72 delle N.T.A.), rappresenta l'insieme dei principali ecosistemi e delle relative connessioni. Ad essa si piegano tutte le componenti di piano subendo le specifiche limitazioni di volta in volta necessarie.

I contenuti della rete ecologica, discussi più volte in consiglio comunale, sono stati prima considerati una sorta di "intrusione" nel campo proprio dell'urbanistica tradizionale, poi totalmente condivisi. I temi degli interventi per il miglioramento dell'ambiente hanno determinato e pervaso le scelte delle destinazioni dei suoli. Hanno consentito alla rete ecologica romana di aggiungere e specificare gli ambiti territoriali da tutelare insieme a quelli che hanno bisogno di interventi di rinaturalizzazione. La prosecuzione del lavoro per articolare nello spazio e nel tempo gli interventi di recupero e di miglioramento ambientale dovrà procedere ricostituendo e rinnovando il gruppo interdisciplinare che ha prodotto la attuale rete ecologica: esperti di acque e di suolo, esperti di biologia vegetale, zoologi.

La struttura della rete ecologica è articolata in tre componenti: primaria "A" che comprende gli ecosistemi a più forte naturalità, le aree naturali protette ed i parchi agricoli, il reticolo idrografico di superficie, le aree con significative presenze di biodiversità, le aree agricole di maggior valore ambientale e paesaggistico, se connesse alle aree precedenti; componente secondaria "B" con le aree di medio livello di naturalità ed alto livello di integrazione con le componenti primarie, le aree dei sistemi insediativi e dei servizi con valori naturalistici da ripristinare, o necessarie per assicurare la continuità della rete; componente di completamento "C" che individua gli elementi di connessione tra le componenti all'interno del sistema insediativo e dei servizi.

Il reticolo idrografico superficiale, trattato nell'art.71 delle NTA è rappresentato in tutti gli elaborati grafici della rete ecologica. Ivi sono indicate le regole di protezione dei corsi d'acqua, che recepiscono tutte le norme sovraordinate Per la prima volta sono disegnate alla scala di 1:10.000 tutte le fasce di rispetto dei corsi d'acqua superficiali sia pubblici che privati.

La rete ecologica recepisce l'ultimo aggiornamento reso disponibile dall'elenco delle acque pubbliche curato dalla Regione.

Il reticolo delle acque superficiali è una componente definita del sistema ambientale, ma tutte le regole sono solo orientate alla difesa dello stato attuale. Un progetto strategico di lungo periodo permetterebbe di programmare gli interventi progettuali per prevenire i danni che derivano dal cambiamento del clima, individuando le priorità di intervento, le risorse e le competenze. I contratti

di fiume del Tevere e dell'Aniene e le attività delle Autorità di Distretto, già oggi rappresentano gli strumenti per intervenire.

La rete ecologica, così come approvata nel 2008, non ha subito modifiche normative né modifiche significative degli ambiti interessati. Anche il Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG) approvato nel 2010, ha confermato la introduzione della rete ecologica tra gli strumenti di pianificazione.

Nel complesso la rete è stata considerata uno strumento positivo e necessario per il disegno di suolo. E' solo più complesso ritrovare il disegno definitivo delle aree da integrare alla rete e da coordinare con gli interventi pubblici e privati previsti nella componente secondaria B. Infatti solo con uno strumento attuativo, progetto urbano o programma integrato o piano particolareggiato, di competenza della Assemblea Capitolina, si potranno aggiungere parti di territorio agli ambiti della componente primaria. Tuttavia non ci sono stati ancora interventi significativi nelle aree trasformabili previste dal PRG nella componente secondaria B di entità e di qualità tale da permettere una valutazione complessiva degli esiti migliorativi per la rete ecologica in termini di ampliamento delle aree protette, di miglioramento della qualità del paesaggio e, contestualmente, migliorativi degli insediamenti progettati.

La componente di completamento è costituita prevalentemente da elementi lineari già esistenti nella città, che vanno difesi e rinnovati soprattutto con essenze arboree giovani e resistenti. Il tema dei viali e delle alberate con le recenti cadute è tornato ad essere al centro dell'interesse.

Purtroppo tutte le procedure di verifica della sostenibilità ambientale delle trasformazioni del territorio, a tutte le scale degli interventi, da quelli delle grandi infrastrutture a quelli più minuti di piani o progetti locali, sono complesse ed hanno avuto numerosi interventi legislativi per ottenere semplificazioni finora non ancora sufficienti. Il testo legislativo base è il Dlgs del 3 aprile 2006 n.152. Tale norma è stata sostanzialmente modificata ed integrata dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, entrato in vigore il 13/02/2008 e nuovamente modificata dal D. Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 pubblicato nella Gazz. Uff. 11 agosto 2010, n. 186. La principale novità in materia di Valutazione Ambientale Strategica è stata introdotta, per la Regione Lazio, nel febbraio 2020, all'interno di una legge regionale volta a semplificare e ridurre gli oneri amministrativi per cittadini, imprese ed enti locali. La frammentazione delle perimetrazioni sulle tematiche ambientali ha impedito la possibilità di costruzione di un quadro completo per la continuità ecologica e funzionale. Inoltre la Rete Ecologica, se da una parte grazie al ricorso ai vincoli che poneva ha tutelato ampie porzioni di territorio, dall'altro non ha visto una sua implementazione attiva nelle componenti B e C che avrebbero avuto il merito di migliorare la qualità degli spazi aperti e la rete dei corridoi lineari fino a livello di quartiere.

La rete ecologica ha, tuttavia, avuto nel corso degli anni una evoluzione sia dal punto di vista concettuale che formale. In Italia, come nel caso di Roma, essa è stata trasposta negli strumenti della pianificazione territoriale e locale, negli anni 2000, considerando i diversi livelli e regimi di protezione della natura con l'obiettivo di connettere lo spazio aperto a diversi gradi di naturalità e permettere interazioni anche negli ambienti antropici alle diverse scale territoriali.

In Italia, la pianificazione delle Reti Ecologiche, a seguito della Legge Quadro sulle Aree Protette 394/91 e delle leggi regionali in materia di aree protette, governo del territorio e reti ecologiche, è transitata negli strumenti di pianificazione ordinaria territoriale e urbanistica con approcci che muovono da impostazioni di tipo esclusivamente ecologico fino a tipologie più avanzate in cui la dimensione del paesaggio e dello sviluppo locale completano una comprensione più articolata del territorio, in cui il tema ecologico si integra con questioni sociali ed economiche (ISPRA, 2011)

Negli anni più recenti è avvenuto a livello internazionale il superamento del concetto di rete ecologica, introducendo quello di infrastruttura verde che meglio si presterebbe all'interazione con le discipline progettuali, economiche e sociali.

Il tema della frammentazione ecologica e del paesaggio dovuta principalmente alla dispersione edilizia e al consumo di suolo ricorre come una delle cause di perdita di biodiversità in Europa su cui la Strategia per la Biodiversità (EC, 2011) ha fissato degli obiettivi da raggiungere entro il 2020.

Tra i sei obiettivi della Strategia, il secondo fissava di “ripristinare e mantenere gli ecosistemi e i relativi servizi” prevedeva di preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l’infrastruttura verde e il ripristino di almeno il 15 % degli ecosistemi degradati [...] attraverso l’uso delle infrastrutture verdi [...] nelle zone urbane e rurali dell’UE, anche con incentivi di stimolo agli investimenti iniziali per progetti infrastrutturali verdi e per il mantenimento dei servizi ecosistemici”. Nel 2013 segue la Strategia Europea per le Infrastrutture Verdi (EC, 2013) che le definisce come “una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine”.

Pertanto appare evidente come le reti ecologiche siano la base per la pianificazione delle infrastrutture verdi che si configurano come connessioni socio-ecologiche.

Inoltre, la Nuova Strategia Europea per la Biodiversità 2030 mira a promuovere l’integrazione delle infrastrutture verdi e soluzioni basate sulla natura all’interno della pianificazione urbana. Per riportare la natura nelle città e ricompensare l’azione delle comunità, la Commissione invita le città europee di almeno 20 000 abitanti a elaborare entro la fine del 2021 piani ambiziosi di inverdimento urbano, che includano misure intese a creare in città boschi, parchi e giardini accessibili e ricchi di biodiversità, orti, tetti e pareti verdi, strade alberate, prati e siepi, e che contribuiscano anche a migliorare i collegamenti tra gli spazi verdi, eliminare l’uso di pesticidi, limitare la falciatura eccessiva degli spazi verdi urbani e altre pratiche dannose per la biodiversità. La realizzazione di questi piani potrebbe mobilitare strumenti politici, regolamentari e finanziari.

In tale senso, nel caso romano, per evitare una sommatoria di singoli interventi di riforestazione, l’azione sulla rete ecologica suggerirebbe una azione complessiva e integrata.

Sebbene gli strumenti di pianificazione risultino ancora impermeabili ad una rimodulazione verso l’approccio alle infrastrutture verdi e blu, da tempo tale approccio è fortemente sostenuto dall’Unione per dare applicazione a progetti condivisi e supportati dalle comunità di creazione e rigenerazione degli habitat, in un’ottica multiscalare e multidisciplinare, per migliorare la coesione sociale.

A Roma, il tema della continuità ecologica a vasta scala, al centro delle attuali strategie europee da più di un decennio, è compulsato anche dal Piano Stralcio per il tratto metropolitano del Tevere da Castel Giubileo alla foce (PS5, 2009, agg. 2019) dell’Autorità di Bacino Distrettuale dell’Appennino Centrale (ex Autorità di Bacino del Tevere) specialmente nella modifica approvata nel giugno 2019. Il PS5 individua e perimetra i due corridoi fluviali del Tevere e dell’Aniene e una decina di corridoi ambientali ricadenti nel territorio di Roma Capitale. Per garantire continuità ecologica e anche una complessiva tematizzazione ambientale sarebbe auspicabile che la Rete Ecologica trovasse una declinazione progettuale nell’Ambito di Programmazione Strategica del Tevere, previsto dal PRG, e su cui ancora nulla sembra essersi attuato.

Il rilievo sociale, la compartecipazione delle comunità umane alla realizzazione di infrastrutture verdi, con la mobilitazione di un grande numero di attori, figurano come opportunità di pianificazione a cui agganciare altre dinamiche virtuose di fruizione del territorio e pratiche partecipative di cura dello spazio aperto.

Per Roma, le componenti primarie della rete ecologica (fiumi Tevere ed Aniene) ci suggeriscono il ruolo del Contratto di Fiume in un nuovo sistema di *governance* ambientale collaborativa tra Amministrazioni, associazionismo e settore privato che risulta di particolare rilevanza per le prospettive che il Contratto stesso può aprire nell’implementazione della Rete Ecologica. I Contratti

di Fiume, come esperito in contesti nazionali ed internazionali, sono stati attivatori di politiche, di piani e di progetti condivisi sul territorio non solo per il miglioramento delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico ma anche quale occasione di ripensamento dello spazio pubblico fluviale. Una particolare attenzione al tema della continuità fluviale permetterebbe maggiore controllo istituzionale delle sponde e il miglioramento delle prestazioni socio-ecologiche del fiume e dei corridoi intercettati dalla Rete Ecologica.

In definitiva l'attuale Rete Ecologica si configura come base di partenza per l'implementazione di uno strumento di pianificazione più innovativo basato sulle infrastrutture verdi e blu in grado di promuovere azioni di collaborazione tra pubblico, privati e associazioni.

La recente approvazione del Regolamento del Verde Urbano sarebbe stata una buona occasione entro cui avviare un processo di revisione e implementazione anche della Rete Ecologica secondo l'approccio multiscalare e multidisciplinare alle infrastrutture verdi basato su connessioni socio-ecologiche; si è invece limitato ad essere uno strumento regolativo di una limitatissima tipologia di "verdi".

Più in generale, uno dei paradigmi di partenza su cui aggiornare la rete ecologica è la crescente attenzione, acuita dalle necessità emerse dalla pandemia, alle nuove prestazioni urbane in chiave di integrazione con gli aspetti che riguardano la salute, la qualità dello spazio aperto e delle connessioni lente.

A livello normativo e procedurale un'altra rilevante questione riguarda la VAS per la Rete Ecologica. Nella legge Regionale n. 1 del 27 febbraio 2020 "Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione" viene riportato all'art. 4 del Capo II la previsione di una Semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di Valutazione Ambientale Strategica. Tale semplificazione prevede la delega ai comuni dotati di strumento urbanistico generale vigente, l'esercizio delle funzioni concernenti la Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S). Roma Capitale rientra quindi tra i Comuni che saranno chiamati a svolgere le funzioni inerenti la Valutazione Ambientale Strategica.

L'applicazione di tali funzioni operative è prevista soltanto per alcune fattispecie di piani e programmi tra i quali:

- a) piani e programmi attuativi dello strumento urbanistico generale comunque denominati e loro varianti la cui approvazione è di competenza comunale;
- b) le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o per la destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi per i quali è necessaria la VAS.

È importante specificare che il conferimento della delega è subordinato al possesso dei requisiti fissati al comma 2 dell'art.4:

- a) separazione dell'autorità competente dall'autorità procedente, condizione che si intende soddisfatta anche se entrambe sono articolazioni della stessa amministrazione;
- b) adeguato grado di autonomia amministrativa;
- c) adeguata competenza tecnica e amministrativa in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale, in favore della quale la Regione promuove attività di supporto e di formazione per le amministrazioni locali interessate.

Il comma 3 prevede che la Giunta regionale, previo parere della Commissione Consiliare competente, adotti, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della L.R. 1/2020 un Regolamento che disciplini:

- a) i requisiti, le modalità e le altre disposizioni operative per l'esercizio, anche in forma associata, della delega;
- b) il sistema di controllo e verifica del corretto esercizio delle funzioni delegate;

- c) la determinazione degli oneri istruttori;
- d) i criteri e i parametri per la definizione di “adeguato grado di autonomia amministrativa” e di “adeguata competenza tecnica e amministrativa” dei comuni, indicati come requisiti al comma 2, lettere b) e c).

Le competenze per il rilascio dei pareri resta ancora in capo alla Regione, nella convinzione che le verifiche ambientali debbano esser fatte sull'area vasta. (Roma Capitale ha solamente la competenza sulla VAP, la cui portata e importanza dovrebbe essere oggetto di ridefinizione, perché attualmente viene svolta quasi esclusivamente per le stazioni radio base). La assoggettabilità di un piano o progetto a VIA o VAS può essere accertata (sempre dalla Regione), in via preliminare. La procedura è comunque complessa. Le verifiche di assoggettabilità sono spesso avviate per tentare di evitare la VAS. In generale con scarsi risultati. Queste difficoltà e il cambio di competenza inducono i comuni, ed il comune di Roma in particolare, a sottrarsi ad ogni assunzione di responsabilità ed a rinviare ogni istruttoria fino all'ottenimento dei pareri positivi regionali. La Regione sta tentando di riorganizzare i suoi uffici preposti, ma non riesce a fare fronte alla mole di proposte pubbliche e private da esaminare.

Il Comune di Roma, nonostante la sua dimensione territoriale e la complessità del suo patrimonio ambientale e culturale è, ad oggi, senza autonomia in materia ambientale. La nuova attribuzione delle competenze, sempre nell'ambito degli indirizzi costituzionali, è ormai ineludibile.

Se per la pianificazione urbanistica è necessaria una maggiore autonomia del comune di Roma, da tempo rivendicata, e parzialmente ottenuta a piccoli passi, soprattutto con le continue modifiche alla legge 36/87, la legge Regionale n. 1 del 27 febbraio 2020 costituisce un ulteriore importante passo in avanti.- Tuttavia la delega delle funzioni in materia di VIA e di VAS avrà efficacia a partire dalla data di entrata in vigore del Regolamento che ad oggi, gennaio 2022, non è stato ancora adottato.

La stessa autonomia è necessaria per le verifiche ambientali. Si dovrà quindi testare l'efficacia delle nuove norme. Come minimo si dovrà stipulare un accordo per semplificare ed unificare i procedimenti, accordo che veda in prima linea il comune di Roma. Questo accordo dovrà essere condiviso ed approvato da tutti gli enti competenti dello Stato, della Regione, della città metropolitana e dai Comuni che la compongono. Il coordinamento degli uffici dedicati (comunali, metropolitani e regionali) va istituzionalizzato e le procedure vanno formalizzate.

Questo dovrebbe essere fatto nel breve periodo.

Fin da ora però va preparata una strategia per l'ambiente a livello regionale, insieme con i Comuni ed il Comune di Roma, per gli interventi di medio e lungo periodo. Non per una mera difesa del sistema ambientale, come avviene ora con le “verifiche” ma per costruire una proposta incisiva e cadenzata che preveda, coordinandoli, tutti gli aspetti orientati al miglioramento dell'ambiente. Si dovranno coordinare gli interventi per il suolo, per il ciclo dell'acqua, per la vegetazione, e per la tutela della biodiversità. Già i contratti di fiume per il Tevere e l'Aniene possono aprire la strada. La rinaturalizzazione dei fiumi resta obiettivo primario. Si deve ricordare che l'Aniene è tra i fiumi più inquinati d'Italia e quindi dalla confluenza inquina anche il Tevere. Le reti fognanti di Roma e dei comuni della bassa valle dell'Aniene, nonostante le norme lo proibiscano, sversano acque miste (meteoriche ed usate) ai depuratori, quando ci sono. I mega depuratori attuali di Roma, sono progettati prevedendo di intubare tutte le acque, in tubi di sezione crescente fino agli impianti di depurazione. Un grave difetto di impostazione, perché per ipotesi non si restituisce acqua al terreno. Tutta la pioggia delle aree urbanizzate finisce intubata. Quindi gli attuali depuratori romani funzionano male sia quando debbono trattare le sole acque usate, perché la quantità d'acqua è poca, sia quando si verificano precipitazioni consistenti che fanno tracimare gli impianti. Per una corretta revisione del ciclo delle acque di superficie e sotterranee e è necessario un programma di

lungo periodo con l'obiettivo di avere tutte le acque superficiali pulite ed altrettanto pulite tutte le acque in uscita dagli impianti di depurazione.

Un progetto per restituire permeabilità ai suoli (viabilità da ridimensionare e parcheggi pubblici e privati) va impostato disegnando nel dettaglio tutte le modifiche da fare sia nelle aree pubbliche che private. Un bilancio dei costi e dei benefici pubblici va continuamente aggiornato.

La vastità delle aree libere sottoutilizzate o abbandonate permetterebbe un piano programma di riforestazione poderoso. Lo sfruttamento economico dei nuovi boschi può ripagare sia l'impianto sia la gestione ordinaria. L'ISPRA ha prodotto, con il contributo del Comune di Roma, delle importanti linee guida reperibili al seguente link:

<https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/manuali-e-linee-guida/linee-guida-di-forestazione-urbana-sostenibile-per-roma-capitale>.

Ora, condividendone gli indirizzi, si tratta di applicarle in concreto, con una programmazione ed una pianificazione adeguata.

Riguardo al patrimonio vegetale vanno anche citati come esempi positivi i tre progetti di riforestazione urbana prodotti dal comune di Roma, per la realizzazione di boschi urbani nelle zone di Serpentara (Municipio III), Pietralata (Municipio IV) e Torre Spaccata (Municipio VI), con i quali Roma Capitale ha partecipato al bando di gara indetto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (D.M. 9 ottobre 2020) per la forestazione delle Città Metropolitane.

Tutte le azioni come sommariamente indicate sono in linea con gli obiettivi europei. Serve una energica ripartenza di una azione di risanamento ambientale per rinnovare le risorse già esistenti, riprendendo il cammino a partire dalle conquiste ormai acquisite dalla rete ecologica del Comune di Roma.

Nella rete ecologica romana sono già state inserite fin dalla adozione del PRG le aree, indicate dagli specialisti di settore incaricati, da tutelare ai fini della conservazione della biodiversità. Un intervento progettuale per offrire ulteriori opportunità che favoriscano l'accoglienza e l'insediamento della fauna stanziale o di passo è auspicabile. I fiumi offrono la possibilità di creare facilmente zone umide e zone ripariali attrezzate. Un altro compito ancora da programmare. L'istituzione del sistema delle aree protette parchi regionali e comunali è stato solo l'inizio di un processo di recupero ambientale ancora in itinere.

Come minimo il comune di Roma dovrebbe proporre e fare approvare la VAS del suo strumento urbanistico generale, per evitare di inseguire le centinaia di proposte pubbliche e private. Dovrebbe aggiornare le conoscenze settoriali e recuperare la capacità di governo del proprio territorio anche per gli aspetti ambientali. La dimensione metropolitana sarebbe sicuramente la dimensione giusta. La VAS della città metropolitana potrebbe arrivare anche dopo la VAS del Comune di Roma, che per dimensione e per complessità è sicuramente il centro del problema. La questione dei rifiuti, ancora non risolta, lo dimostra. Oggi un forte impedimento per l'adeguamento della pianificazione comunale dei comuni medi e minori è proprio l'obbligo di sottoporre gli strumenti urbanistici a VAS. La mancanza di risorse finanziarie e tecniche lascia i Comuni in balia di uffici regionali senza serie possibilità di interlocuzione e senza alcuna certezza sui tempi.

È un lavoro ancora da fare con il quale si possono ottenere buoni risultati approfittando della riorganizzazione sia tecnica che amministrativa già in corso presso la Regione Lazio.