

COMUNE DI ROMA - REGIONE LAZIO

LA CARTOGRAFIA DEI BENI STORICI, ARCHEOLOGICI  
E PAESISTICI NELLE GRANDI AREE URBANE  
DAL CENSIMENTO ALLA TUTELA

Atti del Convegno

Roma, 26-27-28 Aprile 1990

archiviocederna.it

*(Estratto)*

EDIZIONI QUASAR

CARTA

NELLE  
AREE

## LA CARTA DELL'AGRO NEL QUADRO DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

*Antonio Mucci*

Il nucleo di formazione della «Carta Storica, Archeologica, Monumentale e Paesistica del Suburbio e dell'Agro Romano», deve essere riconosciuto nell'idea originaria del Prof. Colini, recentemente scomparso e del compianto Arch. Fidenzoni, i quali pensavano che la salvaguardia del territorio, in particolare dell'Agro Romano, necessariamente fosse legata ad un'esatta conoscenza dei fenomeni storici ad esso connessi ed a relativi segni prodotti sul paesaggio.

Avevano perciò immaginato e progettato una carta topografica che, individuando nella loro precisa ubicazione tutte le emergenze storiche del territorio, potesse costituire fondamentale ed imprescindibile base conoscitiva per la successiva pianificazione urbanistica. A tale scopo era stata appositamente prescelta una base cartografica (in scala 1:10.000), identica a quella delle tavole del PRG di Roma che si andava redigendo in quegli stessi anni, in modo che apparisse immediato, e non equivoco, il confronto tra emergenza censita e la destinazione d'uso prevista dal Piano Regolatore. Si operava, insomma, nella convinzione, forse utopistica, che la conoscenza del «Bene» fosse di per sé condizione sufficiente ad assicurare la salvaguardia sua e del contesto di appartenenza tramite una consona destinazione d'uso.

Questa visione, dopo una fase di grandi entusiasmi e di stretta collaborazione con gli stessi tecnici del PRG, doveva scontrarsi con una realtà ben diversa, una realtà in cui la crescita caotica ed incontrollata della città, l'abusivismo edilizio e gli enormi profitti derivanti dalla trasformazione delle aree, mal si conciliavano con i tempi necessari per i previsti approfondimenti degli elaborati della Carta dell'Agro e, di fatto, finivano per invalidarne il significato e la capacità di opporsi alla progressiva distruzione del territorio.

Rimanevano, comunque, e rimangono tuttora validi, i presupposti fondamentali di quel nucleo formatore della Carta, cioè quelli di voler conciliare in un unico strumento le istanze tipicamente programmatiche della pianificazione urbanistica e le limitazioni imposte dalle esigenze della tutela territoriale; uno strumento, quindi, che superando l'aspetto meramente conoscitivo, assumesse nel tempo valenze squisitamente urbanistiche.

Nel marzo 1980, a conclusione della fase di censimento dei Beni Storici dell'Agro Romano — opera che con alterne vicende si è protatta per più di vent'anni — l'approvazione dei 63 fogli della Carta Storica Archeologica Monumentale e Paesistica del Suburbio e dell'Agro Romano, faceva ben sperare nell'inizio di una stagione nuova nel modo di affrontare le tematiche proprie della tutela dei beni culturali in rapporto ad un organico sviluppo urbanistico.

Da un lato si pensava che lo strumento conoscitivo, appena messo a punto dalla Soprintendenza Comunale con il concorso delle Soprintendenze Statali e di numerosi studiosi che offrono il loro disinteressato contributo, potesse, con l'esatta localizzazione sul territorio dei beni storici individuati, agevolare l'opera di salvaguardia e di protezione da parte degli organi istituzionalmente preposti alla tutela con interventi anche, ma non necessariamente, di natura vincolistica.

D'altro canto si auspicava l'inizio di un rapporto diverso con gli Uffici cui è demandata la programmazione urbanistica, un rapporto di stretta collaborazione, come si era già verificato agli inizi dell'esperienza della Carta dell'Agro, anzi un serrato dialogo, capace di inaugurare un nuovo corso teso alla definizione ed alla promozione di una tutela integrale del territorio, non più, o non solo ottenuta a mezzo di interventi di tipo vincolistico, per loro stessa natura di carattere limitativo e restrittivo, ma con interventi di natura positiva e propositiva, propri della fase di progettazione, capaci di rendere l'opera di tutela e salvaguardia parte integrante, se non fondamentale, degli stessi piani di sviluppo urbanistico.

Riguardo al primo aspetto della questione, bisogna ricordare che l'approvazione della Carta dell'Agro fu, nell'occasione, sancita anche dai rappresentanti delle Soprintendenze Statali competenti per territorio. Il riconoscimento da parte degli organi del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali della validità del censimento doveva avere l'effetto di rendere immediatamente vincolanti, almeno per l'Amministrazione Comunale, le indicazioni registrate sui fogli della Carta dell'Agro permettendo, così, da una parte di evitare il lungo ed estenuante iter di approvazione di eventuali vincoli di tutela, dall'altra di inserire

nell'elenco dei «beni» da salvaguardare anche nuove categorie di elementi «minori».

Questi, difatti, pur essendo nel loro insieme depositari di notevoli valori storico-documentari, molto difficilmente avrebbero potuto, se considerati singolarmente, offrire un valido supporto per le motivazioni di un apposito decreto di vincolo. È questo il caso delle aree archeologiche, o delle più indeterminate «aree di frammenti fittili», le quali, pur denunciando con affioramenti di materiali la presenza probabile di strutture di natura archeologica nel sottosuolo, difficilmente potrebbero, a norma di legge, essere sottoposte a regime di vincolo in assenza di una più precisa definizione e valutazione degli eventuali resti. Ma è anche il caso di fontanili, di portali, di casali non storici, di impianti di archeologia industriale, di elementi, in altre parole, che, pur non presentando particolari pregi di natura architettonica od estetica, correlati tra loro ed all'insieme ambientale loro proprio, restano documenti concreti di un modo di intendere e di utilizzare il territorio.

A questi bisognerebbe ancora aggiungere altri elementi, forse meno consistenti, ma certamente più carichi di valenze storiche: ci si riferisce a quei segni territoriali, antichi e tenaci, quasi indeformabili nel volgere dei secoli, che sono costituiti dai limiti di proprietà, i filari di alberi e di siepi, staccati o macerati a secco, fossatelli e carraresi di campagna, ma disegnare i limiti delle tenute storiche dell'Agro Romano ripetono antiche linee di divisione catastale che a volte risultano basate addirittura sui tracciati della rete viaria di età romana se non sui lacerti di antichissimi catasti. Tali elementi, tra i più duraturi della Campagna Romana, denotano quindi assoluta continuità storica e concorrono, assieme ed al pari di tutti gli altri, a restituirci l'immagine storicamente consolidata di un paesaggio antropizzato.

È da questa trama impalpabile di interrelazioni tra elementi diversi, a volte decisamente disomogenei, che si determina la definizione dell'idea di «paesaggio»; ed è proprio questa idea di «paesaggio» che la Carta dell'Agro si propone di salvaguardare, al di là ed oltre la tutela del singolo oggetto monumentale. La vigente legislazione in materia di tutela, sia di carattere archeologico-monumentale che paesistico-ambientale, ancora quasi esclusivamente imperniata sulle due leggi cardine (la legge 1089 e la 1497) appare sicuramente inadeguata e priva di strumenti operativi idonei ad assicurare una salvaguardia che investa, non solo il singolo «monumento», ma anche il «paesaggio» di pertinenza, ovvero l'insieme ambientale che ne determina l'immagine storicamente consolidata.

L'applicazione delle leggi, privilegiando la conservazione dei singoli «oggetti monumentali», ma non delle logiche territoriali connesse, ha prodotto l'inevitabile conseguenza di trasformare le emergenze storiche, ormai private del contesto territoriale che le aveva generate, in relitti monumentali di non facile lettura e comprensione. Solo recentemente una estensiva interpretazione della lettera dell'art. 21 della legge 1089 sembrerebbe favorire una più ampia applicazione dei «vincoli indiretti».

Maggiori possibilità di intervento su grandi contesti territoriali sono offerte dalla redazione dei PTP di cui alla legge 1497 e, soprattutto, alla recente legge 431/85. Di tali PTP, che avrebbero dovuto essere varati entro il 31.12.86, quelli relativi alle aree dell'Agro Romano pare siano informati a questo concetto estensivo di tutela; in particolare, e di questo non possiamo non compiacerci, risulterebbero recepite tutte le indicazioni registrate sui fogli della Carta dell'Agro Romano relativi alle zone interessate.

Al di là delle carenze legislative, o dei ritardi nella applicazione delle leggi, la possibilità di promuovere una pianificazione urbanistica che fosse attenta alle istanze della tutela territoriale, sembrava un obiettivo virtualmente raggiunto con l'approvazione dei 63 fogli della Carta dell'Agro. Con la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 959 del 13.03.80, per la prima volta in Italia, un'Amministrazione Comunale si dotava di un'approfondita base conoscitiva del territorio di pertinenza ed autonomamente si vincolava al rispetto delle emergenze storico-monumentali ed ambientali ivi registrate. I 63 fogli della Carta Storica Archeologica Monumentale e Paesistica del Suburbio e dell'Agro Romano, in scala 1:10.000, con la graficizzazione di circa 6.000 punti di interesse delle aree sottoposte a vincolo di tutela ex legge 1089 e 1497, oltre che agli Uffici preposti alla pianificazione urbanistica, per effetto della stessa deliberazione, vengono ufficialmente inviate anche all'Amministrazione Statale per i Beni Culturali e dell'Ambiente nonché alla Regione Lazio affinché, nell'ambito delle rispettive attribuzioni di legge, assumano le formali iniziative necessarie per assicurare la più completa tutela del patrimonio culturale individuato dalla Carta stessa. Nello stesso tempo, però, si pongono severi limiti alle potenzialità operative della Carta dell'Agro.

Mentre da un lato, infatti, si prescrive che le «tavole ed i loro conseguenti aggiornamenti ed approfondimenti vengano allegati al PRG vigente, al fine di costituire essenziale riferimento propedeutico alla pianificazione urbanistica», d'altra parte, in termini contraddittori, si delibera la semplice approvazione del documento e non la adozione della Carta dell'Agro quale strumento di valenza urbanistica, vanificando così l'impostazione che fin dalle origini era stata data all'intero lavoro.

Inoltre, al punto B della stessa delibera, si prescrive che «ai fini dell'istruttoria dei progetti edilizi e strumenti urbanistici... per assicurare il rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale individuato nelle tavole stesse... deve ritenersi sufficiente il preventivo esame e parere sui progetti edilizi ed urbanistici da parte degli uffici della XV Ripartizione e dell'Ufficio Speciale del Piano Regolatore e delle Commissioni Consultive Edilizia ed Urbanistica»; ne risulta completamente stravolto lo stesso principio generatore dell'idea «Carta dell'Agro» con la trasformazione di uno strumento ideato per essere propositivo e propedeutico ad una successiva pianificazione, come riconosciuto altrove nella stessa deliberazione, in un organo, sostanzialmente repressivo, con il quale confrontare frettolosamente progetti già definiti e confezionati senza, peraltro, conferire all'Uf-

ficio competente gli strumenti necessari per esercitare un reale controllo.

Altra inevitabile e catastrofica conseguenza della delibera CC n. 959/80 è l'uso improprio e distorto del censimento della Carta dell'Agro da parte degli uffici cui è demandata l'analisi preventiva alla progettazione e da parte dei progettisti dei singoli comprensori urbanistici. In questi casi la Carta dell'Agro, pensata per una pianificazione urbanistica a larga scala, viene invece utilizzata come base conoscitiva per urbanizzazioni in scala di dettaglio in cui le indicazioni ideogrammatiche dei punti di interesse censiti, private del corredo di relazioni che sottendono all'idea del «paesaggio», non vengono mai recepite come dati progettuali da reinterpretare e rimodellare in una progettazione che sia anche, e soprattutto, tutela dei valori storici ed ambientali. Non più comprensibili perché avulse dal contesto territoriale che le ha generate, tali indicazioni, pedissequamente ripetute a scala maggiore, inaridiscono nell'individuare generalmente delle aree considerate «stabù», dei veri e propri «hic sunt leones», da ritagliare fuori dal contesto progettuale «proteggendolo» con generiche destinazioni a verde pubblico.

Ne deriva necessariamente una progettazione asfittica, senza slancio, costretta da vincoli e lacci che si vorrebbero imposti in nome della salvaguardia delle presenze segnalate dalla Carta dell'Agro; al contrario, denotando, ancora una volta, un concetto statico ed antiquato di tutela si compiono delle vere e proprie operazioni di ritaglio per evitare di misurarsi progettualmente con gli «oggetti territoriali» insuperabili.

In questa fase, peraltro, si chiedono dalla Carta dell'Agro risposte che tale strumento, programmato per altri scopi, non è in grado di fornire se non a mezzo di appositi approfondimenti. Gli scompensi che derivano da questa situazione distorta sono noti a tutti: progetti urbanistici indefiniti, relitti monumentali avulsi dal loro contesto ed abbandonati in situazioni incompatibili, costi aggiuntivi per varianti urbanistiche, per modifiche delle infrastrutture pubbliche, per sistemazioni archeologiche non preventivate, etc.

A 10 anni dalla approvazione della delibera CC n. 959/80 pertanto il bilancio complessivo non può che ritenersi sconsolante. È vero che, mentre intere fette di territorio venivano letteralmente divorate dall'abusivismo edilizio, nel corso delle urbanizzazioni programmate le conoscenze della Carta dell'Agro sono sensibilmente lievitare, soprattutto a seguito di sondaggi archeologici preventivi e per merito della instancabile opera delle Soprintendenze di Stato, ma solo in rari casi le soluzioni di compromesso per i problemi non previsti, né preventivati, sono stati tali da soddisfare le legittime aspettative dei progettisti, degli imprenditori e dei Pubblici Amministratori; tanto meno sono riuscite a soddisfare le più che legittime aspettative degli utenti cittadini.

La Ripartizione X, proponendo la pubblicazione a stampa dei fogli della Carta Storica Archeologica Monumentale e Paesistica del Suburbio e dell'Agro Romano, mostra di credere ancora nel progetto di salvaguardia preventiva, così come era stato immaginato ormai 30 anni or sono.

Non crediamo ancora che gli interventi di natura preventiva siano preferibili alle soluzioni di compromesso che non servono a nessuno e tanto meno al «bene» che si intenda tutelare; siamo ancora convinti che, sulla scorta della base conoscitiva della Carta dell'Agro e di elaborati di dettaglio in scala adeguata, che l'Ufficio è comunque in grado di produrre laddove richiesto, ogni buon progettista potrebbe essere messo in condizione di operare serenamente utilizzando i dati conoscitivi come elementi di un progetto che in tal caso non potrà non risultare esso stesso la migliore soluzione ai problemi di tutela.

Noi, perciò, riproponiamo con forza il ruolo della Carta dell'Agro come strumento essenzialmente urbanistico e propedeutico ad una corretta pianificazione territoriale; lo riproponiamo in un momento in cui si torna a parlare di grandi progetti, del Sistema Direzionale Orientale, della variante di salvaguardia di tutela, dell'avvio di una nuova fase del PPA e di una variante generale del PRG. L'Ufficio Carta dell'Agro è pronto a rispondere a questo impegno.