



1993

**CAPITOLO 2° - LA CARTA DELL'AGRO ROMANO****2.1 LA TUTELA DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI DELL'AGRO ROMANO E' PRESCRITTA DA PRECISI ATTI AMMINISTRATIVI.**

La distruzione del patrimonio archeologico della città di Roma è proceduta di pari passo con lo sviluppo urbanistico della città dall'Unità d'Italia in poi, nell'ignoranza della consistenza di tale patrimonio non solo da parte dell'opinione pubblica, ma spesso anche da parte delle stesse amministrazioni preposte a quella tutela.

Mentre per il centro storico qualcosa è stato fatto, nessun provvedimento generale ed organico è stato mai adottato per la concreta difesa del patrimonio archeologico del Suburbio e dell'Agro romano.

Sono tuttavia ancora moltissime le emergenze di interesse storico-archeologico presenti in questo territorio. Le possiamo riscontrare sulla "Carta storica archeologica monumentale e paesistica del Suburbio e dell'Agro romano", detta in breve "Carta dell'Agro", realizzata dalla X Ripartizione del Comune di Roma dopo un lungo lavoro di ricognizione e censimento, e divenuta documento ufficiale con la Delibera Comunale n. 959 del 18.3.1980.

L'alta concentrazione di emergenze archeologiche sull'intero territorio del Comune di Roma è riconosciuta dal fatto che nel D.P.R. del 18.12.1965, con cui venne approvato il Piano Regolatore del Comune di Roma del 1962, fu inserita la prescrizione di redigere una mappa che censissero tali presistenze e che facesse da allegato al PRG stesso.

Detta richiesta veniva riaffermata con forza dal D.M. n. 4876 del 6.12.1971, che approvò la Variante al P.R.G. del 1967. In esso, inoltre, veniva prescritto che tale "mappa da allegare al Piano Regolatore" avrebbe dovuto "comportare, tra l'altro, tutta una serie di variazioni di destinazione di zona, di revisione dei relativi confini, nonché la sovrapposizione di vincoli di rispetto monumentale derivanti dalla conoscenza degli elementi contenuti in un documento di siffatta importanza".

Anche la Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 689 del 6.3.1979, che approvò la Variante al P.R.G. del Comune di Roma del 1974, ribadiva che fosse "inoltre necessario invitare ancora una volta il Comune di Roma ad una sollecita adozione della Carta Storica dell'Agro romano, con le modalità e le fasi indicate nel D.M. 6.12.1971, n. 4876".



La stessa Deliberazione della Giunta Regionale constatava che "inoltre la stessa salvaguardia di quella parte del territorio comunale interessata da preesistenze storiche, archeologiche e monumentali, articolata secondo quanto rappresentato dal Comune, sulla base di studi eseguiti dalla competente Ripartizione X dello stesso Comune, non sembra assicurata nella misura auspicabile, data la non completa e definitiva, anche sotto l'aspetto formale, rilevazione e localizzazione delle stesse preesistenze, come può dedursi dalla mancanza tra gli atti di una probante cartografia e di una completa normativa di tutela".

## 2.2 IL COMUNE DI ROMA APPROVA CON LA DELIBERA CONSILIARE N. 959 DEL 18.3.1980 LA CARTA DELL'AGRO, MA RINVIA ANCORA L'ADOZIONE DI UNA VARIANTE AL PRG CHE TUTELI I BENI IN ESSA REGISTRATI.

La Carta storica archeologica monumentale e paesistica del Suburbio e dell'Agro romano, detta in breve "Carta dell'Agro", è stata infine redatta dalla X Ripartizione Antichità e Belle Arti del Comune di Roma. Essa è una mappa che graficizza, su 38 Fogli in scala 1:10.000 (la stessa dei Fogli di zonizzazione del P.R.G. del Comune di Roma) ben 6.000 elementi di interesse storico-paesistico presenti nel territorio nella loro esatta ubicazione e secondo una precisa simbologia, definendone la natura, la consistenza, l'epoca e lo stato di conservazione.

In essa sono così registrati:

- beni di sviluppo lineare come gli antichi tracciati stradali, gli antichi acquedotti nei loro tracciati emergenti o sotterranei, le alberature, i fossi, etc;
- beni di sviluppo areale come le aree archeologiche, le necropoli, le catacombe, i siti preistorici, i boschi, le macchie, i fondovalle, etc;
- beni puntiformi come i monumenti funerari e le tombe antiche, i templi, i ponti, le ville, i castelli, le torri, i casali, i manufatti industriali, etc.

La Carta dell'Agro è stata approvata dal Comune di Roma con Delibera Consiliare n. 959 del 18.3.1980.

Tuttavia, così come è stata approvata, la Carta dell'Agro non ottempera agli obblighi derivanti dai decreti (D.P.R. del 18.12.1965 e D.M. n. 4876 del 6.12.1971), e dalla Delibera della Giunta Regionale del Lazio (D.G.R.L. n. 689 del 6.3.1979), che la prescrivevano.

Infatti la suddetta Delibera Consiliare n. 959 del 18.3.1980 ha approvato la Carta dell'Agro soprattutto al fine di "dare conseguentemente mandato agli Uffici Comunali preposti alla gestione ed alla tutela del territorio di procedere alla elaborazione degli strumenti urbanistici che consentano l'attuazione di una idonea tutela dei valori indicati da tale



Carta negli allegati cartografici del P.R.G. approvato con D.P.R.16.12.1965 e successive modificazioni" (punto C della Delibera medesima).

Non è più rinviabile dopo tredici anni l'adozione della Carta dell'Agro con le modalità e le fasi indicate nel D.M. 6.12.1971, n. 4876", "con conseguente applicazione delle misure di salvaguardia obbligatorie, necessarie a garantire il rispetto delle preesistenze archeologiche ed ambientali risultanti".

L'adozione della Carta dell'Agro come efficace strumento di tutela deve consistere in una opportuna revisione generale dello strumento urbanistico vigente che comporti:

a) la verifica della compatibilità tra la destinazione di zona di P.R.G. e le esigenze di tutela dei singoli valori registrati, procedendo se necessario alla variazione della stessa e/o alla revisione dei relativi confini;

b) la sovrapposizione sui Fogli di zonizzazione dei necessari vincoli di rispetto monumentale di cui al punto 7) dell'Art. 16 delle Norme Tecniche di Attuazione del P.R.G. su tutti i valori registrati sulla Carta stessa e non già tutelati dallo specifico vincolo archeologico della Legge 1089/39 e/o dal vincolo paesistico delle Leggi 1497/39 e 431/85.

Infatti detto vincolo di rispetto monumentale, graficizzato sulle planimetrie di PRG con un cerchietto rosso o con un perimetro rosso tratteggiato, comporta in corrispondenza delle località individuate, che "nessuna licenza di costruzione, ampliamento o trasformazione può essere rilasciata senza il preventivo benestare della Soprintendenza ai Beni Ambientali ed Architettonici e, ove trattasi di ruderi archeologici, anche delle Soprintendenze delle Antichità competenti nel territorio di Roma. Ciascuna delle Soprintendenze potrà disporre che vengano preventivamente effettuati saggi di ricognizione e rilevamento a carico del proprietario".

E' quindi necessario ed indifferibile uno sforzo congiunto tra gli Uffici preposti alla tutela dei valori registrati nella Carta dell'Agro (Soprintendenze Archeologiche competenti per territorio, Ufficio del Piano Regolatore, Ripartizione XV Edilizia Privata, Ripartizione X AA.BB.AA. Ufficio Carta dell'Agro) teso a definire i vincoli operativi e/o gli ambiti di rispetto idonei per una salvaguardia globale nell'ambito degli strumenti urbanistici ai vari livelli: Piano Regolatore Generale, Piani particolareggiati, Piani di Zona.



### **2.3 LA TUTELA DEI BENI REGISTRATI NELLA CARTA DELL'AGRO VIENE ATTUALMENTE INTESA COME UN ATTO DISCREZIONALE.**

La succitata Delibera Consiliare n. 959 del 18.3.1980, relativa alla approvazione della Carta dell'Agro, ha prescritto inoltre al punto B) che "ai fini della istruttoria dei progetti edilizi e strumenti urbanistici ricadenti nel territorio comunale di cui alle allegate tavole, per assicurare il rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale individuato nelle tavole stesse - in attesa della definizione delle fasi di apposizione degli strumenti di tutela attiva di cui alle seguenti lettere C) e D) - 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 Urbanistica ed Edilizia".

In effetti la Ripartizione XV del Comune di Roma (Urbanistica ed Edilizia Privata) ha emesso l'Ordine di Servizio n. 13 del 28.5.1981 attraverso il quale si è disposto che per tutti i progetti relativi ad edifici ed aree ricadenti nell'ambito delle indicazioni riportate nella Carta dell'Agro "tale rilevazione dovrà figurare nel rapporto tecnico d'Ufficio al fine di consentire un adeguato esame anche da parte della Commissione Edilizia".

E' evidente che la tutela dei beni registrati nella Carta dell'Agro, in assenza di efficaci strumenti urbanistici di salvaguardia, viene lasciata alla più ampia discrezionalità.

### **2.4 LA MANCATA ADOZIONE DELLA CARTA DELL'AGRO COME EFFETTIVO STRUMENTO DI TUTELA URBANISTICA DEI BENI IN ESSA REGISTRATI COSTITUISCE UNA OMISSIONE NEI CONFRONTI DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA NAZIONALE E REGIONALE.**

L'Art. 3 della Legge n. 765 del 1967 ha modificato l'Art. 10 della Legge Urbanistica n. 1150 del 17.8.1942, prevedendo la possibilità da parte della Regione, cui sono state trasferite le competenze in materia di urbanistica precedentemente esercitate dal Ministero dei lavori Pubblici, di apportare, in sede di approvazione del Piano Regolatore Generale e delle successive Varianti, delle modifiche d'ufficio "riconosciute indispensabili per assicurare ... c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici ... Le modifiche di cui alla lettera c) sono approvate sentito il Ministero della Pubblica Istruzione, che può anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico". L'adozione della Carta dell'Agro come effettivo strumento di tutela urbanistica dei beni in essa registrati è quindi un atto dovuto, e necessario per adeguare lo strumento urbanistico alla tutela dei beni culturali e paesistici presenti nel territorio.



Il succitato Art. 3 della Legge 765/67 ha inoltre prescritto che "le modifiche di cui alla lettera c) sono approvate sentito il Ministero della Pubblica Istruzione, che può anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico".

La necessità di redigere e conseguentemente adottare la Carta dell'Agro è già stata espressa dal Ministero della Pubblica Istruzione, allora competente in materia di tutela dei beni culturali ed ambientali, in due occasioni:

- attraverso le osservazioni, richieste e proposte relative al PRG del 1962, approvato con DPR del 16.12.1965, contenute nella nota n. 705 del 20.7.1965 trasmessa dalla Direzione Generale Antichità e Belle Arti del Ministero medesimo al Ministero dei Lavori Pubblici;

- attraverso le osservazioni, richieste e proposte relative alla Variante di PRG del 1967, approvata con D.M. n. 4876 del 6.12.1971, contenute nella nota n. 4402 del 6.7.1971, trasmessa dalla succitata Direzione Generale al Ministero dei Lavori Pubblici.

La necessità di una Variante al PRG che tuteli i beni registrati nella Carta dell'Agro è confermata dalla stessa Legge della Regione Lazio n. 72 del 12.6.1975, relativa ai criteri da osservare in sede di formazione degli strumenti urbanistici comunali, la quale prescrive all'Art. 3 che "le Amministrazioni comunali sono tenute a porre a base della redazione degli strumenti urbanistici una accurata analisi del territorio, dalla quale risultino: ... d) gli elementi di interesse storico-artistico e le zone archeologiche vincolate o da vincolare ..."

#### **2.5 UNA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO IMPONE AL COMUNE DI ROMA L'OBBLIGO DI TUTELARE I BENI REGISTRATI NELLA CARTA DELL'AGRO ALMENO IN SEDE DI LOCALIZZAZIONE, PROGETTAZIONE E REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE.**

Sul problema relativo alla tutela dei beni registrati sulla Carta dell'Agro si è espresso il Consiglio di Stato attraverso la sentenza n. 6 del 18.6.1986. Detto Consiglio era stato chiamato ad esprimersi su una controversia sorta tra il Comune di Roma rappresentato dall. Avv. Carnovale, ed il Sig. Falchetti, proprietario di un casale registrato sulla Carta dell'Agro. Il Comune di Roma intendeva infatti procedere all'occupazione d'urgenza ed alla successiva demolizione del casale in base all'art. 1 della Legge 1 del 3.1.1978, per realizzare un'opera pubblica.

Il Consiglio di Stato riconobbe nel comportamento assunto dal Comune di Roma un "eccesso di potere per illogicità e



contraddittorietà manifesta, in rapporto con la Delibera del Consiglio Comunale di Roma del 18.3.1981, n. 959", relativa all'approvazione della Carta dell'Agro romano.

Infatti "è incontrovertibile che con questo atto il Comune ha individuato, fra gli immobili da tutelare e conservare, anche il Casale Falchetti, del quale invece il progetto di opera pubblica prevede la demolizione".

Il Consiglio di Stato, attraverso la succitata sentenza, si chiede "quale sia il valore giuridico della Carta dell'Agro romano, atto che non sembra rientrare in alcuna delle categorie tipiche della pianificazione urbanistica, nè, comunque, pare avere di per sé l'efficacia di variante ai piani regolatori urbanistici. In questa situazione, dovendosi escludere che si sia trattato di un mero enunciato accademico, il Collegio ritiene che ad esso non possa essere negata almeno la qualità di atto di autolimitazione della discrezionalità in vista dei successivi interventi dell'amministrazione sul territorio, primi fra tutti quelli in materia di opere pubbliche comunali. La difesa del Comune ha sostenuto che destinatari della Carta sono solo i privati, e che i suoi vincoli riguardano solo le opere private, ma tale tesi non appare logica, giacchè è impensabile che il soggetto pubblico, il quale si è dato cura di individuare e segnalare zone degne di tutela per ragioni di preminente interesse pubblico, non sia poi vincolato, nella sua attività ad attenersi coerentemente alla valutazione da esso stesso effettuata.

Da ciò consegue che, una volta formata ed approvata la Carta dell'Agro romano con l'individuazione dei singoli immobili da tutelare e conservare, il Comune non può più prescindere legittimamente da essa, quanto meno in sede di localizzazione, progettazione e realizzazione di opere pubbliche, salvo, eventualmente, disattenderla con apposita motivazione".

#### **2.6 LA CARTA DELL'AGRO E LA "VARIANTE DI SALVAGUARDIA" ADOTTATA DAL COMUNE DI ROMA CON D.C. 279 DEL 23/24.7.1991.**

Il Comune di Roma ha adottato con Delibera Consiliare n. 279 del 23/24.7.1991 una "Variante di Salvaguardia", con il dichiarato obiettivo di revisionare lo strumento urbanistico vigente "allo scopo di proteggere e valorizzare l'insieme dei valori ambientali individuati", e prendere "atto, altresì, dell'insieme dei valori diffusi sui quali i vincoli agiscono ope legis".

Tuttavia detta Variante considera la Carta dell'Agro solo come "elemento conoscitivo e di riferimento per una corretta gestione del territorio e per l'attuazione del PRG", e non invece come strumento urbanisticamente valido e vincolante ai fini della



tutela dei beni in essa registrati, così come prescritto dai più volte citati DPR del 18.12.1965, D.M. n. 4876 del 6.12.1971, e D.G.R.L. n. 689 del 6.3.1979.

In effetti dal testo della succitata Delibera e dagli allegati elaborati grafici non è possibile determinare un riscontro tra le indicazioni della Carta dell'Agro e le zone vincolate dalla Variante adottata.

Adirittura nel testo della suddetta Delibera non viene citato, assieme agli altri vincoli di PRG prescritti all'Art. 16 delle Norme Tecniche di Attuazione, il vincolo di rispetto monumentale (punto 7, Art. 16 delle N.T.A. del PRG), che è lo strumento prescritto dal D.M. n. 4876 del 6.12.1971, assieme alla verifica ed all'eventuale cambio di destinazione di zona, necessario per tutelare i beni registrati nella Carta dell'Agro.

## **2.7 NECESSITA' DI SOTTOPORRE A VINCOLO PAESISTICO LE PARTI DEL TERRITORIO DEL COMUNE DI ROMA INTERESSATE DAI BENI ARCHEOLOGICI REGISTRATI NELLA CARTA DELL'AGRO.**

La sentenza della VI Sezione del Consiglio di Stato n. 951/90 del 25.5.1990 riconosce le "zone di interesse archeologico" meritevoli di tutela del vincolo paesistico anche in assenza di un "intrinseco pregio paesistico o morfologico".

La citata sentenza del Consiglio di Stato ha riconosciuto che "l'interesse archeologico dopo la legge 431 del 1985 può essere titolo di due tipi di tutela, eventualmente concorrenti, e dunque oggetto di due distinti titoli di accertamento: quello relativo al patrimonio storico artistico, di cui alla legge n. 1089 del 1939, e quello paesistico, qui in questione".

Infatti la legge 431/85 ha istituito "una tutela di nuova concezione", essendo l'interesse archeologico "una qualità sufficiente a connotare l'ambito territoriale ("zona") come meritevole di tutela di tipo paesistico, sia che questo ambito abbia, sia che non, abbia, un intrinseco pregio paesistico o morfologico".

L'alta densità di beni di interesse storico archeologico presenti nell'Agro romano, registrati nella Carta dell'Agro, determina pertanto che le aree interessate possano e debbano essere considerate "zone di interesse archeologico" e siano pertanto meritevoli del vincolo paesistico di cui all'Art. 1, lettera m, della Legge 431/85.

L'adozione di tale strumento di tutela si rende necessario per una serie di motivi che minacciano l'integrità del patrimonio culturale dell'agro romano:



- la mancata adozione della Carta dell'Agro come effettivo strumento di tutela;
- previsioni urbanistiche in contrasto con le necessarie esigenze di tutela;
- il persistente dilagare dell'abusivismo edilizio.

**2.8 NUMEROSI BENI STORICO-ARCHEOLOGICI PRESENTI NELL'AGRO ROMANO POSSONO ESSERE TUTELATI DALLA RIGOROSA APPLICAZIONE DELLE NORME DI SALVAGUARDIA RELATIVE ALLA CARTA DELL'INU DEL 1967.**

Al momento attuale una parte dei beni storico-archeologici presenti nell'Agro romano può essere comunque ottenuta attraverso la rigorosa applicazione delle norme di salvaguardia relative alla Carta dell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica).

Questa Carta è il risultato di una ricerca condotta dal Prof. Lorenzo Quilici per conto dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e del Consiglio Nazionale delle Ricerche, e consiste nella localizzazione e descrizione di ben 2325 beni storici e archeologici presenti nel territorio del Comune di Roma su 36 Fogli in scala 1:10.000 (corrispondenti ai Fogli di zonizzazione del PRG).

La Carta dell'INU-CNR fu presentata come allegato ad una osservazione della Sezione Laziale dell'INU alla Variante Generale di PRG del 1967, affinché i dati in essa contenuti confluissero nella Carta dell'Agro, allora in corso di stesura da parte del Comune di Roma.

Il citato D.M. n. 4876 del 6.12.1971 accolse detta osservazione, e prescrisse che "nell'attesa dell'adozione della Carta stessa - con conseguente applicazione delle misure di salvaguardia obbligatorie, necessarie a garantire il rispetto delle preesistenze archeologiche ed ambientali risultanti dalla ripetuta carta - le indicazioni contenute nella proposta della Sezione Laziale dell'INU debbono costituire, fin dalla data di approvazione della Variante Generale di che trattasi, un preciso mezzo di riferimento e di identificazione nella formazione di piani particolareggiati e di piani di lottizzazione e nella istruttoria delle autorizzazioni a costruire; e che di conseguenza il Comune di Roma, prima di dare corso alle predette iniziative, dovrà assumere precise intese con le competenti Soprintendenze per il preventivo conseguimento dei rispettivi nulla-osta".

Il Comune di Roma, pur non avendo ancora fino ad oggi ancora adottato una Variante di PRG che tuteli da un punto di vista



urbanistico i beni registrati nella Carta dell'Agro, approvata con la già citata D.C. n. 959 del 18.3.1980, attraverso la XV Ripartizione (allora competente per l'Urbanistica e l'Edilizia Privata) ha emesso l'Ordine di Servizio n. 13 del 28.5.1981, con il quale viene prescritto che "per tutti i progetti relativi ad edifici ed aree ricadenti nell'ambito delle indicazioni riportate sulle Tavole dell'INU" siano "preventivamente acquisiti i nullastata delle relative Soprintendenze".

Il rispetto di tale procedura permetterebbe di tutelare quei beni, registrati nella Carta dell'INU, che non siano ancora stati danneggiati o distrutti dal 1967 ad oggi.

archiviocederna.it