

11

AC. Brando Brindani  
(15-5-95  
M. Brando Brindani  
Sala di Enrico)

## Presupposti legislativi e procedure di programmazione per un'efficace tutela archeologica

Adriano La Regina

In tempi recenti ho sostenuto l'esigenza che si addivenisse per legge al riconoscimento dell'importante interesse archeologico della città di Roma nel suo complesso, ivi compreso naturalmente l'intero ambito territoriale del Comune di Roma<sup>1</sup>. Non si

<sup>1</sup> Una bozza del provvedimento fu presentata dalla Soprintendenza archeologica di Roma al Ministro per i beni culturali e ambientali il 13.10.1992, che in data 6.11.1992 la respinse con una nota dell'Ufficio legislativo, che si limitò a formulare una serie di osservazioni sulla stesura proposta, senza tuttavia prospettare alcuna soluzione per i problemi che venivano posti e che erano all'origine della richiesta. In data 17.5.1993 la bozza fu oggetto di una proposta di legge d'iniziativa del deputato Scalia (Camera dei Deputati, n° 2672). Trascrivo il testo: (Ponchay)

### RICONOSCIMENTO DELL'IMPORTANTE INTERESSE ARCHEOLOGICO DELLA CITTÀ DI ROMA

#### art. 1

Sono riconosciuti di interesse archeologico particolarmente importante per il loro riferimento alla storia antica di Roma i suoli compresi entro gli attuali limiti del comune di Roma.

#### art. 2

Sono riconosciuti di interesse archeologico particolarmente importante i resti di edifici antichi emergenti dal suolo, compresi entro gli attuali limiti del comune di Roma.

#### art. 3

Sono altresì riconosciute di interesse archeologico particolarmente importante le cose mobili di epoca antica site entro gli attuali limiti del comune di Roma, catalogate dalle competenti soprintendenze archeologiche anche su informazioni desunte solamente dalla letteratura scientifica.

#### art. 4

Le cose immobili e mobili di cui con la presente legge viene riconosciuto l'importante interesse archeologico sono sottoposte a tutte le disposizioni della legge 1.6.1939, n. 1089, con esclusione degli obblighi di notifica in forma amministrativa ai privati possessori o detentori a qualunque titolo di cui al primo comma dell'art. 3, di trascrizione nei registri delle conservatorie dei registri immobiliari di cui al secondo comma dell'art. 2, di elencazione e di deposito di cui al terzo comma dell'art. 3, di denuncia di cui all'art. 30, e con esclusione inoltre del diritto di prelazione sulle cose alienate contemplato dall'art. 31 della predetta legge. Per istituire il diritto di prelazione sulle cose immobili e mobili di interesse archeologico di proprietà privata le competenti soprintendenze archeologiche in forza della presente legge provvedono autonomamente agli adempimenti di preventiva notifica in forma amministrativa, previsti dal primo, dal secondo e dal terzo comma dell'art. 3 della citata legge 1089.

#### art. 5

Il termine di mesi due, prescritto per l'esercizio del diritto di prelazione dal comma primo dell'art. 32 della legge 1.6.1939, n. 1089, è elevato a mesi tre per le cose mobili e immobili di interesse archeologico site entro gli attuali limiti del comune di Roma.

La denuncia di cui all'art. 30 della predetta legge deve essere inoltrata al Ministero per i beni culturali e ambientali tramite le competenti soprintendenze archeologiche.

#### art. 6

Le cose mobili di interesse archeologico site entro gli attuali limiti del comune di Roma in nessun caso possono essere trasferite altrove senza l'autorizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali.

procedura supplementare  
estensiva

trattava di una invocazione di maggiori poteri inibitori a favore delle sedi preposte alla tutela archeologica. Si prospettava piuttosto la necessità di affermare, una volta per tutte, un principio ormai coerente con la attuale sensibilità culturale, per il quale ogni ulteriore trasformazione della città di Roma dovrebbe avvenire in modi compatibili con la migliore salvaguardia dei suoi caratteri antichi e nella piena acquisizione dei dati utili per la conoscenza storica.

Il criterio suggerito era semplice perché si avvaleva di strumenti già esistenti: adottare per Roma con procedura di legge, e quindi rendere realisticamente attuabili, alcune prescrizioni di tutela archeologica contenute nella legge n. 1089 del 1.6.1939. Per ottenere gli stessi effetti mediante l'applicazione delle ordinarie procedure previste dalla legge 1089, limitatamente alle aree di maggiore interesse archeologico, si stima che sarebbero necessari almeno altri duecento anni; il che significa che la legge stessa, così come è stata concepita più di mezzo secolo fa, non è attuabile nei confronti di situazioni particolarmente complesse e del tutto straordinarie sotto il profilo archeologico come è quella costituita da Roma.

Risultato dell'attuale stato di cose sono le condizioni di perenne emergenza, di affannoso espletamento delle attività archeologiche durante l'attuazione dei lavori di trasformazione territoriale, con esiti spesso insoddisfacenti per la salvaguardia del patrimonio storico, e con aggravî e incertezze per le opere che si intendono realizzare. D'altra parte, le energie impegnate nel lavoro necessario per determinare gli strumenti della tutela (vincoli), area per area, vengono distolte dai veri compiti di natura archeologica, che subiscono a loro volta ulteriori attardamenti.

Ovviamente, il provvedimento così invocato non avrebbe risolto tutti i problemi, ma avrebbe determinato numerosi effetti positivi, soprattutto in sede di programmazione degli interventi territoriali, perché avrebbe comportato necessariamente una effettiva indagine preventiva nei territori oggetto di pianificazione urbanistica. Adesso ciò è di fatto impossibile: le verifiche archeologiche possono essere infatti espletate solamente a seguito di determinazioni già assunte dalle amministrazioni operanti sul territorio; ad esempio, nel caso di un piano di zona, solamente dopo la sua approvazione; per le case popolari solamente dopo che lo IACP ha appaltato i lavori, e così anche per gran parte di altre opere pubbliche. Ciò induce aspettative tanto più pressanti quanto più tempo e denaro sono stati investiti nelle indagini archeologiche, che sono a spese degli interessati.

La legge Biasini, n. 92 del 1981, con cui si adottavano provvedimenti urgenti per la protezione del patrimonio archeologico della città di Roma, aveva tentato di risolvere questo grave problema concernente la programmazione territoriale; e infatti per tutto il tempo della sua attuazione si sono avuti risultati estremamente positivi. Con i fondi stanziati mediante quella legge veniva infatti consentito di eseguire anche sondaggi archeologici preventivi per poter esprimere pareri su programmi di assetto territoriale. Ma la legge Biasini, che era buona per questo e anche per altri aspetti di effi-

---

art. 7

Entro i confini del comprensorio del parco dell'Appia antica, così come delimitato con legge della regione Lazio del 10.11.1988, n. 66, interessante il territorio dei comuni di Roma, Marino e Ciampino, è fatto divieto di eseguire opere edilizie e manufatti di qualsiasi genere, fatta eccezione per le attività di restauro monumentale e di manutenzione, fino all'approvazione del piano di assetto previsto dall'art. 6 della predetta legge regionale. (che è fuori per missiva)

art. 8

A chiunque contravvenga alle disposizioni di cui all'art. 6 della presente legge si applicano le sanzioni previste dall'art. 59 della legge 1.6.1939, n. 1089.

11 *franchi  
culturali* 4

cienza dell'azione archeologica, non fu rinnovata per dare spazio a leggi che contem-  
plavano lo strumento della concessione (del tutto incongruo per attività di studio e di  
ricerca), e che in realtà avevano il fine di sostenere aziende del settore informatico.

Esaurite le possibilità concesse dalla legge Biasini, si è negli anni più recenti nuo-  
vamente caduti nella condizione di non poter eseguire operazioni conoscitive prima  
del rilascio delle concessioni edilizie, e quindi prima che si istituiscano aspettative  
concrete sui relativi suoli. Una iniziativa intrapresa dalla Regione, che doveva assicu-  
rare mezzi per esplorazioni preventive a favore dell'edilizia, è stata di fatto vanificata  
dalla indisponibilità dei fondi stanziati.

Naturalmente questo stato di disagio effettivo per tutti non viene di solito fatto no-  
tare per invocare l'attuazione di corrette procedure di programmazione, il che signifi-  
ca soprattutto investimenti adeguati per intervenire nei tempi giusti e per poter  
dare quindi pareri fondati su dati certi e non presuntivi, ma viene piuttosto usato  
come arma di pressione indebita; in effetti una adeguata indagine dei suoli prima del  
rilascio delle concessioni non è desiderata da molti degli interessati. È di pochi giorni  
fa un articolo comparso su un quotidiano con il titolo che ne riflette assai bene il  
contenuto, «Incubo ruderi sull'edilizia»<sup>2</sup>, laddove si tratta di una situazione proprio  
del tutto opposta a quella dichiarata.

Il problema si ripropone ora in termini assai vasti anche nei confronti delle opere  
da realizzarsi per il Giubileo. I precedenti esempi di massicci interventi edilizi, appro-  
vati con procedure sommarie e superficiali, come in occasione del 1990 per le attività  
sportive, non sono tranquillizzanti. Eppure da più parti si chiede già mano libera e la  
soppressione di ogni freno indotto dall'esercizio della tutela archeologica. Si sollecita  
inoltre la destinazione ad usi pratici di aree di grande pregio con il pretesto del grave  
decadimento in cui esse versano; lo stato di decadimento è tuttavia assai spesso in-  
dotto deliberatamente per potere poi giustificare una nuova destinazione dei suoli ad  
usi del tutto incongrui.

È quindi sempre più urgente una soluzione legislativa della questione archeologica  
romana. Se si fosse provveduto anni fa, come era stato chiesto, adesso vi sarebbero  
maggiori margini di tempo; si sarebbero potuti fare già molti accertamenti sia per l'e-  
dilizia residenziale, sia per le opere pubbliche. È d'altra parte illusorio pensare che  
tutto si possa conseguire con gli «accordi di programma», procedura certamente utile  
in alcuni casi, non in tutti.

Un'altra grande questione archeologica che presuppone un intervento legislativo è  
quella della (via Appia). Vi sono già tutti i presupposti necessari per la costituzione del  
parco: lo strumento urbanistico che ne determina la destinazione (parco pubblico),  
una legge regionale che ne riconosce il valore naturalistico, i vincoli archeologici e di  
paesaggio, grandi aree monumentali di proprietà pubblica (complesso monumentale  
massenziano, villa dei Quintili). Su tutto questo si fonda ormai una diffusa aspetta-  
tiva sulle sorti del comprensorio. È però evidente come un obiettivo di così vaste di-  
mensioni non possa essere conseguito se non mediante una determinazione del  
Parlamento.

Occorre quindi una legge che stabilisca modi, tempi e mezzi per far sì che il parco  
dell'Appia prenda forma concretamente. Non sono necessari investimenti esorbitanti  
rispetto alle attuali realistiche disponibilità, perché si tratta soprattutto di istituire  
meccanismi che con automatica gradualità conducano nel tempo - una scadenza ra-  
gionevole potrebbe essere un quarto di secolo - alla disponibilità pubblica dei suoli e al  
pieno recupero dei caratteri storici e ambientali del comprensorio. È possibile giun-

<sup>2</sup> A. Testa, "Il Messaggero", 10 maggio 1995. Viene pubblicata tra l'altro una tabella in cui figurano piani di edilizia economica e popolare, per i quali si lamentano ostacoli di natura archeologica, a suo tempo approvati senza i necessari pareri della Soprintendenza.

*(Intesa con Pd 2, che invece furono approvati dalla precedente  
assemblea senza o contro i pareri della Soprint.)*

gere a ciò mediante l'attribuzione al parco delle proprietà pubbliche, anche militari, con permutate di suoli; per quanto riguarda i suoli attualmente di proprietà privata è possibile ottenere notevoli acquisizioni mediante l'esercizio del diritto di prelazione sulle alienazioni, oppure con bonari accordi, o con permutate, istituendo anche incentivi di natura fiscale. Lo strumento dell'espropriazione dovrebbe essere previsto durante la fase di graduale immissione del comprensorio nella proprietà pubblica solamente per la soluzione di questioni urgenti e per la eliminazione di presenze dannose o incompatibili con la natura del parco, mentre dovrebbe essere comunque esecutivo alla scadenza del tempo previsto per il pieno conseguimento dell'obiettivo. Una operazione ben più ardua e onerosa fu compiuta un secolo fa per la costituzione dell'area archeologica centrale, tra il colle Oppio, il Palatino e le Terme di Caracalla.

Naturalmente vi sono opposizioni, in parte ricomponibili laddove si tratti solo di garantire che non vengano lesi legittimi interessi, in parte destinate a permanere perché fondate su aspirazioni speculative. Sono queste ultime il vero ostacolo da superare, non la proclamata onerosità del programma.

Vi è comunque da considerare che l'insediamento abitativo all'interno del parco dell'Appia, che si viene vieppiù consolidando, non consente di dilazionare ulteriormente determinazioni responsabili sul futuro del comprensorio. La scelta si pone ora tra la destinazione di fatto a zona residenziale e la costituzione del parco. Se quest'ultimo deve prendere forma è inevitabile che l'intera sua superficie debba essere di proprietà pubblica, come per altro previsto dal Piano regolatore di Roma (parco pubblico), per il potenziamento del patrimonio storico, monumentale e naturalistico.

Indipendentemente da ogni considerazione di ordine culturale, la valutazione economica di un programma come questo deve contemplare gli effetti che ne deriverebbero alla città con la creazione non solo di una nuova grande meta di interesse per i visitatori, ma anche di un ambito territoriale integralmente protetto, necessario per l'equilibrio ambientale.

Valle pulce  
non delle Terme  
Dipartimento archeologico  
Amb. B. (curatore museo)

Le Pagine (relatori)  
Alfonso Banti (esproprio) (1911)

A. Kucel (al fondo di Rocca) - la Carta delle Agro

promossa da Colini e Fideuroni (PRG)  
DRR 1985 (approv. DRG, che fusione con mappa)

una espansione della città  
in conturbata edificazione, speculazione,  
credenza del territorio

archiviocederna.it

DM 1971  
approv. 1967

Pg. km 1979,  
approssimativa 74 = "strada intercomunale"

osserv. INU

Carta del '89 all'aperta al PRG -  
(non ancora completata di fatto)

servizio di app. confl. affari  
recupero le indicazioni immo. vni col. aut.

frontiere, cont. intercom. fil. .... filari d'alt. ....  
confini storica ..... hanno un'alt. ....  
(tutta due paesaggi)

art. 21 l. 1089/89 app. l. 1089/89

Delibera 959/95 approvata dal Comune la Carta  
(63 fogli) (inviati a Stato e Regione) -

11- COSTI PREVISTI PER LA REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO

\* importo totale 3,14 miliardi

\* importo per lotti funzionali

\* importo per l'esproprio dei terreni

\* oneri di gestione presunti *S. V. un'auto qualsiasi in zona urbana*

12- BENEFICI ED EFFETTI ECONOMICI - *afflusso di soldi =*

\* descrizione del rendimento sociale indotto

*Ma si pongono limiti delle coperte operative, invece semplice, assenza del censimento*

*comparati con TV Ripa e USPR = sviluppo la Carta - altri comitati come base consultativa, senza carattere di paesaggio*

13- CORRELAZIONI CON ALTRI PROGETTI E PROBLEMI CONNESSI CON L'ATTUAZIONE DELL'INTERVENTO

1995 a *quindici anni, bilancio di compatibilità = in adempimento*

*DM 4876(?)*

*to tutti i com. fare un avvio di studio di fattibilità della Carta*

*due volumi urbanistica, mettere al centro del dibattito alla Carta - In base Comuni deliberazioni: consultazioni preliminari, il progetto viene ha bloccato -*

*... (non ricadere in regola con i comitati) - la Carta dei servizi assenti (previsti) > pres. norme di attuazione (Sondaggi)*

*In progetto*

*(art. 16 NTA)*

Area metropolitana (Lp 142) in Stato del Com. d'Oron ← 3  
DP 1965 - (Uscito spuntum generale)

Area Terzi fallim (Porto d'Oron)

(scandalo  
facciam)  
in ipotesi  
finita)

Quanto è stato denunciato Osta

Muolato in base all'Lp del 1969

annunciato un'indagine

Consulente lo soo safo

Lpze Piazze

Parco del Littorale

privato proprietario, cessione fogale -

Progetto F10

trattativa armata al Porto d'Oron  
dopo una restituzione al privato, che vuole  
rilasciare la sua  
proprietà  
(natura aurata archeologica)

(Omniarchologia - Stato  
buoli e pertinence)

due la terra  
fun ar puen d'Oron,  
quando con l'avvocato dello Stato

Metamorfosi titolo esvilappo /  
(al Porto d'Oron) superiore cè conflitto (abnorme)  
menti nell'atto storica  
c'è stata integrazione  
la funzione è funzione dell'oggetti,  
progettuali,

8- STATO DELLA REALIZZAZIONE

- \* finanziata
- \* in appalto
- \* appaltata
- \* stato dei lavori

9- A) SOGGETTO COMPETENTE IN ORDINE ALLA REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO  
(soggetto titolare)

SERVIZIO GIARDINI

B) SOGGETTO CHE PROVVEDERA' ALLA EFFETTIVA REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO

SERVIZIO GIARDINI

C) SOGGETTO CHE CURERA' LA GESTIONE DELLE OPERE REALIZZATE  
CON L'INTERVENTO

SERVIZIO GIARDINI

10- ARTICOLAZIONE E TEMPI DELL'INTERVENTO

Contribuzione municipale = Parco dei Fori  
non in due esecuzioni settornate, non solo archeologia,  
dell'area integrata dell'area per all'aggiornamento  
integrazione Campidoglio e Colosseo

Concetti in l'ambito come al Celio  
collegati a Colosseo

Cultura della emergenza e non della sparizione

Bortan / Parco d'Veco  
in P.g. nel fare un ente

8 comuni, 20000 ha

PRG 1982 1.600 ha / la Soprint. aveva elaborato piano  
1981 progetto con esp. nel area dell'alt. e meopel  
(350 ettari)

solo 3 ettari sono proprietà pubblica

(Portonaccio)

assessorato cultura

220 ettari

(Assessorato  
Web Civico)

(S. Amati - fond. Biasca)

Ferrario (L. A. P. L. S. I.)

al momento  
aveno istituiti in la zona  
blouc dell'acropoli

in campo affum terreno  
sue acropoli (no area conda  
indagini in corso)

le lotte mosca?

Cosenza (assessorato regionale) /  
futura amministrazione, suoi istituti 1141 area fu  
servizi piano di assetto

Coll. P.g. P.ro P.g. -  
Nel bilancio P.g. introdurre fondi per  
in sondaggi archeologici

problem dell'acqua = legge regionale di tutela?

5- DESCRIZIONE SOMMARIA DELL'INTERVENTO E RELAZIONI CON IL CONTESTO URBANO

L'intervento è riferito alla cancellata di recinzione su via Leone XIII, progettata secondo gli schemi in uso presso la Soprintendenza ai Beni Ambientali ed Architettonici del Lazio.

7 foggi secondo i moduli 1990 del DRG

vedi il ruolo apriolo e fucolob  
Città <sup>documenti</sup> ~~metropolitana~~ (funzione con De Luca)

Chi Invarosio, intorno al privatissimo

6- STATO DELLA PROGETTAZIONE

- \* proposta
- \* preliminare
- \* di massima
- \* esecutiva

7- STATO DELLE PROCEDURE TECNICO-AMMINISTRATIVE DEL PROGETTO DI INTERVENTO

- \* parere Sovrintendenze
- \* parere Beni Ambientali R.Lazio
- \* approvazione tecnica
- \* approvazione Commissioni Consiliari
- \* approvazione Giunta Municipale
- \* approvazione Consiglio Comunale
- \* approvazione Regione Lazio

Bozpa Roma si è rimessa in moto 7

~ Auditorium (istituito <sup>1997</sup> 1998)

~ Bozpa - Salute comune (ex-Brescia)

- Antiquarium -

- Fm di Nemo, Museo di Tor (Orso d' Enrico),

~ St. Polo Rivaldi (rampa)

restauri - Trinità di Orto  
nel Sud  
cattedra di Paolo Aurelio

archiviocederna.it  
(infortuni il bilancio moderno = tagli regalati anni  
(inferno al notabile)

+ personale di custodia senza lo stesso

- Omogeneità platea Com, Pronun, Regni

- fruibili

(avvisi della legge)

**ASSOCIAZIONE BIANCHI BANDINELLI**  
associazione istituto di studi e formazione Ranuccio Bianchi Bandinelli

Roma 26 aprile 1995

Caro amico,

l'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli, fondata da Giulio Carlo Argan, promuove per lunedì 15 maggio un incontro pubblico sul tema:

**TUTELA DELLE AREE, DEI PARCHI, DEI SITI ARCHEOLOGICI PROGRAMMAZIONE URBANA A ROMA E NELL'AREA ROMANA**

Ecco il programma:

- emergenza = Porto di Traiano*
- ore 15.15 G. Chiarante - Presentazione dell'incontro  
A. La Regina - Presupposti legislativi e procedure di programmazione per un'efficace tutela archeologica
- (A. Mucca)* E. La Rocca - La carta dell'Agro come strumento urbanistico  
*(Manieri Elia)* A. Zevi Gallina - Un caso emblematico: il parco del Porto di Traiano  
D. Cecchini - Tutela del patrimonio culturale e qualità dello sviluppo urbano  
A. Cederna - Il parco dell'Appia Antica  
F. Boitani - Il parco di Veio  
G. Borgna - La valorizzazione del patrimonio archeologico e la scadenza 2000

ore 17.30 Domande e brevi interventi

ore 18.15 Conclusioni: Tutela e programmazione, il ruolo della Regione (L. Cosentino) e del Comune (W. Tocci).

Il Convegno si svolgerà nella Sala dell'Ercole, nel Palazzo dei Musei capitolini.

Presiederanno: P. Berdini, M. Bonfatti, B. Contardi, V. Emiliani, M. Manieri Elia.

Sono stati invitati il ministro per i Beni culturali e ambientali A. Paolucci e il Direttore generale M. Serio.

QUESTA LETTERA VALE COME INVITO

presso Fondazione Istituto Gramsci via del Conservatorio 55 00186 Roma t. 6833756-6834010 fax 6877736