



WWF Fondo Mondiale
per la Natura

00784-001-001

Italia

DELEGAZIONE WWF

LAZIO

Via Trinità dei Pellegrini, 1

00186 ROMA

Tel. 06/68.96.522

Fax 06/68.96.522

Per Antonio Cederna -

Come da accordi telefonici di invio copie
della lettera congiunta WWF Lazio / Sez. Roma
di Irene Nostro sulla tutela opere leggi delle
"zone di interesse archeologico", nonché dell'allegata
nota del 26.4.94 del Ministero dei Beni
Culturali e Ambientali.

Ti prego di esaminarla e qualora te condiz
viderai di darmene comunicazione (Tel. 2573309),
oppure telefonare a ^{Paolo Duffo} Carlo ~~del WWF Lazio~~
(Tel. 6892951) - 6896522 ~~FAX~~ 6896522

Ti invio altresì copia della Sentenza del
Consiglio di Stato del 13.11.1990 -

In attesa di un tuo riscontro ti saluto affetto
fraternamente -

Emilio GIACOMI

Roma, 23.11.1994



WWF

COORDINAMENTO ROMANO

ITALIA NOSTRA

Sezione Romana

Al Ministro dei Beni Culturali ed Ambientali
Al Direttore dell'Ufficio Centrale per i Beni A.A.A.A.S.
Alla Soprintendenza ai Beni Ambientali ed Architettonici del Lazio
Alla Soprintendenza ai Beni Ambientali ed Architettonici di Roma
Alla Soprintendenza Archeologica di Roma
Alla Soprintendenza Archeologica del Lazio
Alla Soprintendenza Archeologica dell'Etruria Meridionale
Al Sindaco del Comune di Roma
Al Presidente della Regione Lazio
All'Assessore all'Urbanistica, Assetto del Territorio e Tutela Ambientale della Regione Lazio
Ai Gruppi Politici Parlamentari
Ai Gruppi Consiliari presso La Regione Lazio

Oggetto: Tutela delle "zone di interesse archeologico" attraverso l'apposizione ope legis del vincolo paesistico in base all' Art. 1, lettera "m", della Legge n. 431 del 8.8.1985.

Allegato: Nota prot. 3373 IIG del 26.4.1994 del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali.

Come è noto, l'Art. 1 della Legge 431/85, nota come "Legge Galasso", integra l'Art. 82 del DPR 616 del 24.7.1977 sottoponendo a vincolo paesistico ai sensi della Legge 1497/39 tutta una serie di categorie di aree e beni tabellate dalla lettera a alla lettera m.

Parte di queste categorie di beni ed aree tabellate da detto Art. 1 attengono al mondo naturale.

Fra queste alcune sono caratterizzate da specifici aspetti geografici e/o ambientali di estensione ben definita (rive dei mari, dei laghi e dei fiumi); altre sono invece da definire almeno nella loro perimetrazione (ghiacciai, vulcani, boschi e foreste); altre infine sono caratterizzate da specifici aspetti ambientali definiti da perimetrazioni adottate con provvedimenti amministrativi (zone umide, parchi e riserve).

Altre categorie di beni ed aree sono invece di netta derivazione antropica. Fra queste ci sono "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" (lettera h dell'Art. 1 L. 431/85). Fra le categorie di beni ed aree vincolate ope legis questa denota aspetti "culturali" anziché naturali e paesaggistici, intendendo recuperare e tutelare certe antiche sopravvivenze territoriali che appartengono alla nostra storia. Infatti molti di questi usi civici risalgono al Medio Evo e derivano da diritti agricoli o silvo-pastorali che testimoniano lo sfruttamento collettivo dei suoli, praticato a quel tempo in tutta Europa.

Un'altra categoria di beni ed aree che denota aspetti prevalentemente culturali è quella costituita dalle **"zone di interesse archeologico"** (lettera m dell'Art. 1 della L. 431/85).

Nei riguardi delle **perplexità relative alla operatività del vincolo ope legis** relativo alle "zone di interesse archeologico" di cui alla lettera m del citato Art. 1 L. 431/85, l'Assessorato all'Urbanistica, Assetto del Territorio e Tutela Ambientale della Regione Lazio ha rivolto un quesito al Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali con nota prot. 14565 del 30.11.1993.

Il Ministero medesimo, con **nota prot. 8373 IIG del 26.4.1994**, trasmessa a tutti i Soprintendenti per i Beni Ambientali e Architettonici ed a tutti i Soprintendenti per i Beni Archeologici, nonché a tutti i Presidenti dei Consigli Regionali ed a tutti i Presidenti delle Giunte Regionali, ha inteso **precisare le modalità di attuazione della tutela delle suindicate "zone di interesse archeologico"**.

Secondo il Ministero "la generica dizione" di zona di interesse archeologico "adottata dal legislatore necessita di ulteriori approfondimenti per individuare quando l'interesse archeologico identifichi delle aree di tutela ai sensi della Legge 1497/39, **non potendo evidentemente la semplice presenza di beni archeologici, a volte sommersi, o addirittura la mera supposizione della loro esistenza, essere sufficiente a qualificare il suddetto interesse"**.

Infatti, "considerato che la Legge 1497/39 è posta a tutela delle bellezze naturali **una porzione di territorio può essere qualificata come zona di interesse archeologico ai sensi della lettera "m" dell'Art. 1 della Legge 431/85 quando su di un'area ben determinata siano presenti resti archeologici emergenti che siano entrati a far parte del paesaggio, caratterizzandolo, come elementi qualificati di preminenza visiva"**.

"Conseguentemente, a giudizio di questo Ministero, un Piano Paesistico (quale ad esempio quello redatto dalla Regione Lazio) che definisca **"aree di interesse archeologico"** anche le porzioni di territorio nelle quali è presumibile una presenza archeologica in ragione della loro collocazione territoriale, senza stabilire alcun legame tra dette presenze ed il paesaggio naturale, non è di per sé strumento sufficiente ad una qualificazione delle aree individuate come "zone di interesse archeologico" ai sensi della lettera "m" dell'Art. 1 della Legge 431/85".

Pertanto, "al fine di garantire la certezza del diritto, **è indispensabile una precisa individuazione di tali zone, con provvedimenti ricognitivi specifici (decreti ministeriali e/o delibere regionali)** che ne perimetrino con esattezza i confini e descrivano chiaramente la suddetta interrelazione tra i beni archeologici emergenti e bellezze naturali, sulla base di una dettagliata relazione tecnica redatta dalle Soprintendenze nell'ambito delle competenze specifiche".

La succitata nota prot. n. 8373 IIG2 del 26.4.1994 del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali, per il suo contenuto e per i destinatari cui è rivolta, assume un carattere normativo nei riguardi del quale è necessario presentare le seguenti **osservazioni sia di merito che di metodo**.

La **Sentenza della Sezione VI del Consiglio di Stato n. 951 del 13.11.1990** ha stabilito che nei riguardi della tutela di tipo nuovo introdotta dalla Legge 431/85 vi sono categorie di beni che "trovano causa direttamente nella forma del territorio che definiscono, sì che in essa direttamente risiede il particolare pregio meritevole di protezione". "Altre categorie però - ed in questo è la novità contenutistica - trovano causa non già nell'elemento morfologico, bensì in quello ubicazionale: per queste non è la forma del territorio ad essere connotativa del particolare pregio, ma è la relazione spaziale con particolari elementi localizzanti, quelli sì di particolare valore paesistico o culturale, a connotare l'ambito territoriale come meritevole di tutela paesistica nelle forme affrontate per le bellezze naturali. E' questo il caso delle **"zone di interesse archeologico"**.

Pertanto "nell'ipotesi di cui all'Art. 1 lettera m), l'interesse archeologico è dunque 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".

"Il tipo di zona in questione, infatti, è protetto non per la sua facies, bensì per l'attitudine che il suo profilo presenta alla conservazione del contesto di giacenza del patrimonio archeologico nazionale, cioè quale territorio delle presenze di rilievo archeologico: qualità che è assunta a valore storico culturale meritevole di protezione.

E' evidente, pertanto, che non possano essere solo i "resti archeologici emergenti" a qualificare le aree interessate come "zone di interesse archeologico" e quindi meritevoli della tutela del vincolo paesistico di cui all'Art. 1, lettera m, della Legge 431/85.

Pertanto le indicazioni contenute nella succitata nota del 26.4.1994 del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali non possono essere accettabili, in quanto arbitrarie e stravolgenti nei riguardi della Legge 431/85 e della relativa giurisdizione, e necessitano quindi di immediata correzione, stanti le direttive che con la nota medesima si è inteso dare alle Amministrazioni periferiche ed alle Regioni.

Inoltre, passando dal merito al metodo, le indicazioni suddette sarebbero dovuto essere oggetto non di una semplice nota ma di una specifica Circolare, in conformità alla procedura adottata con la Circolare n. 8 del 31.8.1985 del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali, relativa appunto alla applicazione della Legge 8.8.1985, n. 431.

Nei riguardi dei beni tutelati ope legis dall'Art. 1 della Legge 431/85 detta Circolare ha infatti prescritto che "spetta all'amministrazione individuare quegli elementi di certezza su cui si fonda da sempre il diritto. E' necessario, pertanto, che presso ogni Soprintendenza ai Beni Ambientali ed Architettonici si istituisca un gruppo di studio, in stretta collaborazione con le Soprintendenze ai beni archeologici, artistici e storici operanti sullo stesso territorio e con la Regione, ai fini della elaborazione ed integrazione di un documento cartografico, in cui siano chiaramente individuate le presenze ambientali da tutelare, nell'ambito di quelle indicate all'Art. 1. Se è vero, infatti, che allo stato attuale, non si esige alcun intervento amministrativo per la sottoposizione a vincolo di tali presenze che, come detto, sono vincolate ope legis, la determinazione fisica, ossia spaziale delle stesse è invece indispensabile per l'esercizio del diritto-dovere di tutela nel tempo, ossia, allorquando l'amministrazione pubblica (statale e regionale) dovrà porre in essere i provvedimenti di autorizzazione o di diniego degli interventi di cui all'Art. 7 della più volte citata Legge 1497/39":

Dal contenuto prescrittivo della Circolare n. 8 del 31.8.1985 si evince che la definizione cartografica delle "zone di interesse archeologico" tutelate ope legis debba avvenire nell'ambito del citato gruppo di studio, e non invece soltanto attraverso la predisposizione, approvazione ed emanazione di "provvedimenti ricognitivi specifici (decreti ministeriali e/o delibere regionali)", così come richiesto dalla più volte citata nota ministeriale del 26.4.1994.

La Delegazione Lazio del WWF, con nota prot. 130/93 del 27.4.1993, al fine di poter giungere alla doverosa ed effettiva tutela dei beni tabellati dall'Art. 1 della Legge 431/85 attraverso la conseguente e legittima applicazione della medesima, ha sollecitato la istituzione e l'attivazione del summenzionato gruppo di lavoro almeno per l'ambito territoriale del PTP 15 "Roma", riguardante la parte non costiera del Comune di Roma.

Detto territorio è infatti ricchissimo di preesistenze archeologiche, emergenti e non, e quindi meritevole della tutela prescritta dalla legislazione vigente. Le preesistenze medesime sono state censite e registrate sui Fogli in scala 1:10.000 della "Carta dell'Agro romano", redatta in collaborazione con le Soprintendenze Statali competenti per territorio ed approvata dal Comune di Roma con Delibera Consiliare n. 959 del 18.3.1980.

La Carta dell'Agro, nonostante le prescrizioni e le sollecitazioni dell'allora competente Ministero della Pubblica Istruzione contenute negli atti di approvazione dello strumento urbanistico comunale e delle successive varianti, non viene a tutt'oggi ancora impiegata come effettivo strumento di tutela dei beni in essa registrati a livello di pianificazione urbanistica del territorio interessato e di attuazione delle relative previsioni.

La Carta medesima è prescritta come riferimento prioritario per la ricognizione dei beni di interesse storico-monumentale ed archeologico nelle osservazioni sui PTP relativi al Comune di Roma (ambito territoriale n. 15) contenute nella **nota prot. 1292 IIG del 29.5.1991 del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali**, relativa alle osservazioni sui Piani Territoriali Paesistici del Lazio.

Codesto Ministero, a seguito del succitato sollecito della Delegazione Lazio del WWF, ha esortato con nota prot. 1758 IIG del 7.7.1993 gli Enti Locali (Comune di Roma e Regione Lazio) e le proprie Amministrazioni periferiche competenti per territorio a designare il proprio rappresentante nell'ambito del suindicato gruppo di lavoro.

Tornando al merito delle questioni connesse alla tutela delle "zone di interesse archeologico", qualunque siano i modi per definire i perimetri delle aree medesime, e cioè attraverso il gruppo di studio prefigurato dalla citata Circolare n. 8/1985 oppure mediante specifici atti amministrativi regionali e/o statali, così come indicato nella nota prot. 8373 IIG del 26.4.1994 del Ministero, questa Associazione chiede ai destinatari della presente in che modo, in attesa degli atti amministrativi suindicati, si intenda nel frattempo concretizzare la tutela delle "zone di interesse archeologico", già tutelate ope legis da circa dieci anni.

Infine si ritiene necessario sottolineare nuovamente che i "provvedimenti ricognitivi specifici (decreti ministeriali e/o delibere regionali)" attraverso i quali la più volte citata nota ministeriale del 26.4.1994, allegata alla presente, intenderebbe attuare operativamente la tutela ope legis delle "zone di interesse archeologico" di cui all'Art. 1, lettera m. della Legge 431/85, limita detta tutela alla interrelazione esistente tra i soli beni archeologici emergenti e le bellezze naturali, **privando così della necessaria tutela i beni archeologici non emergenti.**

L'interpretazione della normativa di legge contenuta nella nota ministeriale risulta essere estremamente riduttiva nei confronti dei contenuti innovativi introdotti dalla Legge 431/85 rispetto alla Legge 1497/39, ed in aperto contrasto con la relativa giurisprudenza (Sentenza n. 951/90 del 13.11.1990 del Consiglio di Stato).

In attesa di ricevere un cortese riscontro in merito, si porgono distinti saluti.

Il Presidente della
Delegazione Lazio WWF
(Walter Culicelli)

Il Presidente della
Sezione Romana di Italia Nostra
(Antonio Cederna)



Ministero per i Beni Culturali
e Ambientali

UFFICIO CENTRALE PER I BENI AMBIENTALI
ARCHITETTONICI, ARCHEOLOGICI, ARTISTICI E STORICI

Roma, 26.4.94

AI SOPRINTENDENTI PER I
BENI AMBIENTALI E
ARCHITETTONICI

LORO SEDI

Divisione II
Prot. N. 8373/62 Allegati

Richiesta al Foglio del
Dir. Fix N. 2

OGGETTO: L.431/1985- Art. 1 lettera "m".

AI SOPRINTENDENTI PER I
BENI ARCHEOLOGICI
LORO SEDI

e, p. c.

AI PRESIDENTI CONSIGLI
REGIONALI
LORO SEDI

AI PRESIDENTI GIUNTE
REGIONALI LORO SEDI

ALLA REGIONE LAZIO ASS.TO
URBANISTICA ASSETTO DEL
TERRITORIO, TUTELA
AMBIENTALE.

VIA DEL GIORGIONE 129-163
OO147 ROMA

(Rif. nota n° 14565 del 30/11/93)

ALLA DIVISIONE IV -N.U.C.

AL SERVIZIO GIURIDICO N.U.C.

REGIONE LAZIO
ASSESSORATO URBANISTICA-ASSETTO
TERRITORIO-TUTELA AMBIENTALE
006706 23.05.94
SETTORE TUTELA AMBIENTALE

L'Assessorato Urbanistica- Assetto del Territorio, Tutela Ambientale della Regione Lazio, con la nota che si allega in copia ha formulato uno specifico quesito inerente all'art.1 lettera "m" della Legge 431/1985-

In merito si precisa quanto segue:

Come è noto la Legge 431/1985 integra l'art. 82 del D.P.R. 616/1977 e concerne la tutela di aree e beni vincolati ex lege 1497/1939 a cui si aggiungono quelli elencati nell'art. 1 della stessa Legge 431/1985 dalla lettera "a" alla lettera "m"-

In tale elenco eterogeneo, nel quale sono inclusi, senza alcuna distinzione, elementi geografici (le rive dei fiumi, del mare, dei laghi; ecc; i boschi ecc.) ed aree e beni individuati con provvedimenti amministrativi (aree di uso civico, in uso ad università agrarie ecc.), sono comprese anche le " zone di interesse archeologico"-

In questo ultimo caso, la generica dizione adottata dal legislatore necessita di ulteriori approfondimenti per

MOD. 100
L. 28.12.1977



*Ministero per i Beni Culturali
e Ambientali*

UFFICIO CENTRALE PER I BENI AMBIENTALI,
ARCHITETTONICI, ARCHEOLOGICI, ARTISTICI E STORICI

Roma,

19

Divisione _____
Prot. N.º _____ *Allegati* _____

Risposta al Foglio del _____
Dir. _____ *Scr.* _____ *N.º* _____

OGGETTO: _____

autorizzazione ex art. 7 L. 1497/1939 per gli interventi da realizzarsi in aree così vincolate dovrà essere effettuata d'intesa tra le Soprintendenze per i Beni Ambientali e Architettonici e le Soprintendenze per i Beni Archeologici.

archiviocederna.it

IL MINISTRO

SD/ds
rel

2

M