



DOSSIER SULLE CRITICITA' DEL PIANO TERRITORIALE PAESISTICO DELLA REGIONE LAZIO NEI RIGUARDI DELLA TUTELA DELLA CITTA' STORICA DI ROMA PRESENTE ALL'ESTERNO DELLE MURA AURELIANE (Aggiornamento 10.4.2022)

Capitolo 1. Il patrimonio storico, monumentale ed architettonico presente nella città di Roma, e la "Città storica" definita dal vigente Piano Regolatore Generale del 2008.

La città di Roma, complessa e stratificata, comprende eccezionali aree archeologiche innestate all'interno del tessuto urbano a formare un insieme fortemente caratterizzante, risultato di una stratificazione secolare. Anche dopo l'unità d'Italia sono stati realizzati nuovi tessuti urbani all'interno ed all'esterno della cinta delle mura aureliane, i quali oggi assumono un particolare valore storico, architettonico e paesistico.

Il vigente Piano Regolatore Generale di Roma capitale, adottato nel 2003 ed approvato nel 2008, individua la "Città storica", ossia "l'insieme integrato costituito dall'area storica interna alle mura, dalle parti urbane dell'espansione otto-novecentesca consolidata, interne ed esterne alle mura, e dai singoli siti e manufatti localizzati all'interno del territorio comunale, che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità..." (Art. 24 delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG).

La città storica del PRG comprende così tessuti urbani di origine medievale e tessuti di età successiva fino a quelli di espansione novecentesca realizzati prima della seconda guerra mondiale.

La "Città storica" riconosciuta dal vigente PRG di Roma Capitale recepisce tale caratteristica e modifica ed amplia il concetto tradizionale del "Centro storico". All'interno della "Città storica" è possibile riconoscere i caratteri storico-formativi, i relativi e differenti valori ed i corrispondenti livelli di qualità, distinguendo:

- **La Città storica entro le mura**, riconducibile a quella parte di città di antico impianto che si è conformata sulla struttura urbana romana, sul suo utilizzo medievale, e sulle trasformazioni ed addizioni moderne preunitarie e che, nella fase dell'espansione pianificata postunitaria realizzata prevalentemente in base alle previsioni del piano del 1883, ha registrato una progressiva saturazione delle aree libere lungo i margini murari, con la conseguente scomparsa di ville e giardini.
- **La città storica dell'espansione fuori delle mura**, conseguente al piano del 1909 ed ad alcune espansioni successive al piano del 1931, costruita su previsioni pianificate ma anche sulla base di processi impreveduti e spontanei, varianti urbanistiche o modifiche regolamentari.

Il concetto di Città storica è ben descritto nella Relazione che accompagna l'adozione del nuovo PRG adottato nel 2003, e poi approvato nel 2008, alle pagine da 55 a 58. Detta Relazione è consultabile al sottostante collegamento informatico:

http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_adottato/D1.pdf

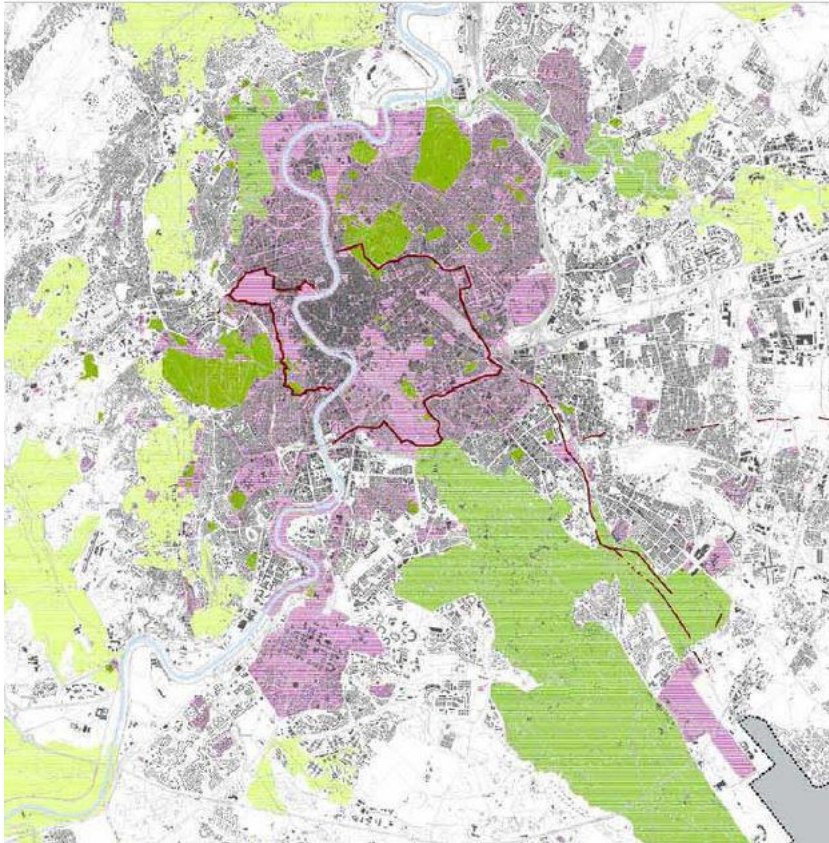


Figura 1: Rappresentazione della Città storica” del PRG 2008 (colore viola)

Il PRG del 2008 riconosce la Città storica di Roma, presente sia dentro che al di fuori della cintura delle mura aureliane, come superamento del concetto di Centro storico e intendendo “nell’insieme integrato costituito dall’area storica centrale interna alle mura, delle parti urbane dell’espansione otto-novecentesca consolidata, interne ed esterne alle mura, e dai singoli siti e manufatti localizzati all’interno del territorio comunale, che presentano una identità storico-culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell’impianto urbano e di quelli tipo-morfologici , architettonici e d’uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da esso assunti nella memoria delle comunità insediate”.

Il vigente PRG di Roma Capitale individua varie tipologie di tessuti urbani costituenti la Città Storica (Art. 25 delle Norme Tecniche di Attuazione), che vengono di seguito elencati:

- T1-Tessuti di origine medievale;
- T2-Tessuti di espansione rinascimentale e moderna pre-unitaria;
- T3-Tessuti di ristrutturazione urbanistica otto-novecentesca;
- T4-Tessuti di espansione otto-novecentesca ad isolato;
- T5-Tessuti di espansione otto-novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme;

T6-Tessuti di espansione novecentesca a fronti continue;
T7-Tessuti di espansione novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme;
T8-Tessuti di espansione novecentesca con impianto moderno e unitario;
T9-Edifici isolati;
T10-Nuclei storici isolati.

Nelle Norme Tecniche di Attuazione del PRG (articoli da 26 a 35) vengono definiti per ciascuna tipologia di tessuto urbano della città storica **le trasformazioni ammissibili**.

Tutti i tessuti urbani della Città storica di Roma, presenti sia all'interno che al di fuori delle mura aureliane, sulla base dell'art. 107 delle NTA, costituiscono **zona territoriale omogenea di tipo A** (parti di territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale) in base all'art. 2 del D.I. n. 1444 del 2.4.1968.

Capitolo 2. La tutela dei beni culturali e paesistici prevista dal Codice dei Beni Culturali e del paesaggio (2004 – 2008)

Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, approvato con D.L. n. 42 del 22.1.2004 e successive modifiche e integrazioni, per quanto attiene alla individuazione dei beni paesaggistici stabilisce all'art. 136, comma 1, lettera c) che sono immobili ed aree di notevole interesse pubblico anche **“i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale inclusi i centri e i nuclei storici”**.

Il Codice stabilisce altresì nel comma 1 dell'art. 143 che sono beni paesaggistici:

- al punto b) gli immobili e le aree oggetto di declaratoria (vedi anche art. 136);
- al punto c) le aree tutelate ope legis, ossia i beni diffusi individuati dalla Legge Galasso (vedi anche art. 142, comma 1, da lettera a) a lettera m);
- al punto d) gli ulteriori beni paesistici individuati Piano Territoriale Paesistico (art. 143, comma 1, lettera c).

Capitolo 3. Il Piano Territoriale Paesistico della Regione Lazio, la tutela dei beni paesistici e la pianificazione paesistica.

La Regione Lazio ha approvato il proprio Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) con DCR n. 5 del 21.4.2021, esteso a tutto il territorio comunale, con esclusione dell'area oggetto del PTP 15/12 Valle della Caffarella, Appia ed Acquadotti.

Attraverso questo PTPR si è inteso effettuare la ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni paesistici indicati nel precedente Capitolo 2.

Detti beni sono stati registrati negli elaborati cartografici (**Tavole B**) e documentali (Repertori, ossia elenchi dei beni registrati nelle tavole) del PTPR, relative al rilievo dei beni paesistici.

Il PTPR effettua anche la ricognizione, delimitazione e rappresentazione dei beni naturali e di quelli culturali (esclusi quelli paesistici), registrandoli negli elaborati cartografici (**Tavole C**) e relativi repertori.

Si è altresì inteso analizzare le caratteristiche del territorio regionale impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, individuando gli ambiti omogenei di paesaggio. Sono stati

così individuati tre sistemi principali di paesaggio, articolati in differenti ambiti di paesaggio, a ciascuno dei quali corrispondono differenti gradi di tutela e specifiche prescrizioni d'uso del suolo:

- il **Sistema dei Paesaggi Naturali**, articolato in Paesaggio Naturale PN, Paesaggio naturale di continuità PNC, e Paesaggio naturale agrario PNA;
- il **Sistema dei Paesaggi agrari**, articolato in Paesaggio agrario di rilevante valore PAR, Paesaggio agrario di valore PAV, e Paesaggio agrario di continuità PAC;
- il **Sistema dei Paesaggi insediativi**, articolato in Paesaggio dell'insediamento in evoluzione PIE, Paesaggio dell'insediamento urbano PIU, Paesaggio dei centri e nuclei storici con relativa fascia di rispetto CNS, Paesaggio dell'insediamento storico diffuso PIS, Parchi ville e giardini storici PG, e Reti Infrastrutture e servizi.

I differenti ambiti di paesaggio ed i corrispondenti gradi di tutela sono stati così definiti all'interno delle Norme del PTPR, e sono stati attribuiti a specifiche aree del territorio regionale nelle Tavole A, facendo riferimento sia alle tipologie di beni paesistici e culturali presenti nell'area interessata, sia ai corrispondenti regimi differenziati di tutela già definiti nei PTP precedentemente adottati e/o approvati. Per ogni ambito di paesaggio, rappresentato nelle Tavole A del PTPR, le Norme del PTPR medesimo definiscono la disciplina dell'uso del suolo e quindi le trasformazioni ammissibili.

Capitolo 4. Il PTPR approvato dalla Regione Lazio e l'omessa tutela della parte di Città storica di Roma presente all'esterno delle mura aureliane

Il PTPR approvato dalla Regione Lazio in data 21.4.2021 individua tra i beni paesistici identitari da tutelare ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera c) del Codice dei beni Culturali e Paesaggistici anche gli "insediamenti urbani storici e relativa fascia di rispetto", sottoponendoli a vincolo paesistico.

I beni paesistici costituiti appunto dagli "insediamenti urbani storici e relative fasce di rispetto" sono normati dall'art. 44 delle Norme del PTPR adottato nel 2021. In esse vengono definiti insediamenti urbani storici "le strutture urbane che hanno mantenuto la riconoscibilità delle tradizioni, dei processi e delle regole che hanno presieduto alla loro formazione" (comma 2). La relativa perimetrazione è stata effettuata "attraverso l'individuazione sulla Carta Tecnica Regionale delle configurazioni urbane illustrate nelle planimetrie storiche redatte antecedentemente e immediatamente dopo l'avvento dello Stato unitario e rilevate dal Catasto Gregoriano 1820-1840 e dalla cartografia IGM 1:25.000 levata 1873/83" (comma3). "La fascia di rispetto si estende per una profondità di 150 metri a partire dalla perimetrazione del bene accertata come indicato nel precedente comma" (comma4). "Non sono compresi tra i beni paesaggistici identitari di cui al presente articolo le porzioni di fascia di rispetto che ricadono nelle aree urbanizzate individuate dal PTPR, corrispondenti al Paesaggio degli insediamenti urbani e alle Reti e Infrastrutture" (comma 5).

Mentre l'individuazione dell'area del bene paesistico identitario "insediamento urbano storico" di Roma dovrebbe riguardare soltanto l'area edificata al 1883 e la fascia circostante estesa per 150 metri, il PTPR ha esteso il perimetro di detto bene alla cinta delle Mura Aureliane, facendolo così coincidere con il perimetro del sito Unesco.

Nella Tavola A l'area dell'insediamento storico urbano di Roma, coincidente con la parte della Città storica entro le mura aureliane, viene classificata come Paesaggio dei centri e nuclei storici con fascia di rispetto (CNS). Tutto il resto della città edificata e consolidata fuori delle mura aureliane viene invece classificato attraverso i seguenti paesaggi:

- Paesaggio dell'insediamento urbano (PIU), con colore grigio
- Parchi ville e giardini storici (PG), con colore verde
- Reti, infrastrutture e servizi

Nei riguardi delle aree urbanizzate e consolidate il PTPR individua attraverso il Paesaggio degli Insediamenti Urbani (zone grigie) ambiti di città del tutto eterogenei tra loro. Infatti vengono definiti Paesaggio degli Insediamenti urbani sia i quartieri realizzati fuori dalle mura aureliane dall'unità d'Italia (come i quartieri storici di Prati, Salario, Nomentano, Garbatella, San Giovanni, San Lorenzo, facenti parte della Città Storica individuata dal vigente PRG), sia i quartieri intensivi sorti negli anni sessanta, sia gli insediamenti sparsi che hanno investito la Campagna romana al di qua ed al di là del GRA (borgate abusive poi sanate, aree di attività artigianali).

L'uso del suolo del Paesaggio degli insediamenti urbani è disciplinato dall'art. 28 delle Norme del PTPR, il quale definisce detto paesaggio come essere costituito da "ambiti urbani consolidati di recente formazione". E' evidente che detta disciplina non è adeguata alla gestione delle differenti tipologie di tessuti storici realizzati dall'unità d'Italia fino agli anni quaranta del secolo scorso, ed individuati dal vigente PRG di Roma Capitale proprio come Città Storica.

Peraltro l'individuazione del Paesaggio dell'insediamento urbano anche su tessuti urbanistici storici presenti immediatamente al di fuori delle mura aureliane impedisce la tutela del bene paesistico costituito dalla una fascia di rispetto di 150 metri, in quanto "non rientrano tra i beni paesaggistici identitari di cui al presente articolo le porzioni di fascia di rispetto che ricadono nelle aree urbanizzate individuate dal PTPR, corrispondenti al Paesaggio degli insediamenti urbani e alle Reti e Infrastrutture" (comma 5, art. 44 delle Norme del PTPR).

Capitolo 5. Il Paesaggio dell'insediamento urbano ed il campo di applicazione della Legge regionale del Lazio sulla rigenerazione urbana

La Legge Regionale del Lazio n. 7 del 18.7.2017 "Disposizioni per la rigenerazione urbana ed il recupero edilizio" ha come finalità la rigenerazione urbana anche per "promuovere o rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici", "favorire il recupero delle periferie", "qualificare la città esistente", e favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato".

Tuttavia il campo di applicazione della legge esclude solo le aree interessate dai beni paesistici tipizzati individuati dal Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) costituiti "dagli insediamenti urbani storici", che nel caso di Roma Capitale il PTPR individua nel solo centro storico all'interno delle mura aureliane, caratterizzato da colore rosso

Pertanto il campo di applicazione della Legge viene a coprire tutti i quartieri al di fuori delle mura aureliane, che lo stesso PTPR nella tavola A relativa alla definizione dei paesaggi e dei relativi gradi di tutela individua come Paesaggio dell'Insediamento Urbano (PIU), caratterizzato da colore grigio.

In questo modo la Legge Regionale 7/2017 consente la demolizione di edifici presenti in tessuti urbanistici della città storica, meritevoli invece di tutela, e la loro ricostruzione senza tener conto del contesto circostante, modificandone l'aspetto esteriore, ampliandone la cubatura e cambiandone la destinazione d'uso.

Rischia così di essere compromessa la Città Storica dell'espansione fuori delle mura, conseguente al piano del 1909 ed ad alcune espansioni successive al piano del 1931, costruita su

previsioni pianificate ma anche sulla base di processi imprevisti e spontanei, varianti urbanistiche o modifiche regolamentari.

Per salvaguardare quindi i tessuti urbani della Città storica di Roma presenti al di fuori delle mura aureliane, che peraltro per lo stesso PRG (Art. 107 delle NTA) costituiscono zona territoriale omogenea di tipo A (parti di territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale) in base all'art. 2 del D.I. n. 1444 del 2.4.1968, si rende necessario rivedere il campo di applicazione della L.R. 7/2017. Ciò può essere rapidamente ottenuto con una modifica della Legge in questione che escluda dal suo campo di applicazione le zone territoriali omogenee di tipo A.

Si ritiene comunque indispensabile modificare la definizione del Paesaggio dell'Insediamento Urbano e la conseguente sua attribuzione sul territorio, prevedendo una nuova tipologia di paesaggio dell'insediamento urbano che tenga conto della realtà urbanistica e culturale dei tessuti urbani di Roma Capitale al di fuori delle mura aureliane.

Capitolo 6. Il caso della parte di Città Storica di Roma individuata dal PRG e presente nel quadrante compreso tra le mura aureliane, via Salaria, l'anello ferroviario e piazza Bologna.

Nella figura 2 è rappresentata la Città Storica di Roma individuata dal PRG approvato nel 2008 (colore rosso) presente nei quartieri Parioli, Nomentano, Piazza Bologna.



Figura 2. La Città Storica di Roma nel PRG approvato nel 2008 (colore rosso). Quartieri Parioli, Nomentano, Piazza Bologna

Nella figura 3 viene rappresentato uno stralcio della tavola 24 374 A del PTPR, da cui è evince come tutta la Città Storica compresa tra le mura aureliane e Montesacro su ambo i lati di via Nomentana e riguardante i quartieri di Parioli, Nomentano e piazza Bologna sia interessata dal

Paesaggio dell'insediamento urbano (colore grigio). Questo paesaggio viene attribuito anche ad aree con beni tutelati da vincolo monumentale, come alcuni villini nel quartiere Coppedè.

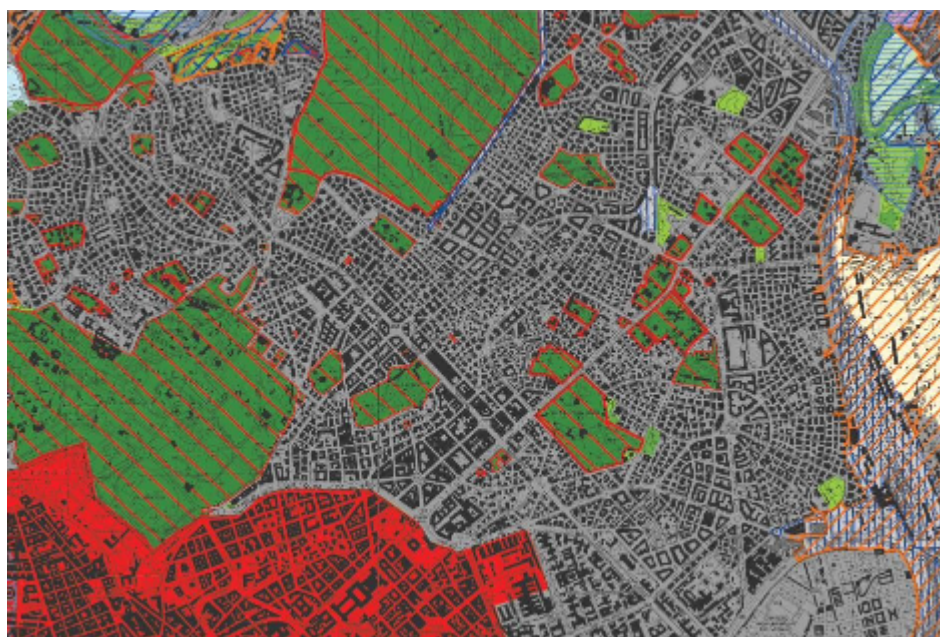


Figura 3. Gli ambiti di paesaggio individuati dal PTPR adottato nel 2007. Quartieri Parioli, Nomentano, Piazza Bologna

Al fine di tutelare almeno parte di questo patrimonio storico, interessato da tessuti urbanistici T4, T5 e T7 della Città Storica, la Direzione Generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio del Mibact ha emesso un provvedimento di tutela paesistica in data 8.1.2020 su una ampia area compresa tra viale Regina Margherita, Via Salaria e Via Nomentana. Detto provvedimento riguarda la dichiarazione di notevole interesse pubblico del “complesso urbano, rappresentativo dell’idea di “Città giardino”, nella città di Roma, lungo la direttrice di impianto di corso Trieste” ai sensi dell’art. 136, comma 1, lettera c) del Codice.

Il provvedimento è stato emanato in quanto l’area interessata, classificata dal PTPR adottato nel 2007 come “paesaggio degli insediamenti urbani”, può essere oggetto “di interventi edilizi che potrebbero di fatto modificare irrimediabilmente proprio gli aspetti di pregio ...”. Viene infatti constatato che “l’attuale quadro normativo sia paesaggistico che urbanistico vigente consente, con riguardo all’ambito urbano di interesse, livelli di trasformazione spesso non adeguati ai valori in esso riconoscibili e considerati meritevoli di tutela”.

Pertanto il decreto in questione oltre a tutelare l’area in questione con il vincolo paesistico, disciplina l’uso del suolo prescrivendo che “il perimetro dell’ambito urbano di cui al presente provvedimento deve intendersi iscritto alla tipologia di paesaggi di cui all’art. 29 delle Norme del PTPR “ adottato nel 2007 ed allora vigenti, ossia il “paesaggio dei centri e nuclei storici con relativa fascia di rispetto”, al pari della parte di Città Storica presente all’interno delle mura (sito Unesco).

Inoltre il decreto medesimo provvede a tutelare i singoli subambiti in cui viene suddivisa l’area tutelata attraverso specifica normativa che si aggiunge a quella prevista dalle Norme del PTPR per il paesaggio dei centri e nuclei storici con relativa fascia di rispetto.



Figura 4. Stralcio tavola A edizione 2021, con l'indicazione con linea rossa tratteggiata del perimetro dell'area tutelata con il Decreto del Mibact del 8.1.2020

Capitolo 7. Conclusioni

E' necessario garantire l'integrità del patrimonio storico-culturale costituito dalla Città Storica individuata dal vigente PRG fuori della cerchia delle mura aureliane.

Ciò va conseguito da un lato modificando il testo della Legge di Rigenerazione urbana della Regione Lazio n. 10 del 18.7.2017, escludendo dal suo campo di applicazione non solo i beni paesistici costituiti dagli insediamenti storici urbani individuati dal PTPR, ma tutte le zone omogenee di tipo A (parti di territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale) ai sensi dell'art. 2 del D.I. 1444 del 1.4.1968.

Dall'altro lato va individuato nell'ambito del PTPR una nuova tipologia di paesaggio urbano nell'ambito del sistema dei paesaggi insediativi richiamati dalle Norme ed individuati nelle Tavole A, che riguardi i tessuti urbani di carattere storico, artistico o di particolare pregio realizzati successivamente al limite temporale del 1873/1883 prescritto dall'art. 44, comma 3 delle Norme del PTPR per l'individuazione degli insediamenti urbani storici. Detta nuova tipologia di paesaggio, che verrebbe a sostituire quella oggi apposta del Paesaggio dell'insediamento urbano (colore grigio e riferito a "ambiti urbani consolidati di recente formazione"), permetterebbe di istituire la fascia di protezione profonda 150 metri relativa ai territori contermini all'insediamento urbano

storico presente all'interno delle mura aureliane (e peraltro riconosciuto sito Unesco). Nella Tavola 24 374 A Edizione 2021 del PTPR approvato e vigente (figura 4) non viene prevista detta fascia di rispetto non solo in corrispondenza del Paesaggio degli insediamenti urbani (colore grigio), ma neppure in corrispondenza del paesaggio Parchi, ville e giardini storici (colore verde, Villa Borghese).

In alternativa alla definizione di una nuova tipologia di paesaggio urbano che riguardi i tessuti urbani di carattere storico, artistico o di particolare pregio realizzati successivamente al limite temporale del 1873/1883, prescritto dall'art. 44, comma 3 delle Norme del PTPR per l'individuazione degli insediamenti storici urbani, si potrebbe estendere l'individuazione del "paesaggio dei centri e nuclei storici con relativa fascia di rispetto", così come già avvenuto per l'area tutelata con il sopra richiamato Decreto del 8.1.2020, a tutti i tessuti urbanistici di pregio T4, T5 e T7 della Città Storica di Roma individuata dal vigente Piano Regolatore Generale di Roma Capitale. In tal modo i beni culturali e paesistici presenti in detti tessuti urbanistici possono essere preservati da interventi non compatibili con la necessaria tutela ma ammessi dalla Legge Regionale per la rigenerazione urbana n. 7 del 18.7.2017.

Roma, 10.4.2022

Giacomi Emilio
Consigliere della Sezione di Roma di Italia Nostra