



DOSSIER DI OSSERVAZIONI SULLE MODIFICHE ALLE NTA DEL PRG DI ROMA CAPITALE

Dopo due audizioni, depositate presso la Commissione Capitolina Urbanistica le osservazioni di **Italia Nostra Roma** alla 102a proposta della Giunta Capitolina n. 53 del 13 giugno 2023 - Adozione, ai sensi dell'art. 10 della Legge n. 1150/42 e L.R. n. 19/2022, della variante parziale alle Norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore Generale vigente, approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 18 del 12.02.2008.*

A cura del Gruppo di lavoro Urbanistica coordinato da Michele Campisi

Aggiornamento 08.02.2024

NOTE DI ITALIA NOSTRA ROMA IN MERITO ALLA PROPOSTA DI ADOZIONE, AI SENSI DELL'ART. 10 L. 1150/42 E DELLA L.R. 19/2022, DI VARIANTE DELLE NTA DEL PRG VIGENTE APPROVATO CON DCC 18/2008, DI CUI ALLA DGC 15320/2023 A SEGUITO DEGLI INDIRIZZI DI CUI ALLA DGC 120/2022

Si fa seguito alla nota trasmessa alla Commissione Urbanistica in data 19 luglio 2022 "Osservazioni alla DGC 120/2022 riguardante le modifiche alle NTA del PRG" il cui contenuto viene confermato integralmente **ALLEGATO 1)**

Esaminata la proposta di Deliberazione in oggetto, la scrivente Associazione **esprime forti perplessità in merito alla legittimità dell'iter di approvazione della variante in oggetto per le motivazioni appresso indicate al paragrafo 1)**, sottoponendo altresì all'attenzione della Commissione, **al paragrafo 2)**, alcune importanti considerazioni sul testo normativo che, seppur non esaustive delle molteplici criticità in esso contenute, offrono elementi per una riflessione ai Consiglieri nell'esame dell'articolato.

Ci si riserva sin d'ora di produrre diffida nonché formali osservazioni alla DAC di adozione della variante e di contestarne in ogni sede l'approvazione nel denegato caso in cui non si procedesse ad emendare quanto eccede l'adeguamento alla normativa sovraordinata e la semplificazione dei procedimenti, eliminando gli aspetti critici evidenziati.

1. CONSIDERAZIONI DI ORDINE GENERALE

Sono certamente condivisibili le finalità dichiarate nella premessa al progetto di variante alle vigenti NTA, ovvero: dare certezza dei tempi e delle modalità di attuazione degli interventi urbanistici ed edilizi nella Città di Roma e procedere all'adeguamento alla legislazione nazionale o regionale sopravvenuta. Né Italia Nostra è contraria alle necessarie modifiche dello stesso PRG vigente a fronte delle sue numerose criticità applicative ed interpretative.

Italia Nostra non può condividere tuttavia l'impostazione del procedimento così come risulta proposto con la Delibera in oggetto. Ne ritiene inoltre illegittimo il metodo e la portata e diffida delle previsioni normative che ne caratterizzano l'articolato per i principali motivi che di seguito si accennano brevemente.

A) In primo luogo: **le modifiche introdotte con la variante alle NTA**, che strumentalmente si vuole presentare come *parziale*, **esorbitano dall'incarico di revisione conferito alla Giunta** e dalle successive Deliberazioni¹ e comportano una modifica generale dello strumento urbanistico.

¹ La vicenda inizia con la Mozione n. 54 del 17.3.2022 approvata dall'Assemblea Capitolina

La Mozione impegnava Sindaco e giunta ad una variante parziale delle NTA, per adeguarle sostanzialmente ad alcune sentenze del TAR e del Consiglio di Stato, ed al DPR 380/2001, recentemente aggiornato, anche per dare applicazione all'articolo 6 della LR del Lazio 7/2017 di rigenerazione urbana, rinviando la modifica generale delle NTA ad una fase successiva.

La DGC 120 del 14.4.2022 ha poi promosso l'istituzione di un gruppo di lavoro con i seguenti obiettivi:

Non si tratta dunque di una semplice variante parziale alle NTA del PRG ma di una variante al PRG che, come recita il più volte indicato fine: “vuole cambiare il volto alla città”. In quanto tale, necessita di un procedimento in regola con il Diritto, degli studi adeguati e degli elaborati di Piano congruenti, nonché della preventiva VAS (valutazione ambientale strategica)².

Non risulta applicabile al procedimento delineato quanto previsto dal comma 61 dell'art 9 L.19/2022, come si pretenderebbe di argomentare nella Relazione allegata alla variante. Si tratta di una variante normativa che **interviene in maniera massiccia su ben 39 dei 113 articoli delle NTA esistenti, introducendone di nuovi**, senza limitarsi, come enunciato nella Relazione, alla semplificazione dei procedimenti amministrativi né a modifiche derivanti da (peraltro inesistenti) programmi comunali di rigenerazione di cui al comma 6 dell'art 2 LR 7/2017.

Per la sua portata generale, per gli incrementi volumetrici, per l'aumento distributivo della popolazione e per le innovazioni che contiene rispetto alle attuali norme, **la proposta di variante in oggetto si configura dunque come variante sostanziale al PRG vigente** venendo ad incidere sull'impostazione generale della disciplina quanto al governo del territorio, sia in relazione alla trasformazione a fini edilizi delle aree libere e dei tessuti esistenti sia rispetto alla gestione, tutela e salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico, dei contesti storici e naturalistici che caratterizzano la città di Roma e la sua campagna (o Agro Romano), **con ciò contravvenendo alla normativa urbanistica sovraordinata (legge 1150/42) che assegna esclusivamente al PRG il compito di zonizzare il territorio con gli strumenti progettuali che gli sono propri, riservando alle NTA la sola funzione di dare attuazione a quanto previsto dal Piano e non di sostituirsi ad esso, come invece si vorrebbe fare con la variante alle NTA in esame, che stravolge le**

1. dare priorità ad alcuni temi di scottante attualità, già sottoposti all'attenzione della Giunta e del competente Assessorato, ovvero alla risoluzione di problematiche derivanti da contenziosi in essere e/o di adeguamento alla normativa sovraordinata statale e regionale;

2. formulare una proposta di modifica delle NTA dello strumento urbanistico comunale, introducendo i principi propri della rigenerazione urbana con le procedure previste dalla L.R. 7/2017, e con l'obiettivo generale di azzeramento del consumo di suolo entro il 2050;

3. provvedere all'aggiornamento dell'elaborato gestionale GI Carta per la Qualità e la Guida per la qualità degli interventi;

4. provvedere all'aggiornamento della Carta della Città pubblica implementando gli strati informativi del Sistema Informativo Territoriale di Roma Capitale col repertorio degli immobili e delle aree pubbliche, in collaborazione con gli Uffici del Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative

La LR n.19 del 23.11.2022 ha successivamente demandato a Roma Capitale l'approvazione delle varianti che interessino le NTA (articolo 61). Tuttavia l'articolo 63 recita che ...”*Qualora, entro i successivi venti giorni, la Regione accerti che le varianti adottate, per la loro portata generale, determinano la modifica delle caratteristiche essenziali dello strumento urbanistico generale o dei relativi criteri di impostazione, ne dà comunicazione a Roma Capitale*”. **Con ciò la Regione ha posto significativi limiti alle competenze di Roma Capitale.**

Infine la Giunta capitolina ha approvato la Proposta di Deliberazione dell'8.6.2023, che di fatto per quanto attiene alla DGC 120 del 14.4.2022 riguarda solo gli obiettivi 1 e 2, e trascura del tutto l'obiettivo 4 della Carta della Città pubblica.

Con DD a parte, infine, sono state aggiornate le Tavole della Carta per la Qualità. (Tale atto è già stato osservato da Italia Nostra).

² La VAS viene introdotta in Europa della direttiva 2001/42/CE con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto di elaborazione e adozione dei Piani e programmi urbanistici, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. La citata Direttiva è stata recepita in Italia con i DL n 152/2006 recante “*norme in materia ambientale*” (Codice dell'Ambiente). **Oggetto della VAS sono i piani ed i programmi urbanistici che possono avere impatti significativi anche sul patrimonio Culturale, nel quale sono compresi i Beni Paesaggistici, (art6 comma1 C.A.) laddove l'espressione “impatto ambientale” identifica l'effetto significativo, diretto indiretto, su alcuni fattori espressamente menzionati, ossia: popolazione, salute umana, biodiversità, suolo, aria, clima, patrimonio culturale e paesaggio, e la loro interazione (art5 comma 1 C.A.)**

Sulla portata della procedura nell'approvazione degli strumenti urbanistici e delle varianti ad essi Cfr. *infra multis* Consiglio di Stato sentenza 4200/2013 sez. IV

destinazioni e la disciplina d'uso di intere zone della città storica e consolidata ma anche delle aree libere o destinate a verde e a servizi suscettibili di edificazione contrattata.

Per tali motivi, là dove sono e/o sarebbero evidentemente previste o possibili crescite di volumetrie nelle zonizzazioni e nei tessuti prima tutelati, anche a carattere puntuale, ma tali da definirne una entità associativa considerevole, le modalità di adozione devono rispettare i procedimenti delle "Varianti Sostanziali". **Non si possono cioè aggirare surrettiziamente le previste garanzie e le competenze istituzionali, tra cui quelle del MiC, che avrebbero voce nel processo di variante, da sottoporre a Valutazione Ambientale Strategica.** Sotto il profilo procedurale va altresì considerato che la dichiarata "revisione ed attualizzazione" delle NTA, se disposte nel processo di semplice approvazione consiliare, non possono riguardare contenuti essenziali del PRG.

La variante alle NTA proposta non risulta quindi adottabile con le modalità e l'iter di approvazione prefigurati. Mentre si resta in attesa di maggiori delucidazioni in merito all'applicazione della normativa VIA-VAS (di cui la Relazione accenna alla pag. 135), in base al testo finale che verrà sottoposto all'Aula **rimangono da verificare tutti gli altri passaggi ai sensi di legge che si pretendono invece assolti sul presupposto che non si tratti di variante essenziale.**

B) Come introdotto al punto A) la proposta non appare neppure applicativa e rispettosa del mandato conferito con DGC 120 /2022, la quale, sulla base di determinate premesse, delimita (seppure in maniera alquanto generica) il campo di intervento dell'istituendo Gruppo di lavoro interdipartimentale alla revisione e attualizzazione delle NTA di determinati articoli nonché alla semplificazione e coordinamento con le normative statali e regionali. Per rimanere nell'ambito del comma 61 dell'art 9 L.19/2022 l'intervento sulle NTA, oltre a non dover eccedere il mandato di indirizzo politico della Giunta, in ogni caso non può costituire uno stravolgimento dei principi del Piano (la cui connotazione principale è di essere stato incentrato sull'applicazione di **criteri qualitativi** ai fini della conservazione di valori intangibili, della tutela dei beni storici, architettonici e urbanistici e della disciplina delle possibili trasformazioni edilizie ed urbanistiche **nel rispetto dell'articolazione delle componenti della Città in tessuti, edifici, spazi e ambiti**) quale invece è dato di rilevare dalla variante proposta.

La variante alle NTA in questione cancellando le tutele previste nel PRG vigente, a prescindere dalla compatibilità tra le trasformazioni programmate e la salvaguardia dei valori culturali, **consentirebbe infatti eccessi nell'uso delle risorse culturali e paesaggistiche della città storica caratterizzandosi come uno strumento urbanistico di tipo dirigistico per il mancato coordinamento tra disciplina di tutela e normativa urbanistica.**

C) È già di per sé comunque contestabile, perché non appare affatto dimostrato né motivato, che corrisponda agli interessi della Città di Roma e dei cittadini la sua *trasformazione*, indicata come scopo della variante. Ma se tale dovesse esserne il proposito, non certo il camuffare una variante sostanziale in una variante non sostanziale è il metodo che possa legittimarne il fine. Cosa si intende infatti per *trasformazione*? Da quali direttive politiche provengono simili intenzioni? Nel deliberato d'indirizzo vi è forse un mandato così enorme? **Chi ha stabilito che la Città debba essere *trasformata* e soprattutto: quale Città deve essere *trasformata*? Certo devono essere trasformate e, meglio, riqualificate le periferie e le parti informi e degradate anche in aree storiche. **A tal fine la scienza delle trasformazioni urbanistiche ha previsto i "piani di recupero".** Non si può lasciare**

una disciplina così delicata all'imbarazzante creatività della autocostruzione e trattare il tessuto della città come quello di una "bidonville", sia pure ammantata di una narrativa estetica di basso costo e di alto profitto: luogo dello scarto di una tecnica edilizia di risulta. Nella Città consolidata si può (e in talune circostanze si deve) intervenire, purché con cautela e con gli strumenti idonei; soprattutto si può e si deve attuare il PRG nella Città da ristrutturare e nella Città da trasformare, anche alla luce delle *nuove esigenze della Città*. Ma finora chi ha accertato - e come? - quali sono tali *nuove esigenze*, al di là delle affermazioni di principio?

Certamente **non può essere trasformata e stravolta la Città Storica**, così come identificata dall'attuale PRG come **Zona A, nei tessuti edilizi esistenti e storici, negli elementi e nelle caratteristiche che costituiscono l'identità stessa di Roma**. Né vanno aggirate o annullate, come qualche associazione di categoria auspica, le prerogative di legge e le competenze specifiche in materia di compatibilità degli interventi sui beni culturali di cui sono titolate la Soprintendenza statale e la Sovrintendenza comunale.

D) Se è pur vero che occorre attrarre alla Città grossi investimenti "puliti" attraverso la chiarezza e speditezza dei procedimenti e pur apprezzando che la Giunta non abbia formalmente introdotto una modifica della perimetrazione della Zona A, di fatto, nell'articolato che riguarda l'area, si va verso il ritorno della identificazione della Città Storica quale nucleo racchiuso dentro le mura, avulsa e separata da tutto il resto: una gestione urbanistica che si credeva definitivamente archiviata. Quanto nel complesso viene proposto con la variante, costituisce in sostanza un **arretramento culturale inaccettabile**. Si riteneva fosse inoltre acquisita la centralità del principio irrinunciabile della **prevalenza della regia pubblica** delle trasformazioni urbane e della **partecipazione dei cittadini** alle scelte di intervento sul territorio; si assiste invece ad un impoverimento di proposta, nell'unica visione dell'*urbanistica contrattata* e delle *esigenze del mercato*.

Non pare dunque delinearsi il rispetto dell'interesse dei cittadini: non è questa la corretta gestione del territorio, delle sue peculiarità, del suo patrimonio edilizio, della sua bellezza!

E) Anche volendo prescindere dai rilievi di cui sopra, la variante risulta comunque *improcedibile se* - oltre ad ottenere (essendo Roma Capitale parte interessata qualificata con riferimento all'art 44 comma 19 del PTPR ³) da Regione Lazio e MiC gli adempimenti che sono resi necessari da quanto

³ **Articolo 44 Insediamenti urbani storici e relativa fascia di rispetto - estratti:**

1. Sono sottoposti a vincolo paesistico gli Insediamenti urbani storici che includono gli organismi urbani di antica formazione e i centri che hanno dato origine alle città contemporanee nonché le città di fondazione e i centri realizzati nel XX secolo.

2. I beni di cui al comma primo sono gli organismi urbani che hanno mantenuto la riconoscibilità delle tradizioni, dei processi e delle regole che hanno presieduto alla loro formazione; essi comprendono oltre ai tessuti storici costituiti dal patrimonio edilizio, dalla rete viaria e dagli spazi ineditati, le ville, i parchi e i giardini storici periurbani e le relative fasce di rispetto anche elementi storici isolati pertinenti alle più antiche fasi di frequentazione. Essi sono individuati sulle Tavole B e descritti nel repertorio F1B dei beni del patrimonio identitario regionale. ... omissis ...

3. La perimetrazione degli Insediamenti urbani storici di cui al presente articolo è stata effettuata attraverso l'individuazione sulla CTR delle configurazioni urbane illustrate nelle planimetrie storiche redatte antecedentemente e immediatamente dopo l'avvento dello Stato unitario e rilevate dal Catasto Gregoriano 1820- 40 e dalla cartografia IGM 1:25.000 levata 1873/83. L'eventuale sostituzione interna all'abitato di porzioni, anche cospicue, dell'edilizia storica non influisce sui criteri utilizzati per eseguire la perimetrazione.

4. La fascia di rispetto si estende per una profondità di centocinquanta metri a partire dalla perimetrazione del bene accertata come indicato nel precedente comma; all'interno della perimetrazione di tale fascia, ogni modificazione dello stato dei luoghi è sottoposta all'autorizzazione di cui all'articolo 146 del Codice, fatte salve le ipotesi di cui all'articolo 149 del Codice stesso, nel rispetto delle prescrizioni di cui ai commi da 13 a 17.

5. Non rientrano nei 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.

esposto nel **Dossier di Italia Nostra relativo alla mancata tutela paesaggistica del Centro Storico Sito Unesco** (che è consultabile sul sito <https://www.italianostraroma.org/blog/?sito=unesco-di-roma> e comunque si allega per pronta consultazione – Dossier sulle criticità degli strumenti di pianificazione **(ALLEGATO 2)**.

- **non si provvede ad adempiere** a quanto scaturito dalle sentenze citate nel Dossier e all'obbligo di tutela **della zona individuata come Buffer Zone del Sito Unesco (v. 4)**;

6. Con riferimento alle previsioni degli strumenti urbanistici generali all'interno della perimetrazione dell'insediamento urbano storico sono sottoposte all'autorizzazione paesaggistica, nel rispetto delle prescrizioni che seguono, i seguenti interventi, di cui al comma 1 dell'articolo 3 del DPR 380/2001, lettere:

d) interventi di ristrutturazione edilizia, nei soli casi di totale demolizione e ricostruzione;

e.1) nuove costruzioni e ampliamenti al di fuori della sagoma esistente compresi interventi pertinenziali inferiori al 20%;

e.4) installazioni di torri, tralicci e ripetitori per la telecomunicazione con l'esclusione delle antenne televisive e paraboliche per le singole utenze;

.6) interventi pertinenziali superiori al 20%;

f) interventi di ristrutturazione urbanistica.

... omissis ...

13. La fascia di rispetto dell'insediamento urbano storico, di cui al comma 4, deve essere mantenuta integra ed in edificabile fatto salvo quanto previsto ai commi successivi

14. Nella fascia di rispetto di cui al comma 4, ad esclusione delle porzioni ricadenti nei paesaggi dei parchi, ville e giardini storici e dell'insediamento storico diffuso, le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di pubblicazione del PTPR adottato sul BUR sono attuabili alle seguenti condizioni: a) mantenimento di una fascia di inedificabilità di trenta metri a partire dal perimetro dell'insediamento urbano perimetrato; possono comunque essere realizzate le opere pubbliche ed eventuali interventi nelle zone B di completamento di cui al D.M. 1444/1968 nei lotti interclusi;

b) rispetto della disciplina di altri eventuali beni paesaggistici di cui all'articolo 134 del Codice.

15. Nell'ambito della fascia di rispetto di cui al comma 4 gli strumenti di nuova formazione o le varianti agli strumenti vigenti possono prevedere piazzole parcheggi, piazzole di sosta, servizi ed interventi utili alla sistemazione delle fasce di rispetto ed alla accessibilità alla fruizione dei centri e nuclei storici.

16. Nelle porzioni della fascia di rispetto di cui al comma 4, ricadenti nei Paesaggi dei parchi, ville e giardini storici e dell'Insediamento storico diffuso, si applicano le disposizioni della relativa disciplina. 17. Al fine di favorire il recupero del patrimonio edilizio legittimamente realizzato e ricadente nella fascia di rispetto di cui al comma 4 è comunque consentito un aumento di volumetria ai soli fini igienico - sanitari, non superiore al cinque per cento e non superiore a cinquanta metri cubi.

18. Agli Insediamenti urbani storici, con relativa fascia di rispetto, individuati nell'ambito dei provvedimenti istitutivi di vincolo di cui all'articolo 136 e ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio si applica, in luogo delle disposizioni di cui al presente articolo, l'articolo 30.

19. Non si applicano le disposizioni di cui al presente articolo all'insediamento urbano storico sito Unesco - centro storico di Roma. L'applicazione di specifiche prescrizioni di tutela da definirsi, in relazione alla particolarità del sito, congiuntamente da Regione e Ministero, decorre dalla loro individuazione con le relative forme di pubblicità. Nelle more della definizione di tali specifiche prescrizioni, il controllo degli interventi è comunque garantito dalla Soprintendenza competente nel rispetto di quanto stabilito dal Protocollo d'Intesa tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Comune di Roma (QI/57701 dell'8 settembre 2009).

⁴ L'INTERGOVERNMENTAL COMMITTEE FOR THE PROTECTION OF THE WORLD CULTURAL AND NATURAL HERITAGE riunitosi a Riyadh dal 10 al 25 settembre 2023 con Decisione 45 COM 8B.72 consultabile in <https://whc.unesco.org/en/decisions/8361> ha approvato la proposta di *buffer zone* (zona cuscinetto) per il sito Unesco Centro Storico e Beni della Santa Sede in Roma. Nella suddetta decisione viene raccomandato agli Stati interessati di prendere in considerazione quanto segue:

1. **Completare il piano di gestione** della proprietà con la massima urgenza e sottoporlo al Centro del Patrimonio Mondiale per la revisione da parte dell'ICOMOS,

2. **Presentare dettagli su come e quando le delimitazioni della nuova zona cuscinetto saranno trascritte nelle normative locali e nazionali esistenti al fine di fornire uno status legale ai suoi confini,**

3. **Integrare nei meccanismi di gestione un'applicazione sistematica della Valutazione di Impatto sul Patrimonio per qualsiasi piano e progetto che possa avere un impatto sull'Eccezionale Valore Universale del bene.**

Il perimetro della *buffer zone* è consultabile al link:

<https://whc.unesco.org/en/list/91/maps/> e <https://whc.unesco.org/document/203913> **(ALLEGATO 3 - BUFFER ZONE)**

Le raccomandazioni impegnano gli Stati Membri ad ottemperare a tali richieste. In particolare la seconda comporta di sospendere e rivalutare il processo in corso di modifica delle NTA, per la parte di Città Storica individuata dal vigente PRG al di fuori di fuori della cinta delle Mura aureliane e ora inclusa nel perimetro della *buffer zone*.

- **non si procede preliminarmente ai numerosi adeguamenti di carattere generale (v. ⁵),** di cui lo stesso PRG necessita **comunque**: primo fra tutti il completamento delle attività relative alla sua “rappresentazione” definitiva, che risulta infatti ad oggi ancora in corso di perfezionamento a seguito della Delibera Commissariale n. 48/2016 - Disegno definitivo del PRG, che ha interessato gli elaborati prescrittivi Sistemi e Regole e Rete Ecologica 1:10.000. Tale disegno definitivo è propedeutico al successivo adeguamento dei rimanenti elaborati e riguarda anche le aree prive di destinazione urbanistica e con destinazione incongruente rispetto allo stato di fatto e di diritto.

Tali adempimenti e adeguamenti di carattere generale del PRG di Roma Capitale, come sopra indicati, assumono particolare importanza in conseguenza del trasferimento dei poteri urbanistici da parte della Regione Lazio a Roma Capitale, avvenuto con L.R. 19/2022.

F) Il testo proposto risulta di difficile comprensione per il continuo rinvio agli articoli, deludente nella stesura e non chiaro, dacché, contrariamente alle finalità annunciate nella relazione, dalla lettura delle norme proposte non emerge chiarezza e semplificazione ma confusione interpretativa, certamente foriera di quei contenziosi posti alla base della necessità della Variante alle NTA.

2. CONSIDERAZIONI NEL MERITO DI ALCUNE DELLE PROPOSTE DI VARIANTE TRA QUELLE DI MAGGIOR RILIEVO CONTENUTE NELL'ARTICOLATO

Art. 2 - Elaborati del Piano

Non è condivisibile la proposta di **attribuire alla Giunta - sottraendole alle competenze dell'Aula, quindi al dibattito democratico - le modifiche degli elaborati gestionali e indicativi,**

⁵ **Sono necessari alcuni adeguamenti di carattere generale, che non vengono neppure menzionati nella succitata Delibera di Giunta Capitolina n.120 del 14.04.2022, e neppure nella successiva DGC del 8.6.2023:**

- L'adeguamento alle prescrizioni del PTPR del Lazio approvato il 21.4.2021, che avrebbe dovuto essere fatto entro due anni da quella data
- La verifica della compatibilità geologica e vegetazionale delle previsioni del PRG, prescritta dalla DGRL 2649/1999 e che in sede di approvazione del PRG nel 2008 è stata fatta solo sugli strumenti urbanistici ATO, CUM e PRINT riportati nell'Appendice 3 alle NTA.
- La verifica della compatibilità delle previsioni urbanistiche del PRG con le prescrizioni degli studi di microzonazione sismica già approvati e riguardanti il territorio di numerosi municipi di Roma Capitale, provvedendo altresì a completare gli studi non ancora svolti ed approvati.
- L'adeguamento delle previsioni del PRG alle prescrizioni della Autorità di Bacino nei riguardi del rischio idraulico e del rischio di frane
- L'adeguamento del contenuto delle Tavole della Rete ecologica di PRG (elaborato prescrittivo) alle prescrizioni contenute nelle NTA.
- Una verifica degli standard urbanistici di verde pro-capite negli elaborati “Sistemi e regole”, effettuato in fase di adozione ed approvazione del vigente PRG su base territoriale dei Municipi, e non sulla base delle specifiche zone territoriali omogenee, così come prescritto dal D.I. 1444 del 1.4.1968. Le ZTO sono state definite dal Comune di Roma con la DCC 158 del 29.7.1995. Ciononostante la dotazione procapite degli standard urbanistici durante le fasi di elaborazione, adozione ed approvazione del vigente PRG di Roma Capitale è stata calcolata sulla base del territorio degli allora esistenti 19 Municipi (oggi sono diventati 15), come si evince dalla Relazione allegata al PRG adottato nel 2003 (pagine da 98 a 111), consultabile al sottostante link:
www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_adottato/DI.pdf
- Inserimento tra gli elaborati del PRG di un documento su cui siano registrati tutti i vincoli di tutela culturale e paesistica apposti sul territorio di Roma Capitale, così come prescritto dall'articolo 7, punto 5 della Legge nazionale urbanistica 1150/1942.
- Aggiornamento degli elaborati della Rete Ecologica
- Non risulta infine che si sia provveduto all'aggiornamento della **Carta della Città pubblica**, implementando gli strati informativi del Sistema Informativo Territoriale di Roma Capitale col repertorio degli immobili e delle aree pubbliche, in collaborazione con gli Uffici del Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative. La Carta della Città pubblica è consultabile al seguente link:
<http://www.urbanistica.comune.roma.it/carta-citta-pubblica.html>

fondamentali nel disegno del PRG vigente. poi prevista la competenza dirigenziale per quelli “non prescrittivi”: dizione troppo generica per essere condivisibile.

Art. 6 - Classificazioni d’uso

Al comma 1 l’articolo non si limita, come dichiarato nell’obiettivo, ad *“allineare le categorie generali di destinazioni d’uso definite dall’art. 23 – ter comma 1 del D.P.R. 380/2001 e s.m.i. con le destinazioni d’uso indicate nelle funzioni di cui all’art. 6 delle NTA”* ma **ne amplia le fattispecie, così modificando gli standard urbanistici fissati dal DM 1444 del 1968 e incidendo negativamente sull’organizzazione dei servizi.**

Al comma 2 dell’articolo viene poi previsto che *“Il cambio della destinazione d’uso all’interno della stessa macro-categoria funzionale e nell’ambito delle funzioni previste dai singoli tessuti e ambiti è sempre consentito, fatto salvo le eventuali prescrizioni o limitazioni delle norme delle diverse componenti del PRG”*. Tali previsioni alterano **tout-court il complessivo assetto territoriale voluto dal PRG vigente e contravvengono alla normativa urbanistica statale e regionale ove è stabilito che l’organizzazione del territorio comunale e la gestione dello stesso devono essere realizzate attraverso il coordinamento delle varie destinazioni d’uso.**

Specificamente:

- alla **lettera a)** è previsto l’uso residenziale anche per “affitti brevi”, “casa vacanze”, in tutte le loro possibili relazioni e declinazioni; all’interno della macro categoria residenziale vengono aggiunte destinazioni d’uso a “bed and breakfast”, “affittacamere”, “case per vacanze” (CU/b), “Abitazioni collettive (convitti, conventi)” (Cu/b); “Alloggio sociale di cui al DM 22.04.2008 ivi compresi studentati e case per anziani”. **In pratica l’abitativa diventerebbe anche ricettiva mentre l’art. 23 ter del DPR 380/2001** rubricato *“Mutamento d’uso urbanisticamente rilevante “prevede le seguenti destinazioni d’uso”* a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva (immobili dedicati all’accoglienza e all’ospitalità delle persone); b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

Nel merito si osserva che la destinazione **“Residenziale”** di cui alla lett. a) della proposta normativa, che include le attività di B&B, affittacamere e casa vacanze, non dovrebbe essere una classificazione d’uso ma una funzione come un’altra (nel residenziale si possono fare molteplici attività, che non per questo sono destinazioni d’uso) a cui si può adibire un’abitazione. Non si ravvisa dunque il motivo di inserire oltre alla destinazione residenziale gli usi che si possono fare all’interno della stessa, se non quello di rendere in pratica incontenibile l’espansione delle destinazioni ricettive che andrebbero a sostituirsi a quelle abitative senza alcuna pianificazione. Inoltre la destinazione “studentati” viene ripetuta sia nella a) “residenziale” che nella b) “turistico – recettivo”.

- alla **lett. c) nella categoria “Produttivo Direzionale”** sono previste una pluralità di destinazioni d’uso: artigianale, industriale, direzionale privato (uffici e studi professionali, etc); sedi per la pubblica amministrazione e delle pubbliche istituzioni nazionali, estere e sopranazionali, sedi e attrezzature universitarie, attrezzature culturali e religiose, servizi alle persone, servizi sociali (residenza per anziani case di cura, etc.), attrezzature collettive (per lo sport, lo spettacolo, la cultura, ricreative, congressuali (con SUL fino a 500 mq: CU/m; con SUL oltre 500 mq e per le discoteche).

In merito **si osserva che all’interno della macro-categoria sarebbe sempre consentita la modifica della destinazione d’uso** (salvo eccezioni del tutto limitate da riscontrare eventualmente nelle componenti) e ci si chiede come sia stato considerato sostenibile che destinazioni così diverse e di diverso impatto sul territorio possano intercambiarsi senza alcuna valutazione nel merito da parte dell’Amministrazione.

- alla **lett. d)** nella **categoria “Commerciale”**, vengono incluse “Piccole strutture di vendita” (fino a 250 mq) - (CU/b); “Medie strutture di vendita” (fino a 2.500 mq) - (CU/m); “Grandi strutture di vendita” (oltre 2.500 mq) - (CU/a); (Le Strutture di vendita si intendono al dettaglio e comprensive di depositi pertinenziali, anche localizzati in locali autonomi non contigui); Pubblici esercizi (bar, ristoranti, pub, locali notturni in genere)”. Sul punto si osserva che i pubblici esercizi e fra questi i “locali notturni”, i “laboratori alimentari”, che prima ricadevano nella classificazione “servizi” perché con un più alto carico urbanistico – legittimati a seguito dell’ottenimento del permesso di costruire e la garanzia di un determinato numero di parcheggi - ora vengono equiparati alle attività di vendita al dettaglio. Sono valide su questo punto, in generale, le osservazioni di cui ai punti precedenti. In particolare si osserva che se la proposta dovesse essere accolta **vi sarebbe - tra l’altro - un’alterazione degli standard urbanistici rispetto alla normativa vigente**. Rientrando tali usi nella categoria “commerciale” dovrebbero valere le grandezze e gli standard previsti nei tessuti in cui si vanno ad inserire (uno stesso locale situato in tessuti storici se adibito alla vendita per asporto, bar o laboratorio, non dovrebbe superare 250 mq in quanto devono essere garantiti la peculiarità del tessuto edilizio/urbano e l’impatto limitato e sostenibile rispetto al luogo in cui è situato).

Art. 8 - Standard urbanistici

Il **comma 6** introduce il **principio normativo di monetizzazione** nel caso in cui gli interventi di recupero e rifunzionalizzazione su edifici esistenti prevedano un aumento del carico urbanistico, rinviando ad un regolamento attuativo. A parte ogni considerazione in generale sulla criticità di tale previsione, che espone all’invivibilità il territorio che subisce uno o più interventi contemporanei o successivi di trasformazione, tale proposta, letta in combinato con la possibilità di modifica delle destinazioni d’uso di cui all’art. 6 dello stesso articolato, **si pone in contrasto con quanto previsto all’art. 3 del DPR 380/01** che prescrive per gli interventi di cui alla lettera b) “*interventi di manutenzione straordinaria*” il requisito che non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d’uso implicanti incremento del carico urbanistico.

Art. 9 - Categorie di intervento urbanistico ed edilizio

Proponendosi di uniformare le categorie d’intervento attualmente previste dal PRG vigente a quelle definite all’art. 3 del DPR 380/2001 (di cui peraltro non si riporta la definizione e l’ambito di applicazione o di esclusione) la norma è suscettibile di arrecare grave vulnus al paesaggio urbano più significativo per la storia della Città.

Ci si riferisce in particolare alla mancanza di salvaguardia o alla minor tutela prevista dalla nuova normativa per i tessuti urbanistici ed edilizi della **zona A di PRG o ancora di determinati contesti o nuclei di pregio storico e architettonico assoggettabili ad opere di ristrutturazione edilizia senza l’adozione degli strumenti di piano già previsti dalla legge 457 del 1978**.

In tal senso devono essere considerate le prescrizioni fornite dallo stesso DPR 380/2001 (versione aggiornata del 29/04/2022). **Il combinato disposto dell’art. 2, comma 1 ter, e dell’art. 3 “definizione degli interventi edilizi” rimanda tuttora allo strumento del “Piano di Recupero” per gli interventi di “ristrutturazione edilizia” che dovrebbero riguardare i tessuti della Città Storica (zona A)**. Non si può essere contrari alla demolizione e ricostruzione, tuttavia questa estrema procedura di intervento edilizio, soprattutto sul tessuto storicizzato e/o consolidato, deve essere efficacemente adottata **mediante gli strumenti propri della disciplina urbanistica. Con**

ciò si rendono necessarie linee-guida che esaltino il momento del recupero e l'adeguamento razionale del patrimonio edilizio esistente (Cons. di Stato IV n. 2897/2016).

Insomma lo strumento per operare nella Città Storica deve continuare ad essere **“il Piano di Recupero”** quale specifica ed utile elaborazione particolareggiata, ed esecutiva, quand'anche attuativa, capace di consentire, pur semplificandone tempi e procedure di adozione, una migliore progettualità territoriale: la più attinente, tra l'altro, alla filosofia di Rigenerazione urbana.

Come peraltro dettato dal DPR 380 all'art. 1, comma 1 *ter*, si ritiene che anche in zona A si possano eseguire interventi di demolizione e ricostruzione, **ma si ritiene altresì che tali interventi debbano necessariamente rispettare i piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati.**

In un'ottica organica e di auspicata programmazione condivisa e migliore gestione del territorio, il **“Piano di Recupero”** mira proprio a far sì che le modifiche da apportare in una determinata area urbana, sia in ambito edilizio consolidato o anche in periferia, si ispirino a criteri d'intervento omogenei, finalizzati all'equilibrata e motivata trasformazione sistemica e quindi organica delle aree interessate. **Questo appare per altro indispensabile per il miglioramento della fruizione della città, al fine di garantire la sostenibilità delle trasformazioni e la vivibilità per gli abitanti.**

È necessario peraltro che, sia in fase progettuale che in fase attuativa, tali interventi nelle aree storiche della città continuino ad essere sottoposti, com'è ora, al controllo della tutela statale e/o di altro organo di controllo. Al riguardo della Sovrintendenza Capitolina si osserva che il suo parere - se pur qualificato, per la preparazione dei funzionari incaricati, e peraltro non vincolante - non appaia offrire sempre e completamente la garanzie di *tertium super partes* rispetto agli organi decisionali dell'Amministrazione di cui è parte e che la funzione di valutazione degli interventi sui quali è chiamata ad esprimersi potrebbe forse essere demandata ad un organo indipendente, quale ad esempio il COQUE, Comitato per la qualità urbana ed edilizia, purché i membri siano nominati con procedure trasparenti che ne assicurino i requisiti di competenza e assenza di conflitti di interesse.

Art. 12 - Modalità di attuazione del Piano

Si constata una eccessiva disinvoltura nella modifica introdotta da questo articolo, che va ben al di là della dichiarata necessità di adeguamento alla normativa sovraordinata e di cui **non appaiono sufficientemente valutati gli effetti distorsivi dell'eccessiva “semplificazione” e della rinuncia ad ogni principio - sia pur minimo - di pianificazione e di controllo pubblico della trasformazione del territorio previsto dall'art. 28 bis del DPR 380 /2001, ancora una volta bypassando la zonizzazione di piano.**

Come sostenuto da vari soggetti auditi dalla Commissione, **questo articolo apre, infatti, ad un eccesso di contrattazione tra privato e istituzione comunale in mancanza di una disciplina chiara sul ricorso a tale procedura.**

Inoltre la possibilità di realizzare interventi diretti e indiretti tramite lo strumento del permesso di costruire **convenzionato** anche nella Città Storica, equiparandola a tutti gli altri ambiti e in assenza di previsione di piano, **apre a sicuri rischi per la salvaguardia dei contesti storici, inclusa l'area Unesco, ma anche del sistema ambientale agricolo.**

Peraltro tale intervento normativo rischia - per eccessiva semplificazione - di produrre problemi di interpretazione e quindi di essere foriero di probabili contenziosi.

Art. 16 - Carta per la qualità

L'impostazione data dal PRG vigente in ordine alla salvaguardia di elementi non tutelati per legge e alla qualità degli interventi viene stravolto proprio negli strumenti operativi, di censimento dei beni e di controllo dei progetti, nel tentativo di eliminare ogni sostanziale riferimento alla *qualità* a cominciare dalla Carta per la qualità e dall'elaborato G2 per la qualità degli interventi.

Fonti normative sovraordinate hanno indicato nel tempo la finalità della salvaguardia degli elementi non tutelati per legge e il controllo della qualità degli interventi ponendo l'obbligo del Comune di approvare ed allegare al PRG la **Carta dell'Agro** e poi la **Variante delle Certezze** (obbligo non ancora adempiuto⁶); nell'approvare la Carta dell'Agro nel 1980 il C.C. prescriveva che *"ai fini dell'istruttoria dei progetti edilizi e strumenti urbanistici ricadenti nel territorio comunale di cui alle tavole della Carta, per assicurare il rispetto delle esigenze del patrimonio culturale in attesa di definizione delle fasi di **apposizione degli strumenti di tutela attiva** deve ritenersi sufficiente il preventivo esame e parere sui progetti edilizi [delle strutture comunali individuate come competenti]"*. Un complesso di strumenti è stato quindi adottato nel tempo (ancorché imperfetto per difetto) dall'Amministrazione comunale (art. 16 delle NTA; competenze attribuite alla Sovrintendenza Capitolina; istituzione del COQUE; elaborati G1 e G2 con relativi allegati). Laddove il PRG ha fatto della tutela dei valori uno degli elementi cardine della propria impostazione, la variante alle NTA ne propone il **drastico ridimensionamento** eliminando ovvero riducendo le prerogative della Sovrintendenza capitolina, restringe il campo prescrittivo e introduce il silenzio assenso per i pareri dell'Ufficio capitolino.

Limitare il valore culturale ai fini del parere sulla qualità degli interventi alla sola esistenza del vincolo statale, come qualcuno ha proposto, determinerebbe un vulnus gravissimo all'importanza del patrimonio culturale di Roma e alla sua conservazione. Del tutto inaccettabile, in ogni caso l'introduzione del **silenzio assenso per il parere della Sovrintendenza**; così come il **passaggio alla Giunta della competenza per le modifiche della Carta per la Qualità** già citato. Particolarmente grave la soppressione delle lettere b) e c) del comma 5 dell'art. 16 attuale, di cui si chiede il ripristino.

In merito all'art. 16 si ritiene dunque indispensabile che vengano integralmente accolte le osservazioni alla proposta di variante di cui alla nota della Sovrintendenza Capitolina in data 03.08.2023.

Si evidenzia come risulti parimenti indispensabile la pubblicazione dell'elaborato - peraltro già esistente presso il Dipartimento Urbanistica - nel quale sono registrati i beni tutelati da vincolo culturale e paesaggistico⁷, solo da aggiornare ove necessario.

Note in merito alla Carta dell'Agro romano, sulla Carta per la qualità, come pure sulla Carta dei Vincoli sono consultabili sul sito al link <https://www.italianostraroma.org/blog/?carta-dei-vincoli> a cui si rimanda In merito alla Carta dei Vincoli è ivi pubblicato anche l'articolo di Antonio Cederna del 1976 *"È una difesa dal saccheggio la mappa dei beni culturali"* (**ALLEGATO 5**).

Art. 21 - Incentivi per il rinnovo edilizio

La modifica all'articolo, tra l'altro generica nelle sue previsioni, conferma che **non si tratta di una variante parziale ma di una variante sostanziale al PRG.**

⁶ Ad ulteriore futura memoria si allega l'articolo profetico di Antonio Cederna sul Corriere del 18.03.1980. (**ALLEGATO 4**).

⁷ Si tratta di uno degli elaborati citati nella nota 4.

Al comma 1 promuove, infatti, la **Riqualificazione urbana** in tutto il Sistema insediativo esistente ammettendo di fatto interventi di tale specie anche all'interno della Città Storica, entro e fuori le mura. Al comma 2 sul **trasferimento del credito edilizio** la proposta non si pone in linea con le categorie d'intervento dell'art. 3, co.1, lett. d) del DPR 380/2001 per quanto riguarda la disciplina nella zona A di PRG e negli altri nuclei/ambiti di pregio storico o paesaggistico.

Al comma 5 lett. a) prevede la Ristrutturazione edilizia connessa o non ad interventi di ampliamento di edifici con una premialità del + 10% e la Ristrutturazione edilizia con interventi di demolizione e ricostruzione con una premialità del +20% (richiamata nel successivo nuovo articolo 21 bis) così **surrettiziamente inserendo la previsione dell'art 6 della legge regionale sulla rigenerazione urbana senza escluderne l'applicazione nella Città Storica**, dove episodi di intervento diretto hanno già prodotto la distruzione o grave alterazione del tessuto edilizio (vi sono esempi significativi ovunque) mediante l'esecuzione di pesanti ristrutturazioni, comportanti a volte la modifica di sagoma, altezza, configurazione architettonica e quindi ampliamenti consistenti di superficie e volumetria e talora la demolizione di edifici storicizzati e la sostituzione con edifici fuori contesto urbano e in alterazione/in deroga agli standard urbanistici.

Art 21 bis - edifici abbandonati e degradati

Pur comprendendo la finalità di incentivare il recupero di immobili privati degradati e/o abbandonati, **le criticità prodotte da questo articolo sono molteplici**. In particolare la Città Storica non è esclusa dall'applicazione di fattispecie d'intervento tanto generiche quanto pericolose, che consentirebbero scorciatoie incontrollate per giungere alla demolizione nell'ambito di tessuti pregiati. **Si tratta di un nuovo articolo che impone**, in luogo del restauro conservativo previsto ora nel regolamento edilizio, **la distruzione / ricostruzione con il 20% in più di cubatura di qualsiasi edificio dichiarato genericamente abbandonato o fatiscente, senza alcuna cautela in ordine alla verifica della consistenza storica del manufatto e del suo valore culturale**.

Il **comma 1** prevede infatti che *“le disposizioni del presente art. si applicano a tutte le aree ed edifici indipendentemente dalla destinazione funzionale”* **individuati con apposito provvedimento della Giunta Capitolina** (quindi con una discrezionalità politica imbarazzante). Si considerano abbandonati e/o degradati gli edifici dismessi da più di tre anni alla data di adozione della norma che determinano pericolo per la sicurezza, per la salubrità o l'incolumità pubblica o *disagio per il decoro e la qualità urbana a causa di uno o più aspetti*: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali, inquinamento, degrado ambientale, urbanistico edilizio e sociale (in pratica sotto qualsiasi profilo).

Il **comma 2** prevede che si debba recuperare l'immobile facendo riferimento alla Rigenerazione urbana avvalendosi degli incentivi di cui all'art 21 che alla lett. b) prevede Ristrutturazione edilizia con interventi di demolizione e ricostruzione e premialità di SUL del + 20%. In alternativa prevede l'obbligo di procedere alla demolizione dell'immobile e che il Comune possa procedere in danno nei confronti del proprietario.

Sul punto non si comprende per quale motivo un edificio non utilizzato da tre anni, magari in tessuto storico o ricadente in ambiti di pregio (il comma 3 non ne esclude l'applicazione in tali contesti) e che richiede interventi per problemi risolvibili possano essere demoliti e ricostruiti con un aumento di SUL del 20%! Non si ravvede altresì sotto il profilo logico l'esigenza di inserire in uno strumento di programmazione tale previsione normativa.

L'articolo si propone (cfr. Relazione) di *“incentivare il recupero da parte del privato di immobili da tempo oggetto di abbandono e in uno stato di “pericolo” e “penalizzare il suo stato d'inerzia”* nonché

di definire (cfr. Relazione) *“una disciplina per il recupero e la restituzione alla città di edifici dismessi e abbandonati da anni, nell’ottica di una rigenerazione che minimizzi il consumo del suolo”*. **Di fatto la nuova norma comporta un premio e non una penalizzazione al privato affrancandolo dagli obblighi di cui all’art. 77 del Regolamento edilizio e produce un aumento di SUL del 20% con conseguente incremento del consumo del suolo, del carico urbanistico e un fattore di rischio molto elevato per la conservazione dei tessuti storici suscettibili di demolizioni e ricostruzioni avulse dal contesto.**

Art. 21 ter - Registro dei crediti edilizi

Con l’obiettivo di semplificare gli interventi rigenerativi e monitorare la manovra compensativa, di cui si dirà appresso, viene istituito il Registro dei crediti edilizi. La previsione presenta evidenti criticità se letta in combinato con le disposizioni premianti dell’art. 21 e con la cessione compensativa normata dal successivo art. 22.

Art. 22 e Art. 83 - Cessione compensativa e ricadute sugli standard urbanistici.

Le previsioni contenute in questi articoli si pongono in contraddizione con **le finalità dichiarate dalla variante di non consumare suolo** e costituiscono, insieme alle altre criticità del testo normativo già in precedenza evidenziate, **una variante sostanziale e non parziale al PRG ponendosi al di fuori di ogni previsione di Piano sia in quanto alla zonizzazione che al rispetto degli standard.**

La variante proposta all’art. 22 estende a tutto il territorio - con la sola eccezione della Città Storica - la possibilità prevista all’art. 83 di acquisire dai privati aree destinate a verde e servizi dal PRG tramite la “cessione compensativa” invece dell’esproprio per pubblica utilità. La soluzione proposta prevede l’incremento dal 10% al 20% dell’indice di edificabilità territoriale (ET 0,05 invece di 0,04) riconosciuto al privato (**da utilizzare in loco o altrove**) a fronte della cessione gratuita dell’80% dei suoli all’Amministrazione.

Oltre costituire una nuova forma di *compensazione* da fare “atterrare” al di fuori di ogni pianificazione (mentre delle vecchie compensazioni ancora attive si lamentano da ogni parte le conseguenze), la riduzione della dimensione dell’area che perviene all’Amministrazione comporta la necessità di re-dimensionare la superficie destinata a verde e servizi, per portarla almeno agli standard urbanistici minimi pro-capite di verde e servizi, definiti come “irrinunciabili” dal DL 1444/68. E - poiché il vigente PRG ha dimensionato le aree destinate a verde pubblico sulla base dell’ambito territoriale dei 19 Municipi esistenti tra il 2003 e il 2008 (ma nel 2013 alcuni Municipi sono stati accorpati, portando il numero a 15) - **prima di poter adottare la variante proposta si rende necessaria una verifica degli standard urbanistici**, procedendo non sulla base del territorio degli attuali 15 Municipi, ma sulla base di zone territoriali omogenee (ZTO) definite ai sensi del DM 1444/68, considerando che le ZTO sono state peraltro a suo tempo già definite con D.C.C. 158 del 31.7.1995.

Così come formulata la norma, insieme alla previsione del registro dei crediti edilizi, attribuisce di fatto carta bianca al privato sulla utilizzazione di aree già previste per finalità pubbliche dal PRG.

Artt. art. 24-28 - Città Storica

A partire dall'art. 24 l'articolato si occupa dei tessuti della Città Storica e degli interventi ammessi in tale contesto urbano, aspetti di cui ci si è già occupati nella parte generale di queste osservazioni e nei commenti e richieste di modifica alle previsioni dell'art. 9 della normativa in variante.

Tuttavia la lettura degli articoli impone ulteriori riflessioni sui fattori di rischio che le modifiche alle attuali NTA rappresentano per la conservazione dei tessuti edilizi storici.

Il comma 6 dell'art. 24 prevede ad esempio all'interno della Città Storica **la possibilità di accorpamento al piano terra di unità immobiliari appartenenti a edifici diversi ma adiacenti**, cioè afferenti a particelle catastali differenti, con ciò creando probabile confusione a livello catastale.⁸ Anche sotto tale profilo è necessario ribadire che non può essere trasformata e stravolta la Città Storica, così come identificata dall'attuale PRG come Zona A, nei tessuti edilizi esistenti e storici, negli elementi e nelle caratteristiche che costituiscono l'identità stessa di Roma.

Assimilando, come fa la variante, la Città Storica alle altre zone urbane in quanto a natura degli interventi ammessi (artt. 25, 26) o, peggio ancora, la proposta di limitarla entro le Mura, come alcune audizioni hanno proposto, si determinerebbe un **grave arretramento sul piano culturale e giuridico** rispetto alle pratiche di buona pianificazione individuate già dagli anni Sessanta.

La Città Storica deve essere salvaguardata e mantenuta come un bene d'insieme e non come un mero tessuto edilizio senza particolare valore nel quale sono presenti emergenze architettoniche da tutelare. Il concreto rischio è quello di diffondere interventi di ristrutturazione, demolizione e ricostruzione anche nelle parti che maggiormente custodiscono il carattere significativo della città e la memoria storica di una comunità.

La variante alle NTA in argomento stravolge l'impostazione conservativa e qualitativa del PRG vigente in tale contesto urbano ed è fortemente regressiva rispetto all'impostazione di tutela dei tessuti edilizi storici della città e dei loro valori culturali e paesaggistici cui si è pervenuti grazie all'evoluzione normativa di settore varata negli ultimi settant'anni.

La variante non compie, infatti, alcuno sforzo per introdurre limitazioni alla possibilità di intervento nei tessuti della Città Storica, anzi **conferma la possibilità di demolire e ricostruire con sostanziosi premi di cubatura e con cambio di sagoma e/o di sedime dei singoli edifici** (artt. 26-29), consentita con intervento diretto dall'art. 6 della L.R. 7/2017, mentre peraltro è resa ancora possibile l'applicazione del Piano Casa del 2009, ancorché ne sia decaduta l'efficacia.

Come si fa presente al punto E, il recente riconoscimento del perimetro della **Buffer Zone del Sito UNESCO**, che si estende su buona parte della Città Storica al di fuori della cinta delle Mura, impone al contrario di garantire la tutela di questa fascia di territorio.

Appare dunque opportuno già solo per quest'ultimo rilevante motivo interrompere l'iter della variante e rivederla completamente alla luce di questa novità.

CONCLUSIONI

Le osservazioni e le motivazioni di cui sopra, solo brevemente accennate, evidenziano come la proposta di variante in esame apportando modifiche sostanziali al corpus delle NTA vigenti

⁸L'introduzione di questa possibilità non viene sostanziata da nessuna motivazione né edilizia né urbanistica ed è fortemente e palesemente in contrasto con la necessità di conservazione dei tessuti urbanistici storici e con l'obiettivo dichiarato di voler limitare le nuove aperture di attività legate alla vendita e somministrazione di cibi e bevande, per le quali si è ritenuto utile introdurre un limite di dimensione di superficie nelle normative comunali di riferimento.

Varie sentenze hanno peraltro già stabilito che non è possibile procedere a tali accorpamenti.

rappresenti una vera e propria Variante generale al PRG, per la cui modifica è necessaria, nel rispetto delle leggi e delle procedure di settore, nazionali e regionali, l'elaborazione e la redazione degli strumenti propri della pianificazione urbanistica, tra cui il ricorso ineludibile alla valutazione Ambientale Strategica (VAS).⁹

⁹ Si veda la nota n. 2.
Sulla portata della procedura nell'approvazione degli strumenti urbanistici e delle varianti ad essi Cfr. *infra multis* Consiglio di Stato sentenza 4200/2013 sez. IV



Roma, 19 luglio 2022

OSSERVAZIONI ALLA DELIBERA DI GIUNTA COMUNALE ROMA N. 120/2022 RIGUARDANTE LE MODIFICHE DELLE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE DEL PIANO REGOLATORE GENERALE**Note depositate da Italia Nostra Roma in occasione della Audizione presso la commissione consiliare VIII Urbanistica****INTRODUZIONE**

Con delibera n. 120 del 14 aprile 2022, la giunta ha indirizzato i propri uffici alla “revisione e attualizzazione” delle Norme Tecniche Attuative del PRG vigente finalizzate; alla “semplificazione e coordinamento alle altre normative”. Tra queste quella regionale sulla rigenerazione di cui alla L. R. n. 7 del 2017 con l’obiettivo di “azzeramento del consumo di suolo entro il 2050”. Compito altresì richiamato è l’aggiornamento della Carta delle Qualità e della Carta della città, strumenti indispensabili di un’efficace gestione. Tale delibera si pone come strumento attuativo delle linee programmate definite nella Delibera dell’Assemblea Capitolina n. 106/2021 in cui sono articolati i termini del programma generale che per l’urbanistica prevedono: *a) Città unita dalle periferie al Centro; b) Stop al consumo di suolo nell’Agro romano; c) Patto con gli operatori per orientarne gli interessi verso il recupero degli edifici inutilizzati o sottoutilizzati, in particolare nelle aree commerciali e industriali e il riuso di quanto già costruito; d) Realizzare un programma sostenibile per nuova edilizia residenziale individuando gli ambiti di rigenerazione urbana entro cui procedere ad applicare gli interventi di trasformazione previsti dalla L.R. 7/2017; e) Realizzare infrastrutture e servizi pubblici; f) Possibile ricollocazione delle previsioni edificatorie ed urbanistiche non attuate; g) Recupero, riuso e rigenerazione urbana saranno i punti cardine del Programma di rigenerazione da sviluppare per usare in maniera sinergica gli incentivi nazionali, la Legge regionale sulla rigenerazione urbana e i fondi del PNRR anche per la transizione verde.*

Va ricordato che il PRG è un indispensabile istituzione che “regola l’attività edificatoria” e strumento dell’organizzazione strutturale del territorio. Sue Varianti sostanziali devono prevedere, in accordo alle procedure adottate per l’approvazione, tutte le garanzie previste ivi compresa la Valutazione Ambientale Strategica.

La semplice “variazione” degli strumenti attuativi, ancorché finalizzati alla semplificazione, non possono riguardare contenuti essenziali del PRG, laddove sarebbero evidentemente previste crescite di volumetrie, anche puntuali. Nel tal caso, le modalità devono rispettare i procedimenti delle “Varianti Sostanziali.

Ciò premesso è ovviamente lecito provvedere a migliorare gli strumenti gestionali del PRG e procurarne una loro semplificazione. Molti di questi effetti appaiono tuttavia legarsi all’inefficienza della struttura della loro gestione. Occorre insomma provvedere alla revisione degli uffici e infoltirne le unità operative.

Inappropriate ed errate sono dunque da considerare “revisione e attualizzazione” di quella natura le quali si prospetterebbero su una città “al collasso”. Non a caso l’auspicata “rigenerazione” è invocata saggiamente nelle prospettive di azzerare il consumo di suolo. L’obiettivo di SOSTENIBILITA’ posto al centro delle finalità di tali semplificazioni escluderebbe l’estensione di



interventi come: la demolizione e ricostruzione con aumento volumetrico estensibile anche alle superfici del lotto.

La modifica di tali norme non possono in ogni caso servire a risolvere lo stato critico di questa città come: il degrado, la pulizia e lo smaltimento dei rifiuti; la mobilità perennemente bloccata, altro che la città dei quindici minuti; i servizi al cittadino; la sicurezza, etc. I cambiamenti proposti per una libera modifica dei tessuti urbani, servirebbero solo a consentire operazioni immobiliari nei quartieri di maggior pregio commerciale: abbattere e ricostruire con materiali e tecniche a basso costo, trasferendo in questi quartieri modelli della periferia.

1) LA CITTÀ STORICA

Il PRG del 2008, con una certa lungimiranza ed una approfondita lettura della città, ha posto alla base del piano la definizione della *città storica*, superando il *vecchio concetto di centro storico* limitato alla sola area centrale monumentale. Ha inteso così riconoscere - nella ricca sedimentazione di epoche, tipologie ed assetti di contesti urbani - anche fuori delle Mura, una rilevanza significativa da preservare nelle sue espressioni architettoniche e di insieme (si richiama a tal proposito quanto ben illustrato nella Relazione del PRG, pag. 55-58).

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



Tessuti T6-T9 del PRG nel quartiere Parioli oggetto degli interessi di modifica secondo le procedure libere di demolizione/ricostruzione

I quartieri individuati come tessuti della città, di elevatissimo valore estetico e insediativo, costituiscono una vera risorsa non solo per l'aspetto immobiliare, ma per il valore e la "qualità" dell'intera città. Il carattere di "patrimonio urbanistico" di forte e organica consistenza è un indispensabile ausilio per una efficace risposta alle disfunzioni determinate dalle crescite degli ultimi decenni verso le aree esterne.



Nei documenti di ACER e dell'OAR è possibile leggere affermazioni quantomeno singolari circa *la Città Storica* ed alcuni suoi tessuti. In tali documenti si chiede la modifica del perimetro ed il declassamento dei tessuti T6, T7, T8, T9 dall'attuale "zona A", alla zona B. In quanto tali tessuti sarebbero da ritenersi di scarso valore (vedi il Dossier depositato nel corso dell'audizione). Indicativa di questo fraintendimento è l'affermazione, più volte ripetuta dal presidente di ACER: "Vogliamo cambiare il volto di questa città; il volto di Roma". Italia Nostra Roma ritiene che la modifica della struttura urbana, delle architetture di quei quartieri, sia delittuosa e contraria ad i fini della "sostenibilità". Si intende forse trasformare, mutare o cambiare il volto di: Prati delle Vittorie, del quartiere Trieste, Parioli, Garbatella, Montesacro e delle altre zone di pregio del tessuto urbano consolidato?

Per meglio chiarire, i tessuti in questione sono:

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.

Non, dunque, tessuti di scarso pregio edilizio, come invece è stato detto; piuttosto parti che testimoniano, come recita lo stesso piano, *epoche, tipologie, valori culturali e valori d'insieme* che conferiscono all'assetto della città una lettura ed il riconoscimento della sua costruzione e della estrema organica omogeneità della struttura urbana ed architettonica. Sono aree di città particolarmente rilevanti per il mercato immobiliare nella misura in cui mantengano la loro morfologia edilizia e gli standards degli attuali servizi. Aumenti delle unità abitative porterebbero fatalmente alla occlusione del sistema di mobilità e della "rete ecologica".

Anche in Europa città come Parigi o Madrid, peraltro meno significative di Roma come sedimentazione storica, non operano tali stravolgimenti ma tutelano i loro contesti d'insieme, rappresentativi di epoche diverse di costruzione.

La proposta di ACER ed OAR di modificare l'art 107 del PRG (Zone territoriali omogenee della città) vede il declassamento della zona omogenea A (Città Storica a meno degli ambiti di valorizzazione) a zona B (le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A) per i Tessuti T6, T7, T8 e T9. Tale modifica permetterebbe con l'applicazione dell'art.5 della Legge regionale n. 7 del 2017 l'aggiramento dei dispositivi introdotti nel Testo Unico in Materia Edilizia (Legge 380/2001) consentendo, in questi tessuti, divenuti illogicamente zone B: la *demolizione e ricostruzione con aumento di cubatura*.

Se si tiene conto poi delle modifiche apportate all'art. 3 del D.Lgs 380 del 2001, rubricato "definizione degli interventi edilizi", con il cd D.L. Energia (convertito con L. 51 del 20.5.2022), che includono nella ristrutturazione edilizia le variazioni di sagoma, di volumetria e di sedime dell'edificio preesistente, si possono ben immaginare quali conseguenze potrebbero derivare alla *città storica*. Cambiare il carattere urbanistico di Roma, come afferma ACER nel suo documento, significherebbe allora voler cambiare l'immagine quale "patrimonio collettivo" e "identitario" della Comunità, la sua evoluzione urbana, la lettura e la percezione stessa di Roma, stravolgendone i convisivi, le prospettive.

Riteniamo che la città storica vada difesa secondo questi principi con la migliorata applicazione della "Carta della qualità", affinché sia assicurata una quasi indispensabile crescita della qualità progettuale ed edilizia ridotta oggi a delle semplici sostituzioni tecnologiche edili a "basso costo", di semplice profitto commerciale ma di grande scompenso ambientale.



ESEMPI DEL TESSUTI

Casistica dei villini
interclusi in tessuti T7



viale Adriatico



viale Adriatico



viale Appennino



via Portoferraro



via Pistoia



via Volterra



via Salaria



salita dei Parioli



salita dei Parioli



via dei Monti Parioli



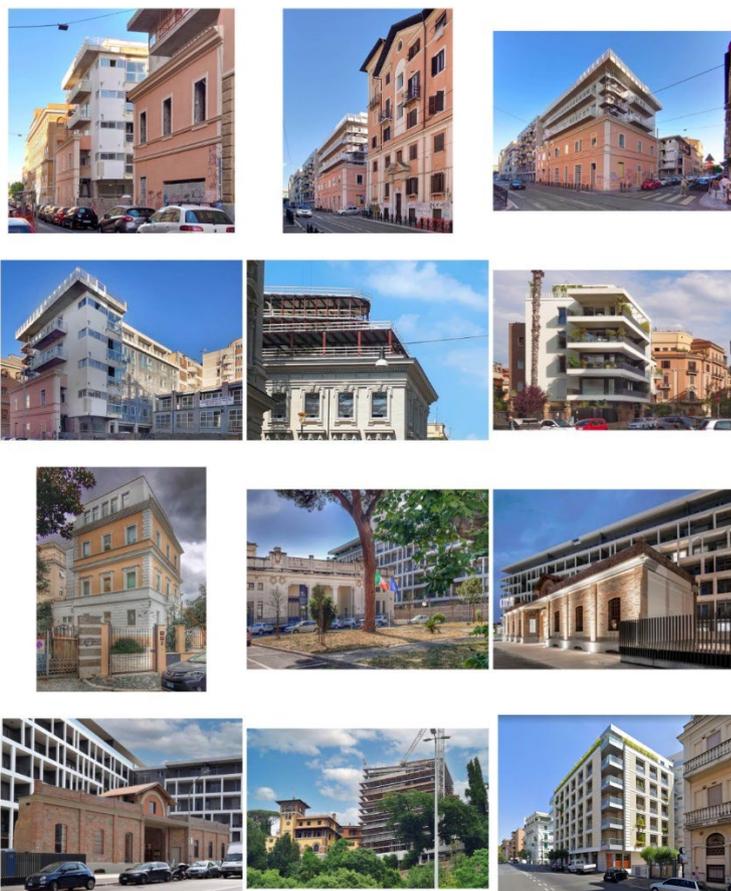
via Monte Argentario

Siamo certi che l'Amministrazione Gualtieri non voglia assumere la responsabilità di sovvertire le categorie del Piano e di *modificare il volto* di questi quartieri, modificarne tipologie ed altezze. Di non voler operare mutazioni significative ed elaborare un nuovo piano con altri obiettivi e dunque: “modificare il volto di parti significative della città” esclusivamente nelle aree di maggior valore immobiliare, in nome di presunti efficientamenti energetici.

2) LA RIGENERAZIONE URBANA

Applicazione della *Legge Regionale 18 luglio 2017, n. 7*

È una legge con finalità pubbliche volta in sintesi: a) promuovere incentivare e realizzare, al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, la rigenerazione urbana in senso ampio, comprendente aspetti sociali, economici, urbanistici, edili per promuovere territori in situazioni di disagio, o degrado sociali ed economico; b) incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, favorire il recupero delle periferie, per servizi in particolare della filiera corta, riqualificare aree urbane degradate, anche aree produttive, intervenire su tessuti disomogenei o incompiuti, su edifici in stato di degrado ed abbandono o dismessi; c) qualificare la città esistente, limitare il consumo di ulteriore suolo, aumentare la dotazione di aree pubbliche, di opere pubbliche, di mobilità sostenibile; d) aumentare la sicurezza dei manufatti esistenti, adeguamento sismico nel rispetto norme; e) migliorare la qualità ambientale dello spazio insediato favorendo al bioedilizia per più elevati livelli di efficienza energetica e le FER; f) promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, contenere il consumo di suolo; g) promuovere lo sviluppo del verde pubblico e l'adozione di superfici permeabili.



esempi e modellazione degli effetti di
“rigenerazione urbana” sui tessuti T6-T9 con
ampliamento volumetrico senza il rispetto di
sagoma

Le norme proposte consegnano ai Comuni un ruolo centrale nel governo della rigenerazione urbana e della riqualificazione del tessuto edilizio esistente in relazione alle realtà territoriali di ogni comune: Roma ha certamente bisogno di un vasto impegno sulla rigenerazione di quartieri del disagio, di spazi marginali inutilizzati, di elementi del patrimonio pubblico e privato dismessi e abbandonati.

È opportuno fare chiarezza sul termine “rigenerazione urbana”, che risulta spesso mal interpretato ed anche chiaramente “stravolto”. Non è una semplice precisazione lessicale il richiamo alla definizione della Treccani che recita: “la rigenerazione urbana designa i *programmi di recupero e riqualificazione del patrimonio immobiliare alla scala urbana* e che puntano a garantire qualità e sicurezza dell'abitare sia dal punto di vista sociale che ambientale, *in particolare nelle periferie più degradate*”.

Occorre, inoltre fino in fondo, comprendere le finalità e gli obiettivi della *rigenerazione*, derivanti da precise norme e programmi europei.

La rigenerazione non può limitarsi alla città intesa come edifici ed affrontare solo gli aspetti di efficientamento energetico connessi all'edilizia delle aree più pregiate della città, ma piuttosto deve attentamente considerare le realtà territoriali dei quartieri più disagiati, definire infrastrutture verdi e blu (la rete pianificata e gestita di aree naturali e seminaturali presenti sul territorio, in grado di fornire



benefici ambientali e sociali, anche – e soprattutto - alla scala comunale), riutilizzare il patrimonio edilizio esistente in degrado o in disuso, recuperare gli spazi naturali, agricoli, i parchi, le reti di spazi degradati.

È in questa logica che il potenziamento delle infrastrutture verdi multifunzione divengono strategiche per la rigenerazione urbana nell'assetto della città, dei quartieri degradati, per sviluppare connettività del verde, servizi ecosistemici, spazio pubblico, servizi, migliorare la condizione di inquinamento, la biodiversità, recuperare il patrimonio degradato esistente, al fine di migliorare la qualità della vita di tutti i cittadini secondo un principio di equità.

La rigenerazione urbana si pone l'obiettivo di recuperare il patrimonio edilizio inutilizzato ed abbandonato, privato e pubblico, per evitare ulteriore consumo di suolo.

Sono questi i veri obiettivi della rigenerazione ed è quindi in questi ambiti di intervento che occorre rigenerare per superare condizioni di invivibilità e diseguaglianza economiche, sociali, ambientali dei quartieri più disagiati, in genere dei quartieri più esterni della città da ristrutturare.

Tendere cioè ad un modello urbano resiliente e di adattamento all'attuale crisi ambientale (contenimento CO2 e cambiamenti climatici) che prefiguri un rafforzamento dei servizi ecosistemici e un minor consumo di suolo, privilegiando gli spazi agricoli.

Nell'art. 6 c. 6 della Legge Regionale n. 7 del 2017, viene escluso per altro dal campo di applicazione il paesaggio dell'insediamento storico individuato dal PTPR, che corrisponde alla porzione di Città Storica presente dentro la cinta delle mura aureliane. Ma l'assunto individuato dal PTPR deve intendersi equiparato come principio a tutta la Città Storica. Il Piano Regolatore infatti, avrebbe stabilito che tutti i valori di tutela ed anche quelli previsti dalle categorie paesaggistiche, venissero estesi all'intera Città Storica. È dunque a favore di un rigor di logica d'applicazione dei principi di diritto che si debba intendere come luogo dell'insediamento storico quello stabilito nella particolarità programmatica generale del PRG.

In merito alla proposta di OAR e ACER, Italia Nostra Roma chiede: qual è la relazione tra quelle zone di Città Storica (così precisamente indicate per declassarle a zone omogenee B) e la riqualificazione di aree urbane degradate? Quali sono gli interventi di recupero del patrimonio edilizio in abbandono ed in disuso? Qual è il patrimonio edilizio da recuperare nei quartieri del disagio? Quali sono le aree d'intervento? Quale la ricognizione/censimento o la mappatura degli immobili su cui intervenire e in base a quali criteri verrebbe operata la mappatura?

Ci sono inoltre due punti estremamente pericolosi che intendiamo segnalare:

assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione:

questo favorirebbe la pratica di interventi distruttivi anche quando non necessari, cancellando di fatto la "materia edilizia" (le caratteristiche tipologiche e strutturali, le valenze formali, i materiali in genere, quali gli stucchi, gli intonaci, le finiture di pregio, i mattoni, le pietre, etc, etc.) che costruisce gran parte della città a ridosso del Centro Storico ed il suo linguaggio architettonico che, ormai sempre più frequentemente, ci si propone di sostituire con elementi inappropriati e posticci, in EPS (polistirene espanso sinterizzato, elastomeri vari e prodotti di sintesi) o altro materiale non compatibile, con la muratura.

Favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili:



anche qui la norma offrirebbe la possibilità di alterare profondamente il senso architettonico degli edifici. Le capacità prestazionali delle murature rigide e di tradizione o di quelle evolute già alla fine dell'Ottocento (come ad esempio l'introduzione di silicati e alluminati fortemente idraulici come il "cemento portland") pongono dubbi sulla sostituzione con prodotti di sintesi dell'industria contemporanea. I tempi di obsolescenza di questi ultimi sono più ridotti dei primi ed i disequilibri termoigrometrici conseguentemente più significativi. Il comportamento energetico di edifici di primo Novecento (in muratura) non può essere definito inefficace riguardo alle prestazioni richieste e basterebbe pochissimo per migliorare quelle a carattere generale (per esempio cambiare i vetri e/o gli infissi). Parlando poi di riduzione del Carbon Footprint, sarebbe inoltre utile considerare che, nel caso della demolizione e ricostruzione – di massima – oltre alla produzione di CO₂ per la demolizione (ed i costi diretti ed indiretti relativi) la Sostituzione di un edificio con nuovo e più efficiente soggetto edilizio, richiede tempi lunghissimi, circa fino a 80 anni, per superare le conseguenze d'impatto dei termini di costi e CO₂.

È necessario dunque riconoscere infondato l'assioma:

rigenerazione urbana= efficientamento energetico degli edifici;

rigenerazione urbana = densificazione edilizia per evitare consumo di suolo.

La rigenerazione è ben altro e non si reifica su aspetti meramente edilizi o nelle aree di pregio. Si tratta di una tendenziosa rappresentazione del mondo dei costruttori ACER e delle associazioni professionali. Un'ambigua trasfigurazione dei principi e delle finalità della "rigenerazione", tesa a mascherare altri obiettivi commerciali sulle aree di maggior valore immobiliare. Occorre inoltre considerare che le mutate condizioni socio economiche, invocate nella proposta ACER-OAR quale domanda di cambiamento, hanno valore determinante anzitutto per i cittadini e non soltanto per i costruttori.

3) LA CARTA DELLA CITTÀ PUBBLICA

Riteniamo molto importante e significativo che l'Amministrazione voglia affrontare, migliorare, aggiornare ed ufficializzare questo Strumento, fondamentale per ogni scelta strategica. Inoltre ci sembra uno strumento di massima trasparenza. Sottolineiamo l'importanza che sia attentamente controllata ed aggiornata. Ad oggi appare infatti ancora imprecisa e incompleta. Riteniamo che solo a partire da tale strumento si possano utilmente selezionare programmi e progetti con i cittadini. Senza questo strumento di controllo e conoscenza non è proprio possibile accedere a progetti sociali credibili che riguardino l'intero territorio cittadino.

4) LA CARTA DELLA QUALITÀ

La *Carta per la Qualità* deve essere considerata da tutti gli attori in campo nelle attività progettuali come strumento fondamentale e indispensabile per gestire la città in termini di "qualità urbana". Questa "carta" in uso a tutte le pianificazioni avanzate europee è un'importante dispositivo per assicurare il principio della "Qualità" cittadina e del buon vivere sociale. Esprime in modo immediato e rapido l'ordito dell'intera città ponendone in vista la struttura dei suoi tessuti. Roma in tutti i suoi quartieri è ricchissima di siti dove la "BELLEZZA" rappresenta essenzialità sociale ed economica. Al fortissimo pregio estetico si deve inoltre aggiungere l'interesse dei beni culturali,



oltreché il risultato d'insieme di tipologie significanti e significative.

Crediamo ovviamente siano necessarie forme di semplificazioni rispetto all'applicazione attuale, così come la certezza dei tempi per le autorizzazioni. Si osserva per altro che ad oggi non ha mai potuto funzionare a pieno per carenze varie non esclusa quella dell'assenza di personale. Crediamo sia molto importante che vi sia dunque uno stretto coordinamento tra gli uffici della Sovrintendenza e quelli del PRG per la Carta della Qualità, prevedendo un aumento del personale dedicato. Riteniamo inoltre che debba essere attivata la prevista *Commissione per la Qualità*, mai operativa; che la *Carta della Qualità* sia uno strumento assolutamente necessario ed insostituibile come previsto dalle attuali norme, e che non debba essere relegato - si veda la richiesta di a strumento di mero indirizzo. Nel corso delle audizioni si è infatti declinato il principio che aprire alla indistinta demolizione-ricostruzione fosse logica di ammodernamento estetico nei riguardi dell'edilizia brutta e "senza valore", salvando invece l'architettura bella e di valore oltre quella tutelata dai vincoli del Codice per i Beni Culturali. È facile rilevare come non esistano espedienti oggettivi per stabilire con atti monocratici di diritto demiurgico i valori dell'estetica, architetti o costruttori che si voglia, non sono nel diritto ed in grado di interpretare una tale "ermeneutica". Tale vulnus, anch'esso strumentale, serve evidentemente per rendere disponibile nei fatti e indistintamente tutto il tessuto cittadino a partire dall'"isolato" quale morfologia della Città per definizione. Compito della *Carta della Qualità* sarà dunque di individuare criteri che impediscano la scomparsa di questa identità e che selezionino ambiti particolari di disfunzione dove poter orientare le attività ed i Piani di Recupero quali strumenti indispensabili delle pratiche edilizie nei siti della Città Storica. La tutela della qualità esistente ed il mantenimento delle architetture devono invece funzionare efficacemente. La città ne ha bisogno proprio per garantire qualità e coerenza degli interventi. Riteniamo dunque che la *Carta della Qualità* debba essere uno strumento di riferimento indispensabile per l'attività tecnico-amministrativa degli Uffici comunali deputati alla gestione urbanistico-edilizia della città di Roma

5) CAMPAGNA ROMANA, AREE AGRICOLE E CONTENIMENTO CONSUMO DI SUOLO

La legge Regionale 7 del 2017 all'art 1 e dalla mozione del consiglio Regionale del 2020 del giorno regionale **sottoscritta all'unanimità dalle forze politiche**, evidenzia l'importanza di sviluppare l'uso agricolo sul piano ambientale che economico e sociale, ai fini della rigenerazione.

Le *aree agricole* sviluppano un ruolo primario nella rete ecologica di Roma e sempre più questo ruolo, in considerazione degli *obiettivi e principi della transizione ecologica*, devono rafforzarlo affinché migliori la resilienza della città.

Il periurbano agricolo, se ripensato in chiave ecologica e produttiva consente di:

- fermare il consumo di suolo;
- rafforzare la biodiversità;
- potenziare l'infrastruttura verde;
- migliorare i sistemi di connettività ecologica ed i servizi ecosistemici;
- offrire nuovi modelli di sviluppo economico
- offrire nuovi modelli di vita delle comunità, modelli più sostenibili, adeguati alle città di oggi;
- focalizzare nuove modalità di approvvigionamento del mercato in chiave sostenibile;
- offrire un sistema di valori culturali diffusi, utili per i legami delle comunità con i territori;
- riequilibrare fra parti della città, fra le aree centrali e periferia.



- migliorare la socialità

Italia Nostra Roma ritiene che - sulla base dei principi del Next Generation EU e della transizione ecologica - nella prevista Variante di PRG sia approvata l'inedificabilità di queste aree agricole per bloccare il consumo di suolo e rafforzare le infrastrutture verdi.

In tal modo, riteniamo che il PRG sarà sempre più adeguato agli obiettivi europei, ad affrontare la biodiversità ed il riequilibrio ecosistemico della città con una nuova dimensione di valorizzazione ecologica e culturale diffusa sul territorio. Strategie essenziali per una metropoli come Roma metropoli.

6) RECEPIMENTO PTPR

Non si comprende cosa si intenda esattamente tale assioma. Certamente il recepimento non può comportare modifiche al perimetro della città storica: scelta precisa del PRG 2008. Piuttosto si ribadisce la necessità di definire la questione del vincolo sull'area intera della *Città Storica*, di cui parte è dichiarata patrimonio UNESCO.

Al riguardo occorre ricordare che resta ancora gravemente irrisolto il tema relativo al necessario vincolo paesaggistico richiesto al MIC, da recepire nel PTPR. Tale condizione è una vistosa anomalia che espone a molti rischi di alterazione e manomissione tutta la città, anche quella parte riconosciuta dall'Unesco come Patrimonio mondiale. È davvero singolare che Roma "Caput mundi", sia ancora priva di tale vincolo ai sensi del Codice dei Beni Culturali, da recepire al più presto nel PTPR.

7) STANDARD

Una metropoli come Roma ha assoluta necessità del rispetto dello standard per evitare pesi urbanistici eccessivi senza i relativi servizi e spazi necessari alla funzionalità della vita dei quartieri; tanto più se si facilitano i cambiamenti di destinazioni d'uso. Non possiamo permettere che continuino ad insediarsi strutture commerciali, funzioni residenziali ed alberghiere in città storica, senza i relativi parcheggi o che il loro insediarsi non mantenga adeguati spazi liberi, zone e spazi verdi, ecc. Anche in relazione all'attuale crisi ambientale, appare sempre più necessario garantire che la razionale funzionalità dei tessuti non abbia occlusioni dipendenti dai carichi di sovraffollamento abitativo senza il civile riscontro dei servizi. Se gli effetti delle ricostruzioni dovessero essere così significative come auspicato da ACER e dagli ordini professionali, esse inciderebbero fortemente sull'aumento di volumetria generale e sull'incremento abitativo concentrandolo in strutture urbane inadeguate ad un simile carico. Già fenomeni di "congestione" della mobilità sono ampiamente noti nei quadranti Salario, Prati, ecc. Il sovraffollamento alzerebbe ulteriormente le disfunzioni verso criticità importanti. La valutazione sull'impatto di tali programmi verso il target della "città dei 15 minuti" non è stata ancora fatta ma, è sicuro che queste variazioni significative e sostanziali produrranno serie disfunzioni. È ovvio che tutte queste previsioni, così facilmente delineabili non possono essere "risarcite" con una monetizzazione, del tutto inutile al grave danno per gli abitanti attuali e per l'intero uso della città. Attualmente il PRG disciplina l'eventuale monetizzazione degli standard solo in casi ben motivati.



8) CAMBI DI DESTINAZIONE D'USO

Certamente occorre prendere atto di modificate esigenze ed abitudini della nostra società che di fatto influiscono sugli usi. Ma dobbiamo anche considerare che è molto importante che i tessuti restino misti, che la *città storica* sia abitata in gran parte e che non diventi tutta alberghi e BB. Non ci nascondiamo di alcune oggettive anomalie generate da periodi in cui liberamente si sono potute compiere attività edilizie fuori dai vincoli consueti programmatori. Com'è noto Roma, a proposito delle "destinazioni d'uso" è vittima di due grosse anomalie: a) la trasformazione di interi tratti della città antica entro le Mura Aureliane nelle vesti di quartieri abitativi di tradizione verso quartieri di "accoglienza turistica diffusa" sussidiaria agli alberghi; b) la ipertrofica dotazione di volumi destinati al terziario: gli uffici. Al primo caso la crescita paradossale oggi sta riguardando la sistematica trasformazione di negozi e laboratori artigianali in micro-alloggi di vacanza. È un danno enorme per la comunità e per la dinamica sociale dell'intera città. Al secondo caso una realtà che riguarda intere aree esterne della città o parti connesse, come quelle dell'EUR, ai quartieri propriamente abitativi. Le modifiche proposte alle N.T.A. non servono a fronteggiare queste enormi criticità che pur appaiono sotto gli occhi di tutti: improprio sovraccarico da una parte; abbandono e disfacimento dall'altro.

Conclusioni

Premesse e richiamate le puntuali considerazioni di cui sopra, Italia Nostra Roma esprime la propria condivisione verso semplificazioni e miglioramenti del PRG per quanto riguarda le procedure in termini di tempi, e chiarezza amministrativa, con la ferma convinzione però, che le norme debbano essere modificate in maniera organica (toccare le norme vuol dire toccare l'intero palinsesto del PRG) e che gli interventi di modifica PRG, soprattutto nel tessuto urbano, storico e/o della città consolidata, anche puntuali, debbano necessariamente essere valutati con gli strumenti propri della pianificazione. Per far ciò occorre, in primis, rafforzare e organizzare gli uffici per meglio seguire il governo della città.

Italia Nostra Roma ritiene, infatti, che il PRG non possa essere stravolto nei suoi principi, nella sua struttura e nelle scelte di fondo, nella definizione e quindi nella perimetrazione della zona A "Città Storica" e nelle relative classificate zone omogenee. Riteniamo invece che la *città storica* vada difesa con la migliorata e certa applicazione della "Carta della qualità", affinché venga perseguita negli interventi la qualità urbanistica ed architettonica. Al fine di definire la "oggettiva qualità" dei processi di modifica, la carta non potrà che essere "prescrittiva".

Siamo certi che l'Amministrazione e questa consiliatura, non vorrà assumere la responsabilità di sovvertire le categorie del Piano e sfigurare "proditoriamente" il volto di Roma. Operare le modifiche proposte da ANCE, ACER e OAR significa elaborare un nuovo piano regolatore, con obiettivi altri rispetto a quelli vigenti; significa voler "modificare il volto di parti significative della città" esclusivamente nelle aree di maggior interesse immobiliare ai fini esclusivamente commerciali mascherandoli con gli efficientamenti energetici.

Riteniamo, inoltre, necessario e prioritario, sviluppare vera rigenerazione urbana nei contesti disagiati e che, pertanto nelle suddette variazioni occorra piuttosto puntare a migliorare e semplificare il processo tecnico-amministrativo utile al raggiungimento di tali processi nei luoghi "disagiati". Chiediamo piuttosto che si focalizzi l'attenzione sul patrimonio edilizio in abbandono e in disuso per rigenerarlo con nuovi obiettivi qualificanti. Che il PRG affronti le nuove problematiche emergenti per rendere la città più resiliente e con maggiore adattamento alle problematiche ambientali



Riteniamo che la città storica vada preservata da ogni sorta di modifiche, come prevede il PRG, e che occorra risolvere la grave totale mancanza di “Tutela” determinata dall’inganno del PTPR il quale rimanda a regolamenti UNESCO inesistenti ed impossibili da esistere, considerato che questo non è organismo di diritto alla pianificazione. Il gravissimo VULNUS pone grossi dubbi sui contenuti di “civiltà” presenti nelle istituzioni operanti.

Si chiede pertanto, all’Amministrazione, al Sindaco e all’Assessore Veloccia, al Presidente CC di voler aprire sui temi suddetti un confronto pubblico allargato ai cittadini e alle tante associazioni che si occupano della città ed operano con l’intento di migliorarla. Si chiede, inoltre, che i temi trattati siano comunque trattati in sede Consiliare e che qualsiasi modifica alla NTA del PRG debba essere materia di Assemblea Capitolina.



OSSERVAZIONI ALLA DELIBERA DI GIUNTA COMUNALE ROMA N. 120/2022 RIGUARDANTE LE MODIFICHE DELLE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE DEL PIANO REGOLATORE GENERALE

ALLEGATO N. 1

NEL MERITO SPECIFICO DI ALCUNE MODIFICHE PROPOSTE NELLA DELIBERE N 120

Procedura di modifica degli elaborati (prescrittivi, gestionali) - art 2

Si è favorevoli nel chiarire e semplificare l'efficacia delle norme, ma non crediamo sia possibile modificarle con lo scopo di "abbassare il livello di cogenza". Elaborati e norme sono strumenti necessari, che anzi devono funzionare meglio.

Tra i prescrittivi: la Rete Ecologica deve restare strumento prescrittivo. Anzi occorre renderla più efficace, considerati gli obiettivi della *Transizione* e le problematiche emergenze ambientali; la Carta della Qualità, come già riferito nella relazione, deve restare strumento gestionale efficace e deve essere ben delineata, senza ambiguità nelle competenze previste. Il suo uso deve essere chiaro e preciso; le determinazioni dell'ufficio per le procedure inerenti l'art. 24 delle NTA e dell'art. 16, nelle categorie individuate ed annesse alla *carta*, devono essere rapide e uniformi.

Al fine di dotare strumentazioni più utili ed efficaci dovranno inoltre essere aggiornate quelle acquisite da circa un ventennio. Completamenti ed aggiornamenti di alcuni elaborati fondamentali come ad esempio la *Carta vulnerabilità geologica* ed il *sistema idrografico*, sono indispensabili a fronteggiare le nuove condizioni dello stato "fisico" della città.

In linea generale, l'adeguamento alle norme sovraordinate, va necessariamente attuato ma con estrema attenzione a mantenere ogni possibile prerogativa in capo al Comune e tenendo presente la giurisprudenza di settore. L'adeguamento al D. Lgs 380/01 dovrà inoltre rispettare le indicazioni, già chiaramente ordinate nella medesima legge, dei molti casi in cui i contenuti rimandano a quelli previsti nei piani urbanistici. Non si potranno in tal senso assumere come determinanti quegli articoli di lineamento generale che trovano già risposte nelle normative dei PRG.

Categorie di intervento urbanistico e edilizio - art 9

Il mero adeguamento alle indicazioni contenute in D. Lgs 380/01, non si può estendere alle aree tutelate ed alle zone "A" del PRG. Le modifiche della legislazione regolamentare di settore (testo sull'Edilizia), individua già i termini adottati dalle norme contenute nelle pianificazioni, l'adeguamento deve prevedere il mantenimento delle scelte contenute nello strumento urbanistico. L'armonizzazione alle categorie del D. Lgs 380/01 deve salvaguardare il principio degli interventi *indiretti*: quelli cioè già previsti ed assoggettati alla pianificazione particolareggiata. Si tratterà eventualmente di trovare le categorie delle "processualità" aderenti alle volontà stabilite dal PRG vigente senza che, modifiche sostanziali possano intervenire surrettiziamente a denotare nuovi e diversi contenuti. Eventuali modifiche sostanziali ne richiederebbero infatti una procedura di "Variante al Piano Regolatore". La categoria DR (Demolizione e ricostruzione) con intervento diretto non può essere applicabile in Centro Storico e nella zona omogenea A di PRG.

Non è dunque possibile cancellare lo sviluppo analitico delle categorie così approfondite



nelle NTA vigenti senza creare dei seri ed illegittimi scompensi del sistema. Impossibile modificare i diritti acquisiti così come sono identificati nei Tessuti e nelle zonizzazioni; nonché nelle sciagurate ipotesi di incremento volumetrico di piano. Gli interventi definiti dal *Testo Unico* sono concepiti nella definizione generale della semplificazione ma, non possono costituire, in quanto semplicemente strumentali, motivo delle “modifiche” nel corpo strutturale del Piano Urbanistico e nel sistema della “regolamentazione”.

Non è inoltre possibile classificare come “interventi diretti”, senza cioè la subordinazione ad un Piano di Recupero, quelli di demolizione/ricostruzione nei tessuti della città storica. In questi l’elemento significativo in termini urbanistici è considerato dal PRG il *tessuto* nelle sue unità caratteriali morfologiche. Il rango e l’importanza dei tessuti T4-T5 non è diverso da quello T6-T9 ma, differisce solo nelle modalità di acquisizione derivanti o prima della pianificazione del 1909 o dopo questo piano. Non c’è un principio di qualità architettonica o di tutela ma vi è l’analogo indirizzo al sistema di recupero attraverso il principio della pianificazione unitaria e uniforme raggiungibile solo attraverso le indagini ed il progetto del *piano di recupero*. Molte delle componenti T6-T9 quali interi isolati e singole unità edilizie sono di grandissimo pregio architettonico presenti nei manuali di storia contemporanea e di autori individuati come “maestri” dell’architettura moderna. La loro ampia diffusione su codesti tessuti non ha dato luogo a dei vincoli monumentali puntuali sebbene esista un caso specifico come la città giardino intorno a corso Trieste vincolato con decreto del 8 gennaio 2020, ai sensi dell’art. 136, comma 1, lett. c, D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. La mancanza di tali vincoli è sostituita con le presenti norme del PRG che sono intese al mantenimento delle “unità edilizie” secondo le caratterizzazioni architettoniche esistenti il cui processo di manutenzione è demandato ai principi del “Restauro” mediante organici e ben studiati piani di recupero che riconoscano e ne mantengano il valore architettonico anche dal punto di vista della complessiva qualità urbana e della diffusa valorizzazione economica del contesto.

Per tutto quanto qui riportato è “delittuoso” accogliere la proposta ACER di una sistematica cancellazione dell’art. 9, così come articolato nelle vigenti NTA discendenti dalla precisa corrispondenza di un’approfondita analisi del sistema urbanistico. Non possono infatti essere classificati come “interventi diretti” quelli nei tessuti T5-T9 della zona “A” ed in tutta la *città storica* in quanto non congruenti alle discipline di categoria logicamente individuati dal DPR 380/2001 che rimanda con estrema chiarezza agli strumenti “particolareggiati” ed al “piano di Recupero”.

Procedura di modalità diretta convenzionata - art 12

Non appare ben chiaro in quale direzione semplificativa dovrebbe andare la modifica di questo articolo. Non si possono consentire infatti interventi indiretti sulla città storica surrogando i piani esecutivi semplicemente attraverso eventuali “convenzioni” nate con l’esclusiva intenzione di evitare le procedure di garanzia e liberi così di poter introdurre qualsiasi innovazione anche impropria. Il principio si presterebbe piuttosto alla semplificazione di interventi attuativi conformi al PRG fuori dalla Città Storica ed in ordine all’art. 54 per gli ambiti dei programmi del recupero urbano. È il progetto urbano, ad essere infatti un caposaldo del piano; non è l’intervento singolo ma le sue relazioni contestuali nei confronti della città. Occorrerebbe in modo quasi indispensabile, trattandosi di procedimento convenzionato, chiarire gli intenti programmatici, le finalità e le modalità attuative.



Disposizioni applicative Carta della Qualità - art 16

La “Carta della Qualità” nel sistematico proposito di “deregolamentazione” dei processi edilizi, assume ruolo essenziale. Un così alto patrimonio urbanistico, come quello di Roma che ha dettato i codici antichi e moderni dell’architettura, deve essere salvaguardato nella sua complessiva “Bellezza”. La cautela verso una manomissione anche puntuale, deve guardare ben oltre il limite di una visione “monumentale”. Il vecchio concetto dell’opera unica e isolata, riemerge nel senso di queste richieste di innovazione. Roma trova le sue altissime ragioni qualitative e di pregio economico nell’essere “un sistema urbano di qualità”; completo in tutte le parti della *città storica*. Là dove dovessero emergere disfunzioni, deterioramenti del tessuto, alterazione dei caratteri ed obsolescenza edilizia, l’unico modo per garantire questa qualità è una strettissima sorveglianza e controllo delle “pratiche di trasformazione”. La norma potrà essere meglio chiarita e semmai rafforzata in quanto previsto dall’articolo per migliorare l’efficacia della *Carta della Qualità*. L’articolo richiede una particolare attenzione nello spiegare l’uso essenziale della Carta e della Guida. Inaccettabile appare una riduzione di tutela della struttura “archeologica”, la quale è “Forma Urbis” dell’intero territorio cittadino: sia della città antica e storica sia di quella moderna e delle crescite otto-novecentesche. L’evidente pericolo di una dispersione è nella modifica e variazione proposta da ACER, la quale non riguarda una “semplificazione” ma una totale cancellazione del comma 10 e la sua “surroga” nelle attività di “archeologia preventiva” dei costruttori.

Ambiti di compensazione – art 18

Chiediamo comunque che all’art 18 si elimini la lettera “f) cioè gli Ambiti per i programmi integrati nella città da ristrutturare, di cui alla art 53”. Nella città della ristrutturazione occorrono piani e programmi per realizzare infrastrutture, spazi pubblici e servizi, miglioramento dell’assetto, non cubature provenienti da compensazioni.

Proposta “ACER” di art. 21 bis per la incentivazione della rigenerazione urbana

Nelle linee generali si concorda con quanto determinato nella proposta salvo l’inciso al c. 2 alla frase “ove previsto all’art. 9” che si propone di cancellare per una più larga e sicura esclusione da tali processi della *città storica*. Da “tutte le componenti del sistema insediativo” devono in ogni caso escludersi tutti gli ambiti caratterizzati da tutti quei soggetti individuati dalla “carta della Qualità”.

Modalità di procedure e applicazione della cessione compensativa- art 22

Occorre chiarire cosa si intende e per quali finalità

Applicazione del Piano di Recupero, PdR, all’ interno della città storica - Cap 2

L’assimilazione della Città storica alle altre zone urbane sarebbe un arretramento sul piano culturale e giuridico, regressivo rispetto alle pratiche di buona pianificazione individuate già dagli anni sessanta. La moderna disciplina ha elaborato strumenti, modalità d’intervento e normative, che si basano sulla *specificità* della città che in quanto tale è un nodo essenziale della “sostenibilità urbana”. Il complesso dell’insediamento urbano nel suo carattere morfologico della città



consolidata e delle aree “A”, deve essere salvaguardato e mantenuto come “bene d’insieme” e non come un tessuto edilizio indistinto e senza particolare valore, nel quale a volte sono presenti emergenze architettoniche. Il concreto rischio è quello di diffondere interventi di demolizione e ricostruzione anche nelle parti che maggiormente rappresentano il carattere significativo della città ed il valore insediativo in cui si riconosce la comunità. In tal senso si devono intanto considerare in giusto modo le prescrizioni fornite dalla D. Lgs 380/2001 (versione aggiornata n. 8 del 29/04/2022). Il combinato disposto dell’art. 2, comma 1 ter, e dell’art. 3 “definizione degli interventi edilizi” rimanda tuttora allo strumento del Piano di Recupero per gli interventi di “ristrutturazione edilizia” che dovessero riguardare i tessuti della città storica (zona A). Non si può essere “ideologicamente” contrari alla “demolizione e ricostruzione”. Siamo tuttavia convinti che questa estrema procedura di intervento edilizio, soprattutto sul tessuto storicizzato e/o consolidato, debba essere efficacemente adottata mediante gli strumenti propri della disciplina urbanistica ed architettonica. A ciò si rendono necessarie linee-guida che esaltino il momento del “Recupero” e l’adeguamento razionale del patrimonio edilizio esistente (Cons. di Stato IV n. 2897/2016). Lo strumento continua ad essere *il piano di recupero* quale specifica ed utile elaborazione particolareggiata, ed esecutiva, quand’anche attuativa, capace di consentire, pur semplificandone tempi e procedure di adozione, una migliore progettualità territoriale, la più attinente, tra l’altro, alla filosofia di Rigenerazione urbana. Il “piano di recupero” mira proprio a far sì che le modifiche da apportare in una determinata area urbana, sia in ambito edilizio consolidato o anche in periferia, si ispirino a criteri d’intervento omogenei, finalizzati all’equilibrata e motivata trasformazione sistemica e quindi organica delle aree interessate. Questo appare per altro indispensabile per il miglioramento della fruizione della città, al fine di garantire la sostenibilità delle trasformazioni e la vivibilità per gli abitanti. La disciplina che regola il “piano di recupero” è inoltre l’unico strumento efficace per gestire il sistema delle proprietà quando la configurazione minimale degli interventi interferiscono sulla dinamica delle morfologie di scala urbana. È ad esempio il caso dell’*isolato*, strumento che ha dato forma a vari aggregati omogenei della città e che il PRG identifica come “unità base del tessuto” dopo un accurato e pregevole studio delle sue forme. L’intervento su di una semplice unità in “demolizione e ricostruzione” che ad esempio dovesse profilarsi per “unità edilizie” all’interno di un isolato costituito da “lottizzazioni puntiformi” di palazzine pluriproprietarie e villette intercluse – le une e le altre – da spazi a verde, mal riceverebbe la modifica delle componenti. Si creerebbero delle “mostruosità” incongruenti e “disequilibri” d’assetto dell’*isolato*. Contradirebbe inoltre – ben evidentemente con la crescita di superficie e di volume - il principio del “non consumo di suolo”, oltreché stravolge il sistema dei diritti sui fondi e i confini. Il piano di recupero si rende dunque come strumento necessario al fine di evitare ulteriori lungaggini nella realizzazione degli interventi, dovute molto spesso al ricorso alla giustizia amministrativa (TAR e Consiglio di Stato). Appare dunque buona regola di cautela adottare tutte le procedure di garanzie contenute nel “Piano di Recupero”. Una moderna e realistica concezione dell’urbanistica dovrebbe essere incentrata, come reiteratamente affermato dal Consiglio di Stato in plurime sentenze, sul “rispetto del Diritto” tenuto conto di tutti i profili che possono interessare il territorio: da quelli dei privati proprietari alle cautele pubbliche per il rispetto della corrispondenza demografica, del tasso di antropizzazione, della necessità di conservare le emergenze edilizie di qualità, dell’includibile bisogno di tutela delle residue aree verdi, dei lotti non edificati, ecc. Italia Nostra Roma ritiene dunque che sia il *Piano di Recupero* lo strumento più idoneo non solo a consentire una migliore riutilizzazione del tessuto esistente, ben definito e caratterizzato dalla necessità di riqualificazione o rigenerazione, ma anche lo strumento per raggiungere il maggior risultato della “Sostenibilità”, della tutela ambientale, sociale,



economica e di assetto urbano.

Disciplina dei cambi d'uso nella città consolidata - art 45, comma 6

La norma si applica alla Città Consolidata ossia nella parte di città esistente stabilmente configurata e definita nelle sue caratteristiche morfologiche e in alcune parti tipologiche in gran parte generata dall'attuazione degli strumenti urbanistici esecutivi dei PRG del 1931 e 1962. Si può quindi ben immaginare l'interesse di poter avere in sostanza mano libera per intervenire in questi contesti. In materia ci sono state molte sentenze, di cui occorre tenere conto, non trascurandone alcune per privilegiare strumentalmente altre. In generale la norma - come ad esempio affermato dalla sentenza TAR Lazio 4525 del 16.04.2021 - ha lo scopo di evitare la trasformazione di ulteriori settori della Città in "quartieri dormitorio", privi di servizi e attrezzature di interesse collettivo. Non possono in ogni caso essere avallate modifiche che non assicurino ai quartieri un livello minimo di servizi e di qualità dell'abitare.

Disposizioni della modalità diretta ed indiretta nei programmi integrati d'intervento (residenziali e per attività) - art 52 e 53

Allo stato attuale valutiamo, in base al fallimento di molti programmi, che forse occorre meglio definire l'operatività dei Programmi integrati di cui all'art 53, considerato che si tratta degli strumenti che operano in quartieri della periferia per la loro rigenerazione. Individuati i punti critici della normativa su cui si può intervenire deve conseguire: l'effetto di recuperare le aree (anche per attività) in disuso/degradate; di non incidere sul suolo ancora agricolo; di non modificare le quantità da edificare previste dal PRG, già sovradimensionato.

Disciplina delle aree da inserire nella componente Verde pubblico e Servizi pubblici di livello locale e Servizi pubblici di livello urbano. Art. 83 - comma 6

Certamente può essere opportuna la semplificazione di questo articolo per facilitare l'intervento pubblico in ogni caso., senza la necessità di piani ma, comunque nell'ambito di un disegno organico di interventi e della relativa normativa applicativa.



OSSERVAZIONI ALLA DELIBERA DI GIUNTA COMUNALE ROMA N. 120/2022 RIGUARDANTE LE MODIFICHE DELLE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE DEL PIANO REGOLATORE GENERALE

Note depositate da Italia Nostra Roma in occasione della Audizione presso la commissione consiliare VIII Urbanistica

ALLEGATO N. 2

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

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 imprevisti 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

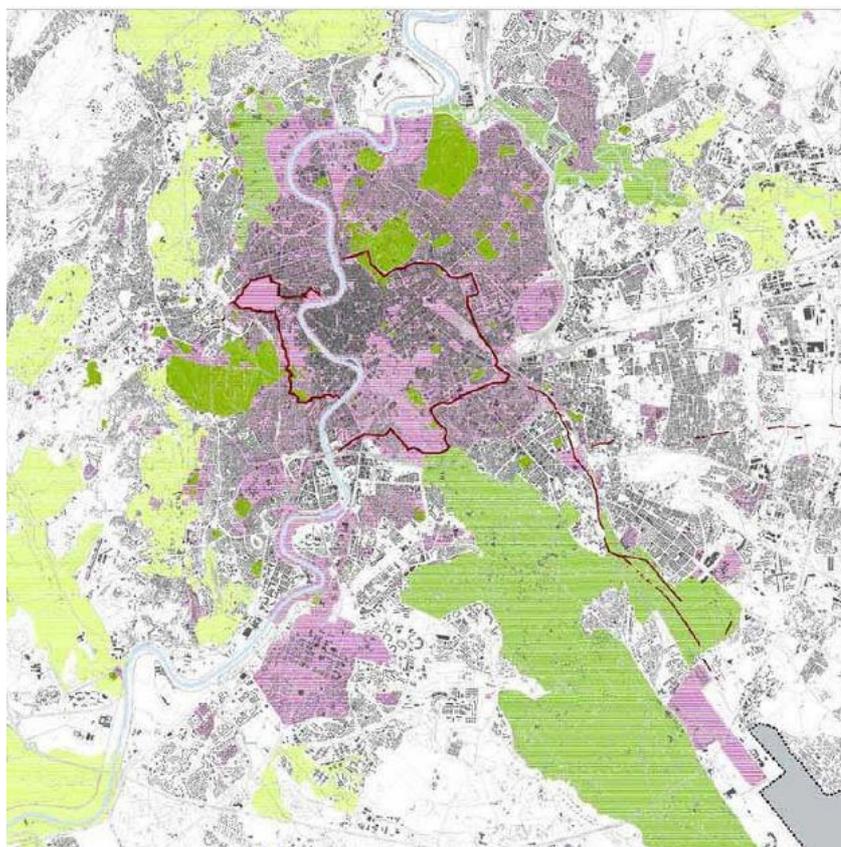


Figura 1: Rappresentazione della Città storica” del PRG 2008 (colore viola)

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.

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).

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.

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).

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 imprevisi 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.

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.



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.

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.



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



**Italia
Nostra**^{APS}

Associazione Nazionale per la tutela del Patrimonio Storico, Artistico e Naturale della Nazione
SEZIONE ROMA



CRITICITÀ DEGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE PAESISTICA DELLA REGIONE LAZIO (PTPR DEL LAZIO E PTP 15/12) NEI RIGUARDI DELLA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE ED AMBIENTALE DELLA CITTÀ DI ROMA PRESENTE ALL'INTERNO DELLA CINTA DELLE MURA AURELIANE, RICONOSCIUTO PATRIMONIO MONDIALE DELL'UMANITÀ DALL'UNESCO FIN DAL 1980

Emilio GIACOMI

Consigliere della Sezione di Roma di Italia Nostra

Aggiornamento 4.12.2023

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 Aureliane**, 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 aureliane**, conseguente al piano del 1909 e 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.

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

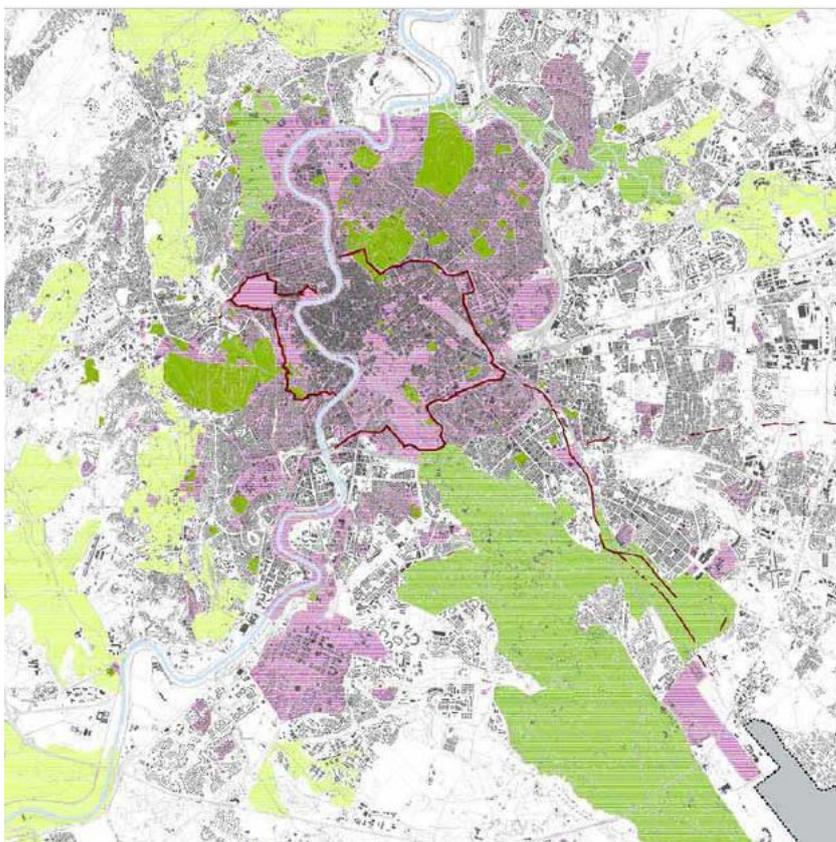


Figura 1: Rappresentazione della Città storica” del PRG 2008 (colore viola)

Il PRG del 2008 nel riconoscere la Città storica di Roma, presente sia dentro che al di fuori della cintura delle Mura Aureliane, ne individua varie tipologie di tessuti urbani (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. Il Centro storico di Roma racchiuso dalla cinta delle mura aureliane è riconosciuto sito Unesco

Il Centro Storico di Roma racchiuso all'interno della cinta delle Mura Aureliane è stato iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale UNESCO nel 1980, e successivamente il sito è stato allargato anche ai beni extraterritoriali di proprietà della Santa Sede che si trovavano all'interno del sito di Roma ed alla Basilica di San Paolo fuori le Mura, includendo nel 1990 anche le Mura di Urbano VIII – Gianicolensi.

Pertanto il suddetto Centro Storico di Roma compare oggi nella Lista del Patrimonio Mondiale con la denominazione: "Il Centro Storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella Città e San Paolo fuori le Mura".

Il territorio iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale comprende l'intero Centro Storico della città compreso all'interno della cerchia delle Mura Aureliane, nella loro estensione nel diciassettesimo secolo, nonché il complesso della Basilica di San Paolo fuori le Mura. L'area include specificatamente tutti i rioni storici con la sola esclusione di una parte dei rioni Borgo e Prati.

La mappa del perimetro del sito Unesco di Roma è disponibile al seguente collegamento informatico:

http://whc.unesco.org/en/list/91/multiple=1&unique_number=2114

Capitolo 3. La pianificazione paesistica della Regione Lazio conseguente alla Legge Galasso

La pianificazione paesistica del territorio di Roma Capitale si è sviluppata dopo l'emanazione della Legge 431/1985, nota come "Legge Galasso".

La Regione Lazio ha individuato 15 ambiti territoriali per la pianificazione paesistica. Il PTP 2 riguarda il litorale nord della Regione, e comprende l'allora Circostrizione XIII di Roma ossia Ostia ed il suo retroterra (oggi Municipio Roma 10), mentre il PTP 15 riguarda la restante parte del territorio di Roma Capitale.

Nel periodo dal 1987 al 2006 vengono così adottati tredici Piani Territoriali Paesistici che riguardano il territorio di Roma Capitale (dal PTP 15/0 "Area Piccolomini" al PTP 15/12 "Valle della Caffarella, Appia Antica ed Acquadotti"), con esclusione del centro storico e di ampie porzioni della periferia cittadina, soprattutto di quella orientale fino al GRA.

Il PTP 15/12 Valle della Caffarella, Appia antica ed Acquadotti, adottato con DGRL 454 del 2006, viene approvato con DCR 70/2010. Invece gli altri dodici PTP di Roma e gli altri quattordici PTP del Lazio sono venuti a decadere con l'approvazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale del Lazio, avvenuta con DCR n. 5 del 21.4.2021.

Di conseguenza la parte di Città Storica di Roma racchiusa dalla cinta delle Mura Aureliane, riconosciuta sito Unesco, è interessata dalla pianificazione paesistica della Regione Lazio da due strumenti paesistici differenti. La parte più piccola compresa tra il Colosseo a nord e le Mura Aureliane a sud ricadente nell'ambito territoriale del PTP 15-12 Valle della Caffarella, Appia antica

ed Acquadotti. Invece la parte più grande è interessata dal PTPR del Lazio, adottato nel 2007 e approvato nel 2021.

Capitolo 4. Il PTPR adottato dalla Regione Lazio nel 2007 e l'omessa tutela della parte di Città storica di Roma presente all'interno della cinta delle mura aureliane (sito Unesco)

Il PTPR adottato dalla Regione Lazio nel 2007 registra nei propri elaborati cartografici e descrittivi le seguenti tipologie di beni paesistici:

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

Tra i beni paesistici caratteristici dell'identità del territorio regionale ed individuati dal PTPR del Lazio rientrano gli "insediamenti storici urbani".

Il PTPR del Lazio adottato nel 2007 individua così il centro storico di Roma, racchiuso dalla cinta delle Mura Aureliane e comprendente anche il territorio della Città del Vaticano, come bene paesistico in quanto insediamento storico urbano, e lo graficizza con l'apposito colore rosso nella Tavola 24 374 B relativa al rilievo dei beni paesistici, così come si evince dalla sottostante Figura 2.

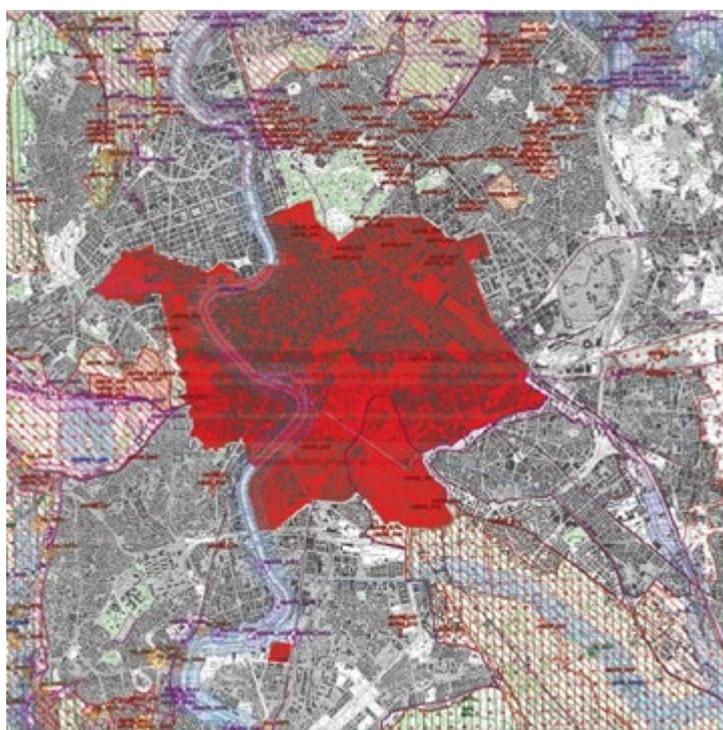


Figura 2. L'insediamento urbano storico di Roma nella Tavola B del PTPR adottato nel 2007 (colore rosso).

Dalla figura 2 si evince che il bene paesistico tipizzato individuato dal PTPR costituito dall'insediamento urbano storico di Roma viene fatto coincidere con il sito Unesco racchiuso dalla cinta delle Mura Aureliane.

Tuttavia le Norme del PTPR attraverso l'art. 43, relativo alle modalità di tutela dei beni paesistici tipizzati ed individuati dal PTPR medesimo, e costituiti dagli Insediamenti urbani storici e territori contermini riportati nelle Tavole B, disciplina le modalità di tutela dettando condizioni e limitazioni in salvaguardia degli insediamenti storici e dei loro caratteri costitutivi sia attraverso indicazioni dirette sulle modalità di intervento, sia attraverso regolamentazioni specifiche, quali, ad esempio, l'istituzione di fasce di rispetto nei territori contermini. Tuttavia il comma 15 del suddetto articolo stabilisce che "le disposizioni del presente articolo non si applicano ... alle parti ricadenti negli insediamenti storici iscritti nella lista del Patrimonio dell'Unesco (Roma - centro storico, Tivoli - Villa d'Este e Villa Adriana, Necropoli etrusche di Tarquinia e Cerveteri) per i quali è prescritta la redazione del Piano Generale di Gestione per la tutela e la valorizzazione previsto dalla Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale" ...".

Si afferma così che le norme di salvaguardia elencate nell'art. 43 non valgono all'interno dei perimetri dei siti Unesco in quanto per essi dovrebbero essere in vigore le norme contenute all'interno del Piano di Gestione Unesco, all'epoca peraltro non ancora adottato. Va però tenuto presente che il Piano di Gestione Unesco non è uno strumento giuridico capace di imporre norme e limitazioni, le quali in ogni caso dovrebbero essere più restrittive di quelle presenti nel PTPR, e pertanto non escluderle.

Il Piano Generale di Gestione del sito patrimonio mondiale UNESCO Centro Storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella Città e San Paolo fuori le Mura, è stato poi approvato con Delibera 62 del 29.4.2016 del Commissario Straordinario con i poteri della Giunta Capitolina del Comune di Roma. Detto Piano è consultabile al sottostante collegamento informatico:

<https://romasitounesco.it/centro-di-documentazione/download/>

Nel par. 2.3.3 del Piano, relativo agli strumenti di pianificazione territoriale e quindi al PTPR adottato nel 2007 ed ai suoi effetti sul sito, viene affermato che: "Nella fase di adozione il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale ha rinviato al Piano di Gestione la formulazione delle indicazioni relative all'insediamento urbano storico corrispondente al sito UNESCO di Roma, attribuendo impropriamente al Piano di Gestione un ruolo di sorgente normativa. Compito del Piano di Gestione è svolgere un coordinamento tra i diversi livelli di pianificazione per mantenere nel tempo l'integrità dei valori che hanno consentito l'iscrizione sulla Lista del Patrimonio Mondiale. Risulta pertanto necessario eliminare tale rinvio, integrando il PTPR con le specifiche disposizioni di tutela previste per l'insediamento urbano storico e le relative procedure".

L'insediamento urbano storico di Roma, individuato graficamente nella Tavola B relativa al rilievo dei beni paesistici del PTPR adottato nel 2007, ha permesso comunque di salvaguardare tutta la parte di Città Storica presente all'interno della cinta delle Mura aureliane e coincidente con il Sito Unesco dagli interventi relativi alla rigenerazione urbana previsti dalla Legge regionale del Lazio n. 7 del 18.7.2017. Detta Legge, riguardante le "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 solo nel centro storico all’interno delle Mura Aureliane, caratterizzato da colore rosso

Capitolo 5. La mancata tutela da parte del PTPR del Lazio del Sito Unesco di Roma viene stigmatizzata dalla Sentenza del TAR Lazio n. 05757/2020 del 29.5.2020

La recente sentenza del TAR Lazio n. 05757/2020 del 29.5.2020 ha evidenziato la complessa e critica situazione di un’area adiacente alle Terme di Caracalla e ricadente all’interno della parte della Città storica racchiusa nella cinta delle Mura Aureliane e coincidente con il sito Unesco di Roma, la cui tutela è stata messa a rischio malgrado lo straordinario pregio del contesto monumentale e paesaggistico.

A tale riguardo la Sentenza afferma quanto segue.

“Il PTPR adottato dalla Regione, pertanto, disattende tale compito nel momento in cui “rinuncia” a prescrivere modalità d’uso a tutela dei siti Unesco, “delegando” la disciplina paesaggistica di questi all’adottando Piano di “gestione e valorizzazione” del sito UNESCO – a cui rinvia - disciplinato dalla legge n. 77/2006, che ha oggetto diverso e che è indirizzato a tutt’altra finalità rispetto a quella perseguita dal PTPR. Pertanto, il rinvio al Piano di Gestione sopraindicato, operato dal PTPR in violazione dell’art. 134 Cod. BBCC (e senza alcun ancoraggio normativo nella legge n. 77/2006), determina un pericoloso “vuoto di tutela” proprio per aree di maggior valore, addirittura di livello “universale” - dichiarate “Patrimonio Comune dell’Umanità” proprio in base al riconoscimento della loro assolutamente “eccezionale” importanza (quindi di un’importanza di grado superiore rispetto all’importanza di grado solo “notevole” richiesto nell’ordinamento interno per la sottoposizione a vincolo paesistico ai sensi dell’art. 136 del d.lgs. n. 42/2004) - con evidenti risultati paradossali, inammissibili sul piano logico, ancor prima che giuridico”.

“Si finirebbe, infatti, per non assicurare a luoghi di valore simbolico “assolutamente eccezionale” per qualunque Popolo della Terra nemmeno la stessa tutela che deve essere garantita ad un qualsiasi “grazioso borgo” vincolato ai sensi dell’art. 136 Codice dei Beni culturali e del paesaggio in ragione di un valore molto più modesto del suo “aspetto caratteristico di rilevante valore estetico e tradizionale”, con conseguente palese violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità dei mezzi di tutela rispetto al “valore” del bene tutelato”.

“Sotto il profilo del diritto internazionale, va infatti ricordato che l’inserimento di un bene nella “lista del patrimonio mondiale” non viene operata d’ufficio dall’UNESCO, ma avviene sulla base della richiesta dello Stato interessato, che, a mezzo del Ministero competente alla tutela dei beni culturali e paesaggistici, sottopone ad un apposito Comitato intergovernativo la richiesta di includere un bene presente nel suo territorio nella predetta lista in considerazione del suo valore “assolutamente eccezionale per l’Umanità intera”.

“Risulta pertanto inammissibile che la Regione, che dovrebbe con il proprio PTPR prevedere un elevato grado di tutela di tali beni, ritenuti di interesse “assolutamente eccezionale” dal Ministero che ne ha promosso l’inserimento nella lista UNESCO (e riconosciuti come tali dal Comitato Intergovernativo con la dichiarazione di “patrimonio dell’Umanità”), possa con una previsione come quella dell’art. 43 co. 15 lasciarli del tutto privi di protezione – in contrasto con gli impegni assunti

dallo Stato Italiano in base alla Convenzione Unesco - procrastinandone e condizionandone la tutela al momento dell'adozione di un "piano di gestione" che ha oggetto e finalità diverse rispetto al piano paesistico nell'ordinamento interno".

Capitolo 6. Il Piano Territoriale Paesistico 15-12 "Valle della Caffarella, Appia Antica ed Acquedotti" della Regione Lazio, la tutela dei beni paesistici e la pianificazione paesistica.

L'avvio della elaborazione del PTPR ha avuto luogo a seguito delle disposizioni della L.R. 24/1998 che ha prescritto la redazione di un piano paesistico esteso a tutto il territorio regionale e che superi la frammentazione normativa e cartografica derivante dalla presenza di ben 29 piani territoriali paesistici, di cui 14 interessano il territorio di Fiumicino e di Roma.

Nel frattempo era già in corso la redazione del PTP 15-12 "Valle della Caffarella, Appia Antica ed Acquedotti". L'ambito territoriale del PTP 15-12 "riveste nel suo insieme uno straordinario valore culturale per le caratteristiche paesaggistiche e storico-archeologiche"; inoltre "un'ampia porzione del territorio fa parte dell'area naturale protetta istituita con L.R. 66/1988 della quale è in corso di formazione il piano di assetto e che tali peculiarità richiedono una progettazione specifica e giustificano una procedura autonoma rispetto all'intero territorio regionale".

In considerazione della necessità di procedere quindi con urgenza alla tutela paesistica dell'ambito territoriale del PTP in questione, si è pertanto deciso di adottare il PTP 15-12 con DGRL 454 del 25.7.2006, il quale è stato poi approvato con D.C.R. 70 del 10.2.2010. Detto Piano è consultabile al sottostante collegamento informatico:

<https://www.regione.lazio.it/cittadini/urbanistica/pianificazione-paesaggistica/ptp-15-12>

L'esame degli elaborati del PTP permette di riscontrare come l'area interessata dalla fascia degli Acquedotti da Porta Furba a Porta Maggiore, precedentemente priva di vincolo, sia stata riconosciuta come bene paesistico individuato dal PTP medesimo, ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera c) del Codice, così come anche una fascia esterna alle mura aureliane compresa tra Porta Maggiore/Via Casilina e Porta San Sebastiano.

Non è stata invece riconosciuta come bene paesistico la parte di Città Storica individuata dal vigente strumento urbanistico di Roma Capitale e presente nell'area compresa tra il Colosseo a nord e le Mura Aureliane a sud, già riconosciuta come patrimonio dell'Umanità dall'Unesco.

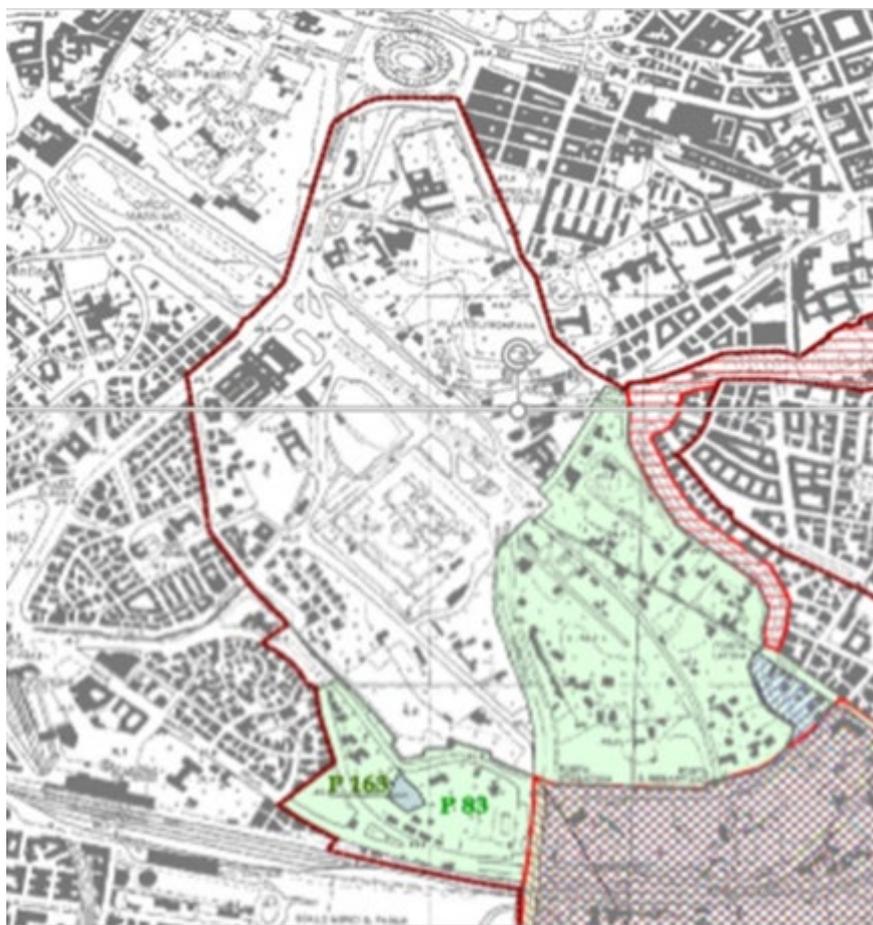


Figura 3. Rilievo dei vincoli paesistici nella porzione di Città Storica di Roma all'interno delle mura aureliane ricadente nell'ambito territoriale del PTP 15-12.

Nella Figura 3 viene presentato il rilievo dei vincoli paesistici effettuato dal PTP 15-12 nel proprio ambito territoriale costituito dalla porzione di Città Storica di Roma individuata dal PRG di Roma Capitale all'interno delle mura aureliane (linea rossa). Da detto rilievo si ricava che solo le aree sudorientali di detta porzione di Città Storica sono tutelate da vincolo paesistico. L'area del Colle del Celio, compresa tra il Colosseo a nord e piazzale di Numa Pompilio a sud, e l'area delle Terme di Caracalla compresa tra viale Aventino, viale delle Terme di Caracalla, e le Mura Aureliane risultano essere prive del necessario vincolo di tutela paesistica.

Capitolo 7. Il PTPR del Lazio approvato dalla Regione in data 21.4.2021 e l'omessa tutela della parte di Città storica di Roma presente all'interno della cinta delle mura aureliane (sito Unesco)

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'ambito territoriale oggetto del PTP 15/12 Valle della Caffarella, Appia antica ed Acquadotti. Detto PTPR è consultabile al sottostante collegamento informatico:

<https://www.regione.lazio.it/cittadini/urbanistica/pianificazione-paesaggistica/ptpr>

Il PTPR del Lazio approvato nel 2021 individua nella Tavola 24 C, relativa al rilievo dei beni culturali e naturali, la presenza del sito Unesco all'interno della cinta delle Mura aureliane, esteso anche sull'ambito territoriale del PTP 15/12, come si evince dalla sottostante Figura 4.

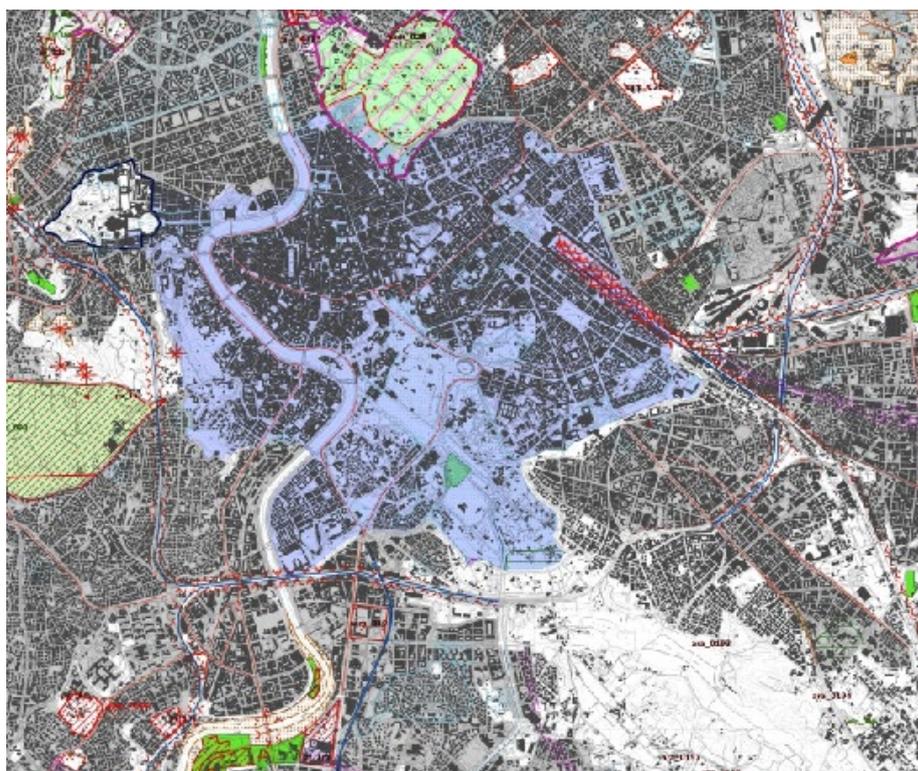


Figura 4. Il sito Unesco di Roma (colore azzurro) nella Tavola 24 C del PTPR approvato nel 2021.

Il PTPR approvato nel 2021 individua altresì nella Tavola 24 B, relativa al rilievo dei beni paesistici, la presenza del bene paesistico costituito dall'insediamento storico urbano del centro di Roma, compreso all'interno della cinta delle Mura Aureliane, e lo graficizza con l'apposito colore rosso nella Tavola 24 374 B relativa al rilievo dei beni paesistici.

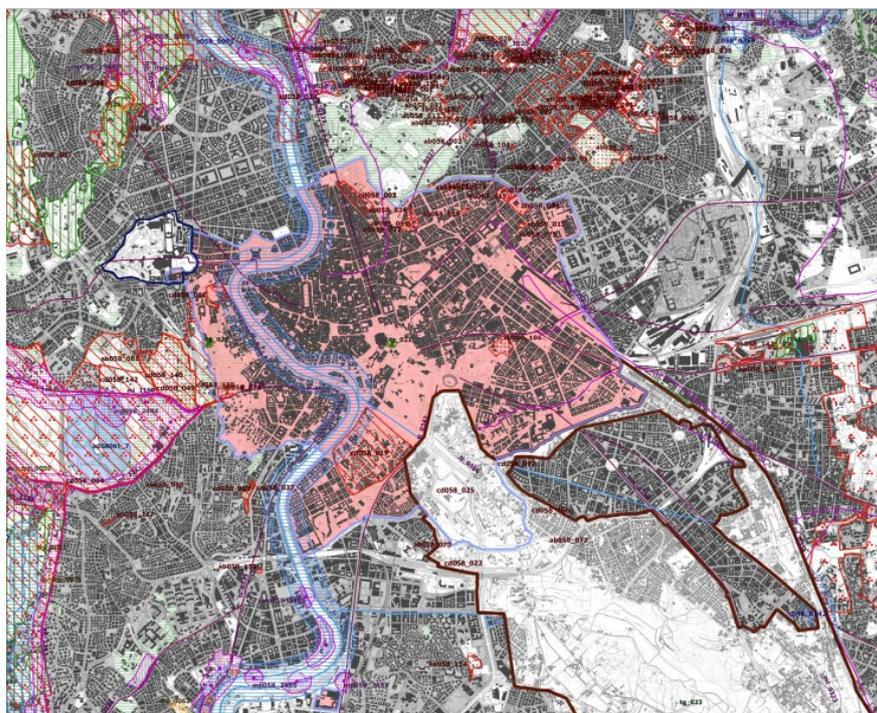


Figura 5. L'insediamento urbano storico di Roma nella Tavola B del PTPR approvato nel 2021 (colore rosso).

Dalla figura 5 si evince che il bene paesistico tipizzato individuato dal PTPR e costituito dall'insediamento urbano storico di Roma, viene fatto coincidere con il perimetro del sito Unesco, costituito dalla cinta delle Mura Aureliane. Tuttavia, a differenza del corrispondente bene già individuato dal PTPR adottato nel 2007, questo bene non comprende la porzione di area del sito Unesco ricadente nell'ambito territoriale di competenza del PTP 15-12 (area compresa tra il Colosseo a nord e le mura aureliane a sud).

L'insediamento urbano storico di Roma individuato dal PTPR del Lazio, coincidente quindi solo in parte con il Sito Unesco, sebbene individuato graficamente nella Tavola B relativa al rilievo dei beni paesistici, viene comunque escluso dalla tutela che invece viene attribuita agli altri 552 insediamenti urbani storici del Lazio.

Infatti le Norme del PTPR attraverso l'art. 44, relativo alle modalità di tutela dei beni paesistici tipizzati ed individuati dal PTPR medesimo, e costituiti dagli Insediamenti urbani storici e territori contermini riportati nelle Tavole B, disciplina le modalità di tutela dettando condizioni e limitazioni in salvaguardia degli insediamenti storici e dei loro caratteri costitutivi sia attraverso indicazioni dirette sulle modalità di intervento, sia attraverso regolamentazioni specifiche, quali, ad esempio, l'istituzione di fasce di rispetto nei territori contermini. Tuttavia il comma 19 del suddetto articolo stabilisce che "non si applicano le disposizioni di cui al presente articolo all'insediamento urbano storico sito Unesco - centro storico di Roma. L'applicazione di specifiche prescrizioni di tutela da definirsi, in relazione alla particolarità del sito, congiuntamente da Regione e Ministero, decorre dalla loro individuazione con le relative forme di pubblicità. Nelle more della definizione di tali specifiche prescrizioni, il controllo degli interventi è comunque garantito dalla Soprintendenza competente nel rispetto di quanto stabilito dal Protocollo d'Intesa tra Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Comune di Roma (QI/57701 dell'8 settembre 2009)".

In realtà il Protocollo d'Intesa del 8.9.2009 stipulato tra la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma ed il Comune di Roma, Dipartimento IX, finalizzato a definire le modalità di collaborazione tra i due Enti, stabilisce che i progetti relativi ad immobili non vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio ricadenti nella parte di Città Storica all'interno delle mura aureliane e dichiarata dall'Unesco patrimonio dell'Umanità, debbono essere sottoposti al solo parere consultivo (non vincolante) della Soprintendenza.

Così, in attesa che vengano definite le specifiche prescrizioni di tutela congiuntamente da parte di Ministero e Regione, la porzione di Città storica di Roma racchiusa dalla cinta delle Mura Aureliane, pur essendo riconosciuta facente parte del patrimonio mondiale dell'umanità dall'Unesco, resta tuttavia priva della necessaria tutela paesistica che invece viene riconosciuta a tutti gli altri 552 centri storici minori del Lazio.

Capitolo 8. La Sentenza del Consiglio di Stato del 21.12.2021

Contro la Sentenza emessa dal TAR del Lazio in data 29.5.2020, di cui al precedente Capitolo 7, è stato presentato ricorso presso il Consiglio di Stato.

Nei riguardi di detto ricorso il Consiglio di Stato si è espresso attraverso la Sentenza n. 8641 del 21.12.2021, rigettando il ricorso ed affermando l'esistenza della tutela paesistica sull'area di Caracalla ricadente nel PTP 15-12, in quanto si è in presenza di un bene paesistico.

Al punto 4 della Sentenza viene infatti affermato che "prendendo le mosse dalla individuazione della disciplina pianificatoria della peculiare area coinvolta, di particolare complessità a fronte del susseguirsi di diverse fonti regolatorie (a dispetto della necessaria chiarezza, specie in contesti di tale rilevanza), le risultanze degli atti evidenziano la sussistenza del vincolo sull'area, nei termini posti a base degli atti impugnati in prime cure, seppur sulla scorta di un percorso ricostruttivo diverso da quello seguito dalla sentenza impugnata.

Infatti "l'area in cui si trova l'immobile è tutelata dal PTP n. 15/12, art 134, comma 1, lett c), Valle della Caffarella, Appia antica ed Acquedotti, inclusa nel Centro Storico tutelato come sito Unesco, in area attigua alle Terme di Caracalla, per la quale le Norme tecniche di attuazione (art 46) prevedono espressamente l'obbligatorietà del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice".

In sostanza la Sentenza conferma la presenza di un bene paesistico identitario regionale, ossia l'insediamento urbano storico di Roma, costituito dalla porzione di Città Storica di Roma individuata dal vigente PRG di Roma Capitale all'interno della cinta delle Mura aureliane, la quale coincide con il Centro storico di Roma sito Unesco.

Capitolo 9. La Legge di rigenerazione urbana n. 7/2017 della Regione Lazio, ed il suo campo di applicazione nell'ambito territoriale del Sito Unesco di Roma

La Legge Regionale del Lazio n. 7 del 18.7.2017 riguardante le "Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio" ha come finalità dichiarata 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”.

La Legge Regionale 7/2017 consente attraverso l’articolo 6 la demolizione di edifici e la loro ricostruzione senza tener conto del contesto circostante, modificandone l’aspetto esteriore, ampliandone la cubatura e l’area di sedime.

Dal campo di applicazione del suddetto articolo 6 sono tuttavia escluse solo le aree interessate dai beni paesistici tipizzati individuati dal PTPR del Lazio costituiti “dagli insediamenti urbani storici”. Rientra purtroppo nel campo di applicazione dell’articolo 6 della Legge regionale 7/2017 la parte di Città Storica di Roma individuata dal PRG dei Roma Capitale all’esterno delle Mura aureliane e riguardante tessuti urbanistici di importanza storica ed architettonica.

Nel 2017, quando è entrata in vigore la Legge regionale 7/2017, il PTPR del Lazio adottato nel 2007 individuava un insediamento urbano storico di Roma esteso a tutta l’area all’interno delle Mura aureliane, compresa la parte che ricadeva nell’ambito del PTP 15/12 adottato nel 2006. Pertanto anche la porzione di sito Unesco di Roma compreso nell’area tra il Colosseo e le Mura aureliane restava escluso dal campo di applicazione dell’articolo 6 della Legge regionale 7/2017.

Il PTPR approvato nel 2021 ha invece ridotto nella Tavola 24 B, relativa al rilievo dei beni paesistici, la estensione dell’insediamento urbano storico di Roma, escludendo l’area compresa tra il Colosseo a nord e Mura aureliane a sud, in quanto ricadente nell’ambito territoriale del PTP 15/12 Valle della Caffarella, Appia antica ed acquedotti (vedi Figura 5 del Capitolo 7). A questa esclusione di parte dell’insediamento urbano storico di Roma negli elaborati del PTPR del Lazio non ha purtroppo corrisposto un riconoscimento dell’esistenza di detto bene paesistico negli elaborati del PTP 15/12.

In questo modo gli interventi diretti di demolizione e ricostruzione con aumento di cubatura ed area di sedime vengono ad essere possibili anche sugli edifici presenti all’interno delle Mura aureliane tra il Colosseo e le Mura aureliane, nella porzione di Sito Unesco interessata dall’ambito territoriale del PTP 15/12.

Questa situazione è stata recepita nella Determinazione Dirigenziale 1805 del 15.12.2022 del Dipartimento Programmazione ed Attuazione Urbanistica di Roma Capitale, riguardante le “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio. Presa d’atto e pubblicazione degli elaborati cartografici finalizzati ad individuare le porzioni di territorio urbanizzato, ex art. 1 comma 2 e 7 della legge Regione Lazio n. 7/2017 in cui sono ammessi gli interventi di cui ai relativi artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della stessa norma”. Detta Determinazione è consultabile assieme a tutte le tavole allegate al seguente collegamento informatico:

<http://www.urbanistica.comune.roma.it/ambiti-legge-reg-7-2017.html>

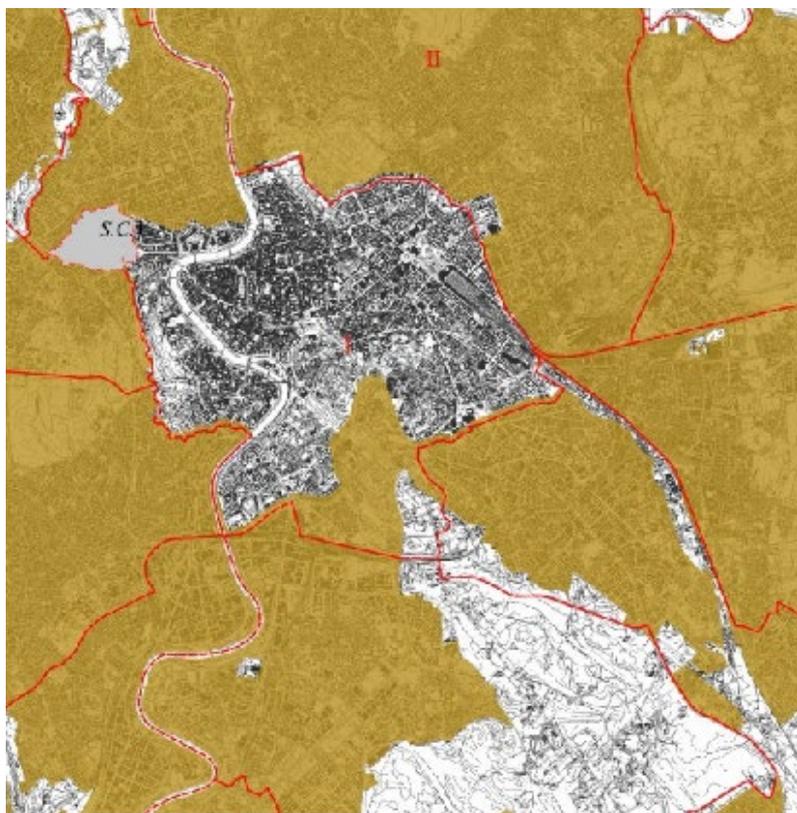


Figura 6: Estratto della Tavola 24 allegata alla DD 1805 del 2012. In colore marrone l'ambito territoriale in cui è consentita l'applicazione dell'articolo 6 della LR 7/2017.

Il mancato riconoscimento negli elaborati del PTP 15/12 della presenza del bene paesistico costituito dall'insediamento storico urbano di Roma nell'area compresa tra il Colosseo a nord e le Mura aureliane a sud, permette così interventi diretti di demolizione e ricostruzione di edifici con aumento della cubatura e del sedime, in un'area archeologica all'interno delle Mura aureliane, la quale fa parte del sito Unesco di Roma e fa quindi parte del Patrimonio Mondiale dell'Umanità.

Capitolo 10. Conclusioni

La parte di Città Storica di Roma, individuata dal vigente PRG e racchiusa dalla cinta delle Mura Aureliane, è 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.l. n. 1444 del 2.4.1968, ed è stata riconosciuta patrimonio mondiale dell'umanità dall'Unesco già nel 1980.

IL Piano Territoriale Paesistico Regionale del Lazio, sebbene riconosca la presenza del bene paesistico costituito dall'insediamento storico urbano, coincidente peraltro con il sito Unesco di Roma, non attribuisce tuttavia al medesimo la stessa tutela paesistica che invece viene attribuita a tutti gli altri cinquecento insediamenti storici urbani (centri storici) del Lazio. Ciò è avvenuto sia dapprima con il PTPR adottato nel 2007, sia poi col PTPR approvato nel 2021.

Invece il Piano Territoriale Paesistico 15/12 “Valle della Caffarella, Appia antica ed Acquedotti” non riconosce neppure l’esistenza del bene paesistico costituito da detto insediamento storico urbano, e di conseguenza lo lascia privo di tutela paesistica per la porzione che ricade nel suo ambito territoriale, compreso tra il Colosseo a nord e le Mura Aureliane a sud, privando così ampie aree del sito Unesco prive della necessaria tutela ed esponendole al rischio di Interventi diretti di demolizione ricostruzione con aumento della cubatura.

Anche la sentenza del TAR del 29.5.2020, allegata alla presente, ha riconosciuto l’incongruità tra il riconoscimento del centro storico di Roma racchiuso dalle Mura Aureliane come Patrimonio dell’Umanità da parte dell’Unesco, e la omessa tutela da parte dello Stato italiano di detto bene tramite i necessari provvedimenti di apposizione di vincoli culturali e paesistici.

Peraltro la sentenza del Consiglio di Stato del 21.12.021 ha confermato l’esistenza di un bene paesistico costituito dal sito Unesco e la necessità della sua tutela.

Si rende quindi necessario e non più rinviabile garantire al sito Unesco di Roma, coincidente con la parte di Città Storica individuata dal vigente Piano Regolatore Generale di Roma Capitale all’interno della cinta delle Mura aureliane, almeno la stessa tutela paesistica che viene invece garantita a tutti gli altri centri storici del Lazio.

Detta tutela va perseguita per quanto riguarda il PTPR del Lazio modificando opportunamente l’articolo 44 delle Norme, eliminando il comma 19.

Per quanto riguarda invece il PTP 15-12 “Valle della Caffarella, Appia antica ed Acquedotti”, detta tutela va perseguita attraverso il riconoscimento dell’esistenza del bene paesistico ai sensi dell’art. 143, comma 1, lettera c) del Codice costituito dal sito Unesco, all’interno degli elaborati cartografici e normativi del PTP medesimo.



Iscrizione 1980
Estensione 1990; 2015
Inscription 1980
Extension 1990; 2015

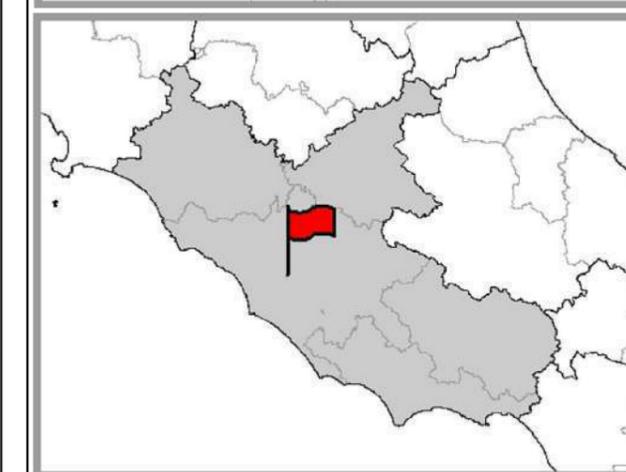
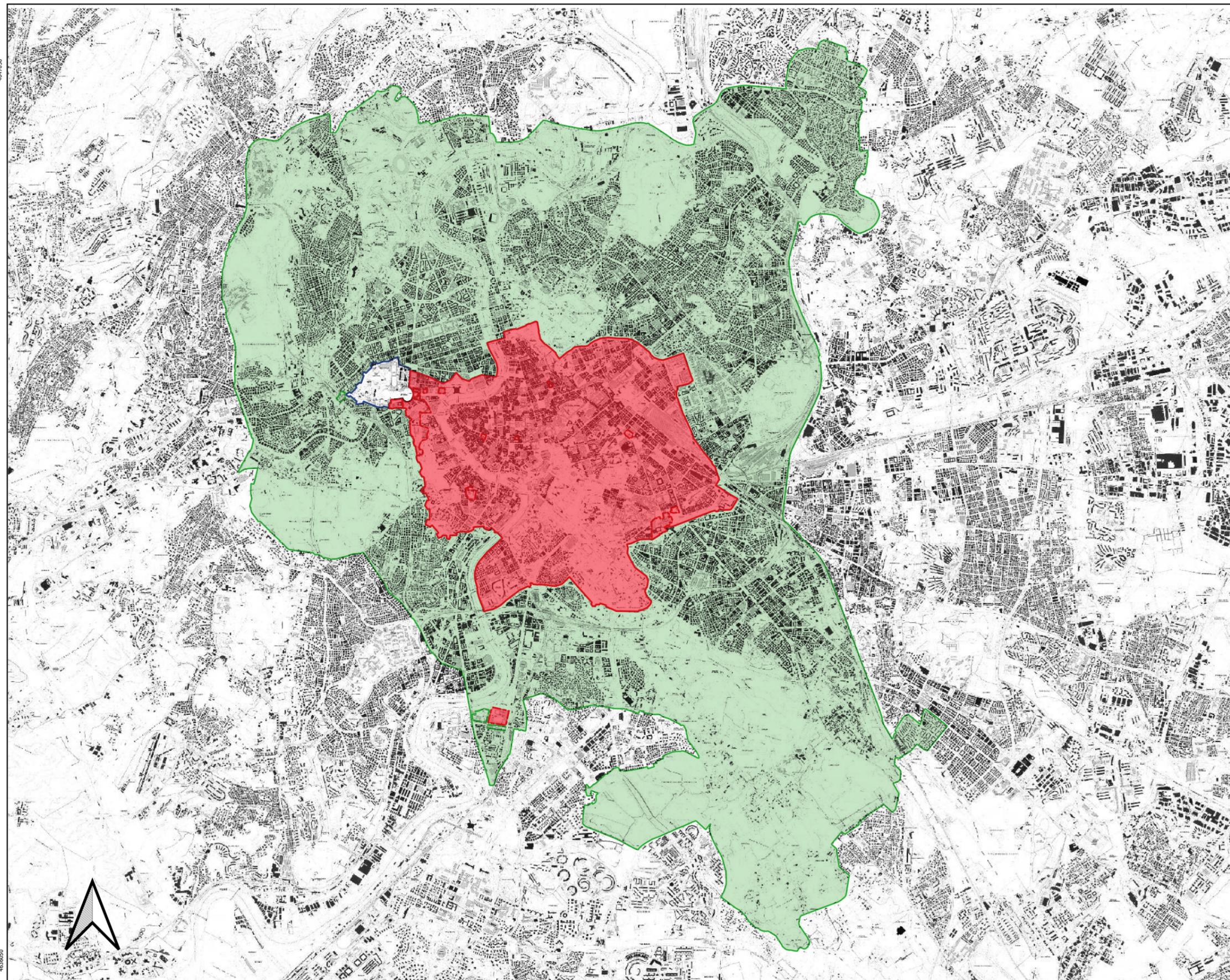
Centro storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella città e San Paolo fuori le Mura

*Historic Centre of Rome, the Properties of the Holy See in that City
Enjoying Extraterritorial Rights and San Paolo Fuori le Mura*



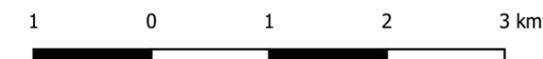
284050

299050



LEGENDA - LEGEND

- World Heritage property (1468,17 ha)
- WH property - Italy (1430,80 ha)
- WH property - Holy See (38,90 ha)
- Buffer zone (71589,33 ha)
- Buffer zone - Italy (71521.93 ha)
- Buffer zone - Holy See (67,40 ha)
- Vatican City n. 286 (44 ha)



scala (scale) 1:60.000
ETRS2000/UTM zona 33N

284050

297050

461750

461750

Comune 19-3-80

Adesso il patrimonio della campagna romana è noto, ma resta indifeso

Nei giorni scorsi la giunta capitolina ha approvato la «Carta dell'Agro», cioè il documento che individua e censisce i beni archeologici, monumentali e paesistici della campagna romana: un documento essenziale per la conoscenza del territorio e del suo patrimonio culturale che, se verrà correttamente osservato dall'amministrazione comunale, potrà finalmente impedire quel che è successo finora, cioè la distruzione, in seguito agli sviluppi edilizi sconsiderati, di ruderi, antiche città, casali, torri, necropoli, catacombe, mura, ponti, strade, mausolei, acquedotti, borghi medievali, fattorie agricole, boschi e ambienti naturali; risparmiando così a uno dei comprensori più ricchi di storia del mondo la soluzione finale, la cancellazione della sua stessa memoria e identità culturale.

Punto di riferimento obbligato della cultura europea, artisti, poeti viaggiatori che venivano a meditare sull'invidia del Tempo e sulla Varietà della Fortuna, dall'inizio del secolo ad oggi la campagna romana è stata oggetto di un sistematico saccheggio che ha distrutto gran parte del suo prestigio archeologico e paesistico, polverizzando ruderi o inglobando i monumenti in orrende intercapedini edilizie. Basta pensare, tra i mille casi, al sepolcro monumentale (Sedia del Diavolo) degradato a spartitraffico nel «quartiere africano», al Tempio di Minerva Medica a ridosso del

fascio ferroviario, alla degradazione di Villa dei Gordiani, allo sventramento della necropoli labicana, al soffocamento degli acquedotti, allo scempio della via Flaminia, alla distruzione della necropoli di Pietralata, alla spazzatura sotto borgate e abusivismo di città come Normentum, Collatia, Fidenae, allo sventramento del borgo medievale di Castel di Leva, e via dicendo. Tra tutti, spicca lo scempio della via Pretestina: lungo la quale sono stati distrutti i resti di sei templi, due edifici termali, nove ponti, due torri, cinquantotto fra tombe e mausolei, trentaquattro fra ville e edifici rurali, due chilometri e mezzo di lastricati, e via allegremente dicendo. È una strage documentata nella sua enormità con estrema precisione da Vincenzo Cabianca e Lorenzo Quilici sul numero 54-55 di «Urbanistica» del 1969, un saggio che andrebbe distribuito (e da allora altro tempo è passato) a tutti i consiglieri comunali, provinciali e regionali, perché meditano su quella fabbrica di macerie che sono l'insipienza e la speculazione pubblica e privata.

Il merito della redazione della Carta dell'Agro va soprattutto a due funzionari della decima ripartizione (Lucos Cozza e Esposito Tempesta) assistiti da una decina di collaboratori, con il contributo delle soprintendenze

di stato. Essa consiste in 63 tavole in scala al decimila, che coprono i centocinquanta ettari del comune di Roma: gli elementi archeologico-monumentali individuati sono 5.500 (cui si aggiungono boschi, alberature, fondivalle, sistema idrografico), e ad ognuno corrisponde una scheda storica e una cartella documentaria. Dai centri urbani alle ville patrizie, dagli impianti per l'agricoltura ai complessi fortificati, dal sistema stradale alle necropoli, eccetera, la «Carta» ci restituisce il tessuto topografico e urbanistico della campagna romana nella sua continuità e nella sua fitta rete insediativa durante i secoli, età del ferro, repubblicana, impero, alto medioevo e età comunale, stato pontificio.

Per il suo completamento ci sono voluti vent'anni, e non già per difficoltà tecniche ma per il rifiuto politico da parte delle amministrazioni passate, quelle dell'urbanistica sgangherata e speculativa, di prendere in considerazione un documento che imponeva il rispetto e la salvaguardia delle testimonianze storiche e ambientali. Per avere mano libera nel cementificare e lottizzare era comodo considerare la campagna romana nient'altro che un deserto insignificante; meglio l'ignoranza che la conoscenza del patrimonio esistente e potenziale. Il piano regolatore del 1962 con-

teneva cinquecento circoletti rossi, a identificare approssimativamente una parte di quelle che allora si chiamavano impropriamente «preesistenze» archeologiche e monumentali: il decreto presidenziale di approvazione condizionata del piano imponeva al comune di rivedere tutto quanto e di predisporre una mappa esauriente dei beni culturali da allegare al piano riveduto e corretto. Ma il comune fa finta di niente, e tira avanti per la sua strada; nella variante generale del 1967 sono scomparsi anche i circoletti, come se Roma antica, al di fuori delle mura aureliane, non fosse mai esistita. Il decreto ministeriale del 1971 di approvazione condizionata della variante del 1967 (altri sei anni sono andati perduti) intima di nuovo al comune di completare la Carta, integrata dagli approfondimenti intervenuti nel frattempo (ad opera dell'Istituto nazionale di urbanistica e del Consiglio nazionale delle ricerche), in modo che possa finalmente servire da quadro di riferimento obbligatorio, al quale subordinare ogni sviluppo urbanistico: cosa che anche la variante del 1974 si guarda dal fare.

È merito dell'amministrazione di sinistra avere dato nuovo impulso alla redazione della Carta a partire dal '76 (ma intanto si aveva un nuovo risultato della precedente imprevidenza: il quartiere Laurentino di edilizia popolare distruggeva una necro-

poli antica), fino al suo completamento: e adesso ci si deve domandare se la sua approvazione da parte della giunta (5 marzo scorso) sia un atto che soddisfa le attese e dà sufficienti garanzie per un'effettiva volontà di tutelare sul serio i beni culturali della campagna romana. La risposta è purtroppo negativa, e lo dimostra un dettagliato promemoria della sezione romana di «Italia Nostra» inviato a tutti i responsabili, ultimo di una lunga serie.

Il problema che il comune deve affrontare, come dice il decreto ministeriale del dicembre 1971 (e come prescrive la delibera regionale del maggio 1979 di approvazione della variante generale del '74), è quello di «adottare la Carta dell'Agro, integrandola dei corrispondenti vincoli operativi, al fine di poterla utilizzare quale strumento urbanistico di verifica per la salvaguardia del patrimonio storico e ambientale. L'amministrazione deve insomma inserire la tutela nella pianificazione, attuarla nell'unico modo possibile, cioè traducendola in precise destinazioni d'uso del suolo: le aree indicate dalla Carta devono dunque ricevere una zonizzazione compatibile, e trasformarsi in H3 (agro romano vincolato), o in G1 (parco privato) oppure in N (parco pubblico) a seconda dei casi.

Ora, la giunta capitolina, nel-

l'«approvare» la Carta (che è termine improprio, al posto di quello giusto che è «adottare»), afferma bensì di avere dato mandato agli uffici di elaborare gli «idonei strumenti urbanistici» e di considerare le sue tavole quale «riferimento preciso nell'istruttoria dei progetti edilizi», ma non stabilisce né i tempi dell'operazione né l'obbligatorietà della trascrizione delle indicazioni della Carta in indicazioni urbanistiche. Per di più, l'esame della compatibilità tra esigenze della tutela e sviluppo edilizio viene affidato alla discrezionalità della XV Ripartizione (edilizia privata) e dell'Ufficio speciale piano regolatore, che non hanno mai mostrato alcuna sensibilità culturale, e hanno di regola ignorato quanto negli anni venivano elaborando gli esperti della decima ripartizione.

Le proposte di «Italia Nostra» sono dunque le seguenti: 1) che la carta venga «adottata» e le sue indicazioni, entro termini obbligatori, tradotte integralmente in indicazioni urbanistiche di piano regolatore; 2) che nel periodo transitorio vengano applicate le norme di salvaguardia e tutti i progetti e piani urbanistici vengano esaminati alla luce della Carta stessa; 3) che si provveda prioritariamente a piani di tutela per le zone interessate dal programma pluriennale di attuazio-

ne, per le zone dell'edilizia economica e popolare, per quelle perimetrate della periferia e per le zone di particolare interesse ambientale (parco di Veio, valle dei Casali, valle dell'Aniene, litorale, porto di Traiano a Fiumicino, tanto per dirne qualcuna); 4) che, infine, si mantenga in vita, anzi si ufficializzi la commissione per la Carta dell'Agro (che da tempo non si riunisce più) perché possa esprimere pareri vincolanti e definitivi sui progetti edilizi e sui piani urbanistici.

È un salto di qualità che si richiede all'amministrazione, al consiglio comunale, alla Regione: si è ancora in tempo a porre riparo all'assurdo di una Carta che arriva vent'anni dopo il piano regolatore, a imboccare una nuova strada di civiltà nell'urbanistica romana. Occorre capire che ogni contrasto tra salvaguardia e sviluppo è falso e pretestuoso: rovine, casali, alberi, boschi, campi archeologici, pascoli, valli, terreni agricoli, corsi d'acqua, resti di antiche città, eccetera, devono diventare la struttura portante di una maglia ininterrotta di spazio libero e di verde, al servizio della cultura e della salute pubblica. E si cominci subito a dar prova di buona volontà eliminando le centinaia di migliaia di metri cubi insensatamente previsti tra Cassia e Flaminia, all'inizio del parco di Veio.

Antonio Cederna

NOTIZIE DALL'INTERNO

OGNI AZIONE DI TUTELA PARTE DALLA CONOSCENZA

È una difesa dal saccheggio la mappa dei beni culturali

Il censimento procede a un ritmo di centotrentamila schede all'anno - Per l'Italia storico-artistica si spende quanto per costruire pochi chilometri di autostrada - Un convegno a Varenna

DAL NOSTRO INVIATO SPECIALE

VARENNA — Non si può conservare e difendere ciò che non si conosce: è questa ignoranza che favorisce la degradazione che ogni giorno lamentiamo del nostro patrimonio storico, artistico e ambientale, le spogliazioni di musei e chiese, i guasti operati dalla speculazione edilizia, l'avanzare delle ruspe nelle zone archeologiche, la lottizzazione di litorali e foreste, la rovina e l'abbandono dei centri storici. Dopo oltre un decennio di innumerevoli dibattiti e impegni politici per avviare un'opera di salvaguardia meno inefficiente dell'attuale, e mentre continuiamo a lamentare le immutate carenze di mezzi, di personale e legislative (per l'intera Italia storico-artistica si spende in un anno l'equivalente del costo di una quindicina di chilometri di autostrade) ecco che qualcosa sta muovendosi: ha preso un avvio promettente l'opera indispensabile di censimento, catalogazione e schedatura del nostro patrimonio culturale.

Vi provvedono le soprintendenze in base ai criteri formulati dall'istituto centrale del catalogo, uscito potenziato dalla legge del gennaio scorso che ha approvato la nuova organizzazione del ministero dei beni culturali e ambientali: è previsto un ritmo intorno alle centotrentamila schede all'anno. È una operazione impegnativa, e ad essa è dedicato un seminario che si è inaugurato ieri nella villa monastero di Varenna, a cura dell'istituto per la storia dell'arte lombarda: un istituto libero e autonomo fondato nel 1967 che, oltre a una vasta azione di ricerca e promozione culturale (opuscoli, volumi, corsi di documentazione, visite guidate ecc.), può già vantare al suo attivo una notevole esperienza in fatto di censimento del nostro patrimonio. Ha eseguito l'inventario dei beni culturali di Bergamo per conto del comune; per la regione Lombardia sta catalogando le ville di proprietà pubblica in vista del loro migliore uso; per il comune di Milano sta eseguendo la ricognizione di una zona del centro storico; in collaborazione con il CNR il censimento dell'edilizia religiosa nella diocesi di Milano. Infine, per conto della soprintendenza alle gallerie, sta da tre anni procedendo alla catalogazione del materiale storico-artistico, e già circa seimila sono le schede mentre la soprintendenza è arrivata a circa cinquantamila.

È interessante osservare i nuovi criteri che a livello centrale e periferico vengono oggi adottati in questa attività che è insieme conoscenza e continua scoperta. Viene abbandonato il vecchio assurdo criterio estetico, selettivo e discrezionale, che sceglie opera da opera, trascurando quelle ritenute meno importanti, e viene invece preso in considerazione tutto quello che ha rapporto con la storia, la società, l'economia, la cultura in senso antropologico: dalla pala d'altare al ferro battuto, dall'affresco all'acquasantiera, dall'edicola sacra al candelabro, dal reliquiario allo strumento di lavoro. È lo stesso concetto di «bene culturale» che si arricchisce, come ha notato Oreste Ferrarini, direttore dell'istituto cen-

trale del catalogo, nella sua relazione. Non è più la schedatura di una volta, puramente anagrafica e a fini di polizia amministrativa: l'opera non è più considerata isolata ma vista nel contesto sociale e territoriale che l'ha prodotta, per cui il capolavoro è importante come l'attrezzo di lavoro, l'utensile, l'arredo domestico.

In questo nuovo modo di vedere le cose, l'insieme degli oggetti diventa garanzia di identità storica per la comunità, e cade la distinzione fra tradizione colta e cultura subalterna, quella frattura fra Stato e società che ha sempre giovato solo alle forze nemiche del patrimonio culturale. La conservazione deve avere per scopo l'uso sociale di questi beni, deve essere un «servizio»: e potrà diventare effettiva solo a patto di promuovere la mobilitazione di nuove energie e suscitare un diffuso senso di corresponsabilità nei vari settori della società italiana, degli organi dello Stato alle università, dagli enti locali alle regioni, le

quali da tempo si battono per il decentramento e rivendicano sempre maggiori competenze in materia.

È, questa, la nuova «frontiera» del patrimonio italiano. La conoscenza, ha detto il soprintendente Franco Rusconi, si forma con la partecipazione, nelle varie realtà locali: e anche il concetto di museo tradizionale è entrato in crisi. Occorre instaurare un nuovo rapporto fra museo e territorio: come il museo non può più essere un semplice luogo di rifugio per beni casualmente strappati alla dispersione, così si deve far di tutto perché il territorio continui ad essere o ridiventi, con la sua rete capillare di testimonianze lasciate dall'uomo, il luogo naturale della conservazione. Non si ha salvezza dei beni culturali senza pianificazione urbanistica. Ma sono passati quasi quaranta anni e non abbiamo ancora né una nuova legge generale di tutela, né una nuova legge urbanistica.

Antonio Cederna

Soltanto i confronti l'aggressore delle

In una relazione dei carabinieri, pesanti indizi vittime, osservando una fotografia, afferma:

DAL NOSTRO INVIATO SPECIALE

PAVIA — Al momento rimane la cronaca di un dubbio. Ma è proprio il sospetto che innesca il dramma, lo gonfia, lo fa dilagare anche verso gli spettri di una fantasia morbosa. Il risvolto della storia è ambientato in una quinta di provincia dove «la gente parla»; per giustificare, comprendere e assolvere sul fronte dell'innocentismo, ma anche, sul fronte, opposto, per gettare con il sasso un ennesimo interrogativo angoscioso e, sotto sotto, incriminante.

Lavori saltuari

Al centro della vicenda c'è un giovane di trentun anni: Vito Mognaschi, orfano di un noto incisore pavese, iscritto alla facoltà di chimica dell'Università, scarsa frequenza, alle spalle una serie di lavori, impieghi, occupazioni rimasti sempre saltuari, domiciliato in due modeste stanze in viale Gorizia. È lui il mostro delle notti pavesi, il «bruto di settembre» autore di sette aggressioni ad altrettante donne, giovani e meno giovani, e forse anche di un ottavo agguato, compiuto in giugno, ad una tredicenne colpita tra l'altro con un punteruolo?

Al momento contro di lui c'è soltanto una relazione dei carabinieri che evidenzia alcuni elementi se non di prova, di pesante indizio.

In più esiste anche un riconoscimento fotografico scaturito, però, da un preciso: «È lui», subito annacquato da un ripensamento, da un'incertezza e da un condizionale: «Potrebbe essere».

Intanto, però, Vito Mognaschi si trova invischiato in un pasticcio pericoloso che, se mai il giovane dovesse risultare innocente, ha tutte le dimensioni di un incubo. Tutto è nato con una «soffiata» anonima: «Cercate il mostro? Abita in viale Gorizia. Ma, occhio, in casa ha anche delle armi».

I carabinieri sono andati a vedere e, nel corso della perquisizione, sono venuti fuori, con alcuni fucili da caccia «regolari», anche un «modello 91», diverse pallottole e un piccolo campionario di coltelli. Non solo: ma quello che ha dato corpo alla spiata è stato un giubbotto in pelle (blu interno rosso) che, secondo più di una donna aggredita, il mostro indossava.

Sempre al momento lo sostituto procuratore Tognolotti ha contestato a Mognaschi, facendolo arrestare, soltanto il possesso abusivo d'arma da guerra. Interrogato alla presenza del suo legale, avvocato Ugo De Fanis, e del maresciallo Fusco, il giovane ha mantenuto un atteggiamento tranquillo fino al punto da sembrare quasi indifferente.

Ma ora gli toccherà ri-