



**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

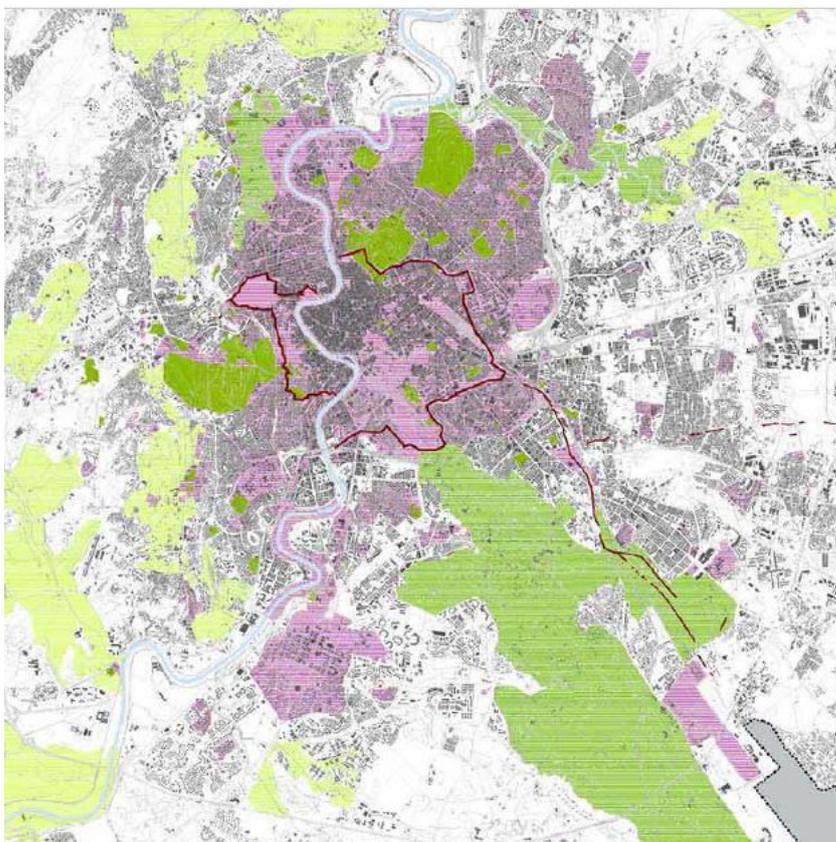


Figura 1: Rappresentazione della Città storica” del PRG 2008 (colore viola)

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.

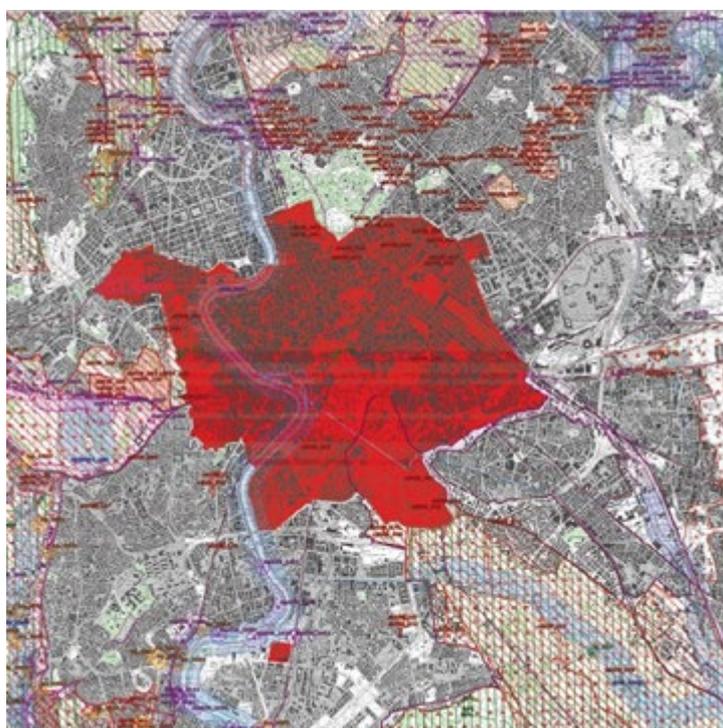


Figura 2. L'insediamento urbano storico di Roma nella Tavola B del PTPR adottato nel 2007 (colore rosso).

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.

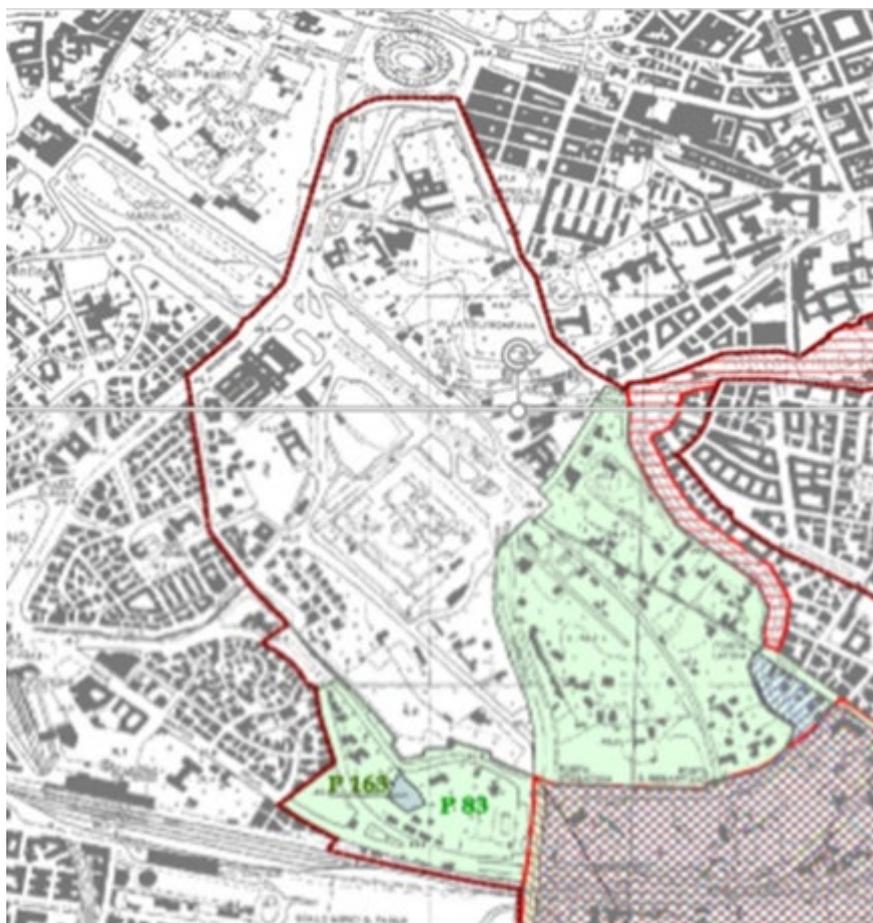


Figura 3. Rilievo dei vincoli paesistici nella porzione di Città Storica di Roma all'interno delle mura aureliane ricadente nell'ambito territoriale del PTP 15-12.

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.

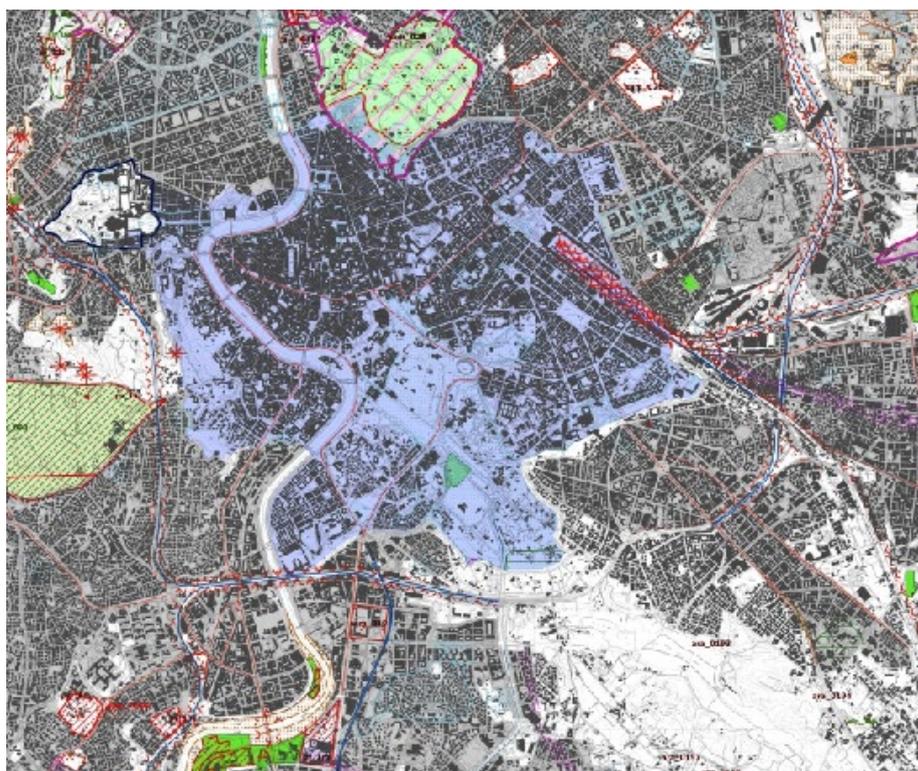


Figura 4. Il sito Unesco di Roma (colore azzurro) nella Tavola 24 C del PTPR approvato nel 2021.

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.

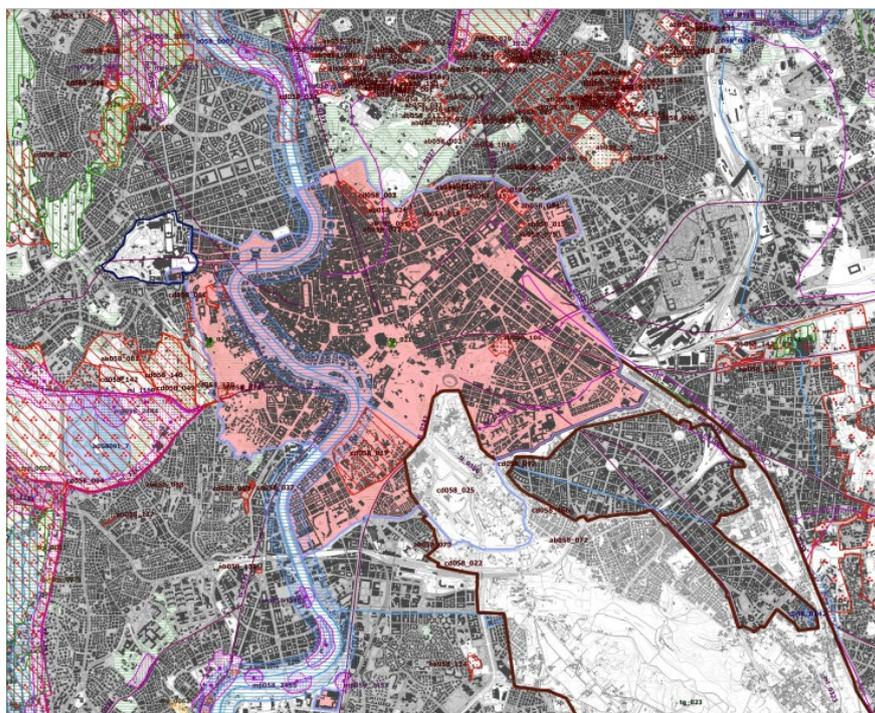


Figura 5. L'insediamento urbano storico di Roma nella Tavola B del PTPR approvato nel 2021 (colore rosso).

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>

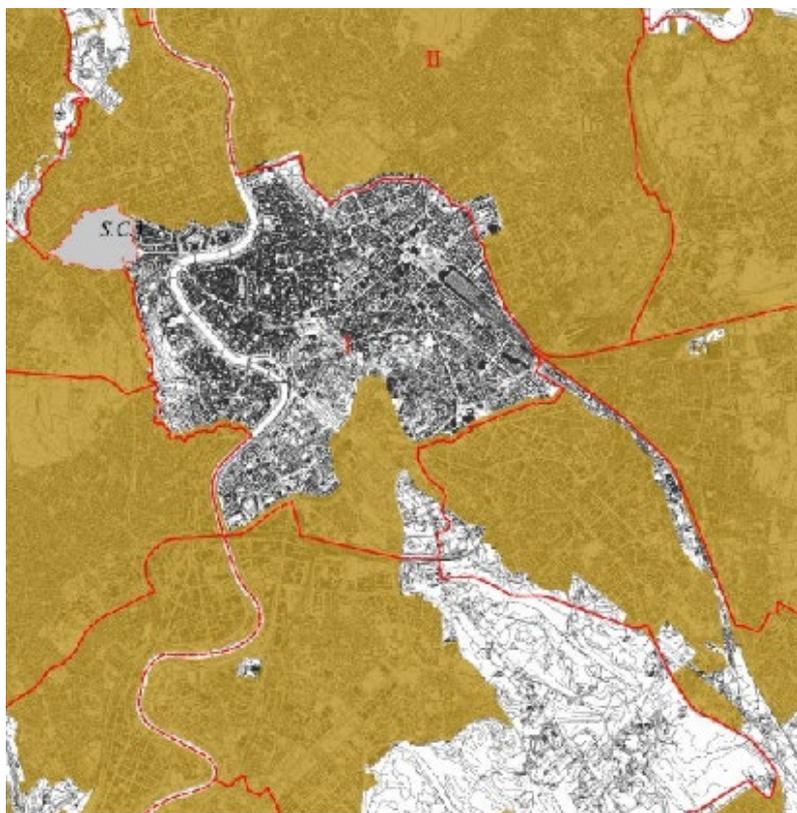


Figura 6: Estratto della Tavola 24 allegata alla DD 1805 del 2012. In colore marrone l'ambito territoriale in cui è consentita l'applicazione dell'articolo 6 della LR 7/2017.

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.