

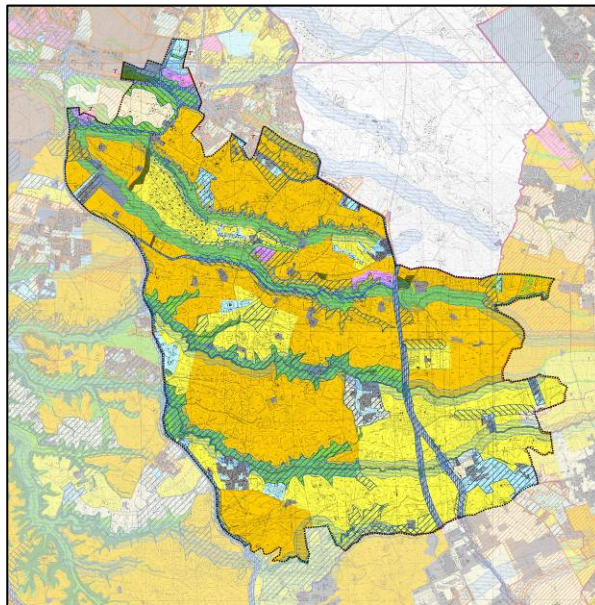


**Ministero per i Beni e le Attività Culturali**  
**Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici del Lazio**  
Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici  
per il Comune di Roma

---

*Dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del Dlgs. 42/2004*

COMUNE DI ROMA - AMBITO MERIDIONALE DELL'AGRO ROMANO COMPRESO  
TRA LE VIE LAURENTINA E ARDEATINA  
(Cecchignola, Tor Pagnotta, Castel di Leva, Falcognana, S. Fumia, Solforata)



**RELAZIONE DI SINTESI DELL'ISTRUTTORIA**

**Funzionari responsabili**

Arch. Sergio Anzivino

Arch. Maria Luisa Mutschlechner

**IL SOPRINTENDENTE**  
**Arch. Federica Galloni**



Ministero per i Beni e le Attività Culturali  
DIREZIONE REGIONALE PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI DEL  
LAZIO  
Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma



## **DICHIARAZIONE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO**

Ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 " Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio"

**COMUNE DI ROMA - AMBITO MERIDIONALE DELL'AGRO ROMANO  
COMPRESO TRA LE VIE LAURENTINA E ARDEATINA**

**Località  
CECCHIGNOLA, TOR PAGNOTTA, CASTEL DI LEVA, FALCOGNANA, S. FUMIA,  
SOLFORATA**

## **RELAZIONE DI SINTESI DELL'ISTRUTTORIA**

### **PREMESSA**

Le considerazioni che seguono integrano ed approfondiscono quelle contenute nella relazione illustrativa allegata alla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico che, in questa sede, si intendono nel loro complesso, espressamente confermate e richiamate.

Svolgimento del procedimento successivamente alla proposta:

- ai sensi dell' art. 139 c. 1, in data 31 luglio 2009 la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico è stata affissa per novanta giorni all'albo pretorio del Comune di Roma. La notizia della proposta è stata

pubblicata in data 6 luglio 2009 sui quotidiani Il Messaggero, Il Tempo e Il Corriere della Sera;

- nei trenta giorni successivi alla scadenza del periodo di affissione all'Albo Pretorio sono state presentate le osservazioni alla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico. Sono pervenute novanta<sup>1</sup> osservazioni.

Non è stata data comunicazione individuale di avvio del procedimento ai singoli soggetti intestatari catastali (e ai possessori o detentori) degli immobili che formano oggetto del provvedimento di vincolo. Il Codice (art. 139, comma 3) prevede tale adempimento solo per il caso di procedura di vincolo degli immobili indicati alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 136 (per i vincoli relativi alle cosiddette “bellezze individue”), ma non anche per il caso, di cui al presente provvedimento, di procedura di vincolo degli immobili indicati nelle lettere c) e d) del medesimo art. 136 (per i vincoli relativi alle così dette “bellezze d’insieme”, ossia “per i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici e per le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”).

Più in generale – ai sensi dell’art. 8, comma 3, della legge n. 241 del 1990 – a causa dell’elevatissimo numero dei destinatari del provvedimento, la comunicazione personale non era possibile o risultava, in ogni caso,

---

<sup>1</sup> Nel quadro sinottico, nella seconda colonna accanto a quella che riporta in ordine d’arrivo, l’elenco numerico delle osservazioni, in alcuni casi compaiono ulteriori numeri identificativi. Ciò è dovuto al fatto che alcuni interessati hanno presentato l’identica osservazione a più Enti/ Istituti: alla Regione Lazio, alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Lazio, all’ufficio di Gabinetto del Mibac ed alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma, pertanto, la stessa osservazione è stata registrata più volte. La Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma ha curato la collazione ed istruttoria di tutte le osservazioni pervenute nei termini. E’ stata comunque valutata anche l’unica osservazione pervenuta fuori termine.

particolarmente gravosa.

Il dovere di comunicazione dell'avvio procedimentale è stato adeguatamente assolto mediante forme di pubblicità idonee, secondo le modalità, sopra indicate, prescritte dall'art. 139 del Codice.

Ciò premesso, di seguito vengono:

- richiamate le motivazioni tecnico-scientifico – geomorfologiche, vegetazionali, storiche e di ambito paesaggistico in senso stretto – poste alla base della proposta di dichiarazione;
- analizzati i principali filoni tematici delle “censure” mosse alla proposta – nel parere della Regione Lazio e nelle osservazioni – e riassunte le controdeduzioni ad esse, sinteticamente illustrate per gruppi omogenei, avuto riguardo, da un lato, alla compatibilità paesaggistica e, dell'altro, alla fondatezza giuridica.

## **1. MOTIVAZIONI TECNICO-SCIENIFICHE DELLA PROPOSTA**

Il comprensorio in questione coincide con un'ampia porzione del territorio meridionale del Comune di Roma, compreso tra le attuali vie Laurentina e Ardeatina e approssimativamente esteso, in senso Nord-Ovest / Sud-Est, tra la zona della Cecchignola e il confine comunale meridionale costituito dalla strada provinciale Albano-Torvaianica; al predetto orientamento risponde anche il sistema idrografico, che lo attraversa, costituito dai fossi<sup>2</sup>.

Ad est dell'Ardeatina il perimetro, coincidente con il confine comunale, include una porzione di quella che già può definirsi come fascia pedemontana del Vulcano Laziale, caratterizzata – fra la strada provinciale del Divino Amore e la zona di S. Fumia – da estese e compatte colture a vigneto.

---

<sup>2</sup> Fosso di Fiorano, di Tor Pagnotta, di Valleranno, della Castelluccia e del Rio Petroso (o della Torre), della Falcognana, di Radicelli e della Solforata tutti iscritti all'elenco dei fossi censiti dal repertorio regionale dei corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al RD 11/12/1933 n. 1775.

Si tratta di un territorio che ancora conserva, nonostante vari fenomeni sparsi di urbanizzazione, consolidati e in atto, un'alta qualità paesaggistica, riconducibile ai tratti tipici del paesaggio agrario della Campagna Romana, qui particolarmente caratterizzato dall'ampiezza dei quadri panoramici, oltre che dalla ricca e stratificata articolazione del sistema insediativo storico, con notevole diffusione tanto di beni archeologici che architettonici, questi ultimi rappresentati in una vasta gamma che va dagli antichi casali (sorti a partire dai secc. XV-XVI attorno a nuclei fortificati medievali) a quelli più recenti risalenti alle bonifiche realizzate a cavallo tra Otto e Novecento, sovente in stretto rapporto con filari e/o gruppi arborei di notevole consistenza e di grande rilevanza ai fini della "costruzione" dell'immagine paesaggistica tipica dei luoghi.

Peraltro i percorsi stradali che attraversano l'area *de qua* consentono una percezione continua delle variazioni del paesaggio agrario e dei suoi rapporti con gli insediamenti edilizi storici, in genere posizionati al colmo di poggi e crinali, oltre che - specie verso l'Ardeatina - degli ampi e profondi quadri panoramici di cui si è detto, prevalentemente e scenograficamente dominati, nei piani di fondo, dall'inconfondibile profilo dei Colli Albani.

### **1.1. Caratteri geomorfologici e vegetazionali**

Le due fondamentali categorie morfologiche rinvenibili nella Campagna romana (oltre a quella dei pianori), sono costituite da: valli piuttosto strette incassate tra pareti ripide, caratterizzate spesso dal percorso tortuoso (cosiddette "forre"), da altre valli più ampie e regolari, con pendici poco acclivi. Tali categorie sono riconducibili, da un lato alla natura vulcanica, che caratterizza quasi totalmente la coltre geologica, dall'altra, alla lunga e costante azione modellatrice dei corsi d'acqua che hanno inciso e frazionato il paleo-altipiano, di origine vulcanica, fino a determinare un fitto mosaico di

pianori, più o meno vasti e debolmente modellati, compresi fra le incisioni vallive del reticolo idrografico.

Il risultato di tale combinazione geomorfologica è il suggestivo paesaggio ondulato, senza netta soluzione di continuità tra i sistemi vallivi e le alture interposte, e la già richiamata profondità delle visuali che tale debole ma variegata ondulazione consente, dominate dai Colli Albani e, nell'orizzonte più lontano, dalle catene preappenniniche.

Stanti le morfologie prive di accentuate pendenze, le colture agricole costituiscono la copertura vegetale dominante, relegando la vegetazione naturale spontanea alle pareti più acclivi delle valli e alle sponde dei corsi d'acqua; anche tale fenomenologia è del resto ricorrente nella Campagna Romana e costituisce anzi l'altro potente motore, stavolta antropico, che ha contribuito e contribuisce a determinarne l'immagine paesaggistica tipica, nella quale le formazioni di vegetazione spontanea acquisiscono il ruolo di bordure che felicemente sottolineano anche cromaticamente l'alternanza a mosaico dei pianori e delle depressioni vallive, oltre che le sinuosità dei corsi d'acqua.

Prevale, come detto, l'utilizzazione agricola del suolo, nell'ambito della quale la coltura quantitativamente e qualitativamente più rilevante è il seminativo nudo, che copre gli altipiani e anche gli invasi vallivi più ampi. Eredità della strutturazione fondiaria a latifondo, questo modo di conduzione dei suoli svolge un ruolo fondamentale nel determinare, assieme alla più volte richiamata profondità delle visuali dominate nel piano di fondo dal profilo dei Colli Albani, quei caratteri scenici di aperta vastità e quasi di solenne monumentalità che anche in passato tanto colpivano i visitatori e i vedutisti dell'Agro; caratteri che nel territorio in questione, peraltro, appaiono sovente anche in felice contrappunto con i casali e gli altri manufatti storici posti alla sommità delle ondulazioni.

Degna di interesse, inoltre, anche per i risvolti di carattere paesaggistico, è la trasformazione colturale che ha interessato negli ultimi decenni il settore sud-orientale del territorio, ove ai seminativi e ai pascoli si sono sostituite grandi superfici a colture legnose specializzate, senza tuttavia la frammentazione fondiaria tipica di questo tipo di trasformazione colturale e la conseguente alterazione dei valori paesaggistici.

Di altissima rilevanza dal punto di vista paesaggistico sono anche gli impianti di vegetazione ornamentale, in particolare di filari di pini ad ombrello (*pinus pinea*) che segnano le vie di accesso alle tenute ed i loro percorsi sommitali e che, tanto più in un territorio debolmente ondulato a coltura estensiva, acquistano una straordinaria rilevanza percettiva; per gli stessi motivi, un ruolo di grande rilevanza viene svolto da gruppi isolati di alberature, o anche dai nuclei di vegetazione ornamentale (pini, cipressi, lecci, cedri) che talora circondano gli insediamenti storici, specie se a carattere signorile.

## **1.2. L'insediamento storico**

La trama insediativa che storicamente caratterizza il territorio in esame trova ovviamente la sua principale strutturazione nei percorsi antichi che lo innervavano e che, connessi tra di loro da un fitto reticolato di percorrenze minori, conducevano – all'esterno dell'area *de qua* – a insediamenti di grande rilevanza quali *Satricum* (presso l'attuale Borgo Montello, località Le Ferriere), *Lavinium* (attuale Pratica di Mare) e *Ardea*.

Come noto, l'antica via Ardeatina, separatasi dall'Appia al Quo Vadis, ricalcava quella attuale fino al Km 6 (incrocio via della Cecchignola) per poi biforcarsi in due rami, quello per *Satricum* (Via Satricana) coincidente con la moderna via Ardeatina, e l'altro per *Ardea*, confluyente nella Laurentina moderna all'incirca al Km. 14.

Per quanto concerne l'antica via Laurentina, essa è riconoscibile in due percorsi che conducevano a *Lavinium*: il primo, occidentale, identificabile

nella attuale Via di Decima; il secondo, più orientale e probabilmente secondario, ricalcante l'attuale via Laurentina fino al bivio per Trigatoria, e poi corrispondente a via di Trigatoria e ad una strada sterrata che raggiunge la Pontina Moderna al Km. 27, 00.

Lungo tali tracciati e la rete secondaria di interconnessione, gli studi e le esplorazioni, condotti ormai in più di un secolo, hanno rivelato numerosissimi siti di interesse archeologico, testimoniando la continuità dell'insediamento umano, ben documentato già in età protostorica.

In età medievale, successivamente alla crisi che travolse l'assetto territoriale tardoantico fra V e VII secolo, e alla fase di rinascita e riorganizzazione identificabile, fra VIII e X secolo, nella creazione delle *domuscultae* papali, fu soprattutto il dinamismo economico dei secoli XII - XIII a indurre la creazione di numerose aziende agrarie (per le quali andò gradualmente affermandosi la denominazione di *casalia*), in genere dotate di insediamenti fortificati; processo che trovò espressione in quella peculiare civiltà edilizia e in quel forte impulso costruttivo il cui esito più rappresentativo e ricorrente è indubbiamente costituito dalle torri, che oggi per lo più vediamo isolate in posizione elevata al colmo dei rilievi collinari dell'Agro (del quale costituiscono elemento fortemente connotativo anche sul piano paesaggistico), oppure inglobate in strutture aggiunte nei secoli successivi.

Di tali architetture il nostro territorio conserva numerose testimonianze, quali, per citarne solo le principali, la **Tor Chiesaccia**, costituente un complesso altamente significativo assieme alla **chiesa diruta**, anch'essa medievale, posta nella breve piana sottostante; la **Tor Pagnotta** lungo via della Cecchignola (ne permangono pochi resti, ma l'avanzo murario a cuspide caratterizza fortemente il sito), la **Torre (o Torraccio) della Falcognana** (ne resta la parte basamentale, non lontana dall'omonimo Casale della Falcognana di sotto): e, ancora, le torri inglobate nel **Casale**



**della Torretta** (presso il bivio via Laurentina-via di Porta Medaglia), nel **Casale Torre della Castelluccia** e nel **Casale Torre S. Anastasia** (entrambi sul pianoro prospiciente il fosso della Castelluccia), nello stesso **Casale della Falcognana di sotto**.

Alle vicende che, a partire dal tardo Medioevo (XIV-XV secolo) e in Età moderna, porteranno alla formazione dei tipici tratti paesaggistici dell'Agro, con la costituzione di vastissime tenute a seminativo e pascolo e la rarefazione degli insediamenti (sovente costituiti da nuclei edilizi sorti attorno alle torri preesistenti, talora trasformati in tutto o in parte in residenze signorili) corrisponde, nel territorio in questione, la presenza di complessi architettonici altamente significativi quali i **Casali della Falcognana di Sotto** e della **Falcognana di Sopra** (quest'ultimo è il più decisamente rispondente, a seguito di trasformazioni settecentesche, al tipo della villa signorile), il Casale di Monte Migliore e i casali già ricordati (in quanto essi inglobano, appunto, preesistenti torri medievali e sono attornati da consistenti apparati di vegetazione arborea ornamentale; da segnalare, nel caso del Casale della Torre della Castelluccia, l'interessante impianto stellare dei tre viali alberati che da esso si dipartono). Ai richiamati edifici e complessi si aggiunge una fitta rete di architetture rurali di minore impegno architettonico, ma fondamentali nel delineare il paesaggio agrario dei luoghi, ivi compresi i casali realizzati a cavallo tra Otto e Novecento nella grande stagione delle bonifiche dell'Agro. Tra questi ultimi, va segnalata, in particolare, la serie di casali a tipologia standardizzata edificati nell'ambito della Tenuta di Tor Pagnotta, notevoli sia quale testimonianza storica di un'importante esperienza di riappoderamento sia per il valore paesaggistico, giacchè essi punteggiano al colmo dei poggi un vasto ambito territoriale conferendo ad esso una specifica e riconoscibile identità (ambito attualmente frazionato dal passaggio del GRA, il quale, se da un lato ha interrotto la

continuità e l'unitarietà dell'originaria sistemazione, consente di essa suggestive visuali e aperture panoramiche).

### **1.3. I principali “sistemi paesaggistici”**

La struttura geomorfologia del territorio in argomento, consente di individuare almeno quattro sistemi paesaggistici, ovvero, ambiti spaziali caratterizzati da una configurazione omogenea e riconoscibile – sia per struttura geomorfologica che per i caratteri dell'insediamento storico – che, con il provvedimento *de quo*, si intendono salvaguardare.

#### **1.3.1. Bacino dei fossi della Castelluccia e del Rio Petroso**

Il sistema è costituito dai bacini dei fossi della Castelluccia (a nord) e del Rio Petroso ed include le omonime valli e lo stretto crinale intercluso.

Come già detto, i rilievi sono molto dolci, con fondovalle poco accentuati (solo nel tratto più a valle, in corrispondenza del Casale di Valleranno, l'invaso vallivo appare più marcato con pendici più decisamente acclivi e permanenza di vegetazione boscata sul fianco destro). Da tale assetto orografico origina la singolare profondità di visuali e la vastità di orizzonti di cui si è detto, i quali, unitamente alla prevalente conduzione a seminativo nudo che copre l'ondulazione dei rilievi, fa sì che qualsiasi emergenza acquisti una straordinaria rilevanza percettiva: filari alberati, alberi o gruppi di alberi isolati, vegetazione golenale, casali e manufatti storici attestati alla sommità dei crinali.

Sulle propaggini prospicienti il lato nord della valle del fosso della Castelluccia si attestano il **Casale della Torre della Castelluccia** e, in posizione leggermente più interna al pianoro sommitale, il **Casale della Torre S. Anastasia**, nonché, nel tratto più prossimo alla Laurentina, il **complesso di Tor Chiesaccia**.

Sullo stretto pianoro compreso tra il fondovalle della Castelluccia e quello del rio Petroso, nel tratto di crinale più direttamente originato dai due corsi d'acqua, si attesta il **Casale O vile**, seguito da una espansione residenziale recente, di tipo estensivo, che – pur estendendosi talvolta verso la valle fino ad inglobare talvolta nelle pertinenze dell'edificato lo stesso corso della Castelluccia, a tratti incubato – non costituisce tuttavia un elemento di sostanziale turbativa dell'unità morfologica e dell'integrità paesaggistica dei luoghi.

L'ampia valle del Rio Petroso, percorsa dal tracciato sinuoso di Via Porta Medaglia e sulla quale prospettano nel tratto più occidentale il **Casale della Torretta** e lo stesso **Casale di Porta Medaglia**, trova nella testata orientale verso l'Ardeatina l'episodio più significativo, costituito dall'emergenza storico-monumentale del **Casale della Falcognana di Sotto**, dominante con la sua struttura poderosa e compatta sui nudi rilievi dell'intorno.

### **1.3.2. Ambito orientale del bacino del Fosso di Tor Pagnotta**

Tagliato dal GRA e in parte inglobato dal vasto insediamento “spontaneo” di Castel di Leva, l'invaso vallivo del fosso di Tor Pagnotta resta integro specialmente nel tratto compreso tra il predetto insediamento e l'Ardeatina e costituisce indispensabile cornice del **Santuario del Divino Amore**, consentendo significativi coni ottici verso l'acrocoro su cui sorge il Santuario.

Significative valenze (nonostante sia concomitante al vasto insediamento della “Città militare” della Cecchignola ) conserva anche il tratto più a nord della valle tagliata dal GRA, specie alla confluenza con il fosso di Fiorano, ove è tuttora integro il suggestivo paesaggio agrario punteggiato, al colmo delle nude ondulazioni collinari che lo delimitano, dai **casali a tipologia standardizzata della Tenuta di Tor Pagnotta**.

Resta inoltre presenza significativa nel comprensorio, la groppa collinare sormontata dal caratteristico sperone murario costituente il **rudere della Tor Pagnotta**, percepibile da via della Cecchignola.

### **1.3.3. Ambito dei Fossi della Falcognana, dei Radicelli e della Solforata**

L'ambito è identificato dal medio corso del Fosso della Falcognana, del Fosso dei Radicelli e, all'estremo sud, del Fosso della Solforata, che scorrono tutti con andamento parallelo est-ovest, e dai tre ampi altopiani ondulati tra essi interclusi, con pendici sovente piuttosto acclivi, ma nude.

Sia i fondovalle che gli altopiani sono infatti tenuti a seminativo nudo; qui più che mai determinando quel caratteristico paesaggio della Campagna Romana caratterizzato dal distendersi di amplissime estensioni ondulate, punteggiate da radi insediamenti rurali e scenograficamente dominate dal profilo dei Colli Albani.

Anticamente afferente alle tenute di Casal Giudeo, Porta Medaglia, Schizzanello, Solforata e Solforatela, il territorio conserva resti di torri medievali e numerosi casali storici quali quelli : di Abbruciato, di Oville (omonimo di quello dell'ambito Castelluccia-Rio Petroso), di Paglian Casale, di Donna Olimpia, di Monte Migliore, della Solforata.

### **1.3.4. Ambito pedemontano di S.Fumia e S. Maria Fornarola**

L'ambito comprende il territorio posto ad est dell'Ardeatina, fino al limite amministrativo del Comune di Roma, e può essere letto come fascia pedemontana – modestamente acclivata – alla base del Vulcano Laziale.

Tale fascia, percorsa sempre in direzione est-ovest dai tratti più orientali dei Fossi della Torre, della Falcognana e di Radiceli, è caratterizzata da estese colture a vigneto, le quali compongono suggestivi inquadramenti

paesaggistici , peraltro in continuità con il territorio già tutelato con DM 24.02.1986 (“Zona limitrofa al Parco dell’Appia Antica – Divino Amore, Ardeatina, Fiorano).

Il territorio è caratterizzato da significative emergenze architettoniche quali la Torre di S. Maria Fornarola ed i Casali della Certosa e di Palazzo Morgano; all’estremo opposto lungo la via del Divino Amore, in una situazione di sostanziale integrità paesaggistica, si situa la l’emergenza monumentale più rilevante dell’ambito in esame, costituita dal Casale di Falcognana di Sopra.

## **2. IL PARERE DELLA REGIONE E LE OSSERVAZIONI DI ENTI E PRIVATI**

### **2.1. Considerazioni generali**

Oltre al parere critico della Regione, sono pervenute in termini, ottantanove osservazioni più una sola pervenuta fuori termine (ma che è stata comunque valutata).

Nonostante la Giurisprudenza Amministrativa consenta di raggruppare in un’unica controdeduzione più osservazioni omogenee, si è ritenuto dare risposta singolarmente – oltre che al parere della Regione – ad ogni osservazione, sotto il profilo sia della fondatezza giuridica che della compatibilità paesaggistica.

Alcune osservazioni sono state formulate dagli interessati in modo identico, a volte con brani reciprocamente copiati tal quali. In questi casi, per brevità, le relative controdeduzioni, rinviano, *per relationem*, ad un'unica controdeduzione “madre”.

Oltre al testo delle singole controdeduzioni giuridiche, che sarà pubblicato in via informatica, per ogni osservazione è stata redatta una scheda tecnica nella quale sono riportati, il rilievo fotografico dell’area e uno stralcio delle cartografie relative alle classificazioni urbanistiche e paesaggistiche.

Il tutto è stato riepilogato in un quadro sinottico, che unitamente alle schede tecniche sopradescritte ed alle controdeduzioni singole, è allegato alla presente relazione e ne forma parte integrante.

Preliminarmente occorre evidenziare come gran parte delle osservazioni siano prive di pregio, limitandosi in alcuni casi, essenzialmente, a censurare una presunta “*arbitraria ed ingiustificata*” intromissione dell’Amministrazione dei beni e le attività culturali nell’attività di pianificazione del territorio. Tale contestazione è palesemente infondata, alla luce degli artt. 9 e 117 della Costituzione e della nota distinzione tra la materia della tutela del paesaggio e la materia urbanistica.

Dalla lettura di talune osservazioni emerge, poi, che alcuni osservanti non hanno confrontato le rispettive prospettazioni con la documentazione resa pubblica (la cartografia, allegata alla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico e le prescrizioni d’uso contenute nelle norme), poiché, altrimenti, avrebbero potuto facilmente verificare che la proposta già rende possibili le attività/categorie di intervento richieste.

La maggior parte degli osservanti contesta, poi, il presupposto stesso della proposta di vincolo, sostenendo che questa porzione dell’Agro, essendo in parte ormai urbanizzata, non presenterebbe ormai alcun valore paesaggistico riconoscibile.

Anzi, l’espansione della città, a giudizio di alcuni, avrebbe cancellato le preesistenze storico ambientali, ridotte a meri fattori superstiti, isolati e frammentari: di qui la supposta irragionevolezza nell’imposizione di un regime di tutela che paralizzerebbe il futuro “sviluppo” dell’area.

E’ indubbio che la citata “*crescita della città*” sia ascrivibile al più recente fenomeno di urbanizzazione, quasi del tutto abusiva, che nel caso di specie viene interpretata acriticamente presentandola, spesso attraverso una documentazione fotografica parziale, come dato di fatto incontrovertibile,

come prodotto naturale della regolare evoluzione della città, anziché come frutto di un processo di accrescimento non pianificato, una degenerazione incontrollata e casuale della configurazione urbana, fenomeno che, in ultimo, determina costi aggiuntivi per la comunità per la necessaria dotazione dei servizi essenziali e delle infrastrutture dei nuclei abusivi condonati.

Come s'è già ampiamente evidenziato nella relazione annessa alla proposta di vincolo e nelle pagine che precedono, le aree tutelate presentano, in realtà, ancora oggi, un elevato livello di qualità paesaggistica e un buono stato di conservazione degli originari caratteri identitari dei luoghi, sicché la presenza di parti – ancora ridotte – di tali compendi interessate da insediamenti (spesso abusivi) e da manomissioni insediative non controllate, né programmate (per lo più di pessima qualità urbanistica e paesaggistica), lungi dall'impedire o dal rendere inattuale l'adozione del provvedimento di vincolo, rende questa misura indispensabile e urgente, anche in funzione della riqualificazione delle porzioni di paesaggio compromesse e degradate.

Ne consegue che l'eventuale riconoscimento di tali preesistenze sarà subordinato all'effettivo accertamento della liceità dell'attuale conformazione delle consistenze edilizie sorte spontaneamente (istanze di concessione in sanatoria presentate in conformità alla normativa vigente, etc.).

A questo fine, nel rigettare alcune osservazioni, è stata espressa la riserva di esaminare un progetto riguardante le aree comprese nell'ambito interessato, da redigersi in conformità con quanto disposto dalla L.R. Lazio n. 24/98, artt. da 28 a 31 *quinques*, con particolare riferimento alla necessità inderogabile della collaborazione interistituzionale.

Da diversi osservanti il provvedimento è stato definito come “ *un'operazione arbitraria fondata su asseriti presupposti generici ed erronei*” e questo sia nella descrizione dei valori caratteristici tutelati che, come si vedrà più avanti, nella delimitazione territoriale.

Ebbene, al contrario, che la Campagna Romana sia un luogo riconosciuto dalla memoria collettiva per la permanenza, attraverso i secoli, dei suoi lineamenti fisici e insediativi, è provato dalla vastissima produzione scientifica e letteraria ad essa dedicata, come pure dai diversi documenti ufficiali di amministrazione del territorio, quali ad esempio: mappe, catasti, descrizioni statistiche e censuarie.

Senza volersi, in questa sede, ulteriormente dilungare, si ritiene sufficiente ricordare la singolare evidenza della continuità dell'evoluzione storica di questa zona, alla base della sua valenza identitaria, che emerge dalla lettura delle prime cartografie già a far data dalla fine del '600 nelle piante del Catasto Alessandrino.

Tale evidenza identitaria è stata poi recepita nelle carte dell'Agro del Cingolani del 1705, in quelle del Catasto Gregoriano della prima metà dell'800, nella carta dell'Agro di Pompeo Spinetti del 1914, e, più di recente, viene rappresentata nelle foto aeree della RAF del 1944, nelle carte dell'IGM degli anni Settanta, nelle aerofotogrammetrie del Comune di Roma del 2003 e, nei giorni nostri, è fotografata, nella sua attualità, nelle mappe digitali di Google.

### **2.1.1. Le motivazioni storiche**

Alcune osservazioni hanno poi censurato le motivazioni storiche che hanno concorso a supportare la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, stigmatizzandole, invero rozzamente, come “*voli pindarici*”“ che ripropongono un “*paesaggio di pecorelle e pastori*” ormai perduto.

Si intende invece ribadire con forza che l'illustrazione delle componenti storiche di un determinato ambito ha come scopi principali, oltre quello di



indispensabile approfondimento conoscitivo<sup>3</sup>, l'analisi della stratificazione degli elementi costitutivi di un determinato paesaggio, che hanno definito, in ultimo, i caratteri di permanenza su cui si basa la sua stessa percezione identitaria, nel senso più volte richiamato dalla Convenzione Europea sul Paesaggio del 2000.

Come già chiarito e affermato nella proposta di vincolo, che qui si conferma e ribadisce, la tutela di consistenti porzioni dell'Agro romano, tuttora non antropizzate o in minima parte interessate da compromissioni urbanistiche più recenti, si propone il fine precipuo di garantire la conservazione di aree agricole e periurbane che hanno costituito tradizionalmente il contorno prossimo territoriale di accesso alla città di Roma e che hanno, in tal senso, da sempre contribuito in modo determinante a far parte integrante dell'immagine e della forma territoriale d'insieme della stessa "Città eterna", come testimoniato da numerosi viaggiatori e scrittori e vedutisti illustri che, nel corso dei secoli, hanno sempre attraversato (e vissuto e testimoniato) tale contesto paesaggistico come una vera e propria "porta di ingresso" all'Urbe, con la sua unica e inconfondibile caratteristica di natura semicollinare, di paesaggio ondulato, con l'alternarsi di pianori e pascoli e di fossi e valloni stretti ricchi di forre e macchioni di vegetazione, contornati da resti sparsi della Romanità e da casali e insediamenti nobiliari e agricoli recenti e meno recenti.

### **2.1.2 Rapporti tra il PTPR adottato e la proposta di vincolo**

In altre osservazioni è stato contestato il fatto che le norme di tutela contenute nella proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico ricalchino, in gran parte, quelle allegare allo strumento paesaggistico regionale adottato.

---

<sup>3</sup> Come noto, infatti, l'attività di tutela si esplica nelle tre fasi principali della conoscenza, conservazione e protezione

A tale proposito si rammenta – innanzitutto – che la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda un ambito spaziale più ampio di quello identificato dal PTPR adottato come Area Agricola identitaria.

Al riguardo è utile ricordare brevemente quali sono i rapporti tra piano paesaggistico e vincolo, nel sistema del Codice, come novellato dal decreto correttivo n. 63 del 2008. La disciplina vigente ha in sostanza confermato il tradizionale assetto dei rapporti tra piano e vincolo, compendiato nella massima giurisprudenziale per cui il vincolo costituisce il presupposto del piano, sia sotto il profilo diacronico e procedimentale, che dal punto di vista gerarchico e sostanziale (Cons. St., Sez. II, parere n. 548 del 20 maggio 1998, Sez. VI, 30 marzo 1994, n. 450; 19 giugno 2001, n. 3242; Sez. IV, 29 luglio 2003, n. 4351; Sez. VI, 22 agosto 2003, n. 4766, 7 giugno 2005, n. 2926, 24 giugno 2006, n. 4056). Ciò è tanto vero che l'art. 140, comma 2, del Codice, stabilisce esplicitamente che *“La dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato. Essa costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo”*.

Il piano paesaggistico, dunque, deve riconoscere e recepire le prescrizioni d'uso che siano contenute nella dichiarazione di interesse paesaggistico.

Volutamente, anche per le parti di paesaggio non comprese nel PTPR adottato, ci si è uniformati alla sistematica ed alle definizioni già utilizzate da tale piano. Ciò al fine di non ingenerare ambiguità interpretative e di non appesantire una materia già di per sè piuttosto complessa ( principio di semplificazione dell'attività amministrativa).

Identica metodologia, a meno di pochissime specificazioni normative, ritenute indispensabili, è stata seguita per le parti di territorio coincidenti con il PTPR adottato.

### **2.1.3. Le dimensioni dell'area e la delimitazione dei confini**

Un altro gruppo di osservazioni critica le dimensioni dell'area interessata dalla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, giudicate troppo estese.

L'affermazione non è condivisibile.

E' opportuno rammentare, che già a norma della legge sulle Bellezze Naturali, la n. 1497/1939, furono adottati circa 614 ( seicentoquattordici) provvedimenti di vincolo paesaggistico, estesi, in alcuni casi, a porzioni di territorio ben maggiori di quella in argomento. Tale prassi è stata ripresa dai vincoli posti nel 1984 (cd. "Galassini"), che furono all'origine della legge n. 431/1985.

Per quanto riguarda il tema della confinazione, talune osservazioni hanno criticato la metodologia di delimitazione del perimetro dell'ambito oggetto della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, attraverso gli assi viari, giudicandola troppo generica o arbitraria.

Si rinvia in proposito a quanto analiticamente esposto nella Relazione illustrativa della proposta di vincolo, che qui si intende integralmente riportata.

Da tale relazione risulta la correttezza dell'aver operato la confinazione e la delimitazione attraverso i percorsi stradali, ulteriormente specificati con le delimitazioni catastali. Tutto ciò conferisce alla perimetrazione limiti certi, obiettivi ed inequivocabili.

Anche a livello identitario, poi, l'area come sopra delimitata, costituisce un segmento significativo dell'Agro Romano che costituisce un ideale anello di

congiunzione spaziale fra la riserva naturale di Decima Trigatoria ed il Parco dell'Appia Antica.

Le osservazioni sembrano poi ignorare che circoscrivere un'area mediante gli assi viari e la confinazione amministrativa è una metodologia storicamente consolidata: già Francesco Eschinardi, nella sua descrizione dei fondi e delle tenute dell'Agro romano del 1750, delimitava le parti della Campagna Romana attraverso le strade consolari che si dipartivano, e si dipartono tuttora, dalle Porte della città.

Anche la letteratura storica ha testimoniato come la geografia fisica di un paesaggio sia stata da sempre disegnata mediante la rete infrastrutturale. Nel caso di specie, infatti, un'ossatura di strade principali ha dapprima inciso gli ampi appezzamenti di seminativo nudo, di pascoli di pianoro, contraddistinti all'epoca dalla scarsità delle abitazioni, come pure il sistema delle valli strette ed in ultimo, il percorso tortuoso dei fossi caratterizzato dalle forre e da una fitta vegetazione ripariale.

Con il trascorrere del tempo da questi assi principali si è dipartita l'orditura delle strade interpoderali delle tenute e dei fondi, che hanno altresì delimitato le aree dei ritrovamenti archeologici, i nuclei fortificati, le torri e le domusculte papali dei sec. X – XI, la trama dei casali, ed alcuni insediamenti più recenti, novecenteschi, solitamente localizzati al colmo di poggi, accompagnati spesso da sistemazioni arboree, piantate a filari, a gruppo o a corona.

La rete viaria ha inoltre contribuito a configurare sistematicamente l'intelaiatura dei quadri panoramici e la continuità dei traguardi visivi che demarcano la qualità scenografica di questo sito, dominato, sullo sfondo, dal profilo dei Colli Albani degradanti verso il mare.

Assumono pertanto particolare evidenza, e si intendono con il provvedimento di vincolo tutelare, i principali coni visuali lungo i seguenti percorsi (la cui

rilevanza è già stata evidenziata all'art. 6 delle Norme allegate alla proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico):

- dall'incrocio tra Via Laurentina e Via di Porta Medaglia, in direzione sud-est verso le località Selvotta e Sprecamore, e in direzione sud-ovest verso Trigoria e dintorni;
- nella fascia centrale lungo via di Porta Medaglia, che intercetta il sistema delle strade interpoderali che collegano i casali, sia quelli antichi che quelli della bonifica;
- la rete stradale che si diparte da via Ardeatina verso il Parco dell'Appia e i Colli Albani;
- verso sud, nel tratto della Via Ardeatina dal Santuario del Divino Amore; verso est, dalla parte di via della Falcognana; e ad ovest verso il Casale della Falcognana di Sotto.
- proseguendo su via Ardeatina verso sud ovest Palazzo Margano e La Certosa, lungo via di Santa Fumia, caratterizzata dalle ampie prospettive sui vigneti.

#### **2.1.4. Caratteri morfologici del sito**

Altre censure vengono mosse da alcuni osservanti a proposito dei caratteri morfologici del sito soffermandosi, in particolare, sulla definizione di paesaggio “*ondulato*”. Tale paesaggio è diffusamente descritto, non solo nella Relazione illustrativa della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, ma anche, ad esempio, nelle descrizioni geologiche, (da quelle di Gioacchino de Angelis d'Ossat dei primi del Novecento, oltre a quelle contemporanee, coordinate da Renato Funicello) e corrisponde a quanto

riportato nel Dizionario Storico Ecclesiastico di Gaetano Moroni già nell'800<sup>4</sup>.

Inoltre la proposta di vincolo comprende in un unico perimetro singoli sistemi di paesaggi, correlando specificamente i lineamenti naturali con quelli culturali dei seguenti ambiti: il bacino dei fossi della Castelluccia e di Rio Petroso, il bacino del Fosso di Tor Pagnotta, l'Ambito dei Fossi della Falcognana, dei Radiceli, della Solforata, l'ambito pedemontano di S. Fumia e S. Maria in Fornarola.

Vengono inoltre riassunti, in un'unica delimitazione, l'insieme degli elementi puntuali, lineari o areali, già precedentemente tutelati, o individuati isolatamente sia nei PTP che nel PTPR come beni paesaggistici.

In questo senso la proposta di vincolo risulta coerente con la definizione di paesaggio adottata dal Codice, nella quale ai tradizionali aspetti estetico-vedutistici del paesaggio è affiancata una più ampia visione dei caratteri antropologici-geografici-morfologici, sino a quelli percettivi dei caratteri identitari (ex art. 131 del Codice).

### **3. Controdeduzioni: il profilo tecnico**

---

<sup>4</sup> “veramente non è esatto il nome di pianura che comunemente si dà all'Agro come rileva il cav. Reumont, che chiama paese ondulato e pieno di rialti, e consistente in un numero immenso di colli continuati, per lo più agevoli, di quando in quando però tagliati quasi a picco, con coste ora fertili, ora nude, e che si diramano in qualunque direzione. Nella valle e nelle gole intersecanti questi colli, oltre il Tevere e l'Auiene, la Cremera o Valca, l'Airone, il Rio Galera l'Acqua Ferentina, il Rio Petroso, il Fosso Atbano, il Rio di Nemi, il Numico o Rio Torto, l'Astura o Conca, ed altri fiumi minori e torrenti corrono con giri tortuosi senza numero. Il poco declivio che ha questa pianura verso il mare, è cagione del ristagnarsi delle acque, anche in parti dalla marina più lontane, e cagione altresì dell'impaludamento della costiera. Secondo la diversità della stagione la pianura apparisce coperta di fiorente verdura, ovvero si mostra nuda, giallastra e bruciata, un deserto che l'occhio non comprende, un'intera provincia, in cui nel mezzo sorge Roma, Tomba di giganti. Quando è coperta di verdura sempre fresca, da ogni lato si presentano vedute amene e pittoresche, anche pei meravigliosi avanzi degli edificii antichi, che qua e là si ammirano. Fra l'est e il sud la valle è circonscritta dai monti Albani, dopo i quali il suo orizzonte scende a trovare per confine il mare”.

L'individuazione delle zone oggetto delle singole osservazioni è stata riportata nelle cartografie del PTPR adottato e del PRG vigente, rilevandone, nel complesso, la non corrispondenza allo stato dei luoghi attuale così come rappresentato nei rilievi fotografici di Google.

Quanto alle dimensioni ed ai confini delle zone oggetto delle osservazioni, si sono assunte le dichiarazioni degli interessati.

In diversi casi si è riscontrato che osservazioni *diverse* riguardano, invece, medesime porzioni di territorio, a volte includendosi o sovrapponendosi le une alle altre, causando in ultimo una certa confusione nella definizione delle rispettive prospettazioni.

Si è constatato, poi, che talvolta la documentazione presentata dagli osservanti non era sufficiente all'esatta localizzazione dell'area di rispettivo interesse. In tali casi questa Amministrazione ha prontamente richiesto (via e-mail e raccomandata A/R) l'integrazione ritenuta indispensabile.

Per due osservazioni anche la documentazione integrativa non ha comunque permesso un'esatta localizzazione dell'area, rendendo pertanto impossibile la valutazione tecnica dell'osservazione ma solo, a volte, quella della fondatezza giuridica.

### **3.1. Obiettivi di tutela**

I criteri ispiratori della proposta e della dichiarazione di notevole interesse pubblico, sono quelli indicati nell'art. 135, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, già ripresi ed enunciati all'art. 8 del testo delle prescrizioni d'uso dei beni oggetto della proposta di notevole interesse pubblico. Tali criteri/obiettivi sono:

- la conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie

architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;

- la riqualificazione delle aree compromesse o degradate;
- la salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo di territorio;

In questo senso alcune osservazioni, principalmente quelle presentate dagli enti locali, dai Comitati di Quartiere o da Associazioni Onlus, presentate sotto forma di opinamenti positivi, hanno sostenuto gli obiettivi di tutela di questa amministrazione e delle stesse si è segnatamente preso atto.

### **3.2. Toponimi, zone di recupero urbanistico e piani attuativi**

All'esito di un'analisi approfondita delle specifiche situazioni che compongono il paesaggio, già nella proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, questa amministrazione, aveva rilevato ed espunto dalle aree classificate come paesaggi di valore o rilevante valore agrario, una serie di insediamenti (generalmente toponimi quasi sempre di origine abusiva).

Parimenti sono stati individuati gli ambiti di recupero e valorizzazione nei quali possono essere attivati, con gli strumenti e le cautele, di cui alla LR Lazio n. 24/98, interventi di recupero, riqualificazione e valorizzazione considerati prioritari anche ai sensi dell'art. 143 del Codice.

Nella maggior parte di questi casi, già il PTPR adottato, come pure la proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, classificando tali zone come paesaggi degli insediamenti in evoluzione (5) consentono, con

---

5

All'art. 16 delle norme accompagnatorie della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico, si dice al riguardo che l'obiettivo primario degli insediamenti urbani è quello di garantirne l'adeguato inserimento nel contesto paesaggistico circostante, con particolare riguardo alla visibilità degli insediamenti medesimi dai paesaggi di pregio adiacenti, naturali ed agrari, anche mediante il ricorso ad opportune modellazioni dei volumi e dell'area di sedime a schermature vegetazionali e ad ogni altro idoneo accorgimento di mitigazione.



l'applicazione della relativa normativa d'uso, la realizzazione di alcune categorie di interventi edilizi nell'ottica della riqualificazione delle aree compromesse o degradate.

Per questo motivo, in sede di controdeduzioni, si sono accolte con prescrizioni quasi tutte le richieste di riqualificazione dei toponimi, il cui perimetro proposto in sede di pianificazione urbanistica andrà tuttavia verificato, il tutto nell'ottica di uno sviluppo sostenibile ( cfr. art. 31 c. 1 LR Lazio n. 24/98).

L'esame di tali progetti da parte dell'amministrazione dei beni culturali, dettando misure di riqualificazione ed inserimento paesaggistico, tenderà al contenimento della saturazione e del rafforzamento del peso insediativo dei nuclei perimetrati di edilizia spontanea consentendo, nel contempo, la necessaria e, obbligatoria come si diceva in precedenza, dotazione dei servizi essenziali.

Per quanto attiene le proposte comunali di modifica ai PTP, approvate prima dell'adozione del PTPR, la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma aveva già eccepito in primo luogo sulle modalità di formulazione e di presentazione delle stesse, principalmente per i seguenti motivi:

- descrizione estremamente sommaria e sintetica dei piani attuativi spesso indicata con un semplice acronimo;
- assenza totale di istruttoria vincolistica;
- rappresentazione grafica anch'essa sommaria e spesso non riconoscibile nelle tavole di PTPR;
- trattamento indifferenziato delle stesse indipendentemente dal rispettivo stato di avanzamento.

Inoltre ove si è proceduto alla redazione degli strumenti attuativi di cui sopra inoltre, non è stato acquisito il parere di rito della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Roma, così come disposto dalla normativa vigente ( Legge Urbanistica n. 1150/42; L. R. Lazio n. 24/98 art. 28 c. 1 e artt. 29, 30).

Solo nei casi localizzati esternamente all'area identitaria dell'Agro Romano, ove si è oggettivamente riscontrata una trasformazione del territorio, spesso accompagnata dalla dotazione di rete infrastrutturale, si è ritenuto opportuno contemperare gli imprescindibili obiettivi di tutela con le esigenze legate alla sempre crescente richiesta di residenze da parte della collettività; si è quindi optato per un rigetto delle osservazioni con riserva previa di presentazione di un progetto redatto ai sensi della LR Lazio n. 24/98 artt. dal 28 al 31 quinquies.

Analoga valutazione è stata espressa per piccole porzioni di territorio che si dichiarano essere deputate servizi di quartiere, sempre sottoponendo eventuali progetti ad autorizzazione paesaggistica.

### **3.3. Attività estrattive e distributori di carburante**

Sono state numerose le richieste di ampliamento di attività estrattive esistenti, o la richiesta per l'installazione di nuove.

Nelle relative controdeduzioni si è consentito, da un lato il permanere delle attività esistenti, dall'altro si sono rigettate le richieste o proposte di ampliamento e, a maggior ragione, di insediamento di nuove attività, poiché paesaggisticamente incompatibili.

Per quanto concerne le richieste di installazione di distributori di carburante, anche in questi casi, le relative controdeduzioni hanno subordinato l'effettiva realizzazione degli stessi ad autorizzazione paesaggistica.

Le attività estrattive come pure i distributori di carburante, interessando porzioni di territorio estremamente puntuali, e quindi “ fuori scala” rispetto alla cartografia del vincolo, non sono stati localizzati, rinviando, per ciascuno, agli esiti delle rispettive controdeduzioni.

#### **4 Controdeduzioni: profili giuridici**

Come s’è già detto, al fine di assolvere nella maniera più esauriente l’obbligo di motivazione, è stata data risposta puntuale, mediante specifiche controdeduzioni, a ciascuna e a tutte le numerose osservazioni ricevute, tutte incentrate in primo luogo su pretesi profili di illegittimità della proposta di dichiarazione di interesse paesaggistico.

A tali controdeduzioni puntuali – che formeranno parte integrante della motivazione del provvedimento di vincolo– si rinvia *per relationem*.

Al fine di consentire una valutazione d’insieme vengono di seguito riassunte le più significative e ricorrenti “censure” mosse nei confronti della proposta e le correlate controdeduzioni giuridiche.

Il primo, essenziale, tratto comune a molte osservazioni è la mancata conoscenza (o voluta pretermissione) del fatto che nell’ordinamento costituzionale ed amministrativo italiano l’interesse pubblico alla tutela del paesaggio è sovraordinato, e comunque autonomo, rispetto a quello ad un ordinato sviluppo urbanistico. Ciò in forza dell’art. 9 della Costituzione, di una fermissima giurisprudenza costituzionale e del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale non conoscenza è alla base delle numerose censure di illegittimità rivolte alla proposta di vincolo perchè le sue prescrizioni si pongono in contrasto con le destinazioni prefigurate nel PRG di Roma approvato nel 2008.

A prescindere dal fatto che – come si è detto – l’Amministrazione ha tenuto conto della necessità di riqualificare gli insediamenti esistenti, pur di origine

abusiva, molti osservanti si rifiutano di intendere che la presenza di destinazioni di piano regolatore a trasformazioni urbanistiche non può, di per sé, precludere l'esercizio delle funzioni di tutela del paesaggio.

Soprattutto non può – la tutela – esser condizionata dagli “scambi urbanistici” (cd. compensazioni) intercorsi tra il Comune e privati in ordine alla destinazione edificatoria di aree.

Ciò anche alla luce del fatto che la SBAP per il Comune di Roma, dopo aver formulato in data 10 ottobre 2003 talune osservazioni generali al PRG in itinere, non è stata mai consultata o coinvolta nel procedimento di formazione del piano.

E' qui da ricordare che, a norma del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la disciplina dei beni paesaggistici contenuta nei provvedimenti di vincolo condiziona l'attività amministrativa comunale in materia urbanistica ed edilizia in quanto – com'è noto – nelle aree assoggettate a vincolo il rilascio dei titoli comunali abitativi alla realizzazione di trasformazioni urbanistiche ed edilizie è subordinato al presupposto della previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, la quale viene rilasciata previa verifica della conformità dell'intervento progettato alla disciplina di uso dei beni contenuta nel vincolo paesaggistico stesso o, comunque, della compatibilità paesaggistica dell'intervento stesso. Di conseguenza la disciplina di tutela paesaggistica, contenuta nel vincolo, prevale, in fatto, sulla disciplina del PRG eventualmente difforme, in quanto preclude, nelle aree vincolate, la realizzazione di trasformazioni urbanistiche ed edilizie, pur conformi alle previsioni del PRG, ove esse siano in contrasto con la disciplina contenuta (a norma dell'art. 140, comma 2, del Codice) nella dichiarazione di pubblico interesse, o con la tutela del bene vincolato.

Un secondo filone di censure riguarda la pretesa residualità del potere ministeriale di imporre il vincolo, che – secondo molti autori di osservazioni

– potrebbe esser esercitato soltanto “in seconda battuta”, in caso di inerzia regionale.

Da ciò – in alcune censure – la pretesa violazione del riparto di funzioni tra Stato e Regioni in materia di amministrazione del paesaggio.

Sono censure prive di qualsiasi fondamento giuridico perché gli artt. 138, 140 e 141 del Codice configurano la potestà ministeriale di imporre il vincolo come primaria e del tutto autonoma (dunque parallela) rispetto a quella regionale e non come eventuale e residuale.

Contrariamente a quanto erroneamente affermato in molte osservazioni, nella materia “tutela del paesaggio”, il Codice attribuisce la potestà amministrativa primaria agli organi del Ministero, tanto da attribuire al Ministero stesso (art. 5, comma 7) potestà d’indirizzo e di vigilanza e finanche sostitutive; di conseguenza legittimamente il Ministero può e deve attivarsi e determinarsi autonomamente ogni volta che lo ritenga necessario per tutelare i beni paesaggistici (e l’atto tipico ordinato alla tutela è proprio la dichiarazione di interesse paesaggistico); inoltre, la riformulazione dell’articolo 141 del Codice, intervenuta con il decreto legislativo n. 63 del 2008, ha definitivamente chiarito che il potere statale di “integrazione degli elenchi” (ossia di procedere autonomamente a vincolare nuove porzioni di territorio) è del tutto indipendente dalla iniziativa, o viceversa, dall’inerzia regionale.

Non vi è stata, quindi, alcuna “invasione” della sfera di competenza regionale, né per quanto attiene alla funzione di imposizione dei vincoli, né per quanto attiene alla funzione di pianificazione paesaggistica (che la Regione Lazio sta esercitando con il PTPR adottato e tuttora in itinere).

Si deve infatti ricordare:

I°) che la dichiarazione di pubblico interesse è provvedimento del tutto autonomo anche rispetto agli strumenti di pianificazione ad incidenza territoriale paesaggistica;

II°) che – anzi – a norma dell’art. 140, comma 2, del Codice – il vincolo è provvedimento sopraordinato e presupposto rispetto ai piani paesaggistici futuri o in itinere – quale è il PTPR adottato, ma non ancora approvato, dalla Regione Lazio – perché i piani debbono recepire integralmente le prescrizioni di uso dei beni paesaggistici contenute nei provvedimenti di vincolo preesistenti;

III°) che, dunque, è priva di fondamento normativo la prospettazione – da parte della Regione Lazio – di illegittimità della proposta di dichiarazione di pubblico interesse formulata dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per il Comune di Roma, in parte qua (e perché) essa non coincide con le previsioni del PTPR adottato;

IV°) che – peraltro – in ossequio al principio di economicità dell’azione amministrativa questa Amministrazione, nel formulare la proposta di vincolo, ha utilizzato i medesimi criteri metodologici e gran parte dei contenuti dello schema di PTPR adottato, nella parte in cui, tra i due atti, vi è coincidenza quanto al territorio considerato;

V°) che, comunque, anche nel fare propri i criteri e le prescrizioni del PTPR la proposta de qua ben poteva modificarli, e li ha limitatamente modificati, in alcune parti – ad esempio per quanto attiene ai casali storici – al solo fine di renderli maggiormente funzionali alla tutela dei valori paesaggistici;

VI°) che, di conseguenza, è priva di fondamento giuridico l’affermazione – contenuta nel parere della Regione Lazio – circa la pretesa illegittima “invasione dell’area riservata al piano paesaggistico” e la lesione della “potestà pianificatoria della Regione”, tanto più in ragione del richiamato rapporto di presupposizione, nel Codice, tra il “vincolo” paesaggistico ed il piano paesaggistico regionale in itinere;

VII°) che sono parimenti prive di fondamento giuridico le affermazioni della Regione giusta le quali le prescrizioni d’uso contenute nel vincolo non

potrebbero “esaurire la disciplina d’uso dei beni paesaggistici”, perchè “si deve lasciare al piano un certo margine di scelte”, perché la disciplina contenuta nel provvedimento di vincolo dovrebbe esser “circostritta alla sola conservazione dei valori espressi dal territorio considerato e non anche alla disciplina della pluralità di attività che vi si svolgono” e perché la valorizzazione dei beni paesaggistici è riservata alla disciplina del PTPR.

Ciò in quanto:

a) le prescrizioni d’uso dei beni paesaggistici compresi nell’ambito spaziale oggetto della proposta e, successivamente, del “vincolo” devono, ex art. 140 del Codice, specificare e disciplinare tutte le trasformazioni ed utilizzazioni ritenute ammissibili, o non ammissibili, dei beni stessi ai fini della tutela del paesaggio;

b) la funzione del piano paesaggistico – ex art. 143 del Codice – è innanzitutto quella di recepire integralmente e, poi, di inserire in un disegno coerente di tutela, esteso all’intero territorio regionale, le prescrizioni di tutela dettate dai vincoli relativamente ai beni paesaggistici localizzati in ogni specifico compendio di aree dichiarate di interesse pubblico paesaggistico;

la conservazione è solo un profilo, pur essenziale, della tutela, in quanto il vincolo deve contenere anche – com’è fatto nella proposta de qua – prescrizioni in ordine alle trasformazioni ammissibili dei beni vincolati;

i profili della valorizzazione sono estranei al contenuto della proposta, dunque la pretesa lesione della competenza (del piano) regionale è del tutto insussistente.

Sono poi inammissibili – in quanto attengono al merito delle valutazioni discrezionali, riservate all’Amministrazione – le censure variamente incentrate sul fatto che il vasto ambito di paesaggio oggetto della proposta non avrebbe più – date le trasformazioni avvenute – una valenza paesaggistica tale da giustificare l’imposizione del vincolo.

Tali prospettazioni, oltre ad essere inammissibili, sono anche erronee, per più ordini di motivi.

Innanzitutto sono prive di fondamento storico culturale, in quanto ignorano la notoria rilevanza identitaria del paesaggio dell'Agro Romano, così come ampiamente descritto al punto 1.2 e 2.1.1. di questa Relazione.

In secondo luogo è priva di fondamento culturale e giuridico la tesi giusta la quale, ai fini della valenza del paesaggio, verrebbe in rilievo unicamente l'attuale situazione, che – secondo taluni – sarebbe caratterizzata dall'esser venuto meno ormai il valore estetico e tradizionale del paesaggio in questione.

Ciò in quanto, ad onta delle molteplici trasformazioni urbanistiche ed edilizie, avvenute in modo puntiforme e diffuso, l'area oggetto della proposta conserva nel suo insieme un elevato, riconoscibile (id est: caratteristico) valore di paesaggio identitario, ai sensi dell'art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale – ai sensi del comma 4 – afferma che la tutela “è volta a riconoscere, salvaguardare e ove occorra recuperare i valori culturali che esso esprime”;

Sono parimenti prive di qualsiasi pregio giuridico le osservazioni volte a censurare, sotto vari profili, la struttura della proposta di dichiarazione di interesse paesaggistico.

E', innanzitutto, smentita per tabulas la censura di carenza d'istruttoria e di motivazione della proposta (censura che si salda con quella concernente la pretesa assenza di “qualità paesaggistica” dell'ambito spaziale considerato).

A dimostrare l'accuratezza dell'istruttoria sta:

- sotto il profilo dell'analisi culturale e scientifica, la corposa Relazione illustrativa della proposta e questa stessa Relazione di sintesi dell'istruttoria;
- sotto il profilo della prescritta (dal Codice) determinazione della disciplina di uso dei beni vincolandi, l'articolata e complessa normativa di uso che è



allegata alla proposta e che è stata articolata e graduata in relazione alle specifiche, differenziate situazioni fisiche e morfologiche ricomprese nell'ambito del futuro vincolo.

E' parimenti priva di pregio la censura incentrata sulla pretesa "inapplicabilità" dell'istituto del vincolo ad ambiti spaziali vasti, come quello oggetto della proposta, in quanto non sarebbe in tal modo possibile la individuazione puntuale delle bellezze naturali. E', infatti, il Codice stesso a consentire di vincolare quali bellezze d'insieme (espressive nel loro complesso di peculiari valenze, al contempo culturali ed estetiche) ampie porzioni di paesaggio. Proprio a tale scopo il Codice dispone che il vincolo (come è prefigurato nella proposta) contenga una disciplina graduata ed articolata degli usi di ciascuna parte dei beni vincolati.

E, proprio in relazione all'ampiezza dell'area vincolanda, la proposta di vincolo de qua reca una disciplina organica e graduata di tutela paesaggistica di un intero quadrante dell'Agro Romano, volta precipuamente a salvaguardare i beni costitutivi del caratteristico paesaggio identitario dell'Agro stesso, tuttora non assoggettati ad irreversibili trasformazioni urbanistiche.

Alla luce di quanto precede si rivela priva di significato giuridico la qualificazione negativa – da parte della Regione – della proposta di vincolo de quo "come un vero e proprio piano stralcio", che precostituirebbe un "arretramento" rispetto all'obiettivo di una tutela omogenea sul territorio regionale.

E' invece da sottolineare che proprio tenendo conto degli effetti prodromici prodotti dall'adozione del PTPR sul regime di una parte delle aree comprese nella proposta di vincolo, nella proposta stessa si è avuto cura di riprendere sia i criteri metodologici, sia – in larghissima misura – le previsioni di merito

circa gli usi dei beni paesaggistici oggetto di disciplina anche nello schema di PTPR.

Anche sul piano sostanziale – quindi – appare infondata l’affermazione – contenuta nel parere della Regione – secondo cui la proposta avrebbe leso le competenze regionali.

Fondate su una carente conoscenza del Codice sono anche le osservazioni incentrate fondate sulla pretesa violazione dell’obbligo del Ministero di ottenere sulla proposta di vincolo il previo assenso o intesa della Regione, e perfino del Comune di Roma.

Ciò in quanto il Ministero non aveva alcun obbligo di ottenere, sulla proposta, il previo consentimento della Regione (né, tanto meno, del Comune, che non è “autorità paesaggistica”), in quanto l’art. 140 del Codice prevede che la Regione esprima il suo parere, non vincolante, solo dopo che la proposta stessa è stata formulata.

E’ – ancora conseguentemente – carente di base giuridica la censura, contenuta nell’osservazione del Comune di Roma, in ordine alla pretesa “inversione procedimentale”, che sarebbe stata operata da questa Amministrazione per non aver consultato il Comune di Roma anteriormente alla formulazione della proposta, in quanto – si ripete – tale consultazione preventiva non è prevista dal Codice.

Le ora richiamate censure relative ad un insussistente vizio in procedendo (per la mancata previa intesa con la Regione e con il Comune di Roma) sono prive di legittimazione anche sul terreno più generale e sostanziale della collaborazione interistituzionale.

Ciò in quanto il Comune di Roma, prima, e la Regione, poi, hanno escluso il Ministero – rappresentato dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici del Comune di Roma – da qualsiasi coinvolgimento e

collaborazione nella elaborazione – rispettivamente – del nuovo PRG e del PTPR, adottato ma non ancora approvato.

Si è già richiamato il fatto che il Comune ha ignorato le osservazioni generali della SBAP per il Comune di Roma – relative al PRG allora in itinere – presentate sin dal 2003.

E' da aggiungere che, ad onta dell'accordo di collaborazione, sottoscritto tra il Ministero e la Regione in data 9 febbraio 1999, in ordine alla futura elaborazione congiunta del PTPR, agli organi del Ministero per i Beni e le Attività Culturali è stata in fatto preclusa la collaborazione stessa in quanto è mancato qualsiasi coinvolgimento nella fase di elaborazione del piano paesaggistico adottato. Va sottolineata, a questo proposito, in negativo la significativa vicenda delle proposte di modifica dei PTP e del progetto di PTPR, presentate dal Comune di Roma (al fine di circoscrivere e di attenuare le prescrizioni di tutela del PTPR e delle controdeduzioni (sulle proposte del Comune) presentate dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per il Comune di Roma per Roma.

La Regione ha infatti accolto le proposte di modifica del Comune, mentre ha totalmente ignorato le controdeduzioni della citata Soprintendenza per il Comune di Roma, volte alla conservazione delle prescrizioni di tutela.

Tutto ciò in palese violazione dell'art. 135, comma 1, del Codice giusta il quale “L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regione” per quanto riguarda i beni paesaggistici.

E' doveroso sottolineare che ove la Regione non ponesse immediato rimedio a tale violazione il PTPR in itinere sarebbe viziato per violazione di legge per tutte le vaste parti del territorio regionale in cui le aree disciplinate nel piano sono assoggettate a vincolo paesaggistico.

Sono – infine – prive di pregio logico e culturale, ancor prima che giuridico, le osservazioni incentrate sul fatto che in prossimità delle aree dei singoli proprietari autori delle osservazioni sono sorti dei nuclei edilizi abusivi.

E' palese, infatti, l'assoluta irrilevanza, ai fini della proposta di vincolo, del fatto che all'esterno delle proprietà degli osservanti, siano stati realizzati taluni nuclei abusivi, non essendo questa valida giustificazione per "abbandonare" la residua parte di paesaggio identitario (art. 135 del Codice) dell'Agro Romano. Ciò tanto più in quanto tali aree fin dal P.R.G. del 1965 sono qualificate quale Agro Romano.

Come già detto al punto 3.2., si ribadisce che questa Amministrazione non si è sottratta alla doverosa considerazione della necessità di riqualificare, dal punto di vista urbanistico e paesaggistico, i numerosi nuclei abusivi già esistenti. A tale fine ha adottato alcune volte la formula di rigettare le osservazioni con riserva di riesaminare la situazione in sede di esame congiunto con il Comune di Roma (copianificazione) dei piani o progetti di sistemazione dei nuclei esistenti.

Viceversa sono state tutte rigettate le pretestuose osservazioni che richiedevano l'esclusione dall'area vincolata in relazione al cd. housing sociale.

E' infatti del tutto irrilevante, ai fini del procedimento ordinato all'imposizione del vincolo, che la Giunta Comunale di Roma, con deliberazione n. 315/2008, abbia approvato una delibera avente ad oggetto l'invito pubblico ad individuare aree destinate all'housing sociale e che a tale procedura abbiano partecipato i proprietari di alcune aree vincolande. Ciò non solo perché si tratta di un atto iniziale di un'azione amministrativa da concretarsi, ma soprattutto perché, anche un'eventuale, futura inclusione della proprietà in questione nel novero di aree da destinare all'housing sociale

non potrebbe dispiegare retroattivamente alcun effetto sulla qualificazione di essa come bene paesaggistico.

Contrariamente a quanto ha sostenuto qualche osservante non è quindi configurabile un conflitto tra un'ipotesi eventuale e futura di localizzazione di housing sociale – che per gli osservanti formerebbe oggetto di attività imprenditoriale (con la quale nulla ha a che vedere il diritto all'abitazione invocato in qualche osservazione) – e la necessità attuale di tutelare il paesaggio.

Da ultimo, in presenza di osservazioni prospettanti l'esistenza di imprese agricole su aree ricomprese nella proposta, si è rilevato che la proposta stessa non preclude in linea di principio l'avvio di attività agrituristiche né la realizzazione di manufatti strettamente strumentali all'esercizio dell'impresa agricola e di allevamento, nel rispetto delle specifiche normative di settore e previa autorizzazione paesaggistica.

In un numero limitato di casi le osservazioni sono state “accolte con prescrizioni”, sia in relazione a precedenti parziali valutazioni positive da parte di organi di questa amministrazione, sia in relazione al dato oggettivo dell'inserimento delle aree nelle zone qualificate come “insediamenti in evoluzione”, o “da riqualificare” – qualificazioni cui sono sottese situazioni sostanziali di compromissione del paesaggio. In questi casi le osservazioni sono state accolte con riserva (sub conditione) della previa presentazione di un piano o progetto di riqualificazione paesaggistica.

I Funzionari Responsabili

Arch. Sergio Anzivino

Maria Luisa Mutschlechner

IL SOPRINTENDENTE

Arch. Federica GALLONI

## RIFERIMENTI ESSENZIALI

REGIONE LAZIO – RELAZIONE AL P.T.P. 15/5 DECIMA-TRIGORIA (A. Durante, F. D'Asaro, V. della Sala, R. Violo, S. Grassi – coord. reg.L. Vagnoni)

REGIONE LAZIO – RELAZIONE AL P.T.P. 15/3 CECCHIGNOLA-VALLERANO (A. Durante, F. D'Asaro, S. Garano, R. Violo, G.L. Nini, S. Grassi – coord. reg. L. Vagnoni)

SOPRINTENDENZA SPECIALE BENI ARCHEOLOGICI ROMA – Relazione di aggiornamento sul patrimonio archeologico presente nell'area interessata dalla presente proposta di dichiarazione di interesse pubblico (funz. Resp. Dr. Roberto Cereghino)

SOPRINTENDENZA BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGISTICI ROMA – Schede A/I – Campagna di catalogazione beni architettonici della Campagna Romana – Municipio XII (funz. Responsabile arch. R. Banchini)

COMUNE DI ROMA- RIPARTIZIONE X AA.BB.AA., *Carta storica, archeologica, monumentale e paesistica del Suburbio e dell'Agro Romano* (1960-88)

G.M. DE ROSSI, *Tori e Castelli medievali della Campagna Romana*, Roma 1969

I. BELLI BARSALI, M.G. BRANCHETTI, *Ville di Roma*, Milano 1970; *Ville della Campagna Romana*, Milano 1975

S. CAROCCI, M. VENDITTELLI, *L'origine della Campagna romana. Casali, castelli e villaggi nel XII e XIII secolo*, Società Romana di Storia Patria, Roma 2004

D. ESPOSITO, *Architettura e costruzione dei Casali della Campagna Romana fra XII e XIV secolo*, Società Romana di Storia Patria, Roma 2005

## INDICE

Premessa	1-3
• <b><u>1. MOTIVAZIONI TECNICO SCIENTIFICHE DELLA PROPOSTA</u></b>	<b>3-4</b>
• <b>1.1 Caratteri geomorfologici e vegetazionali</b>	<b>4-6</b>
• <b>1.2. L'insediamento storico</b>	<b>6-9</b>
• <b>1.3. I principali "sistemi paesaggistici"</b>	<b>9</b>
• 1.3.1. <u>Bacino dei Fossi della Castelluccia e del Rio Petroso</u>	<b>9-10</b>
• 1.3.2. <u>Ambito orientale del bacino del Fosso di Tor Pagnotta</u>	<b>10-11</b>
• 1.3.3. <u>Ambito dei Fossi della Falcognana, dei Radicelli e della Solforata</u>	<b>11</b>
• 1.3.4. <u>Ambito pedemontano di S.Fumia e S.Maria Fornarola</u>	<b>11-12</b>
• <b><u>2. IL PARERE DELLA REGIONE E LE OSSERVAZIONI DI ENTI E PRIVATI</u></b>	
• <b>2.1. Considerazioni generali</b>	<b>12-15</b>
• 2.1.1. <u>Le motivazioni storiche</u>	<b>15-16</b>
• 2.1.2. <u>Rapporti tra il PTPR adottato e le norme del vincolo</u>	<b>16-18</b>
• 2.1.3. <u>Le dimensioni dell'area e la delimitazione dei confini</u>	<b>18-20</b>
• 2.1.4. <u>Caratteri morfologici del sito</u>	<b>20-21</b>
• <b><u>3. CONTRODEDUZIONI: il profilo tecnico</u></b>	<b>21-22</b>
• <b>3.1. Obiettivi di tutela</b>	<b>22-23</b>
• <b>3.2. Toponimi, zone di recupero urbanistico e piani attuativi</b>	<b>23-25</b>
• <b>3.3. Attività estrattive e distributori di carburanti</b>	<b>25-26</b>
• <b><u>4. CONTRODEDUZIONI: il profilo giuridico</u></b>	<b>26-36</b>
• <b><u>Riferimenti essenziali</u></b>	<b>37</b>
• <b><u>Indice</u></b>	<b>38</b>