

## Dossier “Compensazioni” (Seconda Parte)

### IL GRANDISSIMO CUNEO GRIGIO CEMENTO.

### IL MIRAGGIO DEL “CONSUMO DI SUOLO ZERO” NEL QUADRANTE SUD-OVEST DI ROMA

di Rodolfo Tisi

Publicato il 24 gennaio 2014 su [www.lacapitaledeiconflitti.net](http://www.lacapitaledeiconflitti.net)

*La seconda parte del Dossier “Compensazioni” propone un quadro d’insieme degli interventi che derivano dall’applicazione della “compensazione” nel quadrante SUD-OVEST di Roma e la loro ricaduta sul paesaggio. Il paesaggio costituito dall’Agro romano non è un concetto artistico astratto bensì una parte essenziale dell’identità culturale di un popolo che insediato su un terreno ha deciso di impiantarci la propria attività economica e culturale, definendone le interrelazioni con l’ambiente naturale. La componente paesaggistica di un territorio è così importante per la società insediata che la sua tutela è posta tra i principi fondamentali della costituzione italiana, che tra l’altro può vantare di essere stata la capostipite a livello mondiale di tale principio. Le battaglie condotte da uomini come Luigi Petroselli e Antonio Cederna ci hanno consegnato indenne dalle scellerate devastazioni speculative del dopoguerra, avvenute a causa di politici ed imprenditori avidi di facili guadagni, l’area archeologica dell’Appia Antica e della campagna circostante, oggi finalmente divenuta Parco Regionale. Ma una insidia più che concreta oggi si sta materializzando nel quadrante sud-ovest di Roma, nei territori dei Municipi VIII e IX: lungo il confine occidentale del parco dell’Appia Antica un enorme area di Agro romano è pronta per essere irrimediabilmente cementificata e asfaltata. Milioni di metri cubi di edifici, strade, centri commerciali, parcheggi sono pronti al cancelletto di partenza per distruggere un altro pezzo di campagna romana. E’ questione politica dei nostri giorni il tema del “consumo di suolo zero”, ma appare sempre più evidente che la stratificazione normativa ed i poteri in gioco non consentiranno tanto facilmente la realizzazione di tale obiettivo. La grande forza giuridica dell’applicazione del principio della compensazione edilizia e degli accordi di programma nei confronti della poca incisività delle Assemblee partecipative sono solo una parte del problema. La separazione delle competenze sulla tutela dei beni culturali e paesaggistici, affidate dalla Costituzione allo Stato (sia pure “in concorrenza” con le Regioni), da quelle relative alla pianificazione urbanistica, attribuite agli enti locali, è il nocciolo del problema, che solo una globale seria e profonda riforma urbanistica potrà risolvere gettando le basi per una pianificazione territoriale e paesistica che ponga il diritto pubblico ed il “bene comune” al di sopra del diritto privato di proprietà.*

#### **1. L’Agro romano, le aziende agricole e la pastorizia: componenti essenziale del paesaggio di Roma**

Quando si pensa a Roma, nell’immaginario collettivo, viene subito in mente il Colosseo, poi Piazza Venezia, Piazza del Popolo, via del Corso, Fontana di Trevi e poi l’alberato Lungotevere, per non parlare dei palazzi della politica, ripresi da mille an-

golazioni nei notiziari di tutto il mondo e tanti altri squarci di un bellissimo centro storico amato dai romani ma anche da chiunque, italiano e non, abbia avuto l'occasione di visitarlo. Chiaramente nei ricordi non possono mancare gli innumerevoli ristoranti tipici che offrono ogni prelibatezza della cucina romana. Ma Roma è anche il ritmo di una vita moderna e frenetica, che però fino ad oggi non è riuscita ad alterare più di tanto il battito dell'orologio della Capitale, che incardina gli ingranaggi sgangherati e arrugginiti dal tempo, nei sonetti del Belli o in una battuta di Alberto Sordi. E' un ritmo di vita che ogni abitante di Roma sa ritrovare magari nella battuta di un barista mentre gli serve il caffè o attraverso uno sguardo fugace lanciato oltre il finestrino dell'autobus su un prato di una villa romana, e che lo aiuta a ritrovare un piccolo conforto dalla frenesia giornaliera. Tutto questo però non basta a definire l'unicità di Roma, se non inseriamo, oltre al centro storico e ai quartieri della periferia, anche il paesaggio costituito dalla campagna, "l'Agro romano", con le sue immancabili attività di aziende agricole e soprattutto pastorali, che con le greggi di pecore descrivono perfettamente il legame armonico ed ecosistemico che da secoli esiste tra la campagna romana e l'attività antropica. Una volta tra gli abitanti della capitale era usanza dire "andiamo a fare una gita fuori porta"; con questo ci si riferiva a uno spensierato picnic domenicale su un prato dell'Agro romano, magari con l'immancabile osteria nelle vicinanze pronta a dare ospitalità per la consumazione del pasto rigorosamente preparato a casa ma accompagnato con il vino fornito dall'Oste.

Oggi tutto questo è cambiato, chi può mantiene ancora vive le tradizioni domenicali romane, ma certamente in molti assaporano la bellezza della campagna romana tutte le volte che possono, magari solo attraverso un colpo d'occhio distratto oltre il parabrezza della macchina mentre percorrono frettolosamente un tratto in aperta campagna del GRA o di una strada consolare. Insomma che si sia amanti delle tradizioni o un "Nuvolari" dei tempi moderni, è possibile affermare che la campagna romana concorre in modo fondamentale e preponderante a costituire l'immagine di Roma a tutto tondo, ovvero da un punto di vista sociale, storico, culturale ed economico. In altri termini non si sbaglia a definire l'Agro romano una componente essenziale dell'identità culturale romana.

Detto questo, più che lungimiranti e pertinenti appaiono la definizione di "Paesaggio" che il legislatore ha voluto dare nel "Codice dei beni culturali e del paesaggio"<sup>1</sup> e gli obiettivi di tutela che lo stesso si propone, entrambi così definiti all'art. 131:

1 - Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

2 - Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali".

Lo stesso Codice definisce "Patrimonio Culturale" della Nazione i beni culturali e i beni paesaggistici, in attuazione dell'art. 9 della Costituzione della Repubblica Italiana, che tutela e valorizza il patrimonio culturale e paesaggistico:

---

<sup>1</sup> D.Lgs. n° 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n° 137". Pubblicato nella G.U. n° 45 del 24 febbraio 2004, Supplemento Ordinario.

<i>Costituzione della Repubblica Italiana - Articolo 9</i>
<i>La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.</i>

Nell'impostazione voluta dai padri costituenti, seppure priva dell'aspetto unitario della questione urbanistica, in quanto affidata diversamente alle Regioni (art. 117), sancisce chiaramente il fondamentale principio di unicità e valore assoluto del Paesaggio, tanto da inserirlo nei principi fondamentali della stessa Costituzione. Tra l'altro tale scelta pone l'Italia come primo paese al mondo che ha posto la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico tra i principi costituzionali fondamentali.

## 2. Il grandissimo cuneo verde e archeologico dell'Appia Antica

Guardare Roma da satellite è oggi una operazione semplice ed alla portata di tutti attraverso l'uso di Google Maps. Se ci concentriamo nel quadrante Sud lasciando un livello di zoom che consenta di vedere dal centro della città fino al GRA, è possibile identificare un'area verde a forma triangolare che a partire dal Colosseo, vertice del triangolo, si estende verso Sud tra la via Ardeatina e la via Appia Nuova (Figura 1).

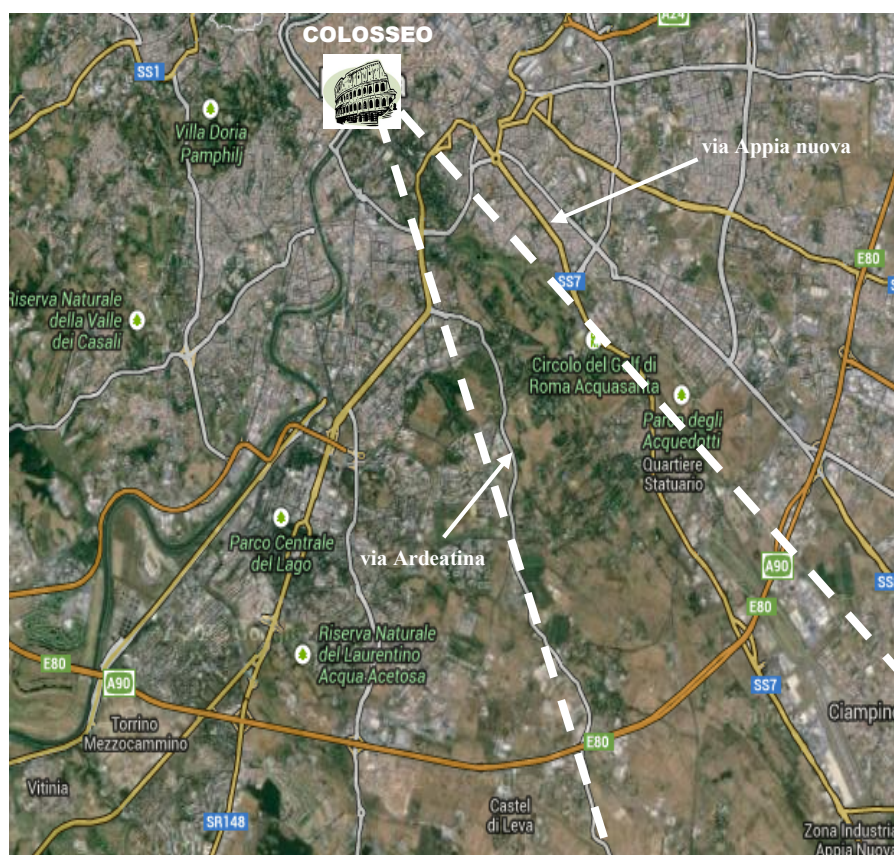


Figura 1 - Il “grandissimo cuneo verde e archeologico” è evidenziato schematicamente dalle due linee tratteggiate sulla vista da satellite tratta da Google Maps.

Se a questo punto proviamo ad aumentare lo zoom vedremo comparire una “bisettrice immaginaria” del triangolo: è la via Appia Antica. Tale area, sin dai primi anni del

novecento, fu considerata come costituente un unico paesaggio che, con continuità a partire dal centro, si prolunga lungo la campagna fino ai Castelli Romani; un'area verde ancora oggi visibile, che Italo Insolera chiama il "grandissimo cuneo verde e archeologico"<sup>2</sup>.

Dall'epoca della sua costruzione e nei secoli a venire fino all'epoca moderna, l'Appia Antica ha avuto un ruolo importante, nel bene e nel male: da strada di comunicazione a lungo raggio, prolungata durante l'Impero Romano fino al porto di Brindisi, passò a diventare "cava" di materiali marmorei che venivano saccheggiate dalle antiche costruzioni di epoca imperiale per l'abbellimento di ville cinquecentesche. L'Appia Antica divenne poi un esempio di museo all'aperto, voluto nei primi anni dell'ottocento dal famoso scultore Antonio Canova che, durante lo svolgimento dell'incarico di "Ispettore Generale delle Antichità e delle Arti dello Stato della Chiesa" (1802), decise di non trasferire all'interno di musei quanto rimaneva delle depredazioni passate ma di lasciare tali ruderi dov'erano lungo la strada consolare che, di fatto, assumeva grande rilievo come elemento paesaggistico e storico-culturale d'insieme. Nell'Italia della ripresa economica, segnata purtroppo da molteplici episodi di devastazione del patrimonio artistico, storico e culturale, la zona dell'Appia Antica fu, come molte altre zone dell'Agro romano, al centro di attenzioni per progetti di speculazione fondiaria. Fortunatamente l'impegno di uomini come Antonio Cederna (che per tutta la sua vita si batté per la costituzione di un parco in tale area e nel 1993 fu Presidente dell'Azienda Consortile per il Parco dell'Appia Antica), Luigi Petroselli (sindaco di Roma negli anni 1979-81 e forte sostenitore del progetto di un grande parco archeologico esteso dai fori imperiali a tutta l'Appia antica fino ai Castelli) e Adriano La Regina (Professore di archeologia e soprintendente archeologico di Roma negli anni 1976-2004) riuscì a preservare questa parte dell'Agro romano dalle devastazioni della cementificazione ed a consegnarcela in tutto il suo splendore. Il Piano Regolatore di Roma del 1965 prevedeva infatti la destinazione a Parco pubblico di circa 2500 ettari del comprensorio dell'Appia Antica. Ma il "Parco regionale suburbano dell'Appia Antica" fu istituito solo nel 1968; e solo nel 1997 fu istituito l'Ente regionale di diritto pubblico "Parco regionale dell'Appia Antica" per la gestione del Parco, oltre che ampliato il perimetro del parco stesso<sup>3</sup>.

Così Italo Insolera commenta la lunga e ancora aperta vicenda dell'estensione del Parco fino al centro di Roma<sup>4</sup>:

Solo negli anni '20 e '30 del XX secolo si iniziò a considerare unitariamente il grandissimo cuneo verde e archeologico che costituiva un unico paesaggio dal centro di Roma alla campagna, fino ai Castelli Romani.

Le sue caratteristiche di straordinario pregio avevano attratto dagli anni '50 lussuose ville e altre costruzioni di privilegio. Ciò fu all'origine di un sempre più intenso traffico automobilistico. A questi flussi legati al diffuso uso residenziale dell'Appia si aggiunse dagli anni '80 dello scorso secolo il traffico automobilistico di attraversamento da una

---

<sup>2</sup> Italo Insolera, *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Einaudi 2013 (I ed. 1962; nuova edizione ampliata con la collaborazione di Paolo Berdini), Cap. XXX "La via Appia Antica: dalla 'Commissione Reale' al futuro di Roma"

<sup>3</sup> LR n. 66 del 10 novembre 1988, *Istituzione del Parco regionale dell'Appia Antica* e LR n. 29 del 06 ottobre 1997, *Norme in materia di aree naturali protette regionali*.

<sup>4</sup> Italo Insolera, *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, cit. (vedi nota 2).

parte all'altra del cuneo verde, con la trasformazione della zona da più di due secoli dedicata alla grande storia di Roma in un intricato incrociarsi di arterie stradali perennemente intasate di automobili che impedisce qualsiasi uso pedonale e culturale.

E inizia inevitabilmente, per la storia urbanistica di Roma, una serie interminabile di abusi edilizi. Nel comprensorio del parco sono stati censiti oltre mille abusi. Alcuni di essi sono veri e propri sfregi alla storia e alla bellezza e si sta tentando in ogni modo di demolirli. Una lotta impari condotta dalla Soprintendenza archeologica di Stato dell'Appia che cerca con tutte le energie e con molte delusioni di far rispettare la legge che permette di negare il condono agli abusi realizzati all'interno di aree vincolate. [...]

Vogliamo soltanto ribadire che, seppure molti problemi dell'Appia Antica rimangono senza risposta, è anche vero che la cultura della tutela dell'Appia è riuscita ad esempio a vincere il braccio di ferro contro ANAS e Comune di Roma, obbligando alla realizzazione del sottopasso del Grande raccordo anulare, che alla sua inaugurazione nel 1951 aveva tagliato in modo irreversibile la via. [...]

A più di cento anni di distanza dobbiamo saper riprendere il progetto del grande parco entro le mura redatto dalla "Commissione Reale" nel 1887; reintegrare le parti progressivamente tolte; uscire con quegli stessi criteri da Porta San Sebastiano; demolire abusi sconfiggendo la cultura dei condoni e riordinare tutta la zona compresa tra via Tuscolana a nord-est e la via Ardeatina a sud fino alle Frattocchie (Comune di Marino), facendo in tal modo assumere all'Appia Antica il ruolo di parco archeologico pubblico che allora fu proposto per le zone all'interno delle mura verso il centro storico e le prime espansioni di Roma capitale..."

E infine si legge:

La via Appia Antica potrà diventare la "colonna vertebrale" di una nuova struttura in grado di costruire, al di là degli errori e delle speculazioni di "Roma moderna", per i cittadini di questa città e di questa regione, per i turisti, per gli amanti dell'arte e della natura e per gli studiosi di tutto il mondo la vera "Roma futura".

### 3 Il grandissimo cuneo grigio cemento nel quadrante SUD-OVEST

Adesso che il quadro culturale e paesaggistico nell'area sud-ovest di Roma intorno all'Appia Antica è stato, seppure per sommi capi, definito, vorrei spostare l'attenzione del lettore un po' più a ovest del Parco dell'Appia Antica e precisamente nell'area limitrofa compresa tra la via Laurentina e la via Ardeatina. Percorrendo la via Ardeatina verso il GRA, e superato l'incrocio con via di Vigna Murata, è già possibile ammirare una splendida vista su un'area agricola (Figura 2), che segna l'inizio del paesaggio dell'"Agro Romano" delineato nel capitolo precedente.



Figura 2 - Paesaggio visibile all'altezza dell'incrocio tra via Ardeatina e via della Cecchignola. Immagine tratta da Google Maps.

Per i più tecnologici, con l'uso di Google Maps l'itinerario è facilmente percorribile. Se si decide, poi, di mantenersi in posizione centrale tra le due strade (Laurentina e Ardeatina) e si prende, pochi metri oltre l'incrocio con via di Vigna Murata, la via della Cecchignola, la sensazione che si ha percorrendola, fatta eccezione per l'aspetto archeologico, è la stessa che si ha percorrendo l'Appia Antica: si è immersi in un paesaggio meraviglioso fatto di campagna romana, piccole costruzioni e fossi, tra cui il Fosso della Cecchignola, con il Castello omonimo splendidamente conservato e recentemente restaurato (Figura 3).



Figura 3 - Vista del Fosso della Cecchignola da via della Cecchignola. Sullo sfondo il Castello della Cecchignola. Immagine tratta da Google Maps.

Certo non è proprio tutto rose e fiori, qua e là nel paesaggio agrario si scorgono le sagome di nuovi quartieri (come ad esempio quello nato tra via A. Millevoi e via Ardeatina o il quartiere della Cecchignola Sud), dalle volumetrie consistenti e dalle architetture alquanto distanti dal tratto caratteristico delle borgate locali, che però ancora, allo sguardo, risultano poco “deturpanti”. Ma se si presta un po' di attenzione ai margini della strada, già cominciano a fare la loro comparsa cartelloni pubblicitari che anticipano le vendite di appartamenti ancora non realizzati (Figura 4). Continuando il nostro viaggio lungo la via della Cecchignola e superato il GRA, la strada cambia nome in via Castel di Leva a segnare che si è arrivati all'altezza dell'omonimo centro abitato, caratterizzato da edifici e villette, tutto sommato dalle volumetrie contenute e non eccessivamente fastidiose alla vista. Da qui in poi il paesaggio riprende nello splendore caratteristico della campagna romana e lungo la strada è possibile trovare aziende agricole e zootecniche con vendita diretta di prodotti anche da agricoltura biologica.



Figura 4 - Vista dei cartelloni del cantiere ATO I7 “Cecchignola Ovest”. Immagine tratta da Google Maps.

Ora immaginiamo di fermarci a metà della nostra strada, per esempio tra il castello della Cecchignola ed il centro di Castel di Leva, e pensiamo ad un tratto ad alta densità abitativa a noi noto, come ad esempio viale Marconi con i suoi palazzi da 10 piani immersi perennemente nel traffico: bene questo è quello che tra non molto tempo potremmo vedere in quest'area, perché qualcuno ha deciso di eliminare definitivamente questo nostro paesaggio agrario e trasformarlo in paesaggio urbano intensivo. Vediamo perché.

Il Piano Regolatore di Roma include questa zona nella "Città della trasformazione", e vi prevede una serie di aree denominate Ambiti di Trasformazione Ordinaria (ATO)<sup>5</sup>. Le ATO sono aree libere già considerate edificabili nel vecchio Piano regolatore del 1962 e che nel nuovo Piano hanno mantenuto la loro caratteristica di edificabilità, essendo destinate ad accogliere nuovi insediamenti prevalentemente residenziali o con funzioni integrate (vale a dire abitative e commerciali, turistico-ricettive, produttive). Come si vede nella Tabella 1, le ATO presenti nel contesto in esame (il tratto di Agro Romano compreso tra la via Laurentina e la via Ardeatina) sono dieci; a queste si aggiunge un ambito denominato "Programma integrato" (PRINT), uno degli strumenti di attuazione del Prg per il quale le Norme Tecniche di Attuazione prevedono incentivi (normalmente in termini di volumetrie realizzabili) al fine di ottenere la migliore integrazione degli interventi e la loro qualità urbana e ambientale oltre che il finanziamento privato di opere pubbliche:

Il Programma integrato ha la finalità di sollecitare, coordinare e integrare soggetti, finanziamenti, interventi pubblici e privati, diretti e indiretti. Il Programma integrato prevede, di norma, incentivi di tipo urbanistico, finanziario e fiscale, volti a favorire l'integrazione degli interventi, la qualità urbana e ambientale, e il finanziamento privato di opere pubbliche.

2. Il Programma integrato è di iniziativa pubblica, fatto salvo l'intervento sostitutivo dei proprietari (dall'art. 14 delle NTA).

Nella Tabella 1 sono riportate le indicazioni principali relative alle singole aree ATO. La prima colonna, oltre alla denominazione della componente nel Prg adottato (2003), indica la Superficie Utile Lorda (SUL), una grandezza urbanistica non corrispondente alla superficie dell'area ma indicativa della potenzialità edificatoria; complessivamente tutti gli ambiti hanno una SUL di circa 800.000 m<sup>2</sup>. Nella seconda e terza colonna sono riportate la sigla dell'area presente negli elaborati grafici del PRG e la sua denominazione. La penultima colonna è di particolare interesse, poiché riporta le variazioni di destinazione d'uso apportate dopo l'adozione del piano e fino al 2006.

---

<sup>5</sup> Piano Regolatore Generale - Norme Tecniche di Attuazione, art. 57 (approvate con DCC n. 18 del 12 febbraio 2008).

**Tabella 1 - Ambiti di Trasformazione Ordinaria (ATO) nel quadrante Sud-Ovest e variazioni apportate al Prg adottato nel 2003 nella fase di approvazione**

Componente nel PRG adottato del 2003	Rif.	Nome	Descrizione dell'area e delle variazioni apportate nel 2006 *	Mun.**
ATO (SUL 125.000 m <sup>2</sup> )	<b>I 60</b>	GROTTAPERFETTA	Grottaperfetta - Accordo di programma ( <b>compensazione E1 Tor Marancia</b> ). Cambio di destinazione da "Ambiti di trasformazione ordinaria" (ATO I60), "Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale" e "Strade" ad "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" con relativo azionamento dell'ambito. Delibera CC n. 53 del 28/03/03	VIII
ATO (SUL 88.562 m <sup>2</sup> )	<b>I 7</b>	CECCHIGNOLA OVEST	Cecchignola Ovest - Accordo di programma ( <b>compensazione E1 Tor Marancia</b> ). Cambio di destinazione da "Ambiti di trasformazione ordinaria" (ATO I7), "Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale" e "Strade" ad "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" con relativo azionamento dell'ambito. Delibera CC n. 315 del 13/12/05	IX
ATO (SUL 70.869 m <sup>2</sup> )	<b>I 8</b>	COLLE DELLE GENSOLE	Colle delle Gensole- Accordo di Programma ( <b>compensazione E1 Tor Marancia</b> ). Cambio di destinazione da "Ambiti di trasformazione ordinaria" (ATO I8) ad "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" con relativo azionamento dell'ambito. Delibera CC n. 53 del 28/03/03	IX
ATO (SUL 4.266 m <sup>2</sup> )	<b>R 3</b>	CECCHIGNOLA NORD	Cecchignola Nord - Recepimento della Del. C.C. n. 65 del 21/22 marzo 2006 e s.m.i. e conseguente cambio di destinazione a "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita"	IX
ATO (SUL 106.593 m <sup>2</sup> )	<b>R 66</b>	PRATO SMERALDO	Prato Smeraldo - Accordo di programma ( <b>compensazione E1 Tor Marancia</b> ). Cambio di destinazione da "Ambiti di trasformazione ordinaria" (ATO R66) e "Strade" ad "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" con relativo azionamento dell'ambito. Delibera CC n. 53 del 28/03/03	IX
ATO (SUL 26.963 m <sup>2</sup> )	<b>I 39</b>	CECCHIGNOLA	*** Riferimento: NTA art. 59, tab. 2.2; art. 60; art. 61, comma 4.	IX
ATO (SUL 5.981 m <sup>2</sup> )	<b>R 4</b>	CASALE GASPERINI	Casale Gasperini - Accordo di programma ( <b>compensazione G3 Casal Giudeo Sud</b> ). Cambio di destinazione da "Ambiti di trasformazione ordinaria" (ATO R4), "Aree agricole" e "Strade" ad "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" con relativo azionamento dell'ambito. Delibera CC n. 285 del 27/10/05	IX
ATO (SUL 339.894 m <sup>2</sup> )	<b>I 42</b>	TOR PAGNOTTA EST SUB 2	Tor Pagnotta Est Sub 2 (Piano di Lottizzazione). Cambio di destinazione da "Ambiti di trasformazione ordinaria" (ATO I42) ad "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" con relativo azionamento dell'ambito. Delibera CC n. 148 del 11/07/05	IX
ATO (SUL 25.440 m <sup>2</sup> )	<b>R 8</b>	LAURENTINA KM 12,8	via Laurentina Km. 12.8 - La Torretta - Accordo di programma ( <b>compensazione G3 S. Cornelia</b> ) Cambio di destinazione da "Ambiti di trasformazione ordinaria" (ATO R8) e "Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale" ad "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" con relativo azionamento dell'ambito. Delibera CC n. 42 del 27/03/03	IX
ATO (SUL 8.146 m <sup>2</sup> )	<b>R 9</b>	TENUTA VALLERANO	Tenuta Vallerano - Recepimento della Del. C.C. n. 65 del 21/22 marzo 2006 e s.m.i. e conseguente cambio di destinazione a "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita"	IX
PRINT	<b>C-TP</b>	PROGRAMMA INTEGRATO CECCHIGNOLA TOR PAGNOTTA	PI prevalentemente per attività "Cecchignola-Tor Pagnotta" - Successivo recepimento nuova componente.	IX

\* Deliberazioni del C.C. n° 64 e 65 del 21-22 marzo 2006 - Recepimenti a seguito di controdeduzioni sul PRG adottato del 2003. Nella descrizione sono evidenziate in grassetto le aree assegnate a seguito di compensazione.

\*\* I Municipi riportano la nuova numerazione; pertanto nella colonna relativa dove è scritto VIII si intende ex XI; dove è scritto IX si intende ex XII.

\*\*\* Sono riportati i riferimenti ove l'ATO è identificato.

E' interessante notare che buona parte delle ATO hanno subito un cambio di destinazione da ATO ad "Ambiti a pianificazione particolareggiata definita" in base all'avvio in questo periodo di procedure di compensazione edilizia e alla stipula dei relativi Accordi di Programma (nella Tabella questi casi sono evidenziati in grassetto). Quanto al primo punto della variazione, vale a dire il cambio da ATO (ex art. 57 del-



le NTA del PRG) ad Ambito di Pianificazione particolareggiata definita, è utile riportare quanto previsto per tali aree nelle NTA del PRG, approvate con delibera del C.C. n° 18 del 12 febbraio 2008:

*Art. 62 – Ambiti a pianificazione particolareggiata definita*

1. *Gli Ambiti a pianificazione particolareggiata definita riguardano aree interessate da Piani attuativi o programmi urbanistici, variamente denominati, approvati prima dell'approvazione del presente PRG, ovvero adottati prima della deliberazione di Consiglio comunale N° 64/2006, di controdeduzione del presente PRG.*
2. *Alle aree di cui al comma 1, si applica la disciplina definita dai relativi Piani attuativi o Programmi urbanistici [...].*

La diffusione di tali aree sul territorio è enorme: si tratta di migliaia di metri quadrati di Agro Romano e relativi centinaia di migliaia di metri cubi di edifici, oltre che strade di accesso, svincoli, parcheggi e centri commerciali. Parafrasando quanto detto per il vicino Parco dell'Appia Antica, è sembrato corretto chiamare tale area, anch'essa di forma triangolare, "il grandissimo cuneo grigio cemento" (Figura 5).

#### **4. Fatta la legge, trovato l'inganno. E come se non bastasse c'è anche la farsa delle Assemblee partecipative**

Anche in questo caso, come in tante altre vicende legate all'urbanistica romana, l'aspetto normativo e giuridico schiaccia in modo preponderante quello tecnico<sup>6</sup>. Ad esempio, se si tiene in considerazione quanto previsto dal D.P.R. n° 380/2001 (Testo unico in materia di edilizia) in merito al rilascio dei titoli abilitativi per la realizzazione dell'attività edilizia, si nota che all'art. 22 (L) comma 3 è previsto che, qualora si sia in presenza di "piani attuativi" comunque denominati, per le nuove costruzioni è possibile non richiedere il Permesso a costruire ma è sufficiente la DIA (Denuncia di Inizio Attività)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> L'urbanistica purtroppo non è un caso isolato, un esempio per tutti è la giurisprudenza inerente il settore ambientale, con il proliferare di leggi spesso dalla difficile comprensione ed applicazione tecnica.

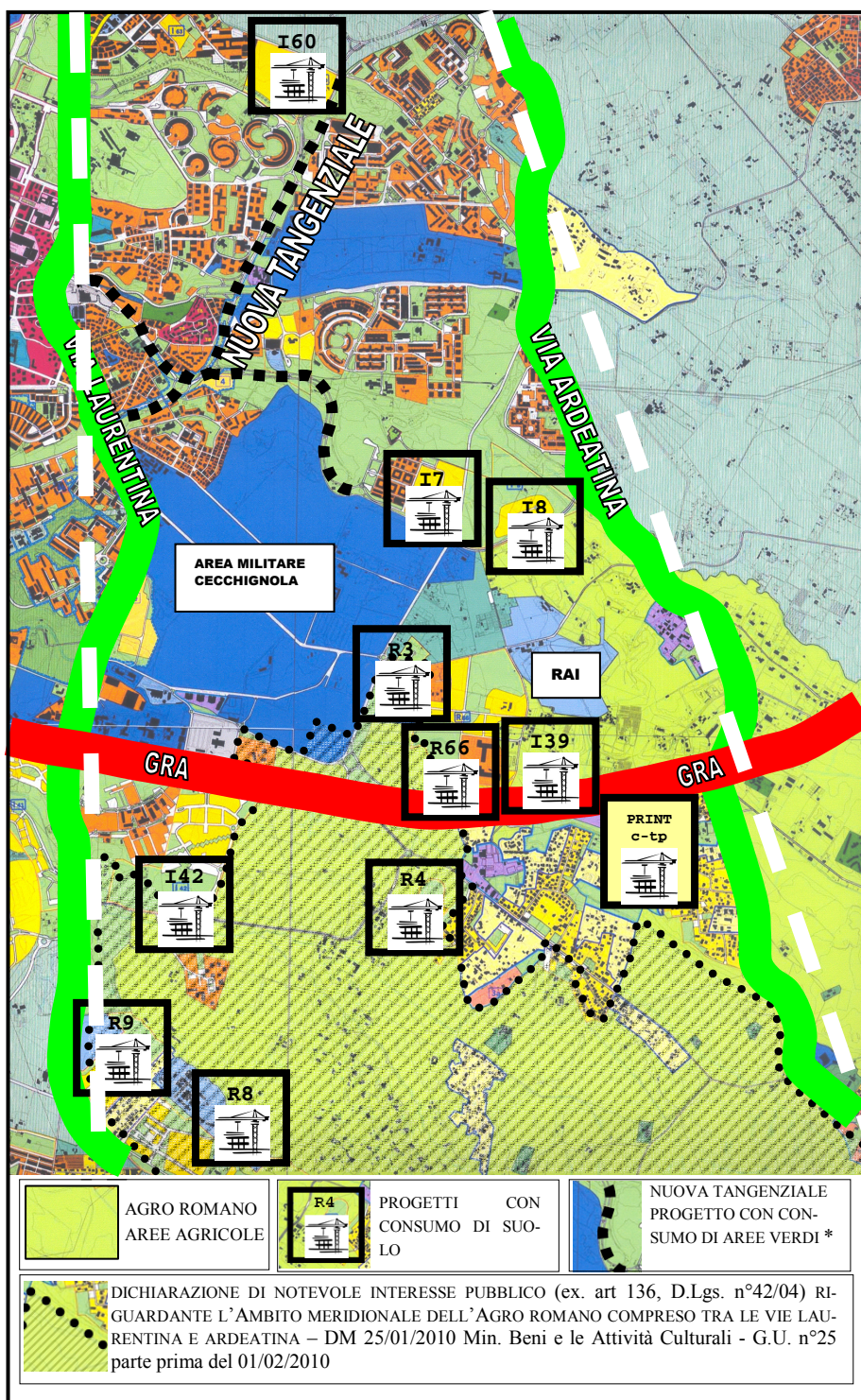
<sup>7</sup> D.P.R. n° 380/2001, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, Titolo II: Titoli abilitativi – Capo III: denuncia di inizio attività – Art. 22(L), comma 3:

"In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività:

a) [...]

b) gli interventi di nuova costruzione i di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal componente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche."



\* Tangenziale di nuova realizzazione, nota anche come Ex Asse attrezzato - prolungamento di via Kobler, vedi articolo <http://wp.me/p2prUx-9N>, pubblicato su [www.lacapitaledeiconflitti.net](http://www.lacapitaledeiconflitti.net)

Figura 5: Il grandissimo cuneo grigio cemento  
 Elaborazione "La Capitale dei conflitti". La carta di base è stata ottenuta mediante unione dei fogli 3.17; 3.18; 3.25; 3.26 in scala 1:10.000 del PRG adottato (2003) – Sistemi e regole. Rappresentazione non in scala

In relazione poi alla questione delle compensazioni edilizie e quindi più propriamente dei diritti edificatori acquisiti, ricordo brevemente che con tale termine si identifica quella particolare procedura urbanistica, molto utilizzata a Roma, secondo la quale il diritto di edificare su un'area, successivamente vincolata (ad esempio a parco), viene trasferito su un'altra area, che può essere di proprietà pubblica o privata. In sostanza il diritto a costruire viene trattato non solo come un diritto acquisito ma come diritto soggettivo legato al costruttore e non al terreno. Con tale pratica sono state concesse enormi quantità di volumetrie. La Figura 6 mostra schematicamente il principio della compensazione edilizia e la sua applicazione.



Figura 6: Il principio della "compensazione edilizia"

E' bene ricordare che su tale aspetto si è espresso recentemente il Consiglio di Stato<sup>8</sup> stabilendo che la modifica della destinazione urbanistica di un terreno attuata tramite il PRG non implica automaticamente la conservazione dei diritti edificatori sanciti in precedenza (si veda a tale proposito la Prima parte del Dossier "Compensazioni"). Senza scendere nei dettagli, appare evidente come l'iter amministrativo per la realizzazione di cubature "a compensazione" sulle aree del quadrante Sud-Ovest di Roma sia stato ben definito ed abbia già solcato, negli infiniti meandri legislativi in cui naviga la materia urbanistica, il suo percorso di approvazione. La pianificazione di tali aree affonda le sue radici negli anni '60, radici rinforzate successivamente con vari atti deliberativi che hanno portato oggi il Comune a riconoscere ai proprietari di questi terreni diritti edificatori acquisiti molto tempo fa sotto varie forme e che, se concretizzati attraverso la realizzazione di interventi insediativi, porteranno alla definitiva

<sup>8</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n° 6656 del 21 dicembre 2012.

<sup>9</sup> Sergio Caldaretti, *Il primato del Privato. Diritti edificatori e compensazioni a Roma*, pubblicato il 26 novembre 2013 su [www.lacapitaledeiconflitti.net](http://www.lacapitaledeiconflitti.net) (link: <http://wp.me/p2prUx-dL> )

distruzione di una enorme fetta della campagna romana e del paesaggio che essa ancora oggi conserva perfettamente.

Ma non solo, per come si sono sviluppate queste vicende appare evidente anche l'estrema debolezza dell'istituzione del percorso partecipativo che il Comune di Roma, tramite i Municipi, applica in tali contesti attivando le ormai note "Assemblee Partecipative". Nella sostanza tali Assemblee appaiono totalmente inutili, in quanto coinvolgono la popolazione praticamente "a giochi fatti", quando all'interno dei palazzi hanno già preso vita accordi e programmi dall'enorme forza giuridica, che mai potranno, nella sostanza, essere cambiati, anche se nella delibera di approvazione del Regolamento del processo partecipativo dei cittadini alla trasformazione urbana si legge<sup>10</sup>:

Punto 1 [...] Tale Regolamento è finalizzato a garantire ai cittadini, attraverso una informazione tempestiva e preventiva, la massima trasparenza nella informazione e gestione degli strumenti del piano e nell'attuazione dei singoli piani e progetti, un effettivo dialogo e coinvolgimento, tramite la consultazione, nell'interesse pubblico e nell'ottica dell'efficienza, poiché diretto ad un uso appropriato delle risorse, senza sprechi e con adeguata programmazione condivisa.

La partecipazione degli abitanti alle trasformazioni urbane, intesa come partecipazione diffusa degli attori sociali dei territori interessati ai processi decisionali relativi ai piani strategici, agli strumenti di pianificazione e ai progetti di trasformazione urbana, costituisce fattore determinante ed ineludibile della trasformazione urbana da applicare nelle relative procedure tecnico-amministrative dell'Amministrazione.

Tanti bei propositi, ma nei fatti le Assemblee Partecipative sono poco più che un momento di sommaria e frammentata comunicazione ai cittadini, i quali, occasionalmente venuti a conoscenza dell'evento, non possono fare altro che prendere atto di tutto quanto è stato fatto a loro insaputa e lasciarsi andare a qualche momento di sfogo che "ingiallirà" nel file audio custodito con cura negli archivi informatici del Comune a testimonianza dell'avvenuto adempimento formale relativo alla partecipazione. A conferma di tutto questo, e solo come esempio esplicativo, si faccia riferimento a quanto sta accadendo per l'ATO I60, dove i percorsi partecipativi e le continue proteste di comitati, associazioni e singoli cittadini non hanno minimamente scalfito l'impalcato strutturale dei progetti<sup>11</sup>.

## 5. Il paesaggio tutelato sulla carta e distrutto nella realtà

Per avere un panorama completo dell'area qui trattata devono essere considerati anche altri due aspetti, uno relativo ad altri tipi di aree presenti nel contesto e uno relativo al vincolo paesaggistico.

---

<sup>10</sup> "Regolamento di partecipazione dei cittadini alla trasformazione urbana" - Allegato A alla Delibera C.C. n° 57 del 2 marzo 2006.

<sup>11</sup> La Capitale dei conflitti, *I60 - via Ballarin*, bandierina - luoghi del conflitto (link <http://wp.me/p2prUx-6x>). La vicenda dell'I-60 è oggetto della Terza parte del Dossier "Compensazioni" - blog La Capitale dei conflitti.

Quanto al primo aspetto un'area importante è quella interessata dalla nuova tangenziale, nota come ex Asse Attrezzato o prolungamento di via Kobler, rappresentata con linea a tratto quadrato nelle Figure 5, 7 e 8. Tale strada ad alto scorrimento, sulla cui inutilità ci si è già espressi sul nostro blog<sup>12</sup>, se realizzata rappresenterà anche una incisione deleteria ed indelebile sulle componenti paesaggistica ed ambientale del Fosso della Cecchignola. A questa vanno aggiunte l'“area militare Cecchignola” e l'area “RAI” (Figure 5, 7 e 8). Tale aree, entrambe di notevole estensione e per le quali al momento non si sono trovate notizie su possibili future utilizzazioni, rappresentano importanti elementi per una valutazione globale sull'evoluzione insediativa del territorio.

Quanto all'aspetto legato al vincolo paesaggistico, la questione è più articolata. La Giunta della Regione Lazio, ha adottato nel 2007 il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR)<sup>13</sup>. A tale atto non ha fatto seguito l'approvazione definitiva, quindi allo stato attuale ancora non esiste un vincolo paesaggistico attivo ed operante.

A conferma di questo le norme del PTPR all'art. 6 stabiliscono quanto segue:

*Art. 6 – Efficacia del PTPR nelle aree non interessate dai beni paesaggistici*

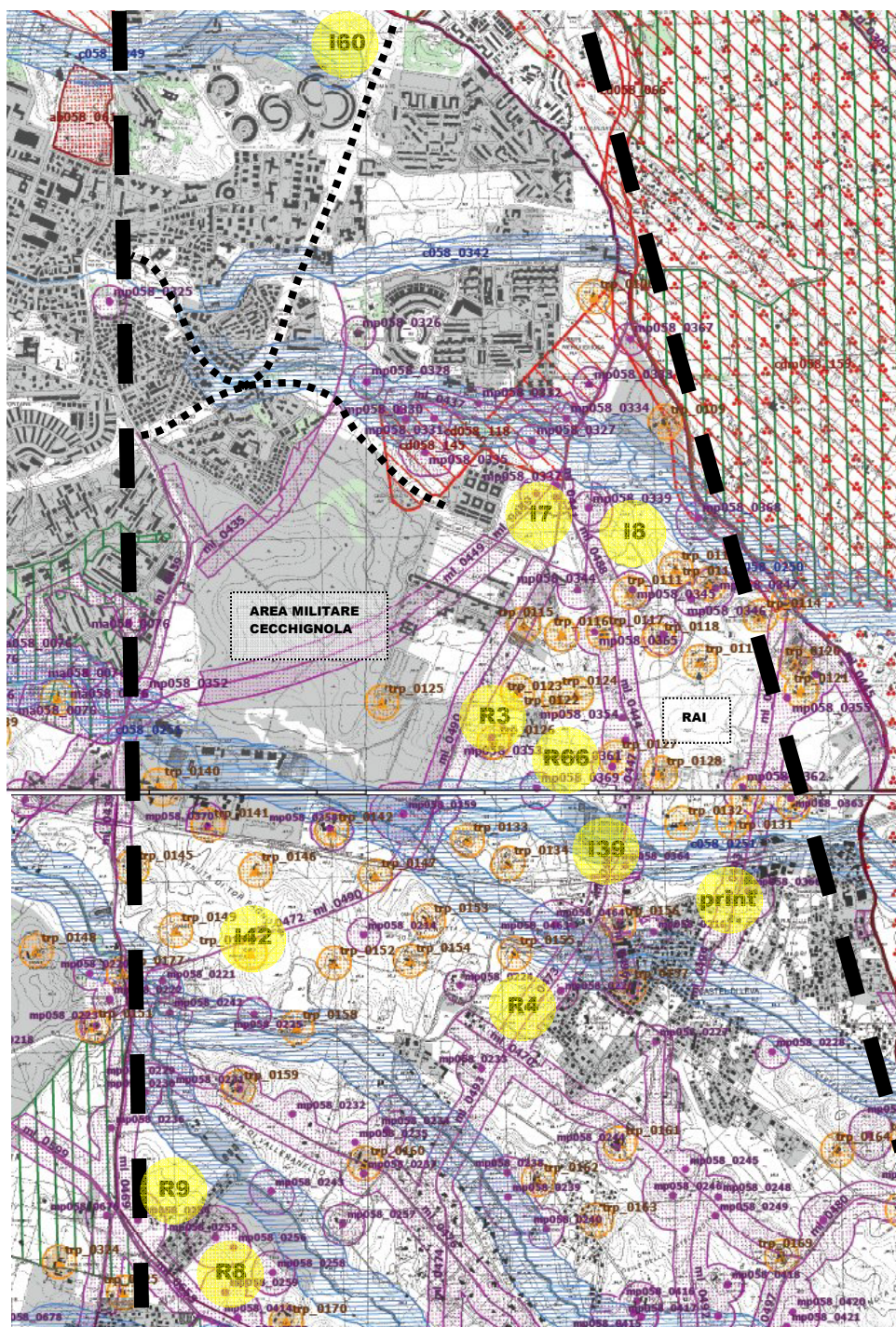
- 1. Nelle parti del territorio che non risultano interessate dai beni paesaggistici ai sensi dell'art. 134 lettere a), b), c) del Codice, il PTPR costituisce un contributo conoscitivo ed ha efficacia esclusivamente propositiva e di indirizzo per l'attività di pianificazione e programmazione della Regione, delle Provincie e dei Comuni, nonché degli altri soggetti interessati dal presente Piano.*
- 2. Nelle parti del territorio di cui al comma 1, gli strumenti di pianificazione e programmazione degli enti sopra indicati e le loro varianti possono recepire le proposte e gli indirizzi del PTPR adeguandoli alle specifiche realtà locali.*
- 3. Nelle aree che non risultano interessate dai beni paesaggistici le scelte operate in sede di piani urbanistici o di piani settoriali possono costituire un contributo al quadro conoscitivo del PTPR.*

Nell'area qui analizzata sono presenti una serie di beni paesaggistici e del patrimonio naturale e culturale, in particolare: strade di interesse archeologico, corsi d'acque pubbliche, casali identitari dell'architettura rurale, ritrovamenti archeologici puntuali del patrimonio monumentale storico e architettonico, aree vaste con valore estetico tradizionale e bellezze panoramiche. La localizzazione degli interventi qui considerati (elencati in tabella 1) rispetto ai beni paesaggistici e culturali è riportata nelle Figure 7 e 8.

---

<sup>12</sup> Rodolfo Tisi, *Il progetto della tangenziale: tra il prolungamento di via Kobler e l'“ex asse attrezzato” i disoccupati sfrecciano verso il posto di lavoro che non c'è*, articolo pubblicato il 7 luglio 2013 (link <http://wp.me/p2prUx-9N>)

<sup>13</sup> DGR n. 556 del 25 luglio 2007, *Adozione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (recante “Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico”), ed in ottemperanza agli articoli 135, 143, e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modificazioni in coerenza con quanto indicato nell'art. 36 quater, comma 1 quater, della legge regionale 24/1998. Modifiche e integrazioni all'adozione sono state definite con DGR n. 1025 del 21 dicembre 2007.*









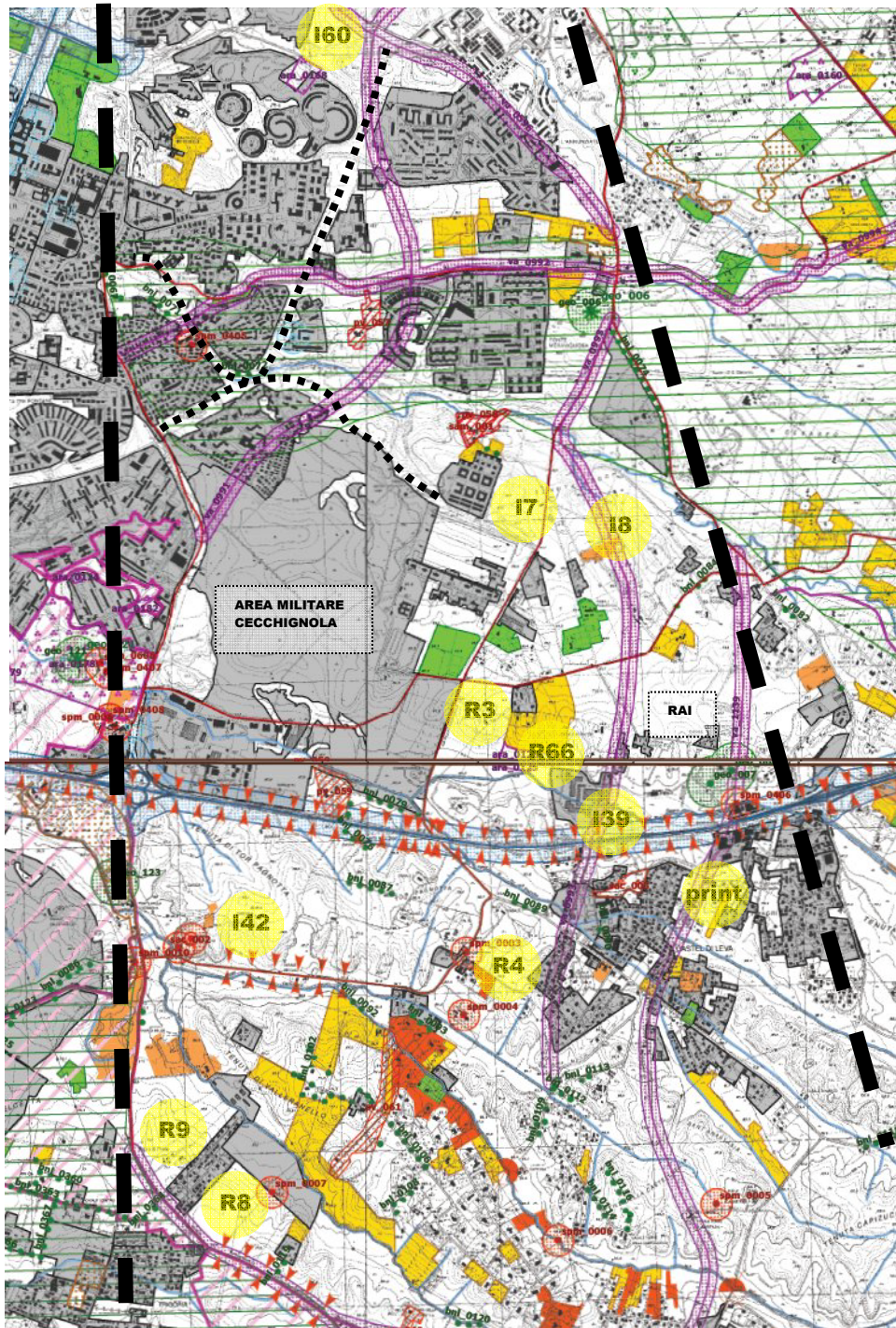
 <p>Intervento con consumo di suolo</p>	 <p>m) aree di interesse archeologico già individuate – beni lineari con fascia di rispetto</p>	 <p>m) aree di interesse archeologico già individuate – beni puntuali con fascia di rispetto</p>
 <p>c) corsi delle acque pubbliche</p>	 <p>4) beni singoli identitari dell'architettura rurale e relativa fascia di rispetto di 50 metri</p>	 <p>Let. C) e d) beni d'insieme: vaste località con valore estetico tradizionale, bellezze panoramiche</p>

Figura 7: localizzazione degli interventi rispetto ai beni paesaggistici

Elaborazione “La Capitale dei conflitti”. La carta di base è stata ottenuta mediante unione delle tavole B29 (foglio 387) e B24 (foglio 374) – Beni Paesaggistici - del PTPR art. 134 c.1, lett. A), b), e c) D.Lgs n°42/04 - art. 22 L.R. 24/98 – Rappresentazione non in scala




 <p>Intervento con consumo di suolo</p>	 <p>Viabilità antica (fascia di rispetto 50 m)</p>	 <p>Beni del patrimonio monumentale storico e architettonico (puntuali – fascia di rispetto 100 m)</p>
 <p>Reticolo idrografico</p>	 <p>Parchi, giardini e ville storiche</p>	 <p>Schema del Piano Regionale dei Parchi Areali</p>

Figura 8: localizzazione degli interventi rispetto ai beni del patrimonio naturale e culturale  
 Elaborazione “La Capitale dei conflitti”. La carta di base è stata ottenuta mediante unione delle tavole C29 (foglio 387) e C24 (foglio 374) – Beni del patrimonio naturale e culturale - del PTPR - artt. 21, 22, e 23 L.R. 24/98 – Rappresentazione non in scala

E' importante però evidenziare che, nel 2010, è avvenuta la pubblicazione della “Dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardante l’ambito meridionale dell’agro romano compreso tra le vie Laurentina e Ardeatina”<sup>14</sup>. La cartografia di tale area pubblicata dalla Regione Lazio è stata riportata nella Figura 5 (confine con linea a punti ed area con tratteggio obliquo). Nell’ambito della dichiarazione di notevole interesse pubblico, sono state pubblicate anche delle Norme, in totale 28 articoli; all’art. 1 si legge:

*Le presenti norme contengono le prescrizioni d’uso relative al settore meridionale del territorio del Comune di Roma (compreso tra le vie Laurentina e Ardeatina) così come individuato nella relativa cartografia, del quale costituiscono parte integrante, riconosciuto di notevole interesse pubblico ai sensi dell’art. 136 del D.Lgs. n° 42/04”Codice dei Beni culturali e del Paesaggio.*

Come facilmente visibile nella Figura 5, purtroppo tale area di notevole interesse paesaggistico, di fatto, comincia all’altezza del GRA per proseguire in direzione fuori Roma, lasciando, non senza stupore, completamente al di fuori del vincolo praticamente la quasi totalità dell’area qui considerata, che come visto costeggia il Parco dell’Appia antica mantenendo ancora intatti tutti gli aspetti paesaggistici tipici dell’Agro Romano. Le aree degli interventi edilizi R4; R8; R9 (così come riportate nelle Figure 5, 7 e 8), che rientrano nell’area di notevole interesse pubblico, sono regolamentate dall’art. 59 delle norme del PTPR:

*Art. 59 (PTPR) – Piani attuativi con valenza paesistica*

1. *In relazione a specifici e circoscritti ambiti territoriali individuati graficamente o indicati dalla normativa del PTPR, i comuni definiscono una più puntuale disciplina delle trasformazioni territoriali previste dal PTPR, attraverso la formazione di strumenti urbanistici attuativi, accompagnati da SIP, che assumono valore di piano attuativo con valenza paesistica.*
2. *I piani attuativi con valenza paesistica verificano le perimetrazioni conseguenti alla diversa scala di rappresentazione grafica del PTPR, precisano i perimetri entro i quali si attuano le trasformazioni e possono disciplinare, in particolare:*
  - a) *la valorizzazione ed il recupero degli insediamenti urbani periferici;*
  - b) *la riqualificazione delle aree di particolare degrado;*
  - c) *il recupero del patrimonio edilizio esistente;*
  - d) *la riqualificazione del centro storico e delle relative aree di rispetto.*
3. *I piani attuativi con valenza paesistica costituiscono integrazione o specificazione del PTPR e riferimento per il rilascio delle autorizzazioni paesistiche di cui all’articolo 11 delle presenti norme.*

In merito alla protezione paesaggistica delle aree all’interno del GRA si evidenzia la vigenza del Piano Territoriale Paesistico PTP 15/3 “Cecchignola Vallerano”, seppure

---

<sup>14</sup> D.M. 25 gennaio 2010 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, *Dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardante il 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) - ai sensi dell’art.141 co.2 del DLgs 22 gennaio 2004 n.42 "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" e successive modificazioni ed integrazioni*, pubblicato sulla G.U. n° 25 parte prima del 1 febbraio 2010.



limitatamente alle aree ed ai beni dichiarati di notevole interesse pubblico ed a quelli sottoposti a vincolo paesistico<sup>15</sup>.

Vedremo come tali piani si concretizzeranno sul territorio, in ogni caso, appare sempre più distante l'obiettivo di tutela del paesaggio dell'Agro Romano, o più correttamente, come visto nel paragrafo 1, di tutela di quegli "aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali", così come definito il paesaggio dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

## 6. Consumo di suolo zero: un miraggio senza una riforma urbanistica

A conclusione di questa analisi del quadrante Sud-Ovest di Roma, che per quanto visto sembra incarnare perfettamente tutti i vizi giuridici e storici della travagliata regolamentazione urbanistica e di tutela del suolo, vorrei riportare il pensiero di Salvatore Settis, estratti da un più ampio saggio<sup>16</sup> :

Un conflitto fatale

Viviamo in Italia uno strano paradosso: possiamo vantarci di un Paese che per secoli è stato chiamato "il giardino d'Europa", e che è stato il primo al mondo a porre la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico tra i principi fondamentali della propria Costituzione; eppure, assistiamo quotidianamente alla cementificazione di preziose aree a vocazione agricola, al declino delle istituzioni pubbliche della tutela e al generale degrado del nostro paesaggio. Questo drammatico divorzio tra principi altissimi e cattive pratiche di governo richiede rimedi forti, ma prima ancora una diagnosi delle cause e una descrizione delle conseguenze... Esse nascono nella legislazione prebellica, si sono in parte insediate nella stessa Costituzione, e si sono aggravate nel tempo con la legislazione regionale e con la riforma costituzionale del 2001. Secondo un filo di continuità istituzionale degno di nota, la Costituzione e la normativa oggi vigente si rifanno alle due leggi Rava (1909) e Croce (1922), varate dall'Italia liberale. Le due leggi gemelle, approvate a poche settimane di distanza nel giugno 1939 per iniziativa del ministro Giuseppe Bottai (L. 1089 sulla tutela del patrimonio artistico e L. 1497 sulla tutela dei paesaggi) furono un'ampia riscrittura delle leggi Rava e Croce, mentre il codice dei beni culturali e paesaggistici oggi in vigore (voluto nel 2004 dal ministro Giuliano Urbani e poi modificato in parte dai ministri Rocco Buttiglione [2006] e Francesco Rutelli [2008]) prosegue, rimaneggia e solo in parte corregge le norme anteriori. Ma nella L. 1497 del 1939 c'era, e rimase allora non sufficientemente avvertito e comunque irrisolto, un gra-

---

<sup>15</sup> Delibera della Giunta della Regione Lazio n° 9849 del 20/12/1994 di adozione del Piano Territoriale Paesistico – Ambito Territoriale N°15/Roma: PTP 15/3 "Checcignola Vallerano" ; successivamente approvato con art.19, comma1 della L,R. n°24 del 6/07/1998 "Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico" (pubblicata nel B.U. Lazio 30 luglio 1998, n° 21, S.O. n° 1): "I.P.T.P., di cui alle deliberazioni elencate nell'articolo 1 e agli allegati da A1 a A16, sono approvati con la presente legge, limitatamente alle aree ed ai beni dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi della L. n° 1497 del 1939 e a quelli sottoposti a vincolo paesistico ai sensi degli articoli 1, 1-ter ed 1-quinques della L. n° 431 del 1985, con i contenuti di cui all'articolo 20."

<sup>16</sup> Alice Leone, Paolo Maddalena, Tomaso Montanari, Salvatore Settis, *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi 2013. Pag. 70 saggio di Salvatore Settis "A titolo di sovranità. Cittadinanza, paesaggio, tutela"

ve problema. La legge (con il successivo regolamento di applicazione, approvato con Regio Decreto 3 giugno 1940, n° 1357) affidava la tutela del paesaggio al ministero dell'Educazione nazionale con le sue Soprintendenze territoriali, ma nel definire le aree sottoposte a tutela paesaggistica non vi includeva i centri urbani. Pochi anni dopo, la materia strettamente urbanistica (senza considerare i paesaggi) veniva regolata da un'apposita legge (1150/1942), che istituiva un sistema di pianificazione territoriale posto sotto la vigilanza del ministero dei Lavori pubblici, con specifiche competenze per i Comuni e per apposite Commissioni provinciali. Sia l'una sia l'altra legge contenevano principi di garanzia contro l'eccessivo consumo dei suoli... Ma il mancato raccordo fra la tutela dei paesaggi e le norme urbanistiche fu un errore fatale. Schematizzando (ma non troppo), si può dire che nella legislazione di quegli anni il paesaggio della legge 1497/39 si arrestava alla soglia delle città, mentre i centri urbani grandi e piccoli della legge 1150/42 si fermavano sul limitare dei paesaggi che pur li circondano. Si creò in tal modo, e proprio nella delicatissima sutura tra città e campagna, una sorta di "zona grigia", in gran contrasto con l'altissima tradizione italiana, che per secoli aveva avuto il suo punto di forza in una larga fascia di rispetto intorno alle città, assicurando un trapasso lento e armonioso da campagna a città, una mutua integrazione codificata non solo da Statuti municipali e immagini pittoriche, ma da un diffuso costume civile. L'insufficiente attenzione per questa "zona di trapasso", che fu il cuore del paesaggio italiano, ha finito con il trasformarla in una sorta di *res nullius* dove si sono insediate le orribili periferie che soffocano le nostre città...

Come si vede è di estrema pertinenza al caso dei progetti di sviluppo urbano previsti nella vasta area a SUD-OVEST di Roma il concetto di "*res nullis*" espresso da Salvatore Settis, in cui si è trasformata, e quindi persa, quella componente essenziale del paesaggio urbano delle aree di cinta delle città italiane. Ancora nel saggio si legge:

La Costituzione tradita

Come colpi di martello sull'incudine della nostra coscienza, ci bersagliano dati allarmanti. A fronte di un incremento demografico pressochè nullo (e dovuto quasi solo ai nuovi immigrati), il nostro Paese ha il consumo di suolo più alto d'Europa: secondo recentissimi dati Istat, l'8,1% della superficie nazionale (equivalente a tutto il Veneto) è interamente coperto da costruzioni, infrastrutture, fabbriche, strade. Un confronto con la media europea (4,3%) è significativo; lo è forse ancor di più il confronto con la Germania, Paese non solo più industrializzato, ma popolato molto più intensamente del nostro, e con molta più immigrazione: eppure in Germania l'occupazione del suolo si ferma al 5,6%, sopra la media europea ma molto al di sotto di quella italiana. Secondo recentissimi studi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) che ricostruiscono l'andamento del consumo di suolo in Italia dal 1956 al 2010, abbiamo coperto di cemento una quantità impressionante di suolo, al ritmo medio di otto metri quadrati al secondo, per ciascun secondo degli ultimi cinque anni (365 giorni all'anno, feste incluse, giorno e notte). Lo abbiamo fatto seminando sul nostro territorio "grandi opere pubbliche" non sempre necessarie, fabbricati da abitazione (spesso invenduti), insediamenti industriali, improduttivi "capannoni" vuoti per decenni. In questo cieco accanimento svetta la Lombardia, seguita dal Veneto e dal Lazio; ma nessun angolo d'Italia ne è esente. Le dimensioni e la natura del disastro non si colgono appieno senza un dato ulteriore: questa disseminata cementificazione si compie a danno dei più preziosi suoli agricoli (Pianura padana, Campania un tempo *felix*, cioè feconda), colpendo al cuore l'agricoltura di qualità. Riconducendo la capacità di auto approvvigi-

gionamento alimentare del nostro Paese e condannandoci all'importazione di cibo, a prezzi crescenti e senza poterne controllare la qualità e la rispondenza alle tradizioni della nostra cucina. Cemento e asfalto coprono intanto, inesorabilmente, il nostro suolo con una spessa coltre di cemento (soil sealing), provocando l'immediata, spesso irreversibile perdita delle funzioni ecologiche di sistema e la fragilizzazione del territorio: cresce così la probabilità di frane e alluvioni, se ne rendono più gravi gli effetti. La morfologia del territorio italiano lo rende esposto a terremoti, eruzioni vulcaniche, alluvioni e altre calamità. Il cui impatto cresce quando si alterano i già precari equilibri naturali.

Appare evidente, dal ragionamento di Salvatore Settis, che lo scempio possibile nell'area Sud-Ovest di Roma ha radici lontane. E' in errore chi pensa di trovare le ragioni di tale scempio solo nelle previsioni del PRG degli anni '60 e chi pensa di limitare tutto il dibattito nella ricerca di un Codice dei beni culturali e del paesaggio più severo ed attento, magari rivisitando quello già esistente. Le vere motivazioni di come un paese sia riuscito a danneggiare e spesso distruggere molti suoi beni culturali e paesaggistici, gli stessi beni che ancora oggi lo portano ad essere unico al mondo, devono essere ricercate a partire dagli anni del dopoguerra e dalla poco armonizzata esistenza di leggi urbanistiche e di tutela del paesaggio. Tale aspetto merita un'ampia e più articolata riflessione, che sarà oggetto dell'ultima parte del Dossier; diversamente si vuole qui ricordare che è attualità dei nostri giorni la presentazione da parte di molti gruppi politici parlamentari di disegni e proposte di legge che si propongono di "correre ai ripari" cercando di fermare il consumo di suolo<sup>17</sup>. Non si vuole qui analizzare tali proposte che meritano un approfondito ed attento studio, si vogliono però evidenziare due aspetti fondamentali della problematica legata ai danni prodotti dagli interventi edilizi sul territorio.

Il primo è che deve essere espresso in modo chiaro che non è possibile realizzare alcuna costruzione pubblica o privata su terreni vergini, quello che va sotto il nome di "consumo di suolo zero". Da una prima analisi delle proposte non sembra che tale

---

<sup>17</sup> Si citano ad esempio solo alcune delle Proposte o Disegni di Legge (PdL e DdL) presentate: 8 luglio 2013 "Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo" (Zaratti et. al. - Sel - Camera, n° 1322); 15 giugno 2013 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" (Orlando - Governo); 4 giugno 2013 "Disposizioni per il contenimento del suolo" (De Petris et. al. - Sel - Senato, n° 769); 3 giugno 2013 "Norme per il governo del territorio mediante la limitazione del consumo del suolo e il riutilizzo delle aree urbane, nonché delega al Governo per l'adozione di misure fiscali e perequative" (Latronico et. al - Pdl - Camera n° 1128); 3 giugno 2013 "Proposta di legge per la salvaguardia del territorio non urbanizzato" (De Lucia et. al - Eddyburg); 27 maggio 2013, "Norme per il blocco del consumo di suolo e la tutela del paesaggio" (De Rosa et al., Movimento 5 stelle - Camera n° 1050); 27 maggio 2013, "Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo" (WWF Italia); 15 maggio 2013, "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo" (Catania, Realacci et. al. - Camera n° 948); 8 maggio 2013 "Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo" (Bordo e Palazzotto - Camera n° 902); 3 maggio 2013 "Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo" (Stefano - Sel - Senato n° 600); 15 marzo 2013 "Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana" (Causi et. al. - Camera n° 150); 18 dicembre 2012 "Norme per il contenimento dell'uso del suolo e la rigenerazione urbana" (La Loggia, Realacci et al. - Camera n° 5658); 11 dicembre 2012, "Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo di suolo" (Catania et al. - Senato n° 3601).

punto sia ottenuto da alcuna di queste proposte di legge. Il secondo aspetto è che la vera risoluzione della problematica connessa allo scempio decennale avvenuto nel nostro paese nei confronti dei propri beni culturali e paesaggistici non può che partire dai principi sanciti dalla costituzione prevedendo una profonda revisione dei testi vigenti che porti ad una moderna riforma urbanistica che risolva il fondamentale problema della mancata sintonia tra la tutela del paesaggio, del patrimonio storico ed artistico da una parte e la regolamentazione urbanistica dall'altra: la divisione dell'aspetto di tutela dei beni culturali e paesaggistici da quello della pianificazione urbanistica, il primo centralizzato nello stato con la "concorrenza" delle Regioni ed il secondo delocalizzato agli enti locali (rispettivamente artt. 9 e 117 della Costituzione). Ci si augura che questa potrà anche essere l'occasione per rivedere il significato di "suolo agricolo" attribuendogli il carattere di "bene comune", ridando il giusto e maggiore peso al "Diritto pubblico" (nel quale troviamo inclusi il territorio, il paesaggio, come anche i beni culturali) e ridimensionando il "Diritto di proprietà privato". Una volta ottenuto questo, si potrebbe elaborare un piano di sviluppo agricolo e zootecnico che trasformi le aree dell'Agro Romano da sterile terreno di supporto per affondare le fondazioni di speculazioni fondiari a "territorio bene comune", con l'obiettivo di favorire produzione e occupazione legati alle risorse agroalimentari locali e di consentire la fruizione dell'enorme patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale che caratterizza l'ambito oltre che salvaguardare l'equilibrio idrogeologico del territorio.