

Rapporto sul “comprensorio” archeologico dell’Appia Antica

di Rita Paris *MIBAC – Soprintendenza Archeologica*

Italia Nostra ha inteso sottolineare la particolare condizione dell’Appia Antica nel momento in cui alcune Associazioni impegnate per la tutela dell’ambiente focalizzano l’attenzione sulla legge per le aree naturali protette. La battaglia per l’Appia è stata tra i primi impegni che Italia Nostra ha portato avanti e attraverso questo documento si ripercorrono le tappe principali della storia di questo pezzo di patrimonio italiano.



L’adozione del termine “*comprensorio*” invece che “*parco*” è qui fatta espressamente per sottolineare che l’istituzione in questo territorio del “Parco dell’Appia Antica”, un parco naturalistico, nonostante la presenza dell’antica strada nel nome, pur avendo segnato un momento importante, non sia stata di per sé sufficiente per assicurare una soddisfacente tutela e valorizzazione di questo territorio pregiatissimo, tali da corrispondere nei fatti alla definizione che il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio dà di un parco archeologico ed in ogni caso un esempio corrispondente al

regime di protezione assicurato ad esempio dai parchi nazionali naturali. Ché anzi, proprio l'esempio dell'Appia dimostra come una tutela del solo elemento specificamente archeologico, pur di sommo pregio, risulti poco efficace nella tutela di aree (pur relativamente) vaste.

Ripercorriamo per cenni la storia, emblematica, della tutela di questo comprensorio.

Data al 1809, in pieno clima neoclassico, la prima proposta per la realizzazione del "Museo all'aperto della Via Appia" che poi Canina ebbe modo di realizzare, tra il 1853 e il 1855, dal III a IX miglio della strada, integrando gli interventi di recupero e restauro dei monumenti in luce (ormai monumenti essi stessi di storia del restauro) con l'acquisizione al pubblico demanio di parte della fasce con i monumenti, delimitata da quelle private con macere e protetta da due cancelli tra Cecilia Metella e Frattocchie.

La strada per alcuni decenni fu mantenuta bene: dai documenti d'archivio e dai resoconti dei viaggiatori sappiamo che i monumenti erano tutti visibili e la strada richiamava migliaia di stranieri – ad esempio nel periodo da novembre a giugno del 1868 l'hanno percorsa una media di 60 carrozze al giorno - che lodavano tutti il lavoro di restauro eseguito e la cura costante.

A misura che la città moderna dentro le mura, divenuta capitale d'Italia, divorava quella antica, ci si rendeva conto che dovevano essere salvaguardate per il futuro almeno quelle aree che per la loro importanza storica, la fama e per il loro contesto paesaggistico costituivano il simbolo stesso di Roma antica: così nel 1887 fu approvata la legge per una zona archeologica estesa dal Foro al Palatino all'Appia e tra il 1908 e il 1914 fu riproposta la "Passeggiata archeologica" come viale chiuso al traffico.

La previsione specifica di un'area di fruizione archeologica per l'Appia, con l'auspicio della creazione di un grande parco tra Ardeatina e Appia Nuova, fu mantenuta nel 1931 dal primo Piano Regolatore Generale del Comune di Roma che individuò concettualmente il Parco Archeologico dell'Appia Antica, ma senza emettere una normativa d'uso vincolante, pur auspicando la creazione di un grande parco archeologico tra l'Ardeatina e l'Appia Nuova. Le prescrizioni riguardavano una zona di rispetto di centocinquanta metri dalla strada, dove le costruzioni erano vietate, mentre per i nuovi edifici erano indicati limitazioni in altezza, accorgimenti tipo l'uso di materiali "romani" e schermature arboree. La tutela archeologica non aveva ancora assunto un ruolo sull'Appia e ha avuto il sopravvento la disponibilità dell'Amministrazione Comunale a sostenere gli estrosi interessi individuali, realizzati da architetti pronti a costruire secondo uno stile "Appia Antica", o adattando a residenze monumenti antichi, nella totale assenza di una concezione della tutela indirizzata alla conservazione del contesto e dell'ambiente monumentale, con il fine di realizzare ville ornate della vista o dalla presenza dei monumenti.

Le prescrizioni già troppo permissive furono, ciononostante, disinvoltamente superate. Iniziarono incontrollabili rovine tra edifici e strade: nel primo tratto fino a Porta S. Sebastiano, nel secondo fino alla tomba di Cecilia Metella e ancora avanti e, sui fianchi, lungo l'Appia Pignatelli e l'Ardeatina.

La manomissione di un paesaggio ancora fino ad allora sostanzialmente intatto e così carico di valore culturale, provocò l'indignata reazione di Antonio Cederna che, a partire dal 1953 (primo articolo su "Il Mondo"), diede inizio ad una veemente e puntuale campagna di denuncia degli scempi, seguito nel 1954 dall'appello di quindici eminenti personalità della cultura contro la rovina dell'Appia (tra questi Corrado Alvaro, Riccardo Bacchelli, Vitaliano Brancati, Elena Croce, Ugo La Malfa, Alberto Moravia, Ignazio Silone, Umberto Zanotti Bianco). Nell'Appello si esprime, tra

l'altro, che "l'integrità monumentale e paesistica della Via Appia si mantiene solo con l'integrità della campagna adiacente e qualunque nuova costruzione ne compromette irrimediabilmente lo stato dei luoghi". (A. Cederna, I decreti della mano sinistra, Il Mondo 26.2.1954).

Anche in assenza di vincoli specifici Cederna riteneva che la strada romana con i suoi monumenti potesse essere salvaguardata e che il Ministero avrebbe dovuto prescrivere misure per la conservazioni degli ambienti monumentali, impedendo le rovine che si stavano compiendo.

Nel 1953 la zona dell'Appia Antica da Porta San Sebastiano a Bovillae era stata dichiarata da parte del Ministero di notevole interesse pubblico con la legge 1497/39 (DM 14.12.1953, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 12 del Regolamento n. 1357/40). Il vincolo recita: "...la zona ricca di avanzi classici e cristiani costituisce un complesso di particolare valore estetico e tradizionale e offre dalla Via Appia Antica il godimento della vista caratteristica dell'Agro e dei Colli Albani". Il decreto non fa riferimento alla legge dello stesso anno sulla tutela delle "cose" di interesse artistico e storico, "come se la Via Appia Antica", commenta Cederna, "fosse soltanto un insieme di prati e di cipressi: osserviamo infine che la Via Appia Antica è definita complesso di particolare valore estetico e tradizionale, godibile dalla Via Appia Nuova, come se lo scopo della Via Appia Antica fosse quello di essere intravista dagli occhi assonnati di chi torna la sera in macchina da Anzio o da Genzano" (Antonio Cederna, Cerotti per un massacro, Il Mondo 26.1.1954).

Cederna evidenziò tempestivamente l'ipocrisia e l'inefficacia di quell'atto "imperfettissimo" che dichiarava l'Appia di notevole interesse pubblico, mentre appariva, con evidenza, l'assoluta mancanza di capacità e volontà di farne rispettare i contenuti, dato che gli stessi uffici del Ministero concedevano nulla osta a costruire, purché le case fossero realizzate con gli accorgimenti previsti. Contemporaneamente, infatti, venne approvato il Piano Particolareggiato che autorizzava una serie di costruzioni e strade che tranciavano l'Appia.

Nel 1954 il Consiglio comunale all'unanimità sospese tutte le licenze edilizie in corso. Ugo La Malfa presentò una proposta di legge per il recupero totale dell'Appia che prevedeva la demolizione senza indennizzo, a carico dei proprietari, delle costruzioni abusive, la demolizione con indennizzo di tutte le costruzioni sorte dopo il 1944 e lo stanziamento della somma di 100 milioni annui per l'esecuzione di queste opere; inoltre una zona di rispetto assoluto estesa un chilometro da un lato e dall'altro della strada. (Camera dei Deputati. Proposta di legge N. 679 d'iniziativa dei Deputati Macrelli, La Malfa, Rossi Paolo, Bettinotti, Colitto, Alpino. 3 marzo 1954. Per la tutela della Via Appia Antica).

Una seconda proposta di legge, con gli stessi contenuti, sarà presentata dagli Onorevoli Giolitti, La Malfa, Orlandi nel 1970, senza ottenere alcun seguito (A. Cederna, Lo scudo per l'Appia Antica, Corriere della Sera, 24 gennaio 1970)

Il territorio dell'Appia è stato consumato dalle costruzioni legalizzate dalle licenze e dai nulla osta rilasciati nonostante il vincolo del 1953 e in base al Piano Territoriale Paesistico, definitivamente approvato nel 1960, sotto le pressioni dei costruttori, sicché nel 1965 fu necessario uno specifico decreto nel PRG del Ministro dei LLPP Giacomo Mancini che destinò l'intero comprensorio a verde

pubblico con prescrizioni di inedificabilità su circa 2500 ha. (Tale previsione di destinazione è stata confermata in tutte le successioni varianti fino al nuovo PRG). Per la prima volta un piano regolatore integra pianificazione e tutela paesistica, e riconosce la funzione urbanistica di interesse pubblico della Via Appia Antica. (Antonio Cederna, Una Vittoria, Il Mondo, 21 dicembre 1965).

Questo atto fondamentale, costituito dal decreto specifico per l'Appia, fu introdotto al momento dell'approvazione del Piano Regolatore di Roma il 16.12.1965, direttamente dal Ministro Mancini, con prescrizioni di tutela integrale e di Parco Pubblico, *"per interessi preminenti dello Stato"* al fine di garantire all'intero comprensorio *"una integrale tutela la quale soltanto può ritenersi adeguata ai suoi eccezionali valori paesistici, ambientali, archeologici, monumentali"* e assicurare l'accesso e il godimento da parte del pubblico a tutto questo territorio per *"l'eccezionale interesse culturale, universalmente riconosciuto al complesso archeologico dell'Appia Antica"*.

In questi anni e in quelli immediatamente successivi è stata incessante l'attività di Italia Nostra, nell'impegno per la tutela e negli studi confluiti nella mostra presentata a Palazzo Braschi nel 1976 e nello studio *"Piano per il Parco dell'Appia Antica"*, pubblicato nel 1984, con contributi di molti studiosi ed esperti e il coordinamento di Vittoria Calzolari.

Le previsioni di esproprio sono decadute con l'unico risultato di una parziale acquisizione della Valle della Caffarella, conclusa solo alla fine del secolo scorso. Le aree di proprietà pubblica sono una percentuale inconsistente in relazione agli oltre 2500 ettari di proprietà privata, ossia circa cinquanta ettari in consegna allo Stato (con la strada, la Villa dei Quintali, la Villa di Sette Bassi e altri complessi più piccoli) e 140 ettari circa del Comune di Roma tra Caffarella e complesso di Massenzio al III miglio e pochissimo altro.

Le prescrizioni di inedificabilità sono rimaste invariate, ma il risultato è che non si sono costruiti palazzi ma si sono moltiplicate le costruzioni abusive, legittimate dalle tre leggi sui condoni edilizi con procedure che hanno escluso, nella quasi totalità dei casi, i pareri delle Soprintendenze di Stato, in assenza di ogni valutazione di merito, con ignoranza e superficialità, imperdonabili se si pensa all'impegno profuso per la conservazione di questo patrimonio.

La mancata attuazione del Parco Pubblico ha lasciato il posto a un Parco Regionale, istituito sulla carta nel 1988, con Cederna come primo presidente, definito e gestito con impostazione naturalistica, secondo la legge regionale 29/97 che include la zona nelle aree naturali protette, tra le cui principali finalità sono la tutela degli habitat naturali, la valorizzazione delle attività produttive compatibili con le esigenze di salvaguardia dell'ambiente e il sostegno per nuove forme di occupazione. Momento importante per questo territorio, ma il carattere preminentemente naturalistico del parco è chiaramente inadeguato alla difesa, alla valorizzazione e all'accrescimento di un patrimonio archeologico e monumentale di eccezionale rilevanza.

La responsabilità della tutela archeologica è stata sostenuta dalla Soprintendenza Archeologica che, in particolare negli anni 80 e 90 del '900, ha utilizzato sia la normativa specifica dell'allora legge 1089/1939 per vincolare circa 1850 ettari, sia lo strumento della tutela paesaggistica per le zone interesse archeologico (già legge 431/85 art. 1, lettera *m*, con il decreto del 16.10.1998), per

proteggere tutto il comprensorio dell'Appia (circa 3980 ettari), includendo anche l'area di Tor Marancia che ne è parte integrante e necessaria, con il fine di preservare la situazione storico-topografica come bene culturale d'insieme e affidarla a un ruolo culturale adeguato. Grazie a tali riconoscimenti d'interesse è stato possibile acquistare le più importanti aree archeologiche, la Villa di Sette Bassi e la Villa dei Quintili e a queste si sono aggiunte, recentemente, altre acquisizioni, tra le quali Capo di Bove e S. Maria Nova, confinante con la Villa dei Quintili.

Questo impegno è stato affiancato da un'azione di valorizzazione delle scoperte archeologiche e da interventi di restauro e sistemazione per la fruizione pubblica dei più importanti complessi monumentali, creando un sistema dal quale la collettività può trarre godimento e acquisire la consapevolezza della rilevanza di questo patrimonio straordinario. E' il caso delle opere per il Mausoleo di Cecilia Metella con il medievale Palazzo Caetani, per la strada stessa con i monumenti che la fiancheggiano, per la Villa dei Quintili, oggi una delle aree archeologiche più importanti d'Europa, per il sito di Capo di Bove, acquisito nel 2002 (aperto al pubblico con l'Archivio Cederna) e per la tenuta di Santa Maria Nova, acquisita nel 2006, di prossima apertura, che hanno determinato occasioni di crescita della conoscenza della storia antica di questi luoghi e indicato il modello da mettere in atto nelle circostanze dove è possibile.

E' chiaro che l'insieme normativo attuale non riesce a garantire la salvaguardia del comprensorio dell'Appia: la tendenza, talvolta riaffiorante, a limitare la tutela a quella del solo patrimonio in vista, è estremamente grave e mina alla stessa radice il concetto di Parco archeologico. Non mancano in verità, e sono prevalenti, autorevoli pronunciamenti della giustizia amministrativa in senso contrario (Sentenza TAR Lazio del 12/3/2008, Cons. Stato Sez VI 12/12/02 n. 6791, Cons. Stato Sez. VI 6/9/02 n. 4566), ma la situazione generale, anche per recenti sentenze avverse provocate da un incerto procedere dell'Amministrazione, minaccia ogni giorno di volgere al peggio, anche per l'agguerrito fronte di chi ha inteso e intende utilizzare questo straordinario pezzo di storia a fini privati, come mostrano i tanti monumenti inglobati in ville o altro genere di manufatti moderni.

Il problema dell'Appia, come appare anche dalla storia della sua tutela, è dato dalla eccessiva ricchezza del patrimonio culturale che non è concentrato intorno a un nucleo ma esteso in lunghezza e larghezza: si tratta di un bene culturale complesso, che ha come cardine l'asse della Via Appia, elemento portante di un sistema viario primario e secondario, di insediamenti antichi di diverse epoche, ville, villaggi, tenute agricole, centri di culto, luoghi attrezzati per la sosta del viaggio e per il commercio, oltre alla serie ininterrotta di sepolcri pagani e di cimiteri cristiani. Questo sistema territoriale, il cui carattere speciale è stato determinato dalla situazione geomorfologica, ha mantenuto nei secoli invariato il proprio assetto, pur nella profonda trasformazione di funzioni e di governo del territorio stesso, passato per la fase del grande patrimonio della Chiesa, il *Patrimonium Appiae* e del sistema di fortificazioni con torri impostate sui monumenti preesistenti. Questo fa dell'Appia l'esempio forse più emblematico del legame inscindibile tra paesaggio e patrimonio monumentale, artistico e storico che, come tale, va salvaguardato e amministrato.

Per affrontare e gestire adeguatamente tutto questo occorre la determinazione di far rispettare i provvedimenti messi in atto che, se pur tardivi e mossi solo dalla spinta delle forti denunce e dell'impegno di alcuni, sarebbero stati sufficienti alla realizzazione del progetto per l'Appia.

Oggi, oltre alle tutele definite dalle norme, occorre un progetto di ampia portata e condivisione, alla formazione del quale il Piano Territoriale Paesistico della Regione, di recente approvazione, può dare un considerevole contributo, al fine dell'istituzione di un luogo organizzato con riguardo ai beni culturali presenti, nella loro complessità, e affinché questi siano messi a disposizione della collettività.

Si indicano di seguito alcuni tra i principali punti da affrontare

1. Affermare e valorizzare il concetto che l'Appia deve essere intesa nella sua integralità, insieme alla parte di campagna che la comprende, quale patrimonio culturale da salvaguardare. Se concepita come tale, conquistando *"la dimensione urbanistica della tutela archeologica"* essa può soddisfare la necessità sociale di natura, paesaggio, cultura come grandioso parco pubblico a servizio dei cittadini e dei visitatori.
2. Definire una nuova strategia per il ripristino di uno stato di legalità, ponendo fine al perdurare dell'abusivismo. Risolvere come trattare i casi più eclatanti di condoni rilasciati (o in fase di istruttoria) in zone di elevatissimo interesse archeologico (demolizioni e acquisizioni a titolo gratuito), d'intesa tra le due Soprintendenze competenti territorialmente. E' inderogabile che si definisca con termini certi come debbano essere considerati gli immobili e i complessi costruiti senza alcuna licenza dal 1965 in poi; di conseguenza risolvere, d'intesa con il Comune e la Regione (anche sulla base del PTP), come trattare le migliaia di situazioni ancora sospese. Per questo il Ministero e le Soprintendenze competenti dovrebbero seguire una linea unica, senza distinzioni di competenze, da esprimere con parere congiunto, anche al fine di rendere più forte la posizione dell'Amministrazione nei confronti dei ricorsi. Si potrebbe adottare la procedura operativa di una Conferenza di Servizi, permanente, fino all'espletamento delle pratiche esistenti.
3. Potenziare le strutture operative, amministrativa e scientifica, della Soprintendenza, dal completamento, nel settore dell'Appia, della cartografia GIS della Soprintendenza, alla disponibilità, anche in via temporanea, di archeologi e di personale specializzato nella trattazione delle pratiche edilizie e legali.
4. Promuovere la politica di coinvolgimento e sensibilizzazione dei privati residenti anche per quanto riguarda gli incentivi per interventi conservativi e di fruizione pubblica dei monumenti (artt. 31 e 35 Codice). Nei casi in cui il proprietario stesso voglia cederli allo Stato, favorire l'acquisto dei principali monumenti antichi oggi in proprietà privata (tra i principali il Sepolcro c. d. degli Equinozi, il Mausoleo di S. Urbano, i mausolei c.d. dei Calventii e dei Cercenii, il mausoleo di Casal Rotondo tra i primi).
5. Nel ritenere che la conservazione dell'intero ambito dell'Appia sia stata compromessa (se pur solo parzialmente) per la mancanza di progettualità e di una normativa d'uso del territorio e del patrimonio immobiliare esistente storicamente, avente anche l'obiettivo di una maggiore fruizione pubblica, il Ministero si deve impegnare a definire un programma pluriennale, da attuare d'intesa con la Regione, il Comune e l'Ente Parco, nonché con tutti gli altri enti e privati che a vario titolo possano essere coinvolti. Per tale programma, che potrebbe avere come base quanto previsto nello studio progettuale del PTP dell'Appia, occorrerà strutturare, d'intesa con altri soggetti, pubblici e privati, una linea di finanziamenti, che ne permetta lo sviluppo al di là di quanto possibile sul bilancio della Soprintendenza.