

MARIO BERUCCI  
LA TUTELA DEI MONUMENTI ED I  
PIANI REGOLATORI PARTICOLAREGGIATI

La legislazione riguardante la tutela dei monumenti opera direttamente nei riguardi dei monumenti stessi mediante l'apposizione di una serie di vincoli, di vario grado, la cui definizione ed applicazione è affidata a specifici organi tecnici: il complesso della Dir. Gen. Antichità e Belle Arti e delle Soprintendenze alle Antichità, ai Monumenti, alle Gallerie.

La legislazione riguardante l'edilizia in ogni sua manifestazione opera in campo urbanistico mediante piani che definiscono le possibilità di costruzione di ogni singola zona di territorio. Piani che saranno estesi a tutto il territorio nazionale ma che ora sono obbligatori solo per città e luoghi di particolare importanza; molti sono ancora in elaborazione. Questi piani sono di vario tipo:

- 1) Piano Territoriale di coordinamento,
- 2) Piano intercomunale o comprensoriale,
- 3) Piano Regolatore Comunale Generale,
- 4) Piano particolareggiato di esecuzione,

ma in realtà si tratta di vari gradi di precisazione il cui risultato finale, mediante il quale essi possono essere pienamente operanti è il quarto: il piano particolareggiato. All'elenco sarebbe da aggiungere il piano paesistico di zone panoramiche perché nella sua stesura ha caratteri simili a quelli di un piano regolatore; ma in realtà esso è soltanto un'apposizione di vincolo, e perché possa avere approvazione e valore legale come un piano regolatore esso deve trasformarsi in piano particolareggiato.

I piani, dopo l'approvazione del Comune, le opposizioni degli interessati, le deduzioni del Ministero dei LL.PP., sentiti i pareri dei vari Uffici competenti, con un iter che spesso si ripete per divergenze di vedute fra i vari Enti, viene approvato per legge, e diviene vincolante per tutti. Fra gli uffici che esprimono il parere alla Sezione Urbanistica del Ministero dei LL.PP. sono comprese le Soprintendenze alle Antichità ed ai Monumenti che definiscono le zone soggette a vincolo, per le quali le domande di licenza di costruzione debbono essere esaminate anche dalle competenti Soprintendenze.

Così i rapporti di collaborazione fra le Autorità tutoria dei monumenti e quelle disciplinanti l'attività urbanistica si svolgono in partenza mediante la definizione delle zone soggette a vincolo, e nell'esame dei singoli casi mediante la presenza di un rappresentante della Soprintendenza nelle Commissioni Urbastiche ed Edilizie e la richiesta di approvazione da parte delle Soprintendenze dei progetti delle zone vincolate.

Chi vuole costruire in zone vincolate, o apportare modifiche o restauri in edifici vincolati, deve richiedere come tutti la licenza di costruzione al Comune,

presentando un progetto che ottemperi ai vincoli. Se si tratta di costruzioni di particolare importanza monumentale o ambientale, ed i vincoli sono particolarmente precisi e rigorosi, il proprietario ne riceve a suo tempo una precisa « notifica » in dipendenza della quale egli è in grado di elaborare il suo progetto in conformità al vincolo; ma molto frequentemente per opere che solo nel complesso hanno valore notevole il vincolo è generico sulla zona, e (non si parla qui di bellezze panoramiche) si limita a richiedere per l'approvazione della licenza il benestare della Soprintendenza competente. Il progetto viene di ufficio inviato dal Comune alla Soprintendenza, dopo essere stato già approvato dalla Commissione Edilizia, delle quali fanno parte rappresentanti delle Soprintendenze con lo scopo di esaminare tutti i progetti ed aver così la possibilità di estendere l'azione tutelativa anche a costruzioni fuori delle zone vincolate. L'approvazione della Soprintendenza ai progetti inviati, con o senza restrizione e disposizioni particolari, rende possibile la concessione della licenza.

Questa procedura è indubbiamente necessaria perché i due Enti tutelanti possano efficacemente collaborare in ogni caso, ma non si può negare che sia laboriosa e lunga; e nei casi non notificati gravosa per chi chiede la licenza e pericolosa per l'efficacia del vincolo, a causa dell'incertezza e della imprecisione del vincolo stesso. Chi chiede la licenza infatti, e peggio ancora chi acquista un'area fabbricabile, non avendo una notifica personale e precisa, non ha una chiara visione del vincolo e quindi non può con sicurezza fare i suoi calcoli di convenienza e redigere il progetto. Chi deve tutelare il vincolo non ha una precisa disposizione di valore legale che definisca nel dettaglio del caso in questione ciò che con il vincolo è o non è compatibile. Chi deve preoccuparsi ad inoltrare i progetti alle Soprintendenze può, per più o meno sincera incompienza del vincolo generico, omettere la richiesta dell'approvazione e concedere senza di essa la licenza di costruzione.

Ora esistono in Italia nelle grandi e nelle piccole città, ed anche nei paesi, agglomerati urbani che nella loro totalità o in larghe zone hanno un carattere monumentale sia per costruzioni di notevole importanza, indubbiamente notificate, sia soprattutto per un'architettura minore qualificata per se stessa, esteticamente necessaria per l'equilibrio delle costruzioni monumentali, e comunque costituente nel suo complesso un'entità architettonica.

Tali zone (ad es. zone A nel piano Regolatore generale di Roma) sono quelle che interessano il presente studio, per le quali si segnala la necessità e l'urgenza di definire in dettaglio ed anche con forza di legge, vincolante tutti i proprietari, anche lo Stato, le nuove costruzioni ammissibili e le opere di restauro e demolizioni desiderabili: è da sottolineare questa seconda parte perché troppo spesso l'azione tutelatrice si cristallizza nel vincolo di « non fare » anziché approfondire il suo giudizio e le sue disposizioni nel suggerimento di « fare » opere di restauro e di liberazione.

Ad esempio, molto spesso vediamo vecchi conventi trasformati in alberghi che alla stonatura sostanziale del cambiamento di destinazione uniscono il brutale cambiamento di uso dei singoli ambienti, per cui la cappella, quasi ancora con gli altari, diviene sala da ballo, e la sacrestia bar. Quasi sempre alle osservazioni che si fanno ci si sente rispondere che non si è potuto far diversamente a causa del « vincolo » di non modificare e masse e ambienti. Oltre il « vincolo » la colpa è anche dell'avarizia del proprietario che non vuole rinunciare alla inten-

siva « utilizzazione » di ogni spazio: ma certamente il servizio alberghiero ha bisogno di un complesso di ambienti di varia grandezza per cui non è facile rinunciare ad alcuni degli esistenti. D'altra parte la possibilità di utilizzazione di edifici monumentali nel quadro della vita moderna ha grande importanza per la conservazione dei monumenti e non si può escludere a priori: questo è tema di altra sezione del congresso e qui se ne fa cenno solo per le questioni disciplinari delle nuove opere. È assurdo che si possa cambiare destinazione ad un fabbricato senza operarvi modifiche: ma è assai pericoloso per la conservazione del valore monumentale, ed è estremamente difficile per contestare l'avidità del proprietario, trovarsi ad avere come base pregiudiziale soltanto un vincolo negativo. Occorre che già in precedenza sia definito insieme alle strutture da lasciare inalterate quelle da demolire perché aggiunte e disdicevoli e quelle da poter trasformare o costruire con la voluta centrale.

Per fissare le idee, fra le tante applicazioni di questi concetti, si cita dal piano regolatore generale di Roma, in corso di approvazione, la disposizione (norme, art. 4 par. 6):

« Ai piani particolareggiati della zona A, devono essere allegati i rilievi esterni ed interni dello stato di fatto di ciascun isolato, con le indicazioni delle opere ritenute necessarie per l'eliminazione di superfetazioni e modificazioni riscontrate nei singoli edifici e che ne abbiano nel tempo alterato e compromesso le linee architettoniche e le strutture originarie.

Detti piani particolareggiati devono inoltre prevedere la eventuale utilizzazione delle aree libere oppure occupate da manufatti ad un solo piano assolutamente privi di valore ambientale (che non si ritenga opportuno destinare a verde o servizi) mediante apposite volumetrie o profili edilizi da predisporre in armonia con le linee degli edifici vicini. »

Si cita anche il piano particolareggiato, anche esso in corso di approvazione, di Gaeta-S. Erasmo, il quartiere antico di Gaeta, agglomerato urbano quanto mai tipico dei casi in questione. In questo piano per ogni unità immobiliare (secondo le particelle catastali) è stata compilata una scheda contenente: la descrizione dell'immobile; la notazione delle sue condizioni; la definizione di « notevole interesse » di tutto l'immobile e delle parti antiche di esso, nonché di tutti i pezzi erratici incassati nelle murature e di tutti gli elementi decorativi che con la loro frequenza formano un carattere ambientale; l'indicazione delle parti disdicevoli che in caso di intervento sono da demolire; la zonizzazione che raggruppa gli immobili in categorie soggette ad uguali norme; i particolari vincoli di rispetto agli edifici vicini ed alle strade. È da notare che per gli eventi bellici in quasi tutti gli immobili occorre intervenire con opere di riparazione o parziale ricostruzione. In questo piano è tutto precisato, ma i disegni di restauro e modifiche, da elaborare entro i limiti definiti dalle norme, saranno discussi volta per volta con la Soprintendenza.

Secondo la disposizione del p.r.g. di Roma si dovrebbero con il piano particolareggiato definire nel dettaglio le opere da compiere, compilando quasi il progetto di restauro di ogni unità; l'intervento delle Soprintendenze in corso d'opera si semplificherebbe e ridurrebbe a poco più della soluzione degli imprevisti, essendo tutto il prevedibile già definito in partenza. La soluzione sarebbe quella ideale perché il lavoro per fissare le disposizioni potrebbe svolgersi in stretta collaborazione con le Soprintendenze, con la dovuta serenità, senza l'assillo

del proprietario interessato a imporre il suo progetto. Ma si presenta la difficoltà degli imprevisti che, rivelandosi nello scrostare gli intonaci o nel lavorare su murature, possono mostrare errate le disposizioni di piano particolareggiato, le quali, avendo forza di legge, non è facile modificare. Più grave ancora si presenta la difficoltà di compilare materialmente un siffatto piano, costituito di tanti progetti, tutti delicati, e che, mentre debbono essere quasi esecutivi, pure debbono lasciare la libertà di adattare gli ambienti alla futura destinazione degli immobili, la quale, dipendendo dal proprietario, è ancora incognita.

Appare quindi più rapido nella compilazione e più semplice nell'applicazione il sistema delle schede che definiscono per ogni unità tutti gli elementi essenziali in modo che il proprietario sappia con chiarezza e precisione i vincoli che gravano sul suo immobile e le Soprintendenze non abbiano a discutere su le questioni più importanti, già definite per legge; ma che demandano alle Soprintendenze l'esame dei progetti, in tal caso compiutamente esecutivi, e corredati se conveniente da saggi e particolari rilievi, assicura tutti gli elementi per raggiungere l'« optimum » nel restauro e nell'adattamento.

Altre soluzioni sono state adottate per altre città, ma più o meno le impostazioni generali sono quelle esaminate. D'altra parte le diversità fra luogo e luogo sono tali che pur affermando l'ovvia convenienza di uniformare i caratteri dei piani particolareggiati di tutta la nazione, si deve ammettere che a differenti condizioni di monumentalità dei singoli ambienti, debbono corrispondere differenti criteri di definizione delle norme.

Ciò che importa è che nessun immobile che abbia interesse nel campo monumentale sia sottratto alla tutela; che le Soprintendenze abbiano la possibilità di esplicitare la loro azione di tutela anche all'ultimo momento e con autorità di legge, ed anche in tutti quei casi di architettura minore o di valore ambientale per i quali nella loro singola individualità non ricorrano gli estremi per una « notifica » ma che nel loro insieme costituiscano un complesso di notevole interesse; e che i singoli cittadini od enti interessati a lavori su immobili che, per conoscere le possibilità di utilizzazione di essi, consultino i piani particolareggiati, trovino in questi indicazioni le più possibili precise dei vincoli di carattere monumentale, ed i riferimenti in base ai quali rivolgersi all'azione di tutela (sarebbe più umano dire, e pensare, « all'azione di assistenza e collaborazione ») della Soprintendenza.

Questi obiettivi si possono raggiungere interessando a fondo, come s'è detto, della tutela dei monumenti i piani particolareggiati i quali per la loro costituzione non possono lasciare tratti di territorio scoperti, per la loro elaborazione ed approvazione sono per tutti indiscutibili, per la loro posizione nell'iter della « licenza di costruzione » non possono essere elusi. Ed anche per questa funzione si rende sempre più necessaria l'estensione a tutto il territorio nazionale dei piani regolatori particolareggiati e la rapida compilazione di essi.

MARIO BERUCCI  
THE PROTECTION OF HISTORIC MONUMENTS AND  
DETAILED PLANNING FOR BUILDING PERMISSION.  
SUMMARY.

*Legislation in Italy regarding the protection of historic monuments and the restriction of building permission operate on a separate basis, even though close cooperation may exist between the State departments on points of mutual interest.*

*It was suggested that in certain cases it would be more convenient to have a stricter interdependence between the acts of the afore-mentioned departments, so that monuments may be more effectively be protected and that interested landlords may have a more detailed knowledge of the limits imposed on particular sites; the means by which the protective needs of monuments might be included in detail in regulatory plans, were analysed and specified.*