

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 3881-A}

RELAZIONE DELLA IX COMMISSIONE PERMANENTE (LAVORI PUBBLICI)

(RELATORI: **RIPAMONTI**, *per la maggioranza*;
BIAGGI FRANCAANTONIO, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(SULLO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

nella seduta del 19 giugno 1962

Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, concernente misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma

Presentata il 12 luglio 1962

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con il disegno di legge n. 3881, presentato dal Ministro dei lavori pubblici, onorevole Sullo, di concerto con il Ministro dell'interno, onorevole Taviani, nella seduta del 19 giugno 1962, viene sottoposta all'esame dell'Assemblea la conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, concernente misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma.

Il provvedimento trova la sua giustificazione, di ordine politico ed amministrativo, nelle stesse vicende che hanno accompagnato la formazione del piano regolatore di Roma

e che non hanno consentito che l'*iter* venisse concluso nel periodo di tre anni dalla data di adozione del piano da parte del Consiglio comunale, periodo nel quale operano le misure di salvaguardia di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902, modificata dalla legge 30 luglio 1959, n. 615.

Trattasi, infatti, di un atto necessitato attraverso il quale il Parlamento pone rimedio ad una carenza della normale azione amministrativa, quale avrebbe potuto esplicarsi a sensi dell'articolo 8 della vigente legge urbanistica, se non fossero intervenuti i due con-

correnti fattori ostativi della prossima scadenza delle norme di salvaguardia, e della prossima scadenza della gestione commissariale. Tale atto mira a salvaguardare non già solo il futuro assetto urbanistico di una grande città quale Roma, ma quanto nelle sue stesse strutture testimonia il succedersi e lo svilupparsi di diverse civiltà; salvaguardia che non può dirsi certo raggiunta con il piano regolatore del 1931 e con le molteplici varianti apportate allo stesso.

Si manifesta quindi l'opportunità di considerare, seppure da un punto di vista meramente cronologico e senza entrare, quindi, nel merito dell'impostazione del piano, i provvedimenti che hanno orientato e portato all'adozione del nuovo piano regolatore, nonché le vicende amministrative e burocratiche che non hanno consentito il suo definitivo perfezionamento nel termine del 24 giugno 1962.

* * *

Con l'entrata in vigore della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, venne stabilito, a norma dell'articolo 42, che il « termine assegnato per l'attuazione dei piani regolatori, approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, resta limitato a dieci anni dalla data stessa, nel caso in cui esso venga a scadere oltre detto periodo. Trascorso tale termine, i comuni interessati debbono procedere alla revisione del piano regolatore esistente o alla formazione di un nuovo piano regolatore secondo le norme della presente legge ».

Tale termine venne successivamente prorogato al 31 dicembre 1955 con legge 20 aprile 1952, n. 524, ed al 31 dicembre 1957 con legge 21 dicembre 1955, n. 1357; nel frattempo il comune di Roma con delibera della Giunta municipale, adottata nella seduta del 12 dicembre 1951, approvava i criteri di impostazione del nuovo piano regolatore da sottoporre al Consiglio comunale.

Le vicende dell'Amministrazione capitolina portavano solo due anni dopo ad investire il Consiglio comunale dell'impostazione del piano regolatore ed il dibattito, iniziato nella seduta del 22 dicembre 1953, si concludeva con l'ordine del giorno approvato dal Consiglio comunale nella seduta del 21 maggio 1954, con il quale si fissavano i criteri di impostazione del piano regolatore e le modalità della sua elaborazione.

In data precedente alla deliberazione del Consiglio comunale di Roma e, precisamente, con il decreto ministeriale 11 maggio 1954, n. 391, il Ministro dei lavori pubblici inse-

riva il Comune di Roma nel primo elenco dei comuni obbligati a redigere il piano regolatore dei rispettivi territori, in applicazione dell'articolo 8 della legge urbanistica.

Come è noto i comuni inseriti negli elenchi, predisposti ed approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro degli interni e delle finanze, sentito il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, devono compilare il piano regolatore generale e presentarlo al Ministero dei lavori pubblici per l'approvazione entro cinque anni dalla data del decreto ministeriale con cui è stato approvato il rispettivo elenco; trascorso tale termine, è in facoltà del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'interno, di disporre d'ufficio la compilazione del piano.

La procedura di approvazione, in tale caso, non è prevista dalla legge urbanistica e non si è provveduto alla sua precisazione attraverso le norme integrative di esecuzione della legge, a norma dell'articolo 44 della legge stessa.

Dopo l'approvazione dell'ordine del giorno da parte del Consiglio comunale, venne nominata una Commissione generale per l'impostazione del piano ed un comitato di elaborazione tecnica (C.E.T.), avente il compito di tradurre sul piano tecnico le direttive della Commissione.

La Commissione generale ritenne concluso il suo mandato con la seduta del 30 aprile 1958, rinviando per le determinazioni finali al Consiglio comunale il progetto approvato dal C.E.T., con le osservazioni presentate da una sottocommissione, il Comitato dei nove designato dalla stessa Commissione generale, e le controdeduzioni formulate con le proposte finali dello stesso comitato di elaborazione tecnica.

Il Consiglio comunale, nella seduta del 26 giugno 1958, incaricò l'ufficio speciale del nuovo piano regolatore di procedere alla revisione del progetto del C.E.T., sulla base delle osservazioni del Comitato dei nove e delle proposte finali dello stesso comitato di elaborazione tecnica.

Con deliberazione consiliare n. 4889 del 24 giugno 1959 il Consiglio comunale adottava il nuovo piano regolatore.

Esperiti gli adempimenti di legge, la Giunta municipale, con atto 11 gennaio 1960, deliberava in merito alle deduzioni sulle 30 osservazioni presentate da parte di associazioni sindacali, di enti pubblici ed istituzioni interessate e sulle 2.723 osservazioni presentate da parte di consorzi, società e privati cittadini.

In data 20 gennaio 1960 il piano venne trasmesso al Ministero dei lavori pubblici e sottoposto al parere del Consiglio Superiore, con relazione della Direzione generale dell'urbanistica e delle opere igieniche in data 20 luglio 1960.

Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, dopo approfondito esame degli elaborati, nell'assemblea generale del 23 novembre 1961, ha espresso il parere che il piano « in ordine al complesso delle sue previsioni debba essere modificato e completato » sulla base di un complesso di osservazioni riportate nel voto.

Ritiene il relatore di dover rilevare che dagli atti risulta un costante ed attivo interessamento da parte del Ministero dei lavori pubblici nella fase di impostazione del piano regolatore di Roma; risulta ancora che nel restituire gli atti al comune per la rielaborazione del piano, il Ministero richiama l'Amministrazione comunale sulla inderogabile esigenza che il nuovo elaborato venisse redatto, approvato ed adottato entro il 30 maggio 1962, ponendo in evidenza come alla data del 24 giugno 1962 sarebbero divenute inoperanti le misure di salvaguardia.

Dopo tale data, l'assetto urbanistico della città di Roma sarebbe stato regolato esclusivamente sulla base del piano regolatore del 1931 e delle relative varianti, sicché con la mancata adozione del nuovo piano regolatore generale sarebbero state annullate le decisioni conseguenti il complesso di studi, che avevano preso l'avvio con la deliberazione della giunta municipale del 12 ottobre 1951, fino al voto del Consiglio Superiore dei lavori pubblici del 23 novembre 1961.

Sulla base delle osservazioni del Consiglio Superiore ed a seguito dei pressanti inviti del Ministero dei lavori pubblici, il piano veniva rielaborato dagli uffici comunali e, nella fase finale, anche con l'apporto di una commissione consultiva di esperti qualificati, composta dagli architetti Fiorentino, Lugli, Passarelli, Piccinato e Valori.

Come è noto, il comune in tale periodo era retto da gestione commissariale ed il commissario straordinario non ritenne di procedere alla formale deliberazione di adozione del nuovo piano regolatore, senza peraltro offrire una valida motivazione, specie in relazione alle conseguenze che sarebbero derivate dalla scadenza delle misure di salvaguardia.

Ad ovviare agli inconvenienti che sarebbero derivati dalla mancata adozione ed approvazione del nuovo piano regolatore generale, rielaborato secondo le osservazioni del

Consiglio Superiore, non vi era che il ricorso ad una legge speciale e, data l'urgenza, il Governo ha ritenuto di utilizzare lo strumento del decreto-legge di cui si propone, con il presente disegno di legge, la conversione in legge.

* * *

Il decreto-legge del 19 giugno 1962, n. 473, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 154 del 19 giugno 1962, è finalizzato ai seguenti scopi:

1°) autorizzare il Ministro dei lavori pubblici a pubblicare con proprio decreto, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, il progetto di piano regolatore generale redatto in data 9 giugno 1962 dall'Ufficio speciale del nuovo piano regolatore di Roma, in correlazione al voto n. 1903 del 23 novembre 1961 del Consiglio Superiore;

2°) sospendere il rilascio di licenze di costruzioni di cui all'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, fino alla data di pubblicazione del decreto ministeriale;

3°) precludere la concessione di licenze di costruzione e comunque l'autorizzazione di utilizzazioni edilizie che siano in contrasto con il progetto di piano regolatore generale, pubblicato ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge, fino a quando il comune di Roma non avrà adottato il piano regolatore generale di tutto il territorio e, comunque, non oltre sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge;

4°) ripristinare l'applicazione delle misure di salvaguardia a partire dalla data di adozione finale del piano da parte del comune.

Il ricorso al decreto-legge, a norma dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, è giustificato dall'urgenza, rilevabile, del resto, dal limitato periodo di tempo ricorrente tra l'approntamento del nuovo piano regolatore generale da parte dell'ufficio speciale del comune di Roma, 9 giugno 1962, e la scadenza del termine di operatività delle misure di salvaguardia, 24 giugno 1962.

Infatti, non era giuridicamente possibile l'adozione del piano con decreto del Ministro dei lavori pubblici, non rientrando tale atto nella sua specifica competenza. Né può ritenersi, questa, materia di regolamento di esecuzione della legge urbanistica, nonché assimilabile alle norme complementari integrative della legge stessa, da emanarsi con decreto presidenziale su proposta del Ministro dei lavori pubblici di concerto coi Ministri interessati a norma dell'articolo 44.

D'altra parte la procedura a carattere speciale seguita e le modalità dell'adozione del piano; consentono al nuovo Consiglio comu-

nale, nel termine previsto dal decreto, di procedere alla formale adozione del piano, colle eventuali modifiche che il dibattito democratico può apportare agli elaborati predisposti dall'ufficio tecnico comunale ed all'interpretazione data sulla base delle indicazioni del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

Costituita l'Amministrazione democratica del comune, alla stessa viene rinviata la competenza a decidere sull'adozione del nuovo piano regolatore.

Per quanto riguarda le misure di salvaguardia, che comportano il divieto di concedere le licenze di costruzione di cui all'articolo 31 della legge urbanistica e comunque di autorizzare utilizzazioni edilizie che siano in contrasto con il progetto del nuovo piano regolatore, si viene a derogare alle norme vigenti, sulla base delle esigenze manifestatesi nel corso dell'applicazione della legge urbanistica del 1942 e della legge 3 novembre 1952, n. 1902, nonché secondo i criteri informativi del nuovo progetto di legge urbanistica, che è augurabile venga sollecitamente presentato al dibattito parlamentare.

La commissione ministeriale ha infatti ultimati i lavori preliminari per l'impostazione del progetto della nuova legge urbanistica ed in materia di salvaguardia ha prospettato l'opportunità di non consentire la facoltà di concessione di licenze, in deroga alle previsioni del piano adottato e non approvato definitivamente, nonché di estendere tale divieto anche per le zone per le quali sia resa obbligatoria la formazione di piani particolareggiati.

Pare superfluo sottolineare che tale deroga non poteva essere oggetto di decreto ministeriale.

Infine si sarebbe dovuto ricorrere ancora al decreto-legge, qualora si fosse ravvisata la opportunità di prorogare per sei mesi il termine di operatività delle misure di salvaguardia, per dar tempo all'Amministrazione comunale di adottare il nuovo piano regolatore, ma nel frattempo si sarebbero rese inoperanti le osservazioni del Consiglio Superiore.

Del resto, l'esigenza di norme integrative della legge 3 novembre 1952, n. 1902, modificata con la legge 30 luglio 1959, n. 615, sulle misure di salvaguardia in pendenza di approvazione dei piani regolatori, era stata pure prospettata da colleghi di parte comunista con la proposta di legge n. 3654 dell'onorevole Natoli ed altri; nell'articolo unico di tale progetto, si propone che nel caso in cui il Con-

siglio Superiore condizioni l'approvazione del piano regolatore ad osservazioni che implicino modifiche o completamenti, la scadenza dei termini per l'applicazione delle norme di salvaguardia viene comunque fissata al compimento del diciottesimo mese a far data dalla comunicazione al comune del voto del Consiglio Superiore; ma ancora si tende a far sì che al sindaco sia data facoltà di sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, quando riconosca che le stesse siano in contrasto non solo col piano originario adottato dal comune, ma anche col futuro piano che dovrà essere adottato, previa le modifiche ed i completamenti suggeriti dal Consiglio Superiore.

Tale proposta, seppure approvabile nello spirito che l'anima, è difficilmente applicabile nella realtà, poiché le misure di salvaguardia si debbono applicare non già su proposte di nuovi indirizzi o di modifica del piano originario, ma dopo l'elaborazione tecnica concreta e l'adozione del nuovo piano.

In questo senso, sia pure con procedura speciale, si è operato nei confronti del nuovo piano regolatore di Roma: l'ufficio speciale per il nuovo piano regolatore di Roma, infatti, in relazione al voto del 28 novembre 1961 del Consiglio Superiore, ha rielaborato il piano: in carenza dell'autorità amministrativa, che ha la competenza primaria nell'adozione del piano, si è provveduto con decreto-legge e, quindi, con la ratifica del Parlamento, con legge speciale.

* * *

Onorevoli colleghi, la Commissione lavori pubblici a maggioranza, con l'astensione della parte comunista e col voto contrario della parte liberale, ha espresso parere favorevole al disegno di legge in esame, ritenendo giustificato il ricorso ad una procedura speciale per salvaguardare l'assetto urbanistico di una città che racchiude nella sua struttura vicende storiche e fermenti di vita spirituale che sono patrimonio dell'umanità intera.

Non si può lasciare che l'espansione della città, la cui popolazione si raddoppia con periodicità trentennale, si verifichi secondo le esigenze del massimo sfruttamento del patrimonio fondiario pubblico e privato, anziché secondo una razionale configurazione urbanistica, che non solo salvaguardi dal punto di vista architettonico ed ambientale il centro storico, ma non alteri le caratteristiche di fondo collegate alle comunità civili e religiose che vi si richiamano.

III LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Per questi motivi, il vostro relatore, mentre ritiene di giustificare per i ristretti termini di tempo il non aver affrontato nella relazione un tema che offre le giustificazioni di fondo del provvedimento governativo, quale quello dello studio della città come studio di una cultura e di una civiltà, non può fare a meno, an-

che per esplicito incarico avuto dalla IX Commissione permanente Lavori pubblici, di rivolgere l'invito a voler approvare la conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473.

RIPAMONTI, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le vicende del piano regolatore di Roma, congiunte con quelle dell'Amministrazione capitolina, sottoposta ad un regime commissariale straordinario dal luglio 1961, hanno fatto sorgere problemi di ordine politico, amministrativo e persino costituzionale che non possono essere trascurati e neppure sottovalutati dal Parlamento in sede di esame del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, di cui si propone la conversione in legge.

Anzi la situazione che si è venuta determinando e gli sviluppi che essa potrebbe avere davanti alle magistrature ordinaria e amministrativa e alla stessa Corte Costituzionale, consigliano un esame approfondito. Vale la pena di riassumere brevemente il succedersi degli avvenimenti e puntualizzare la situazione.

Dopo lunghe discussioni in sede tecnica e di Consiglio comunale — anzi di due Consigli successivi — protrattesi per otto anni, il 24 giugno 1959, il piano fu adottato dal Consiglio del tempo.

Numerose furono le osservazioni presentate da enti, privati e associazioni sulle quali il comune controdedito accoglierne alcune, altre respingendone, e il tutto fu rimesso al Consiglio Superiore dei lavori pubblici in data 20 gennaio 1960. Mentre così il piano seguiva il suo iter regolarmente, era entrata in applicazione, fin dal 24 giugno 1959, la salvaguardia di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902, che ha dato luogo, per naturale conseguenza, a una contrazione della attività costruttiva in talune zone e, per converso, una espansione accentrata in altre perché il comune non rilasciava licenze edilizie quando non fossero conformi tanto al piano del 1931, tuttora vigente, quanto al progetto adottato e in corso di approvazione. I due anni di sospensione per rilascio di licenze edilizie, previsti dalla legge 3 novembre 1952, n. 1902, modificata dalla legge 21 dicembre 1955, n. 1359, furono ritenuti sufficienti e furono portati a tre dalla legge 30 luglio 1959, n. 615.

Si poteva tuttavia sperare che i 29 mesi intercorrenti dal 20 gennaio 1960 al 24 giugno 1962 fossero sufficienti per consentire il com-

pimento della procedura di approvazione, e cioè l'esame del piano da parte del Consiglio Superiore dei lavori pubblici e l'emanazione del decreto presidenziale di approvazione.

Il Consiglio Superiore suggerì un certo numero di modificazioni alle destinazioni di zona ed alle norme tecniche di costruzione. Fin qui era stata rispettata la procedura regolare ed il comune, subito dopo il voto espresso dal Consiglio Superiore il 23 novembre 1961, era chiamato — correttamente secondo la legge e la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato — a rideliberare sulle proposte modifiche e, in caso di adozione, a mettere il piano in pubblicazione.

Con l'avvento dell'attuale Governo il nuovo Ministro dei lavori pubblici procedeva ai seguenti interventi:

1°) Designava cinque architetti incaricati di assistere nella redazione del piano il sub-Commissario ingegnere Bianchi, funzionario dei lavori pubblici e quindi, ovviamente, non in posizione di potersi sottrarre alle direttive del Ministro.

È stato rilevato il fatto che la configurazione della Commissione dei cinque e la sua colorazione politica non furono casuali, ma essa fu intenzionalmente conformata in modo da far dare al piano regolatore una struttura diversa da quella liberamente adottata dal comune e quindi, anche se formalmente appare che la Commissione dei cinque era richiesta dal comune, di fatto è chiaro che questa Commissione agiva in base a orientamenti graditi al nuovo Governo.

Questa intromissione del Ministero dei lavori pubblici in una fase procedurale in cui era il comune ed il comune soltanto a dover provvedere, rappresenta di fatto una violazione della autonomia costituzionalmente attribuita ai comuni in materia che le leggi generali attribuiscono alla loro esclusiva competenza.

2°) Oltre a ciò, il Ministro dei lavori pubblici nominava in seguito una Commissione di funzionari a capo della quale era il professor Valle, presidente della Sezione urbanistica del Consiglio Superiore, col dichiarato compito di eseguire una supervisione che assicurasse la rispondenza del nuovo

piano ai suggerimenti del Consiglio Superiore.

In effetti, le cose andarono diversamente. Da organo consultivo quale doveva essere, la « Commissione dei cinque » si è attribuita il compito non già di adattare il piano del Consiglio comunale ai suggerimenti dati dal Consiglio Superiore, ma di formare un piano completamente diverso, sostituendosi ai normali Uffici comunali di piano regolatore: il tutto nel più impenetrabile segreto, in modo che i cittadini fossero all'oscuro di quello che si andava preparando.

Si era così pervenuti, anziché ad un adeguamento del piano del Consiglio comunale ai voti del Consiglio Superiore, alla elaborazione di un piano completamente nuovo.

Sorgeva pertanto il problema di come fosse possibile portarlo all'approvazione presidenziale. Infatti, essendo il piano regolatore, prima di tutto, un atto di volontà del comune, integrato successivamente da quella dello Stato, ed essendosi le due volontà già incontrate su un terreno in gran parte comune, salvo per le modifiche alle quali il Consiglio Superiore aveva subordinato il parere favorevole, è emerso chiaramente che se il comune, cedendo alle suggestioni della « Commissione dei cinque » avesse profondamente alterato il piano anche nelle parti approvate senza riserve dal Consiglio Superiore, si sarebbe determinata una contraddizione da un punto di vista logico ed una anomalia da quello giuridico (come se, per puro esempio analogico, accadesse che una delle Camere, dopo aver approvato un disegno di legge, poi parzialmente emendato dall'altro ramo del Parlamento, non limitasse, in sede di rinvio, il proprio riesame agli articoli emendati, ma rivedesse ulteriormente anche quelli approvati da entrambe le Camere). Per ovviare a tale contraddittorietà, si pensò di poter consolidare per decenni un provvisorio sopravvento col far revocare da un Commissario straordinario di nomina governativa il piano approvato e fare adottare il nuovo piano elaborato come si è detto. Tutto ciò nell'imminenza della restituzione dell'Amministrazione comunale ai normali organi rappresentativi e deliberativi, con quale rispetto per gli organi supremi rappresentativi del comune, per la sua autonomia e per il metodo democratico è superfluo illustrare.

Correttamente però in un primo tempo la Commissione ministeriale presieduta dal professor Valle rifiutò, all'unanimità meno uno, di riconoscere nell'elaborato della « Commissione dei cinque » il piano adottato dal Consiglio e riveduto secondo i suggerimenti del

Consiglio Superiore, e solo successivamente, forse per rispetto alla volontà ministeriale, si acconciò a controfirmare i documenti. Il Commissario straordinario, invece, rifiutò la firma respingendo il nuovo progetto.

A questo punto il Ministro con atto di autorità promosse il decreto-legge in esame, travalicando i limiti della legittimità amministrativa e costituzionale.

La materia urbanistica, infatti, è di competenza primaria, se non esclusiva, del comune, e in un solo caso lo Stato può sostituirlisi, quando, cioè, avendo l'obbligo di formare il piano, il comune non vi provveda, nonostante la prefissione di un termine. In questo caso il comune aveva formato il piano, lo aveva regolarmente adottato e pubblicato, aveva controdotto alle osservazioni degli interessati e doveva semplicemente riesaminarlo nelle parti in cui il Consiglio Superiore dei lavori pubblici aveva suggerito soluzioni diverse. Nelle parti in cui queste potessero intaccare i diritti dei cittadini avrebbe dovuto fare una nuova parziale pubblicazione e, concludendo sulle eventuali osservazioni presentate, rimettere il tutto al Ministero per la definitiva emanazione del decreto presidenziale.

Ma anziché seguire la via legittima, si è voluto imporre al comune, al termine della gestione commissariale, un piano totalmente diverso da quello adottato dai rappresentanti della cittadinanza e si è passati ad un'azione che è al di fuori di ogni legalità, facendo pubblicare un piano non adottato dal comune, ma che è la creatura di una Commissione non qualificabile come organo del comune.

Un intervento sostitutivo del Ministro sarebbe stato inconcepibile se fatto con decreto ministeriale e cioè con un atto amministrativo che avrebbe potuto essere impugnato per vizio di illegittimità davanti il Consiglio di Stato. Si è preferito invece seguire la via del decreto-legge e cioè di un atto avente efficacia di legge.

Ma la procedura seguita è inficiata da diversi profili di illegittimità, anche di ordine costituzionale.

Un primo motivo di incostituzionalità è in relazione allo stesso articolo 77, secondo comma, della Costituzione, il quale richiede, perché il Governo possa emanare provvedimenti provvisori aventi forza di legge, la condizione che si tratti di « casi straordinari di necessità e urgenza ».

La norma costituzionale non ammette interpretazioni elastiche su questo punto: il Potere legislativo spetta al Parlamento e solo eccezionalmente può farne uso il potere ese-

cutivo, ma deve trattarsi di « *casi straordinari* » che non ammettano dilazione. Ma la urgenza e la necessità di provvedere debbono essere insiti in questi « *casi* » in quanto si presentino improvvisamente e imprevedibilmente e non già perché il potere esecutivo lasci maturare, per inerzia nel provvedere — con atti amministrativi o con l'esercizio della iniziativa che gli spetta per proposizione delle leggi — una situazione fino a quando essa assuma quel carattere di emergenza che giustifichi l'invasione della sfera di competenza del Parlamento. Orbene, senza il rallentamento davanti al Consiglio Superiore dei lavori pubblici e, comunque, senza le illegittime interferenze della « Commissione dei cinque » e, cioè, se si fossero lasciati lavorare gli Uffici comunali incaricati di adeguare il piano del 1959 e relative norme tecniche ai suggerimenti del Consiglio Superiore, il piano avrebbe potuto essere approvato nei tre anni di applicabilità delle norme di salvaguardia. In subordine c'era tutto il tempo per presentare e fare approvare dalle Camere una legge che prorogasse il termine del 24 giugno: anzi c'era già, e si è lasciata dormire, una proposta di legge dell'onorevole Natoli a tale riguardo.

Un secondo motivo di illegittimità costituzionale si pone in relazione all'articolo 128 della Costituzione il quale stabilisce che « le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano la funzione ».

La legge generale, che riguarda il caso nostro, è quella urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150, la quale attribuisce (articolo 8) la competenza primaria in materia di piano regolatore ai comuni: ai quali spetta di adottare il piano, di pubblicarlo, raccogliere e controdedurre sulle osservazioni e trasmetterlo al Ministero per l'approvazione. Quando il piano non sia approvato ed il Ministero suggerisca delle modifiche è ancora il comune (e non il Ministro dei lavori pubblici) che deve pronunciarsi e, se accolla le proposte modifiche e queste siano tali da toccare interessi legittimi o diritti dei cittadini, deve procedere a nuova pubblicazione per la parte modificata, raccogliere ancora una volta le osservazioni e rimettere gli atti al Ministero con le proprie eventuali controdeduzioni.

Perciò l'intervento governativo quale il decreto-legge in esame, in una fase di competenza esclusiva del comune, costituisce una violazione dell'articolo 128 della Costituzione. Né le disposizioni degli articoli 8, 14 e 17

della legge urbanistica che contemplano un intervento sostitutivo dello Stato, sono applicabili nella specie, neppure in via di larga analogia. Perché tale intervento possa esercitarsi si richiede sia una intimazione al comune a provvedere, con prefissione di un termine, alla formazione di un piano generale o particolareggiato, sia l'inerzia del comune. In questo caso, invece, il comune ha *formato* il piano, lo ha regolarmente *adottato* e *pubblicato*, ha *controdedotto* sulle osservazioni degli enti e dei cittadini *rimettendo* poi tutti gli atti al Ministero dei lavori pubblici per l'approvazione; dopo il voto del Consiglio Superiore *si era accinto all'adeguamento del piano ai suggerimenti formulati dal Consiglio stesso*. Vi era cioè in corso una procedura quanto mai regolare da parte del comune e pertanto era inammissibile e illegittimo l'intervento del Ministro.

Un terzo motivo di incostituzionalità è dato dal medesimo intervento sostitutivo in cui può raffigurarsi una violazione sostanziale della parte seconda della Costituzione concernente l'« ordinamento della Repubblica », in quanto viola la classica ripartizione dei Poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario) e specificamente l'articolo 103, giacché il decreto-legge tende, o per lo meno ha per effetto, di togliere al cittadino la garanzia della tutela giurisdizionale dei propri diritti e legittimi interessi da parte degli organi a ciò preposti. Infatti se l'intervento sostitutivo fosse stato esercitato nelle forme proprie dell'atto amministrativo, questo avrebbe potuto essere impugnato davanti al Consiglio di Stato per illegittimità. La forma legislativa prescelta esclude questo mezzo che rappresenta uno dei fondamentali diritti del cittadino, nei confronti della Pubblica Amministrazione ed elude, con ciò, la norma costituzionale nella sua sostanza.

Un quarto motivo di incostituzionalità riguarda la violazione del diritto di proprietà e di iniziativa economica (garantita dagli articoli 41 e 42 della Costituzione). Per assicurare l'ordinato sviluppo edilizio della città, l'articolo 31 della legge urbanistica generale sottopone lo *jus aedificandi* a licenza da parte del sindaco, declassando così il diritto a interesse, peraltro tutelato dalla possibilità di ricorso al Consiglio di Stato. Ma la licenza *deve essere rilasciata* quando il progetto sia conforme alle norme di legge ed alle previsioni del piano generale e particolareggiato; il solo caso in cui il sindaco, su conforme parere della Commissione edilizia, *può sospendere di provvedere* sulla richiesta è quello in cui il progetto sia

in contrasto col piano regolatore generale o particolareggiato, *adottato dal comune* e messo in pubblicazione.

Nel caso specifico, la salvaguardia non si applica ad un piano *adottato dal comune*, ma ad un piano elaborato da un organismo, la « Commissione dei cinque », che non è un ufficio né statale né municipale.

Altri motivi di illegittimità riguardano le norme intrinsecamente regolatrici della salvaguardia:

a) Il divieto fatto al comune di Roma di rilasciare licenze in contrasto non già col piano adottato, ma con un progetto che non è emanazione di un ufficio pubblico, è contrario al concetto fondamentale di « salvaguardia » quale è consacrato nella vigente legislazione: questa, infatti, dà *facoltà*, ma non impone *obbligo* al sindaco di sospendere le proprie determinazioni sui progetti edilizi, consentendo perciò una facoltà discrezionale di apprezzamento, caso per caso. Le leggi sulla salvaguardia non perseguono lo scopo di abrogare il piano vigente che garantisce al proprietario il diritto di costruire secondo le prescrizioni del piano stesso, ma quello di consentire al comune di provvedere sulla domanda con un certo ritardo rispetto al termine di 60 giorni dalla presentazione del progetto stabilito dall'articolo 31, secondo comma, della legge urbanistica: non però per qualsiasi divergenza fra il progetto di costruzione e il progetto di piano adottato, ma solo per quelle difformità che siano suscettibili di impedire o rendere più difficile o più onerosa per il comune l'attuazione del piano, se, nella approvazione definitiva, risultasse conforme al progetto adottato. Affinché il sindaco non abusi di tale facoltà la legge gli fa obbligo di sentire la Commissione edilizia e gli consente di sospendere le determinazioni sul progetto edilizio solo nel caso che la Commissione stessa si sia pronunciata nel medesimo senso. Non basta: la legge gli fa obbligo di motivare la propria determinazione, specificando perché e come le eventuali divergenze riscontrate nel progetto edilizio siano tali da impedire o difficolare l'attuazione del piano regolatore. *Il decreto-legge in esame, trasforma, viceversa, all'articolo 2, la facoltà in dovere*, estendendolo a tutti i casi di contrasto e comprendendovi così anche quelle divergenze di poco conto che non possono esercitare alcuna influenza negativa sulla attuazione del progetto di piano regolatore, qualora dovesse essere approvato.

b) Le leggi di salvaguardia costituiscono un contemperamento fra il diritto di

proprietà, dal quale deriva lo *ius aedificandi*, e l'interesse generale a non vedere compromessa, o resa più difficile, l'attuazione del piano da costruzioni eseguite nell'intervallo di tempo intercorrente fra la *adozione e pubblicazione del piano da parte del comune* e la sua approvazione con decreto del Presidente della Repubblica. A tal fine, si ritengono inizialmente sufficienti due anni (legge 3 novembre 1952, n. 1902, e legge 21 dicembre 1955, n. 1357); poi il periodo della salvaguardia (il quale può determinare una grave remora, fino alla paralisi, dell'attività costruttiva) fu portato a tre anni (legge 30 luglio 1959, n. 615).

Per effetto del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, ai tre anni già decorsi si aggiungerebbero:

un primo periodo, della durata massima di 15 giorni, in cui è vietato qualsiasi rilascio di licenza di costruzione, in attesa che il così detto piano sia reso pubblico;

un secondo periodo, fino a sei mesi, in cui essa opera non più in riferimento al contenuto del « piano segreto » ma di quello reso ormai pubblico, ma che non ha la natura giuridica e non può perciò produrre gli effetti, di un piano adottato e riveduto dal comune;

un terzo periodo, della durata fino a tre anni, in cui la salvaguardia si applica in riferimento al nuovo piano che sarà adottato dal Consiglio comunale.

Sono incalcolabili i danni derivati o derivandi all'industria edilizia, alle imprese di costruzione, ai progettisti e alla proprietà che avevano riveduto gli originari progetti elaborati in conformità delle prescrizioni del piano regolatore vigente (del 1931), li avevano poi modificati per renderli altresì non contrastanti col piano adottato dal Consiglio comunale nel 1959, onde non farli ricadere nell'applicazione della legge di salvaguardia ed ora dovrebbero rifarli un'altra volta per adattarli alla nuova salvaguardia provvisoria, in riferimento al progetto elaborato dalla « Commissione dei cinque », salvo modificarli, una quarta volta, sulla base del piano che sarà adottato dal nuovo Consiglio comunale. Tutto ciò non corrisponde, ma contrasta alle leggi sulla salvaguardia, non solo perché il periodo cui questa si estende è più che raddoppiato, ma soprattutto perché le destinazioni di zona e le norme edilizie salvaguardate non sono quelle di un piano regolarmente adottato, ma di ben tre progetti di piano.

* * *

Non possiamo chiudere questa relazione di dissenso dalla maggioranza della Commissione senza accennare, sia pure brevemente, alle varie e gravi inesattezze contenute nei documenti ufficiali; nelle premesse al decreto-legge giustificative del provvedimento eccezionale si fa riferimento alla mancanza di altre norme di salvaguardia « in pendenza della *adozione e approvazione* del nuovo piano regolatore generale di Roma ».

Orbene, il piano era stato adottato fin dal 24 giugno 1959 e di pendente non vi era che l'approvazione. Ciò può dare origine al grave equivoco di ritenere il piano stesso non più esistente, mentre, in realtà, esso non è stato mai revocato dal comune, né respinto in sede di istruttoria ministeriale ai fini della definitiva approvazione presidenziale; ché, anzi, il voto del Consiglio Superiore *n. 1903 in data 23 novembre 1961* si esprime nel complesso in senso favorevole all'approvazione, salvo per talune modifiche suggerite, ed è evidente che potevano suggerirsi delle modifiche solo ad un piano ritenuto vivo e vitale, anche se non ancora completato col decreto di approvazione del Capo dello Stato.

All'articolo 1 si definisce « progetto di piano regolatore generale, *in data 9 giugno 1962*, redatto dall'ufficio speciale del nuovo piano regolatore di Roma in relazione al voto numero 1903 del 23 novembre 1961 del Consiglio Superiore dei lavori pubblici » quello che non è altro che l'elaborato della « Commissione dei cinque », in antitesi, sia al piano originariamente adottato dal comune sia a quello risultante dalla applicazione al medesimo dei suggerimenti del Consiglio Superiore.

La contraddizione fra le premesse e le disposizioni dell'articolo 1 del decreto-legge è evidente perché se il progetto che si definisce con la sola data di nascita (9 giugno 1962), senza indicazione di paternità — probabilmente in armonia con la clandestinità della sua origine — fosse conforme al voto del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, esso sarebbe pure sempre un progetto adottato fin dal 24 giugno 1959; se, invece, è un progetto diverso, è falso il riferimento al voto citato.

Quanto all'Ufficio speciale del piano regolatore, ufficio del comune, esso nonché redigere non poté neppure avere tempestiva conoscenza del piano messo in pubblicazione. Questa grave inesattezza, ormai di pubblico dominio, è ripetuta anche nel decreto in data 30 giugno 1962, col quale l'onorevole Mini-

stro dei lavori pubblici ha decretato la pubblicazione del progetto elaborato dalla « Commissione dei cinque ».

Agli articoli 2 e 3 del decreto-legge si dice che la salvaguardia resterà in vigore « sino a quando il comune di Roma non avrà adottato il nuovo piano regolatore generale » del proprio territorio, dimenticandosi *che tale adozione è già intervenuta* ed è tuttora valida e che il comune *deve soltanto rideliberare* sulle proposte di modifica del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

* * *

Onorevoli colleghi, per tutte le ragioni esposte dovremmo proporvi di negare il vostro suffragio al disegno di legge di conversione. Ciò però non risolverebbe il problema posto dalla intervenuta scadenza del triennio di applicabilità della salvaguardia mentre non è ancora approvato il nuovo piano regolatore. Poiché ciò che importa, al di là e al di sopra di conflitti di interessi concorrenti e di disparità di opinioni di astratta dottrina urbanistica, è un ordinato evolversi della espansione della Capitale dello Stato, ci sembra che l'unica soluzione la quale offra, nel rispetto della legge, dell'equità e della logica, una via di uscita da una situazione così complessa è, al punto in cui siamo, quella di concedere — anche in via di sanatoria al Ministro dei lavori pubblici, delle molte, troppe deviazioni da un corretto uso delle norme amministrative e costituzionali — una ulteriore proroga, pura e semplice, del termine di salvaguardia, da esercitarsi secondo le norme generali di questo istituto, che è la sola esigenza assistita da requisiti di opportunità e idoneità al fine che lo stesso decreto-legge dichiara di perseguire.

La legge di conversione potrebbe pertanto constare del seguente articolo unico:

« In deroga alle disposizioni vigenti e sino a quando il comune di Roma non avrà deliberato sulle osservazioni e sui voti espressi dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici nella adunanza generale del 23 novembre 1961, e comunque non oltre sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, continueranno ad applicarsi le norme di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902, modificata dalla legge 21 dicembre 1955, n. 1357, e dalla legge 30 luglio 1959, n. 615 ».

BIAGGI FRANCAANTONIO, *Relatore di minoranza.*

**DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO**

ARTICOLO UNICO.

È convertito in legge il decreto legge 19 giugno 1962, n. 473, concernente misure speciali di salvaguardia in pendenza dell'adozione ed approvazione del nuovo piano regolatore generale di Roma.

**DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE**

ARTICOLO UNICO.

Identico.