



ruolo organico della carriera di concetto del personale degli aeroporti civili istituito con l'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 362 » (3971);

RESTIVO: « Estensione delle disposizioni di cui all'articolo 21 della legge 26 febbraio 1952, L. 67, agli operai assunti dall'amministrazione militare e adibiti a mansioni non salariali » (3972).

Saranno stampate, distribuite e, avendo il proponente rinunciato allo svolgimento, trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, concernente misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma (3881).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, concernente misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma.

Dichiaro aperta la discussione generale. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole De Marsanich. Ne ha facoltà.

DE MARSANICH. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il decreto-legge in discussione è di grande importanza, e avrebbe meritato maggiore attenzione da parte della Camera, se il Governo non lo avesse presentato in un momento assai sfavorevole. Ho il sospetto che ciò sia stato fatto per non richiamare ancora di più l'attenzione della pubblica opinione su un problema che non gode certo di buona stampa.

Ieri sera, infatti, *Il Giornale d'Italia* che porta la data 13-14 luglio in prima pagina recava questo titolo: « Colpo di mano per il piano regolatore — Inammissibili interferenze del ministro dei lavori pubblici — Una procedura del tutto anomala sulla quale attiriamo l'attenzione dei parlamentari ».

Vorrei aggiungere che il provvedimento, tra l'altro, blocca per alcuni anni ogni attività edilizia a Roma, città continuamente in crisi, che ha 70 mila disoccupati, e la cui attività economica, per l'80 per cento, è costituita dall'industria edilizia la cui attività, ripeto, verrà così bloccata per alcuni anni.

Il titolo del disegno di legge è poi veramente singolare: « Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, con-

cernente misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma ». Viceversa, come è noto, esso prende pretesto dalla proroga delle misure di salvaguardia per imporre un piano regolatore non approvato dal consiglio comunale di Roma, anzi per due volte da esso respinto. Io non voglio usare parole aspre e forti, e non dirò pertanto che il titolo del disegno di legge contiene una falsità; mi limiterò a dire che non è veritiero, come non è veritiera la brevissima storia che delle vicende del piano regolatore di Roma si fa nella relazione che lo accompagna.

Queste vicende sono cominciate dieci anni or sono. Nel 1952 il consiglio comunale di Roma, allora eletto, intraprese lo studio di questo problema. Ricordo che i consiglieri comunali di Roma appartenenti al mio partito proposero un concorso internazionale per un progetto di piano regolatore da sottoporre al consiglio comunale. L'idea di un concorso internazionale non era così strana come allora qualcuno ritenne, in quanto il primo piano regolatore di Roma, iniziato nel 1872-73, fu sottoposto da Quintino Sella, allora consigliere comunale di Roma, al giudizio di un grande urbanista e di un grande architetto: quell'Hausmann che ha costruito la Parigi di Napoleone III, la grande Parigi dei *boulevards*, cioè una delle più belle città del mondo. Sella chiamò a Roma l'architetto Hausmann e gli chiese consiglio sull'argomento.

Anche a noi sembrava che fare appello alla tecnica e alla competenza internazionale sul problema del piano regolatore di Roma fosse utile, fosse giustificato dall'importanza della città e dalla sua fama universale. Invece il consiglio comunale costituì la cosiddetta « grande commissione », composta di cento persone, per preparare uno schema di piano regolatore. Da questa commissione, la quale andava avanti attraverso discussioni e litigi, fu poi espresso un comitato esecutivo tecnico — il cosiddetto C. E. T. — che avrebbe dovuto elaborare il progetto di piano secondo le direttive dettate dalla « grande commissione ». Dopo lunghe vicissitudini, nel 1959 — erano passati sette anni — il consiglio comunale di Roma adottò, giusta il termine previsto dalla legge, il piano regolatore e lo trasmise al Ministero dei lavori pubblici, il quale, attraverso il suo organo tecnico, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, esaminò il piano, lo emendò largamente e nel novembre 1961 lo rinviò al consiglio comunale, approvandolo a condizione che fossero apportate le modifiche proposte, anzi imposte, dallo stesso Consiglio superiore.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

È dunque assolutamente destituita di ogni fondamento l'asserita urgenza che starebbe alla base del decreto-legge. Si legge, per esempio, nella relazione Ripamonti: «Trattasi... di un atto necessitato attraverso il quale il Parlamento pone rimedio ad una carenza della normale azione amministrativa». Lo Stato si sostituirebbe dunque al comune carente in base alla legge generale urbanistica dell'agosto 1942. Questo non è assolutamente vero: non vi era alcuna carenza dell'azione amministrativa. Se vi fosse stata, essa avrebbe dovuto essere accertata dall'autorità tutoria, dal prefetto, il quale avrebbe dovuto rivolgersi al sindaco per richiamarlo all'osservanza dei propri doveri e gli avrebbe dovuto imporre un termine di scadenza, dopo il quale lo Stato si sarebbe sostituito al comune carente. Un piano regolatore è invece l'incontro fra la volontà comunale e la volontà dello Stato. Ora, il comune aveva adottato il piano regolatore a larga maggioranza e lo aveva ritrasmesso al Ministero dei lavori pubblici ed il suo organo competente, il consiglio superiore dei lavori pubblici, aveva approvato il piano pur apportandovi larghi emendamenti e lo aveva ritrasmesso al consiglio comunale.

Poi, che cosa è accaduto? Qualche cosa di veramente strano, di veramente anomalo, tanto da giustificare, da parte di alcuni giornali, la tesi che si sia trattato di un colpo di mano: io direi che meglio che un colpo di mano si potrebbe definire un atto di incompetenza amministrativa ed un abuso di potere, perché dietro lo schermo di questo decreto-legge, che dovrebbe restare circoscritto nei limiti della salvaguardia, ci si finisce per imporre un piano regolatore che il comune aveva respinto. Il piano regolatore restituito dal Consiglio superiore dei lavori pubblici al comune di Roma non è quello che viene imposto con questo decreto-legge. Il piano regolatore che viene imposto con questo decreto-legge è stato elaborato da una commissione di tecnici, ma da una commissione incompetente che non aveva la richiesta legittimazione giuridico-amministrativa, né la responsabilità politica di fare un piano regolatore. Il ministro non può, nominando una commissione di tecnici, attribuirle la qualifica di organo pubblico.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Non ho mai nominato la commissione dei cinque. La commissione dei cinque è stata nominata dal commissario Diana.

DE MARSANICH. Il commissario Diana, otto giorni fa, insediando il consiglio comu-

nale di Roma, ha fatto una relazione di cui leggerò qualche brano e da cui risulta che la commissione, anzi le due commissioni che ella ha nominato, una di funzionari dei lavori pubblici ed una di tecnici, gli sono state imposte e hanno redatto un piano regolatore che il commissario non conosceva. Nella sua relazione, egli accusa perfino il subcommissario della materia di essersi prestato a manovre più o meno occulte per formare un nuovo piano regolatore. Poi vedremo perché.

Ella ha nominato una commissione di cinque persone che non aveva competenza a redigere il piano regolatore, cui doveva provvedere l'ufficio speciale del comune, e tale ufficio era costituito da funzionari che avevano rassegnato tutti le loro dimissioni al commissario del Governo al comune di Roma. I cinque tecnici non avevano alcun potere per sostituirsi all'ufficio del comune: perciò il piano che ella vuole imporre con questo decreto non ha alcun valore, perché un atto pubblico deve essere compiuto da un organo pubblico ed essere sottoscritto da un pubblico ufficiale. Manca quindi uno dei requisiti fondamentali di legalità e sarà il magistrato ordinario, onorevole ministro, ad un certo momento, a dichiarare la nullità di questo piano regolatore il quale non ha alcun valore tecnico né giuridico ed è soltanto una imposizione, un colpo di mano.

Perché è stato compiuto questo colpo di mano? Questo è il punto. Il piano regolatore era stato adottato dal consiglio comunale il 24 giugno 1959, dopo lunghe discussioni e contrasti. Non entro nel merito del piano regolatore del 1959 e nemmeno del nuovo piano che oggi si vorrebbe imporre. Ma quest'ultimo prevede la costruzione di una strada di rapido scorrimento che nel gergo urbanistico viene chiamata «asse attrezzato». Dico gergo urbanistico perché si tratta di una strada e non di un asse. L'asse è un diametro che passa per il centro; qui si tratta di un semicerchio che va da nord a sud della città sul lato orientale. Questo asse attrezzato comporta, onorevole ministro, la spesa di almeno cento miliardi.

Dice il commissario prefettizio: «Pur ammettendo che le soluzioni e le innovazioni introdotte dalla commissione dei tecnici nel piano del 1959 possano rispondere alle esigenze della capitale, mi sembra che anche il più sprovveduto amministratore non si sarebbe azzardato ad impegnare il comune in spese così ingenti, tanto più che nella relazione dei consulenti tecnici si stabiliva

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

chiaramente che il primo ed immediato sforzo del comune dovrebbe essere rivolto alla realizzazione di un asse attrezzato, spina dorsale del sistema viario cittadino ».

Il commissario Diana dice che nemmeno il più sprovveduto amministratore avrebbe impegnato il comune in una spesa così ingente. E il comune di Roma ha 400 miliardi di debiti e un disavanzo di cinquanta miliardi l'anno.

Le iniziative del Governo e del Parlamento, in base all'articolo 81 della Costituzione, sono subordinate al reperimento dei fondi. Non si possono programmare spese pubbliche se prima non si identificano le fonti di finanziamento. Ora, il ministro dei lavori pubblici, in deroga al principio costituzionale che se vale per lo Stato certamente non può non valere per tutti gli enti pubblici, impone al consiglio comunale l'esecuzione di un'opera che richiede almeno cento miliardi di spese. Questa è un'altra delle assurdità del decreto-legge, il quale, comunque, nella sua caratterizzazione giuridica e tecnica è bene illuminato dall'ottima relazione di minoranza dell'onorevole Francantonio Biaggi.

Debbo ora rilevare che questo decreto-legge smentisce tutta la linea politica del Governo di centro-sinistra. La democrazia cristiana è stata sempre paladina del principio delle autonomie locali. Lo vediamo in questi giorni nell'urgenza con cui procede verso l'istituzione della regione Friuli-Venezia Giulia. La bandiera della democrazia cristiana è rappresentata dal principio delle autonomie locali e, direi anche, dell'indebolimento dei poteri centrali dello Stato.

Il segretario di quel partito, dopo la costituzione del Governo di centro-sinistra, ha affermato, in un discorso tenuto a Napoli un paio di mesi fa, che la democrazia cristiana avrebbe incrementato la politica di salvaguardia delle autonomie locali. In realtà questa politica non è stata mai attuata. Infatti, la regione siciliana e i comuni di Roma, Napoli, Pisa, Bari e Foggia sono stati una o più volte violentati nella loro autonomia dai decreti di scioglimento e dalla nomina dei commissari, tanto è vero che si sono svolte recentemente le elezioni comunali proprio in tali comuni.

Per quanto riguarda questo specifico provvedimento, vi è l'aggravante dell'urgenza, urgenza che non esisteva affatto. Mentre il relatore per la maggioranza dichiara che bisognava porre rimedio alla carenza dell'organo locale, risulta evidente agli atti che

questa carenza non esisteva, perché la stessa autorità tutoria non ha potuto registrarla e non è intervenuta per rilevarne l'esistenza e per adottare i conseguenti provvedimenti legali. Vi è, quindi, una violazione dell'articolo 77 della Costituzione. E vi è una più grave violazione, quella dell'articolo 128, il quale stabilisce che le autonomie locali debbano esplicarsi solo nell'ambito delle leggi generali.

Con questo decreto-legge si crea invece una legge speciale, riferita al solo territorio del comune di Roma, mentre la materia dell'urbanistica è regolata dalla legge generale del 17 agosto 1942. Inoltre, questo decreto-legge viola anche l'articolo 103 della Costituzione, quello che stabilisce il diritto dei cittadini di rivolgersi alle diverse magistrature, a secondo che si tratti di giustizia penale, amministrativa, militare, ecc.

Onorevole ministro, trasferendo l'atto amministrativo nella sfera legislativa, si toglie al cittadino la facoltà (o almeno la si limita fortemente) di rivolgersi agli organi giurisdizionali competenti. Bisognerà, quindi, ricorrere — evidentemente — alla Corte costituzionale.

Inoltre, le misure di salvaguardia sono tali da ledere gravemente gli articoli 41 e 42 della Costituzione, che garantiscono il diritto di proprietà nonché il diritto di iniziativa economica, perché, ripeto, con queste norme di salvaguardia si vuol bloccare per alcuni anni l'attività edilizia in Roma.

Il carattere di questo atto di forza, di questo abuso di potere è dimostrato dal solo fatto che nella commissione di consulenza tecnica da lei nominata, onorevole ministro, vi è un ex consigliere comunale che si era lungamente battuto in consiglio per il suo tipo di piano regolatore, respinto dal comune col piano del 1959. Si tratta di un professore di urbanistica, questa curiosa scienza che non si sa bene che cosa sia e che pretende di avere inventato certi principi che da secoli, direi da millenni, regolano in fondo lo sviluppo delle città. L'urbanistica non ha certamente identificato oggi le norme a cui bisogna attenersi per regolare l'espansione cittadina. Questo architetto Piccinato che ella ha incluso in quella commissione di tecnici era consigliere comunale di Roma.

Stranamente, alle elezioni comunali del 10 giugno 1962 dei due candidati al comune di Roma, che erano l'assessore all'urbanistica D'Andrea, che fece la proposta di adottare il piano del 1959, e il consigliere comunale Piccinato, professore d'urbanistica, il primo

è stato riletto, mentre il secondo non ha più avuto la fiducia degli elettori: egli che era il campione di quella sottospecie di piano regolatore che il consiglio comunale non volle accettare e che sostituì con l'unico piano regolatore legittimo, adottato il 24 giugno 1959.

Perché ella, onorevole ministro, ha voluto consentire che il piano regolatore di Roma fosse respinto, destituendo di ogni funzione l'ufficio speciale del piano regolatore di Roma, permettendo così che ad un certo momento si arrivasse ad imporre in questo strano modo un altro piano regolatore, attraverso un disegno di legge che riguarda altra materia, cioè le norme di salvaguardia? Chi è stato carente a questo proposito? Non il comune di Roma, non l'autorità locale: sono stati carenti gli organi dello Stato. Quell'incontro tra comune e Stato, che si deve realizzare nell'atto in cui un piano regolatore approvato dal comune viene all'approvazione del Ministero dei lavori pubblici, non si è attuato, perché per tre anni, cioè per tutto il periodo di validità delle norme di salvaguardia, dal 24 giugno 1959 al 24 giugno 1962, il Ministero dei lavori pubblici non ha fatto compiere al piano l'iter che esso doveva compiere, finché ci siamo trovati alle soglie della scadenza delle misure di salvaguardia.

Ma tali misure di salvaguardia potevano essere prorogate con una legge normale — mi pare, anzi, che vi sia stata in questo senso una proposta di legge di un collega comunista, l'onorevole Natoli — senza bisogno di ricorrere al sotterfugio di una legge la quale in apparenza si limita a prorogare le misure di salvaguardia, mentre in realtà impone un piano regolatore clandestino, senza paternità, di cui nessuno aveva conosciuto le linee. Noi, infatti, non ne sapevamo nulla: lo abbiamo conosciuto solo dopo la pubblicazione di questo decreto-legge.

Perché è avvenuto tutto questo? Ancora una volta perché il partito socialista ha influito sul Governo, e per esso sul ministro dei lavori pubblici, al fine di ottenere il piano regolatore per cui si era battuto nel corso di alcuni anni in seno al consiglio comunale, senza altro esito che la reiezione del suo progetto e l'adozione del piano regolatore del 24 giugno 1959 che oggi il ministro con un atto di forza distrugge.

Come ella vede, onorevole ministro, non entro nel merito del piano regolatore, non le parlo di interessi, non dico che il piano regolatore che ella oggi vuole imporre sia cattivo. Mi limito ad esaminare la legittimità e l'op-

portunità di questo disegno di legge che è anticostituzionale e illegittimo, che ferisce gravissimamente gli interessi della città di Roma, e pertanto non può in modo assoluto aspirare alla nostra approvazione. Come ho già accennato, i motivi di incostituzionalità sono stati bene indicati e svolti dal relatore di minoranza; mentre la relazione della maggioranza appare redatta da un deputato il quale evidentemente ha gli stessi elementi di conoscenza, e forse meno ancora, del ministro; si legge infatti nella sua relazione una affermazione assolutamente inesatta, che cioè il Parlamento deve ovviare alla carenza del comune, mentre la carenza è stata del Ministero dei lavori pubblici.

Non so se il ministro dei lavori pubblici sia veramente convinto della necessità che questo decreto-legge sia approvato nella sua integrità. Il relatore di minoranza propone un emendamento di larga portata allo stesso decreto-legge, è cioè che esso si limiti a disporre soltanto nella materia per cui è stato presentato, vale a dire sulle misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma, scadute, dopo tre anni, il 24 giugno 1962.

Io vorrei pregare l'onorevole ministro dei lavori pubblici di rendersi conto che gravi interessi sociali, morali e politici vengono colpiti da questo suo decreto-legge, che nessuna valida ragione lo legittimava a presentare, non sussistendo la necessità urgente, imposta dalla Costituzione per il ricorso al decreto-legge. Tale decreto viola le leggi generali dell'urbanistica, rigetta completamente il principio delle autonomie locali, colpisce l'attività economica di Roma, aggravando la disoccupazione operaia, impone al comune oneri assolutamente insostenibili. Inoltre, se questo decreto-legge verrà approvato, il consiglio comunale non potrà mai attuare il piano regolatore che si vuole imporre. Il consiglio comunale lo discuterà e lo combatterà, come è sua competenza, suo dovere e suo diritto; perché non avrà certamente i mezzi per fare anzitutto quell'«asse attrezzato», che è la premessa per l'attuazione del progetto di piano regolatore. «Asse attrezzato» in gergo urbanistico significa una strada con cavalcavia, sottopassaggi, opere permanenti di ogni genere, con relative spese per tali opere permanenti e per l'esproprio dei terreni che saranno attraversati dall'«asse attrezzato».

Questo piano regolatore è fuori della realtà. Non si può imporre con un atto di forza un enorme aggravio finanziario ad un consiglio comunale, che per legge è l'ammini-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

stratore, non il legislatore, del comune. Il consiglio comunale deve anzitutto amministrare bene il patrimonio della cittadinanza e i servizi pubblici affidati alla gestione del comune. Seguendo il piano regolatore che si vuole imporre, per una sola strada bisognerebbe spendere 100 miliardi. Ma con 100 miliardi ricostruiamo tutte le borgate che circondano Roma alla periferia con una corona di miseria! Non discuto dell'opportunità dell'«asse attrezzato», non entro nel merito, ma il solo fatto che costi tanto dimostra che quest'opera è fuori della realtà. E se Governo e Parlamento, in base all'articolo 81 della Costituzione, debbono reperire i fondi prima di deliberare nuove spese, un decreto-legge non può essere imposto ad un consiglio comunale (specie se nelle condizioni in cui si trova quello capitolino) di assumere oneri che il consiglio comunale di Roma non potrà fronteggiare e che esso aveva, esprimendo la sua legittima volontà di ente locale, di ente autarchico e autonomo, respinto con l'adozione di quel piano regolatore che il Consiglio superiore dei lavori pubblici approvò, pur con larghe modificazioni, e che ad un certo punto il ministro dei lavori pubblici, negando i poteri del consiglio comunale, negando la competenza del suo massimo organo tecnico, qual è il Consiglio superiore dei lavori pubblici, sostituisce con un piano regolatore clandestino, che scontenta tutti, che viola la Costituzione, ferisce i principi generali del diritto, ferisce gli interessi generali di Roma.

Onorevole ministro, noi le rivolgiamo la preghiera di tenere conto delle nostre osservazioni. Io sono stato molto misurato nelle mie parole; non le ho mosso l'accusa di incompetenza amministrativa, né quella di avere scientemente voluto compiere un sopruso: l'ho semplicemente accusata di avere accettato l'imposizione di un partito il quale sta dimostrando, ormai da qualche mese, che, in cambio della sua adesione determinante per la maggioranza, vuole imporre la sua volontà e la sua prepotenza in tutti i problemi in cui ravvisa un interesse di partito. Il piano regolatore di Roma che viene imposto con questo decreto-legge è stato respinto dal consiglio comunale di Roma e il consiglio comunale di Roma non sarà in grado di attuarlo. Il decreto-legge è quindi un atto di partito, che dimostra la dipendenza del partito di maggioranza relativa dal partito socialista.

Questo è veramente, onorevoli colleghi, il trionfo della partitocrazia, in dispregio di tutti i principi di indirizzo politico del partito di maggioranza relativa e del suo Governo.

Noi pertanto voteremo contro questo decreto-legge, a meno che il ministro dei lavori pubblici non voglia accettare la nostra proposta di emendamento, o meglio di stralcio, limitando le disposizioni del decreto-legge alla materia delle misure di salvaguardia, senza in alcun modo legiferare in materia di piano regolatore.

Onorevole ministro, nell'interesse di questa città, nell'interesse di tutta l'attività artistica ed economica di Roma, io la prego di non volersi trincerare dietro la necessità, che non vi è, di questo provvedimento e di voler accedere al nostro punto di vista. Anche il partito socialista non dovrà poi essere accontentato sempre; l'interesse pubblico vale pur qualche cosa. Accettando il nostro emendamento, ella compirà un atto che varrà ben di più, di fronte all'opinione pubblica, che non la richiesta di convertire in legge, così com'è, questo decreto-legge. Si tratta di un provvedimento che non fa onore a lei che lo ha presentato né al partito socialista che glielo ha imposto. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bozzi. Ne ha facoltà.

BOZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro dei lavori pubblici, dico subito che non entrerò nel merito del piano regolatore, né di quello adottato nel 1959 dal consiglio comunale di Roma — l'unico giuridicamente valido — né del cosiddetto «progetto», che si dice dai tecnici costituire una novazione, una trasformazione radicale. Intendo solo soggiungere che non soltanto come cittadino ma anche nella mia qualità di consigliere comunale di Roma, non considero il piano regolatore approvato nel 1959 come un dogma, non modificabile, con spirito quasi feticistico. Se cioè un qualche emendamento si potrà apportarvi al fine di migliorarne la struttura, non saremo certo noi ad opporci. Faremo al contrario una valutazione serena e, se ci convinceremo della bontà di modificazioni, voteremo a favore di esse. Ma noi ora dobbiamo discutere d'un altro problema; noi dobbiamo discutere di questo decreto-legge di cui — me lo consenta l'onorevole ministro Sullo — il meno che si possa dire è che è sconcertante: sconcertante dal punto di vista giuridico soprattutto.

A me è stato riferito, onorevole ministro, che durante i lavori della Commissione lavori pubblici, ella, in una di quelle interruzioni che servono a rivelare il vero pensiero al di fuori delle forme velate alle quali a

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

volte si ama ricorrere, ella ebbe a dire che il piano adottato dal comune nel 1959 andava radicalmente cambiato perché esso non piaceva al ministro dei lavori pubblici.

Io non contesto al ministro dei lavori pubblici di avere un suo pensiero in ordine al piano regolatore di Roma...

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Non ho detto questo. Ho detto che il piano regolatore doveva essere modificato per accogliere il voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Mi attribuisca quello che effettivamente ho detto.

BOZZI. Io riferisco cose che hanno udito dire da lei colleghi componenti la Commissione lavori pubblici, e che credo ripeteranno in quest'aula. Comunque, detta nella forma da lei adesso enunciata o detta nella forma che a me è stata raccontata, la sostanza delle cose non muta: questa strumentazione del decreto-legge rivela esattamente l'intento di volere sostituire la volontà del Governo o del Ministero dei lavori pubblici (perché non so quanto il Governo nella sua collegialità sia stato messo al corrente della situazione) alla volontà del consiglio comunale. Bisognava trovar il modo di buttar giù il vecchio piano e di elaborarne un altro, per ragioni tecniche ma più per ragioni d'indirizzo politico. Vi è al fondo di questa vicenda una esigenza politica. Ma tutto ciò deve trovare soddisfacimento nei limiti delle competenze attribuite agli organi di governo dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato.

Ora, ho l'impressione — dovrei dire la certezza — che qui si travalichino questi limiti. Questo decreto-legge presenta un carattere che va al di là del caso particolare (caso particolare per il quale noi stessi riconosciamo che qualcosa si deve fare); ha il carattere di un sintomo veramente pericoloso: il sintomo d'una sovrapposizione della autorità di Governo alle autonomie locali, il sintomo della deroga alle leggi generali dello Stato attraverso lo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza.

Oggi vi si ricorre per il piano regolatore di Roma, ma domani quale uso se ne potrà fare per altre circostanze? Qui è il valore del sintomo, qui è il pericolo che va al di là del caso particolare per il quale probabilmente la maggioranza saprà trovare molte giustificazioni. È quindi su questo aspetto di carattere generale e sintomatico che mi permetto di richiamare, innanzi tutto, l'attenzione degli onorevoli colleghi.

In sostanza, che cosa stabilisce il disegno di legge di conversione? Stabilisce quattro

punti: 1°) la pubblicazione a cura del Governo di un progetto — così definito — di piano regolatore; 2°) la sospensione assoluta e generale, un blocco radicale, di qualunque licenza edilizia per la durata di quindici giorni da quello della pubblicazione; 3°) il divieto per il comune di Roma di rilasciare licenze edilizie in contrasto con il progetto fino a quando questo non sarà fatto proprio dal comune, e in ogni caso per un termine non superiore ai 6 mesi; 4°) l'applicazione delle norme generali sulla cosiddetta salvaguardia, dopo l'adozione del progetto del piano regolatore da parte del consiglio comunale di Roma, per la durata di altri tre anni.

Secondo me, è una disciplina abnorme. Mi riprometto di darne dimostrazione con tutta serenità; è necessario che la Camera mediti su provvedimenti di questo genere.

Ma facciamo un passo indietro per inquadrare il tema. Come tutti sanno, la competenza ad adottare i piani regolatori è affidata dalla legge urbanistica del 1942, che è quella che disciplina la materia, alle amministrazioni comunali. Il Ministero dei lavori pubblici, come amministrazione attiva, non ha potere d'intervento: interviene un consenso a sé, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, organo consultivo. Quindi il piano è approvato mediante decreto presidenziale. I pareri del Consiglio superiore sono inviati all'amministrazione comunale perché questa, nella sua autonomia, li prenda in esame: li può far propri o li può respingere. I pareri rientrano in una attività consultiva che riconferma il potere determinante e deliberativo dell'amministrazione comunale. L'atto di approvazione, poi, è un atto distinto, che non si confonde né si fonde con l'atto di adozione, che è proprio dell'amministrazione comunale. È questa la garanzia della autonomia delle amministrazioni comunali.

Ora è successo che il comune di Roma il 24 giugno 1959, dopo laboriosa discussione, adottò un certo piano regolatore (del quale non intendo dire né bene né male, perché è fuori di questo dibattito), e lo inviò al Ministero dei lavori pubblici. Nel gennaio 1960 il Consiglio superiore ne iniziò l'esame, che si rivelò tanto complesso, che quell'organo impiegò ben due anni per dare il suo parere. Un po' troppo forse. Finalmente il piano regolatore fu rinviato con una serie di osservazioni al comune di Roma.

Quale avrebbe dovuto essere l'iter normale? Che il comune di Roma, attraverso i suoi uffici (che la relazione del commissario

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

Diana dice essere stati particolarmente attrezzati anche con l'assunzione di personale straordinario) avesse preso in esame le osservazioni del Consiglio superiore e le avesse tradotte graficamente nello schema di piano regolatore che poi avrebbe dovuto essere adottato o dal commissario, in funzione sostitutiva degli organi normali del comune, o dal comune, dopo la ricostituzione democratica dei suoi organi. È avvenuta invece una cosa patologica: il Ministero dei lavori pubblici, a un certo momento, nomina una Commissione.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Non vorrei che si ripetessero affermazioni inesatte. Prego la Camera di tenere conto di un dato di fatto che può costituire un elemento utile per la discussione. Il subcommissario Bianchi è un funzionario del Ministero dei lavori pubblici che era già insediato al comune con quella carica quando ho cominciato ad occuparmi della questione. Allorché il commissario Diana ha ritenuto di dover accelerare l'elaborazione del piano, venendo incontro alle richieste del Ministero, ho suggerito che il subcommissario Bianchi non assumesse la totale responsabilità di redigere da solo questo piano (dal momento che il commissario Diana finiva di fatto per scaricare tutto il lavoro sul subcommissario Bianchi) e ho suggerito la nomina di una commissione anche sulla base del voto del Consiglio superiore che chiedeva la collaborazione di organi qualificati in materia urbanistica. Ho fornito alcuni nomi che sono stati liberamente accettati dal commissario Diana (il quale ha dimostrato di essere un uomo molto libero, tanto che non ha firmato il piano). La deliberazione con cui è stata nominata la commissione consultiva porta la firma del commissario Diana ed è un atto che promana dalla sua volontà: per il rispetto al commissario Diana vorrei non si insistesse nell'affermare che la nomina della « commissione dei cinque » è avvenuta da parte del ministro. Questi, invece, ha nominato la commissione ministeriale di controllo e di collaborazione.

BOZZI. Devo riconoscere che l'espressione da me usata era inesatta e ha tradito il pensiero, ma soltanto su un aspetto meramente formale della questione. Ella stesso, onorevole ministro, riconosce di avere « suggerito » questi nomi al subcommissario (che, vedi caso, è un funzionario del Ministero dei lavori pubblici) e al commissario, che è anch'egli un funzionario dello Stato. Dal punto di vista della forma le cose sono a posto: si è trattato di un'autorevole e irresi-

stibile suggestione. Guardiamo alla sostanza delle cose.

Ella inoltre, onorevole ministro, non ha creduto che la nomina di questa commissione fosse sufficiente e ha provveduto direttamente a nominarne un'altra, quella che chiameremo « commissione Valle ». Gli uffici normali del comune sono stati quindi affiancati da questi organi eterogenei; e nel fatto è avvenuto che l'« affiancamento » si è risolto in un'attività di sostituzione o d'imposizione d'indirizzi e di criteri. Quegli organi erano la *longa manus* del Ministero ed erano abilitati a interpretare, sarei tentato di dire in maniera autentica, le formule, a volte oscure e vaghe, del parere del Consiglio superiore!

Si tratta di un fatto straordinario che esorbita dagli schemi della collaborazione. Se inseriamo questi aspetti della questione nel quadro generale e li ricollegiamo al decreto-legge, possiamo avere — me lo consenta, onorevole Sullo — qualche sospetto sulla procedura seguita, che appare non del tutto corretta, che si rivela uno strumento per l'imposizione di un preordinato punto di vista tecnico-politico.

Si dice, onorevole ministro (ed ella lo sa), che questa commissione di fatto si sia sostituita agli organi ufficiali del comune. Sta di fatto che si verifica una deviazione dallo svolgimento normale, attraverso un'azione, se non vogliamo dire di sostituzione, almeno di affiancamento autorevole ai confini con l'autoritario, di elementi suggeriti dal Ministero dei lavori pubblici e che in maggioranza, vedi caso (anche la scelta degli uomini ha la sua importanza), erano elementi tecnici i quali, in sede di elaborazione del piano adottato nel 1959 dal comune, avevano visto bocciato il loro punto di vista. Erano elementi, per ciò stesso, scarsamente obiettivi, e la loro scelta, se non fu intenzionale, non fu amministrativamente opportuna. È quanto mai sintomatica questa concatenazione di interventi ministeriali nella nomina di organi eterogenei e nella composizione qualitativa di essi.

Per quanto riguarda specificamente il decreto-legge, esso è a mio avviso inficiato da alcuni aspetti di incostituzionalità. A norma della Costituzione, come è noto, il decreto-legge è un'assunzione spontanea di esercizio di funzione legislativa da parte del Governo: è un fatto eccezionale. Ella, onorevole ministro, ricorderà come me che, quando si discusse alla Costituzione l'introduzione o meno di questa figura del decreto-legge, molti erano contrari; io fui tra coloro che caldeggiarono l'inserimento di una norma che legittimasse

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

il decreto-legge, con talune cautele restrittive, sulla base dell'argomento che, essendo inevitabile il verificarsi di situazioni richiedenti un intervento di urgenza del Governo, meglio fosse prevedere e limitare tali interventi, piuttosto che affidarsi all'invocazione dello « stato di necessità » come fondamento della normazione governativa. Ma il carattere eccezionale va rispettato. La Costituzione pone dei limiti. Quali sono ?

Il primo è l'esistenza di casi straordinari di necessità e di urgenza: di fattispecie che insorgono improvvise e non prevedibili. L'urgenza deve esistere come presupposto di fatto al quale non si può provvedere se non in forma eccezionale, al fine di non frustrare gli obiettivi della disciplina legislativa; l'urgenza non deve essere creata artificiosamente per poterla poi invocare come motivo legittimante l'intervento eccezionale del Governo. L'urgenza non deve essere determinata dall'inerzia del Governo.

Siamo in questa situazione? Che cosa è successo? Il Consiglio superiore dei lavori pubblici è stato inattivo quasi due anni, ha rinviato finalmente le sue osservazioni al comune, il quale le avrebbe potute tradurre tempestivamente, secondo l'iter normale, in progetto: ciò non è stato fatto. Il Governo avrebbe potuto presentare tempestivamente un normale disegno di legge, per disciplinare la « salvaguardia », e non lo ha fatto.

Siamo, come ho detto altra volta, in una fase di stakanovismo legislativo. Siamo presi tutti da una febbre normativa, l'urgenza ormai è diventata la regola. Stiamo discutendo progetti importanti come l'istituzione della regione Friuli-Venezia Giulia, senza la relazione scritta, senza aver sentito la Commissione degli affari esteri e quella del bilancio, perché vi è fretta. Quando si vuol fare si fa, e si fanno cose molto più importanti di leggende di questo genere; cose che — anche i regionalisti più spinti devono obiettivamente riconoscere — hanno una grande rilevanza perché incidono nella struttura della nostra società e del nostro ordinamento. Si sta discutendo della nazionalizzazione dell'industria elettrica *à tambour battant*. Non si poteva chiedere l'urgenza e ottenerla, anche per un caso di questo genere?

Veramente si è creata, se non artificiosamente, colpevolmente, attraverso l'inerzia, una situazione che poi è stata assunta come motivo legittimante. Dinanzi alla Camera esisteva già una proposta di legge d'iniziativa parlamentare che regolava questa materia (la proposta dell'onorevole Natoli), e la

regolava in termini corretti. Nessuno si è accorto della sua esistenza, il Governo non ha voluto prenderla in esame, ha lasciato passare del tempo, ha lasciato che si creasse una situazione d'urgenza per poi invocarla, se non volete dire a pretesto, a motivo, ad argomento della decretazione eccezionale.

Si sa che la responsabilità della valutazione circa l'esistenza o no dell'urgenza è affidata al Parlamento. È una valutazione politica, discrezionale senza dubbio, ma appunto perché discrezionale, ha dei limiti: non è arbitraria. Dobbiamo vedere se questi limiti esistono; altrimenti (ed è qui il valore sintomatico di cui ho parlato) si potrebbe domani, per situazioni anche più gravi della presente, creare il presupposto dell'urgenza e poi invocarlo come legittimante l'esercizio di potestà normativa da parte dell'esecutivo.

Inoltre l'intervento attraverso il decreto-legge dev'essere rigorosamente contenuto nei confini di ciò che è indispensabile per provvedere alla situazione di cui si tratta. Noi riconosciamo, nel caso di cui ci occupiamo, che si deve intervenire: ma a qual fine? Al fine di mantenere, di prorogare le norme di salvaguardia. È questo l'unico scopo per il quale si può giustificare il ricorso al decreto-legge, dato che ormai si deve dare per scontata la nota dell'urgenza. Può venire il caos edilizio, ed allora dobbiamo intervenire. Si sarebbe potuto fare con legge normale; lo ho già detto. Commettete un eccesso, ma non si vada al di là del limite della necessità, del limite dell'urgenza.

Qui invece si fa qualcosa di diverso perché in sostanza questo disegno di legge (passo al secondo profilo di incostituzionalità) lede il principio dell'autonomia locale. Ella onorevole Sullo, è il padre di questo provvedimento e nessun padre naturalmente dice male delle sue creature.

Non so se si tratti di un figlio legittimo o naturale: per lei, dati i suoi principi, dovrebbe essere legittimo...

COMANDINI. È vietata la ricerca della paternità.

BOZZI. Lede l'autonomia, dicevo. In sostanza, che cos'è questo « progetto » di piano regolatore? Non è altro che la revoca del piano regolatore adottato dal comune e la sua sostituzione con un documento nuovo, soltanto formalmente attribuibile agli uffici municipali. Questa è la sostanza delle cose. Voi quindi incidete sotto due profili sull'autonomia del comune, in quanto i piani regolatori, come ho detto all'inizio, possono essere adottati soltanto dal comune; e incidete inoltre

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

in quanto le norme di salvaguardia le può applicare, di regola (salvo, per certi casi, l'intervento del prefetto), soltanto il comune. Ecco la sostituzione dell'attività governativa all'autonoma attività dell'amministrazione comunale.

Qui le norme di salvaguardia — quelle giuste e quelle abnormi delle quali parlerò — vengono messe in relazione non ad un piano adottato dal comune, ma ad un progetto; sicché si disattende, con questo decreto-legge, una legge generale dello Stato. Si tratta della disapplicazione di un ordinamento generale per un caso particolare. Un decreto-legge può prorogare i termini per la salvaguardia, può adottare certe cautele per situazioni speciali, ma questa disapplicazione di un ordinamento di carattere generale per un caso particolare io la trovo veramente strana, sconcertante, pericolosa in se stessa e anche per i sintomi che vi sono contenuti.

Che cosa è successo? Sia pure per la durata di quindici giorni (e qui ovviamente conta il principio) il Governo blocca completamente il rilascio di licenze edilizie; non è esagerato affermare che questo atto di imperio costituisce violazione del principio costituzionale posto a tutela della libertà d'iniziativa nelle attività economiche. Lo *ius aedificandi* è la proiezione del diritto di proprietà; il potere pubblico può condizionarne l'esercizio sulla base di valutazioni discrezionali, ossia d'interesse generale. Ma è un arbitrio vanificare per legge, sia pure temporaneamente, il diritto di costruire! Ciò è tanto più grave nel caso in esame in quanto questo blocco è imposto in relazione a un « progetto », non a un piano adottato.

Ma le critiche non si arrestano qui. Nell'articolo 2 del decreto-legge si dice candidamente: « In deroga alle disposizioni vigenti, sino a quando il comune di Roma non avrà adottato il nuovo piano regolatore... ». Ma il comune di Roma il piano regolatore lo ha adottato. Veda, onorevole ministro Sullo, attraverso le parole si rivela il vero intento: il « nuovo » piano regolatore che deve essere conforme al « progetto »! Oggi, giuridicamente — piaccia o non piaccia — l'unico piano regolatore adottato è quello del 1959. Non ve ne sono altri.

Ma qui, ripeto, traspare il vero disegno sostitutivo; e si assume come dato giuridico un progetto, perché il piano regolatore del 1959 non piace. Che cosa si fa? Si fa una cosa di questo genere: si dice nell'articolo 2 che i competenti organi del comune di Roma non potranno concedere licenze di

costruzione in contrasto col progetto di piano regolatore, in attesa che questo diventi il nuovo piano regolatore. È, quindi, un vincolo assoluto, una deroga alla legge generale del 1952 sulla salvaguardia; e la deroga si configura sotto due profili: uno formale, l'altro sostanziale.

Sotto il primo profilo, quando si parla di « organo competente » poiché organo competente in questa materia altro non è che il sindaco. Si affida, infatti, al sindaco il potere di dire « sì » o « no » al rilascio di licenze, di valutare l'esistenza del « contrasto » con il progetto di piano regolatore, mentre, come ella sa, onorevole ministro, le norme di salvaguardia richiedono il parere conforme di un organo collegiale, tecnicamente qualificato, la commissione edilizia. Questo è molto importante. Qui, si attribuisce, ripeto, una potestà di tanta importanza a un organo individuale, il quale potrà sentire o non sentire la giunta o la commissione edilizia.

Sotto il secondo profilo, poi, s'impone l'obbligo di vietare il rilascio di licenze quando vi sia un qualsiasi contrasto tra queste e il progetto: si dà un'interpretazione estensiva alla figura del « contrasto », mentre le leggi del 1952, del 1955 e del 1959 adottano certe cautele, consentono interpretazioni discrezionali, non ergono « blocchi » in maniera autocratica. Voi questo non lo fate. Quindi, si tratta di una deroga... (*Interruzione del deputato Comandini*). Veramente non si comprendono queste violazioni, signor ministro, se non come modo di attuare un intento politico, e questo è veramente abnorme.

Io non so come potrà essere difeso un provvedimento di tal genere che è la disapplicazione per Roma (ed è in un certo senso offensivo per il comune di Roma) di norme generali le quali offrono già sufficiente garanzia.

Le garanzie vi sono perché nessuna commissione edilizia, nessun sindaco nella realtà darà licenze di costruzione, se le giudicherà in contrasto insanabile col piano regolatore, anche con il progetto del piano regolatore. Diciamo le cose come sono veramente. Ma, voi avete voluto eliminare con atto d'imperio ogni possibilità edificatoria, avete voluto bloccare l'attività edilizia in Roma, superando ogni limite di ragionevolezza: sugli aspetti economicamente e socialmente negativi di tale vostra politica vi parlerà il collega Cantalupo.

Quando mi riferisco all'attività edilizia, io non difendo alcun particolare piano regolatore; si costruisca sia a Pietralata sia in

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

altri posti, questo sia ben chiaro. L'attività edilizia si può svolgere dappertutto comunque sia strutturato il piano regolatore, si chiami « piano Ciocchetti » o « piano Piccinato »! Volete far questo per uno stato di necessità? Per oltre sei anni e mezzo si avrà una paralisi, in parte totale in parte parziale, di attività edificatoria!

Voi correte il rischio, adottando il decreto-legge tanto malamente composto, di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale, dinanzi al Consiglio di Stato, dinanzi agli organi di tutela per la legittimità delle leggi e degli atti amministrativi. Perché volete procedere in tal guisa? Si trasforma il piano adottato, lo si revoca nella sostanza, che è quella che conta, non essendo le firme che si appongono sui documenti che contano; si eleva un progetto, che è stato un po' come l'oggetto misterioso di cui qualche anno fa si occupava la televisione, si parla in Consiglio dei ministri di un progetto che poteva essere anche a rigore un insieme di fogli bianchi, perché nessuno l'aveva visto prima di allora, che non aveva alcuna autenticità formale.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Gliela abbiamo data.

BOZZI. Ma dopo. Il Consiglio dei ministri ha deliberato un provvedimento eccezionale, come sempre è un decreto-legge, senza avere conoscenza di codesto « progetto »! Il Consiglio dei ministri si occupa di tale « progetto »; non so se ella, onorevole ministro, abbia portato in Consiglio dei ministri tutte le carte, ma non credo, almeno da quanto abbiamo appreso dai giornali. Ho sentito dire che si trattava di un plico sigillato, senza nessuna autenticazione. Ma in questa materia la forma è sostanza. Invece, si dice: « Questo è il progetto ». Quale autenticazione vi è? Quale veridicità sostanziale e formale si offre? Il Consiglio dei ministri ne ha avuto nozione, ha saputo il reale contenuto del provvedimento, oppure è stato presentato con una sostanza diversa, con quella che si legge nel titolo « Misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma »?

È un complesso di considerazioni, onorevole Sullo, che riguardano per l'oggetto immediato sul quale cade il nostro esame e riguardano soprattutto come sintomo d'un indirizzo politico e come tentativo di erosione di poteri normali del Parlamento, mi preoccupano come cittadino, come consigliere comunale di Roma, come democratico e come deputato al Parlamento. Dobbiamo considerare lo strumento del decreto-legge come eccezionale; quando ad esso dobbiamo fare ricorso, vi

dobbiamo fare ricorso nei limiti ristretti della necessità. Questi, nel caso, erano la proroga delle norme di salvaguardia, e ciò noi riconosciamo.

In sostanza, per inerzia, voi avete creato l'urgenza; voi revocate il « piano » e al suo posto collocate un « progetto »; voi bloccate autoritariamente le licenze; voi mettete al posto delle commissioni di edilizia, tecnicamente qualificate e competenti ad esprimere un parere vincolante, il sindaco. Si tratta d'un complesso di deroghe gravi e non giustificate; si tratta della disapplicazione d'un ordinamento generale che offende le potestà, costituzionalmente garantite, della autonomia dei comuni.

Voi derogate solo per il comune di Roma senza alcuna necessità. La invito, quindi, onorevole ministro, a rimeditare su questo disegno di legge e a togliere — è il meno che si possa fare! — da esso tutto ciò che è abnorme e pericoloso, anche come sintomo d'un certo indirizzo che ci preoccupa. Infatti, quando un Parlamento comincia a cedere sui principi che sono quelli che contano, allora ci si mette su una cattiva strada. E vorrei che su questa strada non ci mettessimo. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Comandini. Ne ha facoltà.

COMANDINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ascoltando i due oratori che mi hanno preceduto, ho avuto conferma di un fatto piuttosto strano a primo aspetto, e nondimeno chiaramente comprensibile: come si sia andata creando in certi settori politici una sensibilità costituzionale che chiamerei « a zone », delicata fino allo spasimo per certi aspetti, ottusa completamente per certi altri. Secondo costoro, la Costituzione deve restare inattuata in alcune prescrizioni fondamentali, mentre per altre la si invoca, sottilizzando, ad ogni piè sospinto. Conosco la sottigliezza dell'onorevole Bozzi (che però, piuttosto che *doctor subtilis*, chiamerei *doctor diabolicus*), conosco la sua acutezza e la sua sensibilità; ma devo aggiungere che i suoi richiami alla incostituzionalità del decreto-legge non hanno persuaso me, e probabilmente non persuaderebbero nessuno che fosse obiettivamente al di fuori della contesa, cioè non avesse un *a priori* obbligato nelle posizioni che oggi deve difendere.

BOZZI. Ella sa benissimo che per me questo non conta.

COMANDINI. Parlo solo di apriorismi politici, non faccio insinuazioni, che sarebbero — nei suoi confronti — assolutamente

gratuite. E allora, mi pare che la risposta da parte di noi socialisti, che siamo stati un po' fantasiosamente chiamati in causa come gli *dei ex machina* della questione, debba essere solo questa: guardare alla sostanza delle cose, e dalla sostanza delle cose ricavare la dimostrazione della straordinarietà e dell'urgenza che hanno imposto il ricorso alla procedura del decreto-legge. Quello del piano regolatore di Roma è un po' il *punctum crucis* dei problemi romani, quello che ha maggiori implicazioni, maggior peso, maggiore influenza nella possibilità di soluzione (o di non soluzione) di quei problemi della capitale che voi vedete — a cominciare da quello del traffico — divenire ogni giorno sempre più gravi e complicati, fino a rendersi quasi inestricabili.

Non ho bisogno di dire alla Camera che quando un comune adotta un piano regolatore, il piano precedente — ancorché non sia stato approvato quello nuovo — resta in certo modo sospeso; e per tre anni vigono quelle clausole di salvaguardia, che in via ordinaria danno facoltà al sindaco di rifiutare le licenze e le utilizzazioni urbanistiche in contrasto con il nuovo piano. Perché? Perché il comune ha espresso già una sua volontà, seppure in modo non definitivo. Tant'è vero ciò, che ad ogni nuovo piano, quando si presenta, consegue regolarmente un fatto che tutti coloro che conoscono l'andamento degli uffici edilizi e urbanistici comunali hanno modo di constatare: l'intensificazione, la moltiplicazione elefantica delle richieste di nuove licenze di costruzione.

Che cosa era accaduto a Roma? Il piano elaborato dal comitato di elaborazione tecnica (C. E. T.), che fino ad un certo momento era stato portato sugli scudi dalla maggioranza del consiglio comunale come uno dei punti essenziali del programma che la stessa maggioranza doveva attuare, venne praticamente abbandonato e sostituito con un piano che non io, ma l'Istituto di urbanistica, l'Istituto di architettura, l'associazione « Italia nostra » presieduta dal senatore Zanotti Bianco, cioè gli organi tecnici e culturali più qualificati, hanno definito come un « non piano ». Perché un « non piano »? Perché questo piano, che nella prassi corrente noi chiamavamo, in Campidoglio, piano Ciocchetti, in quanto era stato elaborato e adottato, in divergenza con quello del C. E. T., sotto il sindacato Ciocchetti, non prevedeva una direzione di espansione di Roma; cioè permetteva quel continuo allargamento a macchia d'olio che non consente di risolvere

i problemi del traffico, che non consente di risolvere i problemi delle borgate, che non consente di risolvere tutti i problemi urbanistici di Roma. Questo « non piano » Ciocchetti non ha accettato affatto il sistema di grande viabilità che era stato progettato dal piano C. E. T., cioè l'« asse attrezzato ». Lo onorevole De Marsanich...

DE MARSANICH. Ma io non l'ho discusso. Non è questa la sede. Qui dobbiamo parlare solo della conversione in legge.

COMANDINI. L'onorevole De Marsanich dice che non è un asse. Riconosco a lui una particolare competenza a giudicare se sia o non sia un « asse ». (*Commenti a destra*).

DE MARSANICH. L'asse passa per il centro.

COMANDINI. È, comunque, un sistema stradale di grande viabilità. Di più, la costruzione dei famosi passaggi sottoviari nei Lungotevere lasciò in tutti l'impressione, anzi la convinzione, che ormai sul vecchio piano non si tornasse più.

Ed ecco il piano — o « non piano » — Ciocchetti al Ministero dei lavori pubblici. Quando il Consiglio superiore dei lavori pubblici lo restituisce al comune, sono passati due anni e mezzo dall'approvazione da parte del consiglio comunale. Nel frattempo è stato elaborato il piano intercomunale. Eufemisticamente il Consiglio superiore giudica il piano Ciocchetti « degno di considerazione »; ma è un riconoscimento puramente formale: secondo il parere di quell'alto consesso, bisognava portare ad esso tante e così complesse e radicali modifiche, da far praticamente rivivere, per grandissima parte, il vecchio piano elaborato dal C. E. T.

Quando il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha restituito al comune di Roma il piano con le sue osservazioni, restavano poco più di sei mesi di tempo per correggerlo; il comune era retto da gestione commissariale.

A questo punto si presentavano tre ipotesi. La prima: mettere subito a punto il piano. La seconda: prorogare con legge speciale i termini della legge di salvaguardia che scadevano il 24 giugno 1962, senza di che la situazione — per la valanga di nuove licenze richieste a centinaia ogni giorno — sarebbe degenerata nel caos. Terza ipotesi: lasciare le cose come stavano.

Ora, i voti unanimi di tutti gli organismi tecnici e culturali, alcuni dei quali ho ricordato poc'anzi (« Italia nostra », Istituto nazionale di urbanistica, Istituto nazionale di architettura ed altri), erano nel senso che si accelerasse e si concludesse il più rapida-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

mente possibile, con la elaborazione di un nuovo piano, correttivo del « non piano » Ciocchetti, questa vicenda, dalla quale — ripeto e sottolineo — dipende l'avvenire urbanistico di Roma. Erano, cioè, per la prima ipotesi, quella che è stata adottata e seguita.

La seconda, di cui ho fatto cenno, era quella della proroga dei termini di salvaguardia. Ma quando l'onorevole Bozzi e gli altri parlano di proroga dei termini di salvaguardia, e dicono che questa proroga poteva e doveva bastare, bisogna intendersi bene. Bisogna domandarsi, cioè, che cosa, così, si salvaguardasse, prorogando puramente e semplicemente quei termini. La risposta è semplice: il piano Ciocchetti. Cioè quel piano che era stato, sì, adottato dal comune di Roma, ma poi praticamente respinto e condannato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Ragione per cui la salvaguardia sarebbe stata applicabile non alle costruzioni contrarie al nuovo piano, come sapete, elaborato dal comitato di consulenza dei cinque architetti, ma a quelle contrarie al piano Ciocchetti, che, così, avrebbe avuto — almeno temporaneamente — via libera per l'attuazione.

Se poi si fosse adottata la terza soluzione — non intervenire affatto — saremmo ripiombati nel piano del 1931, modificato nel 1941, che, per opinione unanime, era ormai assolutamente inadeguato e superato: praticamente abbandonato, nessuno più difendeva quel piano « imperiale », che, fortunatamente ebbe in passato una molto parziale esecuzione, perché se l'avesse avuta integrale, il volto di Roma sarebbe stato completamente cambiato, anzi svisato attraverso gli sventramenti e le alterazioni edilizie.

ROMUALDI. Non avremmo la confusione attuale.

COMANDINI. So che vi dispiace che si dicano queste cose; ma, mentre sono abbastanza obiettivo per riconoscere, per esempio,...

ROMUALDI. Non ci dispiace affatto.

COMANDINI. ...che la legge urbanistica del 1942, la quale porta una data in cui il fascismo era al potere, è stata un notevole passo avanti, ed ha allineato l'Italia, che era in arretrato di decine d'anni, su posizioni meno retrive — devo però con altrettanta obiettività affermare che sarebbe stato deleterio per Roma se il piano del 1931 fosse stato interamente attuato.

Dunque, alle tre soluzioni alle quali ho accennato — esclusa l'ultima, esclusa necessariamente la seconda, che avrebbe salvaguardato proprio quello che non si voleva salva-

guardare, perché in contrasto coi suggerimenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici — è stata adottata la prima. Chi l'ha adottata? Il commissario straordinario del comune di Roma. Il commissario ha nominato un comitato di consulenza. Il ministero a sua volta ha nominato un comitato di controllo scelto fra i membri di quel Consiglio superiore che avevano emesso il voto, e che quindi erano i più qualificati per garantire meglio di ogni altro la retta interpretazione ed esecuzione di quel voto. Piano, dunque, redatto dall'ufficio speciale del piano regolatore con la consulenza dei cinque e con la collaborazione ed il controllo del comitato ministeriale.

Il 24 giugno scadono le clausole di salvaguardia. Ma vi è un'ulteriore complicazione: le elezioni del 10 giugno, e perciò la necessità di non arrivare al 10 giugno per non entrare in un periodo ancora più complicato e inadatto ad una rapida decisione. Ecco perché il 9 giugno il commissario — che, se pure ha accettato il suggerimento datogli dal ministro circa le persone, del resto tutte altamente qualificate, che facevano parte della commissione consultiva, ha poi drasticamente dimostrato la sua indipendenza, se non eccessiva, certo arbitrariamente usata, rifiutando la firma del piano — era pronto a firmare. Persino i fotografi erano stati convocati per assistere alla « storica » firma.

Ma all'ultim'ora il commissario ha rifiutato.

Perché ha rifiutato? Perché mancavano la previsione e la copertura dei costi. Da dove il commissario Diana abbia dedotto la necessità che dovesse esservi la copertura dei costi nel progetto di piano generale, io in verità non sono ancora riuscito a comprendere. So che soltanto quando vengono i piani particolareggiati è necessario coprirli con il reperimento dei fondi corrispondenti alle previsioni di spesa. In un solo caso è necessario indicare la spesa nel piano generale: il caso preveduto dalla legge urbanistica, che — per facilitare l'esecuzione del piano — autorizza espropriazioni preventive. In base a questa norma si parlò a Roma della formazione di un demanio delle aree: ma la proposta rimase campata in aria, tra le molte cose promesse e non realizzate. La ragione addotta dal commissario Diana era dunque assolutamente inconsistente.

Che cosa si sarebbe dovuto fare allora? Ripeto: prorogare le clausole di salvaguardia voleva dire prorogarle a favore del piano Ciocchetti, praticamente respinto dal Consi-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

glio superiore dei lavori pubblici; lasciare le cose come stavano voleva dire far rivivere il piano del 1931 e piombare nel caos. Nessun'altra via era aperta. Fu dunque necessario ricorrere al decreto-legge, percorrendo quell'*iter* abbreviato che imponevano le accennate condizioni di particolarissima urgenza e straordinarietà. Percorrendo la via del decreto-legge, il ministro non ha introdotto neppure un principio nuovo nella nostra legislazione urbanistica, che prevede — nei casi di inerzia dei comuni — la sostituzione dell'iniziativa ministeriale alla loro iniziativa.

Questo precisamente ha fatto il ministro dei lavori pubblici. Per quanto mi riguarda, debbo dargliene elogio. Egli ha affrontato la questione e l'ha risolta nel modo che ne consentiva la radicale soluzione.

Onorevoli colleghi, dov'è, in tutto questo, l'incostituzionalità, il sovvertimento dei principi, il pericolo per la democrazia, il precedente pericoloso, e simili? Non facciamo di una mosca un elefante. L'incostituzionalità, denunciata innanzi tutto in base all'articolo 77 secondo comma della Costituzione, il quale esige « straordinaria necessità ed urgenza », non può assolutamente invocarsi, in quanto appunto la straordinaria necessità ed urgenza manifestamente sussistevano, e sussistono tuttora: non facendo quello che si è fatto (lo ripeto ancora), a Roma, nel campo urbanistico, si sarebbe piombati nel caos.

E se questo è (la valutazione dell'urgenza, del resto, è una valutazione politica, deferita al Parlamento) mi pare proprio che l'urgenza sia dimostrata in modo irrefutabile dalla breve esposizione che ho avuto l'onore di farvi, della situazione di fatto nella quale ci si trovava il 24 giugno 1962, e ci si troverebbe ancora, se il decreto non dovesse convertirsi in legge.

Fu l'improvviso e impreveduto cambiamento dei propositi del commissario Diana, il quale, dopo aver tutto predisposto per la firma, durante la notte (la notte, dicono, porta consiglio: ma fu solo la notte?) si accorse che mancava la copertura finanziaria del piano; e creò così il pericolo, meglio, l'imminenza del caos.

NATOLI. Chi sarà stato a fargli cambiare idea?

COMANDINI. È un problema che affido volentieri all'indagine dell'onorevole Natoli: io mi attengo al fatto.

NATOLI. Non si può chiedere al ministro se sia a conoscenza di questo fatto?

COMANDINI. Il ministro, se vorrà, potrà rispondere. Certo si è — ed è quel che

basta — che il commissario Diana ha cambiato idea, e che con ciò ha reso urgente e indilazionabile il provvedere. Dunque, la violazione del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione è soltanto « nell'intenzione dell'artista ».

Si cita ancora l'articolo 103 della Costituzione, e si dice che il trasferire sul piano legislativo — che prevede norme di ordine generale — l'atto amministrativo regolatore del caso singolo, è anticostituzionale perché priva il cittadino delle garanzie giurisdizionali. Confesso che non riesco a raccapezzarmi. È chiaro che, secondo i vecchi e accettati canoni, la legge deve avere portata generale; è chiaro che non è ammessa interferenza del potere esecutivo nel potere legislativo e viceversa. Ma le leggi speciali, che regolano casi singoli, esistono o no? È o no in cantiere una legge speciale per Roma, formulata finora in modo assolutamente inadeguato, sulla quale speriamo di poter discutere presto e concludere un *iter* anche troppo diluito nel tempo? Vi sono state o no, in occasione della legge stralcio per la riforma agraria, delle pronunzie di legittimità dei decreti aventi forza di legge, che disciplinavano il trasferimento di beni nei confronti di singoli proprietari? Si è detto che avevano forma di legge, ma sostanza amministrativa: ebbene: se ne è riconosciuta la piena legittimità.

Quanto all'ultima eccezione di incostituzionalità per una pretesa inosservanza degli articoli 42 e 43, nei quali si parla di proprietà, di espropriazione e di limiti che vengono posti dalla Costituzione alla indiscriminata libertà dell'iniziativa privata, non ho bisogno di aggiungere verbo: l'argomento è tanto inconsistente, che non può dar luogo ad alcuna preoccupazione d'ordine costituzionale.

Concludo. L'articolo 1 della legge parla di « progetto » di piano regolatore e suscita per questo la critica dell'onorevole Bozzi, secondo il quale un progetto non c'è: come se non fosse un progetto quello che non solo si adegua ad un suggerimento del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ma è stato elaborato da organi nominati, per quanto riguarda la parte direttamente consultiva, dal commissario del comune di Roma, e per quanto riguarda la parte di controllo dal ministro dei lavori pubblici.

Altra ragione di scandalo, l'articolo 2, che parla dei competenti organi del comune di Roma, mentre l'organo competente — osserva l'onorevole Bozzi — è soltanto il sindaco. Mi sembra chiaro che quando si parla di organi competenti si parla di organi i quali

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

agiscono nel rispetto delle condizioni che la legge pone all'esercizio delle loro facoltà. È quindi compresa in questa dizione anche la consultazione della commissione edilizia, e quant'altro sia necessario perché il sindaco espliciti nei limiti e con le forme di legge il proprio potere-dovere di risolvere il problema.

Data la situazione, è perfettamente adeguata ad essa la soluzione data dal ministro. Non ci sono violazioni costituzionali. E lasciamo da parte i denunziati « pericoli alla democrazia », i quali evidentemente appartengono a quella forma di propaganda allarmistica che sentiamo risuonare in ogni occasione da tutti i punti cardinali, e che non ci impressiona. La democrazia, infatti, non teme pericoli di questo genere. Può temere ben altro, ma in altre situazioni, su altri temi e per ben altri motivi.

Ecco perché il partito socialista voterà a favore della conversione del decreto-legge.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Romualdi. Ne ha facoltà.

**ROMUALDI.** Dirò pochissime cose, anche perché il parere del nostro gruppo politico su questo disegno di legge è stato espresso in maniera brillante ed esauriente dall'onorevole De Marsanich.

Vorrei solo mettere in rilievo che, contrariamente a quanto ha affermato poco fa l'onorevole Comandini, non vi è dubbio che il decreto-legge violi o comunque abbia caratteri contrastanti con i principi della legittimità costituzionale. Ma poiché la relazione di minoranza dell'onorevole Biaggi tratta il problema con ampie e precise argomentazioni che il rappresentante del Governo non potrà facilmente smontare, mi limiterò anch'io a quello che l'onorevole Comandini ha chiamato il *punctum crucis*, cioè alla sostanza.

Dice l'onorevole Comandini: qualche cosa occorre pur fare, poiché le norme di salvaguardia erano per scadere e non si poteva certo pensare di lasciare le cose come stavano per cui si imponeva un intervento che evitasse il caos e addirittura il ritorno al piano regolatore del 1931, modificato poi nel 1941, che l'onorevole Comandini ha definito « disastroso » anche in riferimento alla Roma di allora e che invece per noi, era ottimo, ma che comunque (su questo possiamo essere tutti d'accordo) è oggi logicamente superato, poiché sono ormai passati vent'anni e Roma, contrariamente al parere di chi riteneva fosse stata ad arte inflazionata dal fascismo, ha continuato ad espandersi dopo la caduta di quel regime ed è diventata una città di

due milioni e mezzo di abitanti, compreso l'onorevole Comandini.

Noi, non neghiamo che occorresse fare qualcosa, ma sosteniamo che questo intervento non doveva essere in contrasto con una precisa deliberazione del consiglio comunale di Roma che il 24 giugno 1959 aveva approvato un piano regolatore. Non si trattava, come si è soliti dire, del « piano Ciocchetti », né di un provvedimento approvato all'improvviso con un colpo di maggioranza, ma di un piano regolarmente approvato dalla maggioranza del consiglio comunale di Roma dopo anni di lavoro e di studio e lunghe, appassionate discussioni e quindi perfettamente regolare dal punto di vista formale, piacesse o non piacesse (a me personalmente ad esempio non piaceva).

Non si doveva modificare da parte del Governo il piano approvato dal consiglio comunale e imporne uno diverso, anzi completamente nuovo, attraverso il decreto-legge di cui si chiede ora la conversione.

Non a caso ho parlato di imposizione. Infatti, emanando le nuove norme di salvaguardia anziché prorogare quelle esistenti, si impegna in un'operazione irreversibile tutto il complesso meccanismo delle costruzioni edilizie in Roma, in relazione ad un piano che non esiste, ma che il Governo vuole esista domani e che il consiglio comunale sarà quindi necessariamente obbligato ad approvare proprio per non aumentare ancora la molta confusione che già si è verificata in materia. Il *punctum crucis* sta proprio qui.

La realtà è che il piano regolatore non piaceva all'onorevole Sullo, come a molti altri cittadini romani per la verità e che l'onorevole Sullo, che è indubbiamente un ministro attivo e sbrigativo, ha ritenuto di disapprovarlo e di accantonarlo ricorrendo al decreto-legge, a dispetto di ogni voto del consiglio comunale.

Non so per quale motivo (lo ascolterò tra poco dall'onorevole Natoli) il commissario Diana abbia, nottetempo, cambiato parere.

**SULLO, Ministro dei lavori pubblici.** È stato durante il giorno...

**ROMUALDI.** Sta di fatto, però, che il commissario Diana non ha adottato il nuovo progetto di piano regolatore.

In definitiva, attraverso il suo intervento, il ministro dei lavori pubblici ha dato forza di legge ad un atto che è indubbiamente illegittimo, poiché accantona definitivamente il solo piano regolatore approvato dal consiglio comunale di Roma, che avrebbe do-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

vuto essere, sì, modificato ma non sostanzialmente e radicalmente cambiato, in base alle osservazioni del Consiglio superiore.

In proposito, la legge sull'urbanistica è chiara e dice che il consiglio comunale adotta il piano regolatore.

BALDELLI. Veramente, quella legge parla del podestà.

ROMUALDI. Volevo dirlo. Comunque, podestà o meno, non siete riusciti ancora a cambiarla questa legge bellissima, in venti anni non siete stati capaci di farne una migliore, più adatta alle condizioni e alle esigenze attuali. Rimproverate perciò voi stessi.

Dicevo che il podestà, o comunque l'autorità comunale che sul piano democratico, con i suoi organi, lo sostituiscono riassumendo le sue facoltà di allora, adotta il piano regolatore; il Ministero dei lavori pubblici, attraverso l'intervento del Consiglio superiore, fa le sue osservazioni, e se lo ritiene, suggerisce delle modifiche (come in questo caso) e rinvia il progetto al comune, il quale, presa conoscenza dei suggerimenti, attua le modifiche, e riporta il piano all'approvazione del consiglio comunale.

In questo caso non si è trattato di operare le modifiche in base ai suggerimenti del Consiglio superiore, ma attraverso il comitato dei cinque e la commissione speciale nominata dal Ministero, si è trattato di elaborare un piano completamente nuovo che, nonostante il parere dell'onorevole Comandini, indubbiamente crea delle preoccupazioni anche di carattere finanziario nel commissario o in chi altro dovrebbe adottarlo. Il commissario avrebbe dovuto — spero che questa sia la sola ragione — non adottare questo piano semplicemente perché andava contro quello che era stato il formale, il corretto intervento del Ministero dei lavori pubblici fino ad allora, che non era quello di modificare totalmente il piano, ma di migliorarlo e correggerlo in base ai suggerimenti.

È per questo che noi riteniamo illegittimo l'intervento del ministro. Sullo attraverso il decreto-legge e riteniamo pericolosa e dannosa ai fini dello sviluppo della città di Roma quest'imposizione fatta attraverso un decreto-catenaccio che impedisce praticamente per altri sei anni (fra gli anni che sono trascorsi e quelli che verranno, in quanto le norme di salvaguardia decorrono dal 1959) la concessione di qualunque licenza. Si tratta di impedimenti frapposti per tutelare e imporre qualche cosa che

almeno fino a questo momento non ha alcun valore: non è un piano, ma solo un progetto, o meglio, una buona intenzione. Si tratta in realtà di un elaborato che piace molto al ministro dei lavori pubblici e che egli vuole imporre; ma non sappiamo se piacerà al consiglio comunale di Roma, il quale, nonostante l'imposizione, potrebbe anche non approvarlo o potrebbe (essendo l'unico organo che ha la facoltà di adottare i piani regolatori) modificarlo totalmente.

Io non voglio entrare nel merito, ritenendo che il solo organo competente per discutere sulla sostanza del piano regolatore sia il consiglio comunale di Roma; ma possiamo pensare fin da questo momento (anche perché, nonostante le nuove maggioranze, la rappresentanza dei vari partiti in seno al consiglio comunale non è molto mutata) che, così come è stato elaborato dal comitato dei cinque e dalla commissione speciale, questo piano non diventerà mai il vero piano regolatore di Roma. Allora le norme di salvaguardia che cosa tuteleranno? Allorché questo decreto-legge sarà diventato legge, il nuovo sindaco che cosa impedirà? Quali contrasti riterrà di far rilevare? Ma contrasti con che cosa? E per quale orientamento urbanistico? Questo sì che è veramente l'oggetto misterioso! In contrasto con il pensiero dell'architetto Piccinato?

La realtà è che al nuovo sindaco di Roma, quale organo esecutivo cui questo decreto-legge si rivolge per impedire ogni possibilità di concedere licenze, mancherà ogni possibilità di un ben orientato giudizio. Le norme di salvaguardia debbono riferirsi a un piano. Se il piano manca, come in questo caso, le norme di salvaguardia sono un abuso.

Questo a noi premeva sottolineare, indipendentemente da ogni validissimo giudizio formale di illegittimità e di incostituzionalità del decreto medesimo.

Qui vi è senza dubbio una sopraffazione; qui vi è la volontà di anticipare, attraverso questo decreto-legge, la futura politica di centro-sinistra del comune di Roma. Con questo si è voluto precostituire la maggioranza politica in sede consiliare. In altri termini, si è voluto dire al comune di Roma: o adotti questa maggioranza politica e quindi questi provvedimenti voluti dal partito socialista, o resterai totalmente bloccato nel tuo sviluppo edilizio per un lunghissimo numero di anni. Tutto questo si potrebbe chiamare, in altri termini, una

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

specie di ricatto politico. Ecco perché è grave.

D'altronde, noi sappiamo come vanno le cose nel nostro paese: possiamo giustificare tutto il possibile e l'immaginabile, trovare costituzionale e incostituzionale lo stesso provvedimento da parte delle stesse persone a distanza di pochi mesi, a seconda del mutare dell'orientamento politico e delle maggioranze.

Ma la verità, onorevole ministro, è che, attraverso questo atto, ella, non soltanto ha voluto dimostrare la sua preferenza per un piano regolatore piuttosto che per un altro, e vedremo quanto migliore rispetto ai precedenti e quanto più o meno rispetto ai precedenti, comodo ad una certa concezione socialista e comunista della città di Roma... (*Commenti all'estrema sinistra*).

Sì, esiste una concezione urbanistica comunista, molto intelligente del resto, realizzata, laddove il partito comunista ha potuto farlo, in funzione di una diversa concezione politica, che crea una differente morale politica attraverso una diversa impostazione dell'organizzazione della vita della città. Ma di questo parleranno i miei colleghi nella sede opportuna, che è il consiglio comunale di Roma.

Dicevo dunque, onorevole ministro, che ella non soltanto ha voluto esprimere la sua preferenza nei confronti di un certo, piano regolatore piuttosto che verso un altro, ma ha voluto imporre la sua volontà al consiglio comunale di Roma circa un determinato indirizzo politico, quasi anticipando quello che sarà l'orientamento politico del consiglio. E poiché i colpi di maggioranza si ripetono sfacciatamente, è facile prevedere ormai quale sarà l'orientamento della nuova politica nell'amministrazione del consiglio comunale di Roma. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Natoli. Ne ha facoltà.

NATOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, esponendo brevemente la posizione del gruppo comunista sul disegno di legge in esame, io mi guarderò bene dall'entrare nei dettagli della questione, il che mi porterebbe assai lontano. Del resto, io credo, che questa sia una materia che dovrà essere approfondita in modo adeguato nella sede più competente, e cioè in seno al consiglio comunale di Roma, del quale faccio parte.

Per altro, non si può apprezzare giustamente il significato della vicenda che ha dato luogo all'iniziativa dell'onorevole ministro se si dimenticano i precedenti. Tali precedenti,

alcuni colleghi l'hanno ricordato, sono costituiti dall'adozione, nel 1959, di un particolare tipo di piano regolatore per la città di Roma. È bene ricordare che quel piano regolatore fu approvato dalla maggioranza del consiglio comunale di Roma, e da un tipo particolare di maggioranza, composta in quel tempo dal blocco del partito democristiano con i partiti della destra liberale e monarchica e col Movimento sociale. Il modo attraverso il quale si giunse all'approvazione di quello schema di piano regolatore rappresentò una vera e propria svolta politica, nel senso che nell'ambito del consiglio comunale si formò un vero e proprio blocco delle forze della democrazia cristiana con tutti i gruppi della destra entro il quale svolgeva una marcata funzione il gruppo del Movimento sociale. Tale svolta, che doveva portare ad una radicale modificazione dell'originale progetto di piano regolatore preparato da una commissione di tecnici, avvenne al principio del 1958 e preparò l'approvazione del piano da parte del blocco clericofascista del consiglio comunale di Roma nel 1959.

Sul contenuto di quel piano regolatore io non intendo dilungarmi in questa sede. Voglio soltanto ricordare che l'elaborazione del piano regolatore dal 1959 fu generalmente valutata come un vero e proprio scandalo nazionale. (*Interruzioni a destra*).

Quel piano regolatore ha aggravato la deriva invalsa da anni nella nostra città sotto la spinta di potenti forze di speculazione; con esso gli interessi più privilegiati, più parassitari e sfruttatori della città di Roma si assumevano il controllo delle leve essenziali della politica urbanistica e dello sviluppo della città.

Perciò, se ho parlato di scandalo nazionale, credo di non aver esagerato. Del resto, chi ricorda le cronache apparse sulla stampa non soltanto di opposizione, ma anche su parte della stampa che appoggiava la politica del Governo di allora, chi ricorda i pronunciamenti che i più qualificati organismi culturali, competenti in questa materia, hanno dato circa il valore, il contenuto, il significato del piano regolatore di Roma, non può che accogliere questa mia affermazione come esattamente corrispondente alla realtà.

In quel piano furono consacrati i più vandalici scempi nei confronti del tessuto urbano della città di Roma e fu sanzionata la vera e propria orgia della speculazione edilizia che era stata condotta negli anni precedenti, dal 1946 in poi. È stato detto più volte ed è stato documentato, anche, sul finire del-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

l'anno scorso, in quest'aula, quando discutemmo il disegno di legge per l'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, che Roma è stata in questi anni il centro della più parossistica speculazione sulle aree fabbricabili, condotta dalla rendita urbana, da questa forma particolare di appropriazione dei frutti dell'investimento pubblico che ha avuto in questi anni la sua più clamorosa estrinsecazione nei centri urbani, approfittando della congiuntura che ha portato a vasti fenomeni di urbanesimo, ad un incremento notevole della espansione dei centri urbani.

È stato calcolato dal comune di Roma che negli anni passati la rendita urbana, appropriandosi di incrementi di valore provocati dall'investimento pubblico, ha realizzato nella città di Roma profitti che sono giunti al *record* di 70-80 miliardi l'anno. È a disposizione di tutti i colleghi uno studio condotto da un parlamentare democristiano del Senato che ha stimato i livelli di appropriazione della rendita urbana nella città di Roma in questi anni fino alla cifra di 200-250 miliardi l'anno.

Questa è stata la legge che ha dominato lo sviluppo della città e si può comprendere come un piano regolatore come quello del 1959, ispirato esclusivamente a questa legge, non potesse che celebrare appunto i fasti della rendita urbana, lasciare mano libera agli speculatori nelle zone cruciali dell'espansione della città, legalizzare una prospettiva di sviluppo anarchico, governata esclusivamente dal predominio assoluto degli interessi privati e della speculazione.

Questo il contenuto economico, politico e sociale del piano del 1959. Il quale, d'altro canto, non innovava affatto le previsioni della struttura futura della città del vecchio piano del 1931, del quale esso non era che una grande variante; in particolare esso confermava la progressiva atrofie nel tessuto urbanistico della città dei servizi sociali, sacrificati dalla utilizzazione di rapina del suolo pubblico; ignorava il rapporto tra la città di Roma, la campagna e tutto l'ambiente regionale; infine negava la funzione dirigente del comune nello sviluppo cittadino, negazione che si manifestò più volte nel rifiuto dell'istanza sollevata da noi che lo sviluppo della città fosse ordinato in base alla applicazione delle norme della legge urbanistica — in particolare l'articolo 18 — che prevedono l'intervento attivo del comune nelle zone di espansione della città per assicurarne l'ordinato sviluppo.

Questa fu la sostanza del piano regolatore approvato dalla maggioranza del consiglio comunale nel giugno 1959. Quindi noi, non per astratte recriminazioni, ma perché vi sia un punto fermo che non conviene dimenticare nel corso di questa discussione, vogliamo sottolineare la grave responsabilità politica, anzitutto, che il partito democristiano ebbe a Roma in quegli anni, assoggettando lo sviluppo della città alla premienza e al dominio delle forze più parassitarie della città di Roma, in particolare della grande e della grandissima proprietà fondiaria.

Credo che non sia ignoto a tutti voi, e in particolare è bene che lo sappia il ministro dei lavori pubblici, che Roma è la città d'Italia nella quale si ravvisa la più forte concentrazione della proprietà fondiaria. Vi sono domini di suolo urbano di estensioni rilevantissime, che raggiungono perfino i 10 milioni di metri quadrati, nelle mani di una stessa persona, di una stessa famiglia o di una stessa società. Non è difficile comprendere come in tutti questi anni si sia realizzato un mercato di suoli urbani che, incrementato dalla spinta alla espansione urbana provocata dal forte flusso immigratorio, ha finito coll'assumere un vero e proprio carattere monopolistico.

Ho sottolineato e denunciato le gravi responsabilità del partito della democrazia cristiana nel fatto che nel 1959 si sia approdati a quel piano regolatore. Debbo, d'altra parte, aggiungere che nei due anni successivi, vale a dire nel 1960 e nel 1961, mentre il progetto di piano regolatore giaceva dimenticato in qualche cassetto presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, noi comunisti ci siamo preoccupati più volte in questa Camera di rivolgere istanze precise ai ministri dei lavori pubblici dell'epoca perché si assumessero pronte determinazioni su quel progetto, in quanto la salvaguardia esercitata su di esso praticamente permetteva le più ampie evasioni ed il gioco più sfrenato della speculazione fondiaria.

Vorrei ricordare al ministro Sullo, nel caso che non ne fosse a conoscenza, che nel 1960 e nel 1961, nel corso della discussione del bilancio dei lavori pubblici, colleghi del mio gruppo ed io abbiamo presentato ordini del giorno motivati per invitare il Governo ad intervenire al più presto per risolvere la questione ancora in sospenso del piano regolatore della città di Roma, senza lasciare che trascorressero i tre anni previsti dalla legge di salvaguardia.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

Segnalavamo allora questo fatto come urgente; segnalavamo la necessità assoluta che il Governo intervenisse presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, affinché si desse un giudizio sull'elaborato approvato dalla maggioranza del consiglio comunale della capitale. Nei nostri ordini del giorno, che metto a disposizione dell'onorevole ministro nel caso volesse prenderne visione, indicavamo quali dovevano essere, a nostro avviso, le linee per una rielaborazione profonda di un piano non rispondente agli interessi generali dello sviluppo della città di Roma.

Aggiungo che, l'una e l'altra volta, sia nel 1960 sia nel 1961, quando noi lanciammo in quest'aula il grido di allarme ed indicammo le linee su cui il Governo poteva muoversi in quel momento per cercare di impedire che il piano regolatore di Roma andasse alla deriva, il ministro dei lavori pubblici del tempo, onorevole Zaccagnini, ci rispose che non poteva fare nulla. Ci disse nel 1960 e ci ripeté nel 1961 che il Consiglio superiore dei lavori pubblici era l'unico arbitro della situazione e che il ministro dei lavori pubblici, almeno quello del tempo, non poteva fare altro che ascoltarne il parere.

Sottolineo queste cose una volta di più perché siano chiare le responsabilità. Se oggi, o meglio negli ultimi mesi, abbiamo sentito da diverse parti strillare ai pericoli che sorgerebbero dal mantenimento di norme di salvaguardia sul vecchio piano del 1959, vogliamo sottolineare che queste grida di allarme, questi strilli di pericolo estremo e, nello stesso tempo, certi atteggiamenti di salvatori della patria, sono venuti proprio da quelle forze politiche che negli ultimi due anni non si sono mai curate, anzi hanno respinto in maniera precisa le richieste da noi fatte proprio perché non si andasse alla deriva, perché la sedicente salvaguardia del vecchio piano del 1959 fosse tempestivamente modificata con nuove norme più valide a difendere i presupposti per uno sviluppo razionale e moderno della città di Roma.

Vale la pena di ricordare ciò per ridimensionare il carattere dell'intervento che nella fase finale della vicenda è stato compiuto dall'attuale ministro dei lavori pubblici e dalle forze politiche che si sono associate alla sua iniziativa.

Lo ripeto, si sono avute, dal 1958 al 1960, gravissime responsabilità della democrazia cristiana per i suoi amoreggiamenti politici con l'estrema destra. E si tratta di responsabilità che pesano non solo sulla democrazia cristiana romana, ma anche sul

Governo, per aver abbandonato la situazione del comune di Roma al prevalere delle forze di destra e di estrema destra in seno al consiglio comunale di Roma.

Così si è giunti al novembre del 1961 e al voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici che, senza approvare il piano elaborato dal consiglio comunale, lo... rimandava a ottobre con alcune modificazioni, e praticamente permetteva che esso diventasse un piano regolatore compiuto. Si era giunti intanto alla fase finale del periodo di validità, secondo la legge, delle norme di salvaguardia. Si era infatti alla fine del 1961 e le norme di salvaguardia avrebbero potuto funzionare solo sino al giugno del 1962. Tra l'altro, in Campidoglio non vi era più un consiglio comunale eletto, perché, date le incertezze della democrazia cristiana ad abbandonare il vecchio corso politico dei suoi amori con l'estrema destra, dato che essa non si decideva ancora ad assumere una linea di rottura con il passato, l'amministrazione eletta nel 1960 era stata sciolta, e in Campidoglio era subentrato un commissario straordinario. A questo punto la situazione diventava critica: imminente scadenza delle norme di salvaguardia ed esistenza in Campidoglio di una amministrazione straordinaria, non eletta, non democratica.

Di qui l'iniziativa del nostro gruppo nel febbraio di quest'anno: sottolineo le date. Essa si manifestò in due modi: innanzi tutto cercando di suggerire una forma ragionevole per superare il grave pericolo che si profilava in seguito alla prossima scadenza delle norme di salvaguardia. È questo un problema di carattere generale, che non riguarda solo Roma; in altre parole, si tratta di una deficienza, di un'incongruenza dell'attuale ordinamento legislativo urbanistico, che deve essere in qualche modo superata nella elaborazione della prossima legge urbanistica. Donde la nostra proposta di inserire sin d'ora una modifica di carattere generale nella disciplina della salvaguardia, nel senso di stabilire che ai comuni sia assegnato un tempo relativamente sufficiente e comunque ragionevole per poter rielaborare il piano regolatore dopo le eventuali osservazioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Contemporaneamente, per altro, sollevammo la questione del tipo di autorità che avrebbe dovuto adottare il piano modificato secondo il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici; per cui già allora, in febbraio, avanzammo la proposta che immediatamente, nello spazio consentito dalla legge —

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

tenuto conto che i poteri del commissario straordinario potevano considerarsi decaduti già dalla metà di gennaio, essendo spirato il termine massimo di sei mesi previsto dalla legge — si procedesse alle elezioni amministrative nella città di Roma. Il che poteva già avvenire a fine marzo, in modo che il nuovo consiglio comunale tra la fine di aprile e il mese di giugno potessero provvedere ad adottare anche parzialmente e progressivamente le modifiche indicate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici per la rielaborazione del piano del 1959. Questa fu la nostra posizione. Pertanto, quando abbiamo chiesto la proroga delle norme di salvaguardia, in generale, il nostro atteggiamento non è stato quello che, più o meno in buona fede, ci è stato attribuito più volte anche dall'onorevole Sullo: non abbiamo chiesto, cioè, puramente e semplicemente la proroga delle norme di salvaguardia su quel piano che si è convenuto ormai, per brevità, di indicare come « piano Ciocchetti »; noi, che negli anni 1960-61 siamo stati gli unici a chiedere la profonda trasformazione del « piano Ciocchetti », quando proponevamo la proroga delle norme di salvaguardia, la chiedevamo appunto sull'elaborato modificato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. È possibile che nel testo da noi proposto vi fossero affermazioni che potevano destare incertezze, come osserva l'onorevole Ripamonti nella sua relazione; ma, onorevole Ripamonti, su quella base poteva aprirsi una discussione per emendare quel testo e poi approvarlo tempestivamente in modo che esso rispondesse non soltanto ad una esigenza che è di tutti i comuni, ma anche a risolvere il problema urgentissimo di Roma, e ciò non con la promulgazione di una legge speciale, ma inserendo il caso in una nuova norma di carattere generale.

Osservo che questa discussione non si è voluta fare; anzi l'onorevole Sullo l'ha respinta in maniera categorica senza, in verità, dare una spiegazione soddisfacente di questo suo atteggiamento. In sede di Commissione dei lavori pubblici ho fatto presente al ministro Sullo che, ove venisse adottata nella futura legge urbanistica la proroga indeterminata delle norme di salvaguardia, la situazione verrebbe se mai peggiorata. L'onorevole Sullo non ha voluto accettare la via che noi allora avevamo suggerito. L'onorevole Sullo, a dire il vero, ci ha dato l'impressione di aver preso possesso del suo nuovo incarico di ministro dei lavori pubblici con uno stato d'animo che vorrei definire da *apprenti sorcier*, uno stato d'animo verso il

quale si possono anche manifestare delle simpatie ma di cui credo non sia lecito a nessuno dissimularsi i pericoli.

L'onorevole Sullo ha, invece, preferito escogitare una complessa operazione (e non sto qui certo ad indagare sui motivi, le origini e gli uomini da cui è potuta venirgli l'ispirazione; infatti anche un uomo così pieno di idee e di fantasia può anche accogliere ispirazioni che provengono da suggerimenti e da consigli altrui), assumendone l'iniziativa prima ancora che il Governo del quale faceva parte avesse la fiducia del Parlamento. L'operazione era congegnata in questo modo: suggerire, come egli ha detto poco fa, al commissario la nomina di un comitato tecnico che rielaborasse il piano secondo (così si disse dapprincipio) le modifiche richieste dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e poi chiedere allo stesso commissario l'adozione delle modifiche introdotte negli elaborati.

Ora, noi abbiamo criticato questo tipo di operazione per il suo carattere superficiale ed attivistico, per il suo contenuto, da una parte autoritario, dall'altra impregnato di una concezione tecnico-burocratica; per aver creduto che i problemi del piano regolatore di Roma, che sono problemi connessi con un certo tipo di struttura economica e sociale, al predominio di certe forze politiche, economiche e sociali nella città di Roma, potessero essere risolti, appunto, con un certo attivismo tecnico-burocratico, ignorando cioè la sostanza politica di fenomeni i quali possono essere risolti soltanto se affrontati fino alle loro radici.

Desidero ricordare ancora una volta che noi non avevamo nulla in contrario a che si nominasse una commissione di tecnici, per i quali sempre avevamo manifestato stima e simpatia, la quale procedesse rapidamente a rielaborare il vecchio piano regolatore in modo da superarne le brutture più evidenti, in modo da fornire al consiglio comunale, che nel frattempo era stato deciso di eleggere il 10 giugno, gli elementi per una rielaborazione del piano. Ed avevamo sempre raccomandato che si dovessero accelerare i tempi; ciò che viceversa noi avevamo contestato era che ciò potesse avvenire sotto il regime commissariale, poiché in ciò vedevamo e vediamo una grave menomazione dei diritti dell'assemblea eletta.

Ma è accaduto che il commissario straordinario, all'ultimo momento, cioè alla vigilia delle elezioni, si sia sottratto al compito che gli era stato assegnato. Orbene, quale sia stato il reale retroscena che ha condotto il

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

commissario straordinario a compiere questo gesto, sarebbe assai interessante approfondire e chiarire; il che io però non mi sento in grado di fare; ma ho la certezza assoluta che se qualcuno ravvisa una qualche utilità nel chiarire questo punto, non altro dovrebbe o potrebbe fare se non andare a cercare la spiegazione nel groviglio degli interessi contrastanti all'interno della democrazia cristiana romana e nei legami che essa ha con il Governo e con il sottogoverno.

È qui, onorevoli colleghi, che sarebbe da indagare, da gettare un fascio di luce. Vorrà farlo l'onorevole ministro Sullo? Noi abbiamo tutte le ragioni per ritenere che non vorrà farlo. Ma qui non è il caso, onorevoli colleghi, di aprire una tardiva polemica con l'onorevole Sullo o con la democrazia cristiana su questo punto. La questione è un'altra; la questione è che se chiariremo questo punto, chiariremo al contempo la reale portata politica della situazione.

Qui vi sono potenti forze le quali hanno decretato che lo sviluppo di Roma dovesse avere un indirizzo piuttosto che un altro. Noi non abbiamo mai negato che l'iniziativa dell'onorevole Sullo, attraverso la commissione dei cinque, potesse avere una finalità positiva; noi abbiamo soltanto affermato che ciò non poteva avvenire a scatola chiusa, sotto la ferula del commissario straordinario, poiché il consiglio democraticamente eletto è l'unico organo dotato di responsabilità di fronte alla legge.

Questa questione non dovrebbe tanto interessare noi, quanto l'onorevole Sullo, quanto la linea politica che egli sostiene e le forze politiche che con lui sembra vogliono modificare il rapporto di forze non solo tra i partiti, ma all'interno della stessa democrazia cristiana. Noi vi diciamo che una modificazione radicale della situazione di Roma potrà aversi soltanto attraverso una chiara, intelligente lotta politica. È comunque da questa situazione, quale si è determinata in conseguenza dell'improvviso pronunziamento del commissario straordinario al comune di Roma, che è nato il divisamento di salvare, per così dire, capra e cavoli con il decreto-legge.

Ora, su questa assai delicata questione vorrei affermare, a nome del gruppo comunista, che essa sembra a noi prestare assai il fianco non ad un'interpretazione sofisticata o causidica della Costituzione o della procedura, ma ad un'analisi rigorosa della corretta procedura attraverso la quale si doveva agire in questo caso.

Allo stato delle cose, a noi non sembra che l'intervento che è stato compiuto abbia tutti i requisiti della legittimità giuridica e costituzionale. Vogliamo soltanto osservare che, se attraverso questa strada si è voluto giungere — e per stato di necessità — ad una soluzione la quale ha di fatto prorogato le norme di salvaguardia nel senso che da noi era stato proposto diverso tempo prima, e se nel contempo si è voluto lasciare al consiglio comunale piena potestà di discutere ed adottare il piano regolatore; attraverso questa strada — che noi consideriamo anomala — si è giunti allo stesso risultato che il gruppo comunista aveva sostenuto nel mese di marzo del 1962, con la presentazione di una proposta di legge per la proroga delle norme di salvaguardia sul piano modificato (non sul vecchio piano).

Per questi motivi, mentre criticiamo la procedura che è stata seguita, e la criticiamo non tanto per l'apparente esibizione di forza che può risultare dal fatto che sia stato adottato un decreto-legge, ma per la debolezza che tradisce il ricorso a questa procedura; mentre rivolgiamo questa critica alla via che è stata seguita, riaffermiamo la nostra riserva circa il contenuto dell'elaborato presentato dalla commissione dei cinque tecnici per il semplice motivo che esso non è ancora a nostra conoscenza. È vero che è stato pubblicato e affisso nell'albo pretorio del comune, ma non si può in tal modo avere sufficiente e approfondita conoscenza di un documento di tale mole e complessità.

Mentre dunque riaffermiamo le nostre riserve sul contenuto del nuovo elaborato (e chiariremo questa riserva quando se ne discuterà in consiglio comunale, e ci faremo parte diligente perché ciò avvenga al più presto), dichiariamo che nel corso della discussione e approvazione di questo disegno di legge non accetteremo alcuna posizione, da qualsiasi parte provenga, che possa comunque far fare passi indietro verso la rimessa in vigore del piano del 1959. E perciò, se saranno presentati emendamenti che tendano a questo fine, il nostro gruppo voterà contro tali emendamenti. Per quanto invece riguarda il giudizio sul complesso del disegno di legge, la posizione del nostro gruppo sarà in sostanza una posizione di astensione. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Cantalupo. Ne ha facoltà.

CANTALUPO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la posizione del gruppo liberale nei confronti del provvedimento in esa-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

me è già nota. Il nostro egregio relatore di minoranza, onorevole Francantonio Biaggi, ha prospettato tutte le ragioni generali e particolari, politiche e tecniche, della nostra opposizione; e le ha confermate stamane l'onorevole Bozzi con la consueta sua acutezza e chiarezza giuridica, portando una serie di argomenti che potrebbero essere solo con estrema difficoltà infirmati dalla maggioranza e dal Governo.

Pertanto, a me spetta confermare pienamente le ragioni, lo spirito e i motivi della nostra opposizione, ed illustrare in particolare un solo punto che, se è stato più incidentalmente toccato da altri oratori di opposizione, è stato però sviluppato ampiamente dal relatore di minoranza. Ritengo di doverlo approfondire affinché si prepari meglio la discussione per il voto conclusivo, nella speranza che alcuni emendamenti, che si potessero proporre nel corso del dibattito, abbiano ad essere accolti; con l'avvertenza che noi ci comporteremo nei confronti di questa legge come ci siamo comportati nei confronti della legge per il Friuli-Venezia Giulia, cioè noi proponiamo emendamenti affinché la legge possa essere redatta nel modo meno dannoso e pericoloso, ma senza mutare la nostra decisione di votare contro la legge nel suo complesso.

Vorrei toccare, dunque, il punto che riguarda la clausola di salvaguardia, dato che i motivi politici per i quali siamo contrari al provvedimento sono già stati da noi illustrati. Basterebbe del resto il discorso poco fa pronunciato dall'onorevole Natoli per confermare che abbiamo pienamente ragione di restare all'opposizione, altrimenti verremmo meno non solo qui dentro al nostro compito politico, ma anche a quello che il partito liberale ha il dovere di svolgere nel consiglio comunale di Roma. In Campidoglio la battaglia per il piano è da tempo diventata politica, per cui le posizioni che vengono prese in Parlamento da parte dei singoli gruppi avranno valore di indicazione anche per il sindaco di Roma e per la sua giunta di sinistra.

Non entro nel merito del piano regolatore, per non ritornare sulla qualità e sulla natura abnorme del provvedimento preso dal ministro dei lavori pubblici. Mi limito a dire che dopo i tre anni di applicazione della misura di salvaguardia del piano (che io non sono disposto a chiamare « vecchio » solo perché è stato chiamato « nuovo » il puro e semplice « progetto » proposto) non è possibile subire intimidazioni perentorie

e nuove ingiunzioni da parte della sinistra. Oggi il decreto-legge aggiunge a quelle clausole quindici giorni di blocco totale di qualsiasi iniziativa edilizia e sei mesi di divieto assoluto al comune di rilasciare licenze di costruzione, nonché altri tre anni di salvaguardia-veto sul nuovo piano che il comune dovrà adottare, dopo di averlo elaborato e approvato, mutandolo eventualmente nei confronti del piano già esistente, la cui validità non può essere messa in dubbio e tanto meno soppressa. Si tratterebbe dunque di sei anni e mezzo di divieti, aggravati dalla totale inutilità del divieto del primo triennio, applicato per un piano che può essere stato abbandonato e sostituito, ma che ha avuto esecuzione (per quanto riguarda i divieti) come se fosse stato operante.

È ovvio, ciò premesso, che il decreto-legge provoca una lunga compressione di tutta l'attività edilizia. Io ricordo la frase di Napoleone I quando diede mano, da primo console, alla ricostruzione della seicentesca Parigi. Gli domandarono perché avesse tanta fretta di trasformare la fisionomia della città, se non si trattasse di un problema estetico-politico, per dare lo stile del nuovo regime imperiale alla capitale. Egli rispose: sì, anche per questa ragione, ma soprattutto perché quando l'edilizia cammina tutto cammina, le attività industriali e artigiane lavorano e tutta la città riprende un ritmo di lavoro moltiplicato.

Sono cose note a tutti e dovunque. A Roma se ne è avuta una riprova durante 50 anni e anche più. Dall'unità in poi la principale attività economica è stata in Roma quella edilizia, che ha portato con sé attività economiche minori e collaterali che hanno dato alla città un volto giovane e particolarissimo. Paralizzare quindi sia pure temporaneamente la sua massima attività, significa infliggere a Roma un danno immeritato, oltre che del tutto ingiustificato.

Si tratta dunque di assicurare, nei limiti del possibile, la sopravvivenza e l'ulteriore sviluppo di questa importantissima attività della capitale. Il decreto che ci viene proposto per la conversione in legge vieta invece in modo generale e indiscriminato qualsiasi iniziativa edilizia. È già stato osservato, e mi associo senz'altro al rilievo, che si è violato così l'articolo 41 della Costituzione, ove si garantisce ai cittadini la piena libertà di iniziativa e di attività economica; attività che può essere sottoposta a controlli e sorveglianze e magari limitata in determinate circostanze, ma che in nessun caso può essere

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

totalmente soppressa per un determinato periodo. Non vi è dubbio che in questa limitazione radicale nel tempo vi è, oltre a quelle già citate dall'onorevole Bozzi, una nuova incompatibilità con la Costituzione e precisamente con l'articolo 41.

Ma vi sono ancora motivi ponderosi che giustificano la nostra opposizione al decreto-legge e attengono in modo particolare alla clausola di salvaguardia sulla quale si è soffermato con tanta precisione il relatore di minoranza.

Il decreto vieta al comune di Roma il rilascio di licenze per costruzioni che siano in contrasto non con un piano sostanzialmente adottato, ma con un semplice progetto, che non è neppure emanazione pienamente legittima di un ufficio pubblico; si tratta dunque di un divieto contrario al concetto fondamentale di salvaguardia quale è consacrato in tutta la vigente legislazione: siamo di fronte ad un divieto nuovo contro un fatto nuovo deliberatamente errato, e si potrebbe affermare che da una abnormità e da una illegalità ne sono derivate logicamente altre.

Stando così le cose, noi ci battiamo e ci batteremo, per ragioni di coerenza politica e morale, non soltanto in Campidoglio ma anche in quest'aula, per evitare che il progetto di piano regolatore arrivi al consiglio comunale ricco di una serie di contraddizioni e di ostacoli, che sarebbe difficile demolire in un clima acceso di centro-sinistra come quello che si è già venuto determinando nelle prime sedute del nuovo consiglio e che sarà probabilmente confermato nel corso delle prossime riunioni.

La legislazione vigente dà al sindaco la « facoltà » di sospendere le proprie determinazioni sui progetti edilizi ma non gli « impone » alcun obbligo in materia. In altri termini, il sindaco, considerato il principale responsabile esecutivo, ha una facoltà discrezionale di apprezzare di volta in volta e caso per caso i singoli progetti edilizi; ora il provvedimento che ci viene sottoposto sopprime questo potere discrezionale e menoma dunque i normali poteri del sindaco. Mentre si viola un fondamentale principio e si trasforma una discrezionale facoltà in una perentoria imposizione, non si forniscono spiegazioni di ciò e non si prevedono le conseguenze. Ma noi dobbiamo prevederle, sia sul piano giuridico sia sul piano economico: di qui la nostra decisione di presentare nel seguito del dibattito opportuni emendamenti.

Noi pensiamo che la clausola sulla salvaguardia non abbia lo scopo di privare i proprietari del diritto di costruire secondo le prescrizioni del piano regolatore vigente, ma si proponga invece di consentire al comune di pronunziarsi sulla richiesta di licenze per nuove costruzioni solo con un certo ritardo rispetto al termine fisso e perentorio di sessanta giorni dalla presentazione del progetto, come stabilito dal secondo comma dell'articolo 31 della legge urbanistica. Il decreto-legge è in contrasto con la legislazione in atto, che non può essere obliterata, ignorata o violata senza che si determini una recisa opposizione da parte nostra.

Un altro grave inconveniente che deriverà dalla eventuale conversione del decreto-legge è quello relativo al fatto che non sono definiti i modi per dirimere le divergenze tra i progetti di costruzione e il piano adottato; divergenze il cui componimento viene affidato a poteri che agiranno come vorranno, mentre invece, in base alle leggi sulla salvaguardia, il comune ha facoltà di agire non 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 nell'approvazione definitiva (cioè quella che dà luogo all'effettivo inizio dei lavori), risultasse non conforme al progetto adottato.

Siamo in presenza, dunque, di una serie di facoltà. Affinché il sindaco non abusi di tali facoltà, la legge gli fa obbligo di sentire la commissione edilizia; esso costituisce un vincolo che il sindaco non può eludere, perché gli consente di sospendere una determinazione sul piano solo qualora la commissione stessa si sia pronunciata in senso di divieto, cioè abbia constatato un contrasto profondo ed insanabile. Vi è dunque una serie di garanzie che non possono essere abolite.

Ma non basta: la legge fa obbligo al sindaco di motivare la propria determinazione, specificando perché e come le eventuali divergenze siano tali da impedire o rendere estremamente difficile l'attuazione del piano regolatore! È prevista dalla legge, insomma, una serie di esami tecnici, di controlli specifici che devono essere fatti da organi preesistenti, alla cui responsabilità va addebitato ogni errore e anche ogni onere dei danni che possono derivarne a chi ne è vittima. Restiamo dunque all'attuazione della legge normale, la quale è contraddetta profonda-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

mente dal vostro decreto-legge di cui ci si chiede la conversione, il quale trasforma, all'articolo 2, questa facoltà di divieto (facoltà che deve essere accompagnata e confortata da tutte le motivazioni del divieto espresse dalla commissione tecnica) in un obbligo, quasi in un dovere, estendendolo a tutti i casi di contrasto e comprendendovi così anche quelle divergenze di scarso rilievo che non possono esercitare alcuna influenza negativa sull'attuazione del progetto di piano regolatore.

Da chi saranno giudicate queste divergenze? Da chi saranno determinati, classificati come motivi di impedimento reale? Ne potrà sorgere una serie di iniquità, di ingiustizie, di abusi, di favoritismi, e veramente non comprendo per quale ragione sia stato eluso il sistema già in atto nella legge, che dà la garanzia che la salvaguardia venga effettuata secondo una motivazione concreta e di cui deve essere dato conto a chi ne è vittima o contro chi ha tentato di violare la normale disposizione di legge.

Le leggi di salvaguardia costituiscono una transazione, un contemperamento tra il diritto di proprietà, dal quale deriva il diritto di costruire, e l'interesse generale a non veder compromessa, o resa più difficile, o anche esteticamente danneggiata nello stile generale di una città mondiale come Roma, l'attuazione del piano da costruzioni eseguite nell'intervallo di tempo intercorrente tra l'adozione e la pubblicazione del piano da parte del comune e la sua approvazione con decreto del Presidente della Repubblica.

Vi è dunque un margine di tempo ben definito che comporta l'indicazione della vera data di legale approvazione del piano. A tal fine si ritennero inizialmente sufficienti due anni (legge n. 1902 del 1952 e legge n. 1357 del 1955); poi il periodo della salvaguardia fu portato a tre anni (legge 30 luglio 1959, n. 615). È troppo facile per chiunque riconoscere che il termine di tre anni è già abbastanza ampio, e il solo pensiero che possa essere aumentato rende necessario rivedere il testo del decreto a noi proposto e il complesso del provvedimento al nostro esame.

Per effetto del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, questo periodo viene così graduato e fissato progressivamente. Un primo periodo, della durata massima di quindici giorni, in cui è vietato qualsiasi rilascio di licenza di costruzione, in attesa che il cosiddetto piano sia reso pubblico. L'onorevole Natoli poco fa ha detto che la pubblicazione del piano è un atto, non voglio dire formale

perché è un atto autentico, data la sua notorietà, ma la cui sostanziale conoscenza, specie per una grande città come Roma, non può esaurirsi con la sua pubblicazione, poiché comporta, da parte dei tecnici e dei costruttori, un esame dettagliato, lungo e approfondito. La pubblicazione di un piano è il fatto iniziale di una piena nozione del piano stesso, ma la cui totale conoscenza tecnica comporta vari mesi per coloro che hanno investito la loro attività e i loro patrimoni in un'attività edilizia a carattere continuativo come è quella di una grande città, soprattutto quando si tratta di rifare *ex novo* intere zone e interi quartieri. Dunque, la conoscenza del piano è un atto formale ed iniziale, indispensabile, sì, ma che segna soltanto l'inizio di un approfondimento del piano stesso.

Secondo periodo: « fino a sei mesi dal momento della pubblicazione del piano ». Per quanto ormai reso pubblico, il piano non può avere natura giuridica, poiché la pubblicazione non comporta consistenza giuridica: è una semplice notizia che si dà. Pertanto, non avendo sostanza giuridica e definizione legale vincolante per chiunque, non può avere tutti gli effetti che la definizione derivante dall'approvazione di un piano da parte del Ministero necessariamente deve avere. Quindi, si tratta di un altro periodo transitorio nel quale le incertezze, le indecisioni, l'impossibilità di sapere in anticipo quali saranno le definitive attuazioni, renderanno ancor più dannoso ed oneroso il ritardo per coloro che esercitano l'attività edilizia.

Terzo periodo: « fino a tre anni », in cui le misure di salvaguardia si applicano in riferimento al nuovo piano che sarà adottato dal consiglio comunale.

Qui vi è una serie di incertezze e di ansie distribuite e graduate nel tempo, di impossibilità di sapere come debbono comportarsi coloro che hanno interesse a sapere. Qui vi è l'esercizio di un potere scoraggiante; vi è qualcosa che non si sa perché debba essere stato concepito in questo modo. Non voglio dire che si ravvisano caratteri di preordinata ostilità, ma certo non vi si ravvisano elementi che confortino e aiutino coloro che esercitano l'attività edilizia nella città di Roma.

Sono norme dannose, ed è il caso che proprio io, quale deputato di Roma e consigliere comunale, insista, come è mio diritto e mio dovere, nel dire che quando a Roma si colpisce l'edilizia, si colpisce il centro dell'attività economica, la vera capacità produttiva di questa città; si colpisce una serie di attività marginali e collaterali; si colpisce la stessa

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

manodopera. Credo che in questo momento siano centinaia e centinaia i cantieri che non sanno come dovranno regolarsi fra pochissimo tempo. I danni sono incalcolabili. Tutto quello che si potrà fare nel corso di questo dibattito per evitarli o per ridurli sarà da noi tentato, mediante la presentazione di appositi emendamenti, sui quali speriamo di trovare consenzienti anche elementi o gruppi della maggioranza, poiché si tratta di un problema obiettivo.

Io non sto qui esaminando il carattere politico del provvedimento, pur concordando pienamente con quanto ha scritto l'onorevole Francantonio Biaggi nella sua relazione di minoranza e con quanto ha detto l'onorevole Bozzi, cioè che si tratta di un provvedimento che, nel suo spirito, va incontro alla politica di centro-sinistra e alle proposte fatte in Campidoglio e nel Parlamento dai partiti di sinistra. Ma il punto isolato che io sto esaminando può prescindere anche da questo esame politico; per me si tratta semplicemente di ridurre al minimo possibile i danni futuri che deriveranno dal provvedimento.

L'onorevole Natoli ha voluto definire lei, poco fa, onorevole ministro, come un *apprenti sorcier*. Faccia il possibile per migliorare la legge, signor ministro, per non diventare un *sorcier* professionista! Su queste modifiche noi speriamo di trovare consenzienti anche coloro, perfino coloro che sono favorevoli alla legge.

I progettisti, i proprietari, la manodopera, i tecnici, gli ingegneri, tutti costoro sono in attesa. Tutto quello che potremo fare per dare loro notizie sicure, atte ad assicurare una rapida ripresa del lavoro, sarà da noi fatto nell'interesse della città e della popolazione di Roma in generale. (*Applausi*).

È inutile venirci a raccontare che noi vogliamo favorire i capitalisti che debbono investire il loro denaro nell'attività edilizia. I più preoccupati di questo provvedimento non sono i capitalisti, i quali possono aspettare, ma sono gli operai e gli artigiani che temono le conseguenze del medesimo. Probabilmente, vi arriveranno assai più lagnanze da parte dei lavoratori che da parte dei capitalisti. La manodopera non può attendere; si tratta di decine di migliaia di operai in ansia.

A questo punto, onorevole ministro, la natura politica del provvedimento può essere provvisoriamente accantonata, anche perché riprenderemo l'argomento in altra sede. Tuttavia io penso che, proprio perché si tratta di un provvedimento destinato, secondo le

intenzioni di alcuni proponenti (e noi non mettiamo ancora in dubbio la loro buona fede; se però non venissero incontro alle nostre proposte, allora non potremmo non farlo), a favorire le classi lavoratrici (che i partiti della sinistra affermano di voler tutelare col nuovo «progetto», che non è ancora il «nuovo piano regolatore»), io penso — dicevo — sia necessario procedere ad una serie di modifiche del progetto stesso, in modo specifico agli articoli 2 e 3.

Noi, dunque, proporremo alcuni emendamenti, ed altri probabilmente saranno presentati da altri gruppi.

Bisogna tener presente, come ultimo punto, che il fermo edilizio, stabilito al secondo comma dell'articolo 1 del decreto, in sede di applicazione è stato aggravato da un errore di concezione del momento formativo dell'atto di autorizzazione alla costruzione quale viene definito in termini burocratici, per cui si finisce col negare anche la consegna delle autorizzazioni a costruire che erano già state conferite! Così si è allargato il fermo. Questi sono i primi inconvenienti del decreto-legge che stiamo esaminando, e ciò prova la necessità di modificare la parte meccanico-tecnica del provvedimento, per evitare almeno i difetti e i danni più gravi, salvo poi intervenire in sede conclusiva sulla natura politica del provvedimento stesso.

Secondo il regolamento edilizio di Roma, l'atto di conferimento dell'autorizzazione a costruire prevista dall'articolo 31 è costituito dalla firma di approvazione posta dal sindaco sul progetto o sull'elenco dei progetti, sentito il parere della commissione edilizia. La prego di tener presente, onorevole ministro, questo particolare, perché sarà impossibile modificare in senso migliorativo il decreto se non si tiene conto della necessità di rispettare questo dispositivo, eliminando ogni equivoco d'interpretazione del 2° comma dell'articolo 1 ed aggiungendo una serie di precisazioni specifiche che consentano di leggerlo in un modo soltanto, e non in parecchi modi.

Onorevole ministro, l'opposizione del gruppo liberale sarà espressa anche da altri oratori in sede di emendamenti, e noi porteremo il nostro contributo al dibattito, pur essendo contrari al provvedimento, al fine di rendere il disegno di legge quanto meno dannoso possibile.

Riconfermo a nome del mio gruppo la nostra opposizione di principio e soprattutto

quelle che l'onorevole Bozzi non ha chiamato più perplessità, ma posizioni negative del gruppo liberale di fronte all'abnormità del provvedimento che lo stesso oratore comunista ha collocato fra il rispetto di una rigida espressione burocratica e l'esercizio di un autoritarismo che non sono riusciti a fondersi. E forse voleva alludere proprio a questa contraddizione quando ha detto che ella, onorevole ministro, si è comportata come un *apprenti sorcier*. Io le rinnovo la mia preghiera cordiale di fare in modo che non le derivi da una ostinazione sul suo progetto la promozione a professionista *sorcier*.

Il decreto-legge obbliga il nuovo consiglio comunale a riprendere daccapo un dibattito considerato chiuso. Si tratta di un provvedimento che avrà ripercussioni forse molto più profonde di quelle che ella stessa prevedeva quando ha preso questa iniziativa. Il carattere del provvedimento deve sollecitare una sua rimediazione sul suo complesso, oltre che sui singoli articoli. Se dal corso del dibattito emergerà abutse tnecessià, noi pensiamo che ella non si rifiuterà ad un riesame totale della situazione, che con tanta fretta, non dico con tanta disinvoltura, ma con tanta ostinata fretta, e non motivata, ella ha creduto di risolvere nei confronti del piano regolatore della capitale d'Italia.

Qui non si difende un piano di destra e non si vuole pregiudizialmente attaccare un piano di sinistra. Si cerca semplicemente ed unicamente il miglior piano regolatore per la città di Roma. E se deve essere il migliore, non può essere di destra né di sinistra, ma soltanto il migliore. Non è il migliore quello che viene proposto dalla « commissione dei cinque » e che porta il timbro di un'alleanza politica. Con questa definizione l'altra sera esso è stato proposto perentoriamente all'assemblea capitolina, pur non esistendo in quella sede una maggioranza, dal candidato sindaco della città di Roma. Noi abbiamo domandato dove si sarebbe trovato il quarantunesimo voto. Si è detto: nel gruppo comunista. Il senatore Tupini, presente, che ha rifiutato la carica di sindaco (ciò che ha ribadito anche l'altra sera), ha detto: finché ci starò io, quel voto non sarà mai accettato. Ma il senatore Tupini se ne potrà andare, e sarà sostituito da un altro che accetterà quel voto. Per questo ha ragione l'onorevole Bozzi, quando afferma che si tratta di un provvedimento politico nel quale c'è perfino qualche parvenza tecnica. (*Applausi*).

#### Presentazione di un disegno di legge.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SULLO, *Ministro dei lavori pubblici*. Mi onoro presentare, a nome del Presidente del Consiglio dei ministri, il disegno di legge:

« Modificazioni ed integrazioni alla disciplina delle responsabilità patrimoniali dei dipendenti dello Stato, adibiti alla conduzione di autoveicoli o altri mezzi meccanici e semplificazione delle procedure di liquidazione dei danni ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

#### Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Sales. Ne ha facoltà.

SALES. Signor Presidente, onorevoli colleghi, arrivati a questo punto a me non rimane altro che riassumere brevemente gli aspetti più salienti di questo dibattito, specialmente per quanto riguarda alcuni dati sui quali mi pare vi sia stata una certa confusione.

È risaputo che il 9 giugno scorso il commissario straordinario al comune di Roma si rifiutò di adottare il progetto di piano regolatore, sebbene fossero stati posti in essere tutti gli accorgimenti tali da offrirgli sufficiente garanzia di potere compiere un atto previsto dalla legge con tutta tranquillità.

Il commissario, insediandosi al comune l'11 luglio 1961, sapeva che uno dei compiti più ardui che l'attendevano era quello relativo al piano regolatore, tanto che, stando a quello che è noto, non rimase affatto inerte. Infatti la sua opera e la sua attività si esplicarono e si articolarono nel modo seguente: sollecitò l'esame del piano da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici; prese atto degli studi sul piano intercomunale, dandone comunicazione all'allora ministro Zaccagnini; intervenne il 9 novembre 1961 ad una riunione presieduta dal ministro, alla presenza del sottosegretario per l'interno, onorevole Bisori; espose al ministro, nel febbraio del 1962, la necessità della nomina di una commissione a cui affidare il compito di far eseguire i lavori di rielaborazione del

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

piano, per evitare che, a rielaborazione effettuata, il Consiglio superiore potesse trovarsi di fronte ad un progetto non rispondente alle prescrizioni ed alle osservazioni contenute nella nota del 23 novembre 1961 del Ministero dei lavori pubblici; tornò a sollecitare e ottenne dal ministro Zaccagnini la nomina della commissione di controllo; si rivolse al nuovo ministro dei lavori pubblici, onorevole Sullo, con lettera del 22 marzo scorso, per avere la conferma della validità della commissione di controllo, che l'11 aprile venne elevata da 2 a 5 membri; concordò con il ministro il comunicato stampa del 12 marzo, in cui veniva affermato che « il ministro Sullo ha preso accordi con il commissario straordinario al comune per avviare a soluzione la nota questione del piano regolatore »; il 28 marzo nominò la commissione dei cinque esperti presieduta dall'ingegnere Bianchi, segretario generale del Consiglio superiore dei lavori pubblici e subcommissario all'urbanistica del comune di Roma; intervenne poi presso l'ingegnere Bianchi per ottenere una dichiarazione da cui risultasse chiaramente che l'elaborato era pienamente conforme ai suggerimenti ed alle osservazioni concordate in seno al Consiglio superiore; e infine, la mattina del 9 giugno 1962, stese e consegnò alla sua segreteria un comunicato con il quale dava notizia dell'avvenuta adozione del piano, comunicato che poi, la sera stessa, richiamò per sostituirlo con un altro di contenuto completamente opposto.

Questa la breve, ma pur sconcertante storia di un episodio che determinò il decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, di cui oggi si chiede la conversione. Ma, per la cronaca, è bene dire che la vera storia del piano regolatore di Roma risale al 2 dicembre 1951, allorché la giunta comunale approvava, come si legge nella relazione di maggioranza, i criteri di impostazione del nuovo piano regolatore da sottoporre al consiglio comunale, che, a sua volta, lo approvava soltanto il 21 maggio 1954. Ma già con decreto ministeriale dell'11 maggio dello stesso anno il ministro dei lavori pubblici aveva inserito 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 17 agosto 1942, n. 1150. Da questa data, in sostanza, incomincia a decorrere il termine di cinque anni entro il quale i comuni inseriti nell'elenco, e quindi anche il comune di Roma, devono compilare il piano regolatore generale e presentarlo al Ministero dei lavori pubblici per l'appro-

vazione. Ma il penultimo capoverso dell'articolo 8 dispone altresì che, qualora tale termine non sia rispettato, il ministro dei lavori pubblici, di concerto con il ministro dell'interno, è in facoltà di disporre d'ufficio la compilazione del piano.

Questa disposizione è importante ai fini della discussione in corso, in quanto in essa trova sostanziale fondamento giuridico il provvedimento di urgenza, sia pure applicato per analogia. A me pare che il problema giuridico che è stato tanto discusso, e discusso con argomenti elevati e dottrinari, si infranga completamente dinanzi a questa interpretazione vera, reale che noi dobbiamo dare alla disposizioni di legge in parola. Infatti, dalla relazione per la maggioranza, tanto egregiamente e sapientemente redatta dall'amico onorevole Ripamonti, apprendiamo che « il Ministero richiama l'amministrazione comunale sulla inderogabile esigenza che il nuovo elaborato » (modificato e completato in base alle osservazioni riportate nel voto emesso nell'assemblea generale del Consiglio superiore dei lavori pubblici del 23 novembre 1961) « venisse redatto, approvato ed adottato entro il 30 maggio 1962, ponendo in evidenza come alla data del successivo 24 giugno sarebbero divenute inoperanti le misure di salvaguardia ».

Se il termine fosse trascorso senza l'approvazione del piano (ecco il problema), e se non fosse intervenuto il provvidenziale decreto-legge, quali sarebbero state le conseguenze per Roma? Sarebbe rimasto in vita il piano regolatore del 1931, con tutto quello che avrebbe comportato la sua attuazione. Senza dire che, se tale piano potè essere considerato valido, da alcuni, trent'anni or sono, oggi costituirebbe un vero attentato al centro storico della città. Basti pensare, ad esempio, che il piano regolatore del 1931 prevede l'apertura delle strade parallele al Corso.

Ma un'altra preoccupazione sorse allorché il commissario straordinario al comune di Roma decise di non varare il piano regolatore: lo spettro della dilagante speculazione edilizia, che sarebbe seguita alla carenza di un piano e, peggio ancora, alla carenza di misure speciali di salvaguardia.

Questi sono i due punti essenziali che sicuramente devono aver dato origine e determinato il decreto-legge di cui oggi si chiede la conversione.

Non conosco e non voglio conoscere i motivi che hanno spinto il commissario al comune di Roma a compiere un gesto che credo

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

non abbia precedenti nella vita e nella storia dei comuni d'Italia.

CARADONNA. Sarebbe interessante conoscere anche i motivi per cui l'architetto Piccinato ha modificato il piano regolatore di Roma.

SALES. Ho letto sui giornali che a questo provvedimento egli non è affatto contrario. D'altra parte, l'architetto Piccinato ha fatto parte, perché designato dal ministro e nominato dal commissario, della commissione dei cinque. So anche che l'architetto Piccinato ha fatto parte della commissione C. E. T. dei novanta per il comune di Roma. Ma oggi non stiamo discutendo il piano regolatore.

RIPAMONTI, *Relatore per la maggioranza*. L'architetto Piccinato è uno dei più noti urbanisti.

SALES. Lo è veramente; io lo sto cercando per altri motivi e non sono riuscito a mettermi in contatto con lui perché è sempre in giro nelle varie capitali d'Europa.

Comunque, a questo punto devo contestare un'affermazione dell'onorevole Natoli. In sostanza, l'onorevole Natoli si è posto la domanda che io stesso mi sono posto: di chi è la responsabilità? Secondo l'onorevole Natoli la responsabilità ricadrebbe sulla democrazia cristiana romana.

Io, che mi onoro di essere stato dirigente della democrazia cristiana romana, devo dire che non posso assolutamente accettare questa affermazione, che anzi respingo nel modo più reciso, anche perché ricordo perfettamente di aver letto una dichiarazione rilasciata alla stampa dell'attuale segretario politico della democrazia cristiana romana, dottor Petrucci, che si diceva meravigliato e sorpreso dell'atto compiuto dal consigliere di Stato Diana.

In sostanza, risulta dagli atti che fra il commissario ed i ministri competenti vi era stata sempre identità di propositi, sì da giungere alla formulazione del comunicato del 12 marzo 1962, che per la storia è opportuno meglio ricordare: « Il ministro dei lavori pubblici onorevole Sullo ha preso accordi con il commissario straordinario al comune di Roma, consigliere di Stato Diana, di avviare a soluzione la nota questione del piano regolatore. La rielaborazione dovrà tener conto delle osservazioni e dei suggerimenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici, rivolti soprattutto a fronteggiare la precaria attuale situazione ed a consentire le più ampie possibilità di futuri sviluppi ». E si conclude: « Le conclusioni a cui sono giunti il ministro dei lavori pubblici ed il commissario straordinario al

comune di Roma rispondono anche alle istanze degli organi più qualificati nel campo architettonico, urbanistico e particolarmente della sezione laziale dell'Istituto nazionale di urbanistica ». Quindi, accordo pieno, consenso pieno anche con tutti gli enti ed istituti interessati; per cui si rimane perplessi quando si voglia giustificare un gesto così grave come quello che è stato compiuto.

In che cosa consistevano queste osservazioni di cui si doveva tener conto nella rielaborazione? Nel riassunto pubblicato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici il 23 novembre 1961, in cui vengono profilati gli argomenti più importanti relativamente alla circolazione, alla zonizzazione, ai tempi di esecuzione del piano, al programma ed alle fasi di attuazione, si legge: « In relazione a tutte le considerazioni sopra richiamate, l'assemblea generale del Consiglio superiore dei lavori pubblici ha in definitiva espresso il seguente parere: che, esaminato il progetto di piano regolatore generale del comune di Roma adottato il 24 giugno 1959, possa ritenersi ammissibile nelle sue linee generali, ma che, in ordine al complesso delle sue previsioni, debba essere completato e modificato, così come specificato nelle osservazioni sopra riportate. E che più precisamente il piano: a) per quanto riguarda la previsione di sviluppo esterno dei nuclei urbani, lo si debba rivedere ed inquadrare nella più ampia visione territoriale dello schema di piano intercomunale; b) in ordine alle altre parti, sia da integrare e modificare come dalle considerazioni svolte in riferimento alla viabilità, alla zonizzazione ed ai servizi; c) per quanto concerne il testo delle norme tecniche di esecuzione, sia da modificare tenendo conto di quanto precisato nelle relative considerazioni; d) in ordine al programma di graduale attuazione del piano, sia da adeguare secondo l'indicazione espressa al riguardo; che, per quanto concerne le osservazioni, si possa provvedere in conformità a quanto detto nelle rispettive considerazioni; che, pertanto, il piano in oggetto possa ritenersi meritevole di approvazione nel suo insieme, purché venga adeguato alle suesposte prescrizioni ».

E tutto questo, a quanto risulta, venne regolarmente fatto. Se questi erano gli accordi, rimane ancora un mistero l'atteggiamento assunto all'ultimo momento dal commissario straordinario, né valgono le sue giustificazioni quando egli afferma che non poteva impegnare l'amministrazione a sostenere una spesa che lo stato deficitario del bilancio non consente. Sembra che con ciò egli si volesse

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

riferire al problema dell'asse attrezzato, per la cui realizzazione, tuttavia, l'onorevole ministro Zaccagnini aveva dichiarato che avrebbe provveduto l'« Anas », mentre il comune avrebbe soltanto dovuto addossarsi l'onere degli espropri.

Ma il commissario Diana doveva sapere che tale giustificazione non poteva avere alcun fondamento, in quanto nessuna disposizione di legge prevede che un progetto di piano regolatore generale debba essere affiancato da un piano finanziario che, invece, è previsto soltanto per la esecuzione dei piani particolareggiati e che inoltre, nel caso in esame, non poteva ancora essere approntato in quanto non esisteva l'approvazione del piano regolatore.

Anche se non possa considerarsi una giustificazione plausibile, non si può però non ricordare, per obiettività, che il commissario al comune di Roma fondò la sua riserva di accettazione della proposta del ministro Zaccagnini soltanto sulla certezza della approvazione dello stralcio finanziario della legge speciale per Roma. Questa sembra, in effetti, essere stata la sua vera giustificazione, giustificazione indubbiamente encomiabile per un amministratore, ma che in quel momento non aveva alcuna ragione di essere sollevata.

Questa giustificazione offre a me, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, l'occasione, quale deputato per la circoscrizione di Roma, di ricordare l'urgenza indilazionabile, la necessità impellente che il Senato della Repubblica compia al più presto l'atto di doverosa giustizia che la capitale da tanti anni attende per dare maggiore tranquillità ai suoi amministratori e per risolvere i gravi problemi connessi alla sua continua espansione ed al mantenimento del suo decoro. È questo un appello accorato, che trova giustificazione in una paziente e tormentosa attesa.

Comunque siano andate le cose, è inutile recriminare sul passato. Quello che a noi oggi interessa è dare validità definitiva di legge ad un provvedimento che fu il risultato di una fondata preoccupazione di ministri competenti e del Governo, al solo scopo di evitare danni maggiori alla cittadinanza romana ed alla serietà e dignità della capitale. Si tratta d'una legge per l'adozione di misure di salvaguardia, cioè di difesa contro gli speculatori e non di offesa contro i cittadini.

I colleghi dell'opposizione inficiano di illegittimità e di incostituzionalità il provvedimento, risalendo a considerazioni giuridiche derivanti da interpretazioni di legge che,

proprio per essere tali, possono anche condurre a conclusioni diverse da quelle alle quali essi sono pervenuti, poiché ritengo che non sia giusta l'interpretazione di una disposizione di legge se non si entra nello spirito di essa. A questo proposito, dinanzi alle preoccupazioni dei colleghi della minoranza, i quali lamentano che sia stato completamente estromesso il consiglio comunale da questo problema, mi permetto di ricordare una nota, che è stata pubblicata in conseguenza ed a giustificazione e chiarimento del decreto-legge, nella quale si legge: « Col decreto-legge del 19 giugno scorso si è inteso consentire la possibilità di far prendere al comune di Roma le decisioni più meditate e responsabili circa l'effettuata rielaborazione del nuovo piano regolatore che gli uffici comunali hanno nel frattempo predisposto in ordine ai suggerimenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici ». E, dopo avere commentato il lavoro compiuto dalla commissione ministeriale, la nota afferma e chiarisce quanto segue: « La nuova amministrazione comunale si troverà quindi di fronte ad uno studio condotto, pur nei termini brevi imposti dalle circostanze, con una visione organica ed unitaria ed avrà a disposizione il tempo necessario per esprimere su di esso un fondato e coerente giudizio, senza che nel frattempo si abbiano preoccupazioni circa possibili compromissioni, allo stato di fatto esistenti, nei confronti delle future soluzioni da adottare ».

E allora, se questo è in realtà lo spirito del decreto-legge e delle sue disposizioni, ciò può valere in risposta alle argomentazioni avversarie. Possiamo infatti affermare che il consiglio comunale non è stato affatto privato d'una competenza che gli spetta proprio in base a quelle disposizioni della Costituzione alle quali gli onorevoli colleghi dell'opposizione si riferiscono.

Onorevoli colleghi, ieri sera un giornale ha avuto delle espressioni poco riguarde intorno a quanto stiamo discutendo. L'onorevole De Marsanich sostiene che quelle parole siano state rivolte contro il Governo. Io ritengo che il « colpo di mano » di cui parla il giornale non possa essere riferito al Governo o ai ministri Sullo e Taviani, ma proprio alla Camera dei deputati. Non dobbiamo dimenticare infatti che il decreto-legge è del 19 giugno 1962; l'articolo del giornale è invece di ieri sera, e noi stiamo discutendo proprio questa mattina il problema di cui ieri sera si è interessato quel giornale. Penso quindi che l'espressione sia riferita a noi. Si tratta di parole grosse, che nascondono una patente

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

ignoranza di diritto o quanto meno una buona dose di malafede. Noi stiamo qui per compiere il nostro dovere, anche se non la pensiamo tutti allo stesso modo. Potrà essere criticata la legge e quanto noi affermiamo, ma non possiamo essere considerati capaci di compiere azioni contrarie al mandato che ci è stato affidato.

Il problema del piano regolatore di Roma, che ha appassionato tutti ed è sempre vivo nella cittadinanza romana, assume importanza proprio oggi che forma oggetto del nostro esame.

È la prima volta che ho l'onore di parlare in questa assemblea e l'occasione mi viene offerta proprio dalla discussione di questo problema. Anche se non di Roma, ci si sente ugualmente figli di Roma: chi per la sua civiltà, chi per la sua storia, chi per la sua fede. Ebbene, deve sempre essere un conforto per noi tutte le volte che riusciamo ad esserle utili. Diamo una prova di riconoscenza alla nostra madre comune, approvando questo disegno di legge, ispirato all'interesse della capitale. (*Applausi al centro*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Colitto. Ne ha facoltà.

**COLITTO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, io non sono un deputato né un consigliere comunale eletto a Roma. La mia parola potrebbe o dovrebbe, quindi, apparire più serena e obiettiva di quella di altri colleghi, che da Roma sono stati chiamati al consiglio comunale dell'Urbe o al Parlamento. Ed è solo per questo che ho chiesto di parlare, pur non nutrendo illusioni circa il risultato finale di queste nostre battaglie, che peraltro sentiamo di dover combattere, nell'estremo tentativo di difendere lo Stato di diritto; il che significa difendere la struttura stessa dello Stato, senza di che tutto è destinato poco alla volta a crollare.

Ed ecco il mio pensiero in merito a questo disegno di legge n. 3881, con il quale si propone al Parlamento di convertire in legge il decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, concernente misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma.

Il decreto-legge contiene, come noto, alcune statuizioni: 1°) Pubblicazione, entro quindici giorni dall'entrata in vigore, del progetto di piano redatto dall'ufficio speciale dal nuovo piano regolatore di Roma, in relazione al voto n. 1903 del 23 novembre 1961 del Consiglio superiore dei lavori pubblici. 2°) In attesa di tale pubblicazione, sospensione assoluta e generale di qualunque licenza edilizia nel territorio di Roma. 3°) Di-

vieto al comune di rilasciare licenze in contrasto col progetto predetto. 4°) Applicazione, dopo l'adozione del futuro piano, delle normali misure di salvaguardia, ai sensi delle leggi 3 novembre 1952, n. 1092, e 30 luglio 1959, n. 615.

Sono perfettamente d'accordo coi colleghi Biaggi, Bozzi e Cantalupo, che hanno, il primo con una lucida ed esauriente relazione, gli altri con incisivi discorsi, manifestato la loro contraria opinione.

L'onorevole Biaggi ha rilevato che il decreto-legge è da ritenersi incostituzionale sotto diversi profili, in quanto: a) viola il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, che consente l'emanazione di provvedimenti provvisori aventi forza di legge, ma solo in «casi straordinari di necessità e urgenza»; e il decreto di cui ci occupiamo non è affatto conseguenza dell'essersi manifestato un caso straordinario di necessità e di urgenza; b) viola l'articolo 128 della Costituzione, secondo cui «le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni»: donde la illegittimità costituzionale di provvedimenti governativi, che siano emanati in materia di competenza esclusiva dei comuni; c) viola l'articolo 103 della Costituzione, in quanto l'emanazione di una norma legislativa laddove è previsto un atto amministrativo finisce col togliere al cittadino la garanzia della tutela giurisdizionale dei propri diritti e interessi legittimi da parte degli organi a ciò preposti; d) viola gli articoli 41 e 42 della Costituzione, che garantiscono il diritto di proprietà, dal quale deriva lo *ius aedificandi*, e il diritto di iniziativa economica, non potendo negarsi che la licenza che autorizza ad edificare deve essere rilasciata, quando il progetto sia conforme alle norme di legge e alle previsioni del piano generale e particolareggiato, mentre a seguito della approvazione del decreto-legge in esame tale rilascio non sarebbe più possibile.

Il mio pensiero in materia coincide perfettamente con quello con tanta chiarezza manifestato dall'onorevole Biaggi. Ed invero:

a) Non sussiste l'urgenza, di cui è parola nell'articolo 77 della Costituzione. Il piano regolatore era stato adottato dal consiglio comunale con delibera del 24 giugno 1959. Mancava solo l'approvazione del Capo dello Stato. Tale piano, come ha detto l'onorevole Bozzi, non è certo un dogma immodificabile, ma esiste. L'urgenza esisteva solo per il prossimo scadere delle misure di sal-

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

vaguardia. Ma come si può parlare di urgenza, quando ad un piano regolatore, adottato nel 1959 dal consiglio comunale e approvato con qualche emendamento dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, si intende sostituire un progetto di piano molto diverso, compilato da cinque tecnici estranei all'amministrazione comunale, e mai dal comune adottato?

È vero che giudice dell'urgenza è il Parlamento; ma questo giudizio trova limiti nella pertinenza dell'urgenza rispetto alla materia, su cui si è inteso provvedere, e nell'estensione di essa. Come non si potrebbe ammettere un'urgenza non appartenente ai rapporti che si vogliono regolare, così non si potrà legiferare per una materia più estesa di quella, in cui si assume che l'urgenza si verifichi.

b) Il decreto-legge, inoltre, limita un settore considerevole dell'autonomia comunale. È indiscutibile, infatti, che la materia dei piani regolatori e delle misure di salvaguardia appartiene all'autonomia dei comuni, e vi appartiene in forza di leggi generali: la legge urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150, quella del 3 novembre 1952, n. 1902, e quella del 30 luglio 1959, n. 516. Ora la Costituzione, all'articolo 128, riserva appunto alle leggi generali (cioè uniformi per tutto il territorio dello Stato) di regolare l'autonomia dei comuni. La Costituzione, in altri termini, regola il modo e i limiti, in cui una determinata materia deve essere disciplinata. Mi pare, quindi, indubbio che ogni violazione che il legislatore arreca a questo principio, pretendendo di legiferare in materia riservata ai comuni con disposizioni particolari limitate a un solo comune, è indubbiamente una violazione recata al precetto costituzionale.

Ora, con il decreto in esame, si è attuata una vera e propria sovrapposizione dell'autorità di Governo all'amministrazione comunale in materia di piani regolatori, disciplinata dalla legge urbanistica del 1942 tuttora vigente, derogandosi alla legge generale mediante lo strumento eccezionale del decreto d'urgenza. Con tale decreto si pretende di revocare un piano già adottato dal consiglio comunale, disponendo che questo abbia ad adottarne altro nuovo; di imporre direttamente per legge l'applicazione di un progetto di piano mai deliberato dal comune; di attribuire a tale progetto addirittura l'effetto di un piano definitivo, imponendo che le costruzioni debbano uniformarsi in modo tassativo. Si è, inoltre, tolto al comune il

potere di salvaguardia, sostituendo alla discrezionalità conferita dalla legge generale 3 novembre 1952, n. 1902, l'imperatività di un divieto vincolante a rilasciare licenze difformi dal progetto. E si è perfino tolto (sia pure nei limiti di un breve periodo) il potere generale di licenza, bloccando in tal modo l'operatività della legge generale (articolo 31 della legge urbanistica) e lo stesso regolamento autonomo del comune. Le violazioni del precetto costituzionale sono, come si nota, molteplici e gravi.

Soffermandomi ancora un istante su tale punto, ricordo che l'articolo 9 del regolamento edilizio vigente dispone che « il sindaco, a seguito del parere definitivo espresso dalla commissione edilizia, nei casi in cui sia stato richiesto, approva o respinge il progetto. Per i progetti approvati autorizza senz'altro l'esecuzione, condizionata o meno a speciali modalità ».

Desidero ricordare anche che il Consiglio di Stato con tre sentenze del 1960 ha fissato alcuni principi che desidero richiamare alla mente dei colleghi. Ha detto il Consiglio di Stato: « Non può essere inibito l'esercizio dello *ius aedificandi*, facendo capo ad un nuovo piano regolatore, fino a quando questo non sia stato regolarmente approvato e pubblicato; né la sopravvenuta approvazione e pubblicazione del piano vale a legittimare *ex post* il rifiuto della licenza ». In altra sentenza è detto: « È illegittimo il provvedimento che nega una licenza di costruzione in base all'intendimento dell'amministrazione di procedere ad un futuro allargamento della via in cui il privato intenderebbe erigere la costruzione ». E ancora: « Il diritto del proprietario di edificare non può essere sacrificato per una determinazione amministrativa, che non si è ancora concretata in un provvedimento formale ».

Per attenuare, almeno in parte, questa violazione arrecata all'articolo 128 della Costituzione e quindi all'autonomia comunale, è necessario conservare quanto meno i poteri di salvaguardia, mantenendo la discrezionalità del comune in ordine alla sospensione delle licenze, in luogo del divieto assoluto e tassativo a rilasciarle. Di qui gli emendamenti, di cui è parola nella relazione di minoranza e di cui ha parlato dianzi anche l'amico onorevole Cantalupo.

c) L'articolo 103 della Costituzione, ispirato alla classica tripartizione dei poteri, vieta che l'intervento sostitutivo da parte del Governo abbia luogo nelle forme non proprie dell'atto amministrativo. La forma

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

legislativa, infatti, impedisce al cittadino di tutelare nei confronti della pubblica amministrazione i suoi diritti ed i suoi interessi legittimi. Nella specie, il decreto-legge toglie appunto al cittadino, come ho ricordato dinanzi, la garanzia della tutela giurisdizionale dei propri diritti e dei propri interessi legittimi.

d) Un blocco totale delle costruzioni a Roma, durante il primo periodo di applicazione del decreto-legge, ferirebbe la libertà dell'iniziativa e dell'attività economica garantita dall'articolo 41 della Costituzione. Essa può essere regolata, condizionata, subordinata a limiti e a controlli: ma non può mai essere totalmente soppressa. Qui, invece, la soppressione, anche se temporanea, è totale. Né ricorrevano i casi di pericolo sociale, di motivi di sicurezza pubblica e di attentati alla libertà umana, che, secondo il detto articolo, soli potrebbero consentire un'eccezionale sospensione di quel diritto.

Questi i nostri rilievi sulla incostituzionalità del provvedimento in esame. Debbono essere rilievi davvero molto seri, se il relatore per la maggioranza, onorevole Ripamonti, pur noto per la sua intelligenza e la sua diligenza, non ha ritenuto di dare nel suo scritto alcun chiarimento. Né una risposta è stata comunque data dal collega Sales, che pure ha mostrato di conoscere profondamente il problema.

Ma, a parte i rilievi di incostituzionalità del decreto-legge, di cui ho parlato, premono sul mio spirito altri rilievi, che non possono non lasciare profondamente turbati quanti si apprestino ad esaminare con serenità il provvedimento.

Leggo nella relazione di maggioranza questo periodo, che non è certo di colore oscuro: « Il commissario straordinario (di Roma) non ritenne di procedere alla formale deliberazione di adozione del nuovo piano regolatore, senza peraltro offrire una valida motivazione ». Come mai, mi domando, è accaduto questo? Chi, come me, conosce la preparazione, l'intelletto, la sagacia del commissario Diana, non può non restare assai turbato di fronte al suo comportamento. Si è parlato dianzi di retroscena; ma di che si tratta?

È stato scritto — e non è stato smentito — che il progetto, di cui si è ordinata la pubblicazione, non è mai uscito dagli uffici del comune. Al Ministero dei lavori pubblici e alla Presidenza del Consiglio non sarebbe stato mai trasmesso. Si è, perciò, provveduto su un testo, che era, almeno ufficialmente, ignoto al ministero proponente, ignoto al

Governo, ignoto al Capo dello Stato. È mai possibile che ciò sia accaduto? E, se è accaduto, come si può non rimanerne dolorosamente turbati?

È mai possibile, infatti, che un decreto-legge, nel parlare di un progetto di piano, lo indichi con una data e ricordando l'ufficio che lo avrebbe compilato? A parte il rilievo che il progetto, come è a tutti noto, non sarebbe opera dell'ufficio speciale permanente del comune, ma dei cinque tecnici nominati dal ministro, è indubbio che un documento dovrebbe essere firmato da qualcuno e identificato in modo più preciso. Dove vanno a finire così, non tanto la certezza del diritto, quanto la sicurezza dei rapporti giuridici?

Non possono, infine, non preoccupare e non lasciare turbati le prolungatissime restrizioni, imposte all'attività edilizia in una zona molto vasta ed importante. Già dal 24 giugno 1959 e fino al 19 giugno 1962 l'industria edile romana aveva subito le limitazioni di salvaguardia in funzione del piano deliberato dal consiglio comunale nel 1959. Dal 19 giugno al 4 luglio incluso addirittura nessuna nuova costruzione di nessun genere o mole si è potuta intraprendere. Successivamente e fino al 19 dicembre 1962 è impedita in modo tassativo qualunque costruzione che contrasti con il progetto dei cinque commissari, fatto pubblicare dal ministro. A seguito, infine, dell'adozione del piano futuro, e per tre anni da allora, saranno imposte le misure di salvaguardia in funzione del nuovo piano.

Poiché è noto che le restrizioni del progetto fatte pubblicare sono più severe ed estese di quello del 1959, e poiché è da prevedere che il piano futuro non lascerà maggiore libertà, è facile concludere che l'industria edile romana e le tante attività complementari che operano per essa — come ha rilevato dianzi anche l'onorevole Cantalupo — subiranno restrizioni molto forti per una durata ininterrotta di sei anni mezzo, aggravate dal sovrapporsi di restrizioni di contenuto diverso (che dimostrano inutili quelle precedentemente imposte) e dall'inserimento di un periodo di blocco addirittura assoluto.

È agevole prevedere la compressione che un sano e realistico sviluppo dell'attività edilizia romana così riceverà. Ecco un'altra manifestazione di quello che possano certe disposizioni emanate dall'attuale Governo di centro-sinistra del nostro paese!

Sono queste le ragioni per le quali, perplessi e preoccupati, io ed i miei colleghi del gruppo parlamentare liberale dichiariamo la nostra opposizione al disegno di legge, del

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

quale brevemente mi sono occupato. E preghiamo il ministro, di cui ci è noto il desiderio vivo di bene operare, di ritornare sulle sue quanto meno affrettate decisioni. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Baldelli. Ne ha facoltà.

BALDELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento sarà brevissimo, desideroso come sono di sottolineare soltanto un aspetto del disegno di legge sottoposto al nostro esame.

A me pare che l'iniziativa del Governo sia meritevole del più largo consenso della Camera. Sarebbe bastato ascoltare gli interventi che si sono succeduti per constatare che nessuno ha detto di voler entrare nel problema specifico e che, tuttavia, tutti i gruppi politici — anche quelli che in sede di consiglio comunale hanno partecipato al varo del piano regolatore del 1959 — hanno dichiarato qui per bocca dei loro rappresentanti di aver nutrito delle gravi riserve sulla bontà del piano regolatore e quindi di ritenere, essi, fondate le osservazioni formulate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici: quelle osservazioni che hanno poi costituito la base dell'operato della commissione dei cinque nominata dal commissario straordinario al comune di Roma, dottor Diana.

Se, dunque, sfiorando il contenuto del piano regolatore si è avuta la possibilità di verificare in questa sede forti dubbi o comunque una non entusiastica adesione al piano regolatore del 1959, una volta che questo è stato messo su un'altra strada e rinnovato, a me pare che dobbiamo, con soddisfazione, prendere atto dell'iniziativa del Governo, che non ha leso i poteri del consiglio comunale e si è sostituito, nella misura in cui era necessario sostituirsi, per impedire che il caos si perpetuasse, per impedire che si verificassero altre manomissioni dopo quelle che si erano già verificate prima e anche mentre avevano vigore le norme di salvaguardia.

Roma non è una città qualsiasi. Roma è una città che interessa i romani, gli italiani, il mondo intero. Il Governo ha avuto la sensibilità politica di assumersi una responsabilità, se volete straordinaria, eccezionale in questo caso. Del resto, per Roma non invociamo provvedimenti straordinari, eccezionali quando si tratta di coprire il *deficit* del suo bilancio comunale? Non è, quindi, fuori di luogo che un provvedimento straordinario sia stato assunto dal Governo per andare incontro alle sue esigenze culturali, artistiche, sociali ed umane, per quanto possibile,

con il decreto-legge di cui si chiede la conversione in legge.

Mi pare, d'altra parte, assolutamente irrilevante, per non dire meschina, la ragione di un'opposizione basata sulla spesa che comporterebbe la realizzazione dell'asse attrezzato. Si crede forse che l'espansione di Roma a macchia d'olio non comporti per le finanze del comune di Roma, ed in ultima analisi per le finanze dello Stato, una spesa, non dico eguale, ma certamente superiore a quella dell'asse attrezzato? A meno che non si voglia consentire l'espansione della città di Roma in tutte le direzioni, lasciando insoluti i problemi di urbanizzazione da cui discende l'impossibilità di una vita civile, causa di tante proteste di larghi strati della cittadinanza romana.

Ritengo che si debba tener conto del costo economico delle attrezzature e dei servizi nel caso di espansione a macchia d'olio; ed allora il confronto si risolve senz'altro a favore di una soluzione ordinata che tenga conto di tutte le necessità, storiche, artistiche, sociali di Roma, secondo un criterio logico, urbanistico senza aggettivi.

Ecco perché ritengo che la Camera debba approvare senza riserve il provvedimento. Penso di poter affermare che l'iniziativa del Governo, se è stata straordinaria, è stata però presa per far fronte a necessità urgenti, e pertanto non deve dar motivo a censure, tantomeno a quella generica dell'onorevole Bozzi, per il quale l'uso del decreto-legge in questa materia sarebbe pericoloso per le istituzioni democratiche. Via, non facciamo diventare elefanti le mosche o i moscerini! Qui non c'è alcun attentato di carattere costituzionale, per quanto riguarda l'uso del decreto-legge da parte del Governo, perché tutti siamo testimoni della discrezione con la quale il Governo ricorre a questo strumento legislativo.

D'altra parte, le scadenze erano quelle che tutti conoscono: da dieci anni, anzi da undici si aspetta che la città di Roma si dia il piano regolatore, che non interessa soltanto Roma, ma anche l'Italia e il mondo. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. Non essendovi più iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale e rinvio ad altra seduta le repliche dei relatori e del ministro.

#### Deferimento a Commissioni.

PRESIDENTE. La I Commissione (Affari costituzionali) ha deliberato di chiedere che la seguente proposta di legge, già ad essa

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

assegnata in sede referente, le sia deferita in sede legislativa:

PITZALIS e FRANCESCHINI: « Provvidenze a favore del personale esecutivo della scuola » (*Urgenza*) (3289).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La II Commissione (Interni) ha deliberato di chiedere che le seguenti proposte di legge già ad essa assegnate in sede referente, le siano deferite in sede legislativa:

FRANCAVILLA ed altri: « Estensione al personale dipendente dagli enti locali delle disposizioni in materia di riposo nelle festività infrasettimanali » (1530);

GUERRIERI FILIPPO ed altri: « Modifiche alla legge 20 giugno 1956, n. 658, per la istituzione di un attestato di pubblica benemerita al merito civile » (2757).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La IV Commissione (Giustizia) ha deliberato di chiedere che la seguente proposta di legge, già ad essa assegnata in sede referente, le sia deferita in sede legislativa:

BOIDI ed altri: « Nuove norme in materia di previdenza e di assistenza forense » (3701)

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

#### Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

CAVERI, *Segretario*, legge:

#### Interrogazioni a risposta scritta.

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro delle finanze, per conoscere se, essendo andato in vigore dal 1° gennaio 1962 in Guglionesi (Campobasso) il nuovo catasto urbano, è fondata la voce, secondo cui i redditi imponibili, da esso risultanti, sarebbero a breve scadenza notevolmente elevati in applicazione della legge 23 febbraio 1960, n. 131. Tale voce ha molto impressionato la popolazione di quel centro.

(24521)

« COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro del tesoro, per conoscere lo stato della pratica, riguardante la pensione di guerra, chiesta da Nardelli Giuliano fu Aurelio, da San Giuliano di Puglia, ex militare, nato il 14 settembre 1888. Egli riportò ferite e la perdita di un occhio. Ora le sue condizioni si sono aggravate ed è diventato quasi cieco. Ha beneficiato per qualche tempo di una piccola pensione (certificato n. 1501838); ma, poi, gli è stata tolta.

(24522)

« COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere quando avrà luogo il pagamento agli interessati delle indennità, loro spettanti per occupazione di terreni e danni sofferti a seguito della costruzione della rotabile Sperella-Vecchiarelli in agro di Guardiagreia (Campobasso).

(24523)

« COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i ministri dell'interno e di grazia e giustizia, per conoscere se non credano di intervenire, perché il sindaco di Cerro al Volturno (Campobasso) provveda senza ulteriore ritardo al pagamento della somma di lire 630.000, importo di fitto di un fabbricato adibito a scuola media, di proprietà delle signore Taglienti Giulia-Livia e Silvia fu Federico. Sembra che il sindaco si rifiuti di emettere il mandato, nonostante che il tesoriere si sia dichiarato disposto a pagare.

(24524)

« COLITTO ».

PRESIDENTE. Le interrogazioni ora lette, per le quali si chiede la risposta scritta, saranno trasmesse ai ministri competenti.

**La seduta termina alle 13,55.**

#### Ordine del giorno

per le sedute di martedì 17 luglio 1962.

Alle ore 10 e 16,30:

1. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, concernente misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma (3881) — *Relatori:* Ripamonti, per la maggioranza; Biaggi Francantonio, di minoranza.

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

2. — *Seguito della discussione delle proposte di legge costituzionale:*

BELTRAME ed altri: Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia (*Urgenza*) (75);

MARANGONE ed altri: Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia (*Urgenza*) (83);

SCIOLIS e BOLOGNA: Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (1353);

BIASUTTI ed altri: Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (*Urgenza*) (1361);

— *Relatori:* Rocchetti, *per la maggioranza;* Almirante, *di minoranza.*

3. — *Discussione del disegno di legge:*

Modalità per il versamento del contributo dello Stato al Fondo per l'adeguamento delle pensioni (*Approvato dal Senato*) (3680) — *Relatore:* Bianchi Fortunato.

4. — *Discussione del disegno di legge:*

Norme di modifica ed integrazione delle leggi 10 agosto 1950, n. 646, 29 luglio 1957, n. 634 e 18 luglio 1959, n. 555, recanti provvedimenti per il Mezzogiorno (3069);

*e delle proposte di legge:*

ORLANDI: Estensione alle province con reddito inferiore alla media nazionale dei benefici previsti per il Mezzogiorno e per le aree depresse del centro-nord (*Urgenza*) (774);

GRILLI ANTONIO: Estensione dell'attività della Cassa per il Mezzogiorno al territorio della provincia di Ascoli Piceno ed estensione delle provvidenze della Cassa riguardante le aziende industriali e le imprese artigiane, alle province di Macerata, Ancona e Pesaro (810);

DE' COCCI ed altri: Provvidenze per favorire l'industrializzazione delle zone sottosviluppate dell'Italia centrale (*Urgenza*) (819);

GUADALUPI ed altri: Interpretazione dell'articolo 21 della legge 29 luglio 1957, n. 634 e successive modificazioni per quanto concerne la elaborazione di progetti di istituzione di aree di sviluppo industriale e relativi statuti e specificazione degli Enti interessati alla partecipazione dei consorzi (1822);

RESTA: Modificazioni dell'articolo 18 della legge 29 luglio 1957, n. 634, già modificato dall'articolo 3 della legge 18 luglio 1959, n. 555, recante agevolazioni per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno (2333);

SCARLATO e VALIANTE: Modifiche ed integrazioni della legge 29 luglio 1957, n. 634, recante provvedimenti per il Mezzogiorno (2634);

— *Relatore:* Riccio.

5. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Sviluppo di campi di ricreazione per la gioventù e di impianti sportivi (2721);

*e delle proposte di legge:*

BARBIERI ed altri: Disciplina della costruzione dei campi sportivi (301);

CALAMO ed altri: Contributi statali per la costruzione di impianti sportivi da parte dei medi e piccoli Comuni (2410);

SPADAZZI: Provvedimenti a favore della gioventù e delle attività sportive e ricreative (*Urgenza*) (2422);

— *Relatore:* Rampa.

6. — *Discussione del disegno di legge:*

Istituzione del Commissariato per l'aviazione civile (*Approvato dal Senato*) (2687) — *Relatore:* Piccoli.

7. — *Discussione del disegno di legge:*

Ricostituzione del comune di Vigatto, in provincia di Parma (2565);

*e della proposta di legge:*

AIMI e BUZZI: Ricostituzione del comune di Vigatto in provincia di Parma (1647);

— *Relatori:* Russo Spena, *per la maggioranza;* Nanni e Schiavetti, *di minoranza.*

8. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura (*Modificato dal Senato*) (2025-B) — *Relatori:* Dante, *per la maggioranza;* Kuntze, *di minoranza.*

9. — *Votazione per la nomina di:*

un membro effettivo in rappresentanza della Camera all'Assemblea consultiva del Consiglio di Europa;

sei membri supplenti in rappresentanza della Camera all'Assemblea consultiva del Consiglio di Europa.

10. — *Discussione delle proposte di legge:*

PERDONÀ. Modifica dell'articolo 3 della legge 29 luglio 1957, n. 635 e successive modificazioni, relativa alla esecuzione di opere

## III LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 14 LUGLIO 1962

straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale (*Urgenza*) (3162) — *Relatore*: Lombardi Giovanni;

REPOSSI ed altri: Modificazioni alle norme relative all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro nell'industria (897);

VENEGONI ed altri: Miglioramento delle prestazioni economiche dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (872);

— *Relatori*: Nucci, *per la maggioranza*; Venegoni e Bettoli, *di minoranza*.

11. — *Discussione dei disegni di legge:*

Sistemazione di spese impegnate anteriormente all'esercizio finanziario 1957-58 in eccedenza ai limiti dei relativi stanziamenti di bilancio (*Approvato dalla IX Commissione permanente del Senato*) (2971) — *Relatore*: Vicentini;

Delega al Governo per il riordinamento del Ministero della difesa e degli stati maggiori, per la revisione delle leggi sul reclutamento e della circoscrizione dei tribunali militari territoriali (*Approvato dal Senato*) (3224) — *Relatore*: Buffone;

Norme per la disciplina dei contributi e delle prestazioni concernenti l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (E.N.P.A.I.A.) (*Approvato dal Senato*) (2909) — *Relatore*: Bianchi Fortunato;

Assunzione a carico dello Stato di oneri derivanti dalle gestioni di ammasso e di distribuzione del grano di produzione nazionale delle campagne 1954-55, 1955-56, 1956-57 e 1957,58, nonché dalla gestione di due milioni di quintali di risone accantonati per conto dello Stato nella campagna 1954-55 (*Approvato dal Senato*) (632) — *Relatore*: Vicentini;

Sistemazione di debiti dello Stato (2066) — *Relatore*: Belotti;

Assetto della gestione dei cereali e derivati importati dall'estero per conto dello Stato (2749) — *Relatore*: Vicentini;

Nuova autorizzazione di spesa per la concessione di sussidi statali per l'esecuzione di

opere di miglioramento fondiario (1222) — *Relatore*: Franzo;

Modifiche all'ordinamento del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (253) — *Relatore*: Lucifredi.

12. — *Discussione delle proposte di legge:*

CERRETI ALFONSO ed altri: Adeguamento della carriera dei provveditori agli studi a quella degli ispettori centrali (1054) — *Relatore*: Bertè;

Senatore MENGHI: Modifiche alla legge 15 febbraio 1949, n. 33, per agevolazioni tributarie a favore di cooperative agricole ed edilizie (*Approvata dalla V Commissione permanente del Senato*) (1926) — *Relatore*: Patrini;

TROMBETTA e ALPINO: Valore della merce esportata ai fini del calcolo dell'imposta sull'entrata da restituire ai sensi della legge 31 luglio 1954, n. 570 (979) — *Relatore*: Vicentini;

PENAZZATO ed altri: Istituzione di un congedo non retribuito a scopo culturale (237) — *Relatore*: Buttè;

SERVELLO ed altri: Corruzione nell'esercizio della professione sportiva (178) — *Relatore*: Pennacchini;

TOZZI CONDIVI: Modifica dell'articolo 8 del testo unico delle leggi per la composizione ed elezione dei Consigli comunali e dell'articolo 7 della legge 8 marzo 1951, n. 122, per la elezione dei Consigli provinciali, concernenti la durata in carica dei Consigli stessi (32) — *Relatore*: Bisantis.

13. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

IOZZELLI: Modifica alla legge 8 marzo 1951, n. 122, recante norme per la elezione dei Consigli provinciali (1274) — *Relatore*: Bisantis.

---

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI  
Dott. VITTORIO FALZONE

---