

PROF. AVV. FERNANDO DELLA ROCCA

SALUTO DEL CONSIGLIERE DELEGATO

Signore e Signori:

È per me una grande gioia — anche se dico ciò con animo trepidante poiché questa parola doveva essere detta dal nostro Presidente Spagnolli — salutare Loro tutti, qui presenti, in occasione di questa cerimonia celebrativa del Trentennale della Fondazione.

Desidero, anzi debbo poi, anzitutto, porgere un particolare ringraziamento a Sua Ecc. il Primo Presidente della Corte di Cassazione, prof. Mirabelli che, abbandonando per il momento i suoi alti impegni, ha voluto onorarci con la sua presenza. Così sentiamo idealmente presente, tra noi, la Magistratura attraverso il suo illustre Capo.

Un ringraziamento altrettanto particolare sento il dovere di rivolgere al caro Senatore Signorello, che non ha esitato a raccogliere l'invito che gli avevo rivolto di venire tra noi per rievocarci la figura, veramente luminosa, del Presidente Spagnolli.

E ancora un ringraziamento all'illustre Presidente Roehrsen, che, anche Lui, senza alcuna esitazione, ha accettato di venire a questa cerimonia e dirci il Suo pensiero, anzi il suo magistero, pieno di scienza e di esperienza, su quel problema così grave, così poliedrico quale è quello dell'urbanistica di fronte alla giustizia costituzionale.

Inoltre un ringraziamento devo rivolgerlo alla Federazione dei Cavalieri del Lavoro per l'ospitalità che ci ha offerto in questa occasione.

Ho detto che è una grande gioia per me, stare qui avanti a Loro tutti in occasione del Trentennale di questa Fondazione. Sono molti trenta anni, anche se l'Ente Morale, una volta che si è costituito, non conosce limiti di tempo; essi sono trascorsi con molto fervore costruttivo, e con molta dignità, grazie ai due Presidenti che la nostra Fondazione ha avuto l'onore di avere: nelle persone dell'on. Salvatore Aldisio e del sen. Giovanni Spagnolli.



Il Consigliere Delegato, Prof. Avv. Fernando Della Rocca, apre la cerimonia porgendo il saluto della Fondazione agli intervenuti.

Fu l'on. Aldisio che volle far nascere la Fondazione, capeggiando il gruppo dei Promotori di essa.

Io ricordo in questo momento, con commossa gratitudine, la fermezza e la lungimiranza colla quale egli, poi, pilotò la nostra Fondazione. Ricordo anche che fu lui, quale Ministro dei Lavori Pubblici, ad aprire vigorosamente quel Dicastero all'Urbanistica tesoreggiando spesso i consigli, di puro carattere tecnico che riceveva, per suo desiderio, da Aldo Della Rocca sui crescenti, complessi problemi urbanistici. E con questi ricordi, sono contento che qui tra noi ci sia il Senatore Signorello, che è legato da una stretta parentela a un prezioso (purtroppo scomparso pure lui) collaboratore dell'On. Aldisio al Ministero dei Lavori Pubblici, l'indimenticabile amico on. Vito Sanso; così come ora vedo anche tra noi, con profonda letizia (proprio in questo momento è un tuffo nel bel passato che io faccio col mio animo!) altri due immediati e devoti collaboratori del Ministro Aldisio, quali furono il dott. Torrisi e il dott. Blandini.

Che dire, poi, del nostro secondo Presidente, il sen. Spagnolli?! Egli ha arricchito in un modo particolarissimo il patrimonio morale della Fondazione. Nel nominarlo soltanto, in questa ora celebrativa, mi sento soffocato dalla commozione. Ero molto legato a Lui, con un'amicizia quarantennale. L'affetto e l'ammirazione che Gli rivolgevo mi facevano sentire privilegiato. Ed il sentimento di riconoscenza verso di Lui era in tutti noi della Fondazione infinito; ma su Giovanni Spagnolli ci intratterrà subito la parola del Sen. Signorello.

L'urbanistica — mi si consenta in questa solenne occasione di fare questa riflessione — è un valore « culturale » e la Fondazione è nata per servirla appunto quale valore « culturale ». Purtroppo però essa corre sempre più l'insidioso pericolo di essere strumentalizzata per secondi e, troppo spesso, bassi scopi o politici o affaristici colla inevitabile, deleteria conseguenza (che ne deriva) della sua mortificazione in quanto valore « culturale ».

Lo scopo statutario della Fondazione ed il suo operato, lungo questi trenta anni di vita, sono stati, orbene, ispirati da questo senso di un dovere, in forma di servizio, verso la cultura urbanistica, cultura che poi è anche « spiritualità ».

Noi, quando celebriamo il ventennale, invitammo il Padre Messineo a venirci a parlare della spiritualità nell'urbanistica e Lui ci portò molto in alto con i Suoi severi ammonimenti e le Sue preziose riflessioni. Ci disse soprattutto che l'urbanistica deve essere la protezione del

« creato », che è prodotto divino eppertanto occorre essere sommamente responsabili di fronte alla propria coscienza morale e civica nell'amministrare questo meraviglioso « habitat » quale è la natura. Mi sia qui permesso ricordare questo Suo pensiero-chiave: « Mi sembra — Egli ci disse a chiusura della Sua relazione — che qualche finestra, e abbastanza larga, sia stata aperta nella torre dell'urbanistica che sembrava ermeticamente chiusa alla penetrazione della luce dello spirito. Da esse si può spaziare nei panorami luminosi di una umanità che non è composta di sola materia e non ha soltanto aspirazioni materiali; guardandovi attraverso con occhi sabbati dai pregiudizi tecnicistici o scientifici si potrà scorgere come l'accostamento tra urbanistica e spiritualità, lungi dall'essere un'indebita intrusione in un campo allo spirito estraneo, è una necessità sistematica imposta da quell'umanesimo che dal messaggio cristiano ha preso pieno vigore e nei secoli cristiani è diventato contrassegno insostituibile della nostra civiltà ». Vedete, quindi, quanto è importante e impegnativa, soprattutto per i responsabili del bene pubblico, l'urbanistica!

Prima di chiudere devo, a questo punto, comunicare che sono giunte delle adesioni molto autorevoli a questa nostra cerimonia.

Tra esse vi è quella del Presidente del Senato, Sen. Cossiga, il quale nel telegramma si è così espresso: « Impossibilitato presenziare cerimonia celebrazione trentennale Vostra prestigiosa Fondazione, desidero unirmi a voi nel ricordare l'indimenticabile, limpidissima personalità umana e politica del Sen. Giovanni Spagnoli ».

È, poi, giunto il telegramma del Presidente della Corte Costituzionale prof. Elia così formulato: « Rammaricato di non potere per impegni fuori Roma intervenire alla cerimonia celebrativa del trentesimo anniversario della Fondazione Aldo Della Rocca, esprimo vivissimo apprezzamento della significativa opera costantemente svolta dall'Ente e mi unisco al comune ricordo per il Sen. Giovanni Spagnoli, nobile figura di un uomo politico dedito con autentico spirito di servizio alla sua Missione pubblica ».

Il Ministro della P.I., sen. Falcucci, ha così telegrafato: « Improrogabili precedenti impegni non mi consentono di partecipare at cerimonia celebrativa trentesimo anniversario Fondazione Aldo Della Rocca. Ringrazio cortese invito et formulo migliori auguri per futura attività Ente. Assicuro mia adesione at ricordi Presidente Spagnoli et invio migliori saluti beneauguranti at partecipanti significativa cerimonia ».

Il Ministro della Difesa, Sen. Spadolini, che volle presenziare,

quale Ministro, allora, dei Beni Culturali e Ambientali, la cerimonia celebrativa del Ventennale della Fondazione (rivolgendoci, nell'indirizzo di saluto, pensieri programmatici riguardanti il suo neo-Dicastero, che ebbero vasta risonanza) e che poi ci è rimasto sempre molto vicino, ha inviato questo telegramma: « Impossibilitato intervenire per precedenti impegni assunti at cerimonia celebrativa trentesimo anniversario fondazione Ente Aldo Della Rocca prego considerarmi idealmente presente stop At partecipanti tutti giunga il mio augurale saluto stop Con animo amico ».

Il Presidente del Consiglio di Stato, Prof. Pescatore, ci ha inviato questo telegramma: « Assenza a Roma impediscemi partecipare cerimonia Trentennale Fondazione Della Rocca invio cordiale adesione Consiglio Stato et mia con fervidi voti attività benemerito Ente et memori cordiali sentimenti ».

Dall'On. Bozzi mi è giunto un telegramma del seguente tenore: « Impossibilitato intervenire cerimonia celebrazione Trentennale Fondazione Aldo Della Rocca, invio felicitazioni per attività svolta et auguri per nuovo programma lavoro stop Cordialmente ».

Il Sen. Diana, che era molto legato al nostro Presidente Spagnoli, ha mandato una lettera ove, tra l'altro dice: « La prego di scusare la mia assenza della quale mi rincresce molto in particolare per non potere essere presente alla commemorazione del Sen. Spagnoli, Uomo di raro valore ed amico del quale conservo il più vivo e caro ricordo ».

Il Presidente della Corte dei Conti, dr. Pirrami, ha fatto telefonicamente pervenire le espressioni del suo apprezzamento e del suo rammarico per la impossibilità — dovuta a precedenti inderogabili impegni — di venire questa mattina qui tra noi.

E mi piace chiudere questa rapida, parziale rassegna di adesioni leggendo quella pervenuta da Sua Eminenza il Cardinale Pietro Palazzini, il quale ha così telegrafato: « Congratulandomi vivamente celebrazione 30.mo anniversario codesta benemerita Fondazione auguro ogni bene et sviluppo anni avvenire ».

Adesso dò la parola al Consigliere-Segretario della Fondazione Ing. Rispoli, che, in pochi minuti, riferirà della attività svolta dalla Fondazione in questi trenta anni: saranno semplici « dati » che, però, offriranno rapidamente un panorama di questo lavoro che ha svolto il nostro Ente come un cantiere sonante, al servizio della cultura urbanistica.

Grazie.



GIULIO RISPOLI

LA RELAZIONE SULLE ORIGINI
E SULL'ATTIVITÀ DELL'ENTE

Gentili Signore, Autorità, Eminentissimi colleghi, cari Amici della Fondazione. Quale Consigliere Segretario di questo Ente sono lieto di prendere la parola per porgerVi il più cordiale saluto, e compiacermi della Vostra presenza a questa celebrazione divenuta ormai tradizionale.

In questo trentesimo anniversario, con una manifestazione che si ripete ogni 10 anni, è mio compito tracciare una breve sintesi su *L'origine e l'attività della Fondazione Aldo Della Rocca*.

Nel pomeriggio del 12 agosto 1953, in un incidente automobilistico al Lungotevere presso S. Maria in Cosmedin, perdeva immaturamente la vita il Prof. Dr. Ing. Aldo Della Rocca.

Era nel pieno della sua vitalità fisica ed intellettuale. Docente di Urbanistica presso l'Università di Roma, membro del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici presso la Sezione Urbanistica, professionista valoroso ed instancabile, autore di numerose opere di ingegneria e di urbanistica, più volte premiato, Aldo Della Rocca, morendo, lasciava un gran vuoto, unanimemente avvertito, soprattutto nel campo degli studi urbanistici (Ludovico Quaroni, tra gli altri, parlando di Lui, ebbe a definirlo: « La figura più forte dell'urbanistica romana »).

Avvertendo quel vuoto e volendo onorare degnamente la memoria dello studioso scomparso, un folto gruppo di Suoi colleghi, amici ed estimatori, capeggiato dall'ex Ministro dei Lavori Pubblici On. Aldisio, decise di dar vita, in Roma, ad un organismo che nel suo Nome promuovesse ed incrementasse quegli studi urbanistici ai quali con tanta passione, fervore e successo Egli si era costantemente dedicato. Fu così che, il giorno 30 marzo 1954, si costituì la Fondazione, con atto pubblico notarile rogato presso la sede dell'INCIS (quell'efficiente Istituto Nazionale per le Case per gli Impiegati dello Stato, così alta-



Il Consigliere-Segretario, Ing. Giulio Rispoli, illustra l'attività svolta dalla Fondazione nei suoi primi trent'anni di vita.

mente qualificato, che nel suo mezzo secolo di vita ha lasciato una valida e pregevole impronta dell'edilizia abitativa in tutto il territorio nazionale). Colà, dicevo, ebbe vita la Fondazione « Aldo Della Rocca » con lo scopo di promuovere, incoraggiare e diffondere gli studi urbanistici mediante la assegnazione periodica di premi per i più meritevoli cultori di quegli studi.

Quattro anni dopo, con decreto del Presidente della Repubblica del 5.7.1958 n. 1013, la Fondazione fu eretta in Ente Morale.

La Fondazione è diretta da un Consiglio di Amministrazione che dura in carica 5 anni e di cui fanno parte, per le cariche che ricoprono, i presidenti del Consiglio Nazionale degli Ingegneri e del Consiglio Nazionale degli Architetti, della Sezione Urbanistica del Consiglio Superiore dei LL.PP., dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e del Centro Nazionale di Studi Urbanistici oltre a 6 membri di nomina ministeriale. La vigilanza contabile è esercitata da 3 membri, pure di nomina ministeriale.

La Commissione Giudicatrice dei Concorsi è rigidamente stabilita dall'art. 18 dello Statuto. Questa è la struttura dell'Ente. La Fondazione intraprese subito la propria attività con il primo concorso, bandito nello stesso anno della sua costituzione, per monografie originali su un tema che era, ed è sempre, di grande attualità: « *Problemi urbanistici di Roma* » (il volume contenente i lavori premiati fu presentato dal compianto Prof. Luigi Piccinato).

A questo primo concorso — che registrò un successo su piano nazionale veramente notevole — fecero puntualmente seguito, con cadenza biennale, quelli successivi, fino al sedicesimo, bandito proprio di recente sul tema: « *La situazione tecnicogiuridica dell'urbanistica italiana: prospettive e considerazioni circa una legge-quadro per l'urbanistica* ».

Tra i temi più stimolanti che hanno dato i risultati migliori, citerò quelli sulla « Pianificazione urbanistica nel Mezzogiorno »; « Le iniziative per la diffusione di una conoscenza urbanistica »; « Il codice dell'urbanistica »; « La tutela dei valori del paesaggio »; « Programmazione economica e piani urbanistici »; « La conservazione dei centri storici in funzione dei rapporti locali »; « Le grandi concentrazioni urbane ».

Giovani ingegneri e architetti, urbanisti, ora cattedratici e professionisti affermati, hanno partecipato con entusiasmo a questi concorsi; vorrei ricordare i nomi di Benevolo, Coppa, Gorio, Fiorentini, Sisi, Gazzani, Ghio, Furitano, Caniggia, Bonamico, Imbesi, D'Erme ed al-

tri, forse anche presenti in questa sala e della cui omissione chiedo venia.

Ma a questo punto non si può non rammentare il contributo dato allo sviluppo ed al potenziamento della Fondazione, sul piano operativo e culturale in questi 30 anni di attività, da Uomini, purtroppo non più tra noi, come Luigi Piccinato, Gino Bongiani, Luigi Moretti, Achille Talenti, Guglielmo Ceroni, Antonio Jannotta, Adriano Olivetti e, tra i più illustri, i presidenti del Consiglio di Amministrazione On.li Salvatore Aldisio nel primo decennio e Giovanni Spagnolli nell'ultimo ventennio.

Con la variazione dello Statuto, approvata con D.P.R. 8 dicembre 1971 n. 1036, furono estese le iniziative della Fondazione per la promozione degli studi urbanistici al di là dell'espletamento dei concorsi, inizialmente previsto.

Nel quadro della « promozione » degli studi in urbanistica, la Fondazione ha organizzato seminari, giornate di studio, ricerche ed altre manifestazioni culturali varie mentre, in diverse occasioni, non ha mancato di « incoraggiare » studi od autori particolarmente meritevoli mediante l'attribuzione di « premi » extra-concorsi.

In occasione del III° e IV° Congresso del Centro Nazionale di Studi Urbanistici – promossi e sostenuti dal Consiglio Nazionale Ingegneri – svoltisi a Trento e Viterbo, sorse una sorta di gemellaggio per gli scopi che i due organismi rispettivamente si propongono con unità di intenti e cioè la trattazione dei problemi urbanistici nell'ambito della scienza e della cultura al di fuori dell'influenza di ideologie politiche di partito.

La « diffusione » degli studi urbanistici, viene attuata dalla Fondazione sul piano editoriale con tre « collane » di pubblicazioni, denominate rispettivamente « Studi Urbanistici », « Atti » e « Ricerche e documentazione » e destinate, nell'ordine, a raccogliere e divulgare:

- con la prima, gli studi premiati e segnalati nei concorsi biennali, quali monografie originali;
- con la seconda, gli atti dei seminari e delle altre manifestazioni culturali, con la partecipazione di studiosi provenienti anche dall'estero;
- e, con la terza, i risultati delle « ricerche » eseguite.

Come potrete vedere dall'opuscolo distribuito, la produzione editoriale può ritenersi ragguardevole o quanto meno molto soddisfacente, ove si consideri che la collana « Studi Urbanistici » è giunta al 15° volume (con circa 70 monografie pubblicate), quella degli « Atti » al

6° volume e quella « Ricerche e documentazione », di recente istituzione, al 2° volume. Promotore ed animatore di questa ultima pubblicazione, mi sia consentito farne menzione, è l'Arch. Gian Aldo Della Rocca, il quale, pur rimasto orfano alla tenera età di 3 anni, si è brillantemente laureato nel '74 — proprio nel giorno in cui noi eravamo qui a celebrare il ventennale — seguendo l'esempio paterno, e confermando il detto « Buon sangue non mente ». Da allora, dieci anni, Gian Aldo si prodiga spendendo tempo, energia ed intelligenza con giovanile entusiasmo, per una sempre più incisiva presenza della Fondazione e per il suo successo nella attività di istituto.

E concludo chiedendo scusa all'auditorio se, con questi « dati », peraltro molto sintetici, l'ho tediato. Ma la circostanza è tale (stiamo celebrando, infatti, una ricorrenza temporale) che un minimo di « bilancio », oltre che di « storia » mi è sembrato doveroso, così come mi sembra di poter e dover trarre, da quanto ho esposto, la conclusione che questo nostro Ente ha svolto, pur nella limitatezza delle sue risorse patrimoniali, un'attività molteplice e proficua rendendosi così, nel nome dell'illustre urbanista cui si intitola, e com'era negli intendimenti dei suoi promotori, un utile strumento al servizio della cultura urbanistica del nostro Paese.

NICOLA SIGNORELLO

LA COMMEMORAZIONE DEL PRESIDENTE SEN. DR.
GIOVANNI SPAGNOLLI

Sono grato alla Fondazione, al suo Consigliere Delegato, il Prof. Della Rocca, della opportunità che mi si offre di ricordare, sia pure brevemente, la figura straordinaria di Giovanni Spagnolli.

È vero che, soprattutto per i politici, considerazioni positive e rivalutazioni vengono fatte *post mortem*, ed è forse nella natura delle cose umane; ma per Spagnolli, uomo schivo, uomo riservato, uomo che evitava (per così dire) il protagonismo, il ricordo in questa circostanza è un atto non solo doveroso – un omaggio, da parte mia, da parte della Fondazione, sentito – ma anche una indicazione di una vita esemplare. Io, è vero, che sono molto facilitato nel mio compito, da quello che, sia pure, in modo sintetico hanno già detto a ciascuno di noi nei loro messaggi il Presidente Cossiga e il Presidente Elia, ma anch'io sono facilitato dal profilo scritto con sentimento di grande amicizia ma di rispetto della verità e con grande chiarezza dal Prof. Della Rocca nel volume a noi consegnato per il trentennale della Fondazione.

Dice il Prof. Della Rocca: « Il Presidente Spagnolli è stato un autentico modello di vita in tutti i campi nei quali Egli ha operato, da quello professionale a quello politico a quello etico e culturale. Egli ha svolto le sue molteplici attività con la coscienza costante del servizio e con la fede che professa, pratica e difende il vero cristiano. Quando, pertanto, si trattava di adempiere a funzioni pubbliche, Egli si sentiva investito di una missione da disimpegnare con la maggiore possibile abnegazione per il bene della collettività ». Ed è questo, credo, il quadro più efficace che si possa fare della vita, della testimonianza, dell'attività di Spagnolli, che, come voi sapete, è nato a Rovereto nel 1907. Egli compì gli studi universitari presso la Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; si laureò in scienze economiche e in



Il Sen. Nicola Signorello commemora il Presidente Spagnoli.

giurisprudenza; appena laureato, gli fu affidato l'incarico di dirigente amministrativo della Università Cattolica. Nel periodo dell'attività clandestina iniziò l'attività pubblica: fu segretario del comitato cittadino della Democrazia Cristiana e membro del CLN dell'altitalia. Nel '48 venne a Roma con funzioni di responsabilità all'interno della direzione centrale della Democrazia Cristiana e della direzione centrale ne fu membro. Nel 1953 fu eletto Senatore nel collegio di Rovereto; nel '73 venne eletto Presidente del Senato; negli anni che vanno dal 1953 al '69 ricoprì alcuni importanti incarichi ministeriali: fu ministro della Marina Mercantile e fu ministro delle Poste e Telecomunicazioni. Inoltre: nel periodo '69-'73 fu Presidente del gruppo parlamentare della Democrazia Cristiana.

Io ebbi occasione e la ventura – e questo, credo, sia l'unico titolo per il quale mi è stato affidato questo per me onorifico incarico di ricordarne brevemente, qui, la figura – di conoscerlo appena arrivò a Roma e da allora intrattenni con Lui rapporti costanti e cordiali.

L'aspetto che più colpiva l'interlocutore di Spagnolli era la Sua straordinarietà chiarezza, la Sua semplicità, il Suo senso di umiltà ma anche la Sua determinazione. Trentino schietto, operava con un fondo di decisione, con un aspetto di grande amabilità, con uno spirito di servizio profondamente cristiano. Si faceva sempre carico delle posizioni altrui, delle idee altrui, degli orientamenti altrui, ma dopo il confronto, dopo la discussione, dopo le conclusioni, Giovanni Spagnolli aveva il coraggio di proseguire per la strada che riteneva giusta e opportuna, per la scelta che riteneva la più rispondente agli interessi generali.

Si è trovato sovente in situazioni molto particolari. Me lo ricordo, ad esempio, al Ministero della Marina Mercantile: coincideva il Suo arrivo alla Marina Mercantile con il mio arrivo, invece, in Senato. C'erano in quel momento le discussioni sui problemi delle coste italiane, e del traffico, allora molto intenso, delle petroliere e della abitudine, che poi è continuata nel tempo (le esperienze tecniche e scientifiche hanno in seguito limitato gli inconvenienti di queste petroliere) di produrre, nella ripulitura delle petroliere, seri guasti non solo nel mare ma nelle coste. E le coste italiane subirono in una certa fase danni piuttosto consistenti o destinati a produrre guasti ancor più devastanti. Io avviai, orbene, un certo tipo di battaglia d'ordine parlamentare per richiamare l'attenzione del Governo, del Parlamento, dell'opinione pubblica sulla necessità di reagire in modo responsabile a questo fenomeno che poteva creare un pericolo serio per uno dei patrimoni essenziali

della nostra comunità nazionale. Ministro della Marina Mercantile era Spagnolli; e quindi ebbi occasione più volte di incontrarlo, di intrattenermi con Lui, che, tra l'altro, rispose a mie interrogazioni, a mie interpellanze, a mie prese di posizione in sede parlamentare e in quelle occasioni vidi e mi accorsi del senso di grande equilibrio, di grande misura che sempre Lo ispiravano nella scelta di atti di governo fondamentali. Capiva che il problema era giusto, capiva che c'erano delle situazioni che andavano affrontate anche in sede legislativa con nuove normative perché si mancava allora di alcune norme regolatrici nella materia e tutto affrontava con grande serenità e con grande spirito e senso di responsabilità.

Con Spagnolli, poi, ci siamo trovati nell'attività politica; fu per il Suo periodo Presidente del gruppo al quale io mi onoravo e tuttora mi onoro di appartenere ed anche in questa funzione – non vi parlo qui di politica – seppe sempre fronteggiare con grande saggezza tutti quei contrasti, tutte quelle differenze, tutti quei rapporti dialettici (che a volte sono anche momenti di grande tensione) che si determinano naturalmente in ogni gruppo democratico. Nel gruppo senatoriale della D.C. posso dire di aver avuto un'esperienza veramente eccezionale ed esemplare. In una delle fasi più vive e accese della vita politica italiana, il gruppo senatoriale della Democrazia Cristiana, essendone Lui presidente, ha svolto i suoi difficili compiti in un'atmosfera di grande serenità, di grande equilibrio e in particolare di rispetto tra i diversi membri che componevano il gruppo stesso. E questo avveniva grazie solo all'opera di mediazione, all'esempio, all'atteggiamento, all'attitudine, all'iniziativa di Giovanni Spagnolli. Egli sapeva trovare la parola giusta, sapeva intervenire al momento giusto, sapeva cogliere gli elementi unificanti, sapeva, con sapienza quasi di innata diplomazia, scartare gli elementi che potevano creare motivi di contrasto o alimentare ulteriormente i contrasti, sì da facilitare al massimo le composizioni e le scelte finali. Era, questa, una Sua peculiare, ammirevole capacità ed ho sempre pensato che essa Gli derivasse dal fondo montagnardo, trentino che era in Lui.

Ma questa Sua capacità, questa Sua attitudine al servizio Gli derivava ancor più specificamente dall'ambiente da cui proveniva, da quella Sua Rovereto cui era naturalmente e quanto mai tenacemente legato: una cittadina tutta legata ai ricordi della prima grande guerra mondiale e che costituisce una autentica testimonianza che i giovani ancora, per fortuna, vanno ad osservare ed a ammirare. A Rovereto c'è

inoltre un fervore di iniziative nuove, di piccole, medie industrie, di capacità imprenditoriali che dicono e testimoniano come la gente di quella zona ha il senso del lavoro, l'attaccamento al lavoro, il senso enorme di responsabilità ma anche di intraprendenza. E poi girando per Rovereto tu a un certo momento t'accorgi che esiste anche un museo di un grande pittore, un fondo avveniristico, futurista, il Depero. Allora uno – inquadrando questa realtà umana nella quale è nato, è cresciuto, s'è formato e con la quale ha sempre mantenuto rapporti intensissimi – si rende conto come Giovanni Spagnolli, poi, sia risultato come uno dei frutti più qualificati, più alti, e diciamo, più indimenticabili di una realtà del nostro Paese tra le più vive e tra le più impegnate nella difesa dei grandi valori della nostra comunità nazionale. E questo spiega pure un elemento che superlativamente ha caratterizzato la vita esemplare di Giovanni Spagnolli; l'attaccamento, cioè, alla famiglia. Non c'era manifestazione, non c'era movimento in cui Lui non fosse presente con a fianco la moglie, una donna schiva e tutt'altro che alla ricerca di facile pubblicità. Era una presenza necessaria a Lui e ammirata da tutti. Spagnolli, una volta che io l'incontrai, in un convegno sui problemi del turismo, mi disse che se Lui non aveva con sé un membro della famiglia, si sentiva quasi menomato. Aveva questo attaccamento profondo alla famiglia e quando i figli, due dei figli, medici, partirono laureati in Uganda a mettersi al servizio delle popolazioni misere e povere di quella regione, io domandai: « E adesso con i figli che ti sono lontani, come fai? » E Lui mi rispose: « Io intanto cerco ogni occasione per partire e andare anche in Africa per rivederli. E poi, il fatto di saperli impegnati in un'attività particolare, di apostolato, in mezzo a gente povera che ha bisogno di tutto, questo me li fa avere sempre presenti nella mia memoria e nel mio spirito. Ti dico che mi sono di grande conforto. Appena son partiti io ho sentito forte il distacco e ho avuto momenti di profonda preoccupazione. Con il passare dei giorni, delle settimane, io sentii che il loro servizio, lontano, per fratelli bisognosi che erano, come dire, abbandonati da tutti, oltre a darmi un senso di legittimo orgoglio paterno, mi confortava enormemente, io ne sentivo costantemente la presenza ». Questo era e rimane Giovanni Spagnolli!

E poi che dire ancora del Suo senso di dedizione per il pubblico bene?! Da Presidente del Senato, da Presidente del gruppo della Democrazia Cristiana al Senato, da ministro non ha avuto mai altre preoccupazioni che quello di poter essere in qualche moto utile, con

atteggiamenti di grande umiltà e di grande dignità nel contempo, alla nostra Patria. In fondo aveva percorso tutto l'*iter* o quasi tutto l'*iter* delle responsabilità pubbliche; eppure io dopo anni me lo trovai ancora Presidente del CAI – io ero ministro del turismo e questo ministero sovrintende al CAI – a occuparsi di tale istituzione che Lo impegnava da molto tempo e mi disse: « Io me ne occupo perché bisogna fare il nuovo regolamento: i nostri amici hanno qualche preoccupazione, capiscono di alpinismo, capiscono di cose tecniche ma hanno qualche preoccupazione che il nuovo regolamento possa avere delle difficoltà. Allora io, il mio desiderio è di concludere questa vicenda del regolamento per facilitare soprattutto la formazione e la preparazione all'alpinismo dei giovani, per creare le condizioni affinché i giovani si sentano attratti da questa attività e da questo sport ».

È vero – gli replicai – che sei montagnardo, e che, in fondo, ormai tu hai, come dire, una spinta ad occuparti di questa istituzione benemerita; ma si tratta pur sempre di una di quelle istituzioni sottoposte al controllo pubblico che danno inevitabilmente delle preoccupazioni, dei fastidi ed esigono comunque delle particolari, anche formali attenzioni.

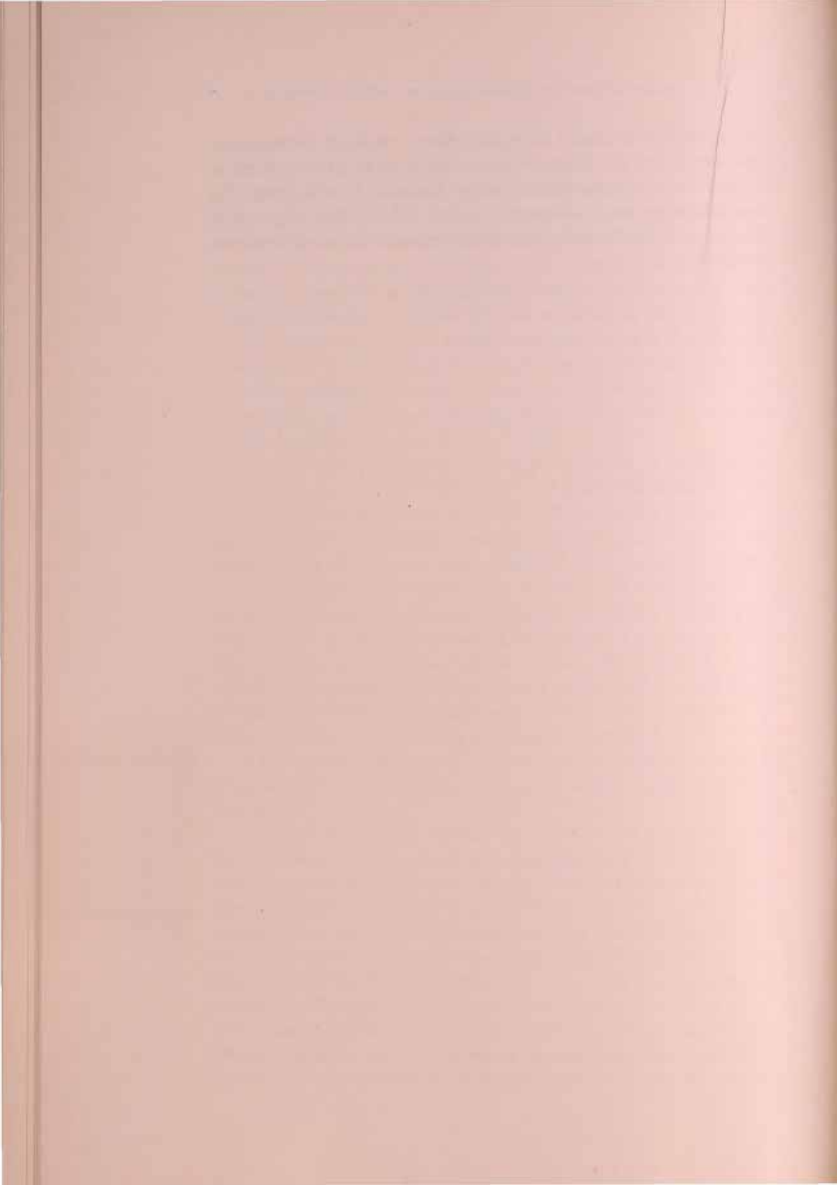
La Sua risposta mi lasciò prima di stucco poi capii che era la risposta che un personaggio come Spagnolli non poteva non dare. Mi disse: « Ma, sai, noi della montagna, la montagna l'abbiamo nel sangue e quindi il problema per noi non si pone. Ma in Italia non tutti conoscono la montagna: ne hanno un'idea, qualche volta la vedono al cinema o in televisione, qualche volta si fanno delle passeggiate in zona di montagna. Ma non osano scalare le montagne! ».

« Per questo – affermai – è certamente una benemerita se si riesce a creare una coscienza e un amore sempre maggiore per la montagna ».

E lui, di rimando, mi osservò: « Io chiedo scusa a voi, a quanti non dovessero accogliere questa mia ansia (così parlò il senso della Sua scelta morale!), ma certamente ciascuno di voi avrà rispetto per il suo grande convincimento religioso ed io, ebbene, mi batto molto per la montagna, per far sì, che i giovani vadano in montagna perché son sicuro che questa è una delle strade più efficaci per far pensare dai giovani a Dio: perché nel momento in cui si scala e si raggiungono alcune vette il rapporto con Dio diventa immediato. E in questa società, e in questa società che comincia a dimenticare valori e tradizioni, in questa società che tende al conformismo e al consumismo, offrire ai giovani una possibilità di scelta, perché abbiano un rapporto con le

cose più belle del creato e attraverso queste con il suo Creatore; qui sta il motivo che mi spinge ancora a impegnarmi in questo settore! ».

Questo era, questo rimane Giovanni Spagnolli. Per ciò ritengo che noi, doverosamente, continueremo a ricordarLo mentre ringrazio la Fondazione Della Rocca di averLo voluto ricordare in una così solenne occasione.



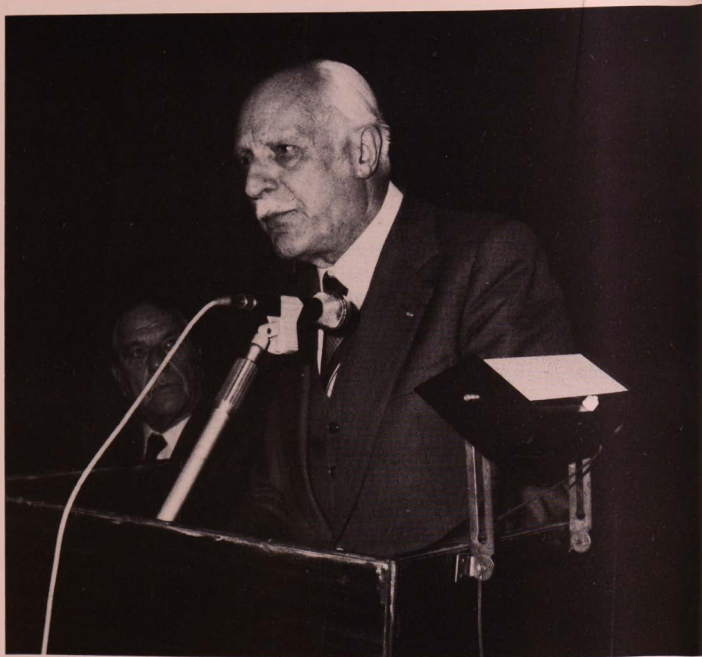
PROF. GUGLIELMO ROEHRSEN

LA CONFERENZA SU « L'URBANISTICA
DINANZI ALLA CORTE COSTITUZIONALE » (*)

Era vecchio insegnamento che nel diritto costituzionale risiedono le « *têtes de chapitre* » di ogni altra branca del diritto e ciò indicava, in regime di costituzione flessibile, che certamente qualsiasi legge, in qualsiasi campo dovesse operare (nel diritto civile come nel penale, etc.) doveva essere legata alle norme della Costituzione e di questa doveva essere rispettosa: ma è anche noto che il carattere flessibile di una costituzione certamente consente alla legge ordinaria di derogare legittimamente, se non addirittura di modificare i principi costituzionali.

In regime di costituzione rigida, lunga e razionalizzata, come quella vigente in Italia dal 1° gennaio 1948, la situazione è ben diversa. Da un lato la Costituzione non si limita più a porre soltanto regole brevi sulla struttura e sulla organizzazione costituzionale, ma (come si è detto) configura un nuovo modello di Stato e di società e dall'altro, come fenomeno di reazione a quanto era accaduto nel periodo della dittatura che modificò norme dello Statuto albertino in modo formalmente legittimo, si è voluto che la Costituzione non possa essere modificata se non attraverso un procedimento speciale (articolo 138 della Cost.) ed a guardia del testo costituzionale è stata posta la Corte costituzionale, la quale in qualsiasi sua attribuzione ha appunto il compito di difendere la Costituzione e di evitarne la manomissione più o meno esplicita (art. 134 e ss.)

(*) Al testo pronunciato sono state aggiunte soltanto alcune annotazioni intese a precisare alcuni concetti e ad offrire un maggiore materiale di meditazione e consultazione.



Il Presidente Roehrsen svolge la sua conferenza sul tema: « L'urbanistica dinanzi alla Corte Costituzionale ». Alla sua destra il Consigliere Culturale della Fondazione, Avv. Giuseppe Furitano.

Ed allora nella Carta costituzionale la legislazione ordinaria trova insieme il suo fondamento ma spesso anche la spinta a dettare certe regole (non poche sono le norme della Costituzione che impongono al legislatore ordinario di intervenire al fine di attuare determinate finalità) ed il suo limite, non essendo consentito discostarsi dalla lettera né dallo spirito della Costituzione. La Corte costituzionale, sulla denuncia di determinate autorità, sta a garantire da deviazioni di questo genere.

Se così è, è anche chiaro che quando vogliamo dare uno sguardo alla complessiva disciplina di un qualsiasi settore del diritto è sempre opportuno, se non addirittura necessario, prendere le mosse da quel che nel settore considerato dice la Carta costituzionale e, poiché è anche opportuno sempre guardare alla norma non già nella sua astrattezza ma nella sua concretezza (e cioè al diritto vivente), è anche estremamente opportuno guardare a quel che in materia ha detto il giudice delle leggi, il giudice al quale soltanto spetta il compito di dire se e che cosa la Costituzione contiene.

Perciò ritengo che sia stato molto opportuno che in questa occasione si parli della urbanistica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e si pongano in evidenza le affermazioni essenziali di questa Corte, ponendo a raffronto le norme urbanistiche che le sono state sottoposte con i principi insiti nella Costituzione.

Sarebbe, invero, utile rivolgere l'attenzione anche a tutte le affermazioni dei giudici subordinati che, dinanzi ad eccezioni di incostituzionalità, le hanno respinte: ma si tratterebbe di una indagine che in questa sede sarebbe defatigante (non certo inutile) e che perciò è opportuno fare altrove.

È anche vero che la Corte costituzionale può pronunciarsi soltanto quando altro soggetto od organo le sottoponga una questione di legittimità costituzionale e che anche sulle questioni che le vengono sottoposte essa deve attenersi alla regola generalissima per tutti i giudici della piena rispondenza fra « chiesto e pronunciato », ma se ciò indubbiamente pone limiti alle possibilità di interventi di questo giudice, per converso non è meno vero che in fatto la Corte è stata, in questi primi 30 anni di sua vita, sollecitata molte volte a pronunciarsi nella materia urbanistica ed in ordine a questioni di grande rilievo, sicché anche le sue pronuncie hanno esercitato ed esercitano un peso grandissimo tanto sulla legislazione urbanistica quanto, di riflesso, sulla concreta attività che devono svolgere le competenti autorità.

Tutto ciò premesso in via generalissima io credo che occorra adesso preliminarmente chiarire un punto di particolare importanza.

La urbanistica esplica indubbiamente una funzione enorme e delicatissima sullo svolgimento della vita della collettività nazionale e di tutte le minori collettività che compongono la prima, più vasta e più generale, perché essa incide su tutti gli aspetti della vita della intera Nazione e dei suoi componenti, anche singolarmente considerati, come più volte ha avuto modo di riconoscere la giurisprudenza amministrativa (in particolare quella del Consiglio di Stato) che, ormai da 30 anni, più da vicino ha avuto modo di occuparsi del settore in tutti i suoi aspetti con una serie numerosa di pronuncie.

Ma la materia urbanistica, come pure ho avuto modo di dire in altra occasione ⁽¹⁾, presenta una ulteriore caratteristica che la distingue da ogni altra forma di attività della P.A.: in questo settore vengono a contatto e devono essere contemperati l'interesse pubblico e quello privato (grandi interessi pubblici e non meno rilevanti interessi dei privati che attengono alle principali manifestazioni della personalità dell'uomo) ma altresì numerosi e vari interessi pubblici, come è dimostrato, ad es., dal fatto, ovviamente consequenziale, che la procedura per la adozione dei piani urbanistici è ripartita fra due soggetti (prima lo Stato ed il Comune ed oggi fra Comune e Regione) in modo da dare luogo, secondo la giurisprudenza amministrativa, ad atti amministrativi c.d. complessi che appunto sono espressione di situazioni del genere.

A questo punto si deve precisare ancora qualche aspetto che, a mio avviso, è rimasto, anche in dottrina, piuttosto nell'ombra, mentre invece ha un peso non indifferente e dovrebbe, quindi, non essere trascurato quando si dettano le norme sulla disciplina urbanistica e, ancor più, quando si procede a porre in essere concretamente tale disciplina.

Certamente questa disciplina incide sul diritto di proprietà (e su altri diritti reali): la realizzazione di un qualsiasi strumento urbanistico, richiedendo la costruzione di strade ed altre opere pubbliche, prevedendo la destinazione ad es. a verde (pubblico o privato) di aree, imponendo allineamenti e così via, esige necessariamente che si proceda ad espropriazioni per causa di pubblica utilità, che il proprietario resti limitato nella utilizzazione dei suoi beni quale potrebbe essere

(¹) « In ricordo di Silvio Spaventa », *Ius*, 1983, p. 361 ss.

secondo le usuali consuetudini o, infine, che la stessa utilizzazione debba avvenire in conformità a determinate regole.

Ma tutto ciò non è esaustivo, perché la disciplina urbanistica, sia attraverso le imposizioni alla privata proprietà sia direttamente attraverso altri vincoli ed altre imposizioni, incide (ed in maniera non del tutto secondaria) anche su altri aspetti della vita del cittadino e, conseguentemente, tocca altri momenti che pure sono presi in considerazione anche dalla Carta costituzionale.

Infatti impedire ad un proprietario di utilizzare (o, come suole dirsi, sfruttare) la sua proprietà significa impedirgli di esplicare non soltanto i suoi diritti sulla *res* ma anche tutte le attività economiche che egli potrebbe porre in essere in via consequenziale: anche quando gli viene corrisposto un indennizzo ed anche quando questo non sia irrisorio (ma comunque non corrisponda a quanto egli ricava dalla sua proprietà) certamente si verifica una qualche mutilazione rispetto a quel che egli potrebbe fare o intraprendere (e viene così intaccata la sua libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. e, attraverso questa, la sua stessa personalità che può subire riduzione o diminuzione ad es. per quel che riguarda lo sviluppo della cultura sua e della sua famiglia o di qualsiasi altra iniziativa che egli voglia prendere).

Sono effetti consequenziali, certamente, ricompresi nella compressione che viene costituzionalmente effettuata del diritto di proprietà ed in ragione della « funzione sociale » di questa: ma son pur sempre effetti che si verificano e nei quali, se così può dirsi, viene a specificarsi ed a quantificarsi maggiormente quella compressione. In altri termini dovrebbe esser sempre chiaro che la compressione opera soltanto su fatti materiali ma allarga le sue conseguenze anche ad altri aspetti e momenti.

D'altro canto si deve aggiungere ancora che ad es. la « zonizzazione », la precisazione obbligatoria delle località nelle quali il singolo può porre la sua abitazione (con la ulteriore precisazione del tipo di abitazione che ivi egli può costruire ed abitare) e può porre il luogo nel quale svolgere la sua attività lavorativa e professionale certamente anche essa incide in una qualche maniera sulla libertà del singolo, il quale non può più fare le sue scelte se non entro i limiti posti dallo strumento urbanistico. E ciò si riflette su ulteriori aspetti della sua vita quotidiana, ove altro non fosse, costringendolo a spostamenti continui che in assenza di quella disciplina egli avrebbe potuto evitare.

In buona sostanza tutta la vita quotidiana dell'individuo, nei suoi

minuti e concreti sviluppi ed elementi, viene condizionata, se non proprio regolamentata: e ciò non può non significare una incisione più o meno profonda, più o meno grave, ma comunque sempre presente e sempre notevole, sul modo di essere e di vivere del cittadino ⁽²⁾.

Ed allora l'autorità amministrativa, quando deve porre in essere un qualsiasi strumento urbanistico, grande o piccolo che sia, si trova dinanzi ad una serie, ad una folla di situazioni, di interessi sui quali la sua attività deve necessariamente incidere e, quindi, si trova dinanzi ad una folla di problemi da esaminare e da risolvere, nel modo più utile per il pubblico interesse, che a sua volta si suddivide e si scinde in una serie di minori interessi che fra loro possono anche non collimare.

Tutti questi fatti e questi dati devono essere accertati, esaminati, valutati e risolti conformemente a canoni ed a regole extragiuridiche, le quali non sono soltanto tecniche, ma di carattere più vasto e più complicato, perché la valutazione deve essere fatta alla stregua di criteri e di principi sociali ed economici, tenendo altresì presente il principio, ben consolidato nella giurisprudenza amministrativa ma non estraneo neppure a quella costituzionale, che l'interesse del privato (meglio: dei privati, dato che spesso il numero dei privati che vengono comunque interessati è enorme, cioè ha un peso non trascurabile) può e deve essere sacrificato dinanzi all'interesse della collettività, ma ciò deve avvenire senza eccessi, vale a dire con senso di equilibrio e di temperamento. Il che oggi trova indubbiamente molti addentellati anche nella Carta costituzionale, se si tengono presenti alcune sue fondamentali regole, come ad es., quella della imparzialità della P.A., del suo buon andamento, del dovere di tutti i pubblici dipendenti di essere al servizio (per di più esclusivo) della Nazione, insieme ed in coordinamento con tutte le altre disposizioni che pongono in risalto ed impongono come occorra sempre tener conto della « personalità » dell'uomo ⁽³⁾.

Questo temperamento, questo bilanciamento deve essere effettuato, come è ovvio, dagli organi competenti della P.A., per i quali gli

⁽²⁾ Merita ricordare a questo proposito che il Consiglio di Stato, Sez. V, dec. n. 527 del 1970, ha rilevato che i lavori urbanistici vanno intesi come valori naturalmente inerenti all'ambiente di vita sociale.

⁽³⁾ Cfr. in proposito quanto abbiamo avuto modo di esporre in « Il diritto amministrativo e la Costituzione », in *Diritto e Società*,

accertamenti e gli apprezzamenti di ogni altro organo, soprattutto se tecnico, costituiscono un presupposto, un condizionamento ma mai un vincolo (se la legge non lo imponga): è agli organi amministrativi della P.A. che spetta di trarre le dovute conclusioni da tutti gli accertamenti effettuati, da tutte le risultanze ottenute nella fase istruttoria e preparatoria, perché ad essi soltanto spetta di vedere se ed in quale misura le proposte ed i suggerimenti tecnici siano soddisfacenti per il pubblico interesse.

Da tutto ciò discende che rimangono subordinati allo apprezzamento ed alla valutazione della P.A. enormi aspetti della vita sociale ed individuale, dallo svolgimento delle attività economiche e professionali alle possibilità per il singolo di vivere in uno od altro modo e di godere o meno di determinate situazioni naturali.

Tutto ciò mentre postula, in primo luogo, la assoluta necessità che la disciplina urbanistica trovi fondamento in leggi formali (statali e regionali), non può non agire anche sul modo di procedere della P.A.: importa, cioè, la necessità che si operi in un certo modo, in una certa direzione, ma soprattutto (se si deve dare attuazione a taluni principi che sono venuti sviluppando maggiormente in questi ultimi decenni, anche se non costituzionalizzati, come ad es. quello del c.d. «giusto procedimento») che la valutazione avvenga con la massima ponderazione, cioè tenendo conto adeguato di ogni elemento utile e di tutti gli interessi in gioco, che non sono soltanto gli interessi (patrimoniali e non) direttamente coinvolti, ma anche, indipendentemente da ciò, delle opinioni di tutti i cittadini, che sono comunque interessati alla soluzione dei problemi del territorio nel quale vivono.

Vedremo più innanzi le logiche conseguenze di queste premesse, ma intanto si può subito dire che la discrezionalità della P.A., in questo settore, deve esistere e non può essere eliminata, ma deve essere esercitata convenientemente e correttamente, in piena aderenza e conformità alle finalità della legge ed alla realtà delle situazioni che si presentano.



È in questo quadro, in questa visione complessiva che non soltanto deve essere sviluppato il fenomeno legislativo (sul quale peraltro non è possibile soffermarsi, soprattutto ora che alla legislazione statale si va aggiungendo un notevolissima legislazione delle Regioni tanto ad autonomia ordinaria quanto ad autonomia speciale) ma altresì deve essere

guardata e valutata la giurisprudenza costituzionale che ci accingiamo a prendere in esame e che, purtroppo (per ovvie esigenze temporali), possiamo guardare solo in maniera molto rapida e sintetica, ma possibilmente completa.



In primo luogo la Corte si è trovata ad affrontare il problema della definizione e delimitazione della « materia urbanistica » ed ha affermato (*) che questa è una attività la quale concerne l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati » che, come risulta dalle leggi urbanistiche (e in particolare dall'art. 1 della legge n. 1150) si snoda attraverso i piani territoriali di coordinamento, i piani comunali, generali e particolareggiati per giungere, come punto terminale, a disciplinare la attività edilizia vera e propria.

In tal senso la materia sarebbe stata considerata dall'articolo 117 della Costituzione, secondo il criterio, valido anche per altre materie, che nella Costituzione si è fatto riferimento al significato ed alla portata che a ciascuna materia erano riconosciuti ancora nella legislazione e nella prassi.

Si è anche aggiunto (°) che nella disciplina legislativa l'ambito della urbanistica non ha subito sostanzialmente modifiche: in particolare esso non sarebbe stato ampliato fino a farvi rientrare l'assetto dell'intero territorio ed anzi alcune leggi (n. 310 del 1964: 765 del 1967 e 1187 del 1968) avrebbero tenuto distinta la disciplina legislativa concernente la tutela del paesaggio.

Si è, poi, ancora precisato (*), che già per la legge n. 1150 del 1942 la urbanistica comprendeva non solo l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati, ma anche « lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio dello Stato » (art. 1); la successiva evoluzione della legislazione (leggi citt. nn. 768 e 1187) sarebbe tutta orientata verso tale ampia concezione nel senso che l'istituto riguarda l'intero territorio dello Stato senza eccezioni.

Ciò (°) avrebbe trovato conferma nell'art. 80 del D.P.R. del 1977,

(*) Sent. nn. 50/1958 e 141/1972.

(°) Cfr. in particolare la sent. n. 141 del 1972.

(*) Sent. n. 239 del 1982.

(°) Sempre sent. n. 239 del 1982.

n. 616, il quale definisce la urbanistica come la « disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente »: allora l'urbanistica comprenderebbe tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture.

Da siffatte premesse discenderebbe che, almeno con riferimento ai contenuti voluti dalla Costituzione, è consentita la separazione della urbanistica « in senso proprio » dalla problematica relativa alla conservazione ed alla valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme, cioè delle località il cui caratteristico aspetto abbia valore estetico e tradizionale, e delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali nonché di quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di dette bellezze: tali bellezze sono soggette ad una legislazione particolare e sul piano della protezione vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica ⁽⁸⁾.

Queste osservazioni non sarebbero state mutate dal già citato art. 80 del D.P.R. n. 616, anche se aggiunge la previsione della « protezione dell'ambiente ». Questa ⁽⁹⁾, intesa in senso lato, certamente comprende, come è comunemente ammesso, oltre la protezione ambientale collegata all'assetto urbanistico del territorio anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute e la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento: ma nell'art. 80 la formula legislativa sarebbe usata in senso restrittivo e riferita solo al profilo urbanistico, come risulta evidente dalla collocazione della disposizione, la quale è posta a completamento della nozione di urbanistica, mentre lo stesso D.P.R. si occupa dell'ambiente inteso in senso diverso in altre e ben distinte disposizioni (fra l'altro art. 82 e capo VIII del titolo V).

Alla stregua di queste premesse, la Corte ⁽¹⁰⁾ ha risolto il problema circa la appartenenza alla urbanistica o alla tutela del paesaggio di una norma regionale ⁽¹¹⁾ la quale poneva il divieto di costruire, nei comuni privi di PRG, all'interno del demanio marittimo ed entro una zona di

⁽⁸⁾ Sent. n. 141 del 1972.

⁽⁹⁾ Sent. n. 239 del 1982.

⁽¹⁰⁾ Sent. cit., n. 239 del 1982.

⁽¹¹⁾ Legge Regionale Calabria 30 agosto 1973, n. 14.

alcuni metri dal demanio stesso, al fine di stabilire se esistesse o meno la competenza della Regione che, come è noto, non si estende alla tutela del paesaggio (che l'art. 9 della Costituzione riserva alla Repubblica).

In proposito la Corte ha preliminarmente osservato che una zona del territorio può formare oggetto di norme relative al paesaggio o all'urbanistica, e quindi il criterio discrezionale non può essere che quello fornito dal contenuto e dallo scopo dell'atto normativo, i quali qualificano l'atto stesso e ne determinano l'appartenenza all'una o all'altra materia.

Ed allora, se si tiene conto che l'art. 9, 2° comma, della Costituzione, accomuna la tutela del paesaggio a quella del patrimonio storico ed artistico e tende a proteggere e migliorare i beni culturali suddetti, così contribuendo alla elevazione intellettuale della collettività, appare evidente che la norma regionale citata non concerne la protezione di un valore estetico culturale relativo alle bellezze paesistiche. Il che risulta anche dal rilievo che la norma non è collegata con strumenti paesistici di alcun genere in atto o futuri, cosa che non avrebbe potuto verificarsi se il provvedimento avesse avuto per fine la tutela cui è rivolto l'art. 9 della Costituzione.

Per converso la legge si riferisce agli strumenti tipici della disciplina urbanistica e si inserisce in tale prospettiva ed è chiaramente ispirata alla duplice finalità di assicurare ai cittadini il più ampio godimento di una *res communis* (stabilimenti, parcheggi, ecc.) e di evitare i pericoli conseguenti alla corrosione del suolo antistante al mare, per cui sono necessari adeguati mezzi di difesa. Quindi oggetto e scopo della normativa è la disciplina urbanistica, cioè materia che la regione può regolare.

Ma è stato anche riconosciuto⁽¹²⁾ che fra beni culturali e beni soggetti a disciplina urbanistica esiste certamente un collegamento, la tutela ambientale essendo una delle possibili specificazioni degli interessi pubblici connessi al controllo della utilizzazione del territorio: il che è confermato dall'art. 9, ultimo comma, n. 1 del D.P.R. n. 8 del 1972, ove si dice che in sede di esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento devono essere identificate le linee fondamentali del-

(12) Sent. n. 141 del 1972, cit.

l'assetto del territorio con particolare riferimento, fra l'altro, alla tutela paesistica ⁽¹³⁾.

Consegue da ciò che non hanno natura urbanistica le funzioni di tutela generica dell'ambiente attribuite dalla legge n. 1497 del 1939 al Ministero della P.I. (ora, dopo la legge 14 dicembre 1974, n. 657, Ministero dei beni culturali e ambientali).

A questo proposito possono richiamarsi anche alcune osservazioni formulate dalla Corte quando ha affrontato il problema della indennizzabilità per vincoli imposti ai sensi della legge sulla tutela paesistica (su cui torneremo, ad altri fini). Qui la Corte ⁽¹⁴⁾ ha rilevato che la P.A., quando opera nei modi voluti dalle leggi relative (nella specie si trattava della legge della Provincia di Bolzano 24 luglio 1957, n. 8), non modifica la situazione precedente, ma solo acclara la corrispondenza delle sue concrete qualità alla prescrizione normativa, ed individua il bene che è soggetto al controllo amministrativo del suo uso. L'atto amministrativo, cioè, svolge una funzione correlativa ai caratteri propri dei beni naturalmente paesistici e non è accostabile ad un atto espropriativo.

Dichiarando un bene di pubblico interesse ed includendolo in un elenco, la P.A. esercita una potestà che le è attribuita dallo stesso regime di godimento del bene, in modo che le sia consentito di confrontare il modo di esercizio di alcune facoltà inerenti a quel godimento con la esigenza di conservare le qualità connaturali del bene secondo il regime che gli è proprio e di prescrivere adempimenti coordinati e correlativi a tali esigenze.

Ponendo a raffronto queste affermazioni con quelle contenute nella sentenza n. 55 del 1968 (non solo coeva, ma altresì coordinata a quella in esame, perché relativa ai vincoli di carattere strettamente urbanistico) e riducendo all'essenziale i motivi sui quali la Corte costituzionale si è fondata, ne deriva che nella materia urbanistica vera e

⁽¹³⁾ In proposito e nel medesimo senso cfr. ora art. 81, lettera a), del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Il problema dei rapporti fra disciplina urbanistica e disciplina della tutela dei beni ambientali si è posta più volte dinanzi alla giurisdizione amministrativa: cfr. in proposito quanto abbiamo avuto modo di esporre nel nostro volume «Gli strumenti urbanistici italiani», Firenze, 1971, p. 103 ss. e, per la giurisprudenza posteriore, «Il Consiglio di Stato nel decennio 1966-1975», vol. IV, tomo II, pp. 3608-3609.

⁽¹⁴⁾ Sent. n. 56 del 1968, cit.

propria la P.A. è dotata di facoltà ampiamente discrezionali. Qui la P.A. non utilizza meri accertamenti ma fa uso di valutazioni e di apprezzamenti (per di più estremamente delicati) sulla cui base può imporre vincoli, obblighi, divieti, etc. Il che, a sua volta, discende (e non potrebbe essere altrimenti) dalla circostanza che nella sede propriamente urbanistica si tratta di determinare l'assetto e la utilizzazione del territorio, il modo di svolgimento della vita dei cittadini nell'ambito di un territorio non già e non solo in conformità e come diretta conseguenza di certe caratteristiche proprie del territorio medesimo, ma sulla base ed a seguito di una serie di valutazioni di elementi, dati, fatti complessi, in vista ed in funzione del perseguimento di pubblici interessi.

La materia urbanistica vera e propria, in altri termini, manifestandosi attraverso i noti strumenti dei piani, poggia su una ampia discrezionalità, della quale troviamo conferma chiara e precisa nella giurisprudenza amministrativa che ripetutamente, anzi sistematicamente esclude la sindacabilità delle scelte urbanistiche, tranne che sotto il profilo della illogicità.

Salve alcune perplessità che vedremo più innanzi e che toccano principalmente le norme sulle bellezze naturali, tutto ciò può essere considerato esatto, almeno nelle sue linee generali, ma si tratta pur sempre di osservazioni le quali, a nostro avviso, soltanto sfiorano, toccano dall'esterno il punto focale della materia. Non è sufficiente dire, esplicitamente o almeno implicitamente, che si ha soprattutto esercizio di poteri discrezionali o che nella urbanistica si prende ormai in considerazione tutto il territorio nazionale (dovendo i PP.RR. abbracciare, ciascuno, tutto il territorio comunale).

Occorre, invece, rendersi esatto conto del contenuto delle norme che definiamo urbanistiche e, quindi, della loro *ratio* e delle loro finalità.

Assume, allora, maggiore rilievo il parlare di assetto e di incremento edilizio: ma anche ciò appare alquanto restrittivo, sol che si pensi a quello che è il vero, reale contenuto di tutti i piani urbanistici, sulla base delle disposizioni vigenti. Basta pensare alla affermazione contenuta nell'art. 1 della legge n. 10 del 1977, che sottopone a c.d. concessione ogni « trasformazione del suolo », che è espressione latissima; al già cit. art. 80 del D.P.R. numero 616, il quale parla di uso del territorio ed aggiunge (anche se non del tutto esattamente o, almeno, in senso limitato) la tutela dell'ambiente; al disposto dell'art. 21 della legge 13

luglio 1966, n. 615, il quale vuole che in tutti gli strumenti urbanistici ⁽¹⁵⁾ si prenda in particolare considerazione la ubicazione delle zone industriali rispetto a quelle residenziali « tenendo nel dovuto conto il comportamento dei fattori meteorologici ». In questa ultima norma crediamo di trovare una conferma a quanto abbiamo già accennato, e cioè che la urbanistica comporta effetti i quali vanno al di là della mera zonizzazione ed edificazione, ma incidono su molti aspetti della vita delle collettività ⁽¹⁶⁾.

Ma a tale proposito non si può non rilevare che non sempre nella pubblicistica giuridica relativa alla materia, anche nella migliore, si rinviene una vera definizione della « materia urbanistica ». Solo nella dottrina più recente ed aggiornata si va delineando una nozione più larga e comprensiva. Così SANDULLI dà una definizione che riteniamo esatta e comprensiva, e cioè che la urbanistica è la « materia relativa all'uso del territorio ai fini della localizzazione e dei caratteri degli insediamenti umani (residenziali, produttivi, terziari, etc.) e delle infrastrutture occorrenti » ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ In questa norma si parla anche di piano interprovinciale: la dizione è nuova, ma può ritenersi ricompresa in quella di piani intercomunali di cui già alla legge n. 1150 del 1942).

⁽¹⁶⁾ Può essere utile ricordare, a questo proposito, che il Consiglio di Stato (Sez. VI, 12 febbraio 1980, numero 159, in *Foro amm.*, 1980, I, 1, 135) ha affermato che la pianificazione urbanistica abbraccia non soltanto le attività meramente costruttive, ma molteplici altre rivolte ad assicurare *standards* minimi di servizi: ma sono pur sempre attività connesse al fatto di un insediamento abitativo e non riguardano attività che da questo aspetto esulano (come ad es. la materia mineraria).

⁽¹⁷⁾ « *Manuale di diritto amministrativo* », ed. 1984, numero 184 bis.

GIANNINI M.S., *Insediamenti territoriali e rapporti fra uomo e ambiente: criteri e metodologie*, in *Atti dei convegni Lincei*, 16, Tavola rotonda 9-10 dicembre 1974, p. 207 ss., preferisce la tesi della « gestione del territorio » a quella di « assetto dell'aggregato urbano » e ritiene che negli Statuti regionali sia stata accolta, appunto, la prima opinione.

Merita ricordare anche che PACELLI « Le potestà regionali in materia urbanistica », Milano, 1975, ritiene che per « materia urbanistica deve intendersi quel complesso di rapporti, di situazioni, di attività disciplinati da norme preordinate a regolare l'assetto del territorio e quello dei centri abitati ed aventi ad oggetto la utilizzazione del territorio » (p. 162), aggiungendo (p. 164) che « oggetto delle norme urbanistiche non è il territorio in senso fisico bensì l'assetto di esso: non dunque la realtà fisica, bensì la sua modifica secondo un modello predeterminato, allo scopo di assicurare una utilizzazione del territorio ottimale rispetto agli interessi della comunità che in esso risiede ».

Ad ogni modo oggi, in sede legislativa ed accogliendo sostanzialmente queste opinioni, il cit. art. 80 del D.P.R. n. 616 del 1977 parla, a proposito della materia

Anche qui non vi è un accenno esplicito agli effetti della pianificazione, ma riteniamo che ciò sia quanto meno chiaramente implicito nel parlare della localizzazione e delle infrastrutture.

* * *

Sulla base dei criteri or ora indicati per delimitare la « materia urbanistica » potrebbe diventare abbastanza agevole la differenziazione fra le competenze delle Regioni e quelle dello Stato, a quest'ultimo spettando, ora, solo la posizione delle norme che costituiscono « principi fondamentali » ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.: il che, in punto di fatto, non ha trovato molta applicazione, dato che da un lato lo Stato continua a legiferare in materia, ponendo norme che non costituiscono soltanto norme quadro, e dall'altro le Regioni (e ciò legittima l'intervento statale) non sempre si sono avvalse del loro potere legislativo nel settore, nel qual caso non può applicarsi la legislazione dello Stato (¹⁸).

Perciò è stata dichiarata costituzionalmente legittima una legge regionale la quale aveva vietato costruzioni lungo le coste, in quanto essa, come si è veduto, si inquadrava nell'ambito urbanistico (¹⁹).

Si è anche detto che legittimamente sono state trasferite alle Regioni ad autonomia ordinaria le funzioni concernenti la redazione e la

urbanistica, della disciplina dell'uso del territorio con la precisazione da un lato che la disciplina stessa consiste nella salvaguardia e nella trasformazione del suolo (e ciò salvo quel che attiene all'ambiente, appare esatto) e dall'altro che la medesima disciplina comprende tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali del caso.

La seconda precisazione appare almeno ridondante, ovvio essendo che non si può far luogo al governo del territorio (che certamente consiste nel porre la normativa del caso e, poi, nella adozione delle misure e dei provvedimenti c.d. « gestionali », cioè dei provvedimenti concreti) se prima non si conoscono, mediante gli opportuni accertamenti ed indagini, tutti i dati e tutte le caratteristiche del territorio da regolamentare in una con le esigenze di vita delle popolazioni ivi insediate.

(¹⁸) Con la sent. n. 148 del 1971 la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'art. 21 della l. 6 agosto 1967, n. 765, in base al quale la legge statale è applicabile anche nelle Regioni a statuto speciale, sempre che non sia in contrasto con norme legislative regionali emanate nel legittimo uso della potestà di legislazione esclusiva in materia urbanistica a dette Regioni spettante, il che presuppone che in concreto esista una legge regionale in materia.

E ciò è del tutto esatto sol che si pensi come in caso contrario si potrebbero avere zone del territorio nazionale prive di qualsiasi legislazione urbanistica.

(¹⁹) Sent. n. 239 del 1982, cit., relativa alla legge della Regione Calabria n. 14 del 1973, anch'essa cit.

approvazione dei piani territoriali paesistici (art. 5 della legge n. 1947 del 1939), data la inscindibilità esistente fra la attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali: legittimamente, invece, non sono state trasferite le altre funzioni relative alla tutela delle bellezze naturali di insieme ⁽²⁰⁾.

In altri termini la Corte costituzionale ha distinto, nell'ambito della normativa concernente le bellezze naturali, alcune disposizioni che toccano esclusivamente la tutela di tali bellezze, ed altre che, invece, hanno un carattere più ampio e si inseriscono più precisamente nell'ambito urbanistico. Questa seconda conclusione appare esatta, se si pensa al contenuto del piano territoriale paesistico, quale viene definito dall'art. 23 del regolamento di esecuzione a quella legge (R.D. 3 giugno 1940, numero 1357).



Avere distinto in maniera oggettiva le sfere di competenza dello Stato e delle Regioni non significa, peraltro, avere risolto tutti i problemi, anche nella nostra materia: esistono sempre delle zone grigie e, quindi, possibilità di interferenze conseguenti ai contatti che non possono mancare, causa l'intreccio sia dei vari aspetti di discipline che cadono tutte sul territorio (il quale, come si è veduto, ben può essere sottoposto a regolamentazioni di tipo diverso) sia dei poteri che correlativamente sono affidati a soggetti ed organi diversi.

a) Così la Corte è stata chiamata ad esaminare la costituzionalità della norma contenuta nell'art. 9, ultimo comma, n. 2 del D.P.R. n. 8 del 1972, norma la quale afferma che con la funzione di indirizzo e di coordinamento spettante allo Stato « sono definiti gli aspetti metodologici e procedurali da osservare nella formazione dei piani territoriali regionali nonché gli *standard* urbanistici ed edilizi, quali minimi o massimi inderogabili da osservare ai fini della formazione dei piani urbanistici ».

Si è tentato di sostenere la invasione della sfera di competenza delle Regioni ad autonomia ordinaria tanto per quel che attiene agli aspetti metodologici e procedurali (perché in tal modo si impedirebbe alla Regione di provvedere autonomamente alla regolamentazione della propria organizzazione) quanto per quel che attiene agli *standard* (i

⁽²⁰⁾ Sent. n. 141 del 1972, cit.

quali svuoterebbero la competenza regionale di provvedere alla « politica » del territorio).

Sul primo punto la Corte ⁽²¹⁾ ha osservato che definire gli aspetti metodologici e procedurali per la formazione degli strumenti urbanistici non ha attinenza alcuna con la organizzazione e con la sistemazione degli uffici della Regione.

La definizione di detti aspetti — si è precisato — non incide sulla organizzazione regionale, in quanto compiuta nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, poiché l'art. 9 del D.P.R. n. 8, penultimo comma, chiarisce che detta funzione si esercita per assicurare unitarietà e coordinamento alla pianificazione urbanistica ai vari livelli di circoscrizione territoriale ed al n. 1 dell'ultimo comma aggiunge che sempre mediante quella funzione vengono identificate le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e viene verificata periodicamente la coerenza di tali linee con gli obiettivi della programmazione economica nazionale. Allora la conformità a Cost. della attribuzione in parola rientra in un più ampio contesto non inficiato di incostituzionalità dalla Regione che aveva però impugnato solo la disposizione in questione.

Ciò adombrerebbe piuttosto un motivo di inammissibilità del ricorso che era stato proposto dalla Regione.

Comunque la conclusione della Corte costituzionale regge anche sul piano del merito, perché certamente il volere una qualche uniformità di criteri, cioè essenzialmente di metodologia, di procedura fra i maggiori piani urbanistici (quelli territoriali di coordinamento, che hanno ad oggetto zone più ampie e che non possono non avere riscontri e riflessi anche sul piano nazionale) attiene indubbiamente ad un coordinamento necessario per evitare lo spezzettamento della ricordata unità dello Stato ⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Sent. n. 141 del 1972, già cit.

⁽²²⁾ Di un coordinamento fra Stato e Regioni si parla nell'art. 119 Cost., a proposito di un problema di enorme rilievo, cioè di quello finanziario, il quale attiene ad un dato e ad un momento di valore essenziale per la vita di tutto l'apparato pubblico: non è concepibile una finanza assolutamente s coordinata, assolutamente indipendente di tutti i soggetti pubblici (in particolare dello Stato e delle Regioni) quando da un lato la stessa Cost., all'art. 5, proclama la unità dello Stato (e non uno Stato federale, nell'ambito del quale, data la sovranità, sia pure limitata, dei singoli Stati federali, i problemi si pongono in maniera diversa) e dall'altro, cioè sull'altro versante, si

In ogni caso quelle disposizioni potrebbero incidere non sulla organizzazione degli uffici regionali, ma soltanto sul loro funzionamento, imponendo regole alle quali gli uffici medesimi, quali che siano e comunque costituiti, dovrebbero attenersi.

Si tratta, allora, di norme le quali tendono a conseguire non tanto nella sostanza, quanto nei modi e nelle forme attraverso le quali raggiungere la sostanza, una tal quale uniformità di regolamentazione.

b) Quanto agli *standard* la Corte ha detto che non sussiste lo svuotamento lamentato sol che si pensi alla ampiezza delle funzioni trasferite ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. n. 8 (anche prescindendo da altre leggi, come l'art. 7 della legge 22 ottobre 1971, n. 865). Alle Regioni potrebbe solo mancare la possibilità di tenere presenti e tutelare le specifiche esigenze proprie di ciascuna di esse: ma una tale eventualità deve essere esclusa se si tiene conto dei modi di definizione degli *standard*, la quale deve avvenire « per zone territoriali omogenee » (art. 41 *quinquies*, u.c., legge n. 1150 del 1942, introdotto con la legge n. 765 del 1967).

Tale criterio, cioè, in pratica potrebbe non rispondere alle aspettative delle singole Regioni, ma da un lato la riserva dello Stato non diventa per questo incostituzionale e dall'altro ad esso si può ovviare dando spazio anche qui alle intese fra Stato e Regione.

Probabilmente, però, la vera soluzione del problema di cui trattasi deve essere trovata più a monte, tenendo conto della *ratio* e della

ha che colui il quale deve fornire all'apparato pubblico i mezzi per funzionare è sempre il medesimo (per cui non possono ammettersi norme impositive assolutamente indipendenti, che quindi potrebbero accavallarsi). Ma, se così stanno le cose, l'art. 119 è soltanto la espressione specifica di un più vasto principio che si inquadra appunto nell'art. 5 e nel principio della unità dello Stato, che certamente esige la adozione di alcune misure intese ad evitare la disintegrazione dello Stato stesso.

In questo concetto (che meriterebbe un maggiore approfondimento) rientrano sia i « principi fondamentali » di cui all'art. 117, primo comma, sia anche (pur se più larghi, ovviamente) i « limiti delle leggi costituzionali dello Stato », i « principi dell'ordinamento giuridico dello Stato », le « norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica », e simili, di cui si parla negli Statuti speciali delle 5 Regioni ad autonomia speciale.

Deve, cioè, sempre rimanere un nocciolo essenziale intorno al quale devono ruotare le attività delle Regioni per evitare la disintegrazione della unità dello Stato.

Cfr. in proposito il nostro scritto *La regione e l'unità dello Stato*, in *Il Consiglio di Stato*, 1971, II.

funzione propria degli *standard*, attraverso i quali il legislatore ha voluto evitare che i Comuni facessero un uso irragionevole del territorio ed invece agissero, in sede di formazione degli strumenti urbanistici, in modo da realizzare tutte le strutture occorrenti per avere attrezzature collettive sufficienti, spazi verdi e così via. Si tratta di limiti (massimi o minimi, a seconda dei casi) che non disciplinano direttamente la attività edilizia ma che presiedono alla formazione degli strumenti urbanistici ⁽²³⁾.

In altri termini anche qui si tratta di ottenere che tutti gli strumenti urbanistici disciplinino un certo aspetto della materia ritenuto essenziale e lo disciplinino con una certa uniformità o, almeno, somiglianza.

Ed allora la norma che impone quei limiti può essere considerata come rientrante fra i « principi fondamentali » posti dalle leggi dello Stato e si tratta anche di una attività di indirizzo, siccome rivolta, appunto, a far sì che gli strumenti urbanistici siano concepiti e realizzati in determinato modo.

E ciò sembra del tutto sufficiente a fare ritenere che tuttora, anche dopo il D.P.R. n. 616, spetti alla autorità centrale dello Stato la fissazione degli *standard*.

Ma si deve osservare ancora che le regole in parola non devono essere fissate in maniera totalmente e rigidamente uniforme, dovendo invece essere dettate per « zone territoriali omogenee », il che comporta necessariamente la possibilità di regole diverse a seconda delle caratteristiche delle zone (che ovviamente sono zone molto più estese dei singoli Comuni e non hanno nulla in comune con le zone di cui è parola nell'art. 7 della legge n. 1150) ed una notevole attività istruttoria e valutativa di carattere preventivo, nel corso della quale ben possono aversi (la legge non opponendovisi in alcun modo) ed anzi possono essere opportuni quei contatti e quelle intese di cui parla anche la Corte costituzionale, così come può consentire alle Regioni la adozione di sue disposizioni che si mantengano nell'ambito delle misure fissate dallo Stato.

Ed è questa la soluzione che riteniamo più aderente alla volontà del legislatore e che forse meglio di ogni altra contempera le varie esigenze che si incontrano nel settore.

⁽²³⁾ Cfr. sul punto D'ANGELO, *op. cit.*, pp. 92-93.

Potrebbe, tuttavia, anche ritenersi che, effettuato il trasferimento alle Regioni di tutte le funzioni degli organi centrali dello Stato in materia urbanistica (art. 1 del D.P.R. n. 8 del 1972, come integrato dal D.P.R. n. 616 del 1977), questo comprenda anche la determinazione degli *standard*, come ha ritenuto qualche A. e qualche pronuncia, sia pure, almeno per ora, isolata, di giudici amministrativi ⁽²⁴⁾.

In una siffatta ipotesi il problema predetto dovrebbe essere risolto in senso inverso a quello seguito dalla Corte, ma, a ben guardare, poiché allo Stato rimane sempre la possibilità di fissare i « principi fondamentali » di cui all'art. 117 (e qui non pare possa dubitarsi che lo Stato ha una notevole discrezionalità) sembra che in definitiva fra le due soluzioni prospettate non sussisterebbe distinzione di molto rilievo ⁽²⁵⁾.

c) Altro problema sottoposto all'esame della Corte riguarda l'art. 5 del D.P.R. n. 8 del 1972, il quale ha conservato allo Stato le attribuzioni relative agli enti ed istituti pubblici a carattere nazionale della nostra materia: ma solo temporaneamente, dovendo questa residua competenza valere solo fin quando non si provveda al riordinamento con legge dello Stato di detti enti.

Dalla premessa che le materie elencate nell'art. 117 devono essere assegnate per intero alle Regioni ad autonomia ordinaria non può dedursi — ha detto la Corte — che nell'individuare le funzioni oggetto di trasferimento si debba totalmente prescindere dal modo attraverso il quale esse erano concretamente esercitate prima della istituzione delle Regioni.

Ora la norma impugnata non elude gli artt. 117 e 118 della Costituzione né l'art. 17 della legge n. 281 del 1970, perché si è presa in mano la situazione in atto esistente ed in coerenza con essa viene dettata una disciplina temporanea. Le attribuzioni di cui si tratta sono in effetti dello Stato, ma si ricollegano strettamente alla struttura e

⁽²⁴⁾ Cfr. sempre D'ANGELO, *op. cit.*, p. 94 e le pronuncie, come anche alcune leggi regionali ivi cit.

⁽²⁵⁾ In tal modo tocchiamo un problema che non pare né affrontato né risolto: quello relativo al contenuto che possono avere i c.d. « principi fondamentali » di cui è cenno nell'art. 117 e, in specie, se il legislatore statale può discrezionalmente assumere a principio fondamentale una qualsiasi regola di diritto, almeno fino al punto che non sia tale da soffocare la autonomia legislativa regionale.

funzione degli enti ed istituti che non sono espressione o portatori di interessi proprie di singole Regioni ⁽²⁶⁾.

La soluzione appare esatta soprattutto perché gli enti ai quali si riferisce l'art. 5 in parola hanno caratteri e funzioni diverse: essi esercitavano funzioni miste (connesse cioè tanto ad interessi della collettività nazionale quanto ad interessi regionali locali: l'art. 5 si riferisce anche ad enti operanti nei settori della viabilità, degli acquedotti e dei lavori pubblici di interesse regionale). Ciò posto, un loro totale trasferimento alle Regioni avrebbe potuto condurre alla violazione di altre regole ed a creare situazioni difficili, mentre la realtà delle cose imponeva un esame attento ed analitico, condotto caso per caso.

Ecco perché l'art. 5 ha provvisoriamente lasciata inalterata la situazione antecedente, ma ha previsto un riesame da parte del legislatore, ha cioè posto in essere (come ben dice la Corte costituzionale) una norma di raccordo e di attesa la quale segna una linea di politica legislativa pienamente compatibile con la disposizione transitoria VIII.

Poiché la cennata esigenza di distinguere nel seno delle attribuzioni degli enti in parola sussiste tuttora, riteniamo che le disposizioni del D.P.R. n. 616 del 1977 non abbiano travolto la norma predetta.

Comunque in tal caso il problema non è più di costituzionalità ma di interpretazione delle leggi ordinarie che si sono succedute al riguardo.

d) Si è ancora affermato ⁽²⁷⁾ che quando in capo allo Stato è rimasta una materia (come quella dei parchi nazionali) la quale comporta una serie di vincoli e divieti che inevitabilmente interferiscono con l'urbanistica, competenza statale e competenza regionale si devono coordinare in modo che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive: tale coordinamento non può consistere solo nel porre per i Comuni l'obbligo di esaminare i progetti di attuazione delle previsioni del piano di concreto con organi statali; occorre, invece, che la approvazione del P.R. sia condizionata ad intervenute intese con il Comune e con la Regione.

Ciò costituisce applicazione di una più generale regola del diritto amministrativo, nel quale molto spesso confluiscono, per convergere o

⁽²⁶⁾ Sent. n. 141 del 1972, cit.

⁽²⁷⁾ Sent. n. 175 del 1976.

per scontrarsi, interessi pubblici diversi ed il sistema primo per giungere ad una conclusione non può essere se non quello della intesa fra i soggetti od organi ai quali è affidata la cura degli interessi medesimi e solo in mancanza di raggiungimento di una intesa si deve fare ricorso ad altri istituti sostitutivi.

* * *

Come abbiamo accennato, la disciplina urbanistica incide direttamente sul diritto di proprietà immobiliare, oltre che, almeno indirettamente, su altre posizioni individuali e collettive: di conseguenza (ed a tale scopo è sufficiente tenere presente la incidenza sul diritto di proprietà) deve trovare qui applicazione il principio della riserva di legge, secondo quel che è stabilito dall'art. 42, 2° comma, Cost. (ma occorrerebbe non trascurare l'art. 44, relativo più specificamente alla proprietà terriera, che in questa materia è maggiormente interessata). Infatti l'art. 42 tuttora stabilisce che la proprietà « è riconosciuta e garantita dalla legge » e che solo questa può limitarla o condizionarla⁽²⁸⁾.

A proposito dell'accento alla incidenza della disciplina urbanistica su posizioni del singolo diverse dal diritto di proprietà, la Corte ha osservato⁽²⁹⁾ che detta disciplina e, quindi, in concreto la legge n. 1150 del 1942, non toccano la libertà di circolazione e di soggiorno

⁽²⁸⁾ Anteriormente alla legge del 1942 i P.P.R.R. erano approvati singolarmente con legge speciale, appunto in osservanza del principio della riserva di legge, ed in assenza di una disciplina urbanistica generale, come poi è avvenuto nel 1942 (cfr. in proposito la sent. cit. n. 11 del 1961).

Quando il P.R. era stato approvato con legge, è da ritenere costituzionalmente legittima la disposizione in essa contenuta che, per evitare nuovamente il ricorso alla forma legislativa, consente alla autorità amministrativa di provvedere alle eventuali modifiche del piano: in tal caso non si ha una delega di potestà legislativa (sent. n. 11 del 1961, cit., relativa alla legge 5 aprile 1908, n. 141).

⁽²⁹⁾ Sent. n. 64 del 1963, cit.

Può essere utile ricordare, a tale proposito, che anche la Corte di cassazione (SS.UU. penali 20.6.1962) ed il Consiglio di Stato (Sez. IV, 25.3.1964, n. 157) hanno escluso che la legge urbanistica del 1942 nel suo complesso sia contraria alla Costituzione, osservando la prima che detta legge da un lato vuole disciplinare in modo organico ed uniforme l'assetto e l'incremento edilizio e dall'altro vuole tutelare, nel rispetto dei diritti dei singoli, le fondamentali esigenze della tradizione ed appare ispirata a motivi di igiene e sanità che non contrastano con la Costituzione. Il secondo, con riferimento più specifico all'art. 42, 2° e 3° comma, Cost., ha affermato che i limiti dello *jus aedificandi*, connessi alla disciplina della proprietà immobiliare, rientrano nel 2° comma, ora cit.

(art. 16 Cost.): quella disciplina, infatti, ha ad oggetto materia diversa (l'assetto e l'incremento edilizio nonché lo sviluppo urbanistico).

Nelle sue obbiettive disposizioni e nel suo complesso, anche se fra i motivi ispiratori vi fu l'intento di favorire il disurbanamento, non vi è alcuna limitazione né alla libertà personale di circolazione né alla libertà di dimorare nei centri urbani costruiti in conformità delle norme che disciplinano l'edilizia.

D'altronde l'art. 16 non preclude al legislatore la adozione di misure che possano influire sul movimento della popolazione, purché siano fatti salvi i diritti della persona costituzionalmente garantiti.

Il principio della riserva di legge viene rispettato anche quando la legge, come quella n. 1150 del 1942, attribuisce alla P.A. la regolamentazione concreta della materia. A condizione, peraltro, che nella legge siano contenuti elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità della P.A.

Date le finalità della legge e dato che essa ha carattere essenzialmente programmatico (che si sviluppa e si attua attraverso una serie di piani), la attuazione concreta non può prescindere dal conferire ai Comuni discrezionalità sia per quanto concerne la ripartizione del territorio comunale in zone sia per quanto concerne il regime della proprietà privata nell'ambito delle singole zone in relazione alle esigenze della vita moderna e della espansione urbanistica⁽³⁰⁾.

In queste affermazioni si rinvergono i riflessi della opinione già espressa dalla Corte nel senso che la discrezionalità è necessaria per la azione amministrativa, perché la legge non può prevedere in astratto e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto né graduare in anticipo le limitazioni poste all'esercizio dei diritti⁽³¹⁾. Occorre, però, che la legge la quale accorda discrezionalità non lasci aperto l'adito ad arbi-

⁽³⁰⁾ Sent. n. 38 del 1966, cit.

Qui si precisa che i vincoli inerenti alla « zonizzazione », consistono nelle limitazioni della proprietà privata inerenti alla costruzione, modificazione e ricostruzione dei fabbricati rispetto alle strade ed aree pubbliche e nelle altre prescrizioni che si ricollegano alle varie particolari esigenze delle singole zone secondo la loro qualificazione (residenziali, a villini, a palazzine, industriali, ecc.).

Come è agevole vedere, la giurisprudenza insiste sempre sui limiti alla proprietà immobiliare e non prende in considerazione il riflesso che ciò comporta sulle altre libertà dell'individuo.

⁽³¹⁾ Sent. n. 1 del 1956, cit.

trii, che cioè nella norma non vi sia né indeterminatezza né eccessiva larghezza ⁽³²⁾).

Già nella precisazione (del tutto esatta, a mio avviso) del concetto di discrezionalità e della sua insopprimibilità si rinvencono i limiti di essa ⁽³³⁾).

Ciò premesso in termini più generali, per quel che attiene più da vicino alla materia urbanistica, si è detto ⁽³⁴⁾ che qui la discrezionalità non è in contrasto con i principi costituzionali, perché essa non è né indiscriminata né incontrollabile. Si tratterebbe, invece, di discrezionalità tecnica, condizionata da elementi di valutazione di carattere tecnico, per cui l'attività normativa della P.A. si deve svolgere entro determinati confini di carattere oggettivo e rimane delimitata nella libertà dei suoi apprezzamenti.

Non sarebbe incontrollabile perché l'attività dei Comuni è soggetta a vari controlli a tutela della proprietà privata, complesso essendo il procedimento di formazione degli strumenti urbanistici.

Prescindendo per ora dal procedimento (su cui ci fermeremo più innanzi), sembra opportuno precisare subito che certamente esistono, nella formazione degli strumenti urbanistici, elementi e momenti di carattere tecnico, che però non possono riempire la totalità del fatto amministrativo e condizionarlo in maniera se non proprio completa, almeno in gran parte: accanto ai dati ed agli elementi tecnici, esiste, non meno certamente, un ampio margine di valutazione della P.A. poiché talune delle scelte di fondo ed essenziali (come ad es. la zonizzazione, che è elemento primario della disciplina urbanistica tanto a livello di piano territoriale quanto di piano comunale) non può non essere effettuata sulla base anche di altri elementi e di altre considerazioni, cioè ponendo a raffronto, ed eventualmente subordinando i dati tecnici all'interesse pubblico, che è veramente fondamentale.

In realtà occorre riconoscere che le leggi urbanistiche vigenti (non escluse le leggi regionali che sono frattanto intervenute) non contengono norme precise in argomento: praticamente esse enunciano la possibilità di porre vincoli, condizioni, etc., cioè contengono il fondamento

⁽³²⁾ Sentt. nn. 1 e 2 del 1956, citt.

⁽³³⁾ Abbiamo condiviso queste opinioni della Corte costituzionale nel nostro lavoro già cit. « Il diritto amministrativo e la Costituzione ».

⁽³⁴⁾ Sent. n. 38 del 1966, cit.

del potere, ma non pongono limiti di sostanza. L'art. 7 della legge 1150 del 1952, anche nel testo novellato con l'art. 1 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, è molto chiaro in questo senso.

È peraltro anche vero che la giurisprudenza, amministrativa soprattutto, ha provveduto, con la sua opera costante e penetrante a circoscrivere i poteri e ad individuare i limiti estraendoli dallo spirito e dalle finalità delle norme, oltre che dai principi generali del diritto amministrativo, sicché sotto questo profilo si potrebbe anche essere indotti ad ammettere che il c.d. « diritto vivente », ormai, non si presenti in una condizione generale di incostituzionalità.

Ma certamente (e lo vedremo ancora) sarebbe tutt'altro che inopportuno che il legislatore intervenisse e ponesse le norme del caso, anche se non si può fare a meno di osservare che, quando la P.A. deve tenere presente (come nella materia urbanistica) una serie complessa e complicata di situazioni e di esigenze e deve, di conseguenza, essere necessariamente in possesso di una notevole facoltà di scelta per adottare le soluzioni più utili nel pubblico interesse, non è agevole circoscrivere in maniera precisa ed esatta la discrezionalità, che poi è controllabile anche dal giudice amministrativo, praticamente, solo sotto il profilo della legittimità.

I veri limiti alla discrezionalità, secondo il nostro avviso, possono essere principalmente di carattere esteriore, cioè procedimentali, sul che (ripeto) torneremo, oltre a quelli che possono e dovrebbero derivare dalla buona organizzazione della P.A. e dal suo comportamento (che poi sarebbe il comportamento di tutti coloro che per essa agiscono) in applicazione dei principi posti nell'art. 97 della Costituzione.

Nell'ambito di questi principi trova, ovviamente, piena giustificazione la pronuncia con la quale la Corte costituzionale⁽¹³⁾ ha dichiarato la illegittimità della disposizione di una legge regionale (di Regione ad autonomia speciale), la quale, sia pure in via transitoria (peraltro non delimitata nel tempo) affidava al presidente della Regione (assistito, ma solo in taluni casi, da un comitato consultivo) la intera regolamentazione della attività edilizia.

In un caso del genere — ha osservato la Corte — i limiti alla proprietà edilizia rimangono in piena balia della autorità amministrati-

⁽¹³⁾ Sent. n. 13/1962, relativa alla legge della Valle d'Aosta n. 3 del 1960.

va, tanto più poi se la norma non prevede neppure rimedi di carattere amministrativo, con la conseguenza che l'esame del merito di ogni questione è riservato, senza possibilità di appello, ad un unico organo deliberante.

Ed in realtà qui più che discrezionalità si ha qualcosa di diverso e di peggiore: si ha, nella stessa norma, la previsione di un arbitrio pressoché assoluto, privo di qualsiasi limite di sostanza e di forma. Si trattava, in altri termini, di una norma priva di qualsiasi razionalità.



Si deve passare ora all'esame dei vincoli e dei limiti che gli strumenti urbanistici possono apportare al diritto di proprietà, rilevando, innanzi tutto, che tutti tali limiti trovano fondamento nell'art. 42, 2° comma, allorché fa cenno della « funzione sociale » della proprietà.

È noto a quali discussioni ha dato luogo questo concetto e non è il caso che qui ci si soffermi sul punto, anche se esso ha particolare rilievo non soltanto in linea generale ma anche con riferimento più specifico alla nostra materia. Ma, pur senza avere alcuna pretesa di dire qualcosa di nuovo o di diverso, sembra poter dire, riassuntivamente, che l'art. 42, 2° comma, quando parla di quella funzione, vuole indicare che la proprietà privata deve essere sempre disponibile (se così può dirsi) per una utilizzazione diversa da quella che può farne il proprietario nella sua visione soggettiva (anche se non proprio egoistica): la proprietà, cioè, deve potere essere sottoposta a limitazioni ed anche ad espropriazioni (cioè al trasferimento in capo agli altri soggetti) quando possa essere utile alla collettività (ed allora, anche se la funzione sociale non si esaurisce nelle espropriazioni e nelle nazionalizzazioni, qui si riproduce in buona sostanza il vecchio concetto della pubblica utilità o dell'interesse generale, anche esso molto lato). Nella norma sta il fondamento della degradazione, come pure suol dirsi, del diritto soggettivo di proprietà (che tale è e tale rimane: artt. 42 e 44) ad interesse legittimo, cioè a posizione che può essere ridotta o soppressa a seguito di determinate valutazioni: in tal modo può anche superarsi l'antinomia che si è voluto vedere nell'articolo 42 fra un diritto soggettivo, che deve avere una certa consistenza, e la sua funzionalizzazione (meglio sottoposizione) all'interesse della collettività.

Ciò posto, il primo e più rilevante limite potrebbe consistere in

una incisione su quell'aspetto o momento del diritto di proprietà che viene denominato *jus aedificandi*.

Ed in proposito è sorto il dubbio che l'art. 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, avendo sostituito al vocabolo « licenza » quello di « concessione » per indicare il provvedimento amministrativo che consente al privato di esercitare qualsiasi attività di trasformazione del suolo, avrebbe scorporato dal diritto di proprietà quello *jus*.

Ma la Corte ⁽³⁶⁾ ha negato ciò, osservando che certamente il siste-

⁽³⁶⁾ Sent. n. 5 del 1980, confermata con la sent. n. 127 del 1983.

Dato l'enorme rilievo, le pronunce hanno sollevato una serie di strascichi e di commenti, non solo giuridici ma anche di carattere politico. Limitandoci solo ad alcune segnalazioni più rigorosamente giuridiche (le quali toccano anche l'altro aspetto, quello della indennizzabilità, di cui parleremo) si possono citare i seguenti commenti: ALPA G., *Proprietà edilizia e misura dell'indennità di esproprio. In margine alle pronunce nn. 5 e 13 del 1980 della Corte costituzionale*, in *Impresa, ambiente e P.A.*, 1980, p. 287; AA.VV., *L'indennizzo nell'espropriazione per pubblica utilità, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980 (interventi alla Tavola rotonda del mese di aprile 1980)*, *Regioni e Comuni locali*, 1980, p. 147; BALDASSARRE A., *Espansione e autolimitazione dei poteri della Corte costituzionale*, in *Dem. dir.*, 1980, p. 338; BERTI G., nota in *Le regioni*, 1980, p. 431; BONACCORSI P., D'ANGELO G., *Corte costituzionale e indennità di esproprio*, in *Riv. giur. ed.*, 1980, II, p. 3; BONACCORSI P., *Le indennità di esproprio e i vincoli urbanistici nella più recente giurisprudenza costituzionale* (note a margine delle sentenze della Corte cost. nn. 5 e 13 del 1980), in *Giur. agr. it.*, 1980, I, p. 327; BONACCORSI P., *Brevi note a margine della disciplina temporanea sull'indennità di esproprio*, in *Giur. agr. it.*, 1981; BORGATO PAGOTTO M.T., *I vincoli urbanistici dopo la sentenza n. 5/1980 della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, p. 170; GHERGHI V., *Ancora in tema di indennità di esproprio (illegittimità cost. degli artt. 14 e 19 della legge 28 gennaio 1977, n. 10)*, in *Nuova rassegna*, 1980, p. 475; *Il regime dei suoli dopo la sentenza della Corte costituzionale: valutazioni e proposte*, in *Riv. Giur. ed.*, 1981, II, 285; INCANDELA F., *Il nuovo regime dei suoli — giurisprudenza e orientamenti della dottrina*, in *Riv. amm.*, 1980, I, p. 289; KLITSCHKE DE LA GRANGE T., *Jus aedificandi e garanzie costituzionali*, in *Cons. St.*, 1980, II, p. 189; LEONE G., *Incidenza delle decisioni della Corte costituzionale nel processo amministrativo*, in *Cons. St.*, 1980, II, p. 973; LIPARI N., *Osservazioni a prima lettura*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 23; LOMBARDI G., *Espropriazione dei suoli urbani e criteri del due process of law*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 481; LUCARELLI F., *Principio di eguaglianza e indennità di esproprio*, in *Rass. dir. civ.*, 1980, p. 515; LUCIANI M., *A prima lettura Vecchi e nuovi principi in materia di espropriazione e indennizzo*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 40; LUCIANI M., *Misura dell'indennizzo e diritto di edificare*, in *Dir. e soc.*, 1980, p. 299; MAGGI FOLCO M.A., *Considerazioni sulla proprietà dei suoli*, in *Nuova Rass.*, 1980, p. 1851; MASTRAGOSTINO F., *Jus aedificandi e indennità d'esproprio: presupposti di una sentenza destinata a sollevare polemiche*, in *Regioni e Governo locale*, 1980, p. 148; MAZZAROLLI L., *L'esproprio*, in *Il Gazzettino* del 19 settembre 1980; MAZZAROLLI L., *Considerazioni sull'indennità di esproprio alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 1254; MORELLO U., *Il problema del giusto indennizzo ai proprietari di aree espropriate*, in *Foro it.*, 1980, I, p. 605; MORSILLO G., *La revisione della legge sui suoli: osservazioni in margine alla recente pronuncia del*

ma normativo della legge n. 10 per disciplinare la edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando della edificazione (attraverso i programmi pluriennali di attuazione): ma la rigidità del sistema non legittima quella conseguenza.

Infatti per i suoli destinati alla edilizia residenziale la edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la « concessione » edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area, fatti salvi i casi di decadenza (art. 4). Quindi il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà ed alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire, anche se di esso sono stati compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici.

Sussistendo le condizioni richieste, solo il proprietario o il titolare

la Corte costituzionale, in *Giur. agr. it.*, 1980, p. 71; ONIDA A., *Commento, ne le nuove leggi civ. comm.*, 1981, p. 259; PALLOTTINO M., *Il regime della edificabilità dei suoli dopo la sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale*, in *Tem. rom.*, 1980, I, p. 35; PATERNÒ G., *La normativa provvisoria in materia di indennità di espropriazione per p.u. introdotta dalla legge 29.7.1980, n. 385*, in *Rass. giur. Enel*, 1980, p. 437; PECCERILLO T., *Una sentenza antistorica*, in *Riv. giur. ed.*, 1980, I, p. 18; PINNA P., *Il giudizio di ragionevolezza sulla misura dell'indennità di esproprio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Regioni*, 1980, p. 581; POTOTSCHINIG U., *Commento, in Le nuove leggi civili commentate*, 1980, p. 600; ROCCELLA D., *Le prime illegittimità costituzionali in materia di espropriazione per p.u.*, in *Nuova rass.*, 1980, p. 1347; RODELLA D., *L'indennità di espropriazione nella sentenza della Corte costituzionale n. 5/1980 - Notazioni critiche e problemi legislativi*, in *Amme it.*, 1980, p. 485; RODELLA D., *Nota, in Nuova Rass. di legislazione*, 1979, pp. 1900 e 1961; ROMANO G., *Il suolo agricolo in competizione con gli altri usi alternativi alla luce della sentenza n. 5/1980 della Corte costituzionale*, in *Rass. agr. it.*, 1980, p. 21; SALVESTRONI U., *Il principio solidaristico ed il regime delle proprietà fondiaria e del lavoro*, in *Giur. agr. it.*, 1981, I, p. 263; SALVI C., *Funzione sociale della proprietà, rendita parassitaria e Corte costituzionale*, in *Dem. dir.*, 1980, p. 342; SANDULLI A.M., *Il regime dei suoli dopo il nuovo intervento della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. ed.*, 1980, II, p. 89; SODO A., NOCERA G., *Edificabilità dei suoli tra il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1980, IV, p. 300; STAMMATI S., *Filologia e filosofia nelle interpretazioni teoriche e dogmatiche della legge 10/1977 (a proposito della sentenza n. 5/1980 della Corte costituzionale)*, in *Giurisprudenza di merito*, 1981, IV, p. 544; TRABUCCII A., *La facoltà di edificare tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, p. 42; VANNUCCI M., *Effetti del giudicato di costituzionalità e disposizioni confermatrici di norme incostituzionali*, in *Giur. agr. it.*, 1981, II, p. 279; VACUSA R., *A proposito della legittimità costituzionale di alcune norme della legge (sui suoli urbani) n. 10 del 28.1.1977*, in *Amme it.*, 1980, X.

di altro diritto reale che legittimi a costruire, può edificare, non essendo consentito che altri possa, autoritativamente, essere a lui sostituito per la realizzazione dell'opera.

Consegue allora che la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché essa non adempie a funzione diversa da quella dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e ne tutela la sussistenza ⁽³⁷⁾.

Queste considerazioni appaiono del tutto esatte e, soprattutto, difficilmente eliminabili. Anzi esse possono essere ulteriormente rafforzate rilevando che non è attraverso la semplice sostituzione di una parola (concessione in luogo di licenza) che si può far luogo ad una vera e propria rivoluzione giuridica quale sarebbe quella di incorporare lo *jus aedificandi* del diritto di proprietà, senza che nei lavori preparatori si rinvenivano accenni seri al riguardo e senza che sia neppure precisato a quale soggetto sia stato trasferito quello *jus*: anche qui solo per implicito dovrebbe ammettersi che esso sia passato al Comune. Ma con quali conseguenze giuridiche? ⁽³⁸⁾.

⁽³⁷⁾ A questo proposito sembra utile ricordare che durante la discussione al Senato sul disegno di legge in parola (Atti parlamentari, Assemblea, seduta dell'11.1.1977, pagine 2698-2699) il Sen. Cifarelli, dopo avere ricordato le disposizioni relative alla c.d. concessione, così esattamente concludeva: «La concessione cambia nome alle cose, ma la concessione del sindaco equivale, dal punto di vista se non altro della nozione giuridica, alla vecchia licenza, con la differenza che si è voluto creare un nome nuovo perché a noi fa sempre piacere creare una definizione nuova di cose, di fatti e di istituti».

Il Cifarelli, fra l'altro, ha posto anche in luce (e ritengo esattamente) come di regola la concessione, a differenza della licenza, è a tempo determinato, mentre nella normativa in questione non esiste neppure questo termine: è un argomento che si unisce agli altri intesi a dimostrare che, come ha affermato la Corte Costituzionale, licenza e concessione non sono istituti diversi.

⁽³⁸⁾ Se si osservano tali lavori, nella relazione governativa (Camera dei deputati, VII legislatura, doc. n. 500 p. 2), dopo avere esposto il contenuto della sentenza n. 55/1968 della Corte costituzionale, si dice che il sistema proposto appare in grado di superare le conseguenze di tale pronuncia, perché «l'attività edificatoria viene subordinata alla concessione rilasciata dalla autorità pubblica e quindi non può più valersi di vincoli che la colpiscono prima del formale provvedimento di concessione». Tutto qui. Ma che cosa significano queste parole? Possono significare che lo *jus aedificandi* è stato incorporato, che la proprietà non comprende più la attività edificatoria e che questa viene accordata dal provvedimento della pubblica autorità (sicché si avrebbe una concessione costitutiva)? Sembra dubbia una siffatta illazione, soprattutto tenendo conto che poche

Ed allora dinanzi alla assenza di qualsiasi elemento giustificativo od anche meramente esplicativo di una profonda alterazione nonché di fronte alla presenza di elementi i quali dimostrano (come esattamente ha dimostrato la Corte) che non vi sono vere e reali modificazioni al precedente regime della « licenza », è estremamente difficile sostenere che siano stati alterati il concetto ed il contenuto proprio del diritto di proprietà. Se questo si voleva, le vie dovevano essere diverse ed il legislatore avrebbe dovuto comportarsi ben diversamente, soprattutto esplicitando in maniera chiara e non discutibile il suo pensiero.

La sentenza della Corte, sotto questo profilo, non appare seriamente discutibile.

* * *

Superato il problema relativo al contenuto del diritto di proprietà immobiliare, occorre passare a quello concernente altri limiti che possono essere imposti all'esercizio di esso.

righe prima la medesima relazione pone in luce (come poi ha fatto la sentenza n. 5/1980 della Corte costituzionale) il vero contenuto, la vera realtà della c.d. concessione (da rilasciarsi solo al proprietario, atto dovuto e non revocabile).

Nella relazione della IX Commissione permanente della Camera (doc. nn. 500 - 184 - 270 - 345- 447 - 513 A) si legge che il superamento definitivo del problema dei vincoli, a seguito della citata sentenza n. 55, sta nel sancire la separazione dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà e la connotazione del primo come diritto autonomo di cui non è più titolare il privato ma l'ente locale elettivo (p. 5). Si aggiunge che il disegno di legge di Governo intende sciogliere il nodo di detta sentenza con la soluzione della subordinazione di ogni attività edificatoria ad una concessione. Ma si dice ancora (p. 6) che il disegno di legge prescinde dalla proprietà dei suoli e tende, con la concessione, piuttosto a regolare l'attività edificatoria in modo adeguato alle necessità del Paese, sottoponendola al controllo della pubblica autorità. L'edificio costruito in base alla concessione appartiene al proprietario dell'area, che può venderlo, darlo in locazione, ecc.

Anche qui parole che, mentre in un primo momento farebbero pensare veramente allo scorporo, poi da questo si allontanano e certamente non lo confermano.

Nella relazione di minoranza (gli stessi numeri ma *bis*) si legge, infine, che se il presupposto del disegno di legge, è quello della separazione questo non sarebbe stato realizzato, dati i caratteri della concessione: si ha invece solo un affievolimento del diritto di proprietà per quanto si attiene alla potestà di costruire.

Al Senato, invece, nella relazione delle commissioni riunite 2° e 8° (Atti parlamentari, doc. 354-A, p. 6) si afferma che le norme del disegno di legge allora in esame non comportano uno scorporo puro e semplice dello *jus aedificandi* ma soltanto una più adatta disciplina del diritto di proprietà in relazione alla sua funzione sociale.

Si hanno, qui, asserzioni più caute e più aderenti alla realtà, le quali, in ogni caso stanno a dimostrare come certamente la volontà del legislatore non è stata quella di procedere ad uno scorporo.

Numerosi e non meno incisivi sono stati gli interventi della Corte costituzionale a proposito di tali vincoli che, come si è già accennato, costituiscono elemento indispensabile per potere attuare una disciplina urbanistica.

In linea generale si è detto che occorre evitare lo sconfinato arbitrio del singolo e, quindi, disciplinare l'esercizio del suo diritto di edificare, ma insieme occorre dare ordine ed armonia allo sviluppo dei centri abitati ⁽³⁹⁾: sono questi i due caposaldi, se così può dirsi, dai quali discende la necessità di una regolamentazione ed intorno ai quali la regolamentazione medesima deve avere luogo. È qui che si manifesta la funzione sociale della proprietà la quale richiede una disciplina dell'assetto dei centri stessi, del loro incremento edilizio e, in generale, dello sviluppo urbanistico. Tale disciplina, d'altro canto, non può non consistere nella imposizione di vincoli, di obblighi, di limitazioni di varia portata che, per le cose ora dette, sono senz'altro costituzionalmente legittimi con riferimento all'art. 42, 2° comma, Cost. ⁽⁴⁰⁾.

Queste considerazioni appaiono sostanzialmente sufficienti a giustificare, appunto, la imposizione dei limiti in parola, anche se, volendo analizzare più a fondo i concetti espressi, sembra potersi dire che la disciplina dell'assetto del territorio non costituisce conseguenza, non è richiesta (come testualmente dicesi in qualche sentenza) dalla « funzione sociale » della proprietà.

Se è esatto che questa funzione, come abbiamo detto, fa sì che la proprietà non possa costituire ostacolo alla attuazione di misure e di provvedimenti di portata generale perché essa non deve essere egoisticamente esercitata e, quindi, se la funzione sociale consente, autorizza il legislatore ad adottare provvedimenti e misure limitatrici, non appare tuttavia che è da essa che può derivarsi la esigenza della disciplina dell'assetto del territorio: questa trova la sua radice in diverse considerazioni e ragioni che, come tante altre manifestazioni, non trovano un fondamento esplicito e preciso nella Costituzione o ne trovano uno molto limitato e sintetico, come appunto avviene per l'urbanistica: l'art. 117, parlando della urbanistica come di materia che va trasferita alle Regioni, fa intendere, anche chiaramente, che la Costituzione rico-

⁽³⁹⁾ Sent. n. 55/1968, cit.

⁽⁴⁰⁾ Sent. n. 64/1963, cit.

nosce la esistenza di una siffatta disciplina, ma non dice nulla di più, sicché non è in questa norma che si possono trovare il fondamento o i limiti alla materia medesima.

Ed invero, la radice di quella disciplina sta nella necessità, che fa poi parte del patrimonio culturale del Paese fin dalla antichità (la urbanistica è nuova nelle manifestazioni attuali, ma trova salde radici addirittura nella antichità romana), di far sì che la vita si svolga ordinatamente nei centri nei quali la popolazione ha scelto il suo insediamento: dicendo ordinatamente intendiamo riferirci ad una serie notevole di regole e di prescrizioni che possono e devono regolamentare questi insediamenti perché tutti possano viverci convenientemente, usufruendo di una serie di beni e di benefici (oltre che di servizi: ma questi ultimi esulano un po' dalla disciplina urbanistica, anche se ne risentono, come i trasporti) che appaiono necessari per tutti ⁽⁴¹⁾.

Comunque la funzione sociale della proprietà, cioè la disponibilità di questa (come abbiamo detto) a subire limitazioni costituisce un elemento necessario che, ove altro non fosse, agevola la soluzione di tutti i problemi pratici e concreti che compongono la urbanistica.

Ciò premesso, la giurisprudenza della Corte ha ritenuto di potere individuare due tipi di limitazioni.

Innanzitutto si possono rinvenire limiti che vanno considerati connessi e connaturali alla proprietà, in quanto hanno per scopo la disciplina della edilizia urbana nei suoi molteplici aspetti inerenti alla intensità estensiva e volumetrica, alla localizzazione, al decoro e simili nonché l'assoggettamento a vincolo di immodificabilità per la limitata (cioè ragionevole) durata dei PP.PP. di quelle aree che tali piani destinano al trasferimento in vista delle programmate trasformazioni o diverse utilizzazioni, in considerazione della particolare natura e funzione degli stessi PP.PP.

⁽⁴¹⁾ Per rendersi conto del contenuto della disciplina urbanistica e dei problemi che essa pone basta dare uno sguardo al contenuto che devono avere gli strumenti maggiori, cioè i PP.RR.GG. (art. 7 legge n. 1150, come novellato con la legge n. 1187 del 1968), nonché alle leggi 29 settembre 1964, n. 841 (art. 4) e 22 ottobre 1971, n. 865 (art. 44) che ha individuato le opere di urbanizzazione.

Per una esposizione chiara e precisa di tutti i problemi inerenti alla sistemazione di una «città» cfr. RONCAVOLO, *Città*, in *Enciclopedia*, Einaudi, vol. 3°, 1978, p. 3 ss.

La Corte costituzionale (sent. n. 92 del 1982) ha anche precisato che sulla materia dei vincoli urbanistici non ha in alcun modo operato la legge n. 10 del 1977.

Si è anche precisato che rientrano qui gli indici di fabbricabilità delle singole proprietà immobiliari, anche quando assumano valori particolarmente bassi (come nel caso di edilizia urbana estensiva e persino rada, del tipo di costruzioni ricordate da ampi e predominanti spazi verdi): pure essendo imposte nei confronti di singoli beni, tali limitazioni sono da considerare operate sulla base di quel carattere tradizionale e connaturale delle aree urbane, basato sulle esigenze di ordine e di eutimia proprie dell'edilizia ⁽⁴²⁾.

In ordine a questi vincoli e limiti non sorgerebbero problemi giuridici particolari e, soprattutto, non esiste un obbligo di indennizzo ⁽⁴³⁾.

⁽⁴²⁾ In particolare sent. n. 55 del 1968, la quale richiama come precedenti le sentt. nn. 64 del 1963 e 38 del 1966, già cit.

⁽⁴³⁾ La Corte ha ritenuto (sent. n. 133 del 1971) che qui rientrino i vincoli a protezione delle strade di cui all'art. 9 della l. 24 luglio 1961, n. 729, ed all'art. 19 della legge n. 765 del 1967: tali vincoli (che trovano la loro prima radice già nella legge 20 marzo 1965, n. 2248, all. F., sui lavori pubblici e che si pongono sul medesimo piano dei limiti di costruzione dettati a tutela degli aeroporti, della navigazione, dei cimiteri, delle strade ferrate, etc.) non integrano sacrifici particolari per i singoli soggetti né per essi si profila una possibile espropriazione. Queste norme, invece, dettano in modo generale ed obbiettivo una disciplina la quale assoggetta ad un particolare regime alcune categorie di beni nell'interesse sociale: e si tratta di una categoria di beni determinabile ed individuabile per ragioni di localizzazione, cioè di beni adiacenti alle strade o autostrade i quali si trovano, prima ancora che intervenga la normativa limitatrice che li concerne, in una peculiare relazione con l'opera pubblica per il conseguimento di finalità sociali.

In senso analogo si era deciso (sent. n. 6/1977) a proposito delle servitù militari, che peraltro non hanno attinenza con la materia urbanistica.

La conclusione alla quale la Corte è giunta per le costruzioni in adiacenza alle strade ed autostrade è, a nostro avviso, esatta, ma non pare possa dirsi altrettanto per i motivi addotti a sostegno.

Non pare esatto dire che tutte le distanze da determinate opere pubbliche siano state dettate per ragioni di sicurezza; queste ragioni esistono certamente quando si tratta degli aeroporti e, sotto il profilo sanitario, quando si tratta di cimiteri.

Ma non pare che ciò possa dirsi quando si tratta delle strade.

Infatti qui la *ratio* non può risiedere nel favorire la circolazione (la quale si svolge sul nastro stradale e non al di fuori) né nell'offrire garanzia di sicurezza a chi transita sulle strade o nelle immediate vicinanze (la sicurezza non è in relazione con la visibilità al di fuori delle strade, salvo che nelle curve e salvo che per le piantagioni, per le quali vigevo altre norme, come l'art. 1, n. 13 del R.D. 8 dicembre 1933, n. 1740).

La *ratio*, invece, sembra stare proprio nella possibilità di una futura espropriazione per l'allargamento delle strade e delle autostrade, che è problema il quale si è affacciato soprattutto in questo secondo dopoguerra come conseguenza dell'enorme e rapido sviluppo della circolazione automobilistica, il che è ben noto a tutti.

E senza di ciò non si spiegherebbe perché l'art. 9, 3° comma, della legge n. 729 del

Evidentemente in questi casi o si tratta di limitazioni di non molto rilievo od anche di limitazioni che hanno carattere temporaneo (e si parla, come si è veduto, di ragionevole durata).

b) Accanto a questo primo gruppo di vincoli la Corte ne ha individuato un altro, comprendente vincoli di tipo e di portata diversa, i quali ovviamente vanno al di là dei limiti che la legislazione ha configurato in via generale (ai sensi dell'art. 42, 2° comma, Cost.) come propri di tale godimento in relazione alla categoria dei beni di cui trattasi e che annullano o diminuiscono notevolmente il valore di scambio del bene.

La sent. n. 55 del 1968 ha, infatti, constatato che l'art. 7 della legge n. 1150, nel testo originario e nella sua articolata formulazione,

1961 consente che il vincolo operi dal momento della approvazione del progetto cioè da un momento notevolmente anteriore alla agibilità della strada.

D'altronde se la *ratio* fosse fornita da ragioni di sicurezza della circolazione (e cioè dalla visibilità del tracciato) la distanza di m. 25 sarebbe veramente eccessiva, soprattutto se si tiene conto che i 25 metri si contano a partire non dal termine del nastro stradale, ma dal « limite della zona di occupazione dell'autostrada ». Ugualmente può darsi per le distanze di cui all'art. 19 della legge n. 765 del 1967 (art. 41 *septies* della legge n. 1150 del 1942).

Quanto alla eventualità di una futura espropriazione, d'altro canto, sembra evidente che essa non vale a trasformare il vincolo in qualcosa di diverso o a creare un motivo di incostituzionalità né per la sua imposizione né per la sua indennizzabilità: si tratta di una eventualità, alla quale in linea generale è soggetto qualsiasi immobile, e che diventa più probabile in situazioni del genere di quella di cui alle citate norme.

Neppure sembra potersi condividere in pieno l'osservazione relativa alla possibilità di individuare una categoria di beni assoggettata ad un particolare regime, categoria determinabile per ragione di localizzazione e che si trova, prima della normativa limitatrice, in una peculiare relazione con l'opera pubblica. Se l'opera non viene costruita questa relazione non sorge, perché non sorgono le necessità ad essa connesse, mentre se il tracciato di una strada viene mutato altre e diverse sono le proprietà toccate: sembra allora doversi piuttosto dire che la individuazione non può avvenire se non a seguito della realizzazione (fin dal momento della progettazione) dell'opera.

Ciò posto, riteniamo tuttavia esatta la conclusione cui è pervenuta la Corte, in quanto la imposizione del vincolo in parola trova giustificazione nella potenziale necessità di adeguare l'opera (la strada) alle nuove necessità della circolazione, riducendo gli oneri finanziari a carico della P.A.: ed ecco che allora si profila la « funzione sociale » della proprietà.

Per quel che attiene, invece, alla indennizzabilità riteniamo che si possa fare riferimento alle affermazioni generali della stessa Corte, che hanno esonerato dall'obbligo dell'indennizzo i vincoli che possiamo definire minori: e fra questi può includersi il vincolo in parola, ove si tenga conto che anche quando si deve osservare la distanza di 25 metri (che è la maggiore prevista) è molto difficile che si verifichi la inedificabilità di tutta la proprietà di un singolo.

consentiva un complesso di imposizioni immediatamente operative, comprendenti sia ipotesi di vincoli temporanei (ma di durata illimitata) ⁽⁴⁴⁾, preordinati al successivo, ma incerto, trasferimento del bene per ragioni di interesse generale, sia ipotesi di vincoli che, pure permettendo la conservazione della titolarità del bene, sono tuttavia destinati ad operare immediatamente una definitiva incisione profonda, al di là dei limiti connaturali, sulle facoltà di utilizzabilità sussistenti al momento della imposizione.

Si tratta di vincoli che hanno sostanziale carattere espropriativo ⁽⁴⁵⁾.

Si è precisato ⁽⁴⁶⁾ che detti vincoli assumono carattere espropriativo quando hanno efficacia a tempo indeterminato e manca ogni previsione circa la data della futura espropriazione, che potrebbe anche non verificarsi.

Al fine di meglio individuare il pensiero della Corte, occorre, però, tener conto anche di altra sentenza, la n. 56 del 1968, coeva a quella n. 55, con la quale si è esclusa l'applicabilità dei principi contenuti nella sentenza n. 55 (e cioè l'obbligo di indennizzo) agli oneri ed ai limiti che vengono imposti sui beni costituenti bellezze naturali, perché in tal caso la P.A. non esercita poteri discrezionali, non opera a seguito di valutazioni del pubblico interesse, ma procede soltanto ad accertamenti: i beni in parola, cioè, costituiscono una categoria che originariamente è di interesse pubblico e la P.A., operando nei modi descritti dalla legge relativa (legge 29 giugno 1939, n. 1497) non ne

⁽⁴⁴⁾ Non sembra molto agevole comprendere come possano essere temporanei istituti, norme e simili che non incontrano limiti temporali.

⁽⁴⁵⁾ La sentenza si riferiva alla indicazione delle aree destinate a formare spazi di uso pubblico o riservate a verde pubblico, privato, o agricolo, o ad edificazione di interesse pubblico.

Nella sent. n. 92 del 1982 si è rilevato che vincoli di tal fatta, creano uno stato di incertezza e quindi incidono profondamente sul complesso di facoltà del titolare del diritto, sottraendogli la possibilità di una adeguata e razionale utilizzazione.

⁽⁴⁶⁾ Sent. n. 260 del 1976, relativa ad un piano regolatore di nuclei di industrializzazione, che incidono direttamente sulle proprietà private, determinando una immediata limitazione dei poteri di godimento e disposizione, che si concreta non tanto nel venire meno della possibilità di utilizzazione a scopo edilizio residenziale (dato che trattasi generalmente di zone rurali esterne al perimetro dei centri abitati e non urbanizzate) quanto alla menomazione della possibilità e convenienza pratica di investimenti a scopo di miglioramento o trasformazione delle colture agricole esistenti e di sviluppo di ogni altra iniziativa o attività economica diversa dall'insediamento industriale.

modifica la situazione precedente, ma acclara la corrispondenza delle sue concrete qualità alla prescrizione e normativa.

Ponendo a raffronto queste due pronunce sorgono talune perplessità interpretative in ordine alla distinzione fra vincoli urbanistici e vincoli afferenti alle bellezze naturali che parrebbe sussistere in ciò: i vincoli urbanistici vengono impressi a mezzo di atti certamente discrezionali, che operano delle scelte in relazione a finalità di pubblico interesse, mentre gli altri vincoli sarebbero frutto di meri accertamenti della P.A.

Che nel secondo caso si abbiano meri accertamenti può anche essere dubbio, almeno in qualche caso ⁽⁴⁷⁾, ma quel che maggiormente lascia perplessi è la constatazione che anche quando si tratta di tutelare bellezze naturali possono aversi vincoli i cui effetti giuridici non sono dissimili da quelli prodotti dagli strumenti urbanistici quanto ad incisione sulle proprietà private, mentre quel che realmente conta è appunto tale incisione, la quale è pur sempre frutto di un atto di volontà della P.A.: che l'atto di volontà intervenga a seguito di un mero accertamento può fornire all'interessato una qualche garanzia (che peraltro può difficilmente esser fatta valere nella sede giurisdizionale), ma non meno certamente non elimina le conseguenze economiche alle quali pure si fa riferimento quando si parla di una riduzione del valore di scambio del bene.

Lasciando da parte ogni approfondimento dell'argomento, che non

(47) La legge n. 1497 del 1939 si riferisce alle cose immobili che hanno «cospicui» caratteri di bellezza naturale o di «singolarità» geologica (art. 1, n. 1); alle ville, giardini e parchi che si distinguono per la loro «non comune bellezza» (art. 1, n. 2); ai complessi di cose immobili che compongono un «caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» (art. 1, n. 3); alle «bellezze panoramiche considerate come quadri naturali» ed ai «punti di vista o belvedere dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze» (art. 1, n. 4): è proprio totalmente da escludere qualsiasi giudizio di valore quando si parla di «cospicui» caratteri di bellezza, di «singolarità», ecc.?

E quando l'art. 3 prevede le opposizioni non contempla, con ciò stesso, la possibilità di giudizi diversi e contrastanti, proprio sui punti essenziali delle decisioni da adottarsi dalla autorità amministrativa, cioè sulla bellezza, sul «cospicuo», sul singolare, riferendosi, ovviamente, alla possibilità di giudizi di valore diversi?

A me sembra che questi cenni siano sufficienti a dimostrare che nel settore della legge n. 1497 non tutto è rimesso a puri e semplici accertamenti (del resto la composizione della commissione provinciale che deve procedere alla compilazione degli elenchi, di cui all'art. 2, conforta questa opinione, poiché in essa sono compresi soggetti competenti ad emettere appunto giudizi di valore).

può essere qui fatto, sembra, in definitiva, che dalle citate pronunce della Corte si debba trarre la conclusione che si hanno vincoli del secondo tipo, cioè vincoli di carattere espropriativo, quando essi siano frutti di una attività discrezionale, incidano sui beni al di là dei limiti connaturali e siano indeterminati nel tempo.

In ordine a tali vincoli è sorta una grave questione, per bene intendere la quale occorre ricordare che la concreta disciplina urbanistica viene attuata attraverso una serie di strumenti i quali hanno, almeno in buona parte, carattere di atti amministrativi generali, anzi normativi, come ha chiarito la giurisprudenza amministrativa.

La legge urbanistica del 1942 prevede due tipi di strumenti a livello comunale (il piano regolatore ed il programma di fabbricazione): la distinzione voleva rispondere alla diversa realtà dei Comuni italiani, non tutti obbligati alla formazione del P.R. e non tutti in condizione di adottare strumenti completi come i P.R.

Le disposizioni di legge ovviamente riflettono queste due concezioni diverse e le due diverse dimensioni dei cennati strumenti, sia perché l'art. 34 della legge n. 1150 è ben chiaro nell'indicare il contenuto, più ristretto, dello strumento minore, sia anche perché, come logica conseguenza, la pianificazione maggiore consiste di due fasi, e cioè di quella relativa alla impostazione della disciplina urbanistica (PP.RR.GG.) e di quella attuativa (PP.PP.), fasi alle quali si è ora aggiunto (art. 13 legge 23 gennaio 1977, n. 10) il programma pluriennale di attuazione, il quale, però, non è un nuovo tipo di piano urbanistico, ma solo un atto amministrativo che opera delle scelte di priorità (*).

La distinzione nelle due predette fasi non esiste, invece, per i PP.FF.

Relativamente ai PP.RR.GG. l'art. 7 della legge del 1942, nella sua originaria dizione letterale, dava ad essi un contenuto generale ed astratto, almeno di regola, mentre la concreta applicazione era rinviata ai PP.PP. (art. 13): solo in questa sede erano previsti dalla legge vincoli precisi sulle proprietà private, vincoli i quali avrebbero avuto una durata limitata nel tempo, dato che i PP.PP. avevano efficacia massima decennale, mentre il P.R.G. non ha limiti di tempo, avendo

(*) In tal senso D'ANGELO, *op. cit.*, pp. 180-181, cui aderisce la giurisprudenza amministrativa, la quale ha di conseguenza escluso che il programma di attuazione possa contenere nuove previsioni urbanistiche (TAR Milano, Sez. II, sent. 14.5.1984, n. 225).

valore a tempo indeterminato (art. 11 legge n. 1150).

Ma sotto la spinta dell'esperienza si sono verificati, attraverso il tempo, due accadimenti.

L'uno, piuttosto interpretativo, che ha condotto a ritenere come l'art. 7 della legge del 1942 non può non comportare (può dirsi) automaticamente o naturalmente ⁽⁴⁹⁾ vincoli e limitazioni che incidano sulla proprietà privata nei modi anzidetti ⁽⁵⁰⁾.

L'altro è stato frutto della esperienza, la quale ha dimostrato che non era agevole limitare il contenuto del P.R.G. a regole puramente astratte, se si voleva uno strumento realmente efficiente ed operante, anche perché nell'intervallo fra l'approvazione del P.R.G. e quella del P.P. avrebbero potuto accadere eventi tali da compromettere la realizzazione del primo in conformità alle sue previsioni.

Nella prassi, allora, spesso furono introdotte nel P.R.G. prescrizioni precise e concrete, cioè vincoli e limiti immediatamente operanti sulle proprietà private ⁽⁵¹⁾.

Anche tali vincoli possono avere peso rilevante sulle proprietà.

La giurisprudenza amministrativa aveva convalidato questa prassi, sicché il P.R.G. era divenuto in sostanza uno strumento a carattere misto, avendo in parte contenuto di atto amministrativo generale (anzi normativo) ed in parte contenuto di atto amministrativo speciale.

Ma la disciplina giuridica dei due strumenti (generale e particolare) rimase differenziata e la conseguenza fu che con il P.R.G. si imponevano alle proprietà private anche vincoli notevolmente pesanti ed illimitati nel tempo senza seguire la procedura che può ritenersi propria di queste imposizioni (cioè quella stabilita per lo strumento, P.P., destinato essenzialmente a porre siffatte imposizioni) e senza neppure che fossero previsti indennizzi di sorta ⁽⁵²⁾.

⁽⁴⁹⁾ Nel nostro volume «Gli strumenti urbanistici, ecc.», cit., p. 118 ss., li abbiamo chiamati vincoli naturali ed abbiamo accennato come il P.R.G. non possa non produrre direttamente ed immediatamente alcune conseguenze.

⁽⁵⁰⁾ La Corte cost., nella sent. n. 55/1968, ha accennato (ma senza approfondire, tale non essendo il suo compito) che il n. 2 dell'art. 7 mantiene una certa latitudine nei contorni per quanto riguarda l'ambito della categoria dei vincoli di zona da osservare per la edificazione, specie se confrontato con l'art. 25 che parla di «destinazione di zona» e con l'art. 40 che parla genericamente di «vincoli di zona», distinguendoli dalle limitazioni relative all'allineamento edilizio.

⁽⁵¹⁾ Cfr. sempre il nostro volume ora cit., p. 125 ss.

⁽⁵²⁾ La legge n. 1150 parla di indennizzi solo nell'art. 25, che peraltro si riferisce a

In tal modo si era alterato il concetto della pianificazione a livello generale, ma non erano state tratte da ciò tutte le conseguenze che sarebbe stato logico trarre.

Praticamente, quindi, i privati rimanevano alla piena mercè della P.A., la quale poteva impunemente introdurre quei vincoli nel P.R.G. ma non era tenuta ad alcun ristoro di carattere pecuniario.

È intervenuta sul punto la Corte costituzionale, la quale con una celebre ed elaborata sentenza ⁽³⁾ — che ben può essere compresa fra i

casi speciali, mentre l'art. 40 esplicitamente esclude la indennizzabilità per i vincoli di zona, per le limitazioni e gli oneri relativi all'allineamento edilizio e per le servitù di pubblico passaggio.

⁽³⁾ Sent. n. 55 del 1968, cit. Nello stesso senso la sent. n. 260 del 1976, relativa alla espropriazione delle aree per nuclei industriali di cui al T.U. delle leggi sul Mezzogiorno, e n. 92 del 1982.

Anche questa sentenza, per il suo rilievo, ha dato luogo a molti e notevoli commenti. Cfr. in proposito: ABBAMONTE, *Motivazione e limiti dell'indennizzo per i vincoli imposti alla proprietà*, in *La giust. civ.*, 1968, III, pp. 253-256; AGRÒ, *Orientamenti costituzionali sui limiti alla proprietà privata a proposito della sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1969, I, 1, pp. 7-16; BERLIRI, *I problemi posti dalla sentenza della Corte costituzionale relativi all'interminabilità dei vincoli di zona*, in *Foro amm.*, 1968, III, pp. 543-567; BILE, *In tema di ammissibilità del giudizio di legittimità costituzionale e di garanzia costituzionale della proprietà privata*, in *Giust. civ.*, 1968, III, pp. 138-142; BONACCORSI, *Brevi note in ordine alla sentenza della Corte costituzionale in tema di garanzia della proprietà*, in *Giur. agr. it.*, 1968, II, pp. 407-410; BON VALSASSINA, *Vincoli espropriativi e diritto all'indennizzo*, in *Giur. cost.*, 1968, fasc. 3, p. 846; BUDETTA, *Proprietà urbana ed interventi autoritativi: profili costituzionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1968, II, pp. 176-185; CAIANIELLO, *La nuova disciplina delle espropriazioni - Note introduttive e profili di costituzionalità*, in *Riv. giur. ed.*, 1972, II, pp. 15-36; DE VIRGILIIS e SPANTIGATI, *Un esperimento di opinione dissenziente alla sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, pp. 3, 865; GIACOBBE, *Vincoli urbanistici e regime della proprietà privata*, in *Giust. civ.*, 1977, IV, p. 72; LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1345; LOMBARDI, *Conseguenze incostituzionali dell'applicazione di testi legislativi e sentenze di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 1968, 3, p. 874; MARONE, *Imposizione di vincoli urbanistici e diritto all'indennizzo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1968, II, pp. 829-837; MAZZAROLLI, *Sul nuovo regime della proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, 1; MOSCATI, *Servitù militari e diritto civile*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, II, p. 520; PACELLI, *Proprietà privata e pianificazione urbanistica in una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, 1968, pp. 397-406; PIGA, *Effetti della sentenza n. 55 della Corte costituzionale nel processo di formazione dei piani regolatori*, in *Il Foro amm.*, 1968, II, pp. 122-124; RIBOLZI C., *Problemi pratici di applicazione della nuova legge sul regime dei suoli*, in *Foro pad.*, 1977, II, p. 10; SANDULLI A., *Nuovo regime dei suoli e Costituzione*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, p. 281 ss.; SORACE, *La scure della Corte costituzionale sulle giurisdizioni speciali amministrative*, in *Riv. dir. proc.*, 1968, pp. 801-833; TESTA, *Incostituzionalità dei vincoli di piano regolatore*, in *Foro amm.*, 1968, II, pp. 115-121.

grands arrêts della Corte medesima — ha affermato che i vincoli di quel genere, avendo carattere sostanzialmente espropriativo, devono, di conseguenza, ricevere indennizzo a norma dell'art. 42, 3° comma, Cost.

Ogni incisione (ha precisato la Corte) operata a titolo individuale, sul godimento del singolo bene, la quale penetri al di là di quei limiti, deve essere indennizzata: l'interesse del privato è subordinato all'interesse generale della collettività per quanto riguarda la sottoposizione a siffatti vincoli ma non per quanto riguarda le più gravi conseguenze economiche che ne derivano al patrimonio, non di tutti in ugual modo e misura, ma di alcuni soltanto dei componenti la collettività destinataria della legge ⁽⁵⁴⁾.

La Corte, in altri termini, non ha escluso (anzi esplicitamente ammette) che dai PP.RR.GG. derivino o in essi possano essere imposti limiti e vincoli di tal fatta, ma come è stato poi chiarito in maniera più esplicita ⁽⁵⁵⁾ ha subordinato la legittimità della loro imposizione ad una alternativa, nel senso che ha ritenuto necessaria la previsione di un indennizzo ovvero quella di un termine di durata dell'efficacia del vincolo.

La pronuncia, in ogni modo, è in armonia con la rimanente giurisprudenza della Corte, la quale ha chiarito che l'indennizzo non è dovuto quando si tratta di assicurare la funzione sociale della proprietà ⁽⁵⁶⁾ o quando i limiti imposti a questa si riferiscono a modi di godimento di intere categorie di beni e sia regolata la situazione che i beni stessi hanno rispetto ad interessi della P.A., sempre che, però, la legge abbia per destinarli la generalità dei soggetti ⁽⁵⁷⁾.

Come conseguenza della sentenza n. 55 (la quale avrebbe impedito di porre in essere PP.RR.GG. efficienti) il legislatore, con solerzia non frequente, ha emanato la legge 19 novembre 1968, n. 1187, con la

⁽⁵⁴⁾ Si è anche soggiunto che se la legge urbanistica prevede l'indennizzo secondo il valore venale per gli immobili dei quali è imposto il trasferimento per finalità urbanistiche (art. 25 legge n. 1150) è evidente il contrasto di ciò con il mancato indennizzo delle diminuzioni imposte per la stessa finalità senza operare un trasferimento o in attesa di operare un trasferimento incerto nell'*an* e nel *quando*. In tal modo si è configurata anche una violazione del principio di uguaglianza fra situazioni analoghe nell'ambito della medesima legge.

⁽⁵⁵⁾ Sent. n. 82 del 1982.

⁽⁵⁶⁾ Sent. n. 79 del 1971.

⁽⁵⁷⁾ Sent. nn. 202/1974 e 245/1976.

quale, modificando l'art. 7 della legge del 1942 e rifacendo *in toto* la norma relativa al contenuto dei PP.RR.GG., ha stabilito anche, in piena conformità col dettato della Corte, che i vincoli possono essere imposti con detti strumenti ed hanno durata di 5 anni, al termine dei quali o decadono oppure occorre indennizzare il proprietario ⁽⁷⁸⁾.

Coordinando fra loro le varie pronunce della Corte in materia, si possono dedurre le seguenti conclusioni, tenendo anche conto della legislazione vigente: i vincoli introdotti con il P.P. sono costituzionalmente legittimi, in quanto sono sottoposti al termine di 10 anni, che è da ritenere ragionevole; per i vincoli, invece, introdotti in sede di P.R.G., occorre un termine anch'esso ragionevole (la legge n. 1187 ha stabilito quello di 5 anni, certamente rientrante in quel concetto) ⁽⁷⁹⁾. Ma se concorrono ragioni particolari (come nel caso della Sicilia) questo termine può essere allungato.

Vale la pena di accennare che ci si è preoccupati soltanto dell'indennizzo, cioè del ristoro del bene compresso, mentre nulla è stato detto a proposito della procedura di formazione degli strumenti urbanistici.



Si è accennato che diversa e più semplice era la concezione e, quindi, la disciplina dei programmi di fabbricazione, i quali, come pure si è detto, dovevano rappresentare un *minimum* di regolamentazione urbanistica soprattutto per i Comuni minori.

Ma i tempi sono mutati, le idee e le esigenze si sono accresciute e, soprattutto, la esperienza che si andava facendo (si noti che la realizzazione di una disciplina urbanistica ha avuto inizio a distanza di oltre un decennio dalla promulgazione della legge del 1942 e dopo i tragici

⁽⁷⁸⁾ La Corte costituzionale, con la sent. n. 82/1982, ha ritenuto legittima sia la nuova normativa sia la legge regionale siciliana 5 novembre 1973, n. 38, la quale ha posto il termine di 10 anni come durata dei vincoli (termine che la Corte non ha ritenuto irragionevole poiché il termine più lungo era giustificato dalle particolari condizioni determinatesi nella Regione soprattutto a seguito di scosse telluriche).

⁽⁷⁹⁾ Rimane una diversità: i vincoli di P.P. hanno vigore al massimo per 10 anni mentre quelli inseriti nel P.R.G. hanno vigore solo per 5 anni. La diversità può forse essere spiegata tenendo conto della diversa natura dei due tipi di piano e, soprattutto, del fatto che in sede di P.P. l'interessato ha maggiori possibilità di far valere le sue ragioni (può dirsi che esiste un giusto procedimento), mentre, come diciamo nel testo, il procedimento non è stato mutato.

eventi bellici), hanno dimostrato che non era materialmente possibile fondarsi su una differenziazione troppo netta, troppo secca fra quei due tipi di strumenti: è stata la realtà della vita, lo accostarsi a questa realtà, che ha dimostrato come non fosse possibile, ad es., negli stessi PP.RR.GG. non comprendere solo disposizioni astratte e generali (cioè norme giuridiche) ma anche vincoli precisi e concreti (ancor prima dell'intervento della cit. legge n. 1187 del 1968) e che, vorrei dire, quasi coerentemente ha dimostrato che anche lo strumento minore e più piccolo non poteva fare a meno di imporre vincoli e prescrizioni del genere se voleva realmente raggiungere le finalità assegnate dalla legge anche al minore strumento.

Come spesso accade agli istituti giuridici, la vicenda è stata piuttosto lunga, perché il Consiglio di Stato, con un elaborato parere della Sez. II, 11 marzo 1969, n. 120⁽⁶⁰⁾ giunse alla conclusione che i PP.FF. siano assimilabili ai PP.RR.GG., essendo le due forme di pianificazione considerate alternative ed equivalenti a molteplici effetti, anche se non si può parlare di una totale identità di contenuto: di conseguenza anche nei PP.FF. possono essere compresi vincoli e limiti ben precisi.

Ma le Sezioni giurisdizionali non condivisero questa affermazione e tennero ferme le regole tradizionali in materia: sopravvenuti i tribunali amministrativi regionali anche questi in maggioranza si adeguarono alla giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali. Forse in tali occasioni non ci si rese conto che l'affermazione fatta in sede consultiva necessariamente comportava una qualche conseguenza di ordine procedurale (che peraltro, come si è detto, non è stata ancora applicata neppure ai PP.RR.GG. quando contengono prescrizioni immediatamente vincolanti) e cioè non si è tenuto conto che in tal modo lo strumento generale perde le caratteristiche proprie dello strumento di tal tipo e si adegua ad uno strumento applicativo ed esecutivo, con tutte le conseguenze che ne discendono: vale a dire, in particolare, con la conseguenza che la pubblicazione dovrebbe mettere in moto non solo le osservazioni dei privati ma anche le opposizioni degli interessati e che lo strumento, una volta approvato, va non soltanto pubblicato ma anche notificato ai titolari dei beni sottoposti a vincolo.

⁽⁶⁰⁾ In *Il Consiglio di Stato*, 1969, I, p. 1060.

Comunque anche qui è intervenuta la Corte, la quale con due sentenze ha definitivamente risolta la questione, accogliendo la tesi che era stata sostenuta dalla Sez. II del Consiglio di Stato ⁽⁶¹⁾.

Si tratta di una affermazione di molto rilievo, anche se la tendenza presente (che credo sia sostanzialmente da condividere) è nel senso di addivenire alla eliminazione del P.F., generalizzando la obbligatorietà del piano regolatore vero e proprio ⁽⁶²⁾.

La giurisprudenza amministrativa si è poi adeguata alle enunciazioni della Corte costituzionale ed oggi più non si discute in ordine al possibile contenuto dei PP.FF.

Ma la Corte, condividendo anche qui le affermazioni del Consiglio di Stato, ha anche esattamente precisato ⁽⁶³⁾ che ciò non significa che il P.F. debba necessariamente avere contenuto identico al P.R.G., e cioè considerare l'intero territorio comunale e comprendere tutti gli elementi che a norma di legge (ora art. 1 della legge n. 1187 del 1968) devono essere contenuti in un vero P.R.: esso può avere ad oggetto anche una parte soltanto del territorio comunale ed avere un contenuto minore, onde non può parlarsi di una piena equiparazione fra i due tipi di strumenti. Esistono poi anche differenze di procedura, sulle quali ci si soffermerà più innanzi.

Una volta ammesso che vi sia assimilazione fra i due tipi di strumenti urbanistici ovviamente consegue la legittimità costituzionale di una legge regionale la quale parifichi quegli strumenti e consenta anche al P.F. di imporre vincoli ⁽⁶⁴⁾.

È invece adottata in violazione dell'art. 117 Cost. la legge regionale la quale si proponga di risolvere autenticamente questioni interessanti la disciplina di principio della materia urbanistica, come quelle relative alla funzione ed ai contenuti dello strumento in precedenza obbligatorio per la generalità dei Comuni, paralizzando gli effetti già prodotti dalle leggi dello Stato con riferimento al passato ⁽⁶⁵⁾.

* * *

⁽⁶¹⁾ Sent. n. 23/1978 e n. 239/1982.

⁽⁶²⁾ In tal senso la legge siciliana n. 92 del 1982, la legge Lazio 20 marzo 1975, n. 32 e la legge Lombardia 15 aprile 1971, n. 51.

⁽⁶³⁾ Sent. n. 239 del 1982, cit.

⁽⁶⁴⁾ Sent. n. 23/1978, cit., n. 8.

⁽⁶⁵⁾ Sent. n. 23/1978, par. 7, cit., ove si richiamano, circa la affermazione di principio che leggi regionali non possono operare retroattivamente sugli effetti di leggi statali, le sentt. nn. 44 e 123 del 1957.

Sempre in tema di vincoli, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, per quel che attiene al loro contenuto, che la legge (nella specie si trattava di legge di Regione di diritto comune) può escludere totalmente la edificabilità di intere zone: non esiste un principio fondamentale della legislazione statale, secondo cui la inedificabilità può essere sottoposta a limiti e condizioni ma non vietata.

Infatti l'art. 1 della legge n. 1187 del 1968, nei suoi numeri 2 e 3, dimostra il contrario. Del resto, se in genere i vincoli urbanistici, preordinati o meno ad espropriazione, possono concernere singole zone del territorio comunale, a maggiore ragione ciò va ritenuto per i vincoli diretti a finalità di salvaguardia, come quelli posti a tutela della natura e dell'ambiente ⁽⁶⁶⁾.

Con che la Corte ha risolto non soltanto il problema della costituzionalità di una legge regionale (che era denunciata solo per violazione dell'art. 117, 2° comma) ma anche il problema ulteriore, se cioè vincoli del genere possano essere posti da una legge statale: invero, una volta riconosciuto il diritto all'indennizzo, cioè all'equivalente economico del diritto reale limitato o sottratto, cessa ogni dubbio, dato che ben possono sussistere, per prescrivere la inedificabilità totale, serie ragioni che integrino i motivi di interesse generale di cui all'art. 42 Cost.

a) Quanto al requisito della temporaneità dei vincoli, si è detto ⁽⁶⁷⁾ che il termine posto dalla legge non può essere considerato improrogabile: un divieto di proroga posto dalla stessa legge non sarebbe logicamente giustificato, potendo sempre insorgere, nella realtà sociale continuamente in trasformazione, esigenze che consiglino di addivenire ad una proroga, peraltro sempre soggetta al controllo della

⁽⁶⁶⁾ Sent. n. 239/1982, la quale richiama anche altre sentenze precedenti (106/1976; 133/1971; 56/1968) che, sia pure a fini diversi, hanno ritenuto legittimo il divieto di edificare in intere zone.

⁽⁶⁷⁾ Sent. n. 92/1982. La Corte più volte si è trovata dinanzi al fenomeno di reiterate proroghe di disposizioni nate con carattere di temporaneità (e, quindi, normalmente, anche con carattere di eccezionalità), come è accaduto ad es. a proposito del regime vincolistico delle locazioni, in ordine al quale la Corte da ultimo con la sent. n. 89/1984 ha affermato (e si tratta di un avvertimento che ha riflessi molto più ampi) che può escludersi la incostituzionalità di una proroga « in quanto essa risulta sostanzialmente diretta a costituire l'ultimo e definitivo anello di congiunzione nella graduale attuazione della nuova disciplina, senza che possa consentirsi un ulteriore analogo intervento legislativo ». In altri termini si è detto che una ulteriore proroga, in quel settore, sarebbe dichiarata incostituzionale.

Corte costituzionale sotto il profilo della irrazionalità. Perciò la Corte ha negato che la legge n. 1187 del 1968 sia incostituzionale per non avere preveduto la improrogabilità del termine di 5 anni da essa medesima posto ⁽⁶⁸⁾.

In occasione di una legge regionale ⁽⁶⁹⁾, la quale aveva vietato temporaneamente la edificabilità lungo le coste, senza escludere la proroga, la stessa Corte ne ha negato la incostituzionalità, osservando da un lato che la temporaneità non è certo assicurata dal divieto di proroga (ben potendo una successiva legge modificare questo punto) e dall'altro che una norma regionale che pone un termine massimo non viola il principio della temporaneità del vincolo.

In realtà, una volta affermato (come si è detto) che nella legge statale non esiste il principio della improrogabilità come principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, non esiste per la legge regionale alcuna remora di tal fatta. E ciò è sufficiente a spiegare la cennata pronuncia della Corte.



Circa la indennizzabilità dei vincoli, una volta risolto affermativamente il problema dello *an*, rimane quello relativo alla quantificazione del ristoro, che è anch'esso problema di particolare gravità e rilievo, dal *quantum* dell'indennizzo dipendendo non solo il reale sodisfacimento del singolo ma anche, spesso la reale possibilità di attuare gli strumenti urbanistici e, in particolare, le opere pubbliche occorrenti e dovendosi, d'altro canto, evitare o almeno tentare di evitare la possibilità di speculazioni tanto facili in questo settore.

Ma senza neppure entrare nel merito dell'esame di questo problema che fra l'altro è extragiuridico, mi limiterò a ricordare che la giurisprudenza della Corte, in termini generali, ha ripetutamente affermato che il ristoro deve essere giusto, cioè equo e non irrisorio: si tratta di affermazioni senza meno esatte ma che, ciò non ostante, rimangono (e forse non possono non rimanere) nel vago, essendo notevolmente difficile poter dire in vita astratta e generale quale crite-

⁽⁶⁸⁾ La legge n. 1187, in realtà, è stata prorogata più volte, con le leggi 30.11.1973, n. 756; 31.12.1975, n. 348 e 24.1.1977, n. 6.

⁽⁶⁹⁾ Sent. n. 239/1982, cit. relativa alla legge calabra 30.8.1973, n. 14, anch'essa già cit.

rio concreto meglio risponde a quella concezione, salvi (ovviamente) i casi limite).

La Corte ha chiarito il suo pensiero in proposito e, anche per evitare possibili distorsioni interpretative, ha affermato ⁽⁷⁰⁾ che quando si parla di giusto, di serio ristoro e simili non si intende affatto fare esclusivo riferimento al criterio del valore venale del bene stabilito dalla legge sulle espropriazioni del 1865. In questo quadro la Corte ha affermato ⁽⁷¹⁾ che per realizzare il necessario coordinamento del diritto del privato con l'interesse generale che la espropriazione vuole realizzare occorre riferirsi al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso secondo legge: così per aree destinate alla edificazione in quanto poste in zone già interessate dallo sviluppo edilizio, tale destinazione deve ritenersi essenziale e di essa deve tenersi conto nel determinare il *quantum* dell'indennizzo. Perciò la Corte, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, in base al quale la misura dell'indennizzo avrebbe dovuto essere calcolata in relazione al valore agricolo medio dei beni da espropriare.

Il legislatore è intervenuto anche qui tempestivamente con la l. 29 luglio 1980, n. 385, contenente norme provvisorie per la determinazione dell'indennizzo, ed ha stabilito che in attesa di una legge definitiva si sarebbero ancora corrisposti gli indennizzi di cui alla legge n. 10 del 1977 « salvo conguaglio ». Ma la Corte ha dichiarato incostituzionale anche questa legge perché essa ha, da un lato, violando l'art. 136 Cost., ripristinato il vigore di una norma già dichiarata incostituzionale (ed a salvare da questa incostituzionalità non vale il dire che la nuova norma è solo provvisoria) e dall'altro non contiene alcun elemento atto a definire le caratteristiche essenziali del « conguaglio » ⁽⁷²⁾.

Non v'ha dubbio che con queste affermazioni la Corte ha cominciato a precisare il contenuto che deve avere la nozione di « ristoro serio o giusto », ma occorre ripetere che una precisazione del genere è sempre molto difficile e forse è più facile darla in negativo ed a

⁽⁷⁰⁾ Sent. n. 223 del 1983.

⁽⁷¹⁾ Sent. n. 5 del 1980. Per la dottrina su questo punto cfr. la prec. nota 53.

⁽⁷²⁾ Sent. n. 223/1983, cit.

In argomento cfr. le considerazioni che abbiamo svolto nel lavoro già cit. « La costituzione e il diritto amministrativo ».

posteriori, cioè in sede di controllo della costituzionalità, soprattutto sotto il profilo della razionalità, della legge denunciata.

La Corte ha anche dettato qualche criterio idoneo a fare individuare il tempo dell'indennizzo: questo deve essere razionalmente riferito a punti cronologici di operatività, senza creare vuoti che disgiungano illimitatamente la sottomissione immediata del bene dal compenso per la sua perdita, effettiva o virtuale, dilazionando, solo per ciò che riguarda l'onere cui la P.A. è tenuta, l'efficacia dell'atto impositivo ⁽⁷³⁾.

A tal fine è stata richiamata altra pronuncia, con la quale si era dichiarata la illegittimità costituzionale di una legge regionale ⁽⁷⁴⁾ per non avere fissato alcun termine per il compimento della procedura espropriativa, nonostante che i tempi delle espropriazioni e delle realizzazioni rappresentino, nel sistema, una garanzia essenziale ⁽⁷⁵⁾.

* * *

Rimane da dare uno sguardo all'ultimo capitolo importante della materia, cioè quello del procedimento.

In linea generale ogni procedimento amministrativo non può non risentire dei caratteri propri della materia nella quale incide e deve adeguarsi alle esigenze della materia medesima, ed agli effetti che esso è destinato a produrre.

⁽⁷³⁾ Sempre la sent. n. 55/1968, alla fine del n. 5.

⁽⁷⁴⁾ Sent. n. 90/1966, relativa alla legge regionale siciliana n. 20 del 1951.

⁽⁷⁵⁾ Basti osservare il rigore sempre posto dalla giurisprudenza amministrativa nel richiedere sempre ed in ogni caso la fissazione dei termini per il compimento delle espropriazioni e dei lavori, anche quando manchi una dichiarazione esplicita di pubblica utilità dell'opera.

In buona sostanza il concetto della Corte appare piuttosto chiaro nel senso che è indispensabile fissare un termine entro il quale il titolare del diritto di proprietà possa avere la certezza della sua posizione: entro questi limiti la giurisprudenza della Corte è chiara ed esatta, ma sia consentito rilevare che non appare chiaro, invece, il perché e la Corte, in luogo di porre affermazioni precise e non discutibili (come quelle proprie della giurisprudenza amministrativa, che ovviamente qui non possiamo riprodurre), fa delle affermazioni piuttosto labili ed elastiche come quella di « punti cronologici di operatività senza creare vuoti che etc... ».

Il giudice (soprattutto quello delle leggi), quando fa delle affermazioni che possono e devono ottenere osservanza da parte di tutti (non si dimentichi che le sentenze della Corte costituzionale si pongono, almeno sotto certi aspetti, sul medesimo piano delle disposizioni legislative) dovrebbe dare a tali prescrizioni una forma incisiva in modo che le affermazioni siano precise nel loro contenuto.

Da questo criterio generale non si discosta il procedimento di formazione degli strumenti urbanistici.

Caratteristica di ogni strumento è, di regola, la sua distinzione in due fasi: quella della adozione, consistente nella pubblicazione del progetto al fine di consentire la presentazione di osservazioni (nell'interesse generale) o di opposizioni (nell'interesse dei singoli colpiti), ammesse le prime per i PP.GG. e le altre per i piani esecutivi; seconda è la fase della approvazione, al termine della quale si procede alla pubblicazione, di carattere diverso, essendo intesa a consentire la efficacia, cioè la entrata in vigore del Piano.

Più elementare la procedura per i PP.FF., per i quali, trattandosi di un capitolo del regolamento edilizio, si applicano le norme generali sui regolamenti comunali.

Vale la pena di ricordare che dopo qualche dubbio iniziale la giurisprudenza amministrativa è consolidata nel senso che con queste due fasi si pone in essere un atto amministrativo complesso: il che è consequenziale al fatto che negli strumenti urbanistici convergono ed incidono due ordini diversi di interessi pubblici (quelli comunali e quelli, per così dire, sovracomunali).

Ora, la Corte afferma proprio a proposito dei piani di tipo urbanistico che il principio del « giusto procedimento » (in virtù del quale, quando la legge prevede la imposizione di limiti ai diritti dei cittadini, di regola occorre predisporre un procedimento attraverso il quale gli organi competenti devono imporre concretamente i limiti con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le loro ragioni sia a tutela del proprio interesse sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico) non è stato costituzionalizzato, ma costituisce principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato ⁽⁷⁶⁾. Con la conseguenza che la legge statale può derogarvi senza incappare in illegittimità costituzionale (basta ricordare i P.R. approvati per legge), ma non può derogarvi il legislatore regionale: e perciò è stata dichiarata la illegittimità costituzionale della norma di una legge di Regione ad autonomia speciale, la quale dichiarava tutto indiscriminatamente il territorio della Regione bellezza naturale di pubblico interesse e zona di particolare importanza

⁽⁷⁶⁾ Sent. n. 13 del 1962 e n. 23 del 1978.

turistica ⁽⁷⁷⁾ senza tenere conto alcuno della suaccennata regola e, quindi, senza dettare alcuna norma intesa a fare svolgere un procedimento amministrativo in modo regolare ed equilibrato.

Ciò premesso, la Corte ha rilevato che « il giusto procedimento » non è stato realizzato nella sua pienezza a proposito dei PP.RR.GG., la relativa garanzia riducendosi alla pubblicazione del progetto per un periodo di trenta giorni « durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione » ed alle osservazioni che possono venire presentate nei trenta giorni successivi ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1150. I soggetti privati non partecipano al procedimento nella veste di vere parti (non presentando osservazioni a tutela del loro interesse) ma svolgono attività puramente collaborativa, in vista di una più compiuta valutazione degli interessi pubblici in gioco, tanto vero che sono irricevibili le osservazioni che non abbiano di mira le comuni esigenze cui tendono i PP.RR. ed è escluso l'obbligo di una motivazione specifica e puntuale ⁽⁷⁸⁾.

Posta poi la questione se possa ritenersi giustificata la diversità di procedura fra PP.RR.GG. e PP.FF., una volta riconosciuto che anche i secondi possono avere contenuto non dissimile da quello dei primi, la Corte, sempre partendo dalla constatazione che il « giusto procedimento » non è stato costituzionalizzato e che comunque anche per i PP.RR.GG. non è stato realizzato nella sua pienezza, ha affermato ⁽⁷⁹⁾ che la mancata previsione nei PP.FF. di adeguate forme di partecipazione degli interessati alla pianificazione del territorio non implica di per sé sola illegittimità costituzionale. D'altronde la semplificazione delle procedure dei PP.FF. dei piccoli Comuni comportante la esclusione delle osservazioni e delle opposizioni degli interessati non sacrificerebbe gli interessi privati rispetto a quelli pubblici (al contrario di quel che accade per i PP.RR.GG.) al punto da ledere il principio di uguaglianza, posto che i privati partecipano al procedimento formativo dei P.R. non a tutela del proprio interesse ma in forma puramente collaborativa.

Si è aggiunto ⁽⁸⁰⁾, a conferma della mancanza di violazione del

3. ⁽⁷⁷⁾ Sent. n. 13 del 1962, cit. Si trattava della legge Valle d'Aosta 28 aprile 1960, n. 3.

⁽⁷⁸⁾ Sent. n. 23/1978.

⁽⁷⁹⁾ Sent. n. 23/1978, cit. Cfr. anche sent. n. 239 del 1982.

⁽⁸¹⁾ Sent. n. 23 del 1978, cit.

principio di uguaglianza, che i problemi da risolvere nei piccoli Comuni mediante P.F. non hanno dimensioni territoriali, sociali ed economiche comparabili a quelle dei problemi fronteggiati dai P.R.G. propri dei Comuni di maggiore importanza.

Qualche dubbio su queste affermazioni può rimanere sotto vari profili.

In primo luogo più che parlare di un giusto procedimento non completo per i PP.RR.GG., occorrerebbe osservare che questi, se conservano il loro carattere di norme, non hanno bisogno di quel procedimento, che deve attuarsi (come la stessa Corte ha ammesso nella sent. n. 13 del 1962) quando si impongono vincoli e limiti ai diritti altrui. Sicché il giusto procedimento occorrerebbe solo per le parti di un P.R.G. che contenga limiti o vincoli.

D'altro canto non può dirsi senz'altro che i PP.FF. si adottino solo nei Comuni minori: l'art. 34 parlava genericamente di Comuni sprovvisti di P.R. e fra questi potevano essere compresi anche Comuni di notevole estensione e popolazione, soprattutto nei primi momenti della applicazione della legge urbanistica, pochi essendo i Comuni obbligati, ai sensi dell'art. 8, 2° comma, della legge. Comunque, una volta affermata la assimilazione dei due tipi di strumenti non possono non venir meno molte diversità, fra cui quelle procedurali: non si vede, invero, perché fra quei due strumenti debbano esistere differenze del genere una volta che hanno assunto una veste piuttosto unitaria.

Inoltre, soprattutto a seguito di questa assimilazione, non pare possa dirsi che con i PP.FF. si devono affrontare problemi minori qualitativamente.

Ma vi è ancora un altro problema (sul quale la Corte non era stata chiamata a pronunciarsi), che appare di maggiore rilievo e che accomuna, ancora una volta, PP.RR.GG. e PP.FF.

Una volta consentito al P.R.G. ed al P.F. di contenere vincoli precisi, del genere di quelli di cui alla legge n. 1187 del 1968, indubbiamente si ha un accostamento di questi due strumenti ai PP.PP., la cui procedura, proprio in ragione della imposizione di siffatti vincoli, è alquanto diversa ed è maggiormente garantistica per i singoli, in quanto (art. 15, L. n. 1150) sono previste le opposizioni dei proprietari degli immobili interessati dal P.P., sulle opposizioni occorre motivare e (art. 16) il P. deve essere non solo pubblicato ma anche notificato nelle forme delle citazioni ai proprietari predetti.

Ed allora non basta paragonare i PP.FF. ed i PP.RR., perché qui viene in considerazione non la problematica relativa al soddisfacimento degli interessi pubblici, bensì la posizione del cittadino e ci si deve chiedere perché mai se un vincolo viene imposto con il P.P. il privato ha la possibilità di effettuare certi interventi che invece non ha più se la imposizione avviene attraverso uno strumento formalmente diverso.

Viene fatto tuttavia di osservare che da un lato i giudici di merito potrebbero in via interpretativa giungere ad una conclusione del genere e dall'altro che non sembra molto agevole negare, in caso contrario, la esistenza di una disparità di trattamento, dato che verrebbero sottoposte a disciplina giuridica differenziata situazioni analoghe, se non addirittura identiche (il proprietario di bene colpito da vincolo con uno o altro strumento trovasi sempre nella stessa situazione giuridica e, non meno certamente, subisce danni sostanzialmente uguali).

Ma il cenno al procedimento proprio degli strumenti urbanistici può portare a qualche altra considerazione, nella quale anche si può innestare qualche considerazione di ordine costituzionale.

Invero non è sufficiente dire che il principio del « giusto procedimento » non è costituzionalizzato per risolvere definitivamente il problema (anche se esso diventa di competenza dei giudici subordinati e non appartiene più alla Corte costituzionale).

Occorre ricordare che qualsiasi piano urbanistico incide pesantemente su numerose situazioni del più vario genere, in modo particolare sul diritto di proprietà, così come incide, sia pure indirettamente, su vari comportamenti dell'uomo. Ciò è costituzionalmente legittimo perché gli artt. 41 e 42 Cost. lo consentono. Ma insieme occorre non dimenticare che il diritto di proprietà — per fermarsi ora solo su esso — tuttora sussiste, è riconosciuto ed entro certi limiti garantito dalla Costituzione, la quale, appunto perciò, vuole che qualsiasi limitazione sia almeno preveduta da una norma di legge, così come soltanto la legge può porre o almeno consentire limitazioni ai diritti di libertà.

In fatto, però, avviene che le vere, reali, concrete limitazioni al diritto sono poste da atti amministrativi, che, come si è detto, sono latamente discrezionali: la legge, in realtà, si limita a prevedere astratte potestà amministrative oppure pone essa direttamente limitazioni e prescrizioni, ma quando non fa ciò, almeno di regola, non prevede limiti.

Per di più gli atti amministrativi che qui vengono in rilievo sono affidati ad autorità amministrative anche di minimo rilievo (si pensi ad

un piccolo Comune), le quali, anche per la loro scarsa organizzazione, non offrono certamente garanzia di grandi possibilità di ponderazione.

Si aggiunga che nella legislazione può notarsi una costante riduzione e diminuzione di garanzie amministrative che circondano e dovrebbero circondare questi atti: in base alla legge del 1942 i piani regolatori erano sottoposti al duplice parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici (organo tecnico il quale offriva il *maximum* delle garanzie possibili sotto l'aspetto tecnico) e del Consiglio di Stato (che offriva a sua volta il *maximum* delle garanzie per quel che concerne gli aspetti giuridici ed amministrativi); erano approvati con decreto del Capo dello Stato, il che comportava anche il sindacato di legittimità della Corte dei conti.

Invece la evoluzione della legislazione è stata in senso nettamente contrario, nel senso cioè di ridurre queste garanzie. Molto spesso, sotto la più o meno falsa etichetta del decentramento e dello snellimento delle procedure, si è addivenuti alla quasi totale eliminazione di quei pareri, sicché già prima del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative, affidando ai provveditori regionali alle oo.pp. l'approvazione degli strumenti urbanistici, erano scomparsi i due pareri suddetti ed era scomparso il controllo della Corte dei conti. Il colpo di grazia, se così può dirsi, si è avuto con la istituzione delle Regioni, per cui è caduto anche l'unico parere che era rimasto, quello del Comitato tecnico-amministrativo dei provveditorati (che peraltro non era da porsi a livello del Consiglio superiore dei lavori pubblici) anche se occorre riconoscere che talune Regioni han creato organi, almeno tecnici, adatti a dar parere sui piani urbanistici ⁽⁸¹⁾.

Così la procedura e, quindi, la soluzione dei problemi rimane totalmente abbandonata nelle mani degli organi attivi della P.A., salvo

⁽⁸¹⁾ Nella sent. n. 38 del 1966 si faceva cenno dei controlli cui erano soggette le deliberazioni comunali in materia urbanistica, controlli i quali sarebbero stati introdotti a tutela della proprietà privata.

In realtà qui va osservato subito che i vari controlli sulle deliberazioni comunali si riducevano alla approvazione della G.P.A. (in proposito cfr. il nostro volume *Gli strumenti urbanistici italiani*, cit., p. 182, ss.), ora sostituita dal controllo del Comitato regionale di cui all'art. 62 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Comunque sia il controllo della G.P.A. sia quello della Corte dei conti non erano certo rivolti alla tutela della proprietà privata, e non potevano non avere i caratteri propri di tutti i controlli sulla attività amministrativa.

il controllo del giudice amministrativo che, per quanto profondo, non può far tutto.

La situazione andrebbe riesaminata dal legislatore, in ispecie statale, che dovrebbe decidersi a dare leggi-cornice, prevedendo opportune, idonee garanzie che (si badi bene) non toccano solo gli interessi dei privati, ma anche taluni interessi pubblici fondamentali che non hanno la possibilità di essere valutati come pur si dovrebbe, senza di che potrebbe addirittura essere lecito dubitare della legittimità costituzionale di norme legislative (anche regionali) che non circoscrivono in alcun modo le potestà amministrative⁽⁸²⁾.

In particolare vogliamo accennare a due soli punti che meritano attenzione: e cioè alla opportunità (se non addirittura necessità) di una partecipazione piuttosto attiva ed intensa della generalità dei cittadini alla formazione dello strumento urbanistico, in modo che alla fine esso possa essere considerato anche come la espressione della volontà della generalità, con il che non si vogliono limitare i poteri degli organi comunali, regionali o statali, ma solo si porrebbero questi in condizione di tenere conto dell'apporto di tutti⁽⁸³⁾; ugualmente sarebbe oppor-

(82) E la Corte costituzionale nella sentenza n. 23/1978, ha ritenuto di dover dire che essa « non vuol certo contestare che l'attuale disciplina degli strumenti urbanistici sia notevolmente frammentaria e disorganica. Non senza ragione, entrambe le ordinanze emesse dalla quarta sezione del Consiglio di Stato pongono in rilievo che la distinzione tra piani regolatori generali e programma di fabbricazione, alternativamente utilizzabili ad analoghi scopi dalla generalità dei Comuni italiani, rischia a questo punto di apparire « nominale » e non più sostanziale. Conviene invece che il legislatore statale riconsideri i procedimenti formativi ed attuativi di tali strumenti, assicurando in ogni caso l'accertamento ed il temperamento di tutti gli interessi pertinenti all'assetto del territorio. E più generalmente conviene che le scelte urbanistiche delle singole amministrazioni comunali (soprattutto nei piccoli Comuni) non restino isolate o scollegate, ma vengano armonizzate con le analoghe scelte dei Comuni contermini, nell'ambito di pianificazioni territoriali di più comprensiva portata; sicché si dimostrano congiuntamente opportune, tanto una legge-cornice che coordini le varie legislazioni regionali in materia urbanistica, quanto una « legge generale » che determini — sulla base dell'art. 128 Cost. — i livelli ed i tipi di amministrazione locale sovracomunale.

Ma le molteplici esigenze di riforma della vigente legislazione urbanistica statale non si convertono, sotto i profili dei quali la Corte è ora chiamata a giudicare, in alcuni dei vizi di legittimità costituzionale, prospettati dal giudice *a quo* ».

(83) Si noti che già la legge del 1942 aveva ammesso le « osservazioni » sui PP.RR.GG., estese poi in sede amministrativa, come è noto, a tutti i cittadini: sicché sul piano pratico può anche dirsi che l'apporto collaborativo è preveduto. Ma anche qui occorrerebbe che il legislatore provvedesse a rinviare la portata di queste osservazioni, rendendole maggiormente utili e feconde di risultati.

tuno (se non, anche qui, addirittura necessario) che risultassero meglio le ragioni, i motivi delle soluzioni adottate, il che comporterebbe la ulteriore, ma non meno importante conseguenza, di una maggiore possibilità di controllo anche giurisdizionale sulla azione amministrativa.

A conclusione di questo necessariamente rapido, forse troppo rapido, *excursus* nella giurisprudenza della Corte costituzionale, io credo che da tale giurisprudenza si possono trarre sicuramente alcune notevoli illazioni, dato che, come è compito dell'Istituto, esso ha enucleato, quando è stato chiamato a giudicare, alcune regole fondamentali: e queste, rappresentando espressione della volontà della norma costituzionale, costituiscono, come ho sempre ritenuto a proposito di tutte le regole che possono essere tratte dalla Carta costituzionale, come i cardini dell'ordinamento, i pilastri entro i quali può svolgersi la vita di un popolo.

La Corte, d'altro canto, ha fissato queste regole a seguito di una attenta valutazione delle norme non disgiunta da una non meno attenta considerazione della realtà delle cose (si tenga presente al riguardo ad es. la pronuncia relativa ai programmi di fabbricazione): il che sta a dire che la Corte, alla pari di ogni giudice, non si è mossa su piani meramente astratti ed aprioristici, ma ha sempre cercato di risolvere concretamente problemi giuridici non facili e non semplici, in una materia che è tuttora incandescente (oltre che affascinante, a mio giudizio), nonostante il tempo trascorso dalla prima legge organica della materia (la legge n. 1150 del 1942) e nonostante gli apporti anche dottrinari che si sono avuti.

Questo non vuole dire che tutta la giurisprudenza della Corte costituzionale sia da condividere in pieno e già nel corso della esposizione abbiamo accennato, come del resto è sempre lecito dinanzi a qualsiasi manifestazione giurisprudenziale, a qualche possibile punto di dissenso ed a qualche perplessità, che a volte toccano solo la motivazione o aspetti secondari o minori dei vari problemi che spesso appaiono solo quando, *a posteriori*, si procede ad un esame comparativo delle pronunce ponendole come in quadro organico, cosa che invece non sempre può fare il giudice chiamato a risolvere singoli casi concreti, dalle cui caratteristiche egli è naturalmente dominato e guidato.

Ma, comunque, senza alcun dubbio le affermazioni della Corte, alla quale soltanto spetta guardare veramente addentro alla Costituzione, pongono dei punti fermi, fissano alcuni momenti essenziali, i quali

consentono al legislatore ordinario (se vuole, come dovrebbe, tenere conto di quella che è veramente la essenza della Costituzione e, cioè, se vuole realmente ed indipendentemente da qualsiasi spunto polemico, realmente osservarla) di muoversi, magari con qualche difficoltà in più (perché i limiti creano sempre talune difficoltà), ma insieme con una maggiore ponderazione e con una maggiore possibilità di successo, evitando a sé e (soprattutto) alla collettività gli inconvenienti (per non dire altro) di frequenti e facili dichiarazioni di incostituzionalità.

Molto spesso di queste dichiarazioni ci si duole tanto in sede dottrinaria quanto anche in sede politica, nella quale non di rado non ci si rende conto del vero ruolo di un giudice (soprattutto del giudice delle leggi) e sembra quasi che una dichiarazione di incostituzionalità (come per la P.A. una dichiarazione di illegittimità di un atto amministrativo) costituisca qualcosa di molto grave e addirittura di offensivo.

Il che non ha fondamento alcuno, perché non si può pretendere che il Parlamento e la P.A. siano composti da giuristi e perché, d'altro canto, il giudice (amministrativo o costituzionale) deve compiere il suo dovere, deve effettuare il confronto voluto dai principi e quando annulla l'altro non fa che eseguire il proprio dovere.

Quel che si può e si deve pretendere è che i destinatari delle pronunce, soprattutto del giudice delle leggi, voglia e sappia intenderle, voglia e sappia coglierne la lettera e lo spirito, cioè voglia e sappia trarne insegnamento nel proseguimento della sua opera, che è sempre sindacabile da parte del giudice senza menomamente pensare che da parte di questi possa esservi qualche pretesa o atteggiamento di superiorità o di didascalia. Ciascuno opera nel suo ambito e nel suo comparto, ciascuno compie sempre e solo il suo dovere. Ma l'ordinamento ha predisposto una serie di bilanciamenti, di controlli, di equilibri perché la vita possa procedere ordinatamente e, soprattutto, conformemente alle fondamentali regole poste dalla Costituzione.

Ora, per rientrare nei binari del mio tema (dal quale forse mi sono allontanato, ma non credo di avere errato troppo!) e ridiscendendo sul terreno della materia urbanistica così viva e vitale, io credo che dovremmo da tutto ciò trarre una illazione molto semplice ma insieme molto rilevante.

In Italia vigono leggi numerose e complicate (molto spesso fra loro ripetitive: inutilmente ripetitive); questa situazione (che anche la Corte ha rilevato, come abbiamo veduto) crea, anche per l'urbanistica, conseguenze gravi, che si riflettono nel settore del contenzioso, il quale

(come è ovvio) si vede ogni giorno più gravato di ricorsi la cui soluzione viene necessariamente differita. L'aggravarsi della situazione è in *re ipsa* e provoca effetti estremamente dannosi, specialmente per la sostanza delle cose: ed allora ci possiamo e dobbiamo porre molto chiaramente la domanda del perché la competente autorità governativa (che pure sforna leggi a getto continuo, magari senza coordinamento e senza nesso) non prende finalmente la saggia iniziativa di una legge quadro (voluta del resto dall'articolo 117) nella nostra materia. In tal modo si darebbe una volta per tutte, definitivamente, un assetto stabile alla materia, dando al Paese non solo qualcosa di utile, ma insieme, la sensazione che gli organi di vertice si rendono una buona volta conto che una legislazione saggia e ponderata, aderente alla realtà delle cose è la cosa migliore che si possa fare ed offrire alla collettività.

Sono ricaduto in considerazioni di carattere generale e ne chiedo venia: ma comunque si tratta di considerazioni che certamente si attagliano alla nostra materia che in modo particolare risente della disorganicità della legislazione e, quindi, in modo particolare ne abbisogna.

Vorrei solo aggiungere che le pronuncie elaborate dalla Corte costituzionale, come anche quelle che vengono poste in essere dai giudici amministrativi ed ordinari, certamente danno alla collettività un qualche senso di certezza e consentono di muoversi in certe direzioni, ma non sono sufficienti: qualsiasi giudice incontra dei limiti se non vuole erigersi — *quod Deus avertat* — a legislatore, mentre quest'ultimo, anche se vincolato dalle norme costituzionali, ha una maggiore e migliore duttilità, cioè maggiori e migliori possibilità di intervento e di soluzioni.

It is the duty of the physician to see that his patient receives the best possible medical care. This is true whether the patient is a member of the medical profession or not. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care.

The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care.

The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care.

The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care.

The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care.

The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care. The physician should be able to give his patient the best possible medical care, and he should be able to do this without regard to the patient's social position or the patient's ability to pay for his care.

LA CELEBRAZIONE DEL TRENTENNALE DELLA FONDAZIONE

Il 15 dicembre 1984 è stato solennemente celebrato il trentennio di vita della Fondazione, che venne costituita in Roma il 30 marzo 1954 da un gruppo di amici ed estimatori di ALDO DELLA ROCCA, capeggiato dal Sen. Salvatore Aldisio, ex-Ministro dei LL.PP. ed acclamato, poi, primo Presidente della Fondazione.

La cerimonia si è svolta nella Sala Tolstoj del Palazzo della Civiltà del Lavoro, messa a disposizione, per lo scopo, con premurosa prontezza, dalla Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro.

Dopo il saluto rivolto ai presenti dal Consigliere Delegato, Prof. Fernando Della Rocca, e la relazione sulle origini e sull'attività dell'Ente svolta dal Consigliere-Segretario, Ing. Giulio Rispoli, il Sen. Nicola Signorello ha rievocato, con commoventi parole, il compianto, indimenticabile Presidente della Fondazione, Sen. Giovanni Spagnoli.

Ha, quindi, tenuto, l'attesa conferenza, su « L'Urbanistica e la Corte costituzionale », il Vice Presidente della Corte costituzionale, Prof. Guglielmo Roehrssen di Cammarata. La crescente importanza del tema, la incandescente attualità dei complessi problemi urbanistici e la straordinaria autorità (nella specifica materia) del conferenziere, hanno fatto sì che il numeroso e qualificato uditorio seguisse con intensa e costante attenzione la parola del Prof. Roehrssen.

La cerimonia si è chiusa con la consegna, da parte del Sen. Signorello, degli attestati agli autori delle monografie premiate e segnalate nell'ultimo concorso indetto dalla Fondazione sul tema « La problematica urbanistica relativa alle zone costiere italiane ». Li ricordiamo: Virginio BETTINI e collaboratori del Dipartimento di Urbanistica dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia; Sergio SERAFINI; Aleandro, Marco e Piero TINELLI; Ludovico DEGLI UBERTI; Giuseppe ORIFICI; Franco MONTANARI; Vito FITTIPALDI; Antonio LIORI e Giovanni SERRA; Annarita MIOTTO e Marco SPADARI.

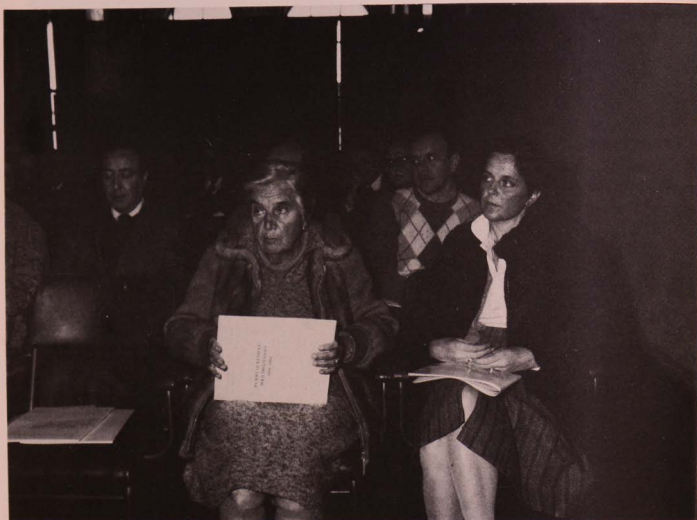


Uno scorcio della Sala Tolstoj durante la cerimonia. In prima fila si notano (da sinistra a destra): la Sig.ra Emilia Wolkowicz, vedova di Aldo Della Rocca; il Sen. Greggi; l'ex Direttore Generale del Servizio Informazioni della Presidenza del Consiglio, Prof. Padellaro; il Vice Avvocato Generale dello Stato, Avv. Cavalli; il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Prof. Mirabelli; il Presidente di Sezione della Corte di Cassazione, Dott. Jannuzzi; l'ex Capo della Polizia, Dott. Porpora; la sorella di Aldo Della Rocca, Sig.ra Rina Della Rocca vedova Pompili, e la nipote, Sig.ra Gianna Pompili Biasiotti.

Alla cerimonia hanno partecipato eminenti personalità, tra le quali il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Dr. Mirabelli, il Presidente di Sez. del Consiglio di Stato, dr. Padellaro, l'ex-Capo della Polizia, dr. Parlato, il Presidente di Sez. della Corte di Cassazione dr. Iannuzzi, l'On. Greggi ed altri.

Numerosi i messaggi di adesione e di ammirato apprezzamento per l'opera che svolge la Fondazione al servizio della cultura urbanistica.

Tra essi erano i telegrammi e messaggi (v. *supra*, pag. 4 e segg.): del Presidente del Senato, Sen. Cossiga; del Ministro della P.I., Sen. Falcucci; del Ministro della Difesa, Sen. Spadolini; del Presidente della Corte costituzionale, Ecc. Elia; del Presidente del Consiglio di Stato, Prof. Pescatore; del Presidente della Corte dei Conti Dott. Pirrami; di Sua Em.za il Cardinale Pietro Palazzini; dell'On. Bozzi; del Sen. Diana ed altri.



La Sig.ra Rina Della Rocca ved. Pompili, sorella del compianto Aldo Della Rocca, e, alla sua sinistra, la figlia Sig.ra Gianna Pompili Biasiotti (in prima fila) ed il figlio Alberto Pompili (in seconda fila).



La premiazione dei vincitori del concorso su «La problematica urbanistica relativa alle zone costiere italiane»: il Sen. Signorello consegna l'attestato all'Ing. Serafini.



La premiazione dei vincitori del concorso su « La problematica urbanistica relativa alle zone costiere italiane »: il Sen. Signorello consegna gli attestati ai fratelli Tinelli.



La premiazione dei vincitori del concorso su « La problematica urbanistica relativa alle zone costiere italiane »: il Sen. Signorello consegna l'attestato all'Arch. Degli Uberti.



La premiazione dei vincitori del concorso su « La problematica urbanistica relativa alle zone costiere italiane »: il Sen. Signorello consegna l'attestato all'Ing. Montanari.



La premiazione dei vincitori del concorso su « La problematica urbanistica relativa alle zone costiere italiane »: il Sen. Signorello consegna gli attestati degli Arch. Miotto e Spadari.



APPENDICE



LA COMMEMORAZIONE NEL SENATO DEL PRESIDENTE GIOVANNI SPAGNOLLI

Nella seduta del 29 maggio 1985, il Presidente del Senato, Sen. Cossiga, ha commemorato il suo predecessore Sen. Spagnolli pronunciando il seguente discorso:

« Signori senatori, nove anni fa, proprio alla fine del maggio 1976, al cadere della sesta legislatura, da questo seggio Giovanni Spagnolli si è accomiato dalla vita politica e parlamentare, dopo 23 anni di "servizio" – così egli lo chiamava – nel Senato della Repubblica.

Il nostro lavoro a volte è impietoso. Spagnolli è scomparso il 5 ottobre scorso e una serie di accadimenti e di circostanze ci hanno impedito fino ad oggi di commemorarlo. Ma la ricorrenza del suo commiato da quest'Aula rende forse più significativo il ricordo.

E parto subito, nel tracciare in rapida sintesi la sua figura, da quattro righe di quel suo sobrio saluto, rivolto quel giorno a tutti i "colleghi" di domani, cioè anche a noi. "È possibile – affermò allora Spagnolli – rendere più viva la nostra democrazia, meno aspra la convivenza tra le diverse componenti sociali, migliore l'utilizzazione delle risorse e la qualità della vita del nostro popolo".

È una frase che rappresenta efficacemente l'uomo che oggi ricordiamo ed è un messaggio che ogni persona di buona volontà non può non raccogliere.

Giovanni Spagnolli partì quasi ragazzo dalla sua Rovereto e si formò a Milano in due grandi scuole: prima all'Università Cattolica e poi alla Banca Commerciale Italiana. E questo spiega non l'esistenza di due "anime" (perché Spagnolli fu uomo di straordinaria coerenza), ma la sua fede esemplare e il suo robusto pragmatismo. Ebbe molti illustri "compagni di banco" in entrambe le scuole: ne cito soltanto due, Amintore Fanfani e Ugo La Malfa, dei quali ebbe l'amicizia e la stima.

Egli partecipò "libero e forte", come tanti cattolici della sua generazione, dai primi degli anni '40, all'attività politica clandestina. Mai si vantò dei sacrifici e dei pericoli che affrontò in quella fondamentale esperienza: per lui si trattava soltanto di un dovere compiuto. Quando il comune di Merate gli diede la cittadinanza onoraria per il coraggioso lavoro svolto in quei giorni drammatici e pieni di speranza, sottolineò che "la Resistenza è stata un fatto militare importante, ma è stata un fatto ancora più decisivo sul

piano morale". Era convinto che una società nuova e migliore doveva nascere innanzi tutto nel cuore degli uomini.

Fu il primo segretario della Democrazia cristiana milanese e quel partito, nell'intera sua esistenza, egli onorò con impegno generoso e tenace, fizioso mai, sempre lontano dai piccoli giochi e dalle piccole furberie. La semplicità e il rigore, la prudenza e la fermezza contraddistinsero sempre la sua milizia politica ad ogni livello: nello sperduto paese di montagna come alla guida dei senatori democratici cristiani.

Rammento alcune sue espressioni correnti: "In ogni uomo c'è un'anima di verità", "Ciascuno deve fare il suo dovere, per intero e subito", "L'autorità non si manifesta con cipiglio ma col comportamento e soprattutto col mantenere quello che si dice".

Sarebbe potuto arrivare subito al mandato parlamentare. Preferì invece (per usare un termine nato più tardi) "lavorare nel sociale". Al Senato giunse nel 1953 e diede un contributo appassionato alla Commissione finanze e tesoro. Fu sottosegretario al commercio con l'estero, ministro della marina mercantile, poi ministro delle poste e telecomunicazioni nei primi tre Governi Moro e nel secondo Governo Leone, dando prova di estrema correttezza e di profondo senso dello Stato. Punò sull'efficienza e fece valere le sue esperienze imprenditoriali anche nella pubblica amministrazione. "I cittadini — diceva — devono avere pronte e adeguate risposte alle giuste attese".

Quando il 27 giugno 1973 venne eletto Presidente di questa Assemblea, incarico che resse con grande equilibrio e grande saggezza, Giovanni Spadolini intitolò un suo articolo di commento: "La buona scelta dei senatori". E un giornalista di parte comunista, che lo seguì nel suo primo viaggio in Trentino all'indomani dell'investitura, scrisse di avere capito in quella occasione "perché la Democrazia cristiana è un partito popolare". E quanto fosse amato dalla sua gente noi tutti l'abbiamo compreso fino in fondo nel triste giorno delle esequie, vedendo con quale affetto centinaia e centinaia di persone, e tra esse i suoi alpini, si stringevano intorno al loro Nino.

E non meraviglia che, all'inizio di quest'anno, una spedizione alpina trentina abbia dedicato a Giovanni Spagnolli un'inviolata cima delle Ande.

Di servizi alla Repubblica, quest'uomo che definiva *tout court* la sua attività politica "spirito di servizio" ne ha resi numerosi ed importanti. L'elenco sarebbe lungo e ne rilevo qui soltanto uno: il difficile "mandato esplorativo" svolto nell'autunno del 1974 e che diede sbocco al Ministero Moro-La Malfa.

Ma ci sono alcune aree di impegno in cui la società civile è debitrice verso Giovanni Spagnolli come verso pochi altri. Egli operò per la difesa della natura, e fu senz'altro un pioniere della battaglia ecologica, anzi un lungimirante educatore alla *res communitalis*. Come pochi altri, in concreto (donando anche il suo "superfluo") sostenne iniziative per lo sviluppo dei paesi africani, nella convinzione di compiere nello stesso tempo un dovere di solidarietà umana e una azione di pace.

Esemplari — proprio da questo seggio — furono i suoi incisivi e puntuali

interventi contro le piaghe del nostro tempo: la violenza, la droga, il cattivo uso delle risorse, la disoccupazione giovanile. E se si rileggono alcune sue interviste nella prima parte degli anni '70, si potrà constatare come Spagnolli anticipò dibattiti, oggi attualissimi, sulla "specializzazione" del lavoro delle due Assemblee legislative e sull'aggiornamento di alcune norme della Costituzione, pur ammonendo quanto fosse "sterile e anche pericoloso scaricare sulle norme fondamentali del nostro ordinamento la mancata o debole intesa dei Gruppi politici ».

Signori senatori, il Senato della Repubblica terrà viva nel suo immenso patrimonio umano, democratico e civile la dedizione di questo suo limpido e laborioso Presidente, capace di mettersi al di sopra delle parti nella quotidiana ricerca del bene comune. "Il domani — concludo con altre parole di Giovanni Spagnolli — lo costruiamo oggi. Se ci fermiamo, incerti e divisi, non prepariamo all'Italia un grande avvenire ».

DEGAN, *ministro della sanità*. Si dichiara profondamente onorato di poter esprimere la partecipazione del Governo alla commemorazione di Giovanni Spagnolli, per il profondo legame di stima e devozione che lo ha unito a chi gli fu maestro di impegno politico.

PRESIDENTE. Sospende la seduta in segno di lutto.

II

P. ANTONIO MESSINEO, S.J.

VALORI SPIRITUALI NELL'URBANISTICA

Si potrebbe credere, e qualcuno forse lo pensa, che, accostando il termine di spiritualità a quello di urbanistica, noi contaminiamo una scienza squisitamente tecnica, con l'intrusione di concetti filosofici e metafisici, così disconoscendo i limiti che diverse discipline e diversi metodi di indagine impongono allo studioso. Nessuno di voi ignora, infatti, come al tempo presente sia abbastanza diffusa una certa mentalità, detta con grande sussiego scientifica, la quale pretende di escludere, persino dalle discipline più umane, quali, ad esempio, sono la sociologia e il diritto nella sua vita e nelle sue istituzioni, qualsiasi interferenza di una visione più universale dei puri dati empirici per una loro spiegazione causale e per l'unità del sapere umano.

Nessuna meraviglia, dunque, che ciò possa accadere anche nei riguardi dell'urbanistica, rispetto alla quale gli elementi tecnici materiali delle costruzioni, delle linee architettoniche, degli spazi interni ed esterni, della distribuzione delle masse da edificare e delle vie di disimpegno e di scorrimento, delle zone verdi e degli scenari panoramici, prendono un tale sopravvento nella mente dell'urbanista, che gli potrebbe fare escludere con insofferenza ogni altra considerazione, sino a ritenere estranea alla sua scienza la penetrazione di aspetti che per se tecnici non sono.

Ma penso che per molti di voi, come per me, in questa tendenza asciuttamente tecnicista, così conforme alla mentalità moderna, così imbevuta di sottile, conscio e sovente inconscio, materialismo, si cela un'insidia, l'insidia della tecnica con le sue tentazioni di successo pratico nella via del progresso meccanico di dimenticare l'uomo e di schiacciarlo sotto le sue invenzioni.

Non è da credere che io esageri nel mettere in rilievo un tale pericolo riguardo all'urbanistica a sfondo più o meno materialista. Ciò che si è avverato in altri settori, dove la tecnica è predominante, potrebbe anche accadere in quello dell'urbanistica. Diamo, per favore, uno sguardo ai progressi della tecnica nelle grandi aziende di produzione e osserviamo come l'ansia del ricercatore si sia fissata nel perfezionamento dei congegni, per renderli più rapidi, più adatti all'aumento ritmico del rendimento desiderato, più autonomi dal concorso intelligente dell'uomo, al quale ha concesso

attenzione quasi secondaria, come elemento da inserire tecnicamente nel processo, rendendolo praticamente schiavo della macchina e, per lungo periodo, condannandolo a inebetire nella ripetizione dello stesso identico gesto.

In altro settore la ricerca scientifica e la tecnica congiunte insieme hanno lavorato in modo da raggiungere risultati che, considerati unicamente sotto il profilo scientifico e tecnico, possono essere definiti meravigliosi, ma si rivelano orrendi se guardati sotto il profilo umano. Mi riferisco alle ricerche sull'atomo e alle tecniche per convertirne la disintegrazione in spaventoso strumento di distribuzione, dal cui uso, se per follia politica si passasse dalla minaccia all'azione, l'umanità trascorrerebbe in brevissimo volgere di tempo dagli splendori della civiltà, così faticosamente conquistata, alla notte fonda dell'autodistruzione nella morte.

Due soli esempi, ma essi dimostrano come la nuda scienza e la ancor più nuda tecnica possono diventare spietate verso l'uomo, se lo spirito non le lievita e le guida verso superiori prospettive al di sopra e al di fuori della materia, che scienza empirica e tecnica trattano. Lo stesso deve dirsi dell'urbanistica, la cui fermentazione spirituale è resa poi più necessaria dalla sua stessa essenza e dalle sue nobili ed alte finalità. La stessa etimologia della parola già ci introduce dentro il nocciolo spirituale che la sostiene.

Urbanistica deriva da *urbs*, equivalente di *civitas*, entità materiale soltanto per il luogo che occupa, per gli edifici che la compongono, le strade e le piazze che la arieggiano e ne assicurano il movimento, ma spirituale per i *cives*, ossia i cittadini che l'abitano, per la vita che essi vi svolgono, per le multiformi attività materiali e spirituali cui si dedicano. L'*urbs* e la *civitas* non sono soltanto blocchi di case più o meno tecnicamente ben costruite e scientificamente dislocate nello spazio terrestre, ma sono alveari umani, nei quali si dispiega la razionalità in mille forme, in una piramide ascendente che si spinge verso il vertice più sottile della mente umana, sono fucine di civiltà.

Non per nulla questa alta parola di civiltà deriva proprio da *civitas*. Nella città si maturano i grandi progressi e si attuano le meravigliose ascensioni, che poi si tramandano lungo il flusso progrediente della storia. È permesso, dunque, tracciare una progressione etimologica tra *urbs*, *civitas*, *civiltà*, ossia dall'urbe passiamo al frutto più squisito dello spirito umano. L'urbanistica allora, scienza dell'urbe, porta nel suo seno l'esigenza della spiritualità, perché è chiamata a servire e ad agevolare lo sviluppo della civiltà.

Questa prima conclusione dalla semplice etimologia ci conduce per mano ad una seconda riflessione non meno incalzante della precedente, per scoprire il contenuto spiritualistico dell'urbanistica. Domandiamoci per un momento chi sia l'artefice primo della civiltà. Non certamente una suppositizia evoluzione cosmica della materia: svolgentesi per impeto i terno con salti qualitativi da un grado all'altro o. perfezione né una specie fantastica di spirito immanente soggetto alla dialettica diveniente delle sintesi successive, né ancora la storia che si muove fatalmente sospinta da cause economi-

che, ma l'uomo, la persona umana che agisce sulla materia e la trasforma, lasciandovi l'impronta della sua intelligenza, l'uomo che riflette sul cosmo col suo potere creativo, l'uomo associato ad altri uomini che come formiche lavorano, studiano, si affannano e sudano, facendo confluire le loro conquiste, goccia a goccia, nel medesimo alveo che si riempie nel corso dei secoli delle acque pure della civiltà.

La civiltà è effetto di azione riflessa e cosciente e non di spontanea evoluzione sociale, agitata dalle forze cieche della natura o dal mutamento fatalistico delle strutture economiche. Civiltà e storia sono due aspetti della fluida realtà e, come operatore della storia non è una forza fatalistica di ordine materiale, ma l'uomo o gli uomini associati, così anche causa del vivere civile è la persona, operante nel tempo e nello spazio con le sue facoltà razionali, ossia con lo spirito dove queste facoltà si radicano.

Siamo, dunque, dinanzi al soggetto, alla cui nobiltà e alle cui esigenze razionali si piegano tutte le realtà terrene, assumendolo come punto obbligato di riferimento, come finalità che le trascende e verso la quale sono destinate a convergere. L'urbanistica, servendo alla civiltà come supporto all'attività cosciente e riflessa, dalla quale è prodotta, serve alla persona umana, spirito incarnato nella materia organica, ma specificamente superiore a qualsiasi altro elemento parte della natura visibile e sperimentabile. La conclusione è così evidente, di così immediata intuizione, che non avrebbe bisogno di ulteriore conferma.

Di fatti, per chi si fanno i piani delle città, i disegni dello sviluppo edilizio, le distribuzioni tecniche degli spazi, per chi si studiano gli accorgimenti di viabilità e di più razionale dislocamento dei quartieri cittadini, le condizioni di migliore abitabilità, se non per l'uomo, per la persona umana e la soddisfazione delle sue esigenze di aria, di luce, di respiro, di mobilità e di comodità, in una parola per le esigenze della vita umana, della quale per lo meno si intende accrescere l'agio e il conforto? Togliamo la persona umana dell'orizzonte tecnico dell'urbanista ed egli resterà senza un punto di riferimento valido, per saggiare la retta impostazione dei suoi piani. Non si costruiscono o si ampliano le città per se stesse, come se avessero una finalità autonomia, ma si costruiscono e si ampliano e si abbelliscono per l'uomo e per la civiltà che egli fa progredire, associandosi con altri uomini.

Ora soltanto una concezione opaca come la materia, cui tutto pretende ridurre, soltanto una scienza e una tecnica che preferiscono chiudere gli occhi sulla realtà, possono deformare la natura della persona umana in modo da escludere dal suo involucro fisico la presenza dello spirito. La persona è essenzialmente spirituale, perché in essa alberga una scintilla divina immortale, che irraggia il suo splendore al di fuori della parte organica, entro la quale nobilmente inquieta si agita, così che sorge la domanda come possa l'urbanistica prescindere dallo spirito, non tener conto della spiritualità del soggetto, in cui favore, in definitiva, pensa, escogita ed inventa nuove soluzioni pratiche.

Ciò non è possibile: tutti gli elementi materiali della tecnica acquistano un senso soltanto se riferiti alla polarità umana, altrimenti sono cose morte,

come lo sono i ruderi inanimati di una vecchia Pompei o di Ostia antica, che risvegliano solo memorie storiche, e anche queste legate ad altri uomini che ne furono gli artefici, ad altri urbanisti che ne diressero i piani, ma non pulsano di vita. Civiltà morte perché un tempo furono abbandonate dalla creatività dello spirito umano.

Non è ora difficile fare un terzo passo verso l'associazione di urbanistica e spiritualità. Per muoverlo basta appoggiare il piede sul terreno solido di un sano e luminoso umanesimo, dal quale il tecnicismo moderno si è in pratica allontanato, sebbene il termine sovente risuoni nell'aere aduggiato e reso metifico dai suoi progressi. Anche se prescindiamo da qualsiasi sistema filosofico o dalla più alta ispirazione che ci deriva dalla religione rivelata, restringendoci alla valutazione obiettiva di alcuni dati sperimentali di immediata osservazione, raggiungeremo sempre la conclusione che la persona umana concreta si manifesta mossa da una doppia serie di esigenze proprie: fisiche e materiali e psichiche superiori irriducibili alla parte fisica.

Per non spaziare troppo al largo nell'indagine e restringere la nostra considerazione all'urbanistica, sembra evidente che, se il suo polo di orientamento è l'uomo progrediente verso più perfette forme di civiltà, essa deve tendere, innanzi tutto, a soddisfare le esigenze fisiche del soggetto vivente negli agglomerati urbani: esigenze di area, di luce, di igiene, di abitabilità, di viabilità e così via. Un'urbanistica umana avrà orrore di ripetere le mostruosità cittadine di certe metropoli o di certi quartieri caotici nella distribuzione, soffocanti per l'angustia degli spazi, ribelli alla pulizia e all'igiene, dove l'umanità si ammassa in modo informe e si aggira con la faccia quasi abbruttita da un'impossibile convivenza, in preda alla corruzione fisica e morale.

Eppure questi esempi di urbanistica meccanica e utilitaria di ignobile sfruttamento non sono stati rari nei tempi trascorsi. Rimangono ancora a rimprovero di urbanisti, architetti e costruttori, che nell'uomo videro un gregge da ammassare dentro un chiuso coperto alla ben meglio, quegli alveari di enormi blocchi edilizi, entro i quali manca qualsiasi intimità familiare, si mescolano e si urtano i più diversi individui viventi di tutti i mestieri e di tutti gli espedienti, intristiscono famiglie numerose ammassate in poco spazio, divisi l'uno dall'altro da cortili malsani e da strade anguste. Non senza ragione un sociologo di chiara fama ha definito la città moderna bolgia o inferno, dove si brucia l'uomo, dopo averlo ridotto un essere anonimo, spersonalizzato e radicato dall'ambiente in cui è costretto a trascorrere la vita.

Fortunatamente l'urbanistica oggi, almeno in quei cultori che si mantengono lontani dalle assurde concezioni di massa, si dirige verso più umani e civili traguardi. Per conseguirli in modo integrale essa però non può e non deve trascurare la seconda serie di esigenze espresse dalla natura razionale e appartenenti alla sfera della psiche superiore specificamente umana. La persona umana non è divisibile a settori, a compartimenti stagno senza reciproca comunicazione, ma è un essere unitario, come sotto l'aspetto scientifico ha dimostrato splendidamente il Prof. Pende, composto di anima

e di corpo, di spirito e di materia organica, tra i quali si attua una sostanziale unità di soggetto, sul quale hanno un riflesso totale e le esigenze materiali e quelle della psiche superiore, dove si dispiega più pienamente la personalità nelle sue specifiche e inconfondibili attività.

A questo superiore grado appartengono le esigenze che possiamo definire razionali e sensibili: zona della razionalità e zona della sensibilità o del sentimento. Nella prima si schierano le nobili tendenze umane dell'intelligenza verso la verità, l'ordine, la libertà e la moralità. Ma qualcuno potrebbe domandare in che modo l'urbanistica entra in questo così alto settore della vita spirituale dell'uomo. La risposta a tale domanda, che è insieme un'obiezione, non è difficile se si tiene presente quell'unitarietà sostanziale dell'essere umano, sulla quale di proposito abbiamo posto l'accento.

Senza dubbio la ricerca della verità, la sua conquista, l'allargamento delle cognizioni e l'estensione della cultura sono un fatto personalissimo e, tuttavia, per la connessione dell'ambiente di vita con tutto l'uomo, questi può essere agevolato o impedito e persino anche inibito nell'appagamento di questo suo desiderio, qualora un'urbanistica eccessivamente tecnica lo costringa a vivere in modo tale da rendergli quasi impossibile la riflessione, disperdendolo nella città, accorciandogli il tempo libero, turbinandolo entro un dedalo che gli logora i nervi e lo prostra spiritualmente.

Lo stesso si dica dell'esigenza dell'ordine, che è inquadramento dell'esistenza entro il complesso sociale, alla quale si perviene certamente per dori personali, ma che più facilmente si raggiunge e si mantiene se il soggetto è coadiuvato dalle condizioni ambientali. Si pensi quanto dipenda l'ordine familiare, non solo dall'alloggio e dallo spazio che esso offre alla comoda convivenza della famiglia, ma anche dalla facilità o meno per quanti compiono un lavoro fuori delle mura domestiche di raggiungere l'abitazione propria, dalle distanze che devono superare, dagli ingorghi delle vie di non facile transitabilità, problemi tutti che un'urbanistica sociale e razionale può e deve per lo meno studiare come avviare a soluzione.

Libertà e moralità possono anche esse apparire totalmente sganciate dalla scienza urbanistica, e tuttavia non è chi non veda come una città possa creare situazioni di schiavitù, di soggezione o di forzata necessità di adattamento, e ciò non per ragioni di ordine politico e sociale, ma a causa del suo sistema edilizio, della difettosa distribuzione delle sue parti abitate, e non è chi non veda come per gli stessi motivi, diciamo tecnici, la moralità possa incontrarsi a fronteggiare situazioni malsane, dove i suoi principi vengono in modo inesorabile corrosi da inevitabili convivenze, che concorrono ad accrescere le frange malate della collettività, col vizio che si propaga e col delitto che ne è la conseguenza.

Sono ancora una volta problemi umani, squisitamente umani, e quindi spirituali, dalla cui considerazione un'urbanistica seria, che sia nutrita di un sano e genuino umanesimo, non può prescindere, perché la città è fatta per l'uomo e non l'uomo per la città. Lo strumentalismo finalistico, che si rivela come legge universale del mondo umano, in tutti indistintamente i settori in cui questo si divide, in quanto ogni cosa, appartenga al regno della natura o

al numero delle invenzioni scientifiche e delle attuazioni tecniche, è essenzialmente ordinata al servizio dell'uomo, affinché egli raggiunga i fini della sua razionalità, vale integralmente anche per l'urbanistica. Essa non è fine a se stessa, ma è un mezzo e un mezzo creato dall'ingegno umano per l'uomo, cui deve servire per la sua elevazione spirituale e morale. Essa, con movimento circolare, parte dall'uomo artefice e creatore e torna all'uomo, che vive associato con i suoi simili nella città.

Più evidente ora appare la connessione dell'urbanistica con le esigenze umane che abbiamo chiamate sentimentali. Alle forze del sentimento razionale umano sono da ascrivere le aspirazioni naturali verso il bello, l'arte, l'armonia, dinanzi alle quali lo spirito gode, si esalta, si commuove, si internerisce, si educa e si raffina. A me sembra di essere con ciò nel cuore stesso della scienza urbanistica, che non può essere, per la contraddizione che nol consente, una pura e semplice tecnica distributrice di spazi e di vie, ma deve necessariamente essere anche, oltre che tecnica, arte che appaga il sentimento estetico dell'uomo, ne diletta lo sguardo contemplativo e ne solleva lo spirito con le vibrazioni che in esso suole destare.

L'urbanista cerca il bello naturale, lo conserva più che può nelle fattezze originarie, lo sfrutta per accrescerne lo splendore, senza tuttavia tradirlo, con i suoi accorgimenti tecnici, e si sforza di creare l'armonia delle masse, dei panorami e delle visuali, in modo che il cittadino, il semplice viandante o il visitatore a scopo ricreativo non siano offesi da mostruosità architettoniche, ma piuttosto provino nella visione e nella contemplazione quell'estasiato stupore per il bello, che invade l'animo dinanzi alla vera opera d'arte, nella quale lo spirito umano ha stampato più visibilmente e profondamente la sua orma.

Non dubito un solo istante dopo ciò di affermare che l'urbanistica non è soltanto scientifica conoscenza del modo come vanno congegnati i piani regolatori, affinché la città corrisponda alle più moderne esigenze del progresso, della civiltà, dell'affollamento urbano e alle necessità di un rapido movimento nella vita febbrile di oggi, o tecnica che si giova delle più recenti invenzioni per ottenere questi scopi, ma è anche arte al servizio delle più nobili tendenze della persona umana.

In essa si incontrano lo spirito creatore di nuove forme di bellezza, di ordine e di armonia e lo spirito recettivo del comune mortale, il cui sentimento non si sente appagato se non dinanzi al bello, all'armonioso, al maestoso o al gentile. Se l'urbanistica è arte e non può esserne dissociata, pena il suo declassamento a semplice ingegneria, è anche strettamente congiunta con la spiritualità, giacché l'arte è la più alta e sublime espressione dello spirito.

Non ho toccato fin qui uno dei sentimenti più profondi dell'animo umano, quello religioso, che orienta la persona verso la ricerca di un essere supremo, ragione ultima delle grandiose bellezze, che essa contempla dispiegate nell'universo, se ancora non l'avesse trovato per ancorarvi la propria esistenza, o la conduce, nella professione di una fede già acquisita, al culto della divinità e ai luoghi dove questo si esercita dai suoi ministri. È questo

uno dei sentimenti più diffusi e più radicati, nell'animo dell'uomo pensoso e colto con convinzioni intellettuali, che gli fanno abbracciare per motivi trascendenti e razionali una credenza; nell'animo del popolo con una fede salda in una parola venuta dall'alto e che porta il sigillo divino. Ed è un bisogno spirituale del quale non può disinteressarsi l'urbanistica veramente umanistica, come brillantemente ha esposto in un suo articolo l'amico Prof. Della Rocca.

Diremo allora che l'urbanistica ha anche un certo contenuto religioso? Non sarei alieno dall'affermarlo, se ad essa, come diceva lo scrittore latino, nulla di quanto è umano può restare estraneo.

La religiosità di un popolo è un fatto insieme divino e umano, che si inserisce nella sua storia e ne determina gli orientamenti della cultura e ne fermenta i costumi, un fatto di una tale elevatezza e insieme di un tale potere trasformante della società concreta, che modella e plasma secondo i suoi impulsi spirituali, al quale necessariamente l'urbanista, sia credente o non credente poco importa, deve volgere la sua attenzione, per armonizzare con le richieste della vita religiosa socialmente praticata piani regolatori e disegni.

Mi sembra che qualche finestra e abbastanza larga, con le riflessioni sommariamente svolte, sia stata aperta nella torre dell'urbanistica, che sembrava ermeticamente chiusa alla penetrazione della luce dello spirito. Da esse si può spaziare nei panorami luminosi di un'umanità che non è composta di sola materia e non ha soltanto aspirazioni materiali. Guardandovi attraverso, con occhi snebbiati dai pregiudizi tecnicistici o scientifici, si potrà scorgere come l'accostamento tra urbanistica e spiritualità, lungi dall'essere un'indebita intrusione in un campo allo spirito estraneo, è una necessità sistematica, imposta da quell'umanesimo che dal messaggio cristiano ha preso pieno vigore e nei secoli cristiani è diventato contrassegno insostituibile della nostra civiltà.

*Stampato per conto
della Casa Editrice CEDAM
dalle Arti Grafiche Leonelli
Castenaso (Bo)*



ERRATA - CORRIGE

Nella didascalia della pagina 78, la prima parola del penultimo rigo, Porpora, deve leggersi Parlato.

0158778 - **L'urbanistica dinanzi alla Corte costituzionale.**

