



Corso di dottorato di ricerca in:

“Scienze Giuridiche”

*in convenzione con l'Università degli Studi di Trieste*

Ciclo 34°

Titolo della tesi

*“VERSO LA LEGGE 17 AGOSTO 1942, N. 1150:  
LA LENTA COSTRUZIONE DEL DIRITTO URBANISTICO  
TRA POLITICA E DIRITTO”*

Dottoranda  
Nicoletta Laurenti Collino

Supervisore  
Prof. Paolo Giangaspero

**Anno 2022**

## ***SINTESI***

Con la presente ricerca si intende indagare – attraverso una lente che coniuga fonti dirette ed indirette – l’evoluzione della disciplina del diritto urbanistico in Italia, sotto le diverse prospettive della normazione, degli studi della dottrina, nonché degli interventi della politica e del Consiglio di Stato.

Il punto d’arrivo è la legge urbanistica nazionale del 17 agosto 1942, n. 1150, ancora oggi vigente; una volta esaminate le precedenti discipline settoriali e le posizioni della scienza del diritto, lo scopo ultimo è ponderare il contributo fornito, nella determinazione del contenuto del testo organico, da un lato dalle politiche del fascismo e dall’altro dal Consiglio di Stato, Istituzione che – con il costante esercizio delle funzioni giurisdizionali e consultive – indirizza, in mancanza di una normativa completa della materia, giorno per giorno il diritto urbanistico.

Mediante lo studio delle proposte dell’Istituto Nazionale di Urbanistica, dei dibattiti interministeriali e dei lavori parlamentari, nonché delle sentenze e dei pareri del Consiglio di Stato si ambisce a presentare un’analisi strumentale all’identificazione degli elementi di continuità e di frattura recepiti negli articoli della legge urbanistica nazionale.

# INDICE

PREMESSE: METODO, FONTI ED ESITI DI UN PERCORSO DI RICERCA.....	6
CAPITOLO I. LE ORIGINI DEL DIRITTO URBANISTICO .....	22
1. URBANISTICA E PIANIFICAZIONE: UNA PROSPETTIVA MULTIDISCIPLINARE .....	22
1.1 L'urbanizzazione ed il concetto di "urbanistica" .....	22
1.2 Preurbanistica ed urbanistica.....	24
1.3 Le utopie .....	28
1.4 Le tipologie di piano urbanistico.....	32
1.5 Il sistema dell'urbanistica in territorio italiano .....	36
1.6 Cos'è la "pianificazione"? .....	45
2. IL DIRITTO URBANISTICO FRANCESE: OLTRE L'ESPROPRIAZIONE, L'ALLINEAMENTO.....	48
2.1 Prefazione su industrialismo, liberalismo e Stato sociale in Francia .....	48
2.2 L'espropriazione in Francia .....	50
2.3 L'espropriazione e lo sviluppo delle vie di comunicazione.....	59
2.4 La genesi della nozione di "allineamento" .....	62
2.5 L'allineamento e l'espropriazione a Parigi: un delicato gioco di combinazioni.....	66
3. L'ESPROPRIAZIONE IN ITALIA: UN MEZZO DI POLITICA URBANISTICA.....	69
3.1 I limiti al diritto di proprietà e la sua funzione sociale.....	69
3.2 Proprietà ed espropriazione: solo diritto privato o anche diritto amministrativo?.....	73
3.3 Le fondamenta della legge sull'espropriazione del Regno d'Italia del 1865.....	77
3.4 La legge per il risanamento di Napoli e l'espropriazione.....	85
3.5 Il lungo e travagliato percorso verso la legge urbanistica nazionale.....	88
CAPITOLO II. L'OPERATO DEL CONSIGLIO DI STATO PRIMA DELLA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE .....	94
1. IL CONSIGLIO DI STATO ED I SUOI ATTI IN MATERIA DI "DIRITTO URBANISTICO" .....	94
1.1 Il Consiglio di Stato nelle vesti di legislatore .....	94
1.2 Funzione consultiva e giurisdizionale del Consiglio di Stato .....	97
1.3 Lineamenti dell'attività giurisdizionale e pareristica del Consiglio di Stato in materia "urbanistica" durante la prima metà del Novecento.....	106

2. SENTENZE DEL CONSIGLIO DI STATO SU PROFILI URBANISTICI.....	112
2.1 Piani regolatori generali e piani particolareggiati: profili concreti .....	113
2.2 Piani urbanistici ed applicazione della legge per il risanamento di Napoli del 1885 .....	140
2.3 Ulteriori questioni espropriative.....	147
2.4 Costruzione di case economiche nel Ventennio.....	155
2.5 Politiche di popolamento fasciste e piani urbanistici .....	157
2.6 Le iniziative di bonifica ed il piano di ripartizione della spesa .....	163
2.7 Contributo di miglioria legato ad un'opera pubblica urbanistica.....	167
2.8 Regime vincolistico .....	170
2.9 La questione delle acque.....	175
3. PARERI DEL CONSIGLIO DI STATO SU QUESTIONI URBANISTICHE.....	177
3.1 Piani urbanistici.....	177
3.2 Politiche di popolamento fasciste.....	184
3.3 Bonifiche: concessione di mutuo di favore.....	186
3.4 Espropriazioni per pubblica utilità: ferrovie ed altro .....	188
3.5 Case popolari.....	192
3.6 Monumenti/edifici pubblici.....	193
3.7 Questioni connesse alla guerra.....	199
3.8 Acque/porti/pesca .....	202
3.9 Ricorsi straordinari .....	205
3.10 Quesiti.....	208
4. UN'OSSERVAZIONE: I RAPPORTI TRA IL CONSIGLIO DI STATO ED IL GOVERNO SOTTO IL PROFILO DELLE POLITICHE URBANISTICHE DEL REGIME .....	216
CAPITOLO III. LA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE: UN FATTO DI POLITICA O UNA SEDIMENTAZIONE DI SCELTE GIURIDICO-AMMINISTRATIVE?.....	220
PARTE I: L'URBANISTICA DEL REGIME .....	220
1. LE POLITICHE URBANISTICHE FASCISTE INERENTI AL TERRITORIO .....	220
1.1 La politica demografica fascista.....	220
1.2 Le iniziative di bonifica e le città di fondazione .....	222
1.3 La politica coloniale italiana .....	233
1.4 L'architettura ed il fascismo .....	237
2. PROPOSTE E RIFORME FASCISTE IN TEMA DI "URBANISTICA" .....	241

2.1 Il tentativo di riforma di epoca fascista sull'espropriazione per pubblica utilità.....	241
2.2 Edilizia in generale ed interventi di edilizia economica e popolare.....	246
2.3 Regime vincolistico e prime leggi sulla protezione delle bellezze naturali e sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico .....	253
3. VERSO LA LEGGE URBANISTICA DEL 1942.....	261
3.1 Premesse .....	261
3.2 Il contributo dell'INU alla legge n. 1150/1942.....	263
PARTE II: ANALISI DELLE FONTI DIRETTE PREPARATORIE DELLA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE .....	268
1. INU: LE PROPOSTE.....	268
1.1 Molteplici esigenze e un fine ultimo: la legge urbanistica nazionale.....	268
1.2 Dettagli sull'istituzione dell'INU.....	271
1.3 INU. Commissione per la legge urbanistica (1941).....	273
2. IL DIBATTITO MINISTERIALE: GLI ATTI.....	281
2.1 Presidenza del Consiglio dei Ministri.....	282
2.2 Ministero delle Comunicazioni.....	285
2.3 Ministero delle Corporazioni .....	287
2.4 Ministero dell'Interno.....	293
2.5 Ministero delle Finanze .....	296
2.6 Ministero di Grazia e Giustizia .....	302
2.7 Ministero dell'Educazione Nazionale .....	307
2.8 Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.....	311
2.9 Ministero della Cultura Popolare .....	312
2.10 Partito Nazionale Fascista.....	312
3. I LAVORI PREPARATORI PARLAMENTARI .....	313
3.1 I nuovi equilibri del Parlamento fascista .....	313
3.2 I lavori preparatori: Camera dei Fasci e delle Corporazioni.....	314
3.3 I lavori preparatori: Senato del Regno.....	321
3.4 Disciplina recepita nella normativa: elementi essenziali.....	328
3.5 Crisi del sistema delineato dalla legge n. 1150/1942 .....	335
BIBLIOGRAFIA, SITOGRAFIA E FONTI DIRETTE.....	338
BIBLIOGRAFIA .....	338
SITOGRAFIA.....	387
FONTI DIRETTE .....	393

## ***PREMESSE: METODO, FONTI ED ESITI DI UN PERCORSO DI RICERCA***

«Il valore degli studi sull'Urbanistica è ormai noto ai tanti che si occupano di problemi inerenti a questa che si definì un tempo arte o scienza del delineare e costruire le città, ma che poi, superati i limiti di quella definizione, acquistò un significato più profondo e più vasto, investendo non la città ma il territorio nazionale e continentale; non il problema formale e meccanico ma quello della precisazione ed armonizzazione dei rapporti tra l'essere e la forma»<sup>1</sup>.

Il diritto urbanistico è quel ramo dell'urbanistica destinato alla ricerca di una sintesi delle diverse esigenze multidisciplinari, di un equilibrio tra l'egoismo produttivo dell'*homo oeconomicus* e le necessità di una società civile in perenne evoluzione.

I mutamenti istituzionali e politici, le trasformazioni economiche e sociali del territorio e delle città, nonché la “modernizzazione” della Nazione sono fattori che incidono congiuntamente sull'urbanistica; le numerose vocazioni rendono la materia plurifunzionale.

Il percorso verso la legge urbanistica nazionale (legge 17 agosto 1942, n. 1150) è lungo e tortuoso, proprio in forza della molteplicità di prospettive che si incrociano nel trattare del tema “urbanistica”, che include profili sì giuridici, ma anche economici, politici, sociali ed architettonico-ingegneristici.

Carattere centrale assume la questione dell’“espropriazione per pubblica utilità”, con i relativi conflitti interni alle dinamiche pubblico-privato; la legge fondamentale sull'espropriazione per pubblica utilità del 25 giugno 1865, n. 2359, e le diverse leggi speciali che si susseguono sono testimonianza dei complessi equilibri tra interessi opposti.

In un quadro normativo frammentario, il fascismo trova ampio spazio per imporre le sue politiche territoriali e per dare forma alla tanto agognata legge urbanistica nazionale.

Va però posto in discussione il ruolo effettivo di Mussolini, del suo Governo e dei nuovi Enti fascisti nella determinazione dei contenuti della legge n. 1150/1942, prendendo in considerazione anche il contributo indiretto offerto nel lungo periodo dalle sentenze e dai pareri del Consiglio di Stato, Atti che rispondono alle esigenze concrete degli italiani.

---

<sup>1</sup> G. Michelucci, *Punti interrogativi*, in «Urbanistica», n. 7, 1951, pp. 5-8: 5.

La ricerca intende, in particolare, fare chiarezza su un passaggio cruciale: se esiste o meno un punto di rottura tra le fondamenta della politica urbanistica del Duce e gli esiti dell'esercizio delle funzioni consultive e giurisdizionali del Consiglio di Stato in materia "urbanistica".

L'ottica del lavoro è prettamente giuridica, ma, considerata la trasversalità della materia, non si possono accantonare considerazioni dal carattere sociologico, economico e politico.

La ricerca, seppure dall'impostazione storica, non va considerata poco attuale. Il quadro normativo odierno è il risultato della storia del Paese. Non si può pensare di operare sul sistema giuridico, senza tenere conto del contesto culturale: anche la migliore delle previsioni rischierebbe di rivelarsi un autentico fallimento, se trapiantata all'interno di un ordinamento incompatibile.

Nello specifico, la ricostruzione della genesi e dei mutamenti del diritto amministrativo è materia non unicamente di interesse dello storico del diritto, in quanto permette di comprendere l'identità disciplinare di un diritto eternamente *in fieri*, il cui attuale assetto – più che in altri settori – affonda le sue radici nella profondità della storia<sup>2</sup>.

Il lavoro si divide in tre Capitoli.

Il Primo Capitolo, trattando delle origini del diritto urbanistico, prende avvio dalle nozioni di "urbanistica" e di "pianificazione" per poi entrare nel vivo del sistema normativo di un'Italia unita sprovvista di una legge urbanistica, ma dotata – sin dai suoi primi anni – di una legge fondamentale sull'espropriazione, alla quale seguono numerose leggi speciali; inevitabili i riferimenti al modello giuridico francese.

Il Secondo Capitolo muove dal quadro giuridico novecentesco e si incentra sull'operato del Consiglio di Stato antecedente alla legge urbanistica nazionale. In particolare, vengono analizzate sentenze e pareri del Ventennio cercando di far emergere il contributo dell'Istituzione alla formazione del diritto urbanistico.

Nel Terzo Capitolo, dapprima si evidenziano le politiche urbanistiche del Regime ed i tentativi di riforma in tema di "espropriazione" e nella seconda parte si apre l'analisi delle fonti preparatorie della legge urbanistica nazionale, ossia le proposte dell'Istituto Nazionale di

---

<sup>2</sup> Per un'impostazione metodologica connessa agli sviluppi disciplinari delle questioni espropriative, cfr. D. Rossi, *Il fenotipo espropriativo. Itinerari otto-novecenteschi in tema di espropriazione per pubblica utilità. (Riflessioni a margine di: W. Gasparri, «Il punto logico di partenza». Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità, Milano, Giuffrè, 2004, 1-885)*, in «Diritto e Società», n. 1, 2007, pp. 137-170, nonché il lavoro di W. Gasparri, «Il punto logico di partenza». *Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2004, p. IX.

Urbanistica (INU), i dibattiti ministeriali ed i lavori parlamentari, fonti che, in una certa misura, non possono che recepire le posizioni espresse – Atto dopo Atto – dal Consiglio di Stato in materia.

Nel corso del lavoro sono state consultate fonti dirette ed indirette. Le prime offrono una natura sperimentale ed originale al lavoro; le seconde risultano essenziali per inquadrare le nozioni e connetterle, in modo da delineare un percorso coerente nell'interpretazione dei documenti archivistici.

Dunque, monografie ed articoli costituiscono la lente di lettura delle "Carte". Le fonti dirette utilizzate sono conservate presso la Biblioteca del Consiglio di Stato, l'Archivio Centrale dello Stato, nonché Archivi e Biblioteche parlamentari.

Sono stati esaminati numerosi Annuari del Consiglio di Stato, reperibili presso la Biblioteca dell'Istituzione, dai quali vengono ricavati dati quantitativi relativi a pareri e sentenze ordinati per tematiche; tali dati costituiscono il punto di partenza nella cernita del materiale, di cui in seguito si possono apprezzare i singoli risvolti qualitativi. Al fine di individuare le questioni urbanistiche prioritarie nei lavori dell'Organo, è stato infatti necessario fare uso del parametro della frequenza, con la quale determinati argomenti vengono sottoposti all'attenzione del Consiglio di Stato.

Per procedere poi all'analisi delle sentenze e dei pareri dell'Istituzione, lo studio deve proseguire nell'ambito dell'Archivio centrale dello Stato. Si segnala che nella cernita dei pareri e delle sentenze vi è un inevitabile margine di arbitrarietà; nella scelta, il fine ultimo consiste nel selezionare tra le questioni più trattate un certo numero di pareri significativi che offrano una visione compiuta delle questioni urbanistiche<sup>3</sup>.

Presso l'Archivio centrale dello Stato sono conservati anche i documenti relativi ai dibattiti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica concernenti la futura legge urbanistica nazionale ed i lavori dei Ministeri interessati, impegnati nel concordare un testo comune.

Gli Archivi e le Biblioteche parlamentari si sono rivelate essenziali per il reperimento del materiale concernente i lavori parlamentari inerenti alla legge n. 1150/1942.

Una volta considerati il metodo, la struttura e le fonti della presente ricerca, sembra opportuno ripercorrere i passaggi essenziali del lavoro, in modo da far emergere gli esiti finali.

Va rilevato innanzitutto l'originario sterile sforzo dottrinale di inquadramento del diritto amministrativo – e indirettamente del diritto urbanistico, considerato quale partizione del

---

<sup>3</sup> Per riflessioni sui criteri di scelta degli Atti, cfr. G. Pasquini, A. Sandulli, *Introduzione*, in G. Pasquini, A. Sandulli (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 7-28: 24-28.



diritto amministrativo – all'interno del campo del diritto privato, in virtù del tenore rassicurante, nonché della perfezione e completezza di quest'ultimo<sup>4</sup>.

Proprio interpretando il diritto amministrativo mediante la sistematica del diritto privato si inizia a configurare la natura speciale e derogatoria del diritto amministrativo, diritto che però acquisisce una dignità scientifica autonoma solo quando diviene un pilastro del diritto pubblico con Vittorio Emanuele Orlando<sup>5</sup>, seppure non mancano giuristi che si muovono in tal senso anche prima<sup>6</sup>. Dal punto di vista giusprivatistico essenziale è il contributo di Gian Domenico Romagnosi<sup>7</sup> che incrina la solidità del monolito proprietario, affermando che nella natura complessa della proprietà vi è un'area in cui trovano spazio limitazioni e divisibilità. In tal modo, gli interventi della Pubblica Amministrazione non devono essere ristretti ai casi in cui un interesse pubblico prevalente permette di sacrificare in via eccezionale il diritto di proprietà, concepito sino ad allora come non costringibile da limiti estranei alla volontà del proprietario<sup>8</sup>.

Il binomio proprietà-espropriazione è il fulcro del dibattito della società moderna, in quanto l'espropriazione interviene sul delicato nucleo del *pactum societatis*, ossia il rispetto della sacralità della proprietà. Si crea un generale sospetto verso il nuovo istituto, la cui

---

<sup>4</sup> L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. VIII-IX.

<sup>5</sup> Sulla figura di Vittorio Emanuele Orlando si rimanda a G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980, nonché alla riedizione dei discorsi parlamentari del giurista, cfr. ASSR, *Vittorio Emanuele Orlando. Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2002, con un saggio di F. Grassi Corsini.

<sup>6</sup> Sulla configurazione di una scienza del diritto pubblico, si esprime già Mantellini, al quale però mancano l'autorità ed il metodo scientifico, in seguito apportati da Vittorio Emanuele Orlando. Per un percorso sulla scienza dell'Amministrazione, cfr. S. Cassese, *Cultura e politica del diritto amministrativo. La scienza del diritto amministrativo tra l'impegno riformatore e la chiusura nella dogmatica: un bilancio della cultura giuridica italiana da Romagnosi a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1971, pp. 3-40; A. Codacci Pisanelli, *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale e che sia la scienza dell'amministrazione*, Milano, Vallardi, 1887; G. Gozzi, *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988, pp. 81-127; C. Mozzarelli, S. Nespore, *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale. Il dibattito sulla scienza dell'amministrazione e l'organizzazione dello Stato*, prefazione di S. Cassese, Padova, Marsilio, 1981, pp. 29-58 e 83-94; V.E. Orlando, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, in «Archivio Giuridico», vol. XXXVIII, n. 5-6, 1887, pp. 360-397; F. Piodi, *Attilio Brunialti e la scienza dell'amministrazione*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», n. 2, 1976, pp. 675-706.

<sup>7</sup> Sul pensiero di Gian Domenico Romagnosi, cfr. P. Grossi, *Tradizione e modelli della sistemazione post-unitaria della proprietà*, in «Quaderni Fiorentini», vol. I, n. 5-6, 1976-1977, pp. 201-338, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/05/0203.pdf>, sito consultato il 19/12/2020; L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi. La scoperta del diritto amministrativo*, t. II, Milano, Giuffrè, 1987. Per biografia ed opere di Gian Domenico Romagnosi, cfr. R. Ghiringhelli, voce *Romagnosi, Gian Domenico*, in «Enciclopedia Treccani. Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia», 2012, [https://www.treccani.it/enciclopedia/gian-domenico-romagnosi\\_%28II-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/gian-domenico-romagnosi_%28II-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia%29/), sito consultato il 15/01/2022.

<sup>8</sup> E. Fusar Poli, *Alle origini della tutela del patrimonio culturale nazionale: lo strumento dell'espropriazione (1865-1902)*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», vol. LXXVI, 2003, pp. 135-188: 138-147.

disciplina peninsulare, seppure proprio di derivazione francese<sup>9</sup>, tradisce le certezze postrivoluzionarie: l'espropriazione nasce come eccezione per poi divenire, in seguito alla sua procedimentalizzazione, un modello.

La politica preme per la stesura di una disciplina giuridica, che garantisca l'intervento dell'Autorità Pubblica, disciplina destinata però a tutelare – con diversi esiti, a seconda delle scelte istituzionali impresses sulla carta – anche il proprietario ed i suoi sacrifici. Le leggi sull'espropriazione sono quindi sì uno strumento nelle mani dello Stato, ma sono anche un mezzo di garanzia per i proprietari, soprattutto se si compara l'istituto espropriativo con forme analoghe di privazione dei beni immobili, che non contemplano una particolare attenzione al profilo della proprietà (si pensi alle occupazioni di terreni).

L'espropriazione è un filtro per analizzare i fenomeni amministrativi e, nello specifico, urbanistici: se si riflette sulle radici dell'espropriazione quale eccezione, non risulta arduo comprendere la collocazione del diritto amministrativo – e dunque del diritto urbanistico – quale diritto speciale. La specialità non va considerata un elemento intrinseco al diritto amministrativo, bensì è il frutto di un lungo percorso, dal quale si genera una nicchia densa di peculiarità<sup>10</sup>.

La specialità trova ragione nella triade imperatività-interesse legittimo-giudice amministrativo<sup>11</sup>; l'identità disciplinare del diritto amministrativo si enuclea non a partire dal concetto di "libertà", bensì da quello di "Stato"<sup>12</sup>. L'espropriazione per pubblica utilità rappresenta il campo in cui con maggior evidenza si palesa il profilo autoritario dell'atto-provvedimento amministrativo, che incide sulla sfera giuridica dei privati, senza che il loro consenso abbia rilevanza alcuna<sup>13</sup>. L'agire amministrativo finisce per collimare con

---

<sup>9</sup> Sull'influenza della cultura giuridica francese in Italia, cfr. M.T. Napoli, *La cultura giuridica europea in Italia. Repertorio delle opere tradotte nel secolo XIX*, Napoli, Jovene, 1987, in particolare il t. I, *Tendenze e centri dell'attività scientifica*. Sui problematici profili di recezione del modello francese nell'ordinamento italiano, cfr. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1989, p. 15 ss. Per profili generali sulla comparazione in tema di "espropriazione" tra la Francia e l'area italiana, cfr. F. Accame, *Della espropriazione in causa di pubblica utilità*, Genova, Tipografia della Gazzetta dei Tribunali, 1853; G. D'Angelo, *Limitazioni autoritative della facoltà di edificare e diritto all'indennizzo*, Napoli, Morano, 1963, pp. 112-113; C. De Lalleau, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Tarlier, 1835, p. XVIII ss.; G. Mantellini, *Lo Stato e il codice civile*, t. II, Firenze, Barbera, 1882, p. 439 ss.; L. Meucci, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Bocca, 1909, p. 541 ss.; M. Rossano, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Torino, Utet, 1964; L. Vigna, V. Alberti, *Espropriazione forzata per causa d'utilità pubblica*, in «Dizionario di Diritto Amministrativo», vol. III, Torino, Favale, 1846, pp. 838-876.

<sup>10</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. V-XXVIII.

<sup>11</sup> W. Gasparri, «*Il punto logico di partenza*», cit., pp. IX-XVI.

<sup>12</sup> Per un approfondimento, cfr. O. Ranelletti, *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, Macerata, Bianchini, 1899.

<sup>13</sup> M.S. Giannini, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in «Rivista di Diritto Processuale», a. XVIII, n. 4, parte I, 1963, pp. 522-549: 531.

l'unilateralità dell'atto e con l'imperatività del provvedimento, proprio in un settore in cui entrano direttamente in gioco le ragioni del soggetto proprietario; è perciò necessario ricercare un componimento del conflitto, configurando forme di tutela dell'individuo.

Il contenuto del principio di legalità non può essere circoscritto alle modalità di regolazione interna dell'Amministrazione, bensì va esteso alla garanzia individuale del soggetto. Le evoluzioni del diritto amministrativo come ramo interno al diritto pubblico portano ad un graduale passaggio dall'oggettivo al soggettivo, dal piano del potere a quello delle relazioni tra soggetto privato e Pubblica Amministrazione<sup>14</sup>. Viene così superata l'immagine di uno Stato super-soggetto e della necessaria disparità tra pubblico e privato, della naturale supremazia dell'apparato amministrativo. Al concetto di "volontà unilaterale ed autoritaria" si accosta l'idea della contrattualità, del confronto con la società che dà forma allo Stato stesso.

Essenziale è il riconoscimento della distinzione tra atti *iure gestionis* ed atti *iure imperii*: i primi corrispondono a rapporti contrattuali tra Stato e privati in un quadro di tendenziale uguaglianza che porta all'applicazione della disciplina del Codice civile ed alla risoluzione di eventuali controversie da parte del giudice ordinario; i secondi si connettono ai casi in cui lo Stato agisce in qualità di Ente politico interprete di interessi pubblici, sottraendosi al regime giuridico ordinario. Questa medesima ripartizione autorizza costruzioni dottrinali di una scienza amministrativa in chiave autoritaria, ma allo stesso tempo evidenzia che la supremazia del pubblico sul privato non è una condizione necessaria. Da un lato gli strati della storia hanno condotto ad una connotazione dello Stato come Stato-persona<sup>15</sup> e quindi a porre in risalto i profili dell'autoritatività e del comando<sup>16</sup>, dall'altro la giurisprudenza – con il suo quotidiano lavoro – ha contribuito a recuperare la voce privatistica, la responsabilizzazione dell'azione amministrativa e la fase concertativa, andando a delineare una nuova immagine dei rapporti pubblico-privato, rispettosa dell'essenza della distinzione tra atti *iure gestionis* ed atti *iure imperii*<sup>17</sup>.

Studiare la storia del diritto amministrativo e dunque del diritto urbanistico significa analizzare i diversi assetti storico-giuridici del potere pubblico e del diritto di proprietà, in modo da ricostruire i modelli teorici delle relazioni tra Amministrazione Pubblica e soggetto

---

<sup>14</sup> W. Gasparri, «Il punto logico di partenza», cit., p. 812.

<sup>15</sup> Sul concetto di Stato-persona, cfr. P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 186-263.

<sup>16</sup> L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 384; O. Ranelletti, *Principii di diritto amministrativo. Introduzione e nozioni fondamentali*, t. I, Napoli, Piero, 1912.

<sup>17</sup> D. Rossi, *Il fenotipo espropriativo*, in «Diritto e Società», cit., pp. 137-170: 149-152.

privato, che la scienza del diritto recepisce nella problematica individuazione dei limiti che intercorrono tra scienza del diritto pubblico amministrativo e scienza del diritto privato.

L'istituto espropriativo acquisisce il valore di paradigma del conflitto pubblico-privato: di tale contrapposizione vi è traccia nei dibattiti parlamentari, negli interventi governativi e di Enti pubblici, negli Atti del Consiglio di Stato. L'espropriazione è allo stesso tempo uno strumento indispensabile per edificare grandi opere ed infrastrutture, volte a dare lustro allo Stato, nonché terreno di scontro con il soggetto proprietario<sup>18</sup>.

Dal momento che l'istituto espropriativo permette di ridisegnare non solo intere città, ma anche il territorio nel suo complesso, costruendo strade e strade ferrate che connettono aree distanti del Paese<sup>19</sup>, nella neonata Italia si sente l'immediata esigenza di disporre di una legge fondamentale sull'espropriazione, risalente infatti al 1865<sup>20</sup>, collocata – come allegato F – nell'ambito della più generale legge di unificazione legislativa (legge 2 aprile 1865, n. 2215) e redatta in coerenza con l'art. 438 dell'allora nuovo Codice civile. La citata legge sull'espropriazione considera questioni concernenti la pianificazione, ma non offre un quadro unitario della materia urbanistica, che trova spazio appena nella legge urbanistica nazionale del 1942.

Una prima forma di disciplina dei piani regolatori viene introdotta a livello normativo già nella legge n. 2359/1865 sulle espropriazioni per pubblica utilità: ai Capi VI e VII della legge si prevedono rispettivamente il piano regolatore edilizio e il piano di ampliamento.

Le previsioni di cui alla legge n. 2359/1865, pur rimanendo in vigore in qualità di disciplina fondamentale sull'espropriazione, vengono spesse volte aggirate mediante leggi speciali connesse ai diversi piani regolatori, che si susseguono anche nell'arco del Ventennio.

Nel lungo *iter* che porta alla legge n. 1150/1942 è in particolare la legge per il risanamento di Napoli a trovare vasta applicazione: dal momento che la legge del 15 gennaio 1885, n. 2892, nasce per attuare interventi pubblici che rendano la città salubre nell'interesse

---

<sup>18</sup> E. Fusar Poli, *Alle origini della tutela del patrimonio culturale nazionale*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», cit., pp. 135-188: 188.

<sup>19</sup> N. Irti, *Criteri per una storia delle metodologie nel diritto privato italiano*, in «Jus», n. 3, 1974, pp. 335-358, ora in Id., *Scuole e figure del diritto civile*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 3-29.

<sup>20</sup> Tra gli studi sulla legge in tema di espropriazione del 1865, cfr. A. Alaimo, *Normativa sull'esproprio e interventi in Italia, 1815-1885*, in «Storia della Città», n. 46, 1988, pp. 91-99; M. Lacave, *Gli strumenti giuridici della politica urbana in Italia nella seconda metà dell'800*, in «Storia Urbana», n. 24, 1983, pp. 135-162; Id., *Les instruments juridiques du remaniement des centres urbaines en France et en Italie dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle*, in M. Garden, Y. Lequin (a cura di), *Construire la ville. XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1983, pp. 83-85; A.S. Massaia, *La disciplina urbanistica nella legge n. 2359/1865 «sulle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità»*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», vol. LXV, 1992, pp. 67-105; U. Pototsching, *L'espropriazione per pubblica utilità*, in U. Pototsching (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità*. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (Firenze, 10-12 ottobre 1965), Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 11-51.

generale, essa prevede una politica di vaste espropriazioni con indennità ridotte. In considerazione del *favor* per le Pubbliche Amministrazioni, la legge diviene oggetto di facile attuazione anche al di fuori di Napoli, garantendo una parvenza di equilibrio tra interessi pubblici ed interessi privati, in forza del fatto che le espropriazioni avvengono nell'interesse della comunità a vivere in ambienti igienici.

L'espropriazione, considerata dalla prospettiva urbanistica, è uno strumento di politica economica, di speculazione finanziaria ed immobiliare, è oggetto di pratiche amministrative, che possono sfociare in pareri e sentenze del Consiglio di Stato. I lavori dell'Istituzione risultano essenziali per offrire giustizia ed equilibrio in un campo tanto incerto. L'analisi della prassi e della giurisprudenza permette di verificare l'uso che viene fatto dei concetti e degli strumenti propri del diritto amministrativo, nell'interpretazione e nell'applicazione concreta.

Sono numerosi i profili del diritto urbanistico ad essere figli dell'incontro tra normazione e giurisprudenza, delle inevitabili torsioni che il Consiglio di Stato apporta ad un settore lacunoso e denso di oscurità, nel suo contatto diretto con la società<sup>21</sup>. La pluralità dei modelli, che propongono diversi assetti nel rapporto tra libertà del privato e libertà del potere pubblico, converge in un'unica direzione grazie all'esercizio delle funzioni consultive e giurisdizionali del Consiglio di Stato, che delinea – a piccoli passi – i connotati della specialità del diritto amministrativo.

Per lungo tempo l'Italia soffre di una scarsa autonomia scientifica della storiografia amministrativa, a causa della sua apparente subalternità alla storiografia politico-sociale. Spesse volte non si è tenuto debitamente conto della genesi giurisprudenziale del diritto amministrativo<sup>22</sup> e tantomeno di quel ramo particolare del diritto amministrativo che è il diritto urbanistico.

Prendendo poi in considerazione il carattere di eccezionalità del periodo fascista in cui entra in vigore la legge urbanistica nazionale, ci si deve interrogare sulla posizione del Consiglio di Stato quale Organo in grado di offrire quell'indirizzo unitario ed imparziale alla Nazione che radica la memoria dell'identità italiana nella "sfera pubblica"<sup>23</sup>. Sentenze e pareri

---

<sup>21</sup> W. Gasparri, «*Il punto logico di partenza*», cit., pp. IX-XVI.

<sup>22</sup> Va rammentato che i manuali di diritto amministrativo nascono come libri per la scuola, con scopi formativi piuttosto che informativi; tali testi offrono quindi ben poco spazio ai problemi concernenti l'applicazione del diritto positivo ed allo studio della giurisprudenza. Cfr. S. Sepe, E. Crobe, *Società e burocrazia in Italia. Per una storia sociale dell'amministrazione pubblica*, Venezia, Marsilio, 2008, pp. 15-26.

<sup>23</sup> Il concetto di "sfera pubblica" viene proposto da Jürgen Habermas in *Storia e critica dell'opinione pubblica*. Cfr. J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, Luchterhand, 1962, trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Laterza, 1971. Quanto all'approfondimento del legame tra Istituzioni ed identità italiana, cfr. G. Melis, *Fare lo*

del Consiglio di Stato sono il frutto di eque valutazioni, nelle quali vengono soppesate e ponderate le diverse esigenze di carattere urbanistico: è l'Organo che può riuscire nello scopo di mantenere l'ordine, evitando brusche fratture con il passato<sup>24</sup>.

In forza delle fragilità interne – sotto il profilo urbanistico – al rapporto pubblico-privato ed autorità-consenso, non stupisce che due figure quali Napoleone<sup>25</sup> e Mussolini<sup>26</sup> abbiano posto la questione al centro delle loro politiche, considerando sia le esigenze pratiche sia le conseguenti necessità di riforme giuridiche, talvolta fallite, proprio a causa della vivacità degli scontri.

Nel quadro di un nascente diritto urbanistico<sup>27</sup>, gli Stati autoritari in espansione, come sono lo Stato francese ottocentesco e quello italiano del Ventennio, si adoperano per acquisire consenso mediante piani urbanistici che razionalizzino lo sviluppo delle città ed attraverso progetti inerenti alla viabilità.

Nella cornice del Regime, in cui la sfera politica sovrasta quella giuridica, la normazione sposta il suo *focus* dal pagamento dell'indennità dovuta all'espropriazione alla dichiarazione di pubblica utilità, dal compromesso al *favor* per l'agire amministrativo. La dichiarazione di pubblica utilità stessa perde la sua connotazione strettamente giuridica e diviene una sorta di accessorio della conformazione territoriale, connesso ai vincoli ed alla programmazione del piano urbanistico; essa non si relaziona più al caso individuale, ma assume rilievo sociale, introducendo all'interno dell'area del diritto privato del singolo proprietario una nicchia di diritto pubblico. Lo Stato è così titolare di un proprio diritto nell'ambito di ogni diritto privato<sup>28</sup>.

Se la strada verso la riforma della legge sull'espropriazione non conduce ad alcun risultato, a cambiare – nel senso totalizzante appena visto – la concezione della pianificazione è la legge urbanistica nazionale.

---

*Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 143-144.

<sup>24</sup> La storia dell'istituto rappresenta l'esito dell'inevitabile incontro tra l'esercizio della funzione amministrativa e quello della funzione giurisdizionale. Sul punto, cfr. L. Mannori, *Lecture: L. Lacchè, L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, in «Quaderni Fiorentini», n. 26, 1997, pp. 445-451, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/26/0446.pdf>, sito consultato il 25/11/2021.

<sup>25</sup> Sugli interventi di Napoleone in tema di "diritto di proprietà" e volti ad assicurare un sistema equilibrato di giustizia amministrativa, cfr. L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 63-71.

<sup>26</sup> Quanto alla posizione di Mussolini sui lavori della Commissione istituita nel 1926 per la riforma della legge sull'espropriazione, cfr. S. Candi, *L'espropriazione per pubblica utilità e il regime fascista. Un tentativo di riforma*, in «Storia Amministrazione Costituzione», n. 9, 2001, pp. 133-162.

<sup>27</sup> Sul rapporto tra la disciplina della proprietà privata e quella nuova del diritto pubblico urbanistico, cfr. A. Gambaro, *Jus aedificandi e nozione della proprietà*, Milano, Giuffrè, 1975.

<sup>28</sup> A. Marracino, *Lineamenti di una nuova legislazione in materia di espropriazione per pubblica utilità*, in *Studi d'Amelio*, t. II, Roma, Società editrice del «Foro Italiano», 1933, pp. 408-411; D. Rossi, *Il fenotipo espropriativo*, in «Diritto e Società», cit., pp. 137-170: 153-169.

È durante il primo Congresso Nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica del 1937, inaugurato da Giuseppe Bottai<sup>29</sup>, che prende il via l'*iter* che porta alla redazione della legge n. 1150/1942. Già alla fine del 1940, l'INU pubblica i *Criteri fondamentali di una legge urbanistica*, studiati da una Commissione, presieduta da Alberto Calza Bini<sup>30</sup>. L'INU intende offrire un ordine alla pratica urbanistica mediante una legge generale che vincoli i Comuni a formare piani regolatori generali, garantendo una regolare crescita urbana.

È risultato essenziale ripercorrere i dibattiti di architetti, ingegneri ed urbanisti legati all'INU, nei quali troppo poco sono stati coinvolti giuristi: rilevante è l'attività divulgativa svolta dall'Istituto, in particolare per mezzo della Rivista «Urbanistica». Le proposte dell'INU forniscono un notevole contributo nel delineare la nuova normativa, in seguito strutturata concretamente mediante lavori interministeriali.

Nello specifico, nel dicembre 1941 il Ministro dei Lavori Pubblici Giuseppe Gorla<sup>31</sup> istituisce una Commissione per redigere compiutamente il testo di legge, che viene sottoposto

---

<sup>29</sup> Per ciò che concerne la vita di Giuseppe Bottai, egli è un politico italiano, nato nel 1895 a Roma, città in cui muore nel 1959. È un militante fascista, deputato, due volte Ministro, nonché professore di Diritto Corporativo nelle Università di Pisa e di Roma. Prende, in seguito, le distanze dal Regime.

Vanno ricordate, in particolare, in questo contesto di ricerca le leggi Bottai: la legge 1° giugno 1939, n. 1089, sulla *Tutela delle cose d'interesse artistico e storico* e la legge 29 giugno 1939, n. 1497, sulla *Protezione delle bellezze naturali*. Per la biografia di Giuseppe Bottai, cfr. S. Cassese, voce *Bottai, Giuseppe*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. XIII, 1971, [https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-bottai\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-bottai_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 15/01/2022.

<sup>30</sup> Si vedano le proposte dell'INU, in «Urbanistica», n. 2, 1941.

Quanto alla figura di Alberto Calza Bini, egli è un architetto e docente universitario, nato a Roma il 7 dicembre 1881 e deceduto, nella medesima città, il 25 dicembre 1957. È deputato e senatore; riceve numerose onorificenze. Per la biografia di Alberto Calza Bini, cfr. ASC, voce *Alberto Calza Bini*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/alberto-calza-bini-18811207#nav>, sito consultato il 02/10/2021; ASSR, voce *Calza Bini Alberto*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/876b34df7222a9fac125785e003ca629/1bae3a2f851f8a5f4125646f00598d21?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

<sup>31</sup> Quanto alla figura di Giuseppe Gorla, egli nasce il 6 settembre 1895 a Vernate, nel Milanese, e muore il 15 gennaio 1979 a Milano. Si dedica agli studi di ingegneria e, durante i corsi universitari, si distingue per la sua posizione attiva a favore della guerra. Dopo la laurea, dapprima sembra interessato alla carriera accademica presso il Politecnico di Milano, ma assume, nel 1922, l'incarico di Consigliere comunale ed inizia ad occuparsi, come Amministratore delegato, dell'Istituto Case Popolari di Milano. Questo ruolo gli permette di conoscere Mussolini.

Durante gli anni Trenta, Gorla svolge diversi incarichi rilevanti, presso varie Istituzioni. Si deve ricordare, in particolare, che diviene membro del Direttorio del Sindacato Nazionale Fascista Ingegneri (SNFI), e, tra il 1937 ed il 1938, ne diventa Segretario generale, posizione in forza della quale, nel febbraio del 1939, entra nella Camera dei Fasci e delle Corporazioni, e inizia, così, a trascorrere parte della sua vita a Roma. È, inoltre, membro del Direttorio del Fascio di Milano, del Consiglio dell'Associazione Casse di Risparmio e dell'Italcasse, e Presidente del Touring Club Italiano (successivamente, noto col nome di Consociazione Turistica Italiana). Partecipa alla Seconda Guerra Mondiale e ritorna a Milano solo quando il Ministero della Guerra ordina la smobilitazione dei consiglieri nazionali; in quel periodo, viene nominato Ministro dei Lavori Pubblici al posto di Adelchi Serena.

Si segnala che il 30 aprile 1946 l'ing. Gorla scrive alla Segreteria del Senato del Regno per avere una dichiarazione sull'attività da lui svolta in Senato nel periodo in cui ricopre il ruolo di Ministro dei Lavori Pubblici dal 30 ottobre 1940 al 5 febbraio 1943, che egli deve in seguito allegare alla domanda da presentare alla Commissione per l'epurazione aziende private, costituita ai sensi del d.l. 4 agosto 1945.

al Consiglio dei Ministri già nel 1942, anno in cui trova l'approvazione di un Parlamento ormai privo di poteri sostanziali e viene promulgato da Vittorio Emanuele III; alla guida dei lavori vi è dunque il Ministro dei Lavori Pubblici Giuseppe Gorla, una figura tecnica, un ingegnere, che si autodefinisce "un Ministro del Re nel Governo Mussolini".

Dalla Relazione del Ministro si rilevano i tre punti innovativi della legge:

- 1) viene riconosciuta una dimensione sovracomunale;
- 2) si delinea una generalizzata pianificazione comunale;
- 3) si statuisce un finanziamento di tale pianificazione mediante oneri relativi ai piani particolareggiati<sup>32</sup>.

La legge è articolata su un sistema di piani urbanistici, per redigere i quali coesistono poteri statali e comunali, con un evidente sbilanciamento a favore dei poteri statali, eredità dell'età liberale, portata agli estremi dal fascismo. A conferma di ciò, è sufficiente riflettere su un potere assegnato al Ministero dei Lavori Pubblici, sin dall'art. 1 della legge urbanistica nazionale, il potere di vigilanza.

Un'ulteriore novità della legge coinvolge il regime della proprietà fondiaria<sup>33</sup>, mediante una peculiare disciplina della zonizzazione, ossia la suddivisione del territorio in zone, differenziate in base all'omogeneità di destinazione edilizia. Rispetto alla medesima previsione di cui ai piani regolatori approvati con leggi speciali anteriormente al 1942, viene attribuito alle Autorità urbanistiche il potere di zonizzare, riorganizzando dunque il regime delle proprietà coinvolte nella zonizzazione, senza dover ricorrere ad un'apposita legge speciale in relazione a ciascun piano.

La legge n. 1150/1942, pur con i suoi limiti, sopravvive al passaggio da un sistema quasi totalitario e centralistico ad un sistema democratico, in cui vengono riconosciuti ampi

---

Della Torretta il 4 maggio 1946 attesta che Gorla si è pronunciato su 27 disegni di legge; il 6 maggio 1946 Galante invia l'elenco delle attività svolte, tra le quali al n. 23 compare la legge urbanistica (2015 – Lavori Pubblici, 21 luglio 1942). Per gli Atti, cfr. ASSR, *SdR, Ufficio di Segreteria, Incarti, 1946*, Atti non protocollati, scansionati ed inviati dall'Archivio storico del Senato. Quanto alle note biografiche iniziali, cfr. S. Urso, voce *Gorla, Giuseppe*, in «Enciclopedia Treccani», [http://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-gorla\\_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-gorla_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 02/10/2021.

<sup>32</sup> Si vedano le riflessioni di M. Breganze de Capnist, *Recensione a «La lunga vita della legge urbanistica del '42»*, di Mariella Zoppi e Carlo Carbone, Firenze, 2018, in «Rivista giuridica di Urbanistica», n. 2, parte IV, 2019, pp. 330-334.

<sup>33</sup> Il tema del regime della proprietà fondiaria – connesso alla lotta contro la speculazione – rappresenta il fondamento giuridico del diritto urbanistico, senza però accantonare profili come quello dei riflessi sociali, dell'edilizia nelle sue diverse accezioni, della protezione delle bellezze naturali e della tutela delle cose d'interesse artistico e storico.



spazi di competenza alle periferie. Tale legge giunge sino ad oggi, prescindendo dalle circostanze storiche, istituzionali e giuridiche in cui trova la luce<sup>34</sup>.

Vi è chi definisce la legge n. 1150/1942 una legge “fascista”, quindi inaccettabile ideologicamente, chi la considera una legge “tecnica”, perciò da adattare alle circostanze politiche, chi la vede invece come “moderna”, dal momento che coniuga poteri statali e comunali e conferisce all’urbanistica i connotati del governo del territorio e non dell’architettura a grande scala<sup>35</sup>.

L’intimo rapporto fascismo-urbanistica è lampante, come inequivocabile è una certa ricezione di tale legame nel testo normativo. Non stupisce che le questioni inerenti alle opere pubbliche ed alla politica dell’abitazione vengano poste in primo piano durante il percorso d’ascesa del Duce, figura di origine popolar-socialista, che mira ad una facile propaganda, sfruttando i temi “terra” – intesa sia come area agricola sia come area urbana – e “casa”.

L’ideologia del Regime influenza anche le forme architettoniche, che evocano strutture di carattere imperiale. La potenza imperiale è una delle mete verso cui si orienta la dittatura; Mussolini intende estendere la superficie di dominio, con la conquista delle colonie, ed accrescere la popolazione italiana, facendo dell’Italia allo stesso tempo una potenza demografica.

Diverse sono le iniziative legate al ripopolamento: si progetta di sfollare le città e “ruralizzare” la Nazione, mediante numerose opere di bonifica, nonché attraverso la costruzione – nelle nuove aree – delle città di fondazione e di vie di comunicazione, che rendano tali zone appetibili.

Il vasto programma di interventi urbanistici viene supportato dalla redazione di una normativa dal carattere generale, che risponde con prontezza ad un incessante bisogno di una legge organica per il settore.

Lungo tutto il percorso che precede e che accompagna l’entrata in vigore della legge urbanistica nazionale, il Consiglio di Stato svolge in materia “urbanistica” una funzione tecnica, che si affianca alla funzione politica<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> V. De Lucia, *La legge urbanistica del 1942. Introduzione*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. II, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato – Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Ufficio Studi, 2001, pp. 1053-1062, ripubblicato con il titolo, *La legge urbanistica del 1942*, in «eddyburg», 2016, <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/7100/0/248/>, sito consultato il 03/05/2021.

<sup>35</sup> M. Zoppi, C. Carbone, *La lunga vita della legge urbanistica del '42*, Firenze, Dipartimento di Architettura, 2018, pp. 17-36.

<sup>36</sup> G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana. Dall’Unità alla fine dell’Ottocento. Autonomie locali Amministrazione e Costituzione*, t. I, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 40-41.

Dall'analisi di pareri e sentenze del Consiglio di Stato emerge che l'Organo riesce ad operare con continuità nei distinti quadri istituzionali che si susseguono, grazie alla capacità di modificare l'assetto delle sue funzioni in base alle esigenze del momento storico, ponendo spesso volte rimedio alle carenze dell'Amministrazione ed alle storture dei quadri politici.

Il Consiglio di Stato si afferma nell'ordinamento come un'Istituzione *multi-purpose*, sia Amministratore che giudice, da un lato guida legislativa e consigliere del Governo, dall'altro Organo giudicante imparziale<sup>37</sup>.

L'esame di molteplici tematiche connesse al governo del territorio (piani regolatori generali e piani particolareggiati; applicazione della legge per il risanamento di Napoli del 1885; svariate questioni espropriative; edilizia economica e popolare; politiche di popolamento e fondazione/rifondazione di borghi e città; iniziative di bonifica; opere pubbliche urbanistiche; regime vincolistico; questione delle acque) consente di riscontrare gli elementi di continuità con il passato che il diritto urbanistico presenta anche durante il Regime e di intendere che le politiche fasciste non sono altro che il frutto di esigenze del territorio.

La stessa legge urbanistica del 1942 è una legge di epoca fascista, disciplinante un'area giuridica, che soffre sino ad allora di un evidente *vacuum* normativo, colmato dagli interventi del Consiglio di Stato, i cui componenti mantengono – nonostante inevitabili legami politici – il loro ruolo neutrale<sup>38</sup>.

Come prevedibile, nemmeno nell'Amministrazione mancano le ingerenze fasciste. Si guarda con sospetto ed allarme a quella “falsa legalità”, in cui convivono la legalità e l'illegalismo, la burocrazia di Stato e di Partito, il Re ed il Duce, il Prefetto ed il Federale, lo Stato di diritto e quello Stato di giustizia, che opprime ogni campo della società; ma il Regime nella sfera dell'Amministrazione provoca danni meno gravosi rispetto ad altri settori, piegati alla volontà del Duce<sup>39</sup>.

Si riesce a garantire una forma di continuità con lo Stato liberale, nonostante la nomina di Santi Romano come Presidente del Consiglio di Stato avesse lo scopo, nelle intenzioni di

---

<sup>37</sup> S. Cassese, *Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 21-25.

<sup>38</sup> Sul rilievo che assume lo studio delle biografie dei giuristi, cfr. S. Cassese, *Gli archivi dei giuristi*, in «Nomos». *Gli archivi dei giuristi e la loro tutela*. Atti di Convegno (Roma, Sala del Refettorio della Biblioteca della Camera dei deputati, 12 aprile 2018), n. 2, 2018, pp. 46-47, <http://www.nomos-leattualtaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Gli-archivi-dei-giuristi-3.pdf>, sito consultato il 31/01/2021.

<sup>39</sup> B. Sordi, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica*, in «Diritto Amministrativo», a. XVI, n. 1, 2008, pp. 1-28: 22-24, ed in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*. Atti del LIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione (Varenna, 20-22 settembre 2007), Milano, Giuffrè, 2008, pp. 33-60.

Mussolini, di fare dell'Istituzione il consulente del Governo, come afferma lo stesso Santi Romano nel suo discorso d'insediamento<sup>40</sup>.

Giudizi e pareri del Consiglio di Stato non risultano mai scontati; il Consiglio di Stato non assume posizioni per principio vicine ai progetti urbanistici fascisti, bensì valuta caso per caso la soluzione migliore, pur agevolando – com'è evidente dalla pareristica, in cui la Sezione Seconda tende a pronunciarsi in senso favorevole – il corso delle attività urbanistiche.

In un'inesorabile sovrapposizione di elementi di frattura e di elementi di continuità, le dinamiche urbanistiche di inizio Novecento subiscono un inevitabile indirizzamento da parte del Duce, ma allo stesso tempo le politiche del fascismo non possono trascurare i risultati acquisiti nel settore, in forza di una graduale sedimentazione di sentenze e pareri del Consiglio di Stato, che rispondono alle esigenze concrete della Nazione.

Non deve meravigliare la linea di continuità con il mondo liberale. Mussolini, che si presenta alla Nazione come il Dittatore di un Regime totalitario, si rivela il Capo sì di una

---

<sup>40</sup> Per il discorso, cfr. S. Romano, *Discorso di insediamento alla Presidenza del Consiglio di Stato*, in «Foro Amministrativo», a. V, parte IV-1, 1929, cc. 3-6.

Per ciò che concerne Santi Romano, egli nasce a Palermo il 31 gennaio 1875; nel 1896 si laurea in giurisprudenza e come Relatore ha Vittorio Emanuele Orlando.

Si dedica all'attività accademica di insegnamento e di ricerca e, nonostante abbia richiesto tardivamente la tessera del PNF, viene nominato per volere di Mussolini Presidente del Consiglio di Stato.

Durante la sua attività presso l'Istituzione, ricopre anche numerose ulteriori posizioni, quale senatore del Regno e socio dei Lincei.

In seguito all'8 settembre, rispettando quanto impartitogli, ordina il trasferimento al Nord del personale del Consiglio di Stato, presso la sede di Cremona, ma egli stesso evita lo spostamento mediante un provvidenziale collocamento a riposo. Torna in carica nel giugno 1944 dopo la liberazione di Roma, ma viene deferito in settembre all'Alta Corte di Giustizia, in quanto ex senatore, ed alla Commissione di epurazione del Consiglio di Stato, accusato di sistemi di favoritismi sotto la sua Presidenza e di collaborazione col Governo fascista repubblicano; Romano risponde di essersi limitato ad osservare le norme vigenti, tutelando costantemente l'indipendenza dell'Istituzione. Persegue *ex lege* il collocamento a riposo il giorno 25 ottobre 1944, adducendo di avere quasi settant'anni e quaranta di servizio.

Muore a Roma il 3 novembre 1947. Per la biografia di Santi Romano, cfr. G. Melis, voce *Romano Santi*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1518-1534; Id., voce *Romano, Santi*, in «Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. LXXXVIII, 2017, [https://www.treccani.it/enciclopedia/santi-romano\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/santi-romano_%28Dizionario-Biografico%29/), sito consultato il 28/09/2021. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione generale Istruzione superiore, Divisione I, Fascicoli personali professori ordinari, Secondo versamento, Serie II*, b. 133, fasc. "Romano Santi"; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 660; S. Romano, *Nozione e classificazione dei diritti pubblici subiettivi*, in «Archivio di Diritto Pubblico», n. 6, 1896, pp. 420-465; Id., voce *Decentramento amministrativo*, in «Enciclopedia giuridica Italiana», vol. IV, Milano, S.E.L., 1897, pp. 427-462, ora in Id., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 11-73; Id., *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, t. I, Milano, S.E.L., 1897, pp. 111-219; Id., voce *Funzionario*, in «Digesto Italiano», vol. XI, Torino, Utet, 1898, pp. 938-943; Id., *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, in «Giurisprudenza Italiana», n. 50, 1898, pp. 238-282, ora in Id., *Scritti minori*, t. II, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 75-121; Id., *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, Marsala, 1898, ora in Id., *Scritti minori*, t. I, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 1-40.

macchina imperiosa, ma di una “macchina imperfetta”<sup>41</sup>. Non mancano le occasioni di compromesso, le linee strategiche rivisitate, le contraddizioni interne al programma politico, finalizzate a trovare un punto d’incontro con le diverse forze economiche e sociali. La “Rivoluzione fascista” è dunque una Rivoluzione incompiuta; l’Italia in camicia nera si presenta come un’Italia orientata dal Duce in un percorso tanto vibrante nelle parole quanto fragile nella realtà concreta<sup>42</sup>.

Una breve nota conclusiva, che fa da ponte con l’attualità e che si presterebbe ad essere punto di partenza di un ulteriore campo di ricerca: nonostante l’iniziale riscontro positivo e la lunga vita della legge n. 1150/1942, va riconosciuto che essa presenta numerose carenze ed antinomie.

La legge è viziata da contraddizioni contenutistiche: è legata all’intenzione di Mussolini di ruralizzare l’Italia, di imporre un modello territoriale basato sull’economia autarchica e di controllare la crescita delle grandi città<sup>43</sup>, ma al contempo propone un ampliamento ordinato dei centri abitati e tiene in considerazione le esigenze del mondo industriale.

Si aggiungano poi i difetti connessi allo scarso contributo offerto dai giuristi nella redazione della disciplina. I grandi protagonisti del settore sono gli urbanisti, gli architetti e gli ingegneri, mentre i giuristi assumono una posizione del tutto marginale: ne è testimonianza la stessa composizione dell’INU. La disciplina dell’espropriazione e della pianificazione dovrebbe essere in primo luogo affare di diritto, pur senza restare chiusa nella dimensione giuridica, ma sedimentando in essa i suoi fondamenti<sup>44</sup>.

Il fallimento attuativo della legge urbanistica nazionale va perciò spartito tra la politica e la tecnica, tra le mancanze della politica, che avrebbe dovuto dettare una linea coerente e dovrebbe tuttora indirizzare in modo più efficace gli interventi sul territorio, e l’inadeguatezza della disciplina urbanistica in sé, dovuta allo scarso contributo tecnico dei giuristi<sup>45</sup>.

La sopravvivenza della legge urbanistica del 1942 va interpretata come un paradigma della politica italiana, delle sue promesse e delle mancate realizzazioni: tale legge viene talvolta dichiarata fascista ed inattuabile, ma rimane in vigore in quanto costituisce un

---

<sup>41</sup> L’espressione “macchina imperfetta” è tratta dal titolo del volume di Guido Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018; per il concetto espresso nel testo, si veda in particolare *ivi*, p. 569.

<sup>42</sup> *Ivi*, p. 568.

<sup>43</sup> M. Zoppi, C. Carbone, *La lunga vita della legge urbanistica*, *cit.*, pp. 17-36.

<sup>44</sup> L. Lacchè, *L’espropriazione per pubblica utilità*, *cit.*, pp. V-XXVIII.

<sup>45</sup> La legge urbanistica nazionale si è svuotata di funzioni e contenuti; le prescrizioni successive sono solo talvolta funzionali alla sua applicazione, presentando invece spesse volte carattere derogatorio o speciale, soprattutto in seguito all’introduzione del sistema regionale. Sul punto, cfr. M. Zoppi, C. Carbone, *La lunga vita della legge urbanistica*, *cit.*, pp. 9-15, nonché A. Torricelli, *Postfazione. In coda alla storia della Legge urbanistica: qualche considerazione per proseguire il cammino*, in *ivi*, pp. 377-384.

«compromesso “accettabile” fra proprietari, investitori e società, quasi una sorta di punto di equilibrio fra rendita, speculazione e società»<sup>46</sup>.

Effettivamente, la legge urbanistica nazionale non è altro che il frutto dell’incontro tra spinte contrastanti, che trovano un loro equilibrio nell’ambito di uno Stato autoritario che, seppure un solo anno dopo sarebbe crollato nel mezzo del Secondo Conflitto Mondiale, sembrava che ancora potesse fungere da garante dell’efficienza del sistema<sup>47</sup>.

Se la legge ha la forza di giungere sino ad oggi, è proprio grazie al carattere compromissorio, al suo animo meno autoritario di quanto il sistema – in essa strutturato – pretenda: le politiche urbanistiche del fascismo vengono recepite nella legge, ma senza esigere di fare *tabula rasa*. Non vi sono cesure nette con quanto emerge dall’analisi delle sentenze e dei pareri del Consiglio di Stato, risalenti ai decenni che precedono la legge urbanistica nazionale. Inevitabili sono alcune fratture, ma la sostanza si pone in continuità col passato.

La parola chiave del diritto urbanistico sembra dunque essere continuità: la politica urbanistica trova espressione in norme strettamente connesse alle necessità sociali, norme in linea con la realtà costruita, giorno dopo giorno, sul territorio dal Consiglio di Stato.

«L’urbanistica non è soltanto dottrina o scienza pura, né sola arte, né fredda tecnica o semplice prassi: è l’uno e l’altro assieme, è cultura, nel più completo senso della parola, è vita, vissuta e sognata»<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> M. Zoppi, C. Carbone, *La lunga vita della legge urbanistica*, cit., p. 15.

<sup>47</sup> Ivi, pp. 17-36.

<sup>48</sup> Giovanni Astengo, come citato da G. Michelucci, *Punti interrogativi*, in «Urbanistica», cit., pp. 5-8: 5.

# CAPITOLO I. LE ORIGINI DEL DIRITTO URBANISTICO

## 1. URBANISTICA E PIANIFICAZIONE: UNA PROSPETTIVA MULTIDISCIPLINARE

### 1.1 *L'urbanizzazione ed il concetto di "urbanistica"*

L'urbanistica è campo d'analisi e d'azione di urbanisti, architetti, ingegneri, economisti, giuristi, nonché sociologi<sup>1</sup>.

L'etimologia della parola "urbanistica" ben poco aiuta a definire il contenuto dell'urbanistica, soccorrendo solamente a dimostrare la relazione con alcunché di attinente alla città; risulta dunque essenziale guardare alle definizioni formulate dalla dottrina.

René Danger afferma che l'urbanistica è la scienza che si preoccupa della sistemazione e dello sviluppo delle città, cercando, col sussidio di tutte le risorse tecniche, di determinare la migliore posizione delle vie, degli edifici ed impianti pubblici, e delle abitazioni private, in modo che la popolazione vi possa avere una dimora sana, comoda e gradevole; tale definizione viene recepita da Virgilio Testa<sup>2</sup>.

La nozione così espressa porta a diversi spunti di riflessione, che finiscono per affinare il concetto.

Innanzitutto, l'oggetto materiale dell'urbanistica viene individuato nella città, intesa nel tempo in senso sempre più estensivo, aumentando proporzionalmente la superficie dei piani.

Quanto alla prospettiva d'indagine, si riscontra che l'urbanistica permette la predisposizione di un assetto razionale degli elementi di un aggregato urbano, suddivisi in diverse aree, basandosi sul presente e sulle prospettive future.

Il fine è il miglior insediamento umano nella città, inteso sotto molteplici profili, che vanno dalla salute, all'economia sino alla funzionalità.

Lewis Mumford – in *La cultura delle città* – rileva che, già nel Rinascimento, vi è un aumento di popolazione nel mondo che genera una forte crescita dei centri urbani, anche se è solo nell'Ottocento che si può parlare di questioni di "urbanistica", in seguito alla rivoluzione

---

<sup>1</sup> G. Colombo, F. Pagano, M. Rossetti, *Manuale di urbanistica. Strumenti urbanistici. Tecnica redazionale. Legislazione. Procedura. Giurisprudenza*, Milano, Pirola, 1993, p. 13.

<sup>2</sup> Per il pensiero di R. Danger, cfr. il suo *Cours d'urbanisme*, prefazione di M. Risler, Paris, Léon Eyrolles, 1933, pensiero condiviso da V. Testa, *Elementi di materie giuridiche applicate all'urbanistica*, Roma, Giuffrè, 1977.

industriale ed al fenomeno dell'urbanesimo, che provocano uno sviluppo disordinato ed incontrollato delle città, dal quale deriva l'esigenza di strumenti urbanistici di controllo e di orientamento dell'urbanizzazione<sup>3</sup>.

L'industrializzazione attrae nelle città masse di popolazione che vivono in condizioni misere, in abitazioni addensate e malsane; sono proprio tali circostanze emergenziali che portano alla nascita del diritto urbanistico, basti ricordare il *Public Health Act* del 1875, quale base normativa della legislazione urbanistica.

Sono i regolamenti di tipo sanitario a porre le prime previsioni urbanistiche, per individuare dei limiti all'invasione incontrollata delle città ed al relativo accatastamento di abitazioni.

In Italia, ai regolamenti sanitari seguono i regolamenti edilizi con sottesi scopi dal carattere sanitario: come conseguenza, nascono quartieri interi in cui si ripete un modello di abitazione con i requisiti minimi di abitabilità.

A compensare le lacune del sistema, interviene il meccanismo della zonizzazione, quale strumento di passaggio tra la fase meccanico-regolamentare e quella organico-pianificata. La zonizzazione corrisponde ad una suddivisione in zone della città in base a specifiche funzioni, che possono essere residenziali, commerciali, industriali e via dicendo: tale strumento nasce dall'esigenza di dividere le zone industriali inquinate dai nuclei abitativi, in modo da garantire migliori condizioni igieniche nelle neonate metropoli.

Nel momento in cui si aggiungono le problematiche del congestionamento stradale e delle infrastrutture urbane, cambia necessariamente la visione della città alla luce del rilievo che acquisiscono dati come la densità abitativa, l'esigenza di allineamenti e di spazi sufficienti al traffico; serve una visione organica e gerarchica della città, che non trova risposta più nella determinazione di un tipo di abitazione standard, dovendo tenere ora in considerazione anche il profilo delle relazioni esterne delle singole unità in un corpo definito e strutturato, grazie alla pianificazione. Non si può prescindere da questa visione organizzata e coordinata del tutto, anche nella prospettiva di una continua crescita dei nuclei urbani e di una complementarietà persino tra essi ed il territorio circostante, intesi come parti di un unico corpo, nell'ambito di un piano predefinito<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Per la nozione di "urbanistica" proposta da Mumford, cfr. L. Mumford, *The Culture of Cities*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1938, trad. it. E. Labò, M. Labò, *La cultura delle città*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, *passim*. Sul concetto di "urbanistica" in senso vasto, cfr. A.F. Ceccarelli, *Prontuario tecnico urbanistico amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2015, p. 41; Leo. Mazzaroli, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, Cedam, 1962, pp. 201-206.

<sup>4</sup> G.C. Mengoli, *Manuale di urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 3-6.

Lo Stato intende assicurare un assetto razionale degli insediamenti demografici mediante norme, che tengano conto delle diversità territoriali, economiche, climatiche e di costumi e permettano dunque una varietà di espressioni edilizie<sup>5</sup>. Offrire un ordine alle zone d'insediamento<sup>6</sup> – ossia agli ambienti naturali in cui risiedono gruppi più o meno numerosi di individui, dotati di attrezzature per soddisfare i propri bisogni – è uno dei compiti essenziali della Pubblica Amministrazione, compito che enuclea sia la tutela degli interessi degli individui che quella degli interessi della società nel suo complesso<sup>7</sup>.

## **1.2 Preurbanistica ed urbanistica**

«Marco Polo descrive un ponte, pietra per pietra.

– Ma qual è la pietra che sostiene il ponte? – chiede Kublai Kan.

– Il ponte non è sostenuto da questa o quella pietra, – risponde Marco, – ma dalla linea dell'arco che esse formano.

Kublai Kan rimane silenzioso, riflettendo. Poi soggiunge: – Perché mi parli delle pietre? È solo dell'arco che m'importa.

Polo risponde: – Senza pietre non c'è arco»<sup>8</sup>.

Mentre l'architetto riflette sulle pietre, l'urbanista guarda all'arco nel suo complesso. L'architetto progetta i singoli oggetti; l'urbanista enuncia le regole secondo le quali essi devono essere composti, affinché ne derivino armonia e funzionalità. L'architetto disegna la

---

<sup>5</sup> Non stupisce in questo senso che la Costituzione italiana attribuisca alle Regioni il potere di legiferare in materia di “urbanistica” o “governo del territorio”, che dir si voglia.

<sup>6</sup> Ogni zona d'insediamento è dotata di unità edilizie, sia abitative che destinate ad attività produttiva, agricola, commerciale, industriale o intellettuale, e di impianti pubblici, a servizio delle unità edilizie e dei bisogni che i singoli non riescono a soddisfare autonomamente (strade, piazze, giardini, canalizzazioni sotterranee, scuole, chiese, ospedali, mercati, impianti di trasporto in comune, fabbricati per uffici pubblici, impianti sportivi, ecc.).

Per garantire un effettivo miglioramento della vita dei cittadini nei diversi luoghi, è necessario decentrare il compito di vigilare:

- sul rispetto dell'estetica degli aggregati edilizi, sulla considerazione del traffico e dell'estensione programmata dei servizi pubblici;

- sull'attenzione ai profili igienici delle costruzioni, all'aspetto decoroso e comunque non tale da deturpare l'ambiente.

I due controlli si integrano a vicenda e, affinché possano essere validamente esercitati, serve che le competenti Autorità si avvalgano di norme precise sulla forma e sulla collocazione dei fabbricati e dispongano di adeguati poteri per farle rispettare. In considerazione delle diversità territoriali, climatiche e di costumi delle distinte aree italiane, è opportuno che tali norme generali siano dettate a livello regionale.

Inoltre, sia la legge urbanistica del 1942 sia in seguito le disposizioni sulla ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra pongono in rilievo la necessità di norme vigenti nelle singole circoscrizioni municipali come complemento dei piani d'insieme e guida per la formazione delle unità edilizie in mancanza di detti piani. L'art. 33 della legge urbanistica nazionale afferma che i Comuni possono emanare regolamenti igienico-edilizi e, in forza dell'art. 31 della medesima legge, hanno il potere di farne garantire il rispetto.

<sup>7</sup> V. Testa, *Manuale di legislazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1956, pp. 19-23.

<sup>8</sup> I. Calvino, *Le città invisibili*, Torino, Einaudi, 1972, p. 38.



casa dell'uomo, l'urbanista la casa della società<sup>9</sup>. Resta da capire il ruolo dell'ingegnere; a tal proposito, esplicativo è il pensiero di Walter Gropius<sup>10</sup>, secondo il quale l'architetto inizia dove finisce l'ingegnere, in quanto l'ingegnere risulta indispensabile.

I giuristi devono, invece, ancora farsi spazio all'interno dell'urbanistica e compiere uno sforzo, insieme ai politici, volto a dare il giusto peso alle questioni della materia. La pianificazione non si può identificare con un'inutile planimetria che indica ciò che può essere la città in futuro, bensì dev'essere legata ad un'attività tecnico-politica concreta. Le Amministrazioni regionali e locali dovrebbero cooperare per dare vita ad una pianificazione attiva<sup>11</sup>.

Se la preurbanistica è appannaggio di storici, economisti o politici ed è dunque strettamente connessa a riflessioni dal carattere sociale, l'urbanistica invece – seppure mantiene un carattere interdisciplinare – è principalmente terreno di studio degli architetti, con evidenti lacune dovute all'emarginazione dei giuristi. «L'urbanista non è altro che un architetto» afferma Le Corbusier, secondo il quale l'urbanistica dev'essere dominio dei tecnici, in modo da garantire che sia depoliticizzata; ecco forse spiegato il motivo per il quale i giuristi non figurano protagonisti del settore. Lo sguardo del giurista rischia di essere filtrato attraverso le dinamiche del potere pubblico, ma, allo stesso tempo, escludendolo dai processi decisionali urbanistici, si preclude alla società di esprimersi attraverso i suoi rappresentanti.

La preurbanistica costituisce un'area che resta relegata nell'utopia, mentre l'urbanistica è frutto di una tensione verso il reale, anche se diversi urbanisti – ben distanti dal pragmatismo dei giuristi – hanno una presa ridotta sulla realtà<sup>12</sup>.

Quanto alla preurbanistica, va considerato che essa nasce come soluzione alle problematiche della società industriale: obiettivi primari sono la razionalizzazione delle vie di comunicazione e la specializzazione dei settori urbani in base alle diverse destinazioni dei quartieri. Ed è proprio lo pseudo ordine che si impone negli anni dell'industrializzazione a spingere verso la configurazione di due nuovi modelli, che lasciano ampio spazio all'immaginazione, ad un'utopia a tratti progressista ed a tratti nostalgica.

Protagonisti del modello progressista sono Robert Owen, François-Marie-Charles Fourier, Benjamin Ward Richardson, Étienne Cabet e Pierre-Joseph Proudhon: essi hanno una

---

<sup>9</sup> E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2002, in part. Capitolo 1.

<sup>10</sup> Walter Gropius è un architetto, nato a Berlino nel 1883 e morto a Boston nel 1969; ricopre un ruolo dominante nel movimento europeo di rinnovamento dell'architettura. Cfr. Redazione «Enciclopedia Treccani», voce *Gropius, Walter*, in «Enciclopedia Treccani», <http://www.treccani.it/enciclopedia/walter-gropius/>, sito consultato il 27/04/2021.

<sup>11</sup> G. Astengo, *Per una pianificazione attiva*, in «Urbanistica», n. 13, 1953, pp. 2-5: 5.

<sup>12</sup> F. Choay, *L'urbanisme, utopie et réalité. Une anthologie*, Paris, Seuil, 1965, trad. it. *La città. Utopie e realtà*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 26-27, testo nel quale è riportata anche la citazione di Le Corbusier.

visione ottimista del mondo, ritengono che la rivoluzione industriale – pur presentando riflessi negativi – comporti necessari cambiamenti che vanno incanalati verso il progresso, cercando risposte nel razionalismo, nella scienza e nella tecnica.

Va strutturato un ordine-tipo, applicabile a qualsiasi corpo umano, in qualsiasi tempo ed in qualsiasi luogo, un ordine comprensivo dei seguenti requisiti: uno spazio “aperto” e con del verde, in modo da preservare l’igiene; uno spazio concepito sulla base delle funzioni umane, in modo semplice e tale da far sì che colpisca positivamente lo sguardo, curando l’estetica, seppure si tratta di un’estetica austera, priva di libertà rispetto ai modelli imposti, che seguono le leggi di una geometria “naturale”.

Alle soluzioni massicce si sostituiscono insediamenti atomici, divisi in quartieri autosufficienti; nascono le città-campagna accanto ai grandi centri metropolitani. Tale quadro spaziale predeterminato può trovare realizzazione solo mediante coercizione e dunque attraverso l’autoritarismo politico, dissimulato da una terminologia democratica e finalizzato ad ottenere il massimo rendimento.

Per ciò che concerne il modello culturalista, fondamentali sono i contributi di John Ruskin, di William Morris e, a fine secolo, di Ebenezer Howard, l’ideatore della città-giardino<sup>13</sup>. L’individuo non è più una mera unità intercambiabile, bensì è membro essenziale della comunità umana. Non si approva la scomparsa dell’unità organica della città, dovuta alle spinte disordinate dell’industrializzazione.

Vanno valorizzate l’irregolarità, l’asimmetria, la specificità, in quanto ben rappresentano la potenza creatrice della vita, che ha massima espressione nell’intelligenza umana. Il *focus* è sugli edifici comunitari e culturali, a scapito delle abitazioni individuali, più semplici e diverse l’una dall’altra, senza prototipi né standards. L’anti-industrializzazione viene considerata la via per garantire un’armoniosa evoluzione degli individui; serve una sorta di integrazione col passato, che però comporta in una certa misura l’utilizzo della coercizione, nonostante politicamente il modello culturalista sia un modello democratico.

Al di là dei due modelli di preurbanistica, va ricordata la critica senza modello di Marx ed Engels, che contestano le città industriali senza ricorrere al mito del disordine e senza pretendere di sostituire alla città industriale una sorta di città del futuro.

La città è il luogo della storia e ciò esclude il concetto di disordine: la città industriale è semplicemente lo specchio di un ordine capitalista, che va distrutto e superato. Nella città industriale nasce il proletariato industriale, che deve fare la rivoluzione socialista e realizzare

---

<sup>13</sup> Cfr. le teorie di Ebenezer Howard in *To-morrow: A Peaceful Path to Real Reform*, scritto del 1898, ripubblicato col titolo di *Garden Cities of To-morrow*, London, Swan Sonnenschein & Co. Ltd., 1902.

l'uomo universale. La realizzazione dell'uomo totale si avrà quando verranno meno persino le distinzioni tra città e campagna, ossia non vi saranno più squilibri demografici, economici e culturali.

Non può mancare un cenno all'antiurbanistica americana, distante dagli ambienti delle città industriali europee e basata sull'intenzione di conservare la natura incontaminata tipica dei territori americani. Espressione di questa posizione sono Thomas Jefferson, Ralph Waldo Emerson, Henry David Thoreau, Henry Adam, Henry James e Louis Sullivan. Tale corrente però è priva di metodo e non sfocia nella proposta di alcun modello alternativo.

A partire da questo quadro generale preindustriale si configurano in seguito diverse correnti urbanistiche: una nuova versione del modello progressista, una nuova versione di quello culturalista ed un nuovo modello naturalista.

La nuova versione del modello progressista trova un'iniziale espressione nell'opera *Cité industrielle* di Tony Garnier, la cui struttura prevede una breve introduzione e numerose tavole; tale scritto trova ampio riscontro nell'ambito della prima generazione di architetti razionalisti e si diffonde in numerosi Paesi, quali l'Olanda, la Germania, la Russia, nonché la Francia.

Dal 1928, il modello progressista ha vasta circolazione grazie ad un movimento internazionale, il gruppo dei Ciam; nel 1933 il gruppo dei Ciam propone una formulazione dottrinale del modello, ossia la *Carta di Atene*, che diviene bene comune degli urbanisti progressisti<sup>14</sup>. In questo modello, la chiave è la modernità: l'industria e l'avanguardia.

La nuova versione del modello culturalista acquista la forma urbanistica, prima del modello progressista e prima dell'invenzione stessa del termine "urbanistica". Non vi sono rappresentanti francesi, come non vi sono neanche nel relativo modello della preurbanistica. I principi su cui si basa sono simili a quelli del modello che lo precede, con una sorta di senso di nostalgia, in quanto si tenta di ridare vita ad un passato finito. Tra i suoi fondatori vi sono Camillo Sitte, Ebenezer Howard e Raymond Unwin.

Infine, vi è il modello naturalista, ossia il modello dell'architetto americano Frank Lloyd Wright, che progetta Broadacre City<sup>15</sup>; questa corrente porta avanti le idee dell'antiurbanistica americana. Anche qui si evidenzia, infatti, che la città industriale finisce per alienare l'individuo in un ambiente artificiale. Wright propone una soluzione che conserva

---

<sup>14</sup> Le Corbusier, *La Charte d'Athènes*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1957, trad. it. *La Carta d'Atene. L'urbanistica dei tre insediamenti*, Milano, Etas Kompass, 1967 (la versione italiana comprende anche la traduzione dello scritto *Les établissements humains*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1959).

<sup>15</sup> Wright nel 1934 espone il suo progetto di città ideale, Broadacre City; due anni prima aveva già esternato la sua sfiducia nella sopravvivenza delle attuali città in *The Disappearing City*, cfr. F.L. Wright, *The Disappearing City*, New York, W.F. Payson ed., 1932.

il nome di *City*, ma che elimina sia le megalopoli, sia l'idea stessa di città. La natura risulta la regina e le funzioni urbane hanno un ruolo meramente secondario<sup>16</sup>.

### 1.3 *Le utopie*

«Un mappamondo che non includa Utopia non merita neppure uno sguardo» scrive Lewis Mumford<sup>17</sup> (rifacendosi ad Oscar Wilde<sup>18</sup>), in quanto l'utopia permette di comprendere meglio i profili problematici del presente, nonché le cause storiche che hanno determinato il presente.

Rifiuto del presente e ricerca di un futuro mediante «Sforzi estremi dell'immaginazione»<sup>19</sup> accomunano i seguenti studiosi, nonostante i diversi approcci al tema urbanistico: si riporta il pensiero di Robert Owen, di François-Marie-Charles Fourier e del suo allievo Victor Considérant, di Jean-Baptiste André Godin e di Étienne Cabet. Tutti sono legati dal filo conduttore dell'utopia.

Owen «si accorge che il *self made-man* teorizzato dagli economisti e accettato dall'opinione corrente è solo un'astrazione, poiché le condizioni ambientali determinano in modo preponderante le condizioni degli individui»<sup>20</sup>. Si deve innovare l'ambiente, ponendolo al servizio dell'uomo ed Owen ci prova, progettando New Lanark<sup>21</sup>. Gli scopi primari sono dare agli operai paghe migliori, orari ridotti, case dignitose; nel 1816 pensa di creare l'Istituto per la formazione del carattere per dare rilievo alla funzione educativa e propone anche i «Villaggi di armonia e cooperazione», in una Relazione in risposta ad un'inchiesta parlamentare sulla povertà<sup>22</sup>.

Owen, aperto all'urbanistica moderna<sup>23</sup>, rimane distante però dalla realizzazione concreta delle sue idee<sup>24</sup>.

---

<sup>16</sup> F. Choay, *L'urbanisme, utopie et réalité*, cit., trad. it. *La città. Utopie*, cit., pp. 3-47.

<sup>17</sup> Cfr. L. Mumford, *The Story of Utopias*, New York, Boni and Liveright, 1921, trad. it. *Storia dell'utopia*, Bologna, Calderini, 1969.

<sup>18</sup> Cfr. O. Wilde, *The soul of man under socialism*, in «Fortnightly Review», vol. XLIX, n. 290, 1891, pp. 292-319.

<sup>19</sup> B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, Bari, Laterza, 2005, pp. 64-84.

<sup>20</sup> L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, Laterza, 1978, p. 61.

<sup>21</sup> R. Owen, *Outline of the System of Education at New Lanark*, Glasgow, Wardlaw & Cunninghame, 1824.

<sup>22</sup> Si veda sul punto, E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 46-47.

<sup>23</sup> Secondo Owen, ecco quali devono essere le caratteristiche del nuovo insediamento.

1. Il numero di persone che costituiscono il nucleo elementare della nuova società oscilla tra un minimo di 300 ed un massimo di 2000, e meglio tra 800 e 1200.

2. Le dimensioni del terreno coltivabile di pertinenza delle comunità va da mezzo acro ad un acro e mezzo a testa; per 1200 persone servono da 600 a 1800 acri.

La città di Fourier ha dei punti in comune con quella di Owen, ma mantiene una stretta connessione con la realtà, nel momento in cui razionalizza la città esistente, da Fourier definita la città del VI periodo. Nella città vi sono tre zone concentriche: la *cit *, o zona centrale; i sobborghi e le grandi fabbriche; ed, infine, i grandi viali e le periferie. Lo studioso si apre anche a riflessioni teoriche sulla futura citt  del VII periodo e si immagina il Falansterio<sup>25</sup>, un unico edificio regolare, il cui fulcro serve per le funzioni pubbliche e le diverse unit  funzionali sono congiunte tramite una grande strada interna<sup>26</sup>.

Fourier si oppone ai conflitti tra interessi individuali o di classe e mira ad una condizione di armonia universale; tutto ci    perseguibile solo riformando la societ , nel tentativo di evitare che l'individuo agisca egoisticamente, senza preservare il rispetto dei diritti e delle prerogative degli altri.

L'influenza di Fourier   tale che il suo pensiero si approccia a diventare un qualcosa di concreto, esperienza che ben presto fallisce.

Fourier ha diversi allievi; da ricordare   Victor Considérant, che visita con Albert Brisbane la North American Phalanx nel Nuovo Messico<sup>27</sup> e tenta di creare qualcosa di simile in Texas. Tornato in Francia, fa un appello (*Au Texas*, 1854) e trova circa duecentocinquanta seguaci, ma, nonostante l'entusiasmo, mancano i capitali e Considérant rimane solo con la famiglia nel podere "La R union"<sup>28</sup>.

Godin, col suo Familisterio, riprende ampiamente il modello di Fourier, ma in una versione ridotta<sup>29</sup>.

Godin, nel 1880, crea una cooperativa tra i suoi operai, per gestire il frutto dei suoi progetti; Lavedan rende noto che, nel 1939, la cooperativa risulta persino cresciuta. Quindi, l'iniziativa, in questo caso, ha un esito complessivamente positivo.

In *Solutions sociales*<sup>30</sup>, Godin riprende il principio cooperativo di Fourier ed indica quattro fattori per spartire il profitto: il compenso dei lavoratori, l'interesse del capitale, i diritti degli inventori ed il fondo di sicurezza sociale.

---

3. Nel nucleo residenziale, i fabbricati sono siti in una grande piazza a forma di parallelogramma; lungo i quattro lati vi sono gli alloggi per gli adulti, i dormitori comuni e per i ragazzi, i magazzini, la foresteria e l'infermeria; il fabbricato centrale contiene la chiesa, la scuola, la cucina ed il refettorio.

<sup>24</sup> L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica*, cit., pp. 71-75.

<sup>25</sup> C. Fourier, *Traite de l'association domestique-agricole*, Paris, Bossange, Mongie, 1822.

<sup>26</sup> E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 47-48.

<sup>27</sup>   una delle comunit  fourieriste americane, fondata da seguaci di Fourier nel 1843 e attiva fino al 1854-1856.

<sup>28</sup> L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica*, cit., pp. 82-92.

<sup>29</sup> J-B.A. Godin, *Lettres du Familistère*, Guise,  ditions du Familistère, 2008; si veda sull'Autore, M. Lallement, *Le travail de l'utopie. Godin et le Familistère de Guise*, Paris, Les Belles Lettres, 2009.

Quanto a Cabet, egli è un utopista che si ispira a Buonarroti ed alla sua idea di una società ugualitaria, anche da un punto di vista urbanistico.

Cabet – procuratore generale in Corsica – in seguito a scontri col Governo orleanista, viene esiliato in Inghilterra, luogo in cui ha l'occasione di incontrare Owen. Scrive proprio in Inghilterra *Voyage en Icarie* e lo pubblica nel 1840<sup>31</sup>, nel momento in cui può tornare in Francia grazie all'amnistia del 1839.

Il romanzo sembra essere ispirato all'*Utopia* di Thomas More<sup>32</sup> e si incentra su un luogo di fantasia, Icaria, e sulla sua capitale, Icara. La struttura del luogo prevede un fiume lineare su un piano geometrico, in cui si incrociano le strade a scacchiera, tra le quali si innestano due anelli circolari di *boulevards*. L'organizzazione dell'economia è collettiva e non servono più i negozi, al posto dei quali vi sono i magazzini e gli *ateliers* statali. I cimiteri, le officine e gli ospedali sono fuori dalla città, in mezzo al verde. La circolazione è disciplinata in modo che i pedoni non corrano pericoli. La metropoli consta di sessanta quartieri e ciascuno «porta il nome di una delle principali nazioni». Le case sono tutte uguali e «rappresentano le graziose case dei paesi stranieri»<sup>33</sup>.

I tentativi di realizzazione di Icaria si rivelano tanto complessi quanto quelli delle altre città, figlie di un progetto utopico<sup>34</sup>.

Le utopie otto-novecentesche si caratterizzano per una serie di fallimenti; un primo giudizio critico – non esente da note positive – risale già al 1848 e, nello specifico, al *Manifesto del Partito Comunista*<sup>35</sup>:

«Gli inventori di questi sistemi ravvisano bensì il contrasto tra le classi e l'azione degli elementi dissolventi nella stessa società dominante, ma non scorgono dalla parte del proletariato nessuna funzione storica autonoma, nessun movimento politico che gli sia proprio.

Siccome gli antagonismi di classe si sviluppano di pari passo con lo sviluppo dell'industria, gli autori di questi sistemi non trovano neppure le condizioni materiali per l'emancipazione del proletariato e vanno in cerca, per creale, di una scienza sociale e di leggi sociali.

---

<sup>30</sup> Pubblicato a Parigi nel 1871 e conosciuto soprattutto attraverso la traduzione di N. Howland, apparsa a puntate sul periodico *Social Solutions* nel 1886.

<sup>31</sup> E. Cabet, *Voyage en Icarie*, Paris, Au bureau du populaire, 1845, terza edizione dopo l'originale del 1840.

<sup>32</sup> T. More, *Utopia*, London, Richard Chiswell, 1684.

<sup>33</sup> P. Lavedan, *Histoire de l'urbanisme, époque contemporaine*, Paris, H. Laurens, 1952, p. 86.

<sup>34</sup> L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica*, cit., pp. 93-112.

<sup>35</sup> K. Marx, F. Engels, *Manifest der Kommunistischen Partei*, London, Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter, 1848, trad. it. *Manifesto del Partito Comunista*, Roma, Editori Riuniti, 1960.

Al posto dell'azione sociale deve subentrare la loro azione inventiva personale; al posto delle condizioni storiche dell'emancipazione, condizioni fantastiche; al posto del graduale organizzarsi del proletario come classe, una organizzazione della società escogitata di sana pianta. La storia universale dell'avvenire si risolve per essi nella propaganda e nell'esecuzione pratica dei loro piani sociali.

Essi respingono quindi ogni azione politica, e specialmente ogni azione rivoluzionaria, vogliono raggiungere il loro scopo con mezzi pacifici, e cercano, con piccoli e naturalmente inani esperimenti, di aprire la strada al nuovo vangelo sociale con la potenza dell'esempio.

Questa descrizione fantastica della società futura corrisponde, in un momento in cui il proletariato è ancora pochissimo sviluppato, cosicché esso stesso si rappresenta in modo ancora fantastico la sua propria posizione, al suo primo impulso, pieno di presentimenti, verso una trasformazione generale della società.

Questi scritti socialisti e comunisti sono fatti però anche di elementi critici. Essi attaccano tutte le basi della società esistente; perciò hanno fornito elementi di grandissimo valore per illuminare gli operai. Le loro affermazioni positive sulla società futura, per esempio l'abolizione del contrasto fra città e campagna, della famiglia, del guadagno privato, del lavoro salariato, l'annuncio dell'armonia sociale, la trasformazione dello Stato in una semplice amministrazione della produzione: tutte queste loro affermazioni esprimono soltanto lo sparire del contrasto tra le classi, che comincia appena a svilupparsi proprio in quel momento e che essi conoscono appena nella sua prima indeterminatezza rudimentale»<sup>36</sup>.

Gli utopisti presuppongono che, nelle città moderne, assetto urbanistico e assetto sociale si identifichino fra loro e che il secondo possa essere costruito con i tempi ed i metodi del primo. Marx ed Engels, riflettendo sui rapporti economici, accolgono l'idea dell'identità, ma, nella loro visione, i mutamenti delle città derivano dai cambiamenti nei rapporti sociali e non il contrario: da ciò discende l'impossibilità di stabilire prima le forme di insediamento future.

Nonostante i fallimenti delle utopie ottocentesche, gli schemi di Owen, di Fourier e di Cabet costituiscono le idee alla base di diverse esperienze urbanistiche, intraprese fino ad oggi: è sufficiente pensare alla vicinanza tra l'"unità d'abitazione" (con numero chiuso di abitanti, impianti centralizzati, cortili attrezzati, *rue intérieure*, circolazione carrabile a pian terreno) ed alcune proposte dell'architettura moderna. La previsione del numero di abitanti nel parallelogramma di Owen e nel Falansterio di Fourier viene richiamata nell'*unité*

---

<sup>36</sup> Ivi, pp. 106-109.

*d'habitation* di Le Corbusier e la densità indicata da Owen (un acro per abitante) viene ripresa da Wright per Broadacre City.

Howard nelle *garden cities* ed i progettisti tedeschi nel *Siedlungen* del primo dopoguerra finiscono per ridurre la città ideale ad un quartiere satellite<sup>37</sup>.

Ciclicamente, nella cultura occidentale ritorna un bisogno di pensiero utopico. Leonardo Benevolo, in *Le origini dell'urbanistica moderna*, segnala – con lo sguardo dei posteri – la presenza anche di punti di contatto tra utopie e realtà. Egli dice di Owen che la sua proposta costituisce il «primo piano urbanistico moderno»<sup>38</sup>; di Fourier che «anticipa in modo sorprendente il contenuto dei regolamenti edilizi ottocenteschi»<sup>39</sup>; evidenzia, poi, come invece Marx ed Engels, cercando di capire il fallimento della rivoluzione del 1848 in Francia, «momento decisivo nella storia della cultura e dell'esperienza politica del secolo XIX» e «punto cruciale nella storia dell'urbanistica moderna»<sup>40</sup>, lo addebitano in parte al carattere utopico del socialismo che precede la Rivoluzione stessa<sup>41</sup>.

#### **1.4 Le tipologie di piano urbanistico**

Il “piano” – al di là delle esperienze utopistiche – va inteso come documento orientato al disegno del territorio urbano ed alla sua regolamentazione. L'evoluzione dell'azione urbanistica è legata ai mutamenti dell'economia, al progresso della società ed alla crescita del sapere tecnico, all'approvazione di nuove norme e di nuovi strumenti<sup>42</sup>.

I piani urbanistici prescrivono quale debba essere il futuro assetto di una o più zone d'insediamento, impongono sui beni privati limiti finalizzati alla formazione di impianti pubblici ed un'utile connessione tra l'attività dei privati e quella della Pubblica Amministrazione, tenendo in considerazione le caratteristiche dei luoghi.

È difficile nell'Ottocento che si verificano questioni che coinvolgono diversi comprensori, al punto da dubitare a tratti dell'utilità dei piani, che si rivelano indispensabili con l'aumento degli scambi commerciali e del traffico turistico. Si creano talora realtà

---

<sup>37</sup> L. Benevolo, *Le origini dell'urbanistica*, cit., pp. 113-116.

<sup>38</sup> Ivi, p. 73.

<sup>39</sup> Ivi, p. 85.

<sup>40</sup> Ivi, p. 147.

<sup>41</sup> E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 49-53.

<sup>42</sup> Cfr. L. Benevolo, T. Giura Longo, C. Melograni, *I modelli di progettazione della città moderna. Tre lezioni*, Venezia, Cluva, 1969. Gli autori del testo suddividono, come risulta già evidente dal titolo, i modelli della città moderna in tre lezioni, e queste sono: la ricerca dei minimi elementi funzionali, la ricerca dell'unità minima di aggregazione e la ricerca dell'unità massima di aggregazione.



parallele alle grandi città, come le città-giardino, i sobborghi industriali, i villaggi operai e via dicendo; tali centri minori provvedono alle necessità della popolazione.

Per parlare di disegno in relazione ai piani urbanistici si deve attendere la seconda metà dell'Ottocento, momento in cui si inizia ad affermare una pratica ordinaria in riferimento ad una progressiva istituzionalizzazione della disciplina. In particolare, i piani generali offrono una visione dell'organizzazione dell'intera città, se non dell'intero comune, e permettono una sperimentazione di tecniche; i soli disegni che risultano indispensabili tra i numerosi che corredano un piano sono quelli propriamente urbanistici<sup>43</sup>.

Con l'architettura moderna cambia il modo di disegnare; nello specifico, negli anni Trenta si passa da piani iconici, volti a garantire la riconoscibilità della forma degli oggetti progettati, dotati di un disegno chiaro e nei quali le parole integrano le rappresentazioni tradizionali, a piani convenzionali, nei quali le immagini assumono lo statuto delle parole che divengono equivalenti alle prime, in quanto amorfe, astratte, finalizzate all'interpretazione e non alla descrizione dei dati morfologici, delle forme della città fisica.

Oltre alla rivoluzione dei modi della rappresentazione grafica, si verifica dal Secondo dopoguerra nell'idea di "pianificazione" una concreta rottura epistemologica: rispetto allo spazio fisico acquisiscono centralità le regole funzionali e giuridiche, i processi socio-economici, nonché politici, ossia profili che non offrono una forma univoca, bensì pongono in primo piano il dato temporale. Oggigiorno, senza perdere questa lezione "astratta", si intende superare l'opposizione tra disegno iconico e convenzionale, dando vita ad un genere misto che tiene in considerazione la tradizione nella creazione di ibridi<sup>44</sup>.

Dunque, vengono a configurarsi tre tipologie di piano che si susseguono nel tempo: il piano "ottocentesco", il piano "razionalista" e quello "post-razionalista"<sup>45</sup>.

Il piano ottocentesco deriva dalla necessità di adeguare la "macchina urbana" alle nuove esigenze ed ai nuovi processi in atto, facendo convergere nelle nuove strutture cittadine gli interessi del singolo con quelli collettivi mediante un sistema normativo che regola la disposizione fisica degli elementi<sup>46</sup>, gli aspetti igienico-sanitari, il decoro degli edifici e la modalità di cessione degli spazi pubblici. Viene cercata la via per coordinare le azioni pubbliche con quelle di competenza del privato: le prime sono necessarie, in quanto producono regole ed opere di interesse collettivo, che il privato non realizzerebbe poiché non remunerative; le seconde si collocano, invece, in una logica di mercato.

---

<sup>43</sup> P. Gabellini, *Il disegno urbanistico*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996, p. 13.

<sup>44</sup> Ivi, pp. 11-12.

<sup>45</sup> G. Di Benedetto, *Introduzione all'urbanistica*, Firenze, Vallecchi, 1982, *passim*.

<sup>46</sup> Il piano ottocentesco ha la forma di un disegno a grande scala strutturato per elementi.

In Italia, la comparsa della forma piano viene sancita da due leggi, quella *Sulla espropriazione per pubblica utilità* del 1865<sup>47</sup> e quella *Pel risanamento della città di Napoli* del 1885<sup>48</sup>. La prima considera il “piano regolatore edilizio” quale strumento per intervenire sulla città esistente ed il “piano di ampliamento” come uno strumento per espandere le strutture urbane; la seconda legge prevede “piani di risanamento igienico ed edilizio”. La distinzione tra piano di ampliamento e di risanamento va poi scemando nel tempo<sup>49</sup>.

Solo dopo la Prima guerra mondiale, si delinea il piano razionalista, caratterizzato dalla divisione in zone. Alla base di questo tipo di piano vi sono dei principi, riassunti nella *Carta d’Atene*, pubblicata nel 1943 da Le Corbusier<sup>50</sup>, che indica le discussioni avvenute al Congresso Internazionale di Architettura Moderna (CIAM) del 1933<sup>51</sup>. In tale documento, si prende atto che nelle città regna il disordine e che solo pochi centri soddisfano i bisogni psicologici dei loro abitanti. Vi è un ciclo delle funzioni quotidiane – ossia abitare, lavorare, divertirsi (nelle ore libere) e circolare – che dev’essere regolato con economia di tempo.

La città, ormai definita come un’unità, deve crescere in modo equilibrato in ciascuna delle sue parti, sfruttando anche la dimensione dell’altezza e rispettando l’armonia con le risorse naturali, la topografia dell’insieme, i dati economici, le necessità sociologiche ed i valori spirituali.

Per l’architetto la dimensione umana è lo strumento di misura. Nucleo base dell’urbanistica sono le cellule di abitazione (un alloggio)<sup>52</sup> ed il loro inserimento in un

---

<sup>47</sup> Per un primo inquadramento della nozione di “espropriazione per pubblica utilità”, cfr. U. Ardizzone, voce *Espropriazione per pubblica utilità (procedimento)*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 834-899; P. Carugno, *L’espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 1967; G. Cugurra, voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in G. Guarino (a cura di), «Dizionario Amministrativo», vol. I, Varese, Giuffrè, 1983, pp. 877-906; G. Landi, voce *Espropriazione per pubblica utilità (principi)*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 806-834; U. Nicolini, voce *Espropriazione per pubblica utilità (storia)*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 802-806; M. Rossano, *L’espropriazione per pubblica utilità*, cit.; G. Santaniello, voce *Espropriazioni anomale*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 899-913.

<sup>48</sup> Cfr. P. Gabellini, *Il disegno urbanistico*, cit.

<sup>49</sup> B. Zanon, *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell’urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze, 2008, cfr. il Cap. 10. *L’evoluzione del piano urbanistico*, [http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica\\_applicata/Zanon\\_Bruno\\_-\\_L\\_evoluzione\\_del\\_piano\\_urbanistico.pdf](http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica_applicata/Zanon_Bruno_-_L_evoluzione_del_piano_urbanistico.pdf), sito consultato il 20/02/2021.

<sup>50</sup> Del pensiero di Le Corbusier tratta A. Petrelli, *L’urbanistica di Le Corbusier*, Venezia, Marsilio, 2006, in part. pp. 12-14. Petrelli sottolinea che Le Corbusier elabora dei “modelli”, per sistematizzare i mutamenti della società, ma riesce a realizzare le sue visioni urbanistiche solo in tarda età, iniziando la costruzione di Chandigarh, la capitale del Punjab.

Petrelli conosce Le Corbusier di persona, avendo lavorato nel suo *atelier* a Venezia al progetto del Nuovo Ospedale, e recepisce dallo svizzero quella naturale osmosi che si crea tra architettura ed urbanistica.

<sup>51</sup> B. Zanon, *Territorio, ambiente, città*, cit., cfr. il Cap. 10, [http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica\\_applicata/Zanon\\_Bruno\\_-\\_L\\_evoluzione\\_del\\_piano\\_urbanistico.pdf](http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica_applicata/Zanon_Bruno_-_L_evoluzione_del_piano_urbanistico.pdf), sito consultato il 20/02/2021.

<sup>52</sup> Durante tutto il ventesimo secolo architetti ed urbanisti studiano i requisiti di ciascuno degli edifici che vanno a comporre la città.

gruppo, che costituisce un'unità di abitazione di grandezza efficace. A partire da un'unità d'alloggio si stabiliscono nello spazio urbano i rapporti tra l'abitazione, i luoghi di lavoro e le installazioni in cui passare le ore libere.

I problemi principali da affrontare sono l'entità vasta di lavori urgenti ed il frazionamento della proprietà fondiaria, problemi che rendono necessario il contributo del giurista accanto all'architetto ed all'urbanista: servono strumenti normativi per regolare l'attività urbanistica e per fare convergere gli interessi collettivi e quelli privati, con la prevalenza dei primi – in forza di un intervento dell'Amministrazione – in caso di conflitto<sup>53</sup>.

Il piano post-razionalista è identificabile con il tipo di piano affermatosi nella prassi urbanistica italiana successiva alla legge del 1942 e in particolare del secondo dopoguerra, ossia un semplice programma puntuale dello sfruttamento capitalistico dello spazio.

Si deve considerare che l'edilizia diviene la soluzione ai più gravi problemi del momento; terminata la Seconda Guerra Mondiale, inizia il tempo della ricostruzione di un'Italia, afflitta dalla disoccupazione e dalle migrazioni degli italiani – interne al territorio nazionale, così come dirette verso l'estero – alla ricerca di un lavoro. Dunque, due sono le questioni urgenti da risolvere, la disoccupazione e la carenza degli alloggi per i migranti, problema acuito dalle distruzioni – soprattutto nelle grandi città del nord – dovute alla guerra.

Il tratto fondamentale è l'assunzione di un ruolo solo secondario da parte dell'Amministrazione Pubblica, che – ancora soggetto formale della pianificazione – mantiene in concreto meramente il ruolo di custode-garante della mediazione tra le varie forze del capitale, interessate dallo sfruttamento, nonché l'onere della realizzazione delle infrastrutture<sup>54</sup>.

---

Il principale oggetto di studio è l'alloggio.

Due sono le direzioni di ricerca: la prima pone al centro le pratiche abitative, guardando a spazi più ridotti di alloggio compensati da una maggior dotazione di attrezzature sia all'interno che all'esterno dell'abitazione; la seconda è più attenta alle dimensioni del *comfort*, concentrandosi sulle abitazioni più ricche. Seppure a prima vista molto distanti, queste due concezioni portano entrambe all'innovazione tipologica.

A livello sociale, la scuola e le strutture sportive costituiscono due elementi centrali nella storia del Novecento, nonché si rimodula il rapporto città-campagna. Cfr. B. Secchi, *La città del ventesimo secolo*, cit., pp. 108-121.

<sup>53</sup> Le Corbusier, *La Charte d'Athènes*, cit., trad. it. *La Carta d'Atene*, cit., pp. 48-54.

<sup>54</sup> G. Di Benedetto, *Introduzione all'urbanistica*, cit., *passim*.

### **1.5 Il sistema dell'urbanistica in territorio italiano**

Prima della legge del 1942 in Italia manca una normativa che disciplini compiutamente il campo del diritto urbanistico; va dunque tracciato un quadro evolutivo dell'assetto normativo della materia nella penisola.

Del Regno di Sardegna, innanzitutto si può ricordare il manifesto del Vicario e Sovrintendente generale di politica e polizia della città, borghi e territorio di Torino «col quale si prescrivono le regole da osservarsi a maggior abbellimento, salubrità e polizia della città di Torino» del 20 aprile 1830: si tratta di una sorta di regolamento di polizia edilizia, dal quale si ricava nel settore della polizia edilizia l'esistenza di un potere regolamentare, nonché discrezionale, di quelle Autorità amministrative i cui poteri dal 1848 passano alle nuove Amministrazioni comunali; si rileva anche la distinzione tra *travaux conservatifs* e *travaux confortatifs* – i primi autorizzabili ed i secondi vietati – per gli edifici sottoposti ad allineamento.

Una norma generale sugli allineamenti risale appena alle Lettere Patenti del 6 aprile 1839 sull'espropriazione per pubblica utilità: in realtà, in questo contesto normativo l'allineamento viene richiamato in un unico articolo – l'art. 70 – che prescrive la dichiarazione di pubblica utilità in modo da procedere, mediante l'espropriazione, all'attuazione di piani di allineamento di vie, piazze ed altre opere pubbliche<sup>55</sup>.

Dopo che entra in vigore lo Statuto albertino, vengono precisate normativamente le competenze di Enti ed Organi e la forma degli atti. Il r.d. 7 ottobre 1848, n. 807, con cui Sua Maestà provvede per l'Amministrazione dei Comuni<sup>56</sup>, statuisce che ai Comuni compete il potere di formare regolamenti di polizia rurale ed urbana, includente quest'ultima la materia edilizia; nello specifico, la deliberazione dei regolamenti è attribuita ai Consigli comunali e l'approvazione avviene con decreto reale, previo parere del Consiglio d'Intendenza e del Consiglio di Stato.

La legge sabauda del 7 luglio 1851 prevede che vi debba essere un decreto reale per approvare i piani di ampliamento e di allineamento delle città e dei Comuni, con la simultanea dichiarazione di pubblica utilità delle opere incluse nei piani. Il contenuto di tali decreti spazia dai piani ai regolamenti edilizi: ne deriva la presenza nei decreti non solo di norme (quali quelle francesi e belghe) che servono a delineare gli effetti dell'allineamento quando manca una norma generale sul punto, ma anche di norme dirette principalmente ai proprietari dei

---

<sup>55</sup> In tale articolo si possono rilevare elementi della legge francese del 16 settembre 1807.

<sup>56</sup> Il r.d. n. 807/1848 assume valore di legge per i pieni poteri accordati della legge del 2 agosto 1848, n. 759, sulla concentrazione dei poteri legislativo ed esecutivo nel Governo del Re.

terreni compresi nei piani, ossia norme a carattere regolamentare, che sono fonte di vincoli per i privati, in riferimento agli edifici che possono essere costruiti nel perimetro del piano. La compresenza di piani e regolamenti edilizi nei decreti si spiega in forza del fatto che per i due tipi di atti sino al 1865 viene previsto il medesimo procedimento di deliberazione ed approvazione.

Si possono rilevare diversi elementi in cui il Regno di Sardegna si distacca dalla disciplina francese e belga.

Si constata innanzitutto la non applicazione dell'istituto dell'allineamento nel suo effetto fondamentale, ossia quale forma speciale di espropriazione per l'allargamento o la rettifica di vie già esistenti, a mano a mano che i proprietari dei fondi latitanti le vie pubbliche – di propria volontà o forzatamente – optano per la demolizione e ricostruzione dei propri edifici coinvolti dagli allineamenti statuiti nei piani generali. Implicitamente si deduce che invece nell'ordinamento piemontese solo un procedimento formale di espropriazione possa indurre l'acquisizione da parte del demanio pubblico di terreni privati: la dichiarazione di pubblica utilità in genere avviene simultaneamente all'approvazione dei piani, in modo da estendere la dichiarazione a tutto il piano.

Una seconda divergenza dal sistema francese e belga consiste nella mancata distinzione tra gli effetti legati all'inserimento nei piani dei tracciamenti delle nuove vie e gli effetti dell'allineamento di strade esistenti: il vincolo per i privati rimane il medesimo. In Piemonte, per le due circostanze viene utilizzata però una distinzione terminologica, “piani di ingrandimento” e “piani di allineamento”, legata al fatto che il Regno Sabauda non opera – al contrario della Francia – mediante piani generali dell'intera viabilità urbana delle singole città, bensì fa uso di piani regolatori per uno o più quartieri, a seconda dell'opportunità nel singolo caso.

Inoltre, la dichiarazione di pubblica utilità avviene coi decreti di approvazione dei piani regolatori<sup>57</sup>, ma non sempre sono ammissibili modifiche ai piani da parte dell'Amministrazione governativa. Nel caso in cui il piano includa anche norme edilizie, vengono escluse modificazioni alle deliberazioni comunali da parte dell'Amministrazione governativa, una volta attribuita ai Comuni la competenza a disciplinare l'edificazione per la tutela della sanità, sicurezza e decoro cittadini (ossia di interessi pubblici). Se invece il piano regolatore è un progetto già particolareggiato di opere pubbliche da effettuare – mediante espropriazioni – nell'area comunale, l'Autorità governativa può, in forza della legge,

---

<sup>57</sup> I piani regolatori includono nel Regno di Sardegna spesso volte norme sull'edilizia.

modificare il progetto, se non altro in virtù del suo potere di decisione sulle osservazioni dei privati in merito al tracciato o al modo di esecuzione delle opere. In Francia sia per i regolamenti sia per i piani – che non necessitano di una dichiarazione di pubblica utilità, in quanto non serve ricorrere all'espropriazione, di cui si producono in automatico gli effetti – non sussiste alcun potere di modifica alle deliberazioni comunali da parte dell'Autorità governativa, a cui viene conferito solo un potere di controllo, in base al quale tale Autorità può accogliere o respingere le deliberazioni dell'Amministrazione comunale<sup>58</sup>.

Una prima disciplina urbanistica dell'Italia unita è contenuta nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A (allegato concernente la legge sull'Amministrazione comunale e provinciale), in base al quale i Comuni sono tenuti a formare regolamenti di "edilità", nei quali (per l'oggetto dei regolamenti edilizi, cfr. l'art. 70 r.d. 8 giugno 1865, n. 2321, col quale è approvato il regolamento per l'esecuzione della legge sull'Amministrazione comunale e provinciale, allegata alla legge n. 2248/1865), oltre alle norme sulla formazione delle Commissioni edilizie ed a disposizioni in ordine all'intonaco ed alle tinte dei muri e delle facciate o all'altezza massima dei fabbricati, vi sono le disposizioni sul perimetro dell'abitato ed i piani regolatori dell'ingrandimento e della livellazione o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggiate pubbliche<sup>59</sup>.

In forza dell'art. 70 del r.d. n. 2321/1865, il sistema francese fa ingresso nell'ordinamento piemontese: dal momento che l'articolo prevede che i piani regolatori siano inseriti tra gli oggetti del regolamento edilizio, ne deriva che sia le norme di edilizia che i piani regolatori sono atti di competenza dei soli Comuni, diversamente da quanto statuito nella legge sull'Amministrazione comunale e provinciale del 1865, che prevedeva che i regolamenti comunali di edilizia fossero esecutivi in seguito all'approvazione della Deputazione provinciale, salva la possibilità per il Ministro dei Lavori Pubblici di disporre l'annullamento.

Di conseguenza però, i piani regolatori non avrebbero potuto condurre ad espropriazioni, in quanto una disposizione regolamentare non può portare ad una forma speciale di espropriazione senza dichiarazione di pubblica utilità. In tali circostanze, i piani compresi nei regolamenti comportano, come le altre norme regolamentari, limiti ai proprietari (i proprietari di terreni compresi negli allineamenti non possono effettuare lavori di consolidamento sui terreni già edificati e non possono costruire oltre ai limiti posti

---

<sup>58</sup> Leo. Mazzaroli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 229-238.

<sup>59</sup> M. Breganze, voce *Edilizia e urbanistica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. V, Torino, Utet, 1990, pp. 392-411: 393-394.

dall'allineamento sui terreni nudi), ma per l'espropriazione – se necessario – si ricorre al procedimento normale statuito per essa: alla domanda del Comune di dichiarazione di pubblica utilità di taluni allineamenti disposti magari da lungo tempo può seguire un rifiuto e, di conseguenza, si inibisce l'uso dei fondi urbani – ossia l'edificazione – a tempo indefinito, senza il raggiungimento dello scopo giustificativo. Tale art. 70 non viene quindi mai applicato e la disciplina dei piani regolatori viene inserita nella legge sulle espropriazioni n. 2359/1865<sup>60</sup>.

Il Capo VI sui “piani regolatori edilizi”<sup>61</sup> ed il Capo VII sui “piani di ampliamento” della legge n. 2359/1865<sup>62</sup> forniscono una regolazione organica e dettagliata dei piani regolatori.

Va premesso che i piani regolatori assumono il valore di dichiarazione di pubblica utilità, potendo procedere entro un – sia pure ampio – termine all'attuazione, come se fosse un piano particolareggiato.

Per ciò che concerne i piani regolatori edilizi viene reso più semplice espropriare al fine di ottenere un miglioramento non solo viario – come accade nei piani di allineamento, di cui i piani regolatori edilizi sono una sorta di derivazione – bensì anche igienico dei fabbricati (artt. 86-92). I Comuni con non meno di 10.000 abitanti, se ne deriva pubblico vantaggio legato ad un bisogno di salubrità o di provvedere alle comunicazioni, possono dunque tracciare le linee della ricostruzione, ma con il limite – rispetto ai piani di allineamento – di durata del piano edilizio di non più di 25 anni<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 238-240.

<sup>61</sup> Per la distinzione tra piani e regolamenti edilizi, ivi, pp. 243-244. Solo per il piano rimane necessaria l'approvazione con decreto reale.

<sup>62</sup> Tali Capi hanno un precedente negli artt. 72-85 del progetto di Pisanelli, articoli soppressi per volere della Commissione della Camera dei deputati incaricata di riferire sul disegno di legge per l'unificazione legislativa, nel quale rientra il progetto sull'espropriazione; l'opinione della Commissione è accolta da Camera e Senato. L'impostazione del Pisanelli era eccessivamente lesiva del diritto di proprietà ed era inopportuno prevedere delle norme generali su una materia che dev'essere affrontata diversamente a seconda delle necessità delle grandi città. In realtà, il progetto Pisanelli recepiva, probabilmente troppo, il diritto francese.

Le norme sui piani vengono successivamente reinserite nella legge sull'espropriazione, dopo la votazione delle Camere, in base alla facoltà attribuita all'Esecutivo dall'art. 2 della legge 2 aprile 1865 di «modificare i codici e le leggi da pubblicarsi sia nella sostanza che nella forma per coordinarli fra loro».

Nella Relazione al Re, il Governo spiega che le differenze tra le previsioni del progetto Pisanelli e gli artt. 86-96 (ossia Capo VI e Capo VII) della legge sull'espropriazione si devono al fatto che il Governo ha voluto togliere i profili che la Commissione parlamentare aveva trovato troppo assoluti, generali e rigorosi nel primo progetto. Cfr. *Relazione al Re* per la legge sull'espropriazione, nella parte riportata in G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. II, Torino, Utet, 1914, pp. 606-607. Sul progetto di Pisanelli rispetto ai Capi VI e VII della legge n. 2359/1865, cfr. Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 240-243.

<sup>63</sup> M. Breganze, voce *Edilizia e urbanistica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. V, cit., pp. 392-411: 394.

I piani di ampliamento si differenziano dai piani regolatori edilizi, in quanto possono essere formati anche solo per offrire una «comoda e decorosa»<sup>64</sup> disposizione all'abitato ed in quanto non trovano il limite di ammissibilità dei piani regolatori edilizi, previsti solo per i Comuni di almeno 10.000 abitanti.

Va evidenziato anche che i Comuni dispongono di un potere discrezionale relativo alla stessa formazione dei piani, ma, se il Comune decide di redigere un piano, deve sussistere l'attualità degli interessi pubblici che costituiscono il fine ultimo del piano, in quanto la pubblica utilità, che è elemento essenziale per la legittimità dei piani, dev'essere legata a bisogni concretamente esistenti e non a bisogni futuri<sup>65</sup>.

Nei piani regolatori possono essere oggetto di espropriazione – si ricorda che all'epoca il piano regolatore viene considerato come un piano particolareggiato di espropriazione – le proprietà che servono per l'apertura o rettificazione delle strade e piazze; Giunio Sabbatini<sup>66</sup> asserisce che anche le opere necessarie per costruire pubblici uffici giustificano l'espropriazione, ma – come sostiene lo stesso Ministro dei Lavori Pubblici in carica nel 1942, Gorla<sup>67</sup> – effettivamente non si coglie il legame che tali opere potrebbero avere col fine dei piani edilizi e di quelli di ampliamento, ossia rispettivamente la tutela della salubrità e delle comunicazioni nel primo caso e la tutela della salubrità e la garanzia di una più sicura, comoda e decorosa disposizione dell'abitato nel secondo caso.

Vi è comunque la possibilità di prevedere, nel decreto di dichiarazione di pubblica utilità di un piano o in uno successivo, l'autorizzazione ad espropriare anche immobili, in tutto o in parte, al di fuori dall'allineamento, applicando un'espropriazione per zone (art. 22), se ciò serve per «conseguire il divisato intento»<sup>68</sup>. Anche in questo caso non sembra che si

---

<sup>64</sup> Art. 93, co. 1, legge n. 2359/1865.

<sup>65</sup> Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 243-247.

<sup>66</sup> G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. II, cit., pp. 633 e 720.

<sup>67</sup> Il Ministro Gorla afferma nella *Relazione sul disegno della legge urbanistica*, presentato alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni il 23 giugno 1942 (cfr. ASC, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2038*, testo presentato il 23 giugno 1942, pp. 1-21: 2, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati): «Stando alle disposizioni dell'art. 86 (della legge sull'espropriazione) dinanzi ricordato, il piano regolatore edilizio può porre vincoli alla proprietà soltanto per l'apertura di nuove strade o per la rettifica di quelle esistenti» e, nello specifico, la citata legge sull'espropriazione, concepita quasi esclusivamente in funzione di norma di fabbricazione – la così detta servitù d'allineamento – non prevede la facoltà per le Amministrazioni comunali di contemplare nel piano regolatore le aree, sulle quali dovranno sorgere edifici pubblici, e meno ancora di destinare determinate zone per impianti di interesse collettivo.

<sup>68</sup> G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. II, cit., pp. 634-635. Cfr. anche Id., *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. I, Torino, Utet, 1913, pp. 409-411, 415, 418 ss. e 426.



possa includere la costruzione di edifici pubblici in un rapporto di diretta connessione con gli scopi dei piani, condizione necessaria di applicabilità dell'espropriazione per zone<sup>69</sup>.

I piani regolatori, secondo la legge sull'espropriazione, non risultano modificabili da parte dell'Autorità governativa competente ad approvarli ed a dichiararne la pubblica utilità: la determinazione dei contenuti dei piani regolatori, così come avviene per i regolamenti edilizi, compete ai Comuni, dunque dall'approvazione (con decreto reale) dei piani regolatori non derivano poteri di modifica, che lederebbero le sfere delle autonomie locali.

D'altra parte però, tali piani vengono tendenzialmente considerati come piani particolareggiati di esecuzione di opere pubbliche, rispetto ai quali gli interessati possono fare opposizioni; se accolte, l'Autorità competente per la dichiarazione di pubblica utilità, seguendo il procedimento in via breve di cui all'art. 21, può apportare modifiche ai piani. Dunque, tale potere dell'Autorità governativa rispetto ai piani particolareggiati di espropriazione compensa il divieto di modifica dei piani regolatori.

Ulteriori limitazioni alla proprietà privata, al di là di quelle imposte dall'allineamento, derivano dalle norme di attuazione dei piani edilizi e di ampliamento, norme che si rendono necessarie per particolari zone del territorio comunale: esse vengono concepite dall'opinione dominante<sup>70</sup> come una parte integrante dei piani stessi e non come dei regolamenti edilizi distinti da quello generale di ciascun Comune. Leopoldo Mazzarolli<sup>71</sup>, però, obietta che la legge in materia non permette – da un punto di vista letterale – di includere nei piani norme ulteriori rispetto a quelle imposte dai tracciati contenuti nei piani.

Quanto alla durata degli effetti dei piani regolatori che la legge statuisce essere di massimo 25 anni, Giunio Sabbatini<sup>72</sup> afferma che il termine vada riferito solo alle espropriazioni e non alle servitù d'allineamento previste dai piani: in tal modo, Sabbatini intende preservare lo scopo tipico degli allineamenti. Questa tesi, secondo Mazzarolli<sup>73</sup>, postula però la recezione del modello francese che prevede forme anomale di espropriazione legate agli allineamenti, che in realtà Sabbatini<sup>74</sup> stesso afferma non essere accolte a livello italiano.

---

<sup>69</sup> Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 247-248.

<sup>70</sup> Giuseppe Fragola scrive di un decreto reale di approvazione del regolamento speciale annesso al piano, cfr. Id., *Teoria delle limitazioni al diritto di proprietà con speciale riferimento ai regolamenti comunali*, Milano, S.E.L., 1910, p. 243.

<sup>71</sup> Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 249-254.

<sup>72</sup> G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. II, cit., pp. 653 e 672 ss.

<sup>73</sup> Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., p. 255.

<sup>74</sup> G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. II, cit., p. 710 ss.

Per ciò che concerne invece le norme del piano regolatore che non costituiscono parti integranti del piano, ma regolamenti edilizi distinti, sia pure particolari, si può rilevare la non operatività del termine di 25 anni, proprio in quanto non costituiscono parte del piano regolatore e possono rimanere in vigore anche quando quest'ultimo non sussiste più.

Inoltre, si deve tener conto delle norme emanate dai Comuni, qualora venga concessa la facoltà di espropriare i beni attigui di cui all'art. 22 della legge sull'espropriazione. In tal caso, i proprietari possono sottrarsi all'espropriazione, obbligandosi a costruire essi stessi le opere previste nel piano in modo conforme a quanto indicato dalle competenti Autorità; in tal senso si è mossa anche la giurisprudenza dell'epoca<sup>75</sup>.

Le disposizioni della legge del 1865 sui piani regolatori non hanno avuto ampia applicazione, dapprima a causa dell'impreparazione tecnica dell'Amministrazione e per il peso eccessivo che sarebbe andato a gravare sulle finanze comunali, successivamente perché risulta evidente l'inadeguatezza legislativa.

Vi sono dunque due tentativi di riforma della legge sulle espropriazioni: il primo rimane a livello di mero studio promosso dal Segretariato generale del Ministero dei Lavori Pubblici, pubblicato nel 1912; il secondo è frutto dei lavori di un'apposita Commissione (nominata con decreto reale del 18 febbraio 1926) che presenta un progetto al Ministro Guardasigilli nel 1928, ma senza ulteriore esito. A questi tentativi di riforma si affiancano numerose leggi speciali, tramite le quali, volta per volta, sono stati approvati i piani regolatori, grazie alla possibilità di deroga alla legge del 1865.

Alla base dei tentativi di riforma e delle leggi speciali vi sono i seguenti criteri:

1. soppressione della distinzione tra piani regolatori edilizi e piani di ampliamento, in quanto non conviene guardare al singolo quartiere con una visione parziale, ma alla città nel suo complesso anche nell'ottica di futuri sviluppi;
2. facoltà di compilare piani per tutti i Comuni, anche con una densità di popolazione minore di quella prevista dalla legge sull'espropriazione;
3. obbligatorietà della formazione dei piani per i Comuni più densamente popolati e per quelli con speciali caratteristiche e necessità;
4. introduzione della distinzione tra piani di massima – privi di limite di durata – e piani esecutivi;
5. ammissibilità dei piani anche in forza di bisogni futuri degli aggregati urbani;

---

<sup>75</sup> Cfr. Cassazione di Firenze, 1° giugno 1874, trascritta in G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. I, cit., pp. 423-424.

6. rilievo, in qualsiasi piano, sia degli interessi legati al miglioramento delle comunicazioni, alla sicurezza ed alla sanità pubblica, sia di quelli legati al decoro ed all'estetica della città;

7. possibilità di precisare nei piani le aree destinate ad edifici ed impianti pubblici;

8. facoltà di inserire nei piani prescrizioni concernenti la zonizzazione, concepita – nelle leggi speciali emanate prima del 1942 – come determinazione delle caratteristiche dei fabbricati a seconda delle diverse zone dell'abitato, anch'esse delimitate dai piani, provocando così una serie di limitazioni nei confronti dei privati, in merito all'utilizzazione di fondi, in modo da dar vita a sistemi di costruzione adatti alle singole località e precisati sia con riferimento ad un diverso rapporto tra area coperta ed area totale ed alle altezze, sia in relazione alla diversa destinazione;

9. possibilità di imporre, nei piani, una prestazione obbligatoria in natura, che consiste nella cessione gratuita che i privati proprietari devono fare di aree destinate a divenire strade e piazze, e nell'imposizione gratuita di una servitù pubblica di passaggio sulle aree destinate a portici;

10. facoltà per i Comuni di espropriare le aree fabbricabili, ricomprese nei piani, ad un prezzo minore del valore di mercato;

11. possibilità di eseguire piani mediante la formazione di comparti edificatori, ossia di unità costituite dalla riunione di immobili di proprietari diversi e reputati inscindibili agli effetti della fabbricazione;

12. attribuzione ai Comuni del potere di espropriare, nell'esecuzione dei piani particolareggiati, anche degli immobili compresi in detti piani e non destinati ad opere o impianti pubblici e, in caso di risposta negativa dei proprietari, i Comuni possono invitare esplicitamente i proprietari a dichiarare le loro intenzioni in merito all'opportunità di provvedere essi stessi alle costruzioni o ricostruzioni, dando ottemperanza alle prescrizioni.

A ciò si aggiungono le richieste dei cultori dell'urbanistica, che aspirano all'istituzione di piani regionali, al fine di legare gli aggregati urbani ai territori limitrofi, e che propongono che nei piani esecutivi risulti l'obbligatorietà per i privati di procedere alle costruzioni statuite.

Tra le poche norme di carattere generale che assumono rilievo tra il 1865 ed il 1942 vi sono alcune disposizioni in materia di antichità e belle arti<sup>76</sup> e si segnala l'art. 4 del r.d.l. 25

---

<sup>76</sup> Cfr. l'art. 3 della legge 23 giugno 1912, n. 688 (modificativo dell'art. 14 della legge 20 giugno 1909, n. 364; in seguito, si veda l'art. 21 della legge 1° giugno 1939, n. 1089), e l'art. 4 della legge 11 giugno 1922, n. 778 (in seguito, si veda l'art. 11 della legge 29 giugno 1939, n. 1497), in base ai quali l'Autorità governativa è

marzo 1935, n. 640 (in seguito modificato, ma non nella sostanza del contenuto), che rende obbligatoria la licenza di costruzione, ponendo fine all'annoso dilemma sull'ammissibilità di una norma di questo tipo nei regolamenti edilizi<sup>77</sup>.

Una disciplina unitaria dell'intera materia "urbanistica" si ha solo con la legge n. 1150/1942, ancora vigente; tale normativa costituisce oggi una legge cornice atipica, essendo la materia di competenza regionale. Si crea un sistema di pianificazione territoriale a più livelli, con il fulcro a livello locale e che impone a tutti i Comuni di munirsi di uno strumento urbanistico, o organico come il piano regolatore generale o semplice come il programma di fabbricazione.

Il concetto di "urbanistica" nella legge del 1942, ai sensi dell'art. 1, concerne l'«assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio» dello Stato; e la vigilanza (all'epoca da parte del Ministero dei Lavori Pubblici) sull'attività urbanistica si pone lo «scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo».

Delineata la dimensione sulla quale viene impostata la materia "urbanistica", non stupisce che la Costituzione, ai sensi dell'art. 117 Cost., preveda la competenza, anche legislativa, delle istituende Regioni a Statuto ordinario, pur nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e sempreché non vi sia contrasto delle norme regionali con l'interesse nazionale (dopo la riforma del Titolo V, la materia "governo del territorio", che sembra ricomprendere anche l'"urbanistica", è di competenza concorrente); alle Regioni e Province a Statuto speciale viene attribuita competenza esclusiva<sup>78</sup>.

---

competente a prescrivere distanze, misure ed ulteriori informazioni inerenti alle costruzioni, anche disposte in attuazione di piani regolatori, in modo da non danneggiare per la legge del 1912 le cose immobili d'arte e per quella del 1922 le bellezze naturali.

L'art. 11 della legge n. 1089/1939 e l'art. 7 della legge n. 1497/1939, concernenti rispettivamente le cose di interesse storico, archeologico, artistico e le bellezze naturali, dispongono l'obbligatorietà della richiesta di autorizzazione per ogni lavoro relativo a cose incluse nella disciplina delle citate leggi. Cfr. M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, Padova, Cedam, 1953, pp. 259-264; M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, Società Editrice del «Foro Italiano», 1952, pp. 331-336 e 359-360.

<sup>77</sup> Leo. Mazzaroli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 254-266.

<sup>78</sup> L'unicità della persona giuridica statale e la rigida immedesimazione degli Organi nell'Ente sono capisaldi ottocenteschi.

Il Novecento porta ad un marcato policentrismo, alla disaggregazione amministrativa, all'entificazione degli interessi pubblici più disparati; i privati si insinuano nell'esercizio delle funzioni pubbliche, un esercizio che assume un profilo reticolare, al punto da far dissolvere quell'unità amministrativa in cui ancora credeva Santi Romano, nonostante il suo sguardo realista.

Lo Stato contemporaneo, non ha dovuto attendere le aperture sovranazionali, per perdere quel carattere di persona strutturata in una pluralità di Organi e di figure giuridiche soggettive. Cfr. B. Sordi, *Rappresentanza, organo, organizzazione: l'itinerario del diritto amministrativo*, in «Quaderni Fiorentini», n. 37, 2008, pp. 187-205: 204, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/37/0188.pdf>, sito consultato il 18/01/2021. Per uno

La disciplina urbanistica – ai sensi dell’art. 4 della legge urbanistica nazionale – si attua mediante piani regolatori territoriali, piani regolatori comunali e norme sull’attività costruttiva edilizia, poste dalla legge urbanistica nazionale o da regolamenti. Questi strumenti di pianificazione territoriale sono atti amministrativi a contenuto generale tra loro coordinati in un organico sistema gerarchico, che articola, a cascata, l’organizzazione dell’intero territorio, in modo sempre più cogente, a mano a mano che si passa dal livello superiore a quelli inferiori.

La legge urbanistica del 1942 prevede fundamentalmente tre strumenti di pianificazione: uno sovracomunale, ossia il piano territoriale di coordinamento; uno comunale, ossia il piano regolatore generale o, in caso non venisse redatto, il programma di fabbricazione, oppure uno intercomunale, cioè il piano regolatore generale intercomunale; ed uno subcomunale, ossia il piano particolareggiato o piano di lottizzazione.

Il sistema odierno è più complesso, in quanto comprensivo di strumenti di pianificazione speciale e di numerose innovazioni nell’ambito del sistema di legislazione regionale<sup>79</sup>.

Oltre all’attività pianificatoria, l’altro modo di attuazione della disciplina urbanistica previsto dall’art. 4 della legge urbanistica nazionale è la normazione sull’attività costruttiva edilizia, sancita dalla stessa legge urbanistica nazionale o dai regolamenti. Quindi, le norme regolatrici dell’attività del costruire sono ritenute strettamente connesse all’attività urbanistica, tanto da costituirne parte integrante.

I piani definiscono l’assetto del territorio, statuendo come e in che limiti si può edificare il suolo, mentre la normativa edilizia stabilisce in concreto le norme sull’attività costruttiva<sup>80</sup>.

### **1.6 Cos’è la “pianificazione”?**

Alla luce delle considerazioni effettuate sull’evoluzione della disciplina concernente l’attività pianificatoria, va ricercata una definizione di “pianificazione”, che abbia valore giuridico nel sistema italiano.

La pianificazione viene definita da Bettelheim<sup>81</sup> come una delle tipologie di intervento dello Stato nell’economia: l’ingerenza dello Stato nella vita economica va distinta in rapporto

---

sguardo generale su materia, cfr. M. Breganze, voce *Edilizia e urbanistica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. V, cit., pp. 392-411: 394-395.

<sup>79</sup> M. Breganze, voce *Edilizia e urbanistica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. V, cit., pp. 392-411: 397.

<sup>80</sup> Ivi, pp. 392-411: 408.

alla quantità ed organicità delle misure di ingerenza e può essere tripartita in interventismo, dirigismo e pianificazione.

Il dirigismo si differenzia dall'interventismo, in quanto prevede la sistematicità dell'ingerenza dello Stato, che struttura una serie di interventi in base a criteri generali per dettare la linea economica del Paese; l'interventismo invece si pone l'obiettivo di correggere il funzionamento del sistema economico solo in via occasionale e per necessità contingenti. La pianificazione è infine una forma più accentuata di dirigismo, nel senso che le misure d'ingerenza sono inserite all'interno di un piano.

La problematica di tale classificazione basata su quantità ed organicità è che non assume rilievo giuridico, tant'è che a poco serve il tentativo dello Spagnuolo-Vigorita<sup>82</sup> di riportare le varie forme di ingerenza alle disposizioni costituzionali relative ai rapporti tra Autorità e privati nel campo economico. Sul piano giuridico, nell'Italia repubblicana è la medesima norma costituzionale che giustifica e permette l'ingerenza statale, ossia l'art. 41, co. 2, senza dover ricorrere per il dirigismo e la pianificazione al co. 3, come pretende lo Spagnuolo-Vigorita. La distinzione di tipo economico non ha fondamento giuridico: i caratteri della quantità e dell'organicità di un'azione statale non costituiscono elementi rilevanti sul piano giuridico. La norma costituzionale che giustifica l'ingerenza minore dell'azione statale verso la sfera giuridica dei privati (ossia l'art. 41, co. 2, Cost.) giustifica anche ingerenze maggiori e più organiche, senza la necessità di una norma apposita per legittimare quanto già legittimato<sup>83</sup>.

Il significato giuridico del termine "pianificazione" continua dunque a presentare profili indeterminati.

Vi è chi concepisce la pianificazione in senso proprio come esistente solo là dove gli affari economici della società appartengano alla sfera pubblica – dunque, il riferimento è alla società socialista – ed i beni di produzione o buona parte di essi siano di proprietà della collettività<sup>84</sup>; altri sostengono che la pianificazione sussiste anche se viene lasciata libertà all'iniziativa privata, in quanto vi può essere comunque un insieme di attività economiche, svolte da una pluralità di soggetti, ordinate in un piano<sup>85</sup>. Tra coloro che ammettono questa seconda ipotesi, alcuni considerano la pianificazione solo come una guida delle attività

---

<sup>81</sup> C. Bettelheim, *Les problèmes théoriques et pratiques de la planification*, Paris, François Maspero, 1946.

<sup>82</sup> V. Spagnuolo-Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959.

<sup>83</sup> Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 165-174.

<sup>84</sup> C. Bettelheim, *Les problèmes théoriques et pratiques de la planification*, cit.

<sup>85</sup> C. Dami, *Esperienze di economia pianificata*, Torino, Einaudi, 1950; B. Wooton, *Freedom under planning*, London, George Allen & Unwin, 1945.

economiche, senza includere l'azione coercitiva e nel rispetto dell'autonomia delle imprese private di produzione e della proprietà privata<sup>86</sup>, mentre altri ritengono che la pianificazione abbia concreti riflessi sull'effettività, imponendo anche obblighi agli interessati<sup>87</sup>. Non manca chi, guardando ai sistemi economici non socialisti, riconosce la presenza di diverse forme di pianificazione, in base al tipo di intervento statale, che può essere come non essere autoritario<sup>88</sup>.

In qualsiasi modo venga concepita, la pianificazione comporta conseguenze sotto il profilo del diritto di proprietà e della libertà economica<sup>89</sup>, che costituiscono il primo staticamente e le seconde dinamicamente<sup>90</sup> una dimensione in cui a prevalere è l'iniziativa individuale<sup>91</sup>.

Dunque, risulta chiaro che l'attuazione della pianificazione urbanistica necessita di una dimensione giuridica e, nello specifico, di una disciplina unitaria, che viene posta in essere con la legge n. 1150/1942, a cui è imprescindibile riferirsi.

Non viene proposta in tale legge una definizione di "pianificazione", ma all'art. 1 – già ricordato – viene enunciata la definizione di "attività urbanistica", che include anche quella pianificatoria: «L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno sono disciplinati dalla presente legge». Tale definizione, da un lato, sembra tautologica, in quanto si può leggere che l'attività urbanistica riguarda la sistemazione e lo sviluppo degli aggregati urbani, ma anche lo sviluppo urbanistico del territorio. Dall'altro lato, l'art. 1 statuisce che le attività inerenti al settore dell'urbanistica vengono regolate nella legge urbanistica nazionale, che, quindi, si arroga il ruolo di dare ordine alla materia<sup>92</sup>.

Prima della legge del 1942, in Italia la legge sull'espropriazione del 1865 – come visto – costituisce il principale strumento per riordinare le città, predisponendo dei piani strutturati.

---

<sup>86</sup> C. Landauer, *Theory of national economic planning*, Los Angeles, University of Chicago Press, 1944, pp. 12-24.

<sup>87</sup> A.F. Von Hayek (a cura di), *Collectivist Economic Planning*, London, Routledge, 1935, trad. it. *Pianificazione economica collettivistica. Studi critici sulle possibilità del socialismo*, Torino, Einaudi, 1946, p. 21.

<sup>88</sup> Si distinguono la pianificazione indicativa o per incentivo e la pianificazione autoritaria o per coazione, cfr. P. Bauchet, *L'expérience française de planification*, Paris, Éditions du Seuil, 1958, pp. 35-37; G.M. Miele, *Problemi costituzionali e amministrativi nella pianificazione economica*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», vol. IV, n. 4, 1954, pp. 782-799.

<sup>89</sup> Sulla libertà economica, intesa come diritto di libertà e dunque diritto fondamentale della personalità, cfr. P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1958; C. Cereti, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1948; E. Crosa, *Diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1955; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1960; S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1941.

<sup>90</sup> U. Coli, *Proprietà e iniziativa privata*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* (diretto da P. Calamandrei e A. Levi), t. I, Firenze, Barbera, 1950, pp. 341-383: 363.

<sup>91</sup> Leo. Mazarroli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 1-12.

<sup>92</sup> Ivi, pp. 211-213.

E, per quanto concerne squisitamente il tema “espropriativo”, l’Italia ottocentesca guarda al modello normativo francese; quindi, sembra necessario considerare innanzitutto l’evoluzione della disciplina espropriativa e della questione urbanistica nel territorio d’Oltralpe, per poter passare in un secondo momento allo studio delle previsioni normative peninsulari.

## 2. IL DIRITTO URBANISTICO FRANCESE: OLTRE L’ESPROPRIAZIONE, L’ALLINEAMENTO

### 2.1 Prefazione su industrialismo, liberalismo e Stato sociale in Francia

Il contesto storico-economico: tra il 1815 ed il 1845 gli «ismi»<sup>93</sup> si moltiplicano nelle diverse lingue europee, quale testimonianza di una nascente mentalità polemica<sup>94</sup>. È in particolare nell’irrequieta Francia che si palesa la stretta interrelazione tra ideologia e linguaggio.

«I dizionari della lingua italiana definiscono l’“ismo” come un suffisso usato per la formazione di lemmi astratti con un vastissimo ambito semantico che si estende a dottrine, orientamenti, fedi, condizioni, caratteristiche, attività, atteggiamenti, comportamenti, congegni e sistemi»<sup>95</sup>.

L’aggettivo “*libéral*” ed il derivato sostantivo “*libéralisme*” richiamano il concetto della liberalità, fondamentale in uno Stato in cui l’obiettivo è la dialettica tra progresso e tolleranza, quali vie di superamento della grettezza e dell’avarizia, tipiche di una Nazione conservatrice, reazionaria ed intollerante, com’era la Francia giacobina. Il termine “*libéralisme*” trova diffusione tra il 1817 ed il 1820, proprio quando in politica scende il “*parti des indépendants*” o “*parti libéral*”, partito che si identifica essenzialmente nel rifiuto dell’*Ancien Régime*, nella difesa della *Charte* del 1814, nella legge elettorale del 1817 e nella libertà di stampa.

---

<sup>93</sup> M. Ferrari, *Ideologia, «ismi» e linguaggio politico: «industrie» «industriel» «industrialisme» (1800-1824)*, in E. Pii (a cura di), *I linguaggi delle rivoluzioni in Europa XVII-XIX secolo*. Atti di Convegno (Lecce, 11-13 ottobre 1990), Firenze, Olschki, 1992, pp. 385-409. L’espressione «ismi» viene, in questa sede, ripresa dal testo di Marco Ferrari, che concerne il tema oggetto del presente paragrafo.

<sup>94</sup> S. Mastellone, *L’origine storica del partito politico europeo*, in *Studi di seminario sul partito politico*, «Annali della Facoltà di Scienze politiche», Università di Perugia, a.a. 1965-1968, 1968, pp. 197-224.

<sup>95</sup> M. Ferrari, *Ideologia, «ismi» e linguaggio*, in E. Pii (a cura di), *I linguaggi delle rivoluzioni*, cit., pp. 385-409: 385-386.



Claude-Henri de Rouvroy conte di Saint-Simon gioca sul contrasto tra l’“*opinion libérale*” e quella “*rétrograde*” e “*stationnaire*”<sup>96</sup>, nonché richiama il “*libéralisme*” nell’annunciare l’uscita del terzo volume de *L’industrie*<sup>97</sup>. Ne *L’industrie* egli spinge – non esente dalla critica della stampa liberale – i “*libéraux*” a terminare la fase rivoluzionaria, pianificando un nuovo sistema, in cui l’Amministrazione tratta degli interessi comuni, lasciandosi indirizzare dalla saggezza e dai lumi del secolo<sup>98</sup>. Secondo Saint-Simon<sup>99</sup>, *Industrie* costituisce il mezzo e il fine della trasformazione economica, sociale, politica, culturale e religiosa, iniziata con la Rivoluzione francese; il punto d’arrivo è dunque la rivoluzione industriale francese<sup>100</sup>. A prescindere dall’adesione alle idee di Saint-Simon<sup>101</sup>, la terminologia da egli usata ben esprime quelle istanze di cambiamento che arricchiscono di nuovi motivi un pensiero politico avviato, rinnovandolo profondamente<sup>102</sup>.

Viene generalmente condivisa l’essenzialità della libertà quale connotato dell’attività economica, da cui la formula “*laissez faire, laissez passer*”. Il binomio industria-libertà<sup>103</sup> porta ad una lettura della società filtrata attraverso la lente della mentalità speculativa<sup>104</sup>.

---

<sup>96</sup> C.-H. de Saint-Simon, *Oeuvres de Claude-Henri de Saint-Simon*, t. I, Parigi, Éditions Anthropos, 1966, pp. 136 e 139, trad. it. M.T. Bovetti Pichetto (a cura di), *Opere di Claude Henry de Saint-Simon*, Torino, Utet, 1975, pp. 268 e 286.

<sup>97</sup> C.-H. de Saint-Simon, *L’industrie*, t. III, Paris, Bureau de l’Administration, 1817.

<sup>98</sup> Id., *Oeuvres de Claude-Henri de Saint-Simon*, t. I, cit., pp. 175-182, trad. it. M.T. Bovetti Pichetto (a cura di), *Opere di Claude Henry de Saint-Simon*, cit., pp. 289-293.

<sup>99</sup> Saint-Simon ritiene che nella società convivano lavoratori, ossia produttori, ed oziosi; solo coloro che producono possono definirsi membri della società. Il potere è affidato agli industriali; è industriale chiunque lavori per produrre o mettere a disposizione della società quei mezzi materiali che possono soddisfare bisogni e desideri fisici, ossia qualunque produttore o lavoratore. Viene, quindi, a formarsi un’ulteriore distinzione tra *industriels-exécutants* e *industriels-dirigeants*: in cima agli industriali vengono posti i banchieri, definiti gli industriali generosi.

Si crea – in questa nuova società immaginaria – una sfera dell’industria e della tecnologia emancipata da ogni tutela dello Stato, una rappresentanza politica della società, affidata ai tecnici ed ai dirigenti industriali, un’autodisciplina etica dei produttori come nuova forma di religione della società, vincolata al fine dell’incremento massiccio della produttività economica.

Modellato sull’imprenditore, il produttore prende il posto del cittadino ed assume il ruolo di soggetto politico e di fonte del diritto. Queste teorie portate ad accantonare il “*citoyen*”, connettendo la dignità dell’uomo al suo essere economico e sociale ed alla sua appartenenza alla comunità. Cfr. M.M. Augello, *Il dibattito in Francia su economia e società e la soluzione «industrialista» (1814-1830)*, in «Rassegna Economica», n. 1, 1981, pp. 7-38: 28-29; M. Battini, *La crisi della società di antico regime e la nascita dell’industrialismo. La letteratura sociale fra XVIII e XIX secolo*, in «Critica Storica», n. 4, 1986, pp. 505-568: 509 e 566-567.

<sup>100</sup> L’industrialismo è un movimento radicato nella società francese e non una mera speculazione intellettualistica; trova diffusione grazie alle lezioni tenute presso l’Ateneo parigino non solo da Saint-Simon, ma anche da Benjamin Constant, Jean-Baptiste Say e Dunoyer, nonché si afferma per voce degli Ideologi, il cui pensiero è in linea con quello dei primi economisti e filosofi industrialisti. Cfr. M.M. Augello, *Il dibattito in Francia*, in «Rassegna Economica», cit., pp. 7-38: 13.

<sup>101</sup> Sulla delimitazione cronologica del sansimonismo e sulla sua frattura in due distinte correnti, cfr. M. Larizza Lollì, *Il sansimonismo (1825-1830). Un’ideologia per lo sviluppo industriale*, Torino, Giappichelli, 1976, pp. 6-8.

<sup>102</sup> M. Ferrari, *Ideologia, «ismi» e linguaggio*, in E. Pii (a cura di), *I linguaggi delle rivoluzioni*, cit., pp. 385-409.

<sup>103</sup> M.M. Augello, *Il dibattito in Francia*, in «Rassegna Economica», cit., pp. 7-38: 29.

<sup>104</sup> Ivi, pp. 7-38: 11-38.

Le necessità dell'industria comportano non solo l'esigenza di libertà economica, ma anche un contemporaneo e dissonante interventismo dello Stato, volto a garantire la soddisfazione dei bisogni legati alla modernità e dunque propri dell'industria stessa.

In Francia, mentre nella penisola italiana si dibatteva sull'ingerenza, Maurice Hauriou rivela una nuova Amministrazione che gestisce non solo la sovranità in senso vasto, ma anche la «*vaste entreprise coopérative des services publics*»<sup>105</sup>.

Il *service public* diventa il fulcro di una nuova teoria generale, al punto da prevalere sul dogma della personalità giuridica dello Stato. L'ingerenza trova dunque le sue basi in una nuova «*règle de droit*» di solidarietà sociale tra governanti e governati, che legittima il potere politico. Il *service*, forte del nuovo tesoro di legittimità racchiuso nella prestazione dei servizi essenziali all'esistenza della collettività, diveniva allo stesso tempo il fondamento e il limite del potere di governo<sup>106</sup>.

## **2.2 L'espropriazione in Francia**

L'espropriazione, analizzata con lo sguardo delle logiche urbanistiche<sup>107</sup>, costituisce essenzialmente uno strumento di politica economica, di politica finanziaria ed immobiliare.

È la legislazione francese a fornire il primo modello organico di espropriazione per pubblica utilità<sup>108</sup>, diffusosi successivamente in numerosi Paesi, tra cui l'Italia.

Col passaggio dallo Stato liberale di diritto allo Stato sociale amministrativo si sente l'esigenza di introdurre una disciplina dell'istituto dell'*expropriation*, quale mezzo di soluzione degli antagonismi tra la libertà ed il potere, tra l'istanza individuale e le necessità sociali, tra l'egoismo produttivo dell'*homo oeconomicus* e la società civile nel suo complesso<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> M. Hauriou, *La gestion administrative. Étude théorique de droit administratif*, Paris, Larose, 1899, pp. III e 5 ss.

<sup>106</sup> Sul *service public*, cfr. B. Sordi, *Hauriou e Duguit: "deux duellistes en République"*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», n. 1, 2016, pp. 33-40; Id., *Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello stato sociale*, in «Quaderni Fiorentini», vol. I, n. 46, 2017, pp. 175-198, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/46/0181.pdf>, sito consultato il 15/06/2021; L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 418-427.

<sup>107</sup> Per dettagli, cfr., tra i molti, A. de Cilleuls, *Origines et développements du régime des travaux publics en France*, Paris, Imprimerie nationale, 1895, p. 88 ss.

<sup>108</sup> Ad un momento in cui l'idea di offrire una disciplina organica alla materia espropriativa era ancora ben lontana risale il primo atto di espropriazione della storia francese, ossia un'ordinanza di Filippo il Bello dell'anno 1303.

<sup>109</sup> Sul punto si veda P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1992, p. 118 ss.

L'espropriazione lede il fulcro del *pactum societatis*, incidendo sul diritto di proprietà<sup>110</sup>; dunque, viene costruita giuridicamente come un'eccezione, che diviene ben presto un modello, teso tra gli interessi dei proprietari e quelli dell'Amministrazione e degli industriali<sup>111</sup>. Solo grazie ad un'applicazione estensiva della politica espropriativa si può ridisegnare intere città, come avviene a Parigi nell'età haussmanniana.

Già nella *Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino* del 26 agosto 1789 viene posto un limite al diritto assoluto di proprietà<sup>112</sup>, di cui all'art. 17: «*La propriété est inviolable et sacrée. Nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*»<sup>113</sup>. Il testo della *Dichiarazione* viene anteposto alla Costituzione francese del 3-14 settembre 1791 e viene poi ripreso da numerose Costituzioni politiche e dalle leggi civili francesi e di altre Nazioni, con lievi modifiche. Si susseguono nei diversi testi lesioni delle garanzie dei proprietari: al posto di "necessità pubblica" viene fatto uso di espressioni come "interesse pubblico" e "utilità pubblica"<sup>114</sup>; talvolta si omette il fatto che il sacrificio della proprietà deve derivare "evidentemente" dal bene comune; il pagamento dell'indennità non viene sempre qualificato come "preventivo" o "anticipato".

---

<sup>110</sup> Sui caratteri tipici della proprietà, cfr. G.P. Chironi, *Istituzioni di diritto civile*, Milano-Torino-Roma, Fratelli Bocca, 1912; B. Dusi, *Scritti giuridici*, a cura del dott. Piero Schlesinger, Torino, Giappichelli, 1956; E. Gianturco, *Istituzioni di diritto civile italiano*, Firenze, G. Barbera, 1901; E. Pacifici Mazzoni, *Istituzioni di diritto civile*, a cura di G. Venzi, Firenze, Fratelli Cammelli, 1925.

<sup>111</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. V-XXVII.

<sup>112</sup> Ciò si deve al fatto che il diritto di proprietà ha un doppio profilo: può essere declinato sia nelle relazioni tra soggetto ed oggetto, ossia tra proprietario e cosa, sia nelle relazioni tra proprietario e terzi. Se nella prima accezione la proprietà assume carattere di diritto assoluto (il proprietario è *moderator* ed *arbiter* dei suoi beni, ossia ha quel potere che la tradizione del diritto comune estrinseca in *usus, fructus* ed *abusus* e che nell'età moderna diviene godimento e disposizione), invece nel rapporto tra proprietario e terzi il diritto di proprietà si esprime come diritto esclusivo, perpetuo ed irrevocabile, ma le esigenze della vita sociale allo stesso tempo comportano dei limiti al diritto di proprietà, alcuni legati alla tutela di diritti individuali, altri posti a garanzia dell'interesse collettivo. Così, gli scrittori di diritto comune aggiungono a *jus utendi et abutendi* le parole *quatenus juris ratio patitur*, e allo stesso modo nei Codici moderni al diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta si accosta l'espressione «purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi e dai regolamenti». Cfr. G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. I, cit., pp. 2-20.

<sup>113</sup> Le parole di cui all'art. 17 della *Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino* del 1789 sono il risultato di un lungo confronto: un elemento eclatante è costituito dalla formula "proprietà" al singolare, proposta il 26 agosto da Duport, e mutata poi nel plurale, le "proprietà", per volere del *bureau* dell'Assemblea, con il benessere successivo persino di Duport. Il plurale è il frutto di una scelta condivisa di far "sopravvivere" e trasformare in "proprietà borghese" i diritti feudali che potevano essere oggetto di "conversione".

L'8 agosto del 1791 viene riproposta la formula al singolare, a seguito della revisione dell'art. 17: non si tratta di una semplice correzione, bensì la modifica si lega al nuovo contesto politico, nel quale avviene l'emarginazione dei diritti feudali, indennizzabili alla stregua di ogni altra proprietà. Cfr. L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 26-36.

<sup>114</sup> Nell'art. 19 della Costituzione francese del 1793 e nell'art. 358 della Costituzione dell'anno III si riporta – come nell'art. 17 della *Dichiarazione* del 1789, che costituisce parte integrante della Costituzione del 1791 – l'espressione "necessità pubblica". Si legge in seguito la locuzione "interesse pubblico" nelle Carte del 1814 (art. 10) e del 1830 (art. 9), mentre nella Costituzione del 4 novembre 1848 viene usata l'espressione "utilità pubblica" (art. 11), espressione già presente nel Codice civile del 1804 (art. 545).

Dopo numerose riforme costituzionali che modificano il contenuto dell'art. 17 sotto svariati profili<sup>115</sup>, nella Costituzione dell'anno VIII e nelle successive dell'anno X e dell'anno XI si intende chiarire gli equilibri tra i poteri e le Istituzioni entro una forma di governo nella quale al centro viene posto il generale Bonaparte<sup>116</sup>. Il modello napoleonico consolida il regime amministrativo dell'esproprio, offrendo un sistema di regole ai cittadini, del quale però mantiene uno saldo controllo; basti pensare alla legge del 28 piovoso anno VIII, che struttura un apparato amministrativo dipartimentale ben articolato sul territorio ed istituisce i Prefetti, strettamente dipendenti dal potere centrale, nonché al Codice civile del 1804, di cui in particolare l'art. 545 definisce la materia espropriativa. L'obiettivo finale è la centralizzazione del potere amministrativo.

La legge del 28 piovoso anno VIII pone il principio di separazione tra Amministrazione attiva ed Amministrazione contenziosa<sup>117</sup> quale base del successivo sistema del contenzioso amministrativo, seppure rimangono numerosi profili di ambiguità<sup>118</sup>. Il ruolo decisionale spetta agli Organi monocratici, mentre la giurisdizione ha carattere collegiale ed è esercitata dai Consigli di Prefettura e, in appello davanti al Primo Console, dal Consiglio di Stato<sup>119</sup>.

L'introduzione dei Consigli di Prefettura non permette di eliminare la diffidenza che i cittadini francesi hanno rispetto ai *bureaux de l'administration* della legge 6-7 e 11 settembre 1790<sup>120</sup>, in quanto il Prefetto mantiene un potere di ingerenza nell'ambito del Consiglio, comprimendo l'autonomia del contenzioso amministrativo<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> Nella Costituzione del 24 giugno 1793, seppure la proprietà non è più dichiarata sacra ed inviolabile, non muta il rapporto proprietà-espropriazione; all'art. 19 si statuisce che si può espropriare per «necessità pubblica legalmente constatata [...], e sotto la condizione di una giusta e preventiva indennità». Diversamente, nella Costituzione del fruttidoro anno III (22 agosto 1795), il principio trova spazio, non più nel Preambolo costituzionale, bensì nelle *Disposizioni generali* dal carattere conclusivo, specificamente all'art. 358, nel quale si parla di *propriétés* e – pur rimanendo ferma la «necessità pubblica» per l'espropriazione – si dichiara che è necessario un indennizzo giusto ma non viene previsto che sia preventivo, facendo così un passo indietro quanto alle garanzie dei proprietari espropriati. Cfr. *ivi*, pp. 44-47; S. Luzzatto, *L'autunno della Rivoluzione. Lotta e cultura politica nella Francia del Termidoro*, Torino, Einaudi, 1994.

<sup>116</sup> Cfr. G. Lepointe, *Histoire des Institutions du droit public français au XIXe siècle (1789-1914)*, Paris, Montchrestien, 1953, pp. 70-75.

<sup>117</sup> Sull'argomento, cfr. *Exposé des motifs du projet de loi relatif à l'organisation des administrations locales, Corps législatif, Séance du 18 pluviôse An VIII*, in «Archives Parlementaires», 2 série, vol. I, p. 169. Cfr. anche le osservazioni critiche di J. Chavallier, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015; in tale opera, l'Autore cita le considerazioni sulla legge dell'anno VIII di Gérando, Dareste, Serrigny, Bouchéné-Lefér, Quentin Bauchard.

<sup>118</sup> Si veda C. Durand, *Études sur le Conseil d'État napoléonien*, Paris, Puf, 1949, p. 454.

<sup>119</sup> Per gli elementi di continuità tra l'attività del *Conseil d'Antico Regime* ed il Consiglio napoleonico, cfr. M. Long, *L'état actuel de la dualité de juridictions*, in «Revue Française de Droit Administratif», n. 6, 1990, pp. 689-693.

<sup>120</sup> Il ruolo dei Consigli di Prefettura risulta dal *rapport* di Roederer sulla legge del 28 piovoso anno VIII, cfr. *Corps législatif, Séance du 18 pluviôse An VIII*, in «Archives Parlementaires», 2 série, vol. I, p. 170: «Remettre le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration; pour garantir aux personnes intéressées qu'elles ne seront pas

Il Governo, non contento, invoca – senza esito – ulteriore potere, quando avanza la pretesa di godere di una più libera valutazione della necessità dei lavori pubblici, in particolare nei casi urgenti: ma la dichiarazione di pubblica necessità continua ad avvenire mediante un atto legislativo<sup>122</sup>.

Le garanzie dei proprietari però si sgretolano ulteriormente quando il Codice civile napoleonico statuisce all'art. 545<sup>123</sup> che la formula «*nécessité publique*» venga sostituita con «*utilité publique*», rendendo meno rigido il parametro per poter espropriare. Nel 1806 la nozione di “utilità pubblica” diviene ormai oggetto di interpretazione estensiva<sup>124</sup>.

La sferzata definitiva ai proprietari deriva da un *Avis* (1° agosto 1807) del Consiglio di Stato che rende il concorso del Legislativo non più necessario per procedere ad un'espropriazione. Il parere del Consiglio di Stato, approvato dall'Imperatore (18 agosto), autorizza l'espropriazione per decreto, provocando così un'ulteriore emarginazione del Legislativo. Tale linea viene confermata dalla legge del 16 settembre 1807 *relative au dessèchement des marais et à divers autres objets d'utilité publique*<sup>125</sup>: un “Codice dei lavori pubblici” che non individua l'Autorità competente, in via generale, a constatare l'utilità pubblica, e, sulla scia dell'*Avis* del Consiglio di Stato, conferisce, in determinate ipotesi, al Governo o ad un Organo amministrativo (i *Ponts et Chaussées*) il potere decisionale<sup>126</sup>.

---

*jugées sur des rapports et des avis de bureaux; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes; pour donner tout à la fois à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un jugement porté par un seul homme. Le gouvernement croit avoir pris un juste milieu entre l'Ancien Régime qui séparait la justice administrative et l'administration comme inconciliables et le nouveau qui les cumulait dans une même main comme si elles eussent été une seule et même chose».*

<sup>121</sup> L.-A. Macarel, *Des tribunaux administratifs, ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative, contenant un examen critique de l'organisation de la justice administrative et quelques vues d'amélioration*, Paris, Roret, 1828, p. 39 ss.

<sup>122</sup> Un esempio è costituito dalla legge del 2 brumaio anno VIII che autorizza, al fine di tutelare la sicurezza dei viaggiatori, il taglio di un bosco che segue il percorso di una *grande route*.

<sup>123</sup> «*Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité*».

<sup>124</sup> Cfr. anche le leggi del 21 aprile, del 9 maggio e del 10 maggio 1806.

<sup>125</sup> Sulla legge del 1807, cfr. A. Decourdemanche, *De l'expropriation des propriétés privées pour cause d'utilité publique*, in «*Revue Encyclopédique*», n. 56, 1832, pp. 302-571: 504; M. Fleurigeon, *Code de la voirie administrative et municipale*, Paris, Béchet, 1834, p. 259; L.-A. Macarel, *Éléments de jurisprudence administrative, extraits des décisions rendues, par le Conseil d'État, en matière contentieuse*, t. I, Paris, Dondey-Duprè, 1818, p. 83 ss.

<sup>126</sup> Il Titolo XI della legge del 1807 afferma che l'indennità deve essere conferita ai proprietari secondo il valore della proprietà; se l'Amministrazione deve demolire una parte di una casa o di un edificio, il proprietario può pretendere l'acquisto integrale, fatto salvo comunque il diritto di rivendica sulle porzioni non usate per i lavori. Vi è anche il meccanismo del *plus-value*: le proprietà che, dopo i lavori, aumentano notevolmente di valore possono essere assoggettate al pagamento di un indennizzo da parte del proprietario fino a metà del valore ricevuto (artt. 30-32). È previsto un principio di compensazione se vi è concorso tra l'indennità dovuta dall'Amministrazione al proprietario e l'eventuale plusvalore che il proprietario dovrebbe pagare (art. 54).

Indennità e plusvalore sono oggetto di una valutazione di *experts*, uno per il proprietario e l'altro per il Prefetto: se vi è disaccordo, interviene il *tiers-expert*, che è di diritto l'ingegnere capo del Dipartimento; se i lavori sono effettuati da un concessionario, il *tiers-expert* è designato dal Prefetto.

Il testo di legge approvato l'8 marzo 1810<sup>127</sup> prevede che tramite un decreto (art. 3) di Napoleone vengono disposti i lavori pubblici e l'acquisto di terreni ed edifici necessari e viene stabilita l'utilità pubblica. Quanto alla definizione dei percorsi definitivi di strade e canali e dei beni da comprare, l'Imperatore non affida tale compito genericamente agli agenti dell'Amministrazione, ma ad un *arrêté* del Prefetto, in seguito ad una specifica procedura amministrativa. Se i proprietari non acconsentono alla cessione ed alle condizioni prefettizie, il Prefetto trasmette l'atto contenente l'*arrêté* insieme alla restante documentazione al *procureur impérial* del tribunale dell'*arrondissement* in cui è locata la proprietà.

Nel Titolo III (*De la procédure devant le tribunal*) della legge vi è un'innovazione legislativa, risultante dalle parole di cui all'art. 1: «*L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par l'autorité de la justice*». Il tribunale diviene per volere di Napoleone il giudice naturale della proprietà: il tribunale civile diventa competente a constatare se la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, effettuata dal Capo dello Stato, sia stata preceduta dalle prescritte formalità e, in caso affermativo, a quantificare – con l'aiuto di periti appositamente nominati – l'indennità.

La scienza amministrativa percepisce tale previsione napoleonica come una *exception* ai diritti dell'Amministrazione su tutto ciò che riguarda l'esecuzione dei lavori pubblici ed al principio di separazione dei poteri amministrativo e giudiziario.

L'imposizione imperiale della verifica formale giudiziaria degli atti e della fissazione dell'indennità in forma giudiziaria è legata ai difetti di funzionamento dell'Amministrazione (che, ai tempi della legge del 1807, tendeva a concedere ai propri concittadini espropriati indennità esagerate, nonostante la procedura legale fosse favorevole all'Amministrazione, detentrici di vasti poteri)<sup>128</sup>.

Malgrado le mancanze che portano al fallimento pratico della legge del 1810, questa legge tenta di offrire una disciplina organica all'istituto dell'espropriazione per pubblica

---

<sup>127</sup> Sul disegno legislativo napoleonico, cfr. E.M. Theewen, *Napoléons Anteil am Code civil*, Berlin, Duncker u. Humblot, 1991, testo sul quale scrive le sue riflessioni P. Cappellini, in «Quaderni Fiorentini», n. 21, 1992, pp. 585-595, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/21/0579.pdf>, sito consultato il 10/05/2020.

<sup>128</sup> L'indennità rimane *préalable* nella legge del 1810 che fa riferimento esplicito all'art. 545 del Codice civile, ma il principio viene allo stesso tempo eroso dall'eccezione, in base alla quale, se vi sono circostanze particolari che rendono impossibile il pagamento preventivo di tutta o parte dell'indennità, si può procedere al pagamento sino ad un massimo di tre anni dopo, rimanendo salvi gli interessi dal giorno dell'avvenuta *dépossession*. Viene anche indicata una procedura coattiva per rivalersi sull'Amministrazione, in caso di mancato pagamento, e, se l'Ente pubblico è insolvente, il proprietario può presentare domanda sussidiaria e riconvenzionale alla *caisse des domaines et de l'enregistrement*. Tutto ciò evidenzia la sfiducia dell'epoca nei confronti dell'Amministrazione Pubblica.

utilità, fissando uno schema di procedimento generale, strutturato in sub-procedimenti; per tali ragioni, i principi della legge vengono riproposti nelle leggi del 1833 e del 1841<sup>129</sup>.

Chiusa l'epoca napoleonica, la disciplina dell'espropriazione mantiene i suoi presupposti costituzionali nelle Chartes del 1914 e del 1930<sup>130</sup>.

Nel 1828 una Commissione ministeriale viene incaricata di elaborare le necessarie modifiche al testo del 1810. Non vengono proposte soluzioni originali: all'interno del *Rapport* sono racchiuse molte delle idee di Charles De Lalleau<sup>131</sup> e di scrittori del "partito amministrativo". Nelle prime due parti del documento, una introduttiva e la seconda di denuncia degli "eccessi", si critica la disciplina che ha sottratto prerogative e poteri all'Amministrazione, ma nella parte conclusiva si assumono toni meno netti e viene affermato che si deve conservare la legge, intervenendo per colmarne le lacune.

Seppure non si può più tornare alle logiche della legge del 1807 favorevoli all'Amministrazione, per venire incontro ai poteri pubblici è necessario intervenire sulla legge del 1810 o meglio sulla fase di applicazione. Una vera e propria riforma legislativa del settore avrebbe comportato il rischio – secondo De Lalleau – per la Pubblica Amministrazione di non ottenere il riconoscimento di misure come l'*alignement*, essenziale per porre in essere le politiche urbanistiche: non potendo attuare la strada delle *Chambres*, si deve procedere alle modifiche della legge del 1810 con un'ordinanza reale e con alcune istruzioni ministeriali.

De Lalleau propone espedienti pratici per abbreviare i tempi delle procedure e diminuire le spese: ad esempio, essendo ripetutamente rigettate le pretese dell'Amministrazione dalla Corte di Cassazione, sembra più opportuno non rivendicarle in processi dall'esito negativo e piuttosto modificare le istruzioni. Inoltre, De Lalleau – critico verso l'operato dell'Amministrazione – propone di attribuire ad un Commissario *ad hoc* le operazioni di dettaglio che il Prefetto ed il Procuratore tendono ad omettere.

---

<sup>129</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 49-84.

<sup>130</sup> Cfr. E. De Lépinos, *Code administratif, ou Recueil des lois, décrets et ordonnances, sur l'administration communale et départementale, mis dans un ordre méthodique de matières*, Paris, Michard, 1825, pp. 343-350.

<sup>131</sup> Charles De Lalleau (come anche Delalleau, 1791-1850) è l'autore del *Traité de l'expropriation*, cit.

Egli è avvocato alla *cour royale* di Parigi e diviene parte fino al 1850 dei *Conseils judiciaires de l'Administration des Ponts et Chaussées*, che nel 1837 vengono posti alle dipendenze del Ministero dei Lavori Pubblici. Diventa negli anni Quaranta *maître des requêtes* al Consiglio di Stato, *en service extraordinaire*, autorizzato a prendere parte ai lavori del *Comité du Commerce, de l'Agriculture et des Travaux Publics*. Partecipa anche alla *Commission administrative des chemins de fer* (1843-1846). È membro di *sociétés savantes*, *chevalier de la légion-d'honneur*; collabora con Riviste quali il «Journal du Génie Civil, des Sciences et des Arts» e la «Revue de Législation et de Jurisprudence» di Wolowski. Per la biografia di Charles De Lalleau, cfr. L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 124-125.

L'idea di De Lalleau di conservare la legge del 1810 non era condivisa da tutti, ma, in ogni caso, le sue proposte ed i lavori della Commissione del 1828, seppure non portano a risultati effettivi, evidenziano l'urgenza di una riforma, da approvare in tempi brevi.

Le Camere approvano nel 1831 una legge (30 marzo-2 aprile), in base alla quale si prevede un'ipotesi speciale di espropriazione, quella espeditiva, per l'esecuzione urgente di opere di fortificazione<sup>132</sup>.

Il clima favorevole porta il 4 novembre 1831 il Ministro dei Lavori Pubblici, il conte D'Argout<sup>133</sup>, a presentare ai Pari un progetto di legge «*sur l'occupation, en cas d'urgence, des propriétés nécessaires aux travaux d'utilité publique, dépendant des administrations civiles*»<sup>134</sup>, col fine di rafforzare l'espropriazione d'urgenza in caso di lavori civili, seppure è necessario mantenere distinti i lavori militari dai lavori civili. La procedura non dista molto da quella stabilita nella legge sui lavori di fortificazione. Tale proposta di legge però sembra oltrepassare eccessivamente i confini posti, in tema di garanzie, dalla legge napoleonica; la Commissione che esamina il testo si esprime in senso sfavorevole e propone soluzioni, adottate successivamente, nel 1833. Il progetto non viene discusso in Parlamento, in quanto nel 1832 la società è colpita dall'emergenza del colera<sup>135</sup>.

In un clima epidemiologico, Stéphane Flach – ingegnere civile che aderisce al movimento sansimoniano – immagina una nuova Parigi, cogliendo l'accezione politico-

---

<sup>132</sup> Si statuisce che un decreto dichiara sia l'utilità pubblica che l'urgenza e venga mandato dal *Ministre de la Guerre* al Prefetto e da quest'ultimo, entro un giorno, al Procuratore del Re ed al Sindaco del Comune in cui sono siti i beni da espropriare. Su richiesta del Procuratore, il Tribunale ordina che un giudice visiti i luoghi, assistito da un *expert* nominato d'ufficio. Il sindaco deve provvedere a dare massima pubblicità del decreto.

Il *juge-commissaire* indica giorno ed ora della ricognizione ed il Sindaco fa convocare i proprietari e tutti gli interessati. Oltre al giudice-commissario, alle operazioni prendono parte un *agent de l'administration des domaines* ed un ingegnere (o un architetto o un agrimensore) designati dal Prefetto, il Sindaco o l'*adjoint*, un *agent militaire*, l'esperto nominato dal tribunale, nonché le parti interessate o i loro rappresentanti. L'esperto designato dal Prefetto redige il *plan parcellaire*, mentre l'esperto nominato dal tribunale redige il processo verbale che contiene la designazione dei luoghi, la stima del valore dei beni, la descrizione delle proprietà e le osservazioni fatte dai presenti; il bene viene valutato in contraddittorio.

Un profilo rilevante è quello del giudizio di espropriazione, che è immediatamente esecutivo: la legge ottempera al principio del pagamento preventivo. Il tribunale fissa l'*indemnité de déménagement* per il trasferimento dei beni mobili e l'*indemnité de dépossession*, che consiste nella consegna preventiva, rispetto alla presa di possesso, di una somma provvisoria ed approssimativa, come garanzia del pagamento dell'indennizzo.

<sup>133</sup> Il conte Apollinaire-Antoine-Maurice D'Argout (1782-1858) comincia la carriera come *auditeur* e successivamente *maître des requêtes* (1810-1815) del Consiglio di Stato. È Prefetto del Dipartimento Basses-Pyrénées nel 1815 e, in un secondo momento, del Gand. Diventa nel 1817 consigliere di Stato; viene nominato Pari di Francia nel 1819. Ricopre numerosi incarichi ministeriali all'inizio della Monarchia di Luglio alla Marina, ai Lavori Pubblici, all'Interno, per poi divenire governatore della Banca di Francia nel 1834. Deve lasciare nel 1836 tale incarico per un periodo breve in favore del dicastero delle Finanze.

È un ottimo amministratore che diventa senatore nel 1852. Per la biografia di Apollinaire-Antoine-Maurice D'Argout, cfr. L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 140.

<sup>134</sup> Progetto presentato ai Comitati dell'Interno e delle Finanze, ma non ottiene riscontro, cfr. A.N., F14 10047/1.

<sup>135</sup> Sul punto, cfr. le parole del barone Mounier, membro della Commissione, «Le Moniteur Universel», 5 mai 1833, *Chambre des Pairs, Séance du vendredi 3 mai*, p. 1246.



urbanistica dell'“espropriazione”: il suo obiettivo è di unire l'interesse pubblico all'interesse privato sul piano della proposta politica<sup>136</sup>.

Un altro sansimoniano a scrivere dell'espropriazione è Michel Chavalier<sup>137</sup>: egli reclama un pacifico “colpo di Stato” per debellare il colera. Chavalier, come Flachet, ritiene che l'espropriazione – privata delle difficoltà procedurali – sia la via per ridisegnare le città dell'epoca industriale, tratteggiando quanto accade in seguito in età haussmanniana. Il fine ultimo è il risanamento urbano.

Nell'estate del 1832 il Ministro dei Lavori Pubblici D'Argout inizia a lavorare ad un progetto di legge<sup>138</sup>; a novembre, in base ad una circolare, gli *ingénieurs en chef* dell'Amministrazione devono evidenziare i ritardi nelle operazioni e le complessità negli indennizzi. Il 12 dicembre 1832 viene presentato dal Ministro D'Argout alla Camera dei deputati un progetto di legge sull'espropriazione<sup>139</sup>. Nel tempo, le ragioni dei sansimoniani e degli industrialisti sembra che siano ormai cultura di governo, ma nella realtà gli interessi individuali e le lungaggini procedurali si presentano come ostacoli allo sviluppo delle vie di comunicazione<sup>140</sup>.

L'Avvocato parigino Alphonse Decourdemanche<sup>141</sup>, seguace delle teorie sansimoniane, evidenzia il problematico profilo del rapporto tra rapidità delle procedure e rispetto delle garanzie; in caso di urgenza o se i proprietari rinunciano a certe forme-garanzie, l'Amministrazione deve risponderne pecuniariamente. Tali idee vengono espresse nel numero

---

<sup>136</sup> S. Flachet, *Religion saint-simonienne. Le choléra. Assainissement de Paris*, Paris, Imprimerie de Éverat, 1832, p. 370.

<sup>137</sup> Su Michel Chevalier, cfr. J.-B. Duroselle, *Michel Chevalier saint-simonien*, in *Itinéraires. Idées, hommes et nations d'Occident (XIXe et XXe siècle)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1991, pp. 125-158; J. Walch, *Michel Chevalier économiste saint-simonien (1806-1879)*, Paris, J. Vrin, 1975.

<sup>138</sup> «*Mais une condition première de succès de ces opérations, c'est de pouvoir obtenir, à moins de frais et avec moins de lenteur que par le passé, la possession des terrains qui doivent servir d'emplacement aux travaux. Le ministre du commerce et des travaux publics s'occupe de préparer un projet de loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique: la matière offre les plus graves difficultés*», cfr. A.N., F14 9999, *Note sur les chemins de fer, les canaux et les voies de terre*, 11 settembre 1832, p. 4.

<sup>139</sup> Il maresciallo Soult presiede il Governo; Thiers è il Ministro dell'Interno ed il duca De Broglie è Ministro degli Affari Esteri. Guizot detiene il portafoglio dell'Istruzione Pubblica e Humann quello delle Finanze.

<sup>140</sup> Il progetto, rispetto alla legge del 1810, opera modifiche sostanziali nella sezione del Titolo IV, concernente il regolamento dell'indennità: se l'offerta dell'Amministrazione non è accettata, interviene – ecco la grande novità – un *jury spécial*, in cui vi sono dodici proprietari, che sono cittadini e dunque interessati – a parere del Ministro – ad una celere esecuzione dei lavori pubblici.

<sup>141</sup> Alphonse Decourdemanche (1797-1871) è un avvocato parigino, vicino al sansimonismo. Il pensiero di Decourdemanche sulla proprietà e sulla successione giunge sino alla penisola italiana, cfr. G. Maggioni, *Le riviste lombarde e il sansimonismo: elementi per un dibattito su proprietà e successione tra il 1825 e il 1848*, in «Materiali per una Storia della Cultura Giuridica», n. 4, 1974, pp. 117-188: 134-135. Per la biografia di Alphonse Decourdemanche, cfr. L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 157.

di dicembre della «Revue Encyclopédique»<sup>142</sup>, nel quale Pierre Laroux<sup>143</sup> rileva persino che i cambiamenti inerenti all'espropriazione determinano “dinamicamente” una mutazione del diritto di proprietà stesso, se non persino la “socializzazione” dei fattori produttivi<sup>144</sup>.

La doppia riforma del 1833 e del 1841 è possibile alla luce dell'omogeneità sociale dei notabili delle due Camere, che porta i membri dell'opposizione ad allinearsi con la maggioranza parlamentare su un tema così delicato come quello della *propriété foncière* e dell'espropriazione<sup>145</sup>.

La prima delle due leggi giunge ad approvazione il 7 luglio 1833, in forza dell'argomento della necessaria prevalenza dell'interesse generale.

Viene abilmente aggirato, con la scusante delle questioni procedurali, un emendamento proposto da Louis-Didier Jouselin<sup>146</sup> – ingegnere, destituito dal ruolo di ingegnere dei *Ponts* –, emendamento che costituisce una sorta di “controprogetto” volto a tutelare la proprietà: in tale proposta, sono le *Chambres*, in seguito ad un'inchiesta, e non il potere esecutivo e poi l'Amministrazione ad indicare l'utilità pubblica di un determinato progetto.

Rimangono scoperti nella legge del 7 luglio 1833 numerosi profili procedurali, a cui si tenta di provvedere: già il 17 luglio del 1833 viene inviata ai Prefetti dal Ministro dei Lavori Pubblici una circolare esplicativa concernente le disposizioni di legge che disciplinano la

---

<sup>142</sup> A. Decourdemanche, *De l'expropriation des propriétés privées*, in «Revue Encyclopédique», cit., pp. 302-571: 503.

<sup>143</sup> Pierre Leroux (1797-1871) si avvicina dapprima a posizioni sansimoniste («Le Globe») e successivamente a posizioni più radicali. Esprime idee di democrazia sociale nel suo articolo *Du progrès législatif*, in «Revue Encyclopédique», n. 56, 1830, pp. 259-276.

Su Pierre Leroux, cfr. J.-J. Goblot, *Aux origines du socialisme français: Pierre Leroux et ses premiers écrits (1824-1830)*, Lyon, Presses universitaires, 1978; J.-P. Lacassagne, *De la Charbonnerie au socialisme: l'itinéraire politique de Pierre Leroux*, in «Revue des Travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques», n. 2, 1971, pp. 189-206; Id., *Pierre Leroux, Saint-Simon et les saint-simoniens*, in «Economie et Société», vol. VIII, n. 1, 1973, pp. 57-91; L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 160-161; L. La Puma, *Il socialismo sconfitto. Saggio sul pensiero politico di P. Leroux e G. Mazzini*, Milano, Angeli, 1984; J. Peignot, *Pierre Leroux inventeur du socialisme*, Paris, Klincksieck, 1988; J. Viard, *Leroux, «ouvrier typographe», carbonaro et fondateur du Globe*, in «Romantisme», nn. 28-29, 1980, pp. 239-254.

<sup>144</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 84-162.

<sup>145</sup> Le Commissioni che studiano i progetti presentati dal Governo sono composte in base a criteri tecnico-professionali, nonché alla luce del prestigio, dell'autorità, delle idee politiche e della presenza nelle attività parlamentari. Ad avvocati, giudici e consiglieri di Stato, si affiancano ingegneri, militari, uomini d'affari ed altri funzionari: i più presenti nei dibattiti sono i soggetti legati alla pratica legale. Sulle linee dettate per la composizione delle Commissioni negli anni 1837-1839, cfr. L. Girard, W. Serman, E. Cadet, R. Gossez, *La Chambre des Députés en 1837-1839. Composition, activité, vocabulaire*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1976, p. 62 ss.

<sup>146</sup> Louis-Didier Jouselin (1776-1858) si forma al Politecnico ed all'*École des Ponts et Chaussées*. Diviene nel 1789 ingegnere ordinario; nel 1811 capo e nel 1825 ispettore divisionario. Diventa deputato (Loiret) nel 1830 ed il 6 giugno 1832 viene collocato *d'office* in pensione, a causa del suo dissenso rispetto all'Amministrazione dei Lavori Pubblici. Per la biografia di Louis-Didier Jouselin, cfr. L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 174.

formazione di liste di giurati<sup>147</sup>; al 26 gennaio 1834 risale una *Instruction générale à la Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique*<sup>148</sup>; tra il 1833 ed il 1835 vengono emanate ordinanze su questioni procedurali (come quella delle *enquête*)<sup>149</sup>. La normativa sull'espropriazione si arricchisce anche di ipotesi particolari concernenti la classificazione amministrativa e l'apertura delle *routes départementales*<sup>150</sup> e degli *chemins vicinaux*<sup>151</sup>, in un quadro di riassetto e crescita della rete viaria nazionale.

Per finire, si rende necessaria nel 1841 una vera e propria “riforma nella riforma”<sup>152</sup>.

### 2.3 L'espropriazione e lo sviluppo delle vie di comunicazione

In Francia, in seguito alla rivoluzione borghese, lo Stato è spinto ad occuparsi delle questioni urbanistiche non solo concernenti lo sviluppo ed il risanamento delle città, ma anche inerenti alla costruzione di vie di comunicazione per agevolare i commerci.

Con le conquiste napoleoniche vengono edificati alcuni passaggi senza pedaggio; al 1838 risale la prima ferrovia in Francia e, nello stesso periodo, un corpo tecnico dello Stato (*Conseil général des Ponts et Chaussées*) viene incaricato di strutturare un piano generale delle ferrovie<sup>153</sup>.

---

<sup>147</sup> *Circulaire ministérielle, adressée aux préfets, sur l'exécution de la loi du 7 juillet 1833*, Paris. 17 juillet 1833; la circolare viene inserita in T. Homberg, *Guide des expropriations pour cause d'utilité publique; contenant la loi du 3 mai 1841*, Paris, Carilian-Goeury et V. Dalmont, 1841, pp. 134-138.

<sup>148</sup> A.N., F14 10047/1, *Instruction* avente data 26 gennaio.

<sup>149</sup> Cfr. le seguenti ordinanze: *Ordonnance du 18 septembre 1833, contenant le tarif des frais et dépenses pour tous les actes qui seront faits en vertu de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; Ordonnance du 18 février 1834, portant règlement sur les formalités des enquêtes relatives aux travaux publics; Ordonnance du 15 février 1835, qui modifie celle du 18 février 1834, relative aux entreprises d'utilité publique; Ordonnance du 22 mars 1835, relative aux terrains acquis pour des travaux d'utilité publique, et qui n'auraient pas reçu ou ne recevraient pas cette destination; Ordonnance du 23 août 1835, portant que les enquêtes qui doivent précéder les entreprises de travaux publics seront soumises aux formalités y déterminées pour les travaux d'intérêt purement communal.*

<sup>150</sup> *Loi du 20 mars 1835, portant qu'aucune route ne pourra être classée au nombre des routes départementales sans que le vote du Conseil général ait été précédé d'une enquête.*

<sup>151</sup> *Loi du 21 mars 1836, sur les chemins vicinaux.*

<sup>152</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 162-196.

<sup>153</sup> L'introduzione delle ferrovie anche in Italia costituisce il motore di grandi cambiamenti sociali.

Durante il Risorgimento e dopo il 1860, l'arrivo della strada ferrata e l'inaugurazione delle stazioni assurgono a simbolo dell'unità nazionale: oltre a scambiare merci, le genti della penisola possono entrare in più stretto contatto tra loro, divenendo così un popolo unito. Le ferrovie permettono anche di affrontare al meglio le circostanze belliche, potendo radunare le masse armate con grande celerità; ne deriva un rafforzamento della difesa nazionale di un Paese, che – per le sue caratteristiche morfologiche – è ad alto rischio di invasione.

Lo Stato affronta grosse spese nella costruzione delle strade ferrate, ma allo stesso tempo, dà vita ad una Nazione più forte e crea migliaia di posti di lavoro. In particolare, nel sud il treno diviene l'emblema dello sviluppo tecnologico, economico e sociale.

Il treno è oggetto di orgoglio per pittori, poeti e scrittori. Seppure durante il fascismo compaiono le automobili e le prime linee aeree, la ferrovia rimane l'icona della svolta di quegli anni.

Vengono molto apprezzati la puntualità del mezzo, le nuove realizzazioni tecniche (dalle prime “direttissime”, ai veloci elettrotreni, alle pratiche “littorine”) e le realizzazioni sociali (come i “treni popolari”).

Nell'ambito dello sviluppo industriale, le ferrovie rappresentano quell'innovativa via di comunicazione, funzionale ad attuare una democrazia egualitaria, che non esclude le periferie<sup>154</sup>.

Dato che la legge sull'espropriazione del 1933 non è direttamente correlata alla costruzione delle ferrovie, Alexandre Corréard – ingegnere civile ed autore di progetti ferroviari – elabora e chiede al Governo di introdurre un'espropriazione “espeditiva”, che non aggredisca i diritti dei proprietari e consenta le acquisizioni entro otto giorni dall'inizio delle operazioni<sup>155</sup>.

L'11 giugno 1842 viene emanata la *Loi relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer*, che è l'atto di fondazione della politica ferroviaria francese. Sempre in giugno, si istituiscono due Commissioni superiori: l'una serve al fine di decidere sulle acquisizioni dei terreni, sui *cahiers des charges*<sup>156</sup> e sui progetti regolamentari, l'altra per individuare i tracciati, dopo l'esame del Consiglio generale dei *Ponts et Chaussées*<sup>157</sup>.

Oltre al tema delle grandi vie di comunicazione, come canali, ferrovie, *routes royales (nationales)* e *départementales*, non bisogna dimenticare il sistema di strade vicinali, che pone in collegamento le grandi strade nazionali, le varie ferrovie e via dicendo.

Dei *chemins vicinaux* si occupa la legge del 28 luglio 1824<sup>158</sup>, che prevede che sia il Prefetto ad autorizzare i lavori. Solo per le indennità offerte al proprietario superiori ai tremila franchi si applica la legge del 1810; per i lavori connessi alle strade vicinali si applica la legge del 1824, in quanto sono lavori di modesta entità.

---

Cfr. C. Cattaneo, *Il «Politecnico». Repertorio mensile di studj applicati alla prosperità e coltura sociale. Prefazione al volume IX*, in «Storia Amministrazione Costituzione», n. 9, 2001, pp. 9-22: 13; S. Maggi, *Le ferrovie*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 7-9.

<sup>154</sup> Non manca, però, chi risente di questo passaggio storico, in particolare tutti coloro che sono legati alla proprietà rurale.

<sup>155</sup> I costi delle indennità vanno abbassati, in considerazione del fatto che il resto della proprietà aumenta di valore; una soluzione può essere applicare il principio del plusvalore previsto dalla legge del 1807 e ribadito sostanzialmente nella legge del 1833.

Dal momento che le Amministrazioni sottostimano le spese, le compagnie – per evitare le lungaggini dell'espropriazione ed i programmi di spesa distorti dalle giurie – cercano di confutare le valutazioni dei *Ponts* e di effettuare accordi *à l'amiable*. Cfr. A.N., C 2765, *Mémoire sur les différents moyens qui peuvent être employés par l'État, pour intervenir dans l'exécution des chemins de fer en France; contenant des renseignements sur l'affaire du chemin de Paris à Tours*, par M.A. Corréard, ingénieur civil, auteur du projet, Paris, Mathias, 1937, pp. 31 e 33.

<sup>156</sup> I diritti e gli obblighi delle compagnie sono indicati nei *cahiers des charges*: «[...] une sorte de contract synallagmatique [...]», in cui la compagnia si impegna ad effettuare i lavori alle condizioni stabilite e l'Amministrazione si impegna a presentare e sostenere il progetto di legge che attribuisce la concessione. Cfr. H. Nogent-St-Laurens, *Traité de la législation et de la jurisprudence des chemins de fer*, Paris, Colomb de Batines, 1841, p. 41.

<sup>157</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 651-664.

<sup>158</sup> Da tale legge si può dedurre le maggiori problematiche del momento: la mancanza di risorse finanziarie, l'ambiguità del sistema di *prestation en nature*, le usurpazioni di suolo pubblico, l'“indolenza” degli amministratori locali, nonché il dialogo difficile col centro. Cfr. I. Woloch, *The New Regime. Transformations of the French Civic Order, 1789-1820s*, New York, Norton, 1994, pp. 164-171.

Gli *experts*, uno per lo Stato e l'altro per il proprietario, fanno le loro valutazioni della parcella di terreno da espropriare. Se vi è disaccordo, la dottrina prevalente ritiene necessario l'intervento dell'Autorità giudiziaria<sup>159</sup>.

Nel 1835, particolarmente rilevante è un progetto di riforma della disciplina delle strade vicinali. La legge viene, poi, approvata nel 1836<sup>160</sup> e pone una netta distinzione tra i *chemins vicinaux* e la grande comunicazione<sup>161</sup>.

I profili speciali, riguardanti le strade vicinali, concernono la minor entità di espropriazioni necessarie. La dichiarazione di vicinalità – risultante da un *arrêté* del Prefetto, senza che debba intervenire un *jury*, con tutte le lungaggini e le spese che altrimenti ne deriverebbero a carico dei Comuni – implica che il suolo passi al demanio pubblico, evitando una vera e propria espropriazione. L'indennizzo – essendo quasi sempre di minima entità, in forza della misura ridotta delle parcelle sottratte ai proprietari – è regolato à *l'amiable* o dal giudice di pace del cantone, che valuta i rapporti non vincolanti degli *experts* delle parti e, in caso di disaccordo, viene designato un *tiers expert* dal giudice di pace<sup>162</sup>. Nel caso di *élargissement*, in cui vi è una modificazione più evidente della misura vicinale, risulta necessario fare ricorso all'indennità preventiva (non necessaria invece nel caso di semplice dichiarazione di vicinalità di una strada già esistente).

Quanto al rapporto tra i principi di garanzia della legge del 1833 e la legislazione speciale del 1836, che offre (cfr. l'art. 16) una semplificazione rispetto alla procedura di

---

<sup>159</sup> Per una visione minoritaria, cfr. C.-J.-A. Mathieu De Dombasle, *Des chemins vicinaux en France; moyen législatif d'en assurer la restauration et l'entretien*, Paris, Huzard, 1833, pp. 40-41: «[...] et depuis 40 ans, on est habitué à considérer comme illibérale, toute disposition législative qui soumet à des formes différentes de celles du droit commun, la décision des contestations qui peuvent subvenir entre les particuliers et cette personne fictive qui se forme des intérêts de tous. Il est bien évident que cette disposition des esprits est principalement due à la position dans laquelle a été placé pendant longtemps le pouvoir qui doit représenter les intérêts publics: on croyait encore défendre les intérêts de la société, en cherchant pour les particuliers, des garanties contre les abus du pouvoir, parce qu'il inspirait peu de confiance, et parce qu'on craignait que ses actes ne fussent pas toujours dictés par des considérations d'intérêt public. Il est résulté de là que les intérêts de la société considérée comme individu, trouvent beaucoup moins de garanties que les intérêts privés, car il est incontestable que dans le cours ordinaire des actes judiciaires, la faveur penche communément du côté des intérêts particuliers [...]».

<sup>160</sup> Il 24 marzo 1835 il progetto viene presentato alla Camera dei deputati; Jean Vatout è il *rapporteur* (22 aprile). La discussione ha luogo appena nelle sedute del 19 e 20 gennaio 1836. In seguito all'analisi della Commissione, è redatto il 19 febbraio un nuovo *rapport*. La discussione avviene il 22, 24, 25, 26, 29 febbraio ed i giorni 1, 2, 3, 4, 7, 8 marzo, data in cui viene approvato dalla Camera dei deputati con 171 voti favorevoli e 61 contrari; segue la presentazione alla Camera dei Pari l'11 marzo. Il *rapport* viene letto il 25 aprile e la discussione si sviluppa il 28, 29 e 30 aprile; la Camera dei Pari approva il 2 maggio con 76 voti favorevoli e 13 contrari. L'approvazione definitiva della Camera dei deputati risale al 17 maggio, con 220 voti favorevoli e 22 contrari.

<sup>161</sup> Una svolta si ha in seguito con la legge del 1881 sulla costruzione delle strade rurali di interesse pubblico.

<sup>162</sup> L'art. 17 della legge statuisce che la nomina del terzo esperto spetta al Consiglio di Prefettura, ma un *arrêt* del Consiglio di Stato del 26 aprile 1844, *affaire Breton*, afferma che, dovendo l'indennità essere regolata dal giudice di pace, è a questi che compete il diritto di nomina del *tiers expert*.

espropriazione del 1833, si dibatte ampiamente in sede di discussione parlamentare del 1841 e, in particolare, si intende individuare dove collocare i cosiddetti *chemins vicinaux de grande communication*, cioè le strade di interesse sovracomunale, se non addirittura dipartimentale. Il Governo si impegna, affinché rimangano nell'ambito della legislazione speciale e così accade. Ciò è particolarmente rilevante in quanto si porta alla luce una prima affermazione di quella volontà "espeditiva", che poi trova spazio nella legge del 1841<sup>163</sup>.

#### **2.4 La genesi della nozione di "allineamento"**

Oltre all'*expropriation pour cause d'utilité publique*, va considerato un ulteriore istituto amministrativistico, nato per esigenze urbanistiche in territorio francese, l'*alignement*<sup>164</sup>.

L'allineamento è la linea di separazione, attuale o futura (imposta dall'Autorità Amministrativa) fra la via pubblica e la proprietà privata. Tale strumento urbanistico è strettamente legato alla razionalità, alla funzionalità, alla facilità di circolazione, alla salubrità ed all'ordine estetico. Nell'arco dell'Ottocento, quando vengono eseguite grandi opere di riordinamento delle città, si fa ampio ricorso all'"allineamento".

Dalla semplice necessità di un'autorizzazione a costruire, la disciplina si evolve sino alla previsione di piani generali di allineamento, al fine di evitare che i proprietari siano soggetti alla discrezionalità amministrativa<sup>165</sup>; l'Amministrazione si trova dunque costretta a conformarsi al piano generale. Va però considerato che in tali piani – prima che intervenga la legislazione ottocentesca – rientrano non solo vie e piazze da modificare, ma anche quelle da costruire *ex novo* (dunque, questo profilo pesa sui privati) e, in mancanza di piano generale, torna in essere la discrezionalità amministrativa. Solo con le decisioni dei giudici si iniziano a definire meglio e dunque limitare i poteri dell'Amministrazione<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 665-676.

<sup>164</sup> Sulla nozione di "allineamento", cfr. M.G. Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué ou exposé de la doctrine et de la jurisprudence par Gabriel Dufour*, t. VIII, Paris, Delamotte, 1870; A. Husson, *Traité de la législation des travaux publics et de la voirie en France*, Paris, Videcoq, 1850, p. 395.

<sup>165</sup> Le prime disposizioni che coinvolgono in senso lato un elemento dell'aggregato urbano risalgono al diritto francese, nello specifico all'epoca degli ultimi Valois; il riferimento è ad un editto di Enrico II del 14 maggio 1554, che sembra avere un precedente in un editto di Francesco I, volto ad impedire le usurpazioni dei proprietari degli edifici locati nelle vie pubbliche. Da questo editto prende ispirazione quello di Enrico IV del dicembre 1607 concernente la viabilità, documento normativo che esprime per la prima volta il concetto di allineamento: per edificare nuove costruzioni o modificare quelle esistenti, serve ottenere una preventiva autorizzazione (*congé*), rilasciata dal *Grand Voyer de France*. In tal modo, si intende scongiurare nuove usurpazioni di privati sul suolo pubblico, nonché migliorare la viabilità.

<sup>166</sup> Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 215-222.

I piani generali di allineamento previsti da un *arrêt* del *Conseil du Roi* del 27 febbraio 1765 permettono da un lato il recupero dell'area urbana e dall'altro garantiscono anche i proprietari rispetto all'esercizio discrezionale del potere amministrativo.

Il 10 aprile 1783 una *Déclaration du Roi* disciplina gli interventi di allineamento e l'apertura di strade parigine.

La tecnica dell'allineamento viene utilizzata con lo scopo di realizzare un progetto ideale, che offra razionalità alle strade cittadine. Il *plan* concretizza il passaggio tra l'allineamento e la "pianificazione" urbanistica. Dal 1793 al 1794, con il ricavato della vendita di beni nazionali, si dà forma al *Plan des Artistes*, presentato da un gruppo di funzionari della *voirie*. Sono evidenti nei progetti di tali *Artistes* le linee che, poi, definiscono la struttura della capitale nel XIX secolo. I piani vengono eseguiti mediante *retrait (expropriation) d'utilité publique* e *alignement*, sulla base di diverse combinazioni: espropriazione di immobili e terreni necessari per intervenire su una strada o su una rete viaria; espropriazione di quelle parti degli immobili che, in base al nuovo allineamento, devono retrocedere o, sempre in base all'allineamento, si può attendere che il privato ricostruisca l'abitazione, acquistando o espropriando solo il terreno nudo. Di queste opzioni l'espropriazione ha il vantaggio della rapidità, ma è costosa, mentre l'allineamento è meno oneroso, ma più lento.

Nell'urbanistica napoleonica forte è l'elemento di continuità col passato quanto al senso dell'estetica, ma Napoleone deve fare i conti anche con le nuove questioni economiche e sociali, da cui derivano la sistemazione del lungofiume e numerosi lavori di utilità pubblica.

Nel Consolato, il Governo ricorre soprattutto all'allineamento; solo nel 1808, Napoleone si avvale di "espropriazioni per zone", sviluppando una concezione dell'interesse pubblico più ampia di quella sostenuta negli anni precedenti<sup>167</sup>.

La legge del 1807 impone un piano per tutte le città con più di duemila abitanti. Il vincolo di allineamento per i fabbricati costruendi non può gravare sui proprietari, se lo scopo è edificare vie o piazze nuove; ciò è possibile solo se vi è l'intento di rettificare o allargare vie o piazze esistenti. In caso di vie e piazze nuove si deve fare ricorso all'espropriazione. Dunque, si spezza il legame tra il piano generale, che – ai sensi dell'art. 52 della legge del 1807 – prevede sia vie e piazze nuove sia rettifiche alle esistenti, e l'allineamento particolare, che non ha luogo per vie e piazze nuove; nonostante ciò, rimane fermo il rilievo giuridico di tutte le previsioni contenute nel piano regolatore, tant'è che l'Amministrazione è vincolata a

---

<sup>167</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 548-553.

non poter costruire strade non previste nel piano generale, a meno che non modifichi quest'ultimo con la procedura e le forme previste, e inoltre quanto statuito nel piano in merito a vie e piazze nuove da costruire ha valore di classificazione (*classement*), ossia costituisce il primo atto del procedimento per formare appunto vie pubbliche<sup>168</sup>. Va anche evidenziato che l'Amministrazione può chiedere la dichiarazione di pubblica utilità per i piani generali d'allineamento, se ritiene di procedere all'attuazione del piano tramite espropriazione: in tal modo, si considerano già eseguite tutte le formalità indicate nella legge sull'espropriazione fino alla dichiarazione di pubblica utilità inclusa<sup>169</sup>.

L'interpretazione restrittiva di giurisprudenza e dottrina francesi relativa alle norme sugli allineamenti è legata al fatto che nel caso in cui l'allineamento e l'esistente confine tra proprietà pubblica e proprietà privata non corrispondano, si producono sui terreni privati sconfinanti le linee stabilite i medesimi effetti dell'espropriazione, ma senza le garanzie previste per quest'ultima. Data la centralità del valore della proprietà privata nella società di allora, certamente non viene vista di buon grado questa forma anomala di espropriazioni in via breve<sup>170</sup>.

Se il proprietario di sua sponte fa demolire la sua abitazione, per vetustà, e successivamente la fa ricostruire in una linea arretrata, la parte di terreno inclusa nell'allineamento deve cederla in modo che divenga una porzione di via pubblica. L'unica indennità che spetta al proprietario è corrispondente al valore del nudo terreno divenuto pubblico.

I sindaci sono competenti a rilasciare gli allineamenti particolari – in linea con quanto statuito con i piani generali – al fine di costruire nuove strade o allargare le esistenti o per ogni oggetto di utilità pubblica.

In caso che dai piani generali risulti necessario che un proprietario faccia invece avanzare l'abitazione perché avvenga l'allineamento, il proprietario potrà acquisire il prezzo del terreno che l'Amministrazione gli cede o quest'ultima può espropriare l'intero immobile, pagando il prezzo del valore dell'abitazione prima che inizino i lavori.

L'allineamento viene percepito dai proprietari come un'espropriazione *sui generis*. Le due pratiche amministrative sono utilizzate in alternativa l'una all'altra e la scelta dipende dalle risorse finanziarie su cui si può contare.

---

<sup>168</sup> M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1927, p. 698, nota 2.

<sup>169</sup> G.M. Dufour, *Traité général de droit administratif*, t. VIII, cit., p. 418.

<sup>170</sup> Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 225-227.



Alcuni affermano che vi è una violazione manifesta dei principi statuiti dalla *Charte*<sup>171</sup>. Secondo la logica dell'identità e dell'assimilazione, l'allineamento deve essere ricondotto alla disciplina garantista dell'espropriazione; i proprietari preferiscono subire quest'ultima, in quanto l'allineamento, invece, riduce la libera disposizione del bene ed incide sul valore della proprietà, con un plusvalore eventuale e lontano nel tempo, consistente in una migliore circolazione stradale ed in un abbellimento dell'area.

La giurisprudenza dominante non adotta questa logica di applicazione dell'espropriazione come via per colmare le lacune dell'allineamento. Di fronte a più di cinquecento piani generali di allineamento, la Corte di Cassazione – dopo giudizi contrastanti che si susseguono nell'arco del XIX secolo – opta per distinguere tra l'apertura di una nuova strada o di una piazza e l'allineamento di una via esistente, invece il Consiglio di Stato afferma che quanto più l'allineamento è gravoso tanto meno deve incidere sul diritto di godimento del bene prima dell'inizio della procedura espropriativa o dell'acquisto *à l'amiable*. Il Consiglio di Stato esige la procedura dell'espropriazione per obbligare il proprietario ad una *servitus non aedificandi*, non ritenendo il piano di allineamento sufficiente. Dunque, la Corte di Cassazione pone in primo piano i regolamenti amministrativi, mentre il Consiglio di Stato dà rilievo alla facoltà di godimento del proprietario<sup>172</sup>.

Nel dibattito parlamentare del 1833 il Commissario del Re Alexis Legrand sostiene che per l'apertura di nuove vie o piazze si deve applicare la disciplina espropriativa e non l'allineamento, incidendo dunque sul rapporto tra piani generali ed allineamenti particolari<sup>173</sup>.

Le medesime preoccupazioni verso l'uso dell'allineamento assillano il Consiglio di Stato, che nel 1862, temendo – soprattutto in mancanza di un piano generale – il potere conferito ai Sindaci in tema di allineamento, impone al Sindaco di mantenere la larghezza della via, altrimenti il Sindaco è costretto a far redigere un piano parziale ed uno generale, sottoponendoli ad un'inchiesta, ed a invitare prima il Consiglio municipale a deliberare e poi

---

<sup>171</sup> H. Colombeau, *De la jurisdiction administrative en France*, Paris, Joubert, 1840, p. 253: «Enfin, c'est à tort que l'on ne considère pas comme de véritables expropriations, les prises de terrains faites pour cause d'alignement. Nous avons vu de ces alignements qui absorbaient, les uns la totalité, les autres la majeure partie d'une propriété; et le propriétaire, en ce cas, ne serait pas un propriétaire exproprié! et l'on croit pouvoir, en déguisant le nom, effacer la chose! Mais cette ruse est peu digne d'une Administration et surtout d'un législateur».

<sup>172</sup> La Corte di Cassazione dapprima – 2 agosto 1828, 15 novembre 1833, 27 gennaio 1837 – considera applicabili le servitù di allineamento anche alle vie di nuova formazione, mentre nel 1837 – 24 novembre – la Corte rettifica la sua giurisprudenza.

<sup>173</sup> Il 24 ottobre 1845 viene emanata una *Instruction* del *sous-secrétaire d'état des travaux publics* per fare chiarezza sulla redazione dei *plans*.

il Prefetto ad approvare<sup>174</sup>. In tal modo, vengono avvicinate la disciplina dei piani generali a quella dei piani parcellari previsti dalla procedura di espropriazione, con lo scopo di disporre sempre di un'inchiesta pubblica<sup>175</sup>.

### **2.5 L'allineamento e l'espropriazione a Parigi: un delicato gioco di combinazioni**

L'allineamento pesa da subito sulla proprietà, con benefici eventuali e lontani temporalmente<sup>176</sup>. Per porre rimedio, si richiama il modello "garantista" dell'esproprio per pubblica utilità.

Il *genus* di allineamento ed espropriazione è il medesimo e ciò costituisce una fondamentale premessa per una disciplina comune; tendenzialmente, a Parigi, viene in essere una commistione dei due istituti<sup>177</sup>.

Nel 1816, il Prefetto della Senna, il conte De Chabrol De Volvic, si pone l'obiettivo di riordinare la disciplina degli allineamenti e migliorare le condizioni economiche municipali<sup>178</sup>. I *plans d'alignement* si concentrano più sul futuro che sul presente; i piani parziali esprimono una politica prudente.

---

<sup>174</sup> L'arrêté del 5 aprile 1862, aff. Lebrun, del Consiglio di Stato, agli occhi di L. Aucoc nel suo *Voirie urbaine. Des alignements individuels délivrés par les maires en l'absence de plans généraux. Limites du pouvoir des maires*, Paris, Cotillon, 1862, p. 15: «est un nouveau témoignage du respect pour les droits de la propriété qui inspire la jurisprudence du Conseil d'État, et bien qu'elle apporte un changement considérable aux traditions de l'administration, consacrées par la Cour de cassation, nous croyons pouvoir espérer que l'administration s'y rangera sans résistance, et qu'elle sera acceptée également par l'autorité judiciaire, parce qu'elle est satisfaisante à tous les points de vue, aussi bien pour l'intérêt public de la viabilité que pour les intérêts de la propriété».

<sup>175</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 554-575.

<sup>176</sup> Charles De Lalleau sottolinea la differenza di efficacia tra l'arrêté di espropriazione e quello di allineamento, nel suo *Traité de l'expropriation*, cit., p. 364: «Ainsi l'arrêté d'alignement non seulement tient lieu de l'arrêté prescrit par l'art. 11 de la loi du 3 mai 1841, mais a même beaucoup plus de force. Ce dernier arrêté n'a par lui-même aucun effet immédiat; il faut, pour arriver à la dépossesion des individus y dénommés, que l'administration le fasse suivre d'un jugement d'expropriation. Mais quand le préfet a pris un arrêté d'alignement, il n'a plus rien à faire, et, si le propriétaire doit reconstruire ses bâtiments ou ses clôtures, la force seule de choses mettra à la disposition du public le terrain que le propriétaire est tenu d'abandonner à la circulation [...]».

<sup>177</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 575-578.

<sup>178</sup> Cfr. il *Mémoire concernant l'exécution du projet d'alignement des rues de la ville de Paris*, pubblicato nel 1830 nelle *Recherches statistiques sur la ville de Paris*, ripreso anche da J.-L.-M. Daubanton, *Du déplacement de la population de Paris*, Paris, Carilian-Goeury, 1843. Sul tema, si vedano P. Lavedan, *Histoire de l'urbanisme à Paris*, Paris, Hachette, 1975, pp. 361-362; G. Massa-Gille, *Histoire des emprunts de la ville de Paris (1814-1875)*, Paris, Commission des Travaux Publics, 1973; J. Tulard, *Paris et son administration (1800-1830)*, Paris, Commission des Travaux Historiques, 1976, pp. 463-464.

Durante la Restaurazione, sono i privati, però, a prendere maggiori iniziative<sup>179</sup>. Vi sono rilevanti lottizzazioni condotte da società private, composte da finanziari, proprietari ed architetti.

Tra il 1821 ed il 1827 si instaura il clima ideale per lo sviluppo edilizio<sup>180</sup>. La politica nazionale degli allineamenti comincia, in concreto, solo molti anni dopo il 1807 con risultati evidenti nell'età del Secondo Impero.

Per quanto riguarda le strategie urbanistiche utilizzate a Parigi all'epoca del Prefetto Claude-Philibert Barthelot De Rambuteau<sup>181</sup> – un'epoca sofferente per il colera – le linee progettuali sono demolizione e risanamento; la filosofia urbanistica del Prefetto rimane sempre quella del borghese prudente, che programma interventi riparatori – ben distanti dai successivi grandi progetti haussmanniani – con particolare attenzione alle casse pubbliche.

I piani generali di allineamento non impongono un particolare procedimento. Si può ricorrere all'espropriazione di porzioni immobiliari, che nel piano si prevede che vengano annesse alla sede stradale, come anche ad una servitù di allineamento, in modo che il terreno nudo di cui al progetto di ampliamento venga ceduto nel tempo<sup>182</sup>. Si opta per diverse combinazioni dell'allineamento e dell'espropriazione, a seconda della valutazione dei seguenti fattori: il rilievo delle operazioni; le risorse finanziarie disponibili; il valore dei beni; l'atteggiamento dei proprietari; il posizionamento dell'abitazione; nonché lo stato del momento dello sviluppo urbano.

L'intervento urbanistico deve essere circoscritto entro i limiti della "ragionevolezza", ma De Rambuteau non tiene nella giusta considerazione le rimostranze dei proprietari, puntando i riflettori sull'interesse generale. Ben presto, si generano dei dubbi sull'utilità

---

<sup>179</sup> Sull'apertura delle *voies publiques*, cfr. L.-J.-M. Daubanton, *Code de la voirie des villes (y compris de la Ville de Paris), des bourgs et des villages*, Paris, Dezauche, 1836, p. 145 ss.; A. Husson, *Traité de la législation des travaux publics*, cit., p. 853 ss.; J. Jousselin, *Traité des servitudes d'utilité publique ou des modifications apportées par les lois règlements à la propriété immobilière en faveur de l'utilité publique*, t. II, Paris, Videcoq, 1850, p. 466 ss.

<sup>180</sup> J. Tulard, *Paris et son administration*, cit., p. 451 ss. Sui quartieri della Restaurazione, cfr. C. Demeulenaere-Douyere, *Un spéculateur foncier dans le quartier Saint-Georges sous la Monarchie de Juillet: Jean-François Boursault*, in «Bulletin de la Société de l'Histoire de Paris et de l'Île-de-France», n. 106, 1979, pp. 169-176: 171; F. Paul-Lévy, *La ville en croix. De la révolution de 1848 à la rénovation haussmannienne. Éléments pour une problématique générale*, Paris, Librairie des Méridiens, 1984, pp. 42-43; J. Pronteau, *Construction et aménagement des nouveaux quartiers de Paris (1820-1826)*, in «Histoire des Entreprises», n. 2, 1958, pp. 5-32; B. Rouleau, *Villages et faubourgs de l'ancien Paris. Histoire d'une espace urbain*, Paris, Seuil, 1985.

<sup>181</sup> Il conte Claude-Philibert Barthelot De Rambuteau (1781-1869), *chambellan* dell'Imperatore nel 1809, si dedica alla carriera prefettizia dal 1813 al 1815. È deputato dal 1827 e nel giugno 1833 diventa Prefetto della Senna. Ricopre l'incarico di consigliere di Stato, è Pari di Francia dal 1835 e termina l'incarico di Prefetto il 24 febbraio 1848. Per la biografia di Claude-Philibert Barthelot De Rambuteau, cfr. L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 580.

<sup>182</sup> J.-L.-M. Daubanton, *Du déplacement de la population*, cit., p. 36 ss.

generale degli allineamenti e, così, l'interesse generale invocato da De Rambuteau diviene "équivoque".

L'*alignement* va a gravare su tutte le proprietà, ma su quelle di pregio in modo più pesante. In ogni caso, l'intera società si sente oppressa dall'allineamento; l'espropriazione, invece, divide i costi nell'ambito dell'intera collettività.

L'urbanistica basata sull'*alignement*, quindi, è caratterizzata da una microconflittualità diffusa dei proprietari di una via contro quelli di un'altra, in quanto i sacrifici degli uni sembrano andare a favorire gli altri.

All'interno di un quadro già complesso, si genera un nuovo ed enorme problema, ossia si realizza che Parigi è una città divisa in due grandi parti.

Le logiche dell'evoluzione urbana sono scisse tra due rappresentazioni: mobilità/immobilità; città vecchia/città nuova; gruppi dominanti nuovi/vecchi; borghesia/classi popolari; riva destra/riva sinistra; ovest/est<sup>183</sup>.

La grande questione degli ammassamenti e della sanità pubblica che affligge il centro parigino dunque è causa di un ulteriore problema, il *déplacement*: la popolazione ricca, e quindi le attività commerciali, si spostano dal centro intasato ed insalubre verso più accoglienti quartieri a nord-ovest. È così che gli abitanti dei quartieri malsani, nonché alcuni proprietari ed industriali, divengono consapevoli che un incisivo intervento urbanistico è l'unica soluzione alla duplice crisi: alle annose opposizioni all'allineamento molti sostituiscono la consapevolezza che le circostanze del momento rendono necessarie delle misure urbanistiche.

Le case ammassate e gli edifici insalubri sono le ragioni della legge 13 aprile 1850 sul risanamento delle abitazioni insalubri e del decreto 25 marzo 1852 sull'allineamento e la livellazione delle vie di Parigi, esteso poi anche ad altre città<sup>184</sup>.

I proprietari vogliono "ripartire equamente", motto ripetuto sia per ottenere un trattamento "privilegiato" al fine di evitare la totale decadenza, sia per garantire la continuità di un *favor* verso determinate aree parigine. Il principio è lo stesso e le domande opposte.

Con l'"età haussmanniana" si afferma una gloriosa visione dell'*expropriation*. Grazie alla stabilità politica, ad un progetto aderente alla politica urbanistica di Luigi Napoleone, ad una linea giuridica precisa e ad una maggiore disponibilità finanziaria, Georges-Eugène

---

<sup>183</sup> Cfr. E. De Chabrol-Chameane, *Mémoire sur le déplacement de la population dans Paris et sur les moyens d'y remédier, présenté par les trois arrondissements de la rive gauche de la Seine à la commission établie près le Ministère de l'Intérieur*, Paris, Bouchard-Huzard, 1840. Tale *Mémoire* è espressione di un gruppo di amministratori e notabili della *rive gauche*.

<sup>184</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 579-614; Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., p. 227.

Hausmann può ambire a ridisegnare Parigi<sup>185</sup>; le varie fazioni politiche trovano un punto d'incontro nei metodi usati per il finanziamento dei lavori (i *bons de délégation*, la speculazione immobiliare ed il progressivo esautoramento del *Corps législatif*). Nonostante le opposizioni di Ministri, come il Ministro delle Finanze Fould, e delle grandi Corti giudiziarie, il Prefetto della Senna non perde l'indispensabile sostegno dell'Imperatore.

Solo nel momento in cui sussistono difficoltà politico-economiche, entra in crisi il programma di Hausmann, seppure l'"hausmannizzazione" continua lungo il XX secolo. Mentre l'Imperatore con il senatoconsulto del 25 dicembre 1852 acquista la facoltà di autorizzare i grandi lavori pubblici, con la legge del 27 luglio 1870 essa ritorna al *Corps législatif*. Ciò costituisce un'ulteriore testimonianza del travagliato percorso del tema espropriativo<sup>186</sup>.

### 3. L'ESPROPRIAZIONE IN ITALIA: UN MEZZO DI POLITICA URBANISTICA

#### 3.1 *I limiti al diritto di proprietà e la sua funzione sociale*

In seguito all'avvento dell'industrializzazione ha luogo il fenomeno dell'urbanesimo, da cui deriva un necessario ampliamento delle città e la costruzione di infrastrutture, come le prime linee ferroviarie (essenziali per favorire il commercio); si inizia a fare un uso sistematico dell'espropriazione, che non costituisce più un provvedimento eccezionale.

---

<sup>185</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., pp. 616-622. Per una visione più completa sull'urbanistica parigina dell'epoca, cfr. J. Des Cars, *Hausmann. La gloire du second Empire*, Paris, Perrin, 1978; J. Des Cars, P. Pinon (a cura di), *Paris-Hausmann*, Paris, Picard, 1991; R.-H. Guerrand, *Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France (1850-1914)*, Paris, Editions Quintette, 1987; M. Halbwachs, *Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)*, Paris, Cornély, 1909; H. Malet, *Le baron Hausmann et la rénovation de Paris*, Paris, Editions municipales, 1973; H. Maneglier, *Paris impérial. La vie quotidienne sous le Second Empire*, Paris, Colin, 1990; F. Marnata, *Les loyers des bourgeois de Paris, 1860-1958*, Paris, Colin, 1961; P.P. Penzo, *Parigi dopo Hausmann. Urbanistica e politica alla fine dell'Ottocento (1871-1900)*, Firenze, Alinea, 1990; D.H. Pinkney, *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton, Princeton University Press, 1958; L. Reau, P. Lavedan, R. Plouin, J. Hugueney, R. Auzelle, *L'Oeuvre du baron Hausmann, Préfet de la Seine (1853-1870)*, Paris, Puf, 1954; H. Saalman, *Hausmann: Paris transformed*, New York, Braziller, 1971; A. Touttain, *Hausmann, artisan du Second Empire, créateur du Paris moderne*, Paris, Gründ, 1971.

<sup>186</sup> L. Lacchè, *L'espropriazione per pubblica utilità*, cit., p. 638.

Inevitabilmente, le ragioni dei proprietari terrieri entrano in conflitto con l'interesse pubblico<sup>187</sup>, nonché con le politiche e gli obiettivi degli imprenditori.

In Italia, l'anno in cui è promulgato il Codice civile viene approvata la legge generale in materia di espropriazioni, che comporta un intervento radicale sul regime della proprietà.

Si allontana quel modello socio-politico della "proprietà", che riprende l'individualismo possessivo, ereditato dalla riflessione giusnaturalista, dalle lotte politiche, dall'egemonia della borghesia<sup>188</sup>.

La definizione di "proprietà" di cui all'art. 436 del Codice civile del 1865 fa sua sia la nozione presente nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo* che quella espressa dallo Statuto albertino: «la proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta purché non se faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti»<sup>189</sup>.

Nel concetto di "proprietà" rientrano due rapporti: il primo si instaura tra il proprietario e la cosa, mentre il secondo tra il proprietario ed i terzi. La proprietà non ha solo il volto individuale, ma anche quello sociale; quando lo Stato interviene ponendo limiti alla proprietà individuale, opera al fine di ricomporre i conflitti tra gli interessi dei privati, a garanzia della

---

<sup>187</sup> Oltre ai limiti alla proprietà tipici delle riflessioni privatistiche, ulteriori questioni si aprono alla luce della stessa nozione di "Stato" e delle sue funzioni, che la scienza del diritto pubblico e, in particolare, del diritto amministrativo si sforza di definire.

Influisce in questo senso la crisi della visione liberale dello Stato come tutore delle libertà dell'individuo, a cui si sovrappone un'immagine dello Stato inteso come Stato sociale-amministrativo, nel quale crescono gli apparati pubblici ed entrano in gioco gli interessi sociali organizzati all'interno dell'Amministrazione.

Proprio questi cambiamenti portano a discutere nelle Aule parlamentari di tutela delle opere d'arte e antichità. Nei primi progetti di legge si nota ancora il timore di ledere il diritto di proprietà, mentre a partire dagli anni Ottanta viene centralizzata la funzione di garanzia e promozione del benessere e della cultura da parte dello Stato. La dottrina amministrativistica dunque si concentra sul concetto di soggettività dello Stato, considerato in qualità di prima e più eminente persona capace di diritti e di obbligazioni.

La legge sull'espropriazione del 1865 fornisce i primi strumenti di tutela del patrimonio artistico.

Il pensiero di Oreste Ranalletti e di altri giuristi sul concetto di "interesse pubblico" porta ad ammettere le nuove forme di intervento amministrativo nella sfera di diritto pubblico, definendo "pubblico" soltanto quell'interesse generale che rientra nei fini dello Stato. Ciò permette di creare una base teorica che giustifichi l'intervento dello Stato nella sfera dei diritti individuali.

Stefano Jannuzzi – professore ed avvocato napoletano, immerso nel nuovo contesto culturale – giunge ad affermare che «la proprietà non è un privilegio, ma una funzione sociale, e perciò, coi vantaggi, impone dei doveri. La partecipazione degli altri costituisce una naturale limitazione del diritto di disporre, per modo che, tolta tale limitazione, il diritto si convertirebbe in abuso». Per la citazione, cfr. S. Jannuzzi, *In sostegno della mozione per modificare la legge del 12 giugno 1902 sulla tutela degli oggetti mobili di raro pregio artistico di proprietà privata*, Napoli, Tipografia del progresso D.ri Ferrara & Vara, 1903, p. 19, nonché per ulteriori riflessioni sul concetto espresso da Jannuzzi, cfr. C. Valsecchi, C. Carcereri De' Prati, *Tutelare il patrimonio culturale in Italia. Uno sguardo storico*, in «Rivista giuridica di Urbanistica», n. 4, 2009, pp. 504-578: 574. Per un approfondimento sulla storia della tutela del patrimonio culturale italiano, cfr. E. Fusar Poli, «La causa della conservazione del bello». *Modelli teorici e statuti giuridici per il patrimonio storico-artistico italiano nel secondo Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 167; C. Valsecchi, C. Carcereri De' Prati, *Tutelare il patrimonio culturale*, in «Rivista giuridica di Urbanistica», cit., pp. 504-578: 562-564 e 573.

<sup>188</sup> P. Grossi, «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 201-207.

<sup>189</sup> P. Perlingieri, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Napoli, E.S.I., 1980, pp. 62-64.

giustizia sociale. La proprietà non può essere illimitata, in quanto il godimento dell'uno porta necessariamente una restrizione all'altro.

L'ingerenza statale viene in un primo momento percepita come un elemento pre-giuridico, dal carattere sociale e solo col tempo diviene parte integrante del rapporto Stato-cittadino, in forza della realizzazione del fine ultimo dell'Attività amministrativa, ossia il rendimento di pubblici servizi<sup>190</sup>.

Giuseppe Fragola, nel suo *Teoria delle limitazioni al diritto di proprietà con speciale riferimento ai regolamenti comunali*, evidenzia che il regime amministrativo della proprietà privata serve a non renderla un ostacolo all'accesso dei cittadini nelle vie della civiltà. In tal modo, si spiegano l'espropriazione, i monopoli, il riscatto, le servitù e le limitazioni<sup>191</sup>.

Il *vulnus* che la scienza amministrativistica arreca ai proprietari consiste nel non porre in un primo momento chiari "limiti ai limiti" del diritto di proprietà. Certo è che non deve esservi l'arbitrio, ma, non definendo quand'è che l'azione amministrativa sconfinava nell'illecito, il rischio è di creare un generalizzato "danno sociale", senza predisporre i mezzi per far valere la responsabilità dell'Amministrazione<sup>192</sup>. Fragola afferma: «Il limite del limite adunque trovasi nella coscienza collettiva, questa indicherà se una esigenza da tutelare vi sia; se questa esigenza meriti di essere protetta a cura di singoli cittadini, per conto proprio, o a cura dell'autorità col potere di polizia. Quando di tale sentire collettivo la autorità pubblica si sarà impadronita, la norma giuridica verrà emanata: ed un sindacato sulla norma promulgata non può essere ammissibile»<sup>193</sup>.

Oltre alla teoria dei limiti della proprietà, si delinea il concetto di "funzione sociale della proprietà", che presenta una sua autonomia, pur essendo le due nozioni strettamente connesse, non tanto in base alla natura del bene oggetto della situazione giuridica soggettiva, quanto piuttosto in base alla destinazione del bene<sup>194</sup>.

Il tema della funzione sociale della proprietà è al centro delle riflessioni dei rappresentanti della corrente del socialismo giuridico, che danno voce alla "questione sociale" di fine Ottocento, ai problemi degli anni dell'industrializzazione e dell'inurbamento dei contadini<sup>195</sup>.

---

<sup>190</sup> S. Romano, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano, S.E.L., 1906, p. 331 ss. Si veda anche L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., pp. 415-418.

<sup>191</sup> G. Fragola, *Teoria delle limitazioni al diritto di proprietà*, cit., *passim*.

<sup>192</sup> Ivi, pp. 66-72.

<sup>193</sup> Ivi, p. 72.

<sup>194</sup> P. Perlingieri, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, cit., pp. 186-203.

<sup>195</sup> G. Alpa, M. Bessone, A. Fusaro, *Proprietà privata e regolazione pubblica. Materiali per una analisi in prospettiva storica*, in «AmbienteDiritto», <https://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina%202004/propriet%C3%83%C2%A0%20privata%20e%20regola>

In Italia, Enrico Cimbali nel suo *La nuova fase del diritto civile nei suoi rapporti economici sociali con proposte di riforma della legislazione civile vigente*<sup>196</sup> ed Emanuele Gianturco nel suo *L'individualismo e il socialismo nel diritto contrattuale: prolusione al corso di diritto civile, letta nella R. Università di Napoli* pongono in risalto il passaggio dall'era dell'individualismo a quella della socialità<sup>197</sup>. Il giurista Biagio Brugi contribuisce alle riflessioni sulla funzione sociale della proprietà nel suo volume sulle *Istituzioni di diritto civile*<sup>198</sup>.

Ma è la pratica, più che le elaborazioni teoriche, a testimoniare l'urgenza dell'Amministrazione sociale. Tra Otto e Novecento, la città moderna si distingue dai precedenti aggregati urbani, in quanto è laboratorio dei nuovi bisogni collettivi. Ne sono testimonianza le parole di Angelo Majorana, di cui alla Relazione alla Camera sul progetto di legge sulla municipalizzazione<sup>199</sup> dei pubblici servizi del 1902:

«tramvie rapidissime congiungono le più remote estremità [...]; il telefono penetra in tutte le case; il gas, e meglio la elettricità, con un unico sistema di fasci di luce, rompono ovunque, in pubblico e in privato, le tenebre [...]; alla massima parte degli obbietti di comune interesse provvede la rappresentanza cittadina; scuole, igiene, mendicità, spettacoli [...] perfino, dopo morte, l'autorità municipale cura l'adempimento di uno fra i più pietosi doveri sociali, trasportando le spoglie esanimi dei cittadini a quel cimitero dove, tra i cipressi, fiorisce la città dei defunti [...]»<sup>200</sup>.

---

zione%20pubblica.htm, sito consultato il 30/11/2020, articolo tratto dalla prima parte del secondo volume di G. Alpa, A. Fusaro, M. Bessone, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, Roma, S.e.a.m., 2001.

<sup>196</sup> Cimbali rileva l'intrinseca connessione tra l'ordinamento giuridico della proprietà da un lato e le condizioni economiche della società dall'altro. Cfr. E. Cimbali, *La nuova fase del diritto civile nei rapporti economici e sociali*, Torino, Utet, 1885.

<sup>197</sup> E. Gianturco, *L'individualismo e il socialismo nel diritto contrattuale: prolusione al corso di diritto civile, letta nella R. Università di Napoli*, Napoli, L. Pierro, 1891.

<sup>198</sup> B. Brugi, *Istituzioni di diritto civile italiano con speciale riguardo a tutto il diritto privato*, Milano, S.E.L., 1923, pp. 324-25 e 336-341.

<sup>199</sup> Sul Comune quale destinatario naturale dell'attività sociale, cfr. V.E. Orlando, *Principii di Diritto Amministrativo*, Firenze, G. Barbèra, 1892, p. 212, giudizio ampiamente condiviso dalla cultura giuridica dell'epoca. Per una ricostruzione analitica del dibattito giuridico sulla municipalizzazione, cfr. F. Ruggè, *Un nuovo pubblico. Profili giuridico-amministrativi dell'imprenditorialità municipale in età giolittiana*, in A. Berselli, F. Della Peruta, A. Varni (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Roma, Franco Angeli, 1988, pp. 19-42. Non mancano timori, dovuti all'estendersi dei compiti comunali che pesano sui bilanci comunali, tanto che la legge del 1902 ha carattere facoltativo, graduale e sperimentale, cfr. *Relazione Majorana sulla municipalizzazione dei servizi pubblici*, 1902, pp. 14 e 15. Camillo Mezzanotte – Relatore del disegno di legge al Senato – sostiene un'interpretazione restrittiva della legge, attribuendo carattere tassativo all'enumerazione contenuta all'art. 1; sul punto, cfr. C. Mezzanotte, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, Hoepli, 1905, p. 14.

<sup>200</sup> *Relazione Majorana*, cit., p. 8.



Nel Novecento si moltiplicano dunque le “leggi sociali”<sup>201</sup>, volte a rispondere ai bisogni della comunità, e si amplia il potere di ingerenza statale nell’area della proprietà privata, destabilizzando i tradizionali principi post-rivoluzionari, recepiti dai Codici civili.

### **3.2 Proprietà ed espropriazione: solo diritto privato o anche diritto amministrativo?**

«Oltre la sovranità, a formare lo Stato concorre anche necessariamente qualcos’altro di comune e di pubblico: il patrimonio comune, il tesoro pubblico, lo spazio di territorio occupato dalla città, le strade, le mura, le piazze, i templi, i mercati, gli usi, le leggi, le consuetudini, la giustizia, i premi, le pene, e tutte le altre cose del genere, comuni o pubbliche o di ambo i tipi; senza niente di pubblico, insomma, non può esservi Stato. E può anche verificarsi che la maggior parte dei beni sia di proprietà comune, e ai privati non resti altro che la parte minore»<sup>202</sup>.

La tensione tra polo statale e polo sociale trova il suo culmine nella materia della proprietà. La proprietà è oggetto del potere sovrano, ma nella modernità diviene anche un suo limite, laddove subentra la dimensione proprietaria della sfera privata<sup>203</sup>.

All’assolutezza della proprietà privata si contrappone il potere della Pubblica Amministrazione di limitare la proprietà, in presenza di un interesse pubblico: si apre dunque la questione dei limiti ai limiti del diritto di proprietà, dell’argine alla discrezionalità amministrativa.

Il modello giuridico proprietario è incentrato su un delicato assetto di equilibri tra l’*uti singuli* e l’*uti universi*, tra spinte protezioniste del proprietario ed interessi della collettività<sup>204</sup>.

Lo strumento espropriativo<sup>205</sup> costituisce il valore paradigmatico della più vasta e generale contrapposizione privato-pubblico, che viene tradotta in dottrina come conflitto nella

---

<sup>201</sup> Cfr. F. Arcà, *Legislazione sociale*, ed A. De Valles, *Le assicurazioni sociali. I servizi pubblici*, in V.E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, t. VI, parte I, Milano, S.E.L., 1930, pp. XIV-633.

<sup>202</sup> J. Bodin, *Les six livres de la république*, Lyon, De l’imprimerie de Jean de Tournes, 1579, trad. it. *I sei libri dello Stato*, t. I, Torino, Utet, 1964, p. 177.

<sup>203</sup> S. Rodotà, *Note su proprietà e sovranità*, in «Politica del Diritto», vol. XXIV, n. 2, 1993, pp. 171-181: 175.

<sup>204</sup> D. Rossi, *Il fenotipo espropriativo*, in «Diritto e Società», cit., pp. 137-170: 163-168.

<sup>205</sup> Acciocché un’espropriazione sia considerata legittima, dev’essere necessaria; dal carattere della necessità derivano l’universalità, ossia l’espropriazione avviene prescindendo dalla forma in cui si manifesti la proprietà, e la coazione, cioè vi è l’obbligo al sacrificio personale dei privati di fronte alla pubblica utilità.

Tra le diverse teorie che trattano dell’espropriazione, vi è chi fa riferimento alle più antiche forme collettive di proprietà e chi basa il diritto di espropriare sul *dominium eminens* del Capo dello Stato; altri, poi, confondono il diritto di espropriare con i limiti giuridici della proprietà; ed altri ancora ritengono che l’espropriazione è una condizione dell’organismo generale del diritto e, perciò, la sua esistenza è giustificata, dal momento che lo Stato può togliere o modificare il diritto altrui.

delimitazione dei confini tra la scienza del diritto privato e la scienza del diritto pubblico amministrativo<sup>206</sup>. Wladimiro Gasparri<sup>207</sup>, da giurista positivo, analizza la genesi dell'espropriazione per pubblica utilità, quale possibile paradigma per comprendere l'evoluzione del diritto amministrativo.

Se in principio viene data una lettura privatistica dell'istituto dell'espropriazione, che dunque trova i suoi presupposti nel tipico contratto di compravendita di diritto comune dalla forte eco romanistica, solo in un secondo momento si profila l'idea del suo inquadramento a livello pubblicistico quale atto amministrativo. L'espropriazione diviene emblema della faticosa identità disciplinare ottenuta dal diritto amministrativo: ne è testimonianza il passaggio del *focus* dal concetto di "scambio" a quello – figlio del riconoscimento di esigenze superiori ed unilaterali – di "trasferimento coattivo" o di "procedimento esecutivo"<sup>208</sup>.

Le dottrine ottocentesche forniscono interpretazioni controverse sulla questione espropriativa: vi è chi ritiene che la legislazione sull'espropriazione costituisca un sistema di regole poste col fine di garantire i privati dalle interferenze delle Amministrazioni pubbliche; altri – i più – percepiscono tali regole, come un'area nella quale il potere amministrativo può agire con maggiore discrezionalità, applicando leggi "speciali" rispetto al diritto privato<sup>209</sup>.

La tendenza ad incardinare l'espropriazione, e dunque il diritto urbanistico, nel ramo privatistico dipende da un'accentuata diffidenza ottocentesca verso il diritto amministrativo,

---

Quanto alla scienza che fa da base alla teoria dell'espropriazione, si può dire che questa nasce parallelamente alle Costituzioni moderne, che non escludono l'espropriazione; l'inviolabilità della proprietà privata non entra in contraddizione con la previsione espropriativa, in quanto l'elemento indispensabile, affinché vi sia l'espropriazione, è che venga in cambio assegnata una congrua indennità. Tale disciplina dell'espropriazione risulta dunque persino una garanzia per la tutela del diritto di proprietà privata.

L'inviolabilità della proprietà è un principio che mantiene la sua forza nel passaggio dal periodo dichiarativo al periodo esecutivo, ossia dal diritto costituzionale al diritto amministrativo. Perciò, la competente Autorità deve dichiarare la concreta esistenza del bisogno di servirsi di un fondo a scopo di utilità comune, affinché abbia luogo l'espropriazione e, se viene meno tale bisogno, il privato ha il diritto a riottenere il suo fondo o a non esserne espropriato, se l'atto non è ancora avvenuto. Quanto all'indennità, viene quantificata sulla base di rigidi criteri di giustizia e deve essere pagata o versata prima di procedere all'espropriazione.

Se una delle parti non è soddisfatta, si apre un terzo stadio, quello giudiziario, in cui il giudice utilizza i criteri del diritto comune e le forme dell'ordinaria procedura.

Ne deriva che la dottrina dell'espropriazione ha la sua base nel diritto costituzionale, il suo sviluppo nel diritto amministrativo ed il suo eventuale completamento nel diritto e nella procedura civile. Cfr. T. Bruno, voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in «Digesto Italiano», vol. X, Torino, Utet, 1926, pp. 905-1008: 905-907.

<sup>206</sup> E. Fusar Poli, *Alle origini della tutela del patrimonio culturale nazionale*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», cit., pp. 135-188: 188.

<sup>207</sup> W. Gasparri, *«Il punto logico di partenza»*, cit., *passim*.

Per ripercorrere la storia del potere amministrativo, si veda anche G. Tosatti, *Nota sulla storiografia amministrativa in Italia*, in «Le Carte e la Storia». Atti del Convegno internazionale *La storiografia delle istituzioni amministrative in Europa. (Secoli XIX e XX)*, promosso dalla Scuola speciale per archivisti e bibliotecari e dal Dipartimento di storia moderna e contemporanea dell'Università di Roma "La Sapienza" (Roma, 3-4 aprile 2003), vol. X, n. 1, 2004, pp. 5-17.

<sup>208</sup> D. Rossi, *Il fenotipo espropriativo*, in «Diritto e Società», cit., pp. 137-170: 137-146.

<sup>209</sup> Nelle prossime pagine si possono leggere alcuni nomi, citati a titolo esemplificativo, di studiosi che vanno ricondotti a ciascuna delle due posizioni.

meno sofisticato e dalle origini spurie; il diritto privato, con il suo linguaggio tecnico, invece è considerato come un insieme di regole universali di tutte le scienze giuridiche, idonee persino a determinare l'organizzazione dello Stato. Il diritto pubblico, in quest'ottica, non è altro che una specificazione del diritto privato, l'“universale diritto dei privati” e il diritto di proprietà costituisce la “base filosofica del diritto pubblico”<sup>210</sup>. Tale visione trova conferma nelle teorie politico-economiche dell'epoca, in base alle quali lo Stato si limita ad intervenire negli equilibri di mercato solo nel ruolo di garante del buon andamento.

L'espressione “diritto amministrativo” viene utilizzata per la prima volta nel 1798 nel programma di un professore delle Scuole Centrali del Dipartimento della Charente-Inférieure<sup>211</sup>. Durante l'epoca napoleonica, si usano anche locuzioni come “*législation administrative*”, “*code administratif*” e “*principes d'administration*”. Come riferisce Charles Jean Baptiste Bonin, l'espressione “*droit administratif*” «nel suo senso vero e proprio, [...] esprimerebbe il diritto conferito all'autorità amministrativa, o il diritto che essa avrebbe come autorità» e non comprenderebbe anche tutte le «leggi d'amministrazione», che – secondo i primi cultori del settore – costituirebbero un insieme molto più ampio<sup>212</sup>. Durante l'inizio dell'Ottocento, l'espressione “diritto amministrativo” assume un'accezione più vasta, al punto che Romagnosi intitola *Istituzioni di diritto amministrativo* una sua opera, nella quale vengono trascritte le lezioni del giurista tenute presso le Scuole Speciali di Milano<sup>213</sup>.

Nel corso della prima metà dell'Ottocento la materia entra nei programmi di studi universitari francesi<sup>214</sup>; inizia una produzione della trattatistica, dapprima giurisprudenziale, successivamente anche intesa ad offrire un ordine alla legislazione del settore, necessaria ai pratici del diritto. Il concetto di “Stato amministrativo” supera i confini strettamente francesi,

---

<sup>210</sup> F. Foucart, *Éléments de droit public et administratif, ou exposition méthodique des principes du droit public positif*, 3 tt., Paris, Videcoq, 1834-1835.

<sup>211</sup> Cfr. J.-L. Mestre, *Aux origines de l'enseignement du droit administrative: le «Cours de législation administrative» de Portiez de l'Oise* (1808), in «Revue Française de Droit Administratif», vol. IX, 1993, pp. 239-246: 244-246, pagine nelle quali si registra l'uso iniziale della dizione “diritto amministrativo”.

<sup>212</sup> C.-J.-B. Bonnin, *Principes d'administration publique*, Paris, Clament frères, 1809, p. 109; il testo in italiano viene riportato in L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, cit., p. 277.

<sup>213</sup> Cfr. G.D. Romagnosi, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Stamperia Malatesta, 1814. Viene ripubblicato il testo a Firenze dalla Stamperia Piatti nel 1832, con alcune modifiche e col titolo *Principj fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*; su Romagnosi, cfr. L. Mannori, *Uno Stato per Romagnosi*, t. II, cit., *passim*. Dallo studio della figura di Romagnosi emergono i colpi inferti alla solidità del monolito proprietario, in forza della natura complessa della proprietà, da cui derivano l'area delle limitazioni e della divisibilità, nonché la giustificazione agli interventi dell'Autorità amministrativa, per giungere infine alla progressiva definizione di un'autonoma scienza del diritto amministrativo. Sul punto, cfr. E. Fusar Poli, *Alle origini della tutela del patrimonio culturale nazionale*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», cit., pp. 135-188: 145.

<sup>214</sup> M. Ventre-Denis, *L'administration publique comme matière d'enseignement à la Faculté de droit de Paris dans le premier tiers du XIXème siècle*, in «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte», vol. I, 1989, pp. 105-122.

grazie alle conquiste napoleoniche; in particolare, nei Regni italiani si viene a creare una dottrina locale<sup>215</sup>.

I primi trattati di diritto amministrativo italiano rappresentano una fonte indispensabile per poter indagare la genesi di tale settore giuridico e dunque anche del diritto urbanistico, in quanto ramo originario del diritto amministrativo.

Parte della dottrina – rappresentata da Giovanni Manna, Giovanni De Gioannis Gianquinto e Lorenzo Meucci – offre indicazioni dettagliate sul rapporto tra l’agire amministrativo e le libertà economiche individuali. Numerose sono le prescrizioni rivolte all’Amministrazione sulla libertà degli scambi, sulla non ingerenza dello Stato, sulla protezione e le garanzie della sfera economica “individuale”: la necessità di arginare i poteri pubblici porta la dottrina (sino alla svolta orlandiana) dominante a prediligere l’inquadramento delle questioni nell’ambito di schemi privatistici. Mediante gli schemi del diritto privato – si fa riferimento alle nozioni di “atto”, “negoziò”, “volontà”, “vizi” e “responsabilità” – vengono elaborate una contrattualità ed una patrimonialità pubbliche, ponendo in essere un processo di trasformazione che fa salvo il fondamento costituzionale del potere amministrativo, la sovranità.

Le impalcature concettuali privatistiche legano il diritto amministrativo, tanto che, per acquisire una sua autonomia, la nicchia amministrativistica finisce per essere circoscritta nell’area della specialità<sup>216</sup>.

Altri ritengono che l’azione statale debba essere disciplinata da principi diversi e “speciali” rispetto al diritto privato; di questa opinione è Giuseppe Mantellini già prima della svolta orlandiana. In questo senso, si auspica una configurazione dogmatica distinta del diritto amministrativo, che conferisca a quest’ultimo autonomia sia dal diritto privato – implicitamente compreso nelle Costituzioni ottocentesche – che dalle Carte costituzionali, soggette a variazioni in base ai mutamenti politici<sup>217</sup>.

Nelle relazioni tra privati si applica il diritto privato, ma l’assolutezza stessa della proprietà viene messa in discussione, nel momento in cui sopravviene un interesse pubblico: se nei rapporti tra privati la proprietà ben esprime la sua natura di diritto assoluto e perfetto, verso la collettività assume invece il carattere di diritto condizionato. Dunque, il legame tra

---

<sup>215</sup> Cfr. O. Abbamonte, *Potere pubblico e privata autonomia. Giovanni Manna e la scienza amministrativa nel Mezzogiorno*, Napoli, Jovene, 1991; G. Rebuffa, *La formazione del diritto amministrativo in Italia. Profili di amministrativisti preorlandiani*, Bologna, Il Mulino, 1981, p. 33 ss.

<sup>216</sup> B. Sordi, *Il ritorno di un “vecchio amico”*, in «Quaderni Fiorentini», n. 21, 1992, pp. 681-687, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/21/0670.pdf>, sito consultato il 20/10/2020.

<sup>217</sup> Questa ricostruzione delle dottrine di diritto amministrativo di area italiana viene proposta da G. Rebuffa, *La formazione del diritto amministrativo*, cit., pp. 21-28.

diritto privato e diritto amministrativo si inverte, anche se la dottrina ottocentesca si limita a riconoscere la nascente autonomia del diritto amministrativo dal diritto privato e non l'inversione del rapporto: solo in seguito si ammette che è il diritto privato a derivare dall'ordinamento pubblico dello Stato, che si pone dei limiti, in modo da permettere agli individui di godere delle loro libertà. Superati tali limiti, si applica il diritto pubblico, a tutela dell'interesse generale, che necessariamente prevale su quello dei singoli: se vi è una pubblica utilità, allora può avere luogo l'espropriazione, in quanto la lesione del diritto di proprietà è legittimata dall'interesse pubblico.

L'espropriazione non può essere riportata ad istituti privatistici, quali la vendita forzata o la vendita in cui la volontà del venditore è sostituita dalla volontà dello Stato, tant'è che il compenso non costituisce un prezzo, ma un'indennità, dovuta in forza della responsabilità di diritto pubblico per atti legittimi<sup>218</sup>.

Per garantire il contenimento del potere pubblico, l'unica via consiste nel costruire la relazione tra privati ed Amministrazione Pubblica direttamente sulla legge<sup>219</sup>. Se i confini posti dalla legge vengono aggirati dall'atto amministrativo, esso può considerarsi «ingiusto, si ha lesione illegittima del diritto [...] il limite della potestà concessa all'autorità amministrativa [si rinviene nella] lesione ingiusta del diritto [...] ecco dunque il limite generale, che non consente distinzione veruna fra atto d'imperio e atto di gestione, formula adatta soltanto a scusare l'inosservanza della norma legislativa che inculca il rispetto al diritto particolare»<sup>220</sup>.

### **3.3 Le fondamenta della legge sull'espropriazione del Regno d'Italia del 1865**

La presenza di una legge sull'espropriazione per pubblica utilità nei diversi ordinamenti preunitari rileva per definire poi in modo compiuto l'istituto; la previsione di una norma generale ed astratta relativa ai poteri dell'Amministrazione ha importanti riflessi sulle garanzie offerte al proprietario, soprattutto in un'epoca in cui la legge è la fonte per eccellenza, seppure non mancano anche ulteriori strumenti giuridici che possano assicurare garanzie effettive.

---

<sup>218</sup> G. Zanobini, voce *Espropriazione*, in «Enciclopedia Treccani», 1932, [www.treccani.it/enciclopedia/espropriazione\\_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/espropriazione_(Enciclopedia-Italiana)/), sito consultato il 03/01/2021.

<sup>219</sup> La storia del diritto amministrativo e la stessa storia dell'espropriazione sono dense di soprusi ed imposizioni autoritarie.

Interessante può essere riflettere anche sulla non sempre nitida distinzione tra atti *iure gestionis* ed atti *iure imperii*. Cfr. D. Rossi, *Il fenotipo espropriativo*, in «Diritto e Società», cit., pp. 137-170: 146-155.

<sup>220</sup> G.P. Chironi, *Diritto civile: rivista critica di giurisprudenza italiana (1889)*, in «Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche», vol. IX, 1890, pp. 61-73: 67.

Sia che vi siano disposizioni generali, sia che si tratti di disposizioni particolari, il fulcro delle garanzie è dato dalle norme procedurali, che spesso volte presentano elementi simili nelle diverse aree dello Stivale<sup>221</sup>.

Prima dell'unificazione italiana, vigono sulla Penisola disposizioni varie in materia di "espropriazione" e, in particolare, vi sono solo quattro leggi concernenti specificamente la tematica espropriativa<sup>222</sup>.

Nel Regno di Sardegna, poco dopo la pubblicazione del Codice civile albertino, entra in vigore una legge sulle espropriazioni per l'esecuzione delle opere di pubblica utilità del 6 aprile 1839, che bilancia l'arbitrio amministrativo con gli interessi dei privati, che hanno modo di presentare osservazioni prima che un'opera venga dichiarata di pubblico vantaggio, grazie alla previsione dell'obbligo di preventiva pubblicazione dell'informazione; inoltre, si statuisce che vi siano due tentativi di conciliazione con l'Autorità competente a determinare l'indennità, prima che sia il Capo della Provincia a fissarla.

La legge sarda considera principalmente l'espropriazione degli immobili per l'esecuzione dei lavori pubblici, ma tocca anche le questioni dell'occupazione provvisoria e dei danni che vengono causati ai fondi con l'estrazione dei materiali.

Sempre nel 1839 vi è un'istruzione del 12 giugno, mentre il 7 luglio viene promulgata una legge speciale sull'approvazione dei piani di ampliamento e di allineamento di città e Comuni.

Il 7 luglio 1851 viene emanata un'ulteriore legge sui piani speciali di allineamento ed ampliamento.

Quanto allo Stato Pontificio, ivi si applica la legge del 3 luglio 1852, che prevede un procedimento celere e considera anche le occupazioni permanenti e transitorie.

Nell'area di Modena vi è la legge del 10 gennaio 1848 che disciplina sia la cessione forzata di beni che l'occupazione provvisoria e gli altri danni causati dal vantaggio comune. Per le stime il riferimento è il regolamento italico del 17 maggio 1804.

In Provincia dell'ex-Ducato di Lucca viene pubblicata la legge del 27 agosto 1833, legge che guarda al modello francese e che rimane in vigore sino al 1865.

Per quanto concerne la Lombardia e Venezia<sup>223</sup>, Parma<sup>224</sup>, la Toscana<sup>225</sup> e le Province napoletane e siciliane<sup>226</sup>, le disposizioni non sono raccolte in un'unica legge.

---

<sup>221</sup> D. Rossi, *Appunti di una storia infinita. La legge sull'espropriazione per pubblica utilità del Ducato di Lucca del 1833*, in *Scritti in onore di Ivone Cacciavillani*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 65-86: 78-86.

<sup>222</sup> Per un quadro europeo, va ricordata anche l'area anglofona, in cui si procede caso per caso con *bill* o legge, cfr. L. Meucci, *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., pp. 546-547.

Una volta unita l'Italia, risulta necessaria una legge per l'espropriazione, applicabile sull'intero territorio. Viene dunque nominata un'apposita Commissione nel 1860<sup>227</sup>, che – per le guarentigie offerte ai diritti dei proprietari, per i rari reclami degli espropriati e per il buon esito dei numerosi lavori intrapresi – trova nella legge sarda (cfr. le Regie Patenti del 6 aprile 1839) un'ottima base per il nuovo progetto, che viene redatto sulle osservazioni della Commissione, ma senza giungere mai a compimento<sup>228</sup>.

Un altro schema di legge è del Ministro Cassinis, a cui si aggiungono le osservazioni dei colleghi, ma non viene portato avanti.

È Pisanelli a presentare alla Camera dei deputati il 18 aprile 1864 lo schema di legge che poi trova approvazione, basato anch'esso sulla legge sarda del 1839. L'*iter* per la pubblicazione di tale legge speciale non prevede che si riferisca sul progetto e si proceda alla pubblica discussione: dato il delicato momento storico di unificazione politica e normativa che implica anche lo spostamento della capitale, come già accaduto per la legge 2 aprile 1865, n. 2215, il Governo può provvedere alla pubblicazione con modifiche, che però facciano salvi i principi direttivi. Il Governo segue le indicazioni migliorative della Relazione della Commissione della Camera dei deputati<sup>229</sup>, nonché di una speciale Giunta composta da giureconsulti e ingegneri, istituita con regio decreto del 2 aprile 1865<sup>230</sup>; il definitivo disegno di legge viene sottoposto alla firma reale con la citata Relazione e viene promulgato con regio

---

<sup>223</sup> Caduto il Governo dell'antica Lombardia austriaca, nel periodo della Repubblica cisalpina, sulle *Constitutiones domini Mediolanensis*, sugli Statuti municipali, sulle leggi romane e sulle consuetudini, sulle disposizioni accolte nel piano stradale del 1778 e nell'editto del 26 aprile 1784, si impongono le leggi d'acque e strade del 27 marzo e 20 aprile 1804; una volta che nel 1805 si riuniscono nel Regno d'Italia la Lombardia, Venezia, il Tirolo meridionale, le Marche, Modena e Parma, nonché le Province sarde fino alla Sesia, si applicano dapprima norme speciali caso per caso e successivamente viene pubblicata la legge 11 luglio 1813, che riprende per intero quella francese del 1810.

Una volta caduto Napoleone, nel 1815 si scioglie il Regno d'Italia e la legge unica del 1813 viene sostituita nella Lombardia ed a Venezia – ossia nel Regno lombardo-veneto – da un'infinità di decreti, ordinanze, circolari, notificazioni e di altri provvedimenti del Governo austriaco, alcuni applicati a tutte le Province assoggettate, altri valevoli solo in alcune.

<sup>224</sup> A Parma viene predisposto un regolamento sulle fabbriche, acque e strade del 25 aprile 1821, in cui si statuiscono le valutazioni dei danni causati da espropriazione.

<sup>225</sup> La Toscana emana leggi per casi.

<sup>226</sup> Il Regno delle Due Sicilie presenta numerose istruzioni e rescritti.

<sup>227</sup> L'atto di riferimento è il regio decreto 20 maggio 1860, con il quale si provvede alla nomina di Luigi Melegari, Ferdinando Andreucci, Massimiliano Martinelli, Giuseppe Mischi, Luigi Mongini, Francesco Restelli, Carlo Rarbaroux, Cesare Rebaudengo, Luigi Salino ed Emanuele Bollani.

<sup>228</sup> Cfr. i *Verbali* della citata Commissione, Torino, Eredi Botta, 1861. Il progetto è strutturato in 57 articoli ed è collocato in appendice (alleg. D) ai *Verbali*.

<sup>229</sup> Cfr. la Relazione della Commissione, inerente al progetto di legge presentato dal Ministro di Grazia, Giustizia e Culti nella tornata del 24 novembre 1864: *Facoltà al Governo del Re di pubblicare e rendere esecutori in tutte le provincie del Regno alcuni progetti di legge per l'unificazione legislativa*, Camera dei deputati, sessione 1863-64, tornata del 12 gennaio 1865, doc. n. 276 A.

<sup>230</sup> Tale decreto viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 7 aprile 1865, n. 84. Della Commissione fanno parte Antonio Scialoja, Pacifico Barillari, Francesco Casanova, Antonio Caveri, Luigi Cova, Giuseppe De Vincenzi, Giuseppe Realis, Francesco Restelli, Pietro Spurgazzi e Cesare Valerio.

decreto n. 2359/1865. La legge entra in vigore il 1° settembre 1865 e viene modificata con la legge 18 dicembre 1879, n. 5188; col decreto del 17 novembre 1870, n. 6000, si estende la sua applicazione alla Provincia di Roma, mentre con la legge sull'unificazione legislativa del 26 marzo 1871, n. 129, si applica alle Province venete e di Mantova<sup>231</sup>.

A dare fondamento costituzionale alla legge sull'espropriazione del 1865 è lo Statuto albertino, in particolare l'art. 29.

Lo Statuto, richiamando implicitamente l'art. 17 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo* del 1789, ricollega all'espropriazione sia il momento autoritativo (ossia l'espropriazione vera e propria) che la specificazione delle finalità a cui si connette l'espropriazione, nonché la disciplina dell'indennizzo.

L'art. 29 dello Statuto afferma che «tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili» ed aggiunge «tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può esser tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi».

Allo stesso modo, l'art. 438 del Codice civile statuisce:

«Nessuno può essere costretto a cedere la sua proprietà od a permettere che altri ne faccia uso, se non per causa di utilità pubblica legalmente riconosciuta e dichiarata, e premesso il pagamento di una giusta indennità.

Le norme relative alla spropriazione per causa di pubblica utilità sono determinate da leggi speciali»<sup>232</sup>.

Dai dibattiti parlamentari per la redazione del *Code civil* e del Codice civile del 1865, nonché dalla giurisprudenza<sup>233</sup> dell'epoca si ricava la rotondità della nozione di "proprietà", ma proprio nell'anno in cui viene promulgato il Codice civile è anche approvata la legge generale in materia di espropriazioni. L'esigenza che sta dietro alla legge sulle espropriazioni è un'esigenza sociale, che trova espressione memorabile nella sentenza del 20 febbraio 1878 della Corte di Cassazione di Palermo. Vittorio Scialoja commenta tale sentenza con le seguenti parole: «il concetto di proprietà [...], il più importante diritto patrimoniale, è pure quello che ha sofferto più mutamenti a seconda delle varie condizioni politiche e sociali e dei vari sistemi filosofici che hanno tenuto campo. Affermazione suprema del diritto individuale,

---

<sup>231</sup> G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. I, cit., pp. 62-70.

<sup>232</sup> La stessa disposizione è presente in tutti i precedenti Codici civili in Italia, cfr. l'art. 441 del Codice civile sardo, l'art. 438 del Codice civile modenese, l'art. 408 del Codice civile parmense; l'art. 470 delle Leggi civili per le Due Sicilie, nonché il § 365 del Codice civile austriaco. Ivi, pp. 21-23.

<sup>233</sup> Un esempio è la sentenza del 20 febbraio 1879 della Corte d'Appello di Firenze.



esso non può, come non può l'individuo, andare disgiunto dal diritto sociale, onde la sua giusta misura è da cercarsi nella temperata fusione di questi due elementi»<sup>234</sup>.

Nello specifico, l'oggetto della legge n. 2359/1865, come risulta dalle *Disposizioni generali* del Titolo I, è l'«espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere di pubblica utilità».

A ciò si aggiungono nel Titolo II le *Disposizioni particolari*, che trattano – oltre che delle espropriazioni legate a particolari categorie di opere o a particolari beni, dei contributi sugli incrementi di valore derivanti dalle opere pubbliche e delle occupazioni di immobili – dei profili di pianificazione urbanistica, ossia disciplinano i piani regolatori edilizi ed i piani di ampliamento, che risultano dunque questioni secondarie rispetto a quelle di cui alle *Disposizioni generali*<sup>235</sup>.

Quando presenta alla Camera la legge sull'espropriazione, Pisanelli afferma: «Il determinare la sfera d'azione dell'Amministrazione, la quale nella esecuzione di pubblici lavori non deve essere intralciata dalle irragionevoli opposizioni o dalle indiscrete pretese dei privati; il porgere a costoro le dovute guarentigie perché non siano spogliati dei beni loro se non negli stretti limiti del pubblico vantaggio e mediante una giusta indennità; il regolare insomma equamente i rapporti della proprietà privata coll'interesse generale è il compito della legge, di cui ho l'onore, o signori, di presentarvi il progetto»<sup>236</sup>.

La Relazione di Pisanelli testimonia, inoltre, che vi sono in tale legge riferimenti alle leggi francesi<sup>237</sup>, belghe<sup>238</sup>, svizzere<sup>239</sup> ed inglesi<sup>240</sup>.

---

<sup>234</sup> V. Scialoja, *Nota*, in «Foro Italiano», vol. VI, parte I, 1879, cc. 119-121: 119-120.

<sup>235</sup> D. Sorace, voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. VI, Torino, Utet, 1991, pp.178-205: 186.

<sup>236</sup> Relazione del 18 aprile 1864, cfr. G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. I, cit., p. 23.

<sup>237</sup> Il modello francese, fin dagli anni della codificazione, provvede mediante leggi speciali a disciplinare l'espropriazione, offrendo una disciplina che si perfeziona, si evolve e muta a seconda del contesto economico-politico, come già ampiamente considerato.

<sup>238</sup> Il Belgio mantiene in vigore i Titoli I e II della legge francese del 1810, mentre i Titoli III e IV vengono abrogati dalla legge del 17 aprile 1835, che dispone regole a tutela della proprietà.

Vi sono anche ulteriori interventi: la legge del 1° febbraio 1844 sulla viabilità urbana e sull'allineamento; la legge del 10 maggio 1863 che attribuisce al potere legislativo l'autorizzazione a costruire canali e ferrovie per oltre dieci chilometri; la legge del 1° luglio 1858 e del 15 novembre 1867 sull'espropriazione per zone e sul risanamento dei quartieri insalubri; la legge del 27 maggio 1870 che semplifica le formalità amministrative in materia di espropriazione in genere; e la legge del 9 settembre 1907 che elimina le lungaggini della procedura espropriativa. Sulla legislazione belga, cfr. A. Giron, *Le droit public de la Belgique*, Bruxelles, Manceaux, 1884, p. 373 ss.

<sup>239</sup> La Svizzera adotta la legge federale del 1° maggio 1850 per i lavori ordinati dalla Confederazione.

Alcuni cantoni presentano, inoltre, una legislazione particolare concernete l'espropriazione per pubblica utilità: il cantone Ticino, in cui vi è la legge dell'11 dicembre 1846 per l'esecuzione di lavori cantonali e comunali; il cantone di Ginevra, ove vigono le leggi del 23 ottobre 1876, del 18 maggio 1887 e del 15 giugno 1895; il cantone di Argovia, nel quale si applica la legge sui territori rurali del 24 dicembre 1875; il cantone di San Gallo, in cui vi è la legge del 24 maggio 1898; il cantone di Vallese, nel quale si applicano le leggi del 1°

Dalle *Disposizioni generali* della legge sull'espropriazione del 1865 si desume una prima analisi dell'istituto dell'"espropriazione".

Dal momento che l'art. 29 dello Statuto albertino afferma che per avere un'espropriazione deve sussistere un «interesse pubblico legalmente accertato», l'art. 2 della legge sull'espropriazione statuisce che l'espropriazione debba essere dichiarata «per atto dell'autorità competente». L'art. 9 prevede che – al di là dei casi in cui è sufficiente un decreto del Ministro dei Lavori Pubblici, sentito l'avviso del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ed il parere del Consiglio di Stato – è necessario provvedere in alcuni casi mediante legge, mentre, ai sensi dell'art. 10, la pubblica utilità è dichiarata dal Ministro della Difesa quando i progetti d'arte devono essere da egli stesso approvati o in altri casi dal Prefetto.

Viene data adeguata pubblicità della domanda di dichiarazione di pubblica utilità, accompagnata da una Relazione sommaria e corredata da un piano di massima, domanda che viene depositata – per almeno 15 giorni, calcolati dalle pubblicazioni – nell'Ufficio del Comune ove l'opera dovrà essere eseguita<sup>241</sup>, affinché chiunque possa prenderne conoscenza e formulare osservazioni; il soggetto che promuove la dichiarazione di pubblica utilità può quindi presentare osservazioni di risposta alle avvenute osservazioni (artt. 3, 4 e 5).

Nell'atto con cui si effettua la dichiarazione formale di pubblica utilità dell'opera vanno indicati i termini di inizio e conclusione delle espropriazioni e dei lavori; se non vengono

---

dicembre 1887 e del 26 novembre 1900; il cantone di Zurigo, ove vige la legge del 1879; ed il cantone di Appenzell, in cui si applica la legge del 27 aprile 1902. Per informazioni sulla legislazione svizzera in tema di "espropriazione", cfr. L. Le Loup De Sancy, *Étude sur l'expropriation pour cause d'utilité publique en Angleterre, en Belgique, en Prusse, en Italie, en Espagne et dans la Confédération suisse*, in «Bulletin de la Société de Législation Comparée», vol. VI, n. 1, 1877, pp. 23-43: 23.

<sup>240</sup> L'Inghilterra, fino al 1845, provvede di volta in volta con singoli atti parlamentari ad autorizzare l'esecuzione di opere pubbliche, emanando sempre disposizioni speciali per la cessione forzata di beni necessari. Nel 1845 viene emanato il Codice generale, ossia il *lands clauses consolidation act* (atto per la consolidazione delle disposizioni legislative), detto anche *lands clauses act* o *act de 8-9 Victoria, cap. XVIII*, poi incorporato in un atto del 1875.

Speciali disposizioni regolano le occupazioni temporanee delle proprietà private; rilevante è, in particolare, l'atto parlamentare, *8-9 Victoria, cap. XX*, dal titolo *Railways clauses consolidation act, 1845*, abbreviato *Railways clauses act*, concernente nello specifico la materia ferroviaria. Ulteriori prescrizioni autorizzano le espropriazioni occorrenti per l'allargamento delle vie di Londra e delle altre città, per la costruzione di fogne e per il risanamento. Tra tali prescrizioni si ricordano: la legge detta *Public Health Act*, 1848; la legge dell'11 agosto 1875, *An Act for consolidating and amending the Acts relating to Public Health in England, 38-39 Vict., cap. LV*; la legge del 29 giugno 1876, *An Act for facilitating the Improvement of the Dwellings of the Working Classes in Large Towns, cap. XXXVI*; lo *Scotland Act*, 15 marzo 1880, *Artisans' and Labourers' Dwellings Improvement*; la legge del 18 agosto 1882, *An Act to amend the Artisans' and Labourers' Dwellings Acts, 45-46 Vict., cap. LIV*; e le due leggi sulle abitazioni operaie del 1890 e del 1909. Molte delle citate leggi vengono riportate e tradotte nel volume di A.-C.-F. Franqueville (conte di), *Du régime des travaux en Angleterre*, t. III, Paris, Hachette, 1875, p. 60. Per uno sguardo generale sull'assetto normativo europeo in tema di "espropriazione", cfr. G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. I, cit., pp. 53-55.

<sup>241</sup> Se l'opera coinvolge più Comuni, è sufficiente il deposito della Relazione e del piano di massima nel Capoluogo del circondario presso l'Ufficio di Prefettura o di Sotto-Prefettura.

rispettati i termini, subentra l'inefficacia della dichiarazione e, per espropriare, si rende necessaria una nuova dichiarazione (art. 13).

Se viene allegato solo un piano di massima alla dichiarazione di pubblica utilità e non anche un piano particolareggiato di esecuzione dell'opera, quest'ultimo dev'essere redatto e depositato (art. 17) per consentire alle parti interessate di fare eventuali osservazioni (art. 18) o opposizioni (art. 19), sulle quali, se proposte, decide il Prefetto ovvero l'Autorità da cui è stata impartita l'approvazione (art. 19). Il piano particolareggiato di esecuzione contiene la descrizione degli immobili da espropriare ed i relativi proprietari (artt. 16-21), nonché l'indicazione delle somme offerte quali indennità (art. 24). Con la specificazione degli immobili da espropriare nel piano particolareggiato, il legislatore intende assicurare l'assoggettamento ad espropriazione solo dei beni effettivamente ed attualmente necessari all'esecuzione di un'opera della quale è formalmente accertata la pubblica utilità. A ciò servono anche i termini di inizio e compimento dei lavori, con la possibilità – in caso di mancata esecuzione dell'opera nei termini concessi o prorogati – per gli espropriati di chiedere all'Autorità giudiziaria competente la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e la restituzione dei beni espropriati.

Di seguito al tema della retrocessione, la legge n. 2359/1865 disciplina l'indennità<sup>242</sup>, nonché prevede poche norme sull'espropriazione in sé<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> Alla determinazione dell'indennità si può pervenire o consensualmente (accettazione dell'offerta dell'espropriante o accordi amichevoli, cfr. artt. 24-26 e 28) o, in caso di mancato accordo, in via autoritativa (cfr. artt. 31-38); per ciò che concerne la procedura, sono dei periti giudiziari in questo secondo caso a determinare l'indennità. Il pagamento o il deposito dell'indennità deve precedere l'emanazione da parte del Prefetto dei decreti, che possono – entro determinati termini – essere contestati in via giudiziaria da terzi, in caso di accettazione dell'offerta dell'espropriante o di accordo amichevole, ed anche dai proprietari, in caso di quantificazione peritale dell'indennità.

La determinazione dell'indennizzo dipende, se l'espropriazione interessa un terreno nella sua totalità, dal prezzo che avrebbe il bene se fosse oggetto di compravendita (art. 39), mentre, se il terreno è solo parzialmente espropriato, si calcola la differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti occupazione ed il giusto prezzo che può avere la residua parte di esso dopo l'occupazione (art. 40).

Ai fini dell'indennizzo non si possono considerare costruzioni, piantagioni e migliorie, intraprese, dopo la pubblicazione dell'avviso del deposito del piano d'esecuzione dell'opera, con l'obiettivo di conseguire un'indennità maggiore; viene fatto salvo il diritto del proprietario di asportare a sue spese i materiali e tutto ciò che può essere tolto senza pregiudizio dell'opera di pubblica utilità che dev'essere eseguita (art. 43).

Se dall'esecuzione dell'opera pubblica deriva un vantaggio speciale al fondo non espropriato, tale vantaggio va calcolato e detratto dall'indennità. Invece, non si riconoscono agli effetti dell'indennizzo da pagare al proprietario plusvalori derivanti dalla realizzazione di opere per le quali avviene l'espropriazione (art. 42). Cfr. D. Sorace, voce *Espropriazione*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. VI, cit., pp. 178-205.

<sup>243</sup> Sembra che si scinda il caso in cui vi è consenso sulla misura dell'indennità dal caso in cui siano i periti a doverla quantificare: ottenuta la prova del pagamento o il deposito dell'indennità, nel primo caso il Prefetto autorizza l'occupazione immediata dei fondi (art. 30), mentre nel secondo egli pronuncia l'espropriazione ed autorizza l'occupazione dei beni (art. 48). Da un lato, viene precisato solo per il secondo caso che la proprietà passa nella data del decreto del Prefetto che pronuncia l'espropriazione (art. 50), dall'altro lato si prevede che sia il decreto del Prefetto che autorizza l'occupazione immediata (in caso di consenso sulla misura dell'indennità) sia quello che pronuncia l'espropriazione (se si ricorre alla perizia) sono trascritti nell'ufficio delle ipoteche e viene fatta la voltura nel catasto e nei libri annuari (art. 53).

Per l'applicazione della legge n. 2359/1865, il 27 novembre 1867 il Ministero dei Lavori Pubblici compila con urgenza uno schema di regolamento, che trasmette al Consiglio di Stato per il suo parere. Una Commissione mista eletta nelle tre Sezioni produce una Relazione con un controprogetto, in parte modificato e poi approvato nell'Adunanza Generale del 19 maggio 1868. Si tratta di 37 articoli «per gli atti preliminari e le istanze per dichiarazione d'utilità pubblica; per i relativi decreti ed i provvedimenti per l'espropriazione; per le indennità, loro deposito e pagamento; pei piani edilizi e regolatori; pei decreti dell'autorità e registri dei procedimenti per espropriazione a causa di pubblica utilità».

Durante la discussione in Senato del 21 maggio 1879 concernente le modificazioni alla legge del 25 giugno 1865 contenute nel disegno di legge proposto dal Ministro dei Lavori Pubblici, il senatore Luigi Zini invita il Ministero a provvedere alla redazione del regolamento, in considerazione dell'urgenza dichiarata già nel 1867<sup>244</sup>.

In poco tempo, con la legge n. 5188/1879, vengono modificati gli artt. 9, 10, 56 e 71; la legge va coordinata con ulteriori disposizioni inerenti all'espropriazione, sparse in altre leggi, legate a questioni di viabilità, a problemi economici e di igiene dell'agricoltura nazionale (bonifiche), ad interessi artistici, nonché a calamità pubbliche (il disastro tellurico di Messina del 28 dicembre 1908)<sup>245</sup>. Tra tali leggi si segnala – in particolare per ciò che concerne il calcolo dell'indennità – la legge per il risanamento di Napoli del 15 gennaio 1885, n. 2892, legge necessaria in seguito alla diffusione di malattie infettive nel ventre della città che grava in pessime condizioni igieniche<sup>246</sup>.

---

All'art. 52 si afferma poi che «le azioni di rivendicazione, di usufrutto, di ipoteca, di diretto dominio, e tutte le altre azioni esperibili sui fondi soggetti ad espropriazione, non possono interrompere il corso di essa, né impedirne gli effetti» e che, «[p]ronunciata l'espropriazione, tutti i diritti anzidetti si possono far valere non più sul fondo espropriato, ma sull'indennità che lo rappresenta». Ciò non si applica alle «servitù che possono essere conservate o trasferite senza danno o senza grave incomodo del fondo dominante o servente» (art. 45).

<sup>244</sup> AP, *SdR*, sessione 1878-79, doc. n. 125 A, sul progetto di legge presentato dal Ministro dei Lavori Pubblici nella tornata del 21 maggio 1879, per le modificazioni alla legge del 25 giugno 1865, n. 2359. Cfr. anche AP, *SdR*, tornata del 18 luglio 1879.

<sup>245</sup> G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulle espropriazioni*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. I, cit., pp. 70-72.

<sup>246</sup> Per un quadro completo sull'assetto normativo ottocentesco italiano in materia "espropriativa", cfr. A. Frangipani, *L'evoluzione del concetto di espropriazione per pubblica utilità nel diritto civile italiano*, Assisi, Metastasio, 1911; G. Sabbatini, *Commento alle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità e sul risanamento. Leggi 25 giugno 1865, n. 2359; 18 dicembre 1879, n. 5188; 15 gennaio 1885, n. 2892*, Torino, Utet, 1890. Per informazioni sugli studi relativi alle nuove misure necessarie per Napoli, cfr. Ministero dei Lavori Pubblici. Segretariato Generale, *Ricerche preliminari per la riforma della legge sulle espropriazioni*, a cura di L. Pintor, prefazione di C. Marzollo, Roma, Tipografia dell'Unione, 1911.

### 3.4 La legge per il risanamento di Napoli e l'espropriazione

La legge per il risanamento di Napoli statuisce che l'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati sia determinata sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio, purché essi abbiano data certa, corrispondente al rispettivo anno di locazione (ossia in misura pari al valore medio tra quello di mercato e quello corrispondente alla somma delle ultime dieci annualità di fitto), e che, in mancanza dei fitti accertati, l'indennità sia fissata sull'imponibile netto agli effetti delle imposte su terreni e su fabbricati. Questa previsione normativa, che comporta la riduzione delle indennità, favorisce il risanamento della città nell'interesse generale<sup>247</sup>.

Una «San Remo ampliata e corretta»<sup>248</sup>, una città igienica, pulita, sicura e gioiosa, amata anche dagli stranieri: viene così prefigurata, agli inizi del Novecento, la Napoli del futuro.

Della questione dell'igiene si occupano, tra i molti, Benedetto Monti in *Del Fondamento della pubblica igiene*<sup>249</sup> e Alfonso Corradi in *Dell'igiene pubblica in Italia*<sup>250</sup>; numerosi sono anche i resoconti rivolti specificamente a Napoli, quali *Igiene Pubblica a Napoli*<sup>251</sup> e *Italia Igienica*<sup>252</sup> di Marino Turchi, membro della Commissione Municipale d'Igiene del 1861, nonché promotore e Presidente della Società Filantropica Napoletana<sup>253</sup>, che si occupa del problema a Napoli dell'insalubrità delle industrie e delle case operaie,

---

<sup>247</sup> E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 80-81; L. Scano, voce *Esproprio*, in «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 697-744.

<sup>248</sup> Quasi come uno slogan pubblicitario questa espressione viene formulata alle soglie del XX secolo dal marchese Emilio Capomazza, ex Sindaco di Napoli e Presidente dell'Associazione «Pro Napoli». Cfr. A. De Benedetti, *La Campania industriale. Intervento pubblico e organizzazione produttiva tra età giolittiana e fascismo*, Napoli, Athena, 1990, pp. 97-98; W. Mocchi (a cura di), *La trasformazione economica di Napoli. Intervista con l'ex sindaco Di Campolattaro*, in «Avanti!», 7 maggio 1899.

<sup>249</sup> Cfr. B. Monti, *Del fondamento della pubblica igiene. Prolusione al corso dell'anno accademico 1862-1863*, Fano, Aras, 1863.

<sup>250</sup> Cfr. A. Corradi, *Dell'igiene pubblica in Italia e degli studi degli italiani in questi ultimi tempi. Informazioni scritte per commissione del signor Ministro della Pubblica Istruzione*, in «Annali Universali di Medicina», vol. CCIV, n. 611, serie 4, 1868, pp. 241-320.

<sup>251</sup> Cfr. M. Turchi, *Sulla igiene pubblica della città di Napoli: osservazioni e proposte di Marino Turchi*, Napoli, Tipografia della vedova Migliaccio, 1861.

<sup>252</sup> Id., *Della Italia igienica e principalmente della pretesa degenerazione della razza latina: discorso inaugurale per la riapertura degli Studj dell'Università di Napoli l'anno 1876-77 del commendatore Marino Turchi*, Napoli, Tipografia della R. Accademia delle Scienze Fisiche e Matematiche, 1877. Sull'opera di Turchi, cfr. G.C. Melisurgo, *Marino Turchi e l'Italia igienica ricordi del prof. Giulio Melisurgo*, Napoli, Tipografia Giannini e Figli, 1891.

<sup>253</sup> Cfr. M. Turchi, *Sulla Associazione Filantropica napoletana: per migliorare mercé nuove abitazioni la sorte degli operai, dei poveri, dei poco agiati della città di Napoli*, Napoli, Stamperia del Vaglio, 1861.

riuscendo nella costruzione nel 1868 del primo nucleo di abitazioni economiche e popolari sull'attuale corso Amedeo di Savoia<sup>254</sup>.

Città igienica non significa città senza industrie: il mito della “città moderna” finisce per identificarsi con quello della “città salubre”, ma quella “moderna” è una città industriale, come testimonia Antonio Pedrini nel suo noto manuale di urbanistica sanitaria del 1905 («ad uso degli ingegneri, dei sanitari e degli uffici tecnici di pubbliche amministrazioni»<sup>255</sup>).

A fine Ottocento viene progettato un nuovo quartiere industriale e operaio nella periferia orientale di Napoli, che la Commissione nazionale d'inchiesta del 1899 valuta come molto progredito dal punto di vista della politica di risanamento igienico. Tale quartiere prevede la suddivisione delle industrie insalubri in classi, con il trasferimento delle fabbriche nocive fuori dell'abitato e l'adeguamento tecnologico agli standard igienici per quelle non nocive presenti nella città storica. Un quartiere modello, in cui vengono applicate le teorie urbanistiche, di cui al trattato di igiene e sanità pubblica del medico igienista Luigi Pagliani<sup>256</sup>.

L'Esposizione Nazionale d'Igiene, organizzata a Napoli tra l'aprile e l'ottobre dell'anno 1900, è un'ottima occasione per riflettere sull'equilibrio tra la ricerca del benessere fisico, ossia l'igiene, e di quello economico, rappresentato dall'industria.

Nel 1911, viene emanato un regolamento d'igiene pubblica della città di Napoli<sup>257</sup>, che segue il principio dell'isolamento come via per ovviare all'inquinamento ambientale, causato dalle industrie. Paolo Frascani afferma che, in quegli anni: «si ponevano [...] le premesse per l'integrazione di aree industriali ad elevato livello di insalubrità nei centri urbani in espansione, [...] avviando un processo di degradazione ecologica che la legge sanitaria non solo non contrastava ma rendeva di fatto funzionale allo sviluppo capitalistico del paese»<sup>258</sup>.

---

<sup>254</sup> Per Turchi, le numerose industrie insalubri, presenti nella città storica e soprattutto nei quartieri della Vicaria e del Mercato, devono essere isolate e trasferite altrove; quanto alla localizzazione delle abitazioni operaie, a suo giudizio, invece che rispondere ad un principio di zonizzazione per classi, tali case vanno disposte in città, senza rispettare alcun ordine gerarchico.

<sup>255</sup> Cfr. A. Pedrini, *La città moderna. Ad uso degli ingegneri, dei sanitari e degli uffici tecnici di pubbliche amministrazioni*, Milano, Hoepli, 1905, pp. 2-3. Pedrini cita nella bibliografia di riferimento sull'ingegneria sanitaria urbana solo fonti italiane (sul risanamento delle città, ad esempio Filadelfo Fichera e Antonio Cantalupi; sull'igiene pubblica Luigi Pagliani, Angelo Celli e Vincenzo De Giaxa) e tra le Riviste tecniche segnala l'«Ingegneria sanitaria», diretta da Francesco Corradini, e l'«Ingegnere igienista», diretta da Luigi Pagliani e da Carlo Losio.

<sup>256</sup> Cfr. L. Pagliani, *Trattato di igiene e sanità pubblica colle applicazioni alla ingegneria e alla vigilanza sanitaria*, Milano, Vallardi, 1913.

<sup>257</sup> Cfr. *Regolamento di Igiene e di Polizia sanitaria e provvedimenti diversi relativi all'igiene e sanità pubblica per la città di Napoli*, Napoli, 1911.

<sup>258</sup> Cfr. P. Frascani, *La disciplina delle industrie insalubri nella legislazione sanitaria italiana (1865-1910)*, in M.L. Betri, A. Gigli Marchetti (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al Fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982, pp. 713-735: 721.

Nel piano di risanamento e ampliamento della città viene confermata la zona industriale orientale e vi è anche il progetto di creare un analogo quartiere ad ovest, nell'area di Bagnoli, dove nel 1910 viene aperta l'Ilva e dove la direttrice di sviluppo produttivo dei Campi Flegrei è rafforzata dall'insediamento negli stessi anni dei Bacini e Scali Napoletani. In quel periodo, trova posto, a Napoli, anche l'industria elettrica.

A livello amministrativo, la città cresce con l'annessione di alcuni comuni limitrofi e con l'ampliamento significativo dell'area industriale, sotto l'egida dell'Ente Autonomo per il Porto. La zona industriale di Napoli-est, nel 1922, quasi duplica le sue dimensioni e vi è un vero e proprio "assedio petrolchimico", che si rafforza con il potenziamento del porto. Lo spazio della "città petrolchimica" annulla i progetti ed i risultati della retorica igienista, ma i veri pericoli si annidano nelle industrie del centro.

Significativa risulta la Relazione che, nel 1927, il medico municipale del Lavoro Arturo Marotta pubblica sul *Bollettino del Comune di Napoli*<sup>259</sup>: il male urbano a Napoli è ancora inesorabilmente presente negli antichi quartieri bassi. Le cosiddette "industrie della città" sono le più pericolose e sono presenti in tutte le 13 sezioni municipali, anche in quelle "signorili" come Chiaia e S. Ferdinando, ma, principalmente, nei quartieri Mercato e Vicaria: sono piccoli laboratori di uno o due operai, che «non [hanno] nessun carattere speciale», ma che svolgono la propria attività con «criteri vietati ed antiquati», sfuggendo a qualsiasi tipo di controllo.

La zona franca costituisce un'eccezione; essa è la vera zona industriale della città, in cui è collocata l'«industria moderna, co' suoi mastodontici ed ultrapotenti impianti, co' suoi grandiosi mezzi di produzione, co' suoi novelli metodi di lavorazione e con le conseguenti grandi agglomerazioni di masse lavoratrici»<sup>260</sup>.

Viene persino letto come un fattore positivo la vicinanza tra tali moderni luoghi di lavoro e le nuove abitazioni operaie. Il processo di delocalizzazione non coinvolge dunque tanto i piccoli impianti produttivi della città storica quanto l'edilizia residenziale operaia ed economico-popolare<sup>261</sup>.

---

<sup>259</sup> A. Marotta, *L'igiene industriale a Napoli*, in «Bollettino del Comune di Napoli», n. 2, 1927, pp. 47-51.

<sup>260</sup> Ivi, p. 47.

<sup>261</sup> R. Parisi, *Verso una città salubre. Lo spazio produttivo a Napoli tra storia e progetto*, [www.rivistameridiana.it/files/Parisi,-Verso-la-citta-salubre.pdf](http://www.rivistameridiana.it/files/Parisi,-Verso-la-citta-salubre.pdf), sito consultato il 20/03/2021.

### 3.5 Il lungo e travagliato percorso verso la legge urbanistica nazionale

Bruno Zevi<sup>262</sup>, trattando dell'architettura moderna, afferma: «Alla base del rinnovamento architettonico moderno v'è un'istanza sociale. Prima ancora del gusto, della tecnica delle concezioni visive, è il programma edilizio, il concreto fatto economico che determina e caratterizza l'architettura di un'epoca [...] Senza un contatto profondo con la realtà sociale, la libertà poetica diviene evasione, disinteresse per i temi della vita e non superamento, perde la sua storicità e, mancandole il nutrimento dell'ispirazione, scade nel gioco, cessa di costruire il presente e di configurare l'avvenire della civiltà»<sup>263</sup>.

Le esigenze concrete costituiscono il punto di partenza dell'urbanistica, in quanto rappresentano il contatto con la realtà, un contatto che permette ai piani urbanistici di trovare realizzazione grazie ad un impatto necessariamente positivo sulla popolazione.

È così che, nel lungo *iter* che porta alla legge urbanistica nazionale, la legge per il risanamento di Napoli trova vasta applicazione: riducendo le indennità, la legge del 1885 permette di favorire il risanamento della città nell'interesse generale.

Dopo pochi anni si estende tale previsione normativa ad un ulteriore campo che inerisce sempre al settore urbanistico, ossia l'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private, nonché al campo delle espropriazioni per la costruzione di nuove ferrovie concesse all'industria privata e sovvenzionata dallo Stato; il fine in questo caso è garantire un celere sviluppo delle vie di comunicazione.

L'art. 77, co. 1, della legge 7 luglio 1907, n. 429, statuisce che «alle espropriazioni occorrenti così pei lavori sulle linee esistenti, come per nuove costruzioni ferroviarie, si applicheranno le norme degli artt. 12 e 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, per il risanamento della città di Napoli»<sup>264</sup>; al co. 2 si afferma che nel caso in cui siano in vigore «disposizioni legislative speciali più favorevoli alle Amministrazioni esproprianti, tali disposizioni saranno applicate anche alle espropriazioni da eseguirsi nell'interesse dell'Amministrazione ferroviaria dello Stato»; il co. 3 prosegue statuendo che si applicano i

---

<sup>262</sup> Bruno Zevi è un architetto, critico e storico dell'architettura, nato nel 1918 a Roma, dove muore nel 2000. Nel 1945, fonda l'APAO (Associazione per l'Architettura Organica) e diviene Direttore, a partire dal 1955, della Rivista «L'architettura, cronache e storia».

Svolge attività teorica e didattica, nonché si impegna a livello politico e sociale. Cfr. Redazione «Enciclopedia Treccani», voce *Zevi, Bruno*, in «Enciclopedia Treccani», <http://www.treccani.it/enciclopedia/bruno-zevi/>, sito consultato il 26/04/2021.

<sup>263</sup> Citazione di B. Zevi, *Storia dell'architettura moderna*, Torino, Einaudi, 1950, ora in G. Astengo, *Architettura e Urbanistica nella "storia" di Bruno Zevi*, <http://circe.iuav.it/astengo/dati/B51c.pdf>, pp. 1-9, sito consultato il 26/04/2021.

<sup>264</sup> Sull'esame della legge n. 2892/1885 da parte della dottrina dell'epoca, cfr. F. Bracale, *Il risanamento della città di Napoli: esposizione della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (Serie 3.<sup>a</sup>), coordinata alle leggi sulla Espropriazione per causa di pubblica utilità del 25 gennaio 1865, n. 2359 e del 18 dicembre 1879, n. 5188 (Serie 2.<sup>a</sup>); nonché ad altre leggi e disposizioni relative*, Napoli, A spese dell'Autore, 1887.



medesimi criteri anche per quantificare le indennità legate alle «espropriazioni per la costruzione di nuove ferrovie concesse all'industria privata e sovvenzionata dallo Stato», ossia alle espropriazioni per pubblica utilità effettuate in favore di soggetti privati<sup>265</sup>.

Il criterio di determinazione dell'indennità di esproprio di cui all'art. 77 della legge n. 429/1907 rinvia a quello dell'art. 13 della legge n. 2892/1885<sup>266</sup>. La nuova disciplina dell'indennità nasce per riconsiderare le prerogative peritali e non come norma di favore per l'Amministrazione espropriante, senza dare al privato un'indennità bassa, bensì giusta<sup>267</sup>.

---

<sup>265</sup> Per considerazioni sul nuovo modello di commisurazione dell'indennità, cfr. S. Cassese, *L'espropriazione ferroviaria*, in U. Pototschnig (a cura di), *Le opere pubbliche. L'espropriazione per pubblica utilità*. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (ISAP, Roma, 1965-1966), t. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 299-310: 306; A. Gambaro, *Jus aedificandi e nozione della proprietà*, cit., p. 318.

<sup>266</sup> L'art. 13 della legge n. 2892/1885 fa salvo il principio fondamentale di cui all'art. 29 dello Statuto, nonché di cui all'art. 39 della legge di espropriazione del 1865, restando la disciplina circoscritta al caso speciale di Napoli. I problemi maggiori si creano quando cambia lo scopo dell'espropriazione e gli immobili coinvolti non sono più quelli legati alle circostanze specifiche del 1885: un esempio è proprio la questione ferroviaria di cui all'art. 77 della legge n. 429/1907. Ci si chiede perciò se l'estensione della norma – ammessa già dal testo stesso della legge del 1885, ai sensi dell'art. 18 – attribuisca ad essa un carattere tributario.

A chi sostiene che l'art. 13 della legge n. 2892/1885 sia una norma tributaria viene opposto che non è sensato informare a criteri tributari una legge che non concerne la generalità dei cittadini, bensì solo chi ha beni che devono essere espropriati per fini determinati: le Sezioni Unite della Cassazione di Roma, infatti, circoscrivono il potere di imporre tributi entro precisi limiti di legge, già all'epoca del sistema statutario del 1848, affermando che «i caratteri essenziali dai quali dipendono la legalità e la legittimità del tributo sono la generalità e l'uniformità del tributo stesso».

Un'ulteriore ragione contraria alla classificazione del discusso articolo come norma tributaria deriva dall'art. 5 della legge 11 luglio 1907, n. 502, per la città di Roma, secondo il quale, al fine del calcolo delle indennità sugli immobili che il Comune di Roma è costretto ad espropriare per la formazione della rete stradale del nuovo piano regolatore d'ampliamento della città, quando non si applicano i criteri della legge n. 2892/1885, si deve guardare a quelli della legge del 1865. I due criteri mirano quindi al medesimo fine, che è quello di ricostruire l'equilibrio patrimoniale del soggetto espropriato.

Dunque, vi è chi ritiene che la legge n. 2892/1885 e la legge n. 2359/1865 costituiscano un sistema normativo unitario e vi è chi, escluso il carattere tributario dell'art. 13 della legge n. 2892/1885 nella sua versione originaria per il risanamento di Napoli, ritiene che la sua estensione applicativa – prevista dallo stesso art. 18 della legge del 1885 – non sembri essere necessariamente connessa allo stato della proprietà urbana delle zone da risanare, bensì si leghi ad un'interpretazione dell'espropriazione per pubblica utilità, in cui vengono considerati sia gli interessi dei soggetti privati che le esigenze di una giusta tutela degli interessi dell'Amministrazione. Per le parole citate della sentenza, cfr. Cass. Roma, Sez. Un., 27 gennaio 1914, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXVI, parte I, sez. I, 1914, cc. 338-339: 339. Per una rilevante dottrina sul tema degli indennizzi, si veda W. Gasparri, «*Il punto logico di partenza*», cit., pp. 363-373; G. Rolla, *La misura della indennità di esproprio nel quadro del sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 39; D. Sorace, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, Giuffrè, 1974, *passim*; Id., *Gli indennizzi espropriativi nella Costituzione: fra tutela dell'affidamento, esigenze risarcitorie e problemi della rendita urbana*, in «Rivista Critica del Diritto Privato», vol. VII, n. 3, 1989, pp. 405-439.

<sup>267</sup> Relazione dell'on. De Zerbi, in *Atti parlamentari. Camera dei deputati*, Legislazione XV, sessione I, *Relazione De Zerbi*, doc. n. 261/a, in cui si afferma che «la legge (del 1865) lascia un arbitrio sconfinato ai periti. Per Napoli non si è creduto necessario prescrivere questa norma. E quale è la possibile norma che si possa prescrivere? Le leggi inglesi dicono *il fitto coacervato di 10 anni*; i critici tedeschi alle leggi inglesi dicono che questo sia talvolta troppo grave per l'Amministrazione, talvolta per la proprietà privata; le leggi belghe dicono *il valore venale*, ma questo valore venale tante volte è troppo basso ed è opposto al diritto di proprietà privata. Allora secondo la formula felicemente proposta all'on. Crispi in Commissione, abbiamo trovato giusto indicare la media tra il valore venale ed il reddito coacervato di 10 anni. E quando la media non potesse essere certa si ricorrerà al catasto ultimo dei fabbricati, il quale è fatto con molta regolarità. Si tratta dunque di dare una norma ai periti senza la quale ci sarebbe un arbitrio sconfinato dei periti stessi».

Un ulteriore caso di normazione volta ad una celere – e dunque economica – attuazione dei lavori: la legge n. 502/1907, contenente *Provvedimenti per la città di Roma*. Essa si collega al nuovo piano regolatore generale di Roma<sup>268</sup> e, al di là di quanto previsto dall'art. 5, statuisce all'art. 9 che il Municipio di Roma è autorizzato ad espropriare le aree fabbricabili comprese nel perimetro del nuovo piano regolatore ad un prezzo corrispondente al valore dichiarato dal proprietario delle aree agli effetti della tassa sulle aree stesse e, in mancanza di tale dichiarazione, al prezzo corrispondente al valore accertato – ai sensi dell'art. 8 – d'ufficio. Questa tassa incide su quella parte del valore del capitale che eccede ciò ch'è rappresentato dalla rendita della coltura agraria colpita da imposta fondiaria (art. 7, co. 2, legge n. 502/1907).

Con tale legge il calcolo dell'indennità si discosta, in modo ancora più evidente che nella legge per il risanamento di Napoli, dal valore immobiliare determinato dal mercato. La connessione tra il valore dell'indennità e la dichiarazione fiscale fatta dai proprietari comporta

---

Per un'opinione critica verso il criterio di calcolo dell'indennità statuito dalla legge per il risanamento della città di Napoli, cfr. L. Einaudi, *Leggi generali o leggi speciali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e di riscatto di imprese pubbliche?*, in R. Università di Torino (a cura di), *Monografie di soci e allievi del laboratorio di economia politica: 1900-915*, Torino, Officina Tipografica Bodoni di G. Bolognesi, 1900, pp. 591-610, ora in «Rivista delle Società Commerciali», n. 4, 1913, pp. 337-342.

<sup>268</sup> Il piano regolatore del Sanjust – l'ingegnere Edmondo Sanjust dei baroni di Teulada, di famiglia della nobiltà cagliaritano – è adottato dal Consiglio comunale il 10 febbraio 1909 ed approvato solo sessanta giorni più tardi, il 19 aprile 1909.

Italo Insolera, nel suo lavoro *Roma moderna*, sostiene che il piano Sanjust – pur con i suoi difetti – presenta un livello di correttezza tecnico-urbanistica, che resterà unica nella storia dei piani regolatori della città di Roma.

Mario Zocca, in *La Terza Roma*, è dello stesso avviso, rilevando nel Sanjust capacità non comuni e quel buon senso, che permette una profonda comprensione dei fattori tecnico-economici, evitando i pericoli dell'astrattezza teorica.

Piero Maria Lugli – professore di Urbanistica all'Università di Roma “La Sapienza” (coautore del piano del 1962) –, nella sua opera *Urbanistica di Roma*, pur riconoscendo al piano del 1909 di rappresentare un'evoluta proposta reale svincolata dai condizionamenti dell'antica cinta di mura, riscontra la lentezza dell'Amministrazione Capitolina nell'attuarlo, che porta ad “abbandonarlo nel dimenticatoio” in seguito allo scoppio della Prima Guerra Mondiale.

Due soli anni dopo, Lugli cambia opinione ed afferma, in una rilettura del piano del Sanjust, non solo di riscontrare le deficienze già rilevate da altri critici, ma aggiunge addirittura, nelle sue riflessioni impresse in *La Roma Alta e la costruzione del quartiere degli Orti Sallustiani*, che il piano del Sanjust costituisce solo un canovaccio per la speculazione edilizia, all'interno e fuori dalla città. In *Roma, Città e Piani*, egli confuta il giudizio positivo di Italo Insolera e rileva, poi, che il piano del Sanjust riprende ampiamente il progetto di piano del 1906, come chiaramente risulta dalla *Presentazione del Piano*; infine, la grande critica verte sulla gestione del piano, che prevede una visione troppo “privatistica”, in quanto il Sanjust dichiara nel piano che il Municipio deve considerare gli speculatori privati come alleati, facilitando la loro opera.

I limiti del piano risultano evidenti, ma bisogna comunque ricordare che, grazie ad esso, Roma è riuscita a dotarsi di un demanio di aree ed a realizzare una serie di infrastrutture e di servizi di fondamentale importanza. Cfr. I. Insolera, *Roma moderna*, Torino, Einaudi, 1962; P.M. Lugli, *Urbanistica di Roma*, Roma, Bardi, 1998; Id., *Roma, Città e Piani*, Torino, Edizioni di «Urbanistica», 1999; Id., *La Roma Alta e la costruzione del quartiere degli Orti Sallustiani*, in V. Moretti (a cura di), *Il Recupero dell'Aula Adriana degli Horti Sallustiani*, Roma, Unioncamere – Tecno Holding – Cerved, 2000, pp. 12-18; E. Sanjust di Teulada, *Piano Regolatore di Roma 1908*, Roma, Università La Sapienza (Collana «Quaderni di Italian Journal of Engineering Geology and Environment»), 2008; M. Zocca, *La Terza Roma*, Roma, Palombi, 1971.

un ridotto valore delle indennità, dal momento che i proprietari tendono a dichiarare valori inferiori a quelli reali<sup>269</sup>.

Questo eterno gioco di equilibri tra privati ed Amministrazione<sup>270</sup> viene ben espresso nel *Progetto di legge sulle espropriazioni per pubblico interesse e sulle requisizioni* del 1928; nella relazione di accompagnamento al Progetto, c.d. “relazione Marracino”, si riflette su una soluzione di continuità tra l’indennità di esproprio e la *restitutio in integrum* del patrimonio del soggetto espropriato. Il diritto del soggetto diviene diritto all’indennità, ma quest’ultima deve corrispondere all’equivalente economico del diritto soppresso, con la detrazione ideale della parte spettante alla collettività per il principio di solidarietà, inerente al diritto stesso. Non è sufficiente il calcolo del valore matematico che soddisfa il requisito della *restitutio in integrum*, bensì il Progetto fa riferimento ad un «equivalente economico, che è determinato non dalla volontà degli interessati, ma dalla funzione delle leggi economiche combinate con il principio di solidarietà»<sup>271</sup>. Tale considerazione fa sì che l’indennità di esproprio, seppure mantiene un carattere privato di ristoro economico, presenti un profilo di obbligo di diritto pubblico.

Da qui deriva quella posizione che inquadra l’espropriazione per pubblica utilità come “contribuzione speciale”, riconducendola nell’ambito del diritto tributario<sup>272</sup>.

Il punto d’arrivo, che offre un sistema unitario alla materia urbanistica, è la legge n. 1150/1942. L’art. 18 (*Espropriabilità delle aree urbane*) di tale legge statuisce la facoltà, per i Comuni dotati di piano regolatore generale approvato, di espropriare «dentro le zone dell’aggregato urbano [...] le aree inedificate e quelle su cui insistono costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio»<sup>273</sup>. Dunque, non serve per espropriare la dichiarazione di pubblica utilità, purché il piano regolatore generale – ai sensi dell’art. 30 – sia corredato «di un piano finanziario formato dal Comune e approvato, oltre che dai normali organi di tutela, dai Ministri dell’interno e delle finanze»; l’adozione e la conseguente pubblicazione dei piani particolareggiati concernenti le aree interessate può avvenire fino a dieci anni dopo l’«avvenuta espropriazione» (art. 18, ultimo co.).

Sulle aree espropriate che, nei piani particolareggiati, sono destinate all’edificazione privata, vi è un «diritto di prelazione» dei primitivi proprietari e dei «loro eredi» (art. 19) e la

---

<sup>269</sup> E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., p. 81.

<sup>270</sup> Per una riflessione ad ampio spettro sulla “giusta” misura dell’indennità di esproprio, cfr. D. Sorace, *Espropriazione della proprietà*, cit.

<sup>271</sup> Commissione Reale per la Riforma delle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità, *Progetto di legge sulle espropriazioni per pubblico interesse e sulle requisizioni: luglio 1928-anno 6*, Roma, Provveditorato generale dello Stato. Libreria, 1928, p. 46.

<sup>272</sup> W. Gasparri, «*Il punto logico di partenza*», cit., pp. 373-382.

<sup>273</sup> E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 81-82.

cessione deve avvenire «a un prezzo che, tenuto conto per base quello di esproprio, sia maggiorato solo di una quota commisurata alle spese incontrate dal Comune per opere e impianti di piano regolatore e all'importanza della destinazione», purché il richiedente si sia impegnato a «costruirvi in proprio secondo le destinazioni di piano regolatore» (art. 18, co. 2); le altre aree, che non vengono richieste da nessuno, e sono destinate alla edificazione privata, possono essere rivendute dai Comuni, nel momento ed alle condizioni ritenute più opportune. Tra l'espropriazione e l'approvazione dei piani particolareggiati il Comune deve lasciare le aree espropriate in uso ai proprietari espropriati che lo chiedano, in cambio di un congruo fitto (art. 18, co. 3).

Come la procedura d'esproprio, anche il calcolo dell'indennità riprende – ai sensi dell'art. 37 – le previsioni di cui alla legge n. 2359/1865, salvo il disposto degli artt. 38-40: l'art. 38 statuisce che «per la determinazione dell'indennità [...] non si tiene conto degli incrementi di valore attribuibili sia direttamente che indirettamente all'approvazione del piano regolatore generale e alla sua attuazione», coincidendo quindi il valore dell'indennità spesse volte con il valore agricolo; l'art. 39 stabilisce che non si considerino, ai fini della commisurazione dell'indennità, gli aumenti di valore dovuti a lavori di miglioramento eseguiti nell'immobile dopo l'approvazione del piano particolareggiato, tranne nel caso in cui «siano stati [...] riconosciuti necessari per la conservazione dell'immobile e per accertate esigenze dell'igiene e della incolumità pubblica»; e l'art. 40 tratta di oneri e vincoli non indennizzabili.

La legge n. 1150/1942 prevede, inoltre, l'espropriazione anche nei seguenti casi:

- il Comune può espropriare, oltreché gli spazi riservati dai piani particolareggiati a opere o impianti di interesse pubblico, gli immobili di cui i piani particolareggiati prevedono la «sistemazione» attraverso «costruzioni, ricostruzioni o modificazioni» ed i cui proprietari non rispettino i termini stabiliti dal Comune per la sistemazione (art. 20);

- laddove si debba eseguire un piano particolareggiato, se delle «aree [...] cessino di far parte del suolo pubblico, e [...] non si prestino da sole a utilizzazione edilizia», il Comune ha la facoltà di espropriare gli immobili, ai quali tali aree devono essere incorporate, nel caso in cui il proprietario degli immobili «si rifiuti di acquistarle o lasci inutilmente decorrere, per manifestare la propria volontà, il termine che [...] sarà prefisso» (art. 21);

- se «sia necessario per l'attuazione del piano regolatore» andare a modificare i confini delle «aree fabbricabili esistenti in un determinato comprensorio» ed i proprietari interessati non diano «la prova del raggiunto accordo» entro l'apposito termine previsto nell'atto di

notifica con il quale sono stati invitati ad accordarsi, il Comune può espropriare le aree «indispensabili per attuare la nuova delimitazione» (art. 22);

- laddove il Comune abbia formato dei «comparti» – in cui sono inserite «aree inedificate e costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni» – e tutti o parte dei proprietari non aderiscono (entro un mese fissato nell'atto di notifica) all'invito del Sindaco «a dichiarare [...] se intendano procedere» alla realizzazione di quanto prescritto, l'espropriazione viene effettuata dal Comune a favore dei proprietari aderenti, se questi ultimi costituiscono «in base all'imponibile catastale, i tre quarti del valore dell'intero comparto», altrimenti l'intero comparto espropriato deve essere assegnato attraverso «una gara fra i proprietari espropriati sulla base di un prezzo corrispondente alla indennità di espropriazione aumentata da una somma corrispondente all'aumento di valore derivante dall'approvazione del piano regolatore» o, in caso di «diserzione della gara», tramite «gara aperta a tutti od anche [...] mediante vendita a trattativa privata, a prezzo non inferiore a quello posto a base della gara fra i proprietari espropriati» (art. 23);

- nel caso in cui non venga accettato dai proprietari nei termini un «progetto di lottizzazione», compilato d'ufficio o presentato dai proprietari stessi ed «approvato con le modificazioni che l'autorità comunale abbia ritenuto di apportare», il Podestà può variare il progetto in conformità alle richieste degli interessati o procedere all'espropriazione delle aree (art. 28).

Nel dopoguerra le previsioni della legge n. 1150/1942 – in parte modificate rispetto alla disciplina qui esposta – non trovano vasta attuazione, sia per le complesse procedure espropriative sia per la mancanza di finanziamenti ai Comuni, che non sono perciò in grado di acquistare aree di espansione per una futura urbanizzazione, sia per l'assenza in numerosi Comuni della prima condizione necessaria per l'applicazione della normativa, ossia l'esistenza di un piano regolatore generale approvato, sia infine per la carenza di cultura e volontà politica delle Amministrazioni locali<sup>274</sup>.

---

<sup>274</sup> A.F. Ceccarelli, *Prontuario tecnico urbanistico*, cit., p. 155; E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 82-83; L. Scano, voce *Esproprio*, in «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, cit., pp. 697-744: 701-705.

## **CAPITOLO II. L'OPERATO DEL CONSIGLIO DI STATO**

### **PRIMA DELLA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE**

#### **1. IL CONSIGLIO DI STATO ED I SUOI ATTI IN MATERIA DI “DIRITTO URBANISTICO”**

##### **1.1 Il Consiglio di Stato nelle vesti di legislatore**

Seppure la legge italiana in materia di “urbanistica” è datata appena 1942, la necessità di regolare problematiche del territorio risale a tempi antichi. Gli antecedenti storici della legislazione urbanistica risalgono al diritto dell’Antica Grecia ed a quello di Roma, nonché al diritto del Medioevo e del Rinascimento; si tratta di interventi basati su questioni della quotidianità, interventi normativi e giurisprudenziali.

Viene da chiedersi se in origine il giudice applica la legge o se il giudice, risolvendo controversie, stratifica ciò che poi diviene legge urbanistica.

In Italia, il Consiglio di Stato applica le norme amministrative, e dunque le previsioni che ruotano intorno alle questioni urbanistiche, ma si tratta di norme lacunose, complesse e spesso volte contraddittorie. La fase interpretativa della giurisprudenza e della pareristica assume quindi anche carattere innovativo, dovendosi spingere il giudice dove il legislatore ha fallito e dove la dottrina non ha avuto il coraggio di intervenire<sup>1</sup>.

La genesi del diritto amministrativo è una genesi giurisprudenziale: va riconosciuta la dignità di materia autonoma di studio agli atti giuridici dei Tribunali amministrativi e, *in primis*, del Consiglio di Stato. Tali Organi hanno delineato i tratti attuali del diritto amministrativo, sconfinando talvolta il limite della creazione del diritto.

La scienza giuridica non è racchiusa per intero nella dogmatica, né nel linguaggio del legislatore: è necessario, anche nei Paesi di *civil law*, studiare la giurisprudenza e persino superare il profilo strettamente giuridico, approfondendo la struttura pre-giuridica dei problemi sociali per poter capire pienamente il giuridico<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> P. Aimo, *La giustizia nell’amministrazione dall’Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 111.

<sup>2</sup> Sul ruolo della giurisprudenza amministrativa, cfr. A. Baratta, *Le fonti del diritto ed il diritto giurisprudenziale*, in «Materiali per una Storia della Cultura Giuridica», n. 1, 1990, pp. 189-210: 209-210; S. Cassese, *Prefazione. Il Consiglio di Stato come creatore e come amministratore*, in G. Pasquini, A. Sandulli (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 1-5; E. Gustapane, *I manuali di diritto amministrativo (1928-1940)*, in «Materiali per una Storia della Cultura Giuridica», n. 2, 1990, pp. 447-

Il Consiglio di Stato passa dall'essere un neo che imbruttisce l'assetto ordinamentale ad Organo nevralgico nelle dinamiche dei rapporti tra Stato e cittadino privato; l'insieme delle funzioni consultive e giurisdizionali offrono un contributo concreto allo sviluppo della materia "urbanistica". L'esame della giurisprudenza più che centenaria del Consiglio di Stato «conferma la tendenza del legislatore a recepire per la disciplina del procedimento amministrativo orientamenti affermati *praeter legem* dalla giurisprudenza e dalla dottrina»<sup>3</sup>. Le sentenze, così come i pareri, del Consiglio di Stato costituiscono uno stimolo per lo storico del diritto, che rileva come la ricostruzione di alcuni istituti, nonché di determinati rami del diritto, vada ricondotta necessariamente allo studio di documenti archivistici espressivi della loro storicità e del contesto concreto in cui vengono prodotti<sup>4</sup>.

Le stesse situazioni giuridiche soggettive non esistono *in rerum natura*; è loro riconducibile una spiccata connotazione storica. Risale alle radici della modernità, alla Rivoluzione borghese, all'epoca dell'istituzione del giudice amministrativo, la genesi della nozione di "interesse legittimo", nozione dottrinale, che subisce sviluppi con il contributo della scienza e della giurisprudenza.

La cultura giuridica italiana si trova a riflettere sulla questione del riparto e ne consegue la determinazione della distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo. Le teorie sull'interesse legittimo sono figlie dell'esigenza di assicurare una tutela giuridica a particolari posizioni soggettive<sup>5</sup>.

Anche altri Paesi costruiscono un sistema di rapporti speciali tra Pubblica Amministrazione e privati cittadini, ma la dottrina e la giurisprudenza straniere non elaborano nozioni analoghe a quella dell'"interesse legittimo", che rimane una discutibile peculiarità italiana<sup>6</sup>.

---

476: 457; G. Pasquini, A. Sandulli, *Introduzione*, in G. Pasquini, A. Sandulli (a cura di), *Le grandi decisioni*, cit., pp. 7-28.

<sup>3</sup> G. Sala, *L'eccesso di potere amministrativo dopo la legge 241/90: un'ipotesi di ridefinizione*, in «Diritto Amministrativo», n. 2, 1993, pp. 173-229: 183.

<sup>4</sup> A. Bassani, *Controllo di legittimità e tutela del cittadino nella giurisprudenza dei primi venti anni della IV sezione del Consiglio di Stato (1890-1910)*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», vol. XCII, n. 2, 2019, pp. 41-84: 83-84. Si vedano anche P. Costa, *Di che cosa fa storia la storia della giustizia? Qualche considerazione di raccordo*, in L. Lacché, M. Meccarelli, *Storia della giustizia e storia del diritto. Prospettive europee di ricerca*, Macerata, Eum, 2012, pp. 17-43; L. Lacché, M. Meccarelli, *Introduzione*, in L. Lacché, M. Meccarelli, *Storia della giustizia e storia del diritto. Prospettive europee di ricerca*, Macerata, Eum, 2012, pp. 7-15: 7-10; A. Sandulli, *L'oracolo del diritto amministrativo: il Consiglio di Stato nell'esercizio della funzione giurisdizionale*, in «Le Carte e la Storia», n. 2, 1992, pp. 55-63.

<sup>5</sup> S. Perongini, *L'interesse legittimo: attualità e prospettive nel pensiero di Franco Gaetano Scoca*, in S. Licciardello, S. Perongini, *L'interesse legittimo. Colloqui con Franco Gaetano Scoca*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 5-114: 5-9 e 111-114.

<sup>6</sup> F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. XIII-XXXVII.

In Italia, l'interesse legittimo, con i suoi mutamenti, rispecchia le trasformazioni del sistema ordinamentale e, nello specifico, l'evoluzione dell'assetto statale, la trasformazione dei rapporti tra cittadini ed Amministrazione, l'intensificarsi della tutela giurisdizionale, nonché l'affermarsi di una disciplina sostanziale.

Nella visione di Franco Gaetano Scoca non è la configurazione della nozione di "interesse legittimo" a determinare un rapporto squilibrato tra Pubblica Amministrazione e cittadino e quindi la marginalizzazione del giudice ordinario di fronte all'esercizio di un potere amministrativo lesivo di un diritto soggettivo, bensì sono tali fenomeni che portano la dottrina e la giurisprudenza a costruire con il tempo una situazione giuridica soggettiva idonea a fronteggiare il potere amministrativo<sup>7</sup>.

Se si pensa alla parabola della nozione, essa ben riflette la vicenda del potere pubblico, che, nato *ex parte principis*, muta verso una sua rappresentazione *ex parte populi*. In particolare, il potere amministrativo viene confinato entro schemi precisi che ridefiniscono il peso dell'Amministrazione rispetto ai privati; ne deriva il rafforzamento della consistenza sostanziale dell'"interesse legittimo", che acquisisce un valore sempre più "pieno, tondo" con l'ampliamento delle sue forme di protezione nell'ambito del procedimento e sul piano processuale.

La storia dell'interesse legittimo è il riflesso della storia delle ideologie politiche succedutesi nel tempo. Per capire le difficoltà che dimorano dietro alla costruzione della nozione, torna utile rifarsi alle parole di Santi Romano, espresse dal giurista rispetto alla storia del concetto di "Organo": la storia di un concetto, «delle sue deviazioni e, diciamo pure, delle sue aberrazioni, può servire a dimostrare con quanta fatica e con quanta lentezza, una categoria giuridica perviene talvolta alla sua limpida ed esatta definizione»<sup>8</sup>.

Questo magma che si muove lentamente costruisce, passo dopo passo, un diritto amministrativo sempre più centrale nel sistema, seguendo un *iter* che si contraddistingue per

---

<sup>7</sup> S. Perongini, *L'interesse legittimo: attualità e prospettive*, in S. Licciardello, S. Perongini, *L'interesse legittimo. Colloqui*, cit., pp. 5-114: 5-9 e 111-114. Sul tema, cfr. anche N. Paolantonio, *Centralità del cittadino ed interesse legittimo (oltre le categorie, per una tutela effettiva: l'insegnamento di Franco Gaetano Scoca)*, in «Diritto Processuale Amministrativo», n. 4, 2018, pp. 1527-1550. Da ricordare anche le recenti riflessioni di Vittorio Gasparini Casari, in cui Casari condivide l'opinione di Scoca sull'interesse legittimo quale valida ed autonoma figura di teoria generale con tratti peculiari rispetto ad altre situazioni giuridiche soggettive; si evidenzia che l'Autore rileva gli adeguamenti del sistema posti in essere nel tempo dal legislatore ordinario, resi necessari in forza della mutata percezione dell'Amministrazione e della giurisdizione, ma Casari sottolinea allo stesso tempo che non si è provveduto ad alcuna riforma costituzionale (Gasparini Casari – tra l'altro – si rivela vicino a coloro che sono favorevoli ad un assetto in linea con quello attuale), cfr. V. Gasparini Casari, *Note minime su "L'interesse legittimo. Storia e teoria"*, in «Archivio Giuridico», n. 3, 2020, pp. 825-847.

<sup>8</sup> La citazione è riportata nel volume di Franco Gaetano Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, cit., p. XXVII, si vedano più in generale le pp. XIII-XXVII.



essere un percorso più giurisprudenziale e dottrinale che legislativo. È così che prende forma anche il diritto urbanistico, quale branca primigenia del diritto amministrativo.

## 1.2 Funzione consultiva e giurisdizionale del Consiglio di Stato

Sembra opportuno inquadrare l'evoluzione delle funzioni del Consiglio di Stato<sup>9</sup>, in modo da rendere più agevole in seguito l'analisi della sua attività, analisi necessaria per comprendere il concreto percorso che porta alla formulazione dei contenuti di cui alla legge n. 1150/1942.

---

<sup>9</sup> Per un inquadramento generale della storia del Consiglio di Stato, cfr. P. Aimo, *Francesco Crispi e la riforma della giustizia amministrativa del 1889-1990*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 153-163; S. Cassese, *Continuità e fratture nella storia*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, cit., pp. 21-25; A. Crosetti, *Il Consiglio di Stato dall'Unità d'Italia alla Costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011, pp. 171-258; 231-235; G. D'Agostini, voce *Sezione VI (dicembre 1919-gennaio 1923)*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2343-2345; Id., *Il Consiglio di Stato ai tempi dei primi quattro presidenti (1831-1902): Luigi Des Ambrois de Nevâche, Carlo Cadorna, Marco Tabarrini e Giuseppe Saredo*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 131-152; P. de Lise, *La giustizia amministrativa fra tradizione e modernità*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. XIII-XXX; F. Gambino, *La giustizia nell'amministrazione e l'idea di Stato in Silvio Spaventa*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 165-176; R. Giovagnoli, *La giurisdizione di merito e la giurisdizione esclusiva*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 527-547; L. Maruotti, *Il ricorso straordinario dalle origini fino alle modifiche di cui al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104: la concorrenza con il giudice civile*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 467-484; G. Melis, *Giovanni Giolitti, consigliere di Stato*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 187-191; Id., *Il Consiglio di Stato nel periodo fascista*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 257-267; M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1976; G.S. Pene Vidari, *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna (1831-1861)*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011, pp. 95-170; 155; A. Police, *La giurisdizione «propria» del Consiglio di Stato dagli allegati D ed E della legge 20 marzo 1865, n. 2248 al c.p.a.*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 77-92; P. Quinto (a cura di), *La nuova giurisdizione del giudice amministrativo*. Atti del Convegno (19 dicembre 2008, Lecce), Roma, Dike Giuridica Editrice, 2008; A. Sandulli, *Il riordinamento del contenzioso amministrativo. Le leggi 30 ottobre 1859, nn. 3705, 3706 e 3707*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 49-64; Id., *Le modificazioni all'orientamento del Consiglio di Stato e della giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale. Il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2840*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 249-256; F.G. Scoca, *Il Consiglio di Stato e i conflitti di attribuzione (1865-1877)*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 93-130; B. Sordi, *La giustizia amministrativa nel tornante di fine Ottocento: dall'esegesi al sistema*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 65-75; L. Torchia, *L'istituzione della V sezione con la legge n. 62 del 1907: la «carta giurisdizionale» del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 177-185; G. Tosatti, *Il Consiglio di Stato tra l'età giolittiana e il fascismo (1903-1928): i presidenti Bianchi, Giorgi, Bonasi, Malvano e Perla*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 193-203; A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013. Si consenta un rimando al mio, *Tra amor di patria ed imparzialità: l'esercizio delle funzioni consultive del Consiglio di Stato negli anni della Grande Guerra*, in «Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana». Atti dell'Incontro di Studio su *Le Istituzioni e la Grande Guerra* (Trieste, Palazzo della Prefettura, 18 giugno 2018), n. 7-8, 2019, pp. 415-448, articolo dal quale ho ripreso alcune riflessioni di cui alle pagine seguenti, che in questa sede ho avuto l'occasione di ampliare.

Dopo neanche trent'anni dall'istituzione del Consiglio di Stato<sup>10</sup>, entra in vigore un rilevante decreto che offre un nuovo ordine all'Organo: si tratta del decreto rattachiano di fine

---

<sup>10</sup> Nel 1831, quando Carlo Alberto sale al trono, gli scontri politici costringono il nuovo Re ad optare per una politica di moderate riforme ed è proprio in quell'anno che, con il regio editto del 18 agosto 1831, viene istituito un nuovo Consiglio di Stato.

Come riferisce Santi Romano, Carlo Alberto evidenzia l'essenzialità del principio di unità della consulenza in materia giuridica, quando afferma: «Vari consigli esistono, e fanno pervenire al nostro trono le loro consulte sugli affari a ciascuno di essi attribuiti; ma non essendovi fra i lavori degli uni e degli altri alcuna connessione, può nascere da ciò una discordia di mire nociva al buon indirizzamento, ed alla agevole spedizione delle cose. Abbiamo oltre a ciò considerato, che ragunandosi in un solo punto tutti i lumi sparsi infino ad ora in separati consigli, l'esame degli affari ne risulterà più chiaro e più profondo, e saravvi nelle deliberazioni unità di massime, e consentimento di propositi».

Il carattere permanente dell'attività consultiva del Consiglio di Stato offre continuità ai criteri direttivi che devono presiedere all'attività amministrativa, il carattere generale assicura coordinazione tra i vari provvedimenti e con l'ordinamento giuridico in senso ampio, ed il grado dei suoi membri e la loro indipendenza garantiscono imparzialità e oggettività. Il prestigio e l'autorità dell'Organo fanno sperare che gli atti emanati siano non solo legittimi, ma anche giusti.

Il precedente storico risale ad Emanuele Filiberto (XVI secolo) ed è riformato dai suoi successori: nello specifico, Vittorio Amedeo II con il regio editto del 17 febbraio 1717 e Carlo Emanuele III con il regolamento del 30 aprile 1749, che unisce il Consiglio di Stato (con le sue funzioni consultive) a quello dei Memoriali (che è il Supremo Consiglio di Giustizia). Ne deriva la denominazione "Consiglio di Stato e dei Memoriali", con funzioni consultive in ambito amministrativo e di grazia e giustizia.

Al di là del precedente storico esistente nell'ambito del Regno di Sardegna, Carlo Alberto, nell'istituire il nuovo Consiglio di Stato, guarda di certo anche al modello napoleonico ed agli svariati progetti redatti tra il 1818 ed il 1831 nel Regno di Sardegna (va ricordato che, nell'Ottocento, sono numerosi gli Stati preunitari dello Stivale a dotarsi di un Consiglio di Stato).

Il Consiglio di Stato napoleonico viene istituito con la Costituzione del 13 dicembre 1799 (22 frimaio anno VIII) sul modello dell'antico *Conseil du Roi*, ma Napoleone, giocando sull'interpretazione degli articoli della Costituzione ed emanando diversi provvedimenti consolari, trasforma l'Istituzione in modo da renderla rispondente alle proprie esigenze.

La Costituzione prevede che i membri del Consiglio di Stato vengano nominati e revocati dal Primo Console (art. 41), ossia Napoleone. Il suo compito è di redigere i progetti di legge ed i regolamenti d'Amministrazione Pubblica e di risolvere le difficoltà che insorgono in materia amministrativa (art. 52). Alcuni membri del *Conseil d'État* inoltre devono difendere i progetti di legge davanti al Corpo legislativo (art. 53). Infine, il Consiglio di Stato deve dare l'autorizzazione per perseguire penalmente e civilmente i funzionari del Governo, oltre che i Ministri messi sotto accusa per i fatti relativi all'esercizio delle loro funzioni (art. 75).

Le materie coinvolte sono talmente vaste che il ruolo del Consiglio di Stato finisce per dipendere dallo spazio che Napoleone, in quanto Primo Console, intende effettivamente riservare all'Istituzione. Napoleone, in concreto, opta per sfruttare l'Organo come mezzo di affermazione personale, al fine di rafforzare le sue posizioni ed il nuovo sistema da lui costruito: essenziale risulta il sostegno offerto dai pareri dell'Istituzione.

Le competenze del Consiglio di Stato vengono specificate il 26 dicembre 1799 (5 nevos), dopo la distribuzione dei consiglieri nelle cinque sezioni (guerra, marina, finanze, legislazione e interno), con l'approvazione del regolamento da parte dei Consoli.

Napoleone dà risalto all'Istituzione, presiedendo fino al 1810 le sue sedute.

Il 1872 è l'anno in cui il *Conseil d'État* inizia a rendere *justice déléguée* in nome del popolo francese, passaggio fondamentale rispetto alla sua antecedente amministrazione della giustizia, *justice retenue*, in nome del Capo dello Stato (Re, Imperatore o Presidente).

Dopo aver ripercorso la storia delle origini del *Conseil d'État*, non viene difficile constatare lo stretto legame di collaborazione dei consiglieri col potere politico, legame che ha portato più volte ad operare delle epurazioni dell'Organo; nonostante la delicatezza di questi profili, il *Conseil d'État* rimane quasi sempre operativo fino ai tempi odierni, in cui gode di un alto grado di indipendenza e di autonomia dalla politica. Sui modelli di riferimento per l'istituzione di quello che è l'odierno Consiglio di Stato italiano, cfr. F. Aimerito, *Ricerche sul "Consiglio di Stato e dei Memoriali" degli Stati sabaudi. Percorsi fra equità, diritto e politica (secoli XVI-XIX)*, Torino, Giappichelli, 2018; P. Casana, *Da Napoleone a Carlo Alberto. I molteplici volti del Consiglio di Stato nei progetti della restaurazione sabauda*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011, pp. 49-94; Id., *Aspetti di diritto pubblico*, in P. Casana e C. Bonzo, *Tra pubblico e privato. Istituzioni, legislazione e prassi nel Regno di Sardegna del XIX secolo*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 1-145: 1-57; C. Charle, *Magistratura e politica in Francia nei secoli XIX e XX*, in R. Romanelli (a cura

ottobre 1859<sup>11</sup>, che riprende i caratteri e le funzioni consultive ormai consolidate e vi affianca un compito giurisdizionale<sup>12</sup>.

Poco dopo l'Unità d'Italia viene promulgata la legge n. 2248/1865, della quale in questo contesto assumono particolare rilievo due allegati, che evidenziano le diffidenze verso un regime processuale considerato privilegiato per l'Amministrazione, regime dunque incompatibile con l'ideologia dello Stato liberale: l'allegato D, che concerne il Consiglio di Stato, attribuisce all'Istituzione principalmente funzioni consultive<sup>13</sup>; e l'allegato E determina l'abolizione del contenzioso amministrativo. Lo scopo ultimo è garantire l'imparzialità del giudice.

L'Italia liberale rileva che la legge abolitiva del contenzioso del 1865 finisce però per provocare una chiara prevalenza dell'autorità sulle libertà<sup>14</sup>, a causa di una lettura restrittiva

---

di), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 215-239; G. Focardi, *I 200 anni del Conseil d'État tra cronaca e storia: alcune riflessioni sulle celebrazioni a Palais Royal*, in «Le Carte e la Storia», n. 1, 2000, pp. 189-199; P. Gonod, *Le Conseil d'État républicain (de 1872 à nos jours)*, in G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 49-70; J.-L. Mestre, *Le Conseil d'État de France du Consulat au début de la III-ème République (1799-1972)*, in G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 13-47; G.S. Pene Vidari, *Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 37-47; A. Pezzana, *I Consigli di Stato nell'Italia preunitaria*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 27-36. Per le parole di Santi Romano, cfr. S. Romano, *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, t. I, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932, pp. 1-28: 11-21 e, in particolare, si veda p. 12 per la citazione di Carlo Alberto.

<sup>11</sup> Il nuovo sistema razziano prevede che vi siano dei giudici ordinari del contenzioso amministrativo (senza poteri d'annullamento, che sono riservati all'Amministrazione), ossia i Consigli di Governo ed in secondo grado il Consiglio di Stato, e dei giudici speciali del contenzioso amministrativo (in materia di contabilità pubblica, la Corte dei Conti; in materia di pensioni, il Consiglio di Stato, che è quindi giudice unico in questa sede, mentre è giudice d'appello per le vertenze in cui giudica come giudice ordinario del contenzioso amministrativo); in alcuni casi, è competente il giudice ordinario anche in materia amministrativa. Inoltre, si stabilisce che certe materie non vengano sottoposte al sindacato giurisdizionale (la c.d. Amministrazione economica, ossia l'attività amministrativa non puntualmente disciplinata dalla legge o da regolamento o attività discrezionale amministrativa), limitando la possibilità di tutela del cittadino nell'ambito dell'Amministrazione stessa, attraverso ricorsi gerarchici.

Quanto ai conflitti di giurisdizione, Rattazzi – in uno dei suoi decreti del 1859 – statuisce che si provveda con decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'Interno, sentito il Consiglio dei Ministri. Cfr. A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 15-19.

<sup>12</sup> Va ricordato che già le Regie Patenti del 25 agosto e del 31 dicembre 1842 creano un sistema del contenzioso amministrativo, distinguendo le controversie riservate all'Amministrazione (con ricorso ad un'Autorità amministrativa, l'Intendente) da quelle di Amministrazione contenziosa, pur con la riserva al giudice ordinario di alcune controversie (in particolare, delle questioni inerenti al diritto di proprietà).

Le Regie Patenti del 1842 però statuiscono che l'Amministrazione contenziosa – prevista per una serie di materie, indicate da un elenco, il cui valore non è chiaro se sia tassativo – compete in primo grado ad un Consiglio di Intendenza, mentre in secondo grado alla Camera dei Conti e non dunque al Consiglio di Stato. Cfr. *ivi*, pp. 13-15.

<sup>13</sup> Il Consiglio di Stato mantiene funzioni giurisdizionali come giudice speciale in casi tassativi, casi in cui può annullare l'atto amministrativo.

Inoltre, all'Istituzione compete la risoluzione dei conflitti tra Amministrazione ed Autorità giurisdizionali, in sostituzione della precedente competenza del Ministro dell'Interno, che non offriva garanzie giurisdizionali, col rischio di decisioni politiche.

<sup>14</sup> B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, Giuffrè (*Per la storia del pensiero giuridico moderno*, 20), 1985, pp. 1-21.

effettuata dal Consiglio di Stato – in qualità di giudice dei conflitti tra Autorità giurisdizionale ed Amministrazione – dei limiti esterni della giurisdizione del giudice ordinario, in base ai quali tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile e politico sono di competenza del giudice ordinario, mentre gli affari non compresi nell'ipotesi precedente sono riservati alle Autorità amministrative, con determinate garanzie poste a tutela dei cittadini (i decreti dell'Autorità amministrativa vanno motivati, con l'osservanza del contraddittorio tra le parti interessate – seppure viene data una lettura programmatica della previsione del contraddittorio, da cui derivano decisioni di parte – e previa acquisizione del parere di Organi consultivi; verso i decreti amministrativi, è possibile presentare ricorso in via gerarchica, nonché – in base all'allegato D – la legittimità dei provvedimenti amministrativi può essere contestata dai cittadini con ricorso al Re, il c.d. ricorso straordinario). Dal momento che il Consiglio di Stato tende ad escludere la competenza del giudice civile anche sui provvedimenti amministrativi che non si basano su valutazioni discrezionali, limitando la giurisdizione del giudice civile ai casi in cui gli atti amministrativi non siano emanati a tutela dell'interesse pubblico ma di un interesse personale o patrimoniale dell'Amministrazione stessa, il giudice ordinario tutela il diritto soggettivo del cittadino essenzialmente quando l'Amministrazione agisce *iure privatorum*; per tutti i casi in cui emerge un interesse legittimo del privato rispetto ad un atto d'imperio dell'Amministrazione, il sistema di abolizione del contenzioso amministrativo non offre adeguata tutela.

Quanto ai c.d. limiti interni, il sindacato del giudice ordinario – nei casi di sua competenza – è circoscritto alla valutazione della legittimità dell'atto amministrativo, nel rispetto delle ragioni di specialità della Pubblica Amministrazione, nonché nel rispetto della separazione dei poteri. Dato che la valutazione dell'opportunità di un atto amministrativo comporta l'esercizio di poteri amministrativi, il giudice ordinario non può annullare, né revocare, né modificare l'atto amministrativo. Infine, la valutazione del giudice ordinario sulla legittimità dell'atto amministrativo si limita al giudizio in corso: i limiti soggettivi sono circoscritti alle parti, non producendo la decisione del giudice effetti generali. L'atto amministrativo viene semplicemente disapplicato dal giudice ordinario.

Per ovviare i problemi legati alle decisioni del Consiglio di Stato come giudice dei conflitti tra Autorità giurisdizionale ed Amministrazione, la legge del 31 marzo 1877, n. 3761, attribuisce alla Corte di Cassazione di Roma la competenza sui conflitti di attribuzione tra Amministrazione ed Autorità giudiziaria e sui conflitti di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici speciali. La questione è che la Corte di Cassazione – almeno nella visione di Aldo

Travi – conferma la linea del Consiglio di Stato quanto all'interpretazione dei c.d. limiti esterni della giurisdizione ordinaria<sup>15</sup>; Bernardo Sordi, invece, riscontra che la Cassazione romana superi l'interpretazione del Consiglio di Stato e, in qualità di giudice dei conflitti, affermi che il diritto soggettivo non può essere ristretto entro i confini dell'attività di diritto privato dell'Amministrazione<sup>16</sup>.

L'ampio dibattito apertosi in dottrina porta a riforme concrete nel sistema degli istituti della giustizia amministrativa, con un vasto consenso di professori, statisti, magistrati e funzionari amministrativi.

In un complesso *corpus* di riforme di Crispi<sup>17</sup> si segnala, per la sua specificità tecnica, la legge 31 marzo 1889, n. 5992, che riporta alla ribalta il pensiero degli anni dell'unificazione in cui si reclamava “giustizia nell'Amministrazione”; tale legge, infatti, istituisce la Quarta Sezione del Consiglio di Stato. Gli innumerevoli progetti politici ed i confronti sul parlamentarismo passano ora in secondo piano rispetto alle questioni concernenti la sistemazione teorica e dogmatica degli istituti di tutela amministrativa. Alla scienza giuridica spetta il compito di risolvere i difficili problemi tecnici connessi all'introduzione di un giudice amministrativo, nonché di costruire un sistema che mantenga in equilibrio i rapporti tra legge ed Amministrazione, tra Stato e cittadino, tra rappresentanza ed apparato.

Il passaggio dal momento progettuale della legge n. 5992/1889 a quello squisitamente giuridico è segnato da due documenti: la Relazione dell'Ufficio centrale del Senato al progetto Crispi di modificazione della legge sul Consiglio di Stato ed il discorso con cui Silvio Spaventa inaugura i lavori della Quarta Sezione<sup>18</sup>.

La Relazione rivela i motivi politici e giuridici, già vivi nei dibattiti degli anni Ottanta, che determinano la necessità di creare un “giudice nell'Amministrazione”: non risulta primario tutelare il cittadino quanto piuttosto porre in essere strumenti di verifica che tutelino il potere stesso, nel caso di conflitto tra interesse privato ed interesse generale. Nella Relazione si ribadisce anche il timore per il futuro assetto dei rapporti tra magistratura ordinaria e Quarta Sezione. Complessivamente, si deduce un carente interesse della legge e della Relazione per gli aspetti soggettivistici della tutela: la Quarta Sezione conferma piuttosto la centralità delle strutture amministrative<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 17-28.

<sup>16</sup> B. Sordi, voce *Interesse legittimo*, in «Enciclopedia del Diritto. Annali», vol. II, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 709-729: 713.

<sup>17</sup> Le linee dei disegni di legge di Crispi vengono articolate nei progetti Depretis.

<sup>18</sup> B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale*, cit., pp. 191-194.

<sup>19</sup> Ivi, pp. 194-203.

Spaventa, nel suo discorso di inaugurazione dei lavori della Quarta Sezione, evidenzia che, nei rapporti tra giudice ordinario ed Amministrazione, il sindacato dell'autorità giudiziaria, nell'ambito di un sistema di giurisdizione unica, si arresta davanti alla discrezionalità del potere, alla mancanza di protezione della legge, alla carenza di regolamentazione normativa. L'istituzione della Quarta Sezione, il perfezionamento degli strumenti di tutela e la sottoposizione a controllo della stessa discrezionalità amministrativa costituiscono delle garanzie per il cittadino, ma allo stesso tempo gli interessi privati risultano necessariamente secondari rispetto a quelli pubblici; le norme applicate sono speciali rispetto a quelle del diritto comune<sup>20</sup>.

Seppure sussistono molteplici fini che sottostanno all'entrata in vigore della legge n. 5992/1889, di certo è anche vero che l'istituzione della Sezione Quarta del Consiglio di Stato consente di tutelare gli interessi di individui e di enti morali giuridici con strumenti più efficaci dei ricorsi gerarchici; si può proporre ricorso a tale Sezione contro atti o provvedimenti dell'Autorità amministrativa, nelle forme dell'impugnazione del provvedimento amministrativo. L'obiettivo del ricorso è l'annullamento dell'atto già produttivo di effetti (si può ricorrere per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge).

Un problema rilevante di tale legge consiste nel fatto che le pronunce della Sezione Quarta vengono definite "decisioni" e non "sentenze": dal momento che le pronunce dell'Autorità amministrativa nell'ambito dei ricorsi gerarchici prendono il nome di "decisioni", una parte della dottrina dell'epoca sostiene che l'attività della Sezione Quarta ha carattere amministrativo. Prevale però la tesi contraria, accolta dalla Cassazione, che attribuisce carattere giurisdizionale alla Sezione Quarta.

Negli anni che precedono la Grande Guerra, con la legge 7 marzo 1907, n. 62, viene statuito il riconoscimento formale del carattere giurisdizionale della Sezione Quarta, introducendo la distinzione tra sezioni consultive e giurisdizionali, e viene istituita la Sezione Quinta con sindacato esteso al merito, diversamente dalla Sezione Quarta che dispone essenzialmente di un sindacato di legittimità<sup>21</sup>. Non vi è alcun aggiornamento legislativo dei criteri di riparto nel senso "processuale", da più parti auspicato; non viene istituito alcun Tribunale dei conflitti che contempli lo scontro tra giurisdizioni, bensì vi sono solo alcune norme di raccordo con le disposizioni della legge n. 3761/1877 sui conflitti di attribuzione.

---

<sup>20</sup> Ivi, pp. 203-212.

<sup>21</sup> Il coordinamento delle due Sezioni è affidato alle Sezioni Unite, oggi Adunanza Plenaria. Cfr. A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 29-36.

Rimane centrale la teoria dell'interesse legittimo, nella sua connessione con la *causa petendi*<sup>22</sup>, quale delimitazione della giurisdizione del giudice amministrativo; teoria che trova piena legittimazione a livello dottrinale, nell'immobilismo legislativo<sup>23</sup>.

Dato che il sistema delle Sezioni Quarta e Quinta è imperniato sugli interessi legittimi, vengono successivamente individuati nella legge 30 dicembre 1923, n. 2840, cui fa seguito il T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato (approvato con il r.d. 26 giugno 1924, n. 1054), dei rimedi alla proposizione di due giudizi distinti, nel caso in cui vi siano diritti soggettivi ed interessi legittimi strettamente connessi: l'istituzione della giurisdizione esclusiva in determinate materie (l'elenco è tassativo)<sup>24</sup> e l'attribuzione agli Organi di giustizia

---

<sup>22</sup> Va ricordato il dibattito tra teoria del *petitum*, accolta dalla Sezione Quarta del Consiglio di Stato, e la teoria della *causa petendi*, propria della Cassazione romana ed affermata storicamente.

La teoria del *petitum* – basata sulla tipologia della richiesta – scinde i casi di risarcimento del danno dai casi di annullamento o revoca dell'atto impugnato: i primi sono di competenza del giudice ordinario, mentre i secondi del giudice amministrativo.

La teoria della *causa petendi* divide le circostanze in cui emerge un diritto soggettivo ed è dunque competente il giudice ordinario dai casi in cui sussiste un interesse legittimo e la competenza va ricondotta al giudice amministrativo.

Un giovane Oreste Ranalletti – guardando alle idee di Lorenzo Meucci e di Antonio Longo – elabora la nozione di “interesse legittimo”, che diviene la base concreta della teoria del riparto in seguito accolta.

L'interesse legittimo viene scisso da Ranalletti in due categorie:

- quella degli interessi occasionalmente protetti, ossia interessi che possono ricevere protezione solo in via occasionale, cioè solo se coincide l'interesse privato con l'interesse pubblico;
- e quella dei diritti affievoliti, ossia diritti che retrocedono al livello di interessi legittimi con una degradazione, nel momento in cui si attiva il potere autoritativo. In questo senso, diritto soggettivo ed interesse legittimo sono le due facce del diritto affievolito. Un diritto è affievolito, in quanto compenetrato con l'interesse pubblico, poiché la disciplina normativa ne ammette il sacrificio tramite l'esercizio di poteri amministrativi discrezionali.

Per difendere l'area della discrezionalità amministrativa, viene dunque fatta valere dall'Avvocatura dello Stato la categoria dei diritti affievoliti contro la centralità del giudice ordinario. Il problema che ne consegue è un ricorso improprio della giurisprudenza alla formula della discrezionalità, tale da negare ogni possibile coesistenza tra potere amministrativo e diritti soggettivi; si genera un nuovo monismo, ossia quello del Consiglio di Stato. Finisce per sussistere un diritto soggettivo nei confronti della Pubblica Amministrazione solo in assenza del potere esercitato, capovolgendo dunque l'art. 2 della legge abolitiva del 1865: l'interesse legittimo è una figura che acquisisce centralità nell'ordinamento.

Nella complessità della questione, va tenuto conto che l'interesse legittimo è una nozione che – in seguito a lente e faticose ammissioni – garantisce col passare del tempo una maggior tutela: oggi l'interesse legittimo non può essere considerato come una posizione meramente “riflessa” rispetto al potere dell'Amministrazione; esso costituisce una posizione soggettiva differenziata e qualificata, la cui tutela non è più meramente impugnatoria, in quanto l'interesse legittimo è una figura di diritto sostanziale. Nel suo rapporto con il diritto soggettivo non si accetta più la teoria della degradazione, non essendovi alcuna trasformazione del diritto soggettivo in interesse legittimo, bensì i due coesistono (ad esempio, l'interesse legittimo si afferma rispetto al potere espropriativo, mentre il diritto soggettivo ad ogni altro effetto). Anche sotto il profilo risarcitorio, un lungo *iter* porta all'estensione della giurisdizione amministrativa alle vertenze risarcitorie. Per ciò che concerne il pensiero di Oreste Ranalletti, cfr. B. Sordi, voce *Interesse legittimo*, in «Enciclopedia del Diritto. Annali», cit., pp. 709-729: 715-716. Quanto alle evoluzioni del concetto di “interesse legittimo”, cfr. A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 49-85.

<sup>23</sup> B. Sordi, voce *Interesse legittimo*, in «Enciclopedia del Diritto. Annali», cit., pp. 709-729: 714-715.

<sup>24</sup> Nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva, nelle vertenze per diritti soggettivi, il giudice amministrativo dispone degli stessi poteri di cognizione e di decisione di cui dispone nel caso di giurisdizione sugli interessi legittimi: non si applicano le regole della procedura civile, bensì è la tutela dei diritti che viene assoggettata alle regole del giudizio amministrativo.

amministrativa della competenza sulle questioni di diritto incidentali<sup>25</sup>. Tale legge dispone anche il superamento della distinzione tra le Sezioni Quarta e Quinta, distinzione che rimane solo a livello meramente interno<sup>26</sup>.

Mutamenti non significativi vengono apportati col d.l. 23 ottobre 1924, n. 1672, convertito con modificazioni nella legge 8 febbraio 1925, n. 88, nonché, in seguito, col r.d. 21 aprile 1942, n. 444.

Invece, si segnala che nel 1929 avviene un passaggio determinante per gli equilibri tra giustizia ordinaria e giustizia amministrativa, ossia il concordato giurisprudenziale tra i Presidenti delle Supreme magistrature ordinaria ed amministrativa, rispettivamente Mariano D'Amelio e Santi Romano: ne emerge la marginalizzazione del diritto soggettivo e con esso del giudice ordinario, ma la Corte di Cassazione rimane arbitro esclusivo dell'ordine della giurisdizione.

Il grande problema che si verifica in concreto è che il Consiglio di Stato non è in grado, a causa dell'impianto normativo della sua giurisdizione e della limitatezza dei poteri istruttori

---

Inoltre, la tutela dei diritti è aggiuntiva rispetto a quella degli interessi: dunque, oltre ai casi in cui il giudice amministrativo – in sede di giurisdizione esclusiva – esercita solo una giurisdizione di legittimità, vi sono anche ipotesi eccezionali in cui il giudice amministrativo – in sede di giurisdizione esclusiva – si pronuncia nel merito.

Infine, anche nelle ipotesi di giurisdizione esclusiva il giudice amministrativo può conoscere di situazioni di diritto soggettivo in via incidentale non inerenti alla materia devoluta alla giurisdizione esclusiva, ma rilevanti per la decisione. Invece, resta al giudice ordinario la cognizione, sia in via principale che in via incidentale, delle questioni concernenti lo Stato e la capacità delle persone e la querela di falso, nonché rimangono al giudice ordinario, anche nelle materie di giurisdizione esclusiva, le questioni attinenti a diritti patrimoniali consequenziali alla pronuncia di legittimità dell'atto o provvedimento contro cui si ricorre (la riserva di giurisdizione al giudice ordinario anche nelle materie di giurisdizione esclusiva, per le azioni di risarcimento del danno dovute ad annullamento di un provvedimento amministrativo – come può essere il decreto di esproprio – che abbia inciso su un diritto soggettivo, viene superata solo con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, e con la legge 21 luglio 2000, n. 205).

Complessivamente, si può dire che la giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato inizia ad assumere, solo tra il 1923 ed il 1924, i caratteri odierni della giurisdizione esclusiva, in relazione alle materie in cui è difficile distinguere fra diritti soggettivi e interessi legittimi (ossia – prime tra tutte – le controversie concernenti i rapporti di pubblico impiego). Tale riforma però non fa altro che recepire i lavori di quella Commissione Reale di Studi, nominata nel 1910 e presieduta da Alfredo Codacci Pisanelli, impegnata nella riforma delle leggi sulla giustizia amministrativa; le proposte di Codacci Pisanelli trovano espressione nel 1916 in uno schema di disegno di legge, supportato da una rilevante relazione illustrativa, ma non vengono attuate soprattutto in considerazione del momento poco propizio ad una riforma civile, essendo in corso la Grande Guerra.

Va aggiunto che il tema della giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato ha i suoi precedenti già a partire dal 1859 – anno dei decreti rattazziani –, nonché risulta dall'allegato D della legge n. 2248/1865. Per ripercorrere l'evoluzione della questione, cfr. A. Romano, *Il quadro normativo della giurisdizione esclusiva sino all'avvento della Costituzione*, in *L'evoluzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*. Atti di Convegno (Varenna, Villa Monastero, 18-20 settembre 2003), Milano, Giuffrè, 2004, pp. 35-61; A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 15-48.

<sup>25</sup> Fatta eccezione per le questioni concernenti lo Stato e la capacità delle persone e la querela di falso, riservate al giudice ordinario.

<sup>26</sup> Si evita così alle parti di individuare la Sezione competente, nonché all'Adunanza Plenaria di decidere sugli eventuali conflitti di competenza tra le due Sezioni (com'era previsto ai sensi della legge del 1907).

Dopo la riforma del 1923-1924, l'Adunanza Plenaria deve limitarsi a risolvere e prevenire i contrasti di giurisprudenza tra le Sezioni. Cfr. A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 36-39.



e decisori, di supplire alle timidezze del giudice ordinario nei confronti del potere amministrativo<sup>27</sup>.

Tra il maggio del 1944 e l'aprile del 1945 (ossia sino alla liberazione) il Consiglio di Stato si scinde in due, con il trasferimento di solo sette – in seguito ridottisi a cinque – magistrati tra consiglieri e referendari – sotto la presidenza di Tito Livio Mesina – presso la sede cremonese della Repubblica Sociale Italiana (d.lgs. 18 agosto 1944, n. 536, della RSI), mentre la sede romana continua ad operare. Nell'esperienza di Cremona, sospesa la funzione consultiva, i lavori vengono concentrati nella Sezione Quarta, che si pronuncia per altro senza prendere le distanze dai criteri e dallo stile tradizionali dell'Istituzione<sup>28</sup>.

Si ricorda, infine, che viene costituzionalizzato il sistema della giustizia amministrativa in seguito al verificarsi di quella che da Bernardo Sordi è definita «l'imbalsamazione costituyente»<sup>29</sup>.

In tal modo – come ricorda Guido Melis con un giudizio positivo, diametralmente opposto rispetto a Sordi – il Consiglio di Stato conferma, anche in seguito alla rottura costituzionale del 1948, la sua facilità di adattamento e la capacità di superare i momenti critici<sup>30</sup>; in età repubblicana, la lungimiranza che permette all'Organo di effettuare, laddove necessario, una rivisitazione critica della tradizione, fa sì che il Consiglio di Stato – tra spinte e contospinte – mantenga la sua centralità nel sistema.

Un cenno conclusivo va al decreto legge 5 maggio 1948, n. 642, che, oltre a semplificare la procedura per le istanze di sospensione, istituisce la Sezione Sesta, con funzione giurisdizionale, al fine di poter gestire più facilmente la vasta mole di lavoro che il Consiglio di Stato deve svolgere, in forza della sua permanente rilevanza ordinamentale<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> B. Sordi, voce *Interesse legittimo*, in «Enciclopedia del Diritto. Annali», cit., pp. 709-729: 717.

<sup>28</sup> Cfr. C. Giorgi, *Il Consiglio di Cremona*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2346-2351.

<sup>29</sup> L'espressione viene utilizzata da Sordi nella sua voce *Interesse legittimo*, in «Enciclopedia del Diritto. Annali», cit., pp. 709-729: 719; l'Autore evidenzia che, nonostante riemerge – con l'importante contributo di Piero Calamandrei – il mito del giudice unico grazie al riconoscimento dell'affievolirsi della distinzione tra interessi legittimi e diritti soggettivi, prevale la costituzionalizzazione della giustizia amministrativa, nei termini della tradizione, con il mantenimento del dualismo e della *summa divisio* tra situazioni soggettive.

<sup>30</sup> Il Consiglio di Stato – sopravvissuto pressappoco integralmente all'epurazione antifascista – trova, in seno all'Assemblea Costituente, in Meuccio Ruini – epurato del 1927 e nominato nel dicembre 1945 Presidente – il suo più convinto difensore. Ha modo di imporre la sua visione, quale membro nel 1946-1947 della Comitato dei 18, nonché in qualità di Presidente della Commissione dei 75, e, infine, in quanto Relatore generale del progetto di Costituzione. È lo sforzo di Ruini a portare alla costituzionalizzazione del Consiglio di Stato, di cui agli artt. 100, co. 1, Cost. e 103, co. 1, Cost. Cfr. G. Melis, voce *Consiglio di Stato*, in «Enciclopedia Treccani», 2014, [https://www.treccani.it/enciclopedia/consiglio-di-stato\\_%28Diritto-on-line%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/consiglio-di-stato_%28Diritto-on-line%29/), sito consultato il 24/04/2021.

<sup>31</sup> La Sezione Sesta precedentemente ha ricoperto funzioni sia consultive che giurisdizionali dal dicembre 1919 al gennaio 1923 come Sezione provvisoria per le nuove Province del Regno – ossia Trento, Trieste e Pola – e funzioni unicamente consultive in materia di affari relativi all'amministrazione dell'Africa italiana tra il febbraio 1939 ed il maggio 1948. Sulla Sezione Sesta del Consiglio di Stato, cfr. G. D'Agostini, voce *Sezione VI*

### **1.3 Lineamenti dell'attività giurisdizionale e pareristica del Consiglio di Stato in materia "urbanistica" durante la prima metà del Novecento**

La peculiarità del presente studio – che insiste su una materia squisitamente storico-pubblicistica<sup>32</sup> – consiste nel non limitarsi alla “storia esterna”, determinata da influenze e pressioni – dal carattere economico, sociale e politico – appunto esterne rispetto al Consiglio di Stato, bensì nell’infiltrarsi dentro la “storia interna” dell’Istituzione, analizzando le posizioni e le idee riconducibili al corpo dei magistrati dell’epoca<sup>33</sup>.

Alle ricerche monografiche si sono affiancati studi archivistici. Presso l’Archivio centrale dello Stato, si è svolta l’analisi delle sentenze e dei pareri del Consiglio di Stato inerenti al diritto urbanistico: il tema espropriativo, che nel Primo Capitolo è trattato dal punto di vista squisitamente legislativo, diviene qui il fulcro delle questioni sottoposte al Consiglio di Stato, in particolare tenendo conto dell’uso che si fa dell’istituto espropriativo in relazione ai piani urbanistici.

Vengono di seguito esaminate dapprima sentenze e successivamente pareri vertenti sui seguenti argomenti: piani regolatori generali e piani particolareggiati; applicazione della legge per il risanamento di Napoli del 1885; svariate questioni espropriative; edilizia economica e popolare; politiche di popolamento e fondazione/rifondazione di borghi e città; iniziative di bonifica; opere pubbliche urbanistiche; regime vincolistico; questione delle acque.

Il fine è selezionare tra le tematiche più trattate un certo numero di sentenze e pareri significativi che, attraverso una molteplicità di prospettive, permettano di avere una visione compiuta di un tema<sup>34</sup>. Per individuare le Sezioni competenti in materia “urbanistica”, sono

---

(dicembre 1919-gennaio 1923), in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato*, t. II, cit., pp. 2343-2345; R. De Nictolis, *L’istituzione definitiva della VI sezione e l’attività del Consiglio di Stato nel dopoguerra*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 367-410; D. La Medica, *La VI sezione provvisoria del Consiglio di Stato (1919-1923): la giurisprudenza*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 237-247; D. Rossi, *Un’«anomalia e una curiosità giuridica». La breve esperienza del Consiglio di Stato per le Terre Redente (1919-1923)*, in G. de Vergottini, D. Rossi, G.F. Siboni (a cura di), *Fenomenologia di una Macroregione. Sviluppi economici, mutamenti giuridici ed evoluzioni istituzionali nell’Alto Adriatico tra Età moderna e contemporanea. Profili storici e storico-giuridici*, t. I, Milano, Leone, 2012, pp. 502-558; F. Verrastro, *Il Consiglio di Stato e le «nuove province»: la VI sezione dal dicembre 1919 al gennaio 1923*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 221-236.

<sup>32</sup> La prospettiva storica permette di comprendere meglio l’odierno assetto istituzionale italiano, cogliendo gli elementi di continuità e quelli di frattura rispetto al passato. Sul tema, cfr. i seguenti articoli dal volume, G. Resta, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; P. Carucci, *I custodi della memoria: la disciplina degli archivi e la ricerca storica*, in *ivi*, pp. 43-58; A. Intelisano, *Giustizia e storia: metodologie a confronto*, in *ivi*, pp. 73-81; G. Resta, V. Zeno-Zencovich, *La storia “giuridificata”*, in *ivi*, pp. 11-41; S. Rodotà, *Il diritto alla verità*, in *ivi*, pp. 497-515. Si consiglia anche la lettura: D. Rossi, *Storia (e apologia) di una Rivista. Per i centosessant’anni della Rivista Amministrativa*, Roma, Istituto Editoriale Regioni Italiane, 2010, p. 19.

<sup>33</sup> A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 14.

<sup>34</sup> G. Pasquini, A. Sandulli, *Introduzione*, in G. Pasquini, A. Sandulli (a cura di), *Le grandi decisioni*, cit., pp. 7-28: 24-28.

risultati indispensabili i dati tratti dagli Annuari del Consiglio di Stato – conservati presso la Biblioteca del Consiglio di Stato – risalenti ai decenni antecedenti alla legge urbanistica nazionale. Quanto ai pareri, gli Affari del Ministero dei Lavori Pubblici – ossia quelli di prevalente interesse in questo contesto – pervengono alla Sezione Seconda, che si occupa, tra le varie materie, di acque pubbliche, agro romano, agro pontino, bonifiche, case popolari, dichiarazioni di pubblica utilità, ferrovie, piani regolatori, ponti, porti e strade; si ricorda che le Sezioni consultive intervengono con pareri, anche in caso di ricorso straordinario e per la risoluzione di quesiti. Per ciò che concerne le sentenze su temi urbanistici, la Quarta Sezione tratta di edilizia, ferrovie, tramvie, opere/lavori pubblici, mentre la Quinta Sezione – seppure non ha competenza in materie strettamente urbanistiche – si pronuncia sulle ordinanze prefettizie, che possono vertere sulla dichiarazione di pubblica utilità. Si segnala che può cambiare la competenza negli anni per alcuni argomenti, come accade per la materia “strade”, che – in base alle informazioni degli Annuari del Consiglio di Stato – risulta oggetto di decisioni della Sezione Quarta nel 1930, mentre della Quinta nel 1940. La ricostruzione appena fornita rende chiaro che prevale in questa sede lo studio delle sentenze della Quarta Sezione, però con inevitabili richiami alle pronunce della Quinta Sezione<sup>35</sup>.

Si evidenzia che, mentre nei paragrafi dedicati alla pareristica vi sono anche diversi casi deferiti all’Adunanza Generale<sup>36</sup>, non vi sono – nei paragrafi dedicati alle sentenze – importanti riferimenti alle decisioni prese dall’Adunanza Plenaria<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Biblioteca del Consiglio di Stato, *Annuario del Consiglio di Stato*, 1930; Biblioteca del Consiglio di Stato, *Annuario del Consiglio di Stato*, 1940.

<sup>36</sup> Per quanto concerne gli anni di maggior interesse nell’ambito della presente ricerca, si ricordano ora le competenze dell’Adunanza Generale del Consiglio di Stato.

Il r.d. 17 agosto 1907, n. 641, nell’approvare il regolamento per l’esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, tratta dell’Adunanza Generale.

L’art. 18 ne statuisce la competenza come segue: «Dalle sezioni o commissioni speciali sono deferiti al Consiglio di Stato, in adunanza generale, i preavvisi riguardanti: 1) i progetti di legge e di regolamenti generali; 2) gli affari di cui agli articoli 12, 19, parte prima e 21 della legge; 3) quelli di interesse generale o di massima, che costituiscono norma di casi simili; 4) gli altri che vengono designati dal presidente del Consiglio [di Stato]».

In seguito, il r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, *Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*, fa riferimento all’Adunanza Generale in diversi articoli. In particolare, l’art. 23 afferma: «Dal regolamento del servizio interno sono determinati gli affari che debbono essere trattati dalle sezioni, cui spettano, e quali in adunanza generale. È sempre facoltà del ministro di esigere che dati affari siano trattati in adunanza generale, salvo il disposto dell’art. 33». L’art. 23 aggiunge: «Le proposte di leggi e di regolamenti, dopo essere state studiate e preparate nella sezione, alla quale per loro natura appartengono, o nelle commissioni speciali, sono esaminate e discusse in adunanza generale». Inoltre, l’art. 25 precisa: «Avuto il parere di una sezione, il ministro può, salve le disposizioni dell’art. 33, richiedere al presidente che l’affare sia riproposto all’esame dell’intero Consiglio e discusso in adunanza generale».

Il regolamento per l’esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1055, all’art. 23 prevede: «Dalle Sezioni o Commissioni speciali sono deferiti al Consiglio di Stato, in adunanza generale, i preavvisi riguardanti: 1) i progetti di leggi e di regolamento; 2) i progetti di testo unico di leggi e di regolamenti; 3) i ricorsi al Re contro la legittimità dei provvedimenti definitivi; 4) i provvedimenti relativi alla esecuzione di provvisori ecclesiastici; 5) le convenzioni e i contratti da approvarsi per legge; 6) le questioni di interesse generale o di massima che costituiscono norma di casi simili; 7) gli altri che vengono designati dal

Ciò è dovuto a molteplici motivi:

- innanzitutto, le sentenze dell'Adunanza Plenaria sono storicamente rare e concernono principalmente questioni non legate a materie – come può essere l'“urbanistica” nel caso di specie –, bensì trattano di questioni di giurisdizione, ad eccezione dei casi in cui la Quarta o la Quinta Sezione riconosca che il punto di diritto sottoposto al suo esame ha dato luogo a precedenti decisioni in sede giurisdizionale tra loro difformi e si può dunque, su richiesta delle parti o d'ufficio, rinviare con ordinanza la discussione della controversia all'Adunanza Plenaria con concorso di nove votanti;

- inoltre, gli Atti dell'Adunanza Plenaria non risultano conservati presso l'Archivio centrale dello Stato, ove vi è la restante parte del materiale, e nell'ambito della documentazione conservata dalla Biblioteca del Consiglio di Stato – nonostante la piena disponibilità del Presidente Mario Luigi Torsello e del Presidente Luigi Maruotti – non sono stati riscontrati gli originali delle sentenze dell'Adunanza Plenaria, ma è stato possibile

---

presidente del Consiglio di Stato, e quelli per i quali il parere in adunanza generale è richiesto dal ministro ai sensi del capoverso dell'art. 23 e dell'art. 25 della legge».

Con r.d. 21 aprile 1942, n. 444, viene approvato un regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, che all'art. 47 ripercorre l'elenco dei preavvisi da deferire all'Adunanza Generale già proposto nell'art. 23 del r.d. 1055/1924, elenco a cui si sommano al punto 5 le «convenzioni e i contratti da approvarsi per legge o per decreto reale ai sensi dell'art. 2 della l. 31 gennaio 1926, n. 100».

Per un'illustrazione più dettagliata dell'evoluzione normativa concernente il funzionamento dell'Adunanza Generale, cfr. L. Montevercchi, voce *Adunanza Generale*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2313-2317.

Si avverte che i fascicoli dell'Adunanza Generale, consultati ai fini della presente ricerca, sono conservati all'interno di faldoni contenenti i pareri della Seconda Sezione del Consiglio di Stato.

<sup>37</sup> Tenendo fermo l'arco temporale di interesse nel presente lavoro, va considerato come riferimento normativo in tema di disciplina dell'Adunanza Plenaria la l. 7 marzo 1907, n. 62, che, istituendo all'art. 5 la Sezione Quinta giurisdizionale, statuisce: «Se l'una o l'altra Sezione riconosce che il punto di diritto sottoposto al suo esame ha dato luogo a precedenti decisioni in sede giurisdizionale tra loro difformi, potrà su richiesta delle parti o d'ufficio, rinviare con ordinanza la discussione della controversia alla Adunanza Plenaria con concorso di nove votanti. Alla stessa Adunanza Plenaria spetterà esclusivamente di regolare la competenza quando sorgano conflitti positivi o negativi di giurisdizione fra la IV e la V Sezione. Per tali effetti saranno al principio di ogni anno designati con decreto reale, il presidente e quattro consiglieri per ciascuna Sezione giurisdizionale».

Si precisa che l'Adunanza Plenaria, già istituita – seppure con composizione diversa, non esistendo allora ancora la Sezione Quinta – con la legge Crispi 31 marzo 1889, n. 5992 (se non in qualche forma risalente persino al r.d. 23 dicembre 1859, n. 3803), nei primi decenni dalla sua istituzione assume un ruolo marginale: in alcuni anni non vi sono ricorsi in Adunanza Plenaria, altre volte si arriva ad un massimo di 3 ricorsi all'anno. Sull'Adunanza Plenaria, cfr. G. D'Agostini, voce *Adunanza plenaria*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2318-2321.

Si ricorda che sussiste anche la possibilità di esercizio delle funzioni consultive del Consiglio di Stato mediante Sezioni Unite e Commissioni speciali. In particolare, le Sezioni Unite vanno tenute distinte dal caso dell'Adunanza Plenaria: è la l. 30 ottobre 1859, n. 3707, con il connesso regolamento del 23 dicembre 1859, n. 3803, a prevedere la possibilità di convocare unitariamente due Sezioni consultive; non vi sono ulteriori leggi sul punto, bensì unicamente regolamenti, a partire da quello approvato con r.d. 17 ottobre 1889, n. 6515. Sulle Sezioni Unite e sulle Commissioni speciali, cfr. L. Furnari, voce *Sezioni unite e commissioni speciali*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2322-2325.

l'accesso ad alcune sentenze precedentemente scansionate e in seguito conservate in formato digitale dalla Biblioteca del Consiglio di Stato<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Consultando il materiale disponibile degli anni Venti, Trenta e Quaranta, toccano profili connessi al presente lavoro: Atti digitali della Biblioteca del Consiglio di Stato, *Adunanza Plenaria, decisioni*, Roma, 10 aprile 1929, n. 1 (Comune di Tropea e per esso in persona del suo Sindaco Comm. Raffaele Mottola – Tocco Domenica ved. Toraldo, in nome proprio e quale amministratrice dei figli minori Orazio, Gaspere, Orsola e Beatrice Toraldo fu Francesco), *Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Santi Romano; Estensore Michele Cagnetta); sentenza pubblicata nei modi di legge all'udienza della Sezione Quinta del giorno 18 maggio 1929.

Atti digitali della Biblioteca del Consiglio di Stato, *Adunanza Plenaria, decisioni*, Roma, 8 maggio 1930, n. 1 (Soc. An. Terme Stabiane, in persona del suo Consigliere Delegato, dott. Enrico Scaretti – Ministero dell'Interno e Comune di Castellammare di Stabia, in persona del Commissario Prefettizio Comm. Dott. Roberto Ausiello), *Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Santi Romano; Estensore Vincenzo Giuffrida); sentenza pubblicata nei modi di legge all'udienza della Sezione Quinta del giorno 14 giugno 1930.

La decisione sulle Terme Stabiane dell'Adunanza Plenaria viene annullata con la sentenza della Cassazione del Regno a Sezioni Unite del 25 novembre 1930, n. 1 (cfr. sia tale sentenza che la sentenza di annullamento n. 2 della Cassazione del Regno a Sezioni Unite del 30 novembre 1930, entrambe in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXXXIV, parte I, sez. I, 1932, cc. 33-42). La questione che sta alla base degli «scontri» tra Supreme Magistrature è l'analizzato e problematico criterio del riparto tra giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria: in questo caso, le Sezioni Unite seguono in realtà il medesimo criterio di riparto usato dall'Adunanza Plenaria, ma l'applicazione degli stessi principi porta a conclusioni opposte.

Si veda, poi, *Adunanza Plenaria*, 28 giugno 1930, n. 2, Presidente Santi Romano, Estensore Pietro Cagni (in «Foro Italiano», parte III, 1931, cc. 9-12): l'Adunanza ravvisa la propria giurisdizione sull'impugnativa di un decreto reale di annullamento di atti riferentesi ad un contratto stipulato da una Provincia; tale decisione viene annullata dalle Sezioni Unite con sentenza 30 novembre 1931, n. 3766.

Si segnala che anche in relazione alle controversie concernenti provvedimenti di requisizione, disciplinati dall'art. 7 della legge abolitrice del contenzioso, l'Adunanza Plenaria ravvisa la propria giurisdizione, cfr. *Adunanza Plenaria*, 23 novembre 1929, Presidente Santi Romano, Estensore Mario Furgiuele (in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXXXII, parte III, 1930, cc. 1-8).

Si riportano di seguito brevi nozioni sui consiglieri citati nelle sentenze del Consiglio di Stato della presente nota.

Per ciò che concerne Santi Romano, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Michele Cagnetta, egli nasce a Napoli il 22 giugno 1872; si laurea in giurisprudenza ed entra alla Corte dei Conti il 1° dicembre 1893. In seguito ad ulteriori incarichi, diviene referendario del Consiglio di Stato nel 1907, mediante concorso pubblico, ed entra nella Sezione Terza.

Nel 1908 viene trasferito alla Sezione Seconda. Diventa consigliere di Stato nel 1913. È parte per diverso tempo della Commissione speciale per il gratuito patrocinio, di cui diviene Presidente dal 1914 al 1920. Entra nel 1921 nella Sezione Terza e con r.d. 24 giugno 1929 è Presidente della Sezione Seconda, per poi diventare dal 1937 Presidente della Sezione Terza.

Quanto alla sua attività pareristica, viene incaricato quasi unicamente di quesiti posti dal Ministero dei Lavori Pubblici: domande di sussidio statale per costruire opere pubbliche; capitoli di Consorzio tra Comuni per l'esecuzione di opere; domande e convenzioni per la costruzione ed esercizio di strade ferrate.

Diviene senatore e membro di varie Commissioni, nonché diventa membro del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Riceve numerose onorificenze.

Muore di malattia nel 1940. Il Presidente Santi Romano ne ricorda la preziosa ed indefessa attività. Per la biografia di Michele Cagnetta, cfr. L. Furnari, voce *Cagnetta Michele*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 917-930. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, 1908-1921; ivi, *Consiglio di Stato, Sezione Terza, pareri*, 1921-1929; ASSR, *SdR, Segreteria, Fascicoli personali dei senatori del Regno*, b. 10, fasc. 378.

Quanto alla biografia di Vincenzo Giuffrida, egli nasce a Catania il 22 giugno 1878; si laurea in giurisprudenza nel 1899 e si dedica in un primo tempo a questioni economiche.

Nel dicembre 1926 viene dichiarato decaduto dal mandato parlamentare, non potendo più esercitare un'azione di opposizione al fascismo.

Seppure era possibile per il Governo espellere dal Consiglio di Stato coloro che non si identificano con la fede fascista, riesce a rimanere attivo nell'Istituzione, nella quale lavora dal 1917. A partire dal 1927 mette a

---

tacere le sue originarie idee politiche e tenta persino di rientrare nelle posizioni di apice, accettando il mutamento del quadro politico; spesse volte, l'operazione non gli riesce a causa degli scontri passati con i rappresentanti del Regime.

Si dedica dunque al Consiglio di Stato, anche se non viene mai nominato Presidente di Sezione.

Prende parte ai lavori in occasione del centenario dell'Istituzione (*Consiglio di Stato. Studi del centenario*, 3 tt., Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932), nonché ad ulteriori studi.

Muore a Catania il 5 marzo 1940. Per la biografia di Vincenzo Giuffrida, cfr. N. De Ianni, voce *Giuffrida, Vincenzo*, in «Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. LVI, 2001, [https://www.treccani.it/enciclopedia/vincenzo-giuffrida\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/vincenzo-giuffrida_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 28/09/2021; D. Marucci, voce *Giuffrida, Vincenzo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1120-1139. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *P.C.M., Guerra europea*, b. 17; ivi, *Riforma della pubblica amministrazione (1921-24)*, b. 16.

Quanto alla biografia di Pietro Cagni, egli nasce l'8 marzo 1863 a Piazza Armerina (Enna); si laurea in giurisprudenza il 31 luglio 1886 presso l'Università degli Studi di Catania.

Dopo aver prestato servizio di leva e ricoperto diversi incarichi amministrativi e politici, viene nominato il 5 febbraio 1914 Segretario Generale del Consiglio di Stato e il 10 giugno 1920 consigliere di Stato, seppure già in precedenza la sua nomina era stata sollecitata. Lavora presso la Sezione Prima dal 26 giugno 1920, mentre da novembre dello stesso anno è assegnato alla Sezione Sesta. In seguito, presta servizio nel 1921 alla Sezione Terza, dopodiché alla Quinta e nel 1932 alla Seconda, presso la quale è probabile non sia stato Relatore.

Fa parte di numerose Commissioni durante la sua carriera; viene collocato a riposo, per raggiunti limiti di età con il grado ed il titolo di Presidente di Sezione.

Riceve svariate onorificenze. Muore il 31 agosto 1943. Per la biografia di Pietro Cagni, cfr. L. Montevocchi, voce *Cagni Pietro*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1218-1221. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 586.

Quanto alla biografia di Mario Furguele, egli nasce ad Amantea, in Provincia di Cosenza, il 26 agosto 1866; si laurea in giurisprudenza a Napoli. Entra nell'Amministrazione e ricopre ruoli politici.

È nominato consigliere di Stato il 21 maggio 1916 e viene inserito nella Sezione Quarta: da subito si occupa di casi di attribuzione di competenza.

Viene nominato Presidente di Sezione il 20 settembre 1934 e rimane tale sino alla collocazione a riposo, per raggiunti limiti di età, avvenuta il 26 agosto 1936.

È Presidente, Vice Presidente e membro di numerose Commissioni; scrive note dottrinali e giurisprudenziali, pubblicate in Riviste amministrative.

Viene anche eletto alla Camera dei deputati nella XXVI legislatura per il collegio di Catanzaro, circoscrizione che include Cosenza e Reggio Calabria.

Muore il 3 settembre 1942 a Roma. Per la biografia di Mario Furguele, cfr. N. Bertini, voce *Furguele Mario*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1111-1115. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *P.C.M., Gabinetto, Affari Generali*, 1905, fasc. 1.10.288; ivi, *P.C.M., Gabinetto, Affari Generali*, 1906, fasc. 1.7.77. Quanto ai lavori, a cui si è fatto anche cenno, di Mario Furguele, cfr. Id., *Sui limiti della Podestà Giurisdizionale del Consiglio di Stato*, in «Foro Amministrativo», parte IV, 1926, cc. 139-142; Id., *Il R. Decreto 26 febbraio 1928 N. 471 sulle controversie individuali del lavoro e la competenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale*, in «Foro Amministrativo», parte IV, 1930, pp. 77-85; Id., *Sull'art. 34 del T.U. delle Leggi sul Consiglio di Stato*, in «Foro Amministrativo», parte IV, 1930, pp. 65-68; nonché si veda la nota alla sentenza della Quarta Sezione del Consiglio di Stato 23 maggio 1931, n. 179 (Provincia e Comune di Pisa contro Ministero delle Finanze. Presidente Roberto De Vito; Relatore Alessandro Guglielminetti), pubblicata in «Foro Amministrativo», parte I, sez. I, 1931, cc. 114-117, ossia Id., *Difetto d'interesse nei Comuni e nelle Provincie a ricorrere contro le esenzioni di alcuni beni dall'imposta fondiaria*, in «Foro Amministrativo», parte I, sez. I, 1931, cc. 114-117.

Per ciò che concerne Roberto De Vito, egli nasce a Firenze il 19 febbraio 1867 e muore a Roma il 13 agosto 1959. Avvocato, ricopre incarichi nel mondo della politica, viene nominato consigliere di Stato il 5 dicembre 1909 e viene assegnato alla Sezione Seconda, che si occupa di pareri richiesti dalle Amministrazioni di Grazia e Giustizia e dei Culti, dei Lavori Pubblici, degli Affari Esteri e delle Poste e Telegrafi; in quegli anni, in tale Sezione cresce il numero di pareri che riguardano contratti per le ferrovie di cui lo Stato assume dal 1905 la gestione diretta. L'esperienza che De Vito acquisisce come Direttore dell'Ufficio speciale delle ferrovie fa sì che egli tratti presso il Consiglio di Stato quasi unicamente pareri per l'approvazione di contratti per la costruzione o l'ammodernamento di tratti di strade ferrate, di stazioni ferroviarie e di elettrificazione di ferrovie: la tendenza dell'epoca è quella di distribuire i pareri in base alla specializzazione individuale del singolo magistrato.

Dal punto di vista temporale, si è optato per analizzare prevalentemente pareri del 1930 e del 1940, in modo da offrire un quadro della tematica non solo sincronico rispetto agli anni di formazione della legge del 1942, ma anche diacronico, voltando lo sguardo verso il 1930; non mancano, inoltre, riferimenti all'attività giurisdizionale e consultiva degli anni Venti, in quanto assume un certo rilievo comprendere nel lungo termine come le politiche urbanistiche del fascismo facciano ingresso nella normativa italiana e, di riflesso, nell'attività del Consiglio di Stato. Nella cernita delle sentenze e dei pareri vi è evidentemente un ampio margine di arbitrarietà, inevitabile di fronte ad una mole sostanziosa di materiale; si potranno leggere riferimenti a decisioni e pareri dell'Istituzione che giungono sino all'inizio del 1943

---

Pareri rilevanti in cui si esprime De Vito trattano del contratto per la costruzione della ferrovia Napoli-Piedimonte e del contratto per la costruzione della ferrovia Spilimbergo-Genova: non si usa ad inizio secolo esaminare la giurisprudenza e la dottrina sul punto, bensì si guarda essenzialmente al progetto di contratto.

Si è anticipato che partecipa, come molti rappresentanti della burocrazia italiana, anche alla vita politica, aderendo alla Democrazia sociale. Ricopre incarichi quali Sottosegretario di Stato al Ministero dei Lavori Pubblici, Commissario generale per i carboni e i combustibili nazionali, Ministro dei Trasporti Marittimi e Ferroviari, ma, in seguito a scontri con Nitti, si dimette da quest'ultimo incarico il 13 marzo 1920 e, pochi giorni dopo, Nitti – forse per ribadire che tali dimissioni non scalfiscono il suo Governo – sopprime il Ministero.

Emarginato dalla politica, torna al Consiglio di Stato, privilegiando sempre i pareri su progetti di contratti per lavori alle strade ferrate.

Viene successivamente nominato Ministro della Marina, nel primo e nel secondo Governo Facta. La caduta del Governo Facta, in seguito alla marcia su Roma, segna la conclusione della carriera politica di De Vito, che riprende nuovamente servizio alla Sezione Seconda di Palazzo Spada.

Proveniente da posizioni neutrali, si iscrive al PNF, ricoprendo solo cariche amministrative.

Incluso nell'elenco dei senatori nominati il 18 settembre 1924 (categoria 3<sup>a</sup>), presta giuramento al Senato nel novembre 1924.

Nel maggio del 1928 De Vito diviene Presidente aggiunto alla Sezione Quarta e dal marzo 1929 Presidente effettivo. Viene collocato a riposo a febbraio del 1937, per raggiunti limiti di età come Presidente onorario del Consiglio di Stato. Il Presidente del Consiglio di Stato Santi Romano nell'Adunanza Generale del 4 marzo 1937 esprime la gratitudine dell'intero Collegio per l'operato di De Vito.

Va ricordato che, pochi giorni prima del 25 luglio 1943, De Vito firma, insieme ad altri 62 senatori, un appello con cui si chiede la convocazione in Assemblea plenaria e si invitano il Governo ed il popolo a stringersi al Re; tale appello è rivolto al Re e non include il nome del Duce, evento del tutto raro per l'epoca.

Nell'ottobre del 1944 decade dalla nomina a senatore per asserita corresponsabilità nell'avvento del Regime, ma l'ordinanza di decadenza viene annullata dalla Corte di Cassazione. Per la biografia di Roberto De Vito, cfr. G. D'Agostini, voce *De Vito Roberto*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 998-1004. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *Carte Vittorio Emanuele Orlando, Carteggi*, b. 4; ivi, *P.N.F., Direttorio nazionale, Segreteria politica, Fascicoli personali di senatori e consiglieri nazionali*, b. 10; ivi, *Segreteria particolare del Duce, Carteggio ordinario*, bb. 273, 913, 1342, 1487 e 1625; R. De Vito, *Momento giuridico per la determinazione delle espropriazioni per cause di pubblica utilità*, Roma, Tipografia Bertero, 1891; A. Malatesta, *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922. A-G*, t. I, Roma, Tosi, 1946, *ad nomen*; C. Zoli, *Cenni biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931)*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del Centenario*, t. III, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932, *Appendice*, pp. 2-175.

Quanto alla biografia di Alessandro Guglielminetti, egli nasce a Firenze il 15 maggio 1868 e muore a Roma il 27 dicembre 1936. Viene nominato consigliere di Stato con r.d. 31 ottobre 1925 ed è assegnato alla Sezione Seconda e, dal 1929 al 1936, alle Sezioni Quarta e Quinta.

Nell'Adunanza Generale del 30 dicembre 1936, il Presidente Romano ricorda con lodi la carriera di Guglielminetti presso il Ministero dei Lavori Pubblici, nonché il suo operato presso le Sezioni consultiva e giurisdizionali del Consiglio di Stato. Per la biografia di Alessandro Guglielminetti, cfr. M.T. Scotti, voce *Guglielminetti Alessandro*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1432-1434. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, 1926-1928; ivi, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, protocolli*, 1926-1928.

(dal momento che i ricorsi analizzati al principio del 1943 risalgono al 1942), qualora ritenuti di rilievo ai fini della presente ricerca.

Una doverosa precisazione: tutti gli Atti di seguito analizzati sono oggetto di una personale rielaborazione, nella quale, ad esempio, spesse volte le ragioni dei resistenti in giudizio non vengono esposte, se non risultano determinanti al fine della decisione del Consiglio di Stato. Si intende snellire il discorso, rendendolo funzionale alla presente ricerca.

Il lavoro è corredato da note informative sulle figure che ricoprono negli anni presi in esame il ruolo di Presidenti del Consiglio di Stato e sugli Estensori/Relatori delle sentenze e dei pareri analizzati, perché l'Istituzione è composta da persone e non ci si può esimere dal considerare il contesto nel quale vengono alla luce gli atti, limitandosi all'esame degli atti in sé; vi è sempre una stretta connessione tra testo e contesto. A ciò va aggiunto che i giuristi sono parte di comunità epistemiche, collaborano su un terreno comune di conoscenze e perseguono i loro obiettivi mediante procedure e metodologie condivise; negli Archivi dei giuristi vi sono tracce della storia di una cultura di settore<sup>39</sup>.

## 2. SENTENZE DEL CONSIGLIO DI STATO SU PROFILI URBANISTICI

Tutte le sentenze riportate vengono presentate con margini ridotti rispetto alle spiegazioni che introducono i singoli casi, mentre le citazioni testuali tratte dalle sentenze vengono riportate tra virgolette caporali<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> S. Cassese, *Gli archivi dei giuristi*, in «Nomos». *Gli archivi dei giuristi e la loro tutela*. Atti di Convegno, cit., <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Gli-archivi-dei-giuristi-3.pdf>, sito consultato il 31/01/2021.

<sup>40</sup> Talvolta può tornare utile la citazione testuale per cogliere le scelte terminologiche del giudice.

Ludovico Muratori, nel trattare *Dei difetti della giurisprudenza*, rileva l'importanza della «pulizia del linguaggio»; questa è di certo uno strumento fondamentale per poter calibrare le scelte del Consiglio di Stato e misurarne l'effettiva imparzialità.

Valutazioni di carattere linguistico permettono di adottare una visuale più ampia, interdisciplinare, seguendo quella che è una delle tendenze più recenti ed attuali del mondo del diritto. Si deve superare lo studio per compartimenti stagni; la storia e la comparazione, nel diritto e tra il diritto e le materie affini, si nutrono a vicenda.

Il Presidente Giuseppe Barbagallo ed il prof. Mario Missori, nell'ambito di un saggio su *Il linguaggio delle sentenze*, pongono a confronto le ricerche del prof. Gino Gorla sullo stile della motivazione delle sentenze in materia civile delle Corti di Cassazione dello Stato italiano fra il 1870 ed il 1923 e dell'unica Corte di Cassazione istituita con la legge 24 marzo 1923, n. 601, con le ricerche sullo stile della motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale dal 1890, data dell'inizio dell'attività giurisdizionale della Sezione Quarta.

Lo studio si incentra su sette parametri: l'analisi del linguaggio costituisce la base dello studio; solo una volta effettuate le dovute considerazioni legate alla linguistica, si può procedere con la ricerca delle citazioni e dei giudizi di valore, per poi terminare con la valutazione degli argomenti giustificativi.



## 2.1 Piani regolatori generali e piani particolareggiati: profili concreti

Un primo caso da analizzare tratta dell'applicazione di una legge concernente l'approvazione di un piano regolatore di massima edilizio e di ampliamento di Milano e delle norme per la sua attuazione, legge che deroga sotto molteplici profili alle norme ordinarie vigenti in materia di espropriazioni per pubblica utilità e di piani regolatori, di cui alla legge n. 2359/1865.

Il regio decreto 17 dicembre 1936, in esecuzione della legge di approvazione del piano regolatore della città di Milano 19 febbraio 1934, n. 433, approva il piano particolareggiato per la zona relativa alla nuova piazzetta tra via Asole e via S. Maria Beltrade, assegnando al Comune un termine di due anni per il compimento sia delle espropriazioni che dei lavori occorrenti per l'esecuzione del piano stesso.

Con il regio decreto 21 luglio 1938 interviene la proroga del decreto su domanda del Podestà di Milano di altri due anni; viene chiesto dagli interessati l'annullamento totale o parziale, nella parte concernente la formazione della piazzetta, di quest'ultimo decreto.

---

Sempre un'analisi per parametri, in questo caso più numerosi, viene costruita dal Presidente Barbagallo anche nel suo lavoro, intitolato *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*. Sul tema del rapporto lingua-diritto e della necessità di chiarezza del linguaggio, cfr. F. Bambi, «*La difficile convivenza fra diritto e linguaggio*», in F. Ruggieri, T. Rafaraci, G. Di Paolo, S. Marcolini, R. Belfiore (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, Cedam, 2013, pp. 3-12; Id., *La lingua del diritto tra passato, presente e futuro*, in A. Mariani Marini, F. Bambi (a cura di), *Lingua e diritto. Scritto e parlato nelle professioni legali*, Pisa, Pisa University Press, 2013, pp. 11-14; Id., *Per un rinnovamento della lingua del diritto*, in R. Bombi (a cura di), *Quale comunicazione tra Stato e cittadino oggi? Per un nuovo manuale di comunicazione istituzionale e internazionale*, Roma, Il Calamo, 2015, pp. 35-54; F. Bambi, B. Pozzo (a cura di), *L'italiano giuridico che cambia*, Firenze, Accademia della Crusca, 2012; G. Barbagallo, *Appunti di storia minima per una ricerca sullo stile della motivazione delle sentenze della Cassazione in materia civile*, in «*Foro Italiano*», vol. CX, parte V, 1987, cc. 269-276; Id., *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 233-258; Id., *Per la chiarezza delle sentenze e delle loro motivazioni*, in «*Foro Italiano*», vol. CXLI, n. 11, parte V, 2016, cc. 362-365; G. Barbagallo, M. Missori, *Il linguaggio delle sentenze*, in A. Mazzacane (a cura di), *I linguaggi delle Istituzioni*. Atti del Convegno (Napoli, Istituto Suor Orsola Benincasa, 29-30 ottobre 1998), Napoli, Cuen, 2001, pp. 169-185; P. Bellucci, *A onor del vero: fondamenti di linguistica giudiziaria*, Torino, Utet, 2005; M.V. Dell'Anna, *In nome del popolo italiano. Linguaggio giuridico e lingua della sentenza in Italia*, Firenze, Cesati, 2017; V. Ferrari, *Fatti e parole nella giurisprudenza*, in «*Foro Italiano*», vol. CXLI, n. 11, parte V, 2016, cc. 365-368; P. Fiorelli, *Intorno alle parole del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008; S.L. Gentile, *La relativa opacità del linguaggio fra inestetismi ed espressioni incerte: cause, tendenze, rimedi*, in «*Foro Italiano*», vol. CXLI, n. 11, parte V, 2016, cc. 371-377; A. Gentili, *Il diritto come discorso*, Milano, Giuffrè, 2013; G. Gorla, *Lo Stile delle sentenze. Ricerca storico-comparativa e Testi commentati (prima puntata)*, Roma, Società editrice del «*Foro Italiano*», 1968; Id., *Lo Stile delle sentenze. Testi commentati (seconda puntata)*, Roma, Società editrice del «*Foro Italiano*», 1968; Id., *Sulla via dei «motivi» delle «sentenze»: lacune e trappole*, in «*Foro Italiano*», vol. CIII, parte V, 1980, cc. 201-230; R. Gualdo, *Il linguaggio del diritto*, in R. Gualdo e S. Telve, *Linguaggi specialistici dell'italiano*, Roma, Carocci, 2011, pp. 411-477; G. Melis, G. Tosatti (a cura di), *Le parole del potere. Il lessico delle istituzioni in Italia*. Atti del Convegno *Il lessico delle istituzioni. Evoluzione del linguaggio delle istituzioni pubbliche, della politica e dell'amministrazione nella storia dell'Italia unita* (Viterbo, Università della Tuscia, 27-28 settembre 2019), Bologna, Il Mulino, 2021; B. Mortara Garavelli, *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Torino, Einaudi, 2001; L.A. Muratori, *Dei difetti della giurisprudenza*, Venezia, presso Giambattista Pasquali, 1742; S. Pugliatti, *Grammatica e diritto*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 1-75; J. Visconti (a cura di), *Lingua e diritto. Livelli di analisi*, Milano, Led, 2010.

Francesco Nava ed altri presentano ricorso contro il Ministero dei Lavori Pubblici ed il Comune di Milano, in persona del Podestà, per l'annullamento totale del regio decreto 21 luglio 1938 che proroga fino al 17 settembre 1940 il termine di due anni assegnato al Comune di Milano dal precedente r.d. 17 settembre 1936 per compiere le espropriazioni ed i lavori inerenti al piano particolareggiato del piano regolatore di massima di Milano per la zona relativa alla nuova piazzetta tra via Asole e via S. Maria Beltrade<sup>41</sup> e, in via subordinata,

---

<sup>41</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. III, 1940. Roma, 23 gennaio 1940, n. 129 (Nava Francesco ed altri – Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Milano, in persona del Podestà), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 27 febbraio 1940.

Quanto alla biografia di Ferdinando Rocco, egli nasce l'1° gennaio 1881 a Roma, dove muore il 28 maggio 1958.

Viene nominato consigliere di Stato nel 1923 ed è assegnato alla Sezione Quarta, di cui diventa Presidente nel 1939, per poi venire incaricato nel 1945, in qualità di Presidente di Sezione più anziano, di reggere la Presidenza del Consiglio di Stato; tiene la carica anche nel momento in cui, nell'estate del 1946, il Presidente del Consiglio di Stato Meuccio Ruini, a causa di altre nomine, non può occuparsi direttamente degli impegni dell'Istituzione. Allo stesso tempo, è in tale periodo Presidente della Sezione Quarta. Nel 1947 succede a Ruini nel ruolo di Presidente del Consiglio di Stato e viene collocato a riposo nel 1951, per raggiunti limiti di età.

Durante gli anni in cui è attivo presso la Sezione Quarta si pronuncia su numerosi casi in tema di espropriazione per pubblica utilità e dunque sulla legge del 1865, statuendo che, seppure il termine per concludere l'atto espropriativo è un requisito essenziale della dichiarazione di pubblica utilità, è ammissibile che, in mancanza di una disposizione espressa in proposito nel provvedimento, si possa dedurre il termine da altri elementi, fissandolo con atto successivo (7 marzo 1924, Monchesi-Prefetto di Macerata, Sezione Quarta); Ferdinando Rocco, inoltre, afferma essere nullo il decreto prefettizio che dichiara l'espropriazione ed autorizza l'occupazione dei beni, se non contiene l'esplicita formula statuita dalla legge (16 luglio 1926, Casaro-Prefetto di Salerno, Sezione Quarta).

Un altro caso concerne il ricorso contro gli atti dell'Alto Commissario di Napoli, i cui provvedimenti non possono essere impugnati, neanche in via giudiziaria, in base all'art. 8 della legge 11 aprile 1926, n. 752. Rocco evidenzia che l'art. 8 va interpretato correttamente: esso esclude il rimedio solo per provvedimenti che in base alla legge risultano di competenza dell'Alto Commissario e non per gli atti che sono da quest'ultimo emessi al di là della sua competenza. Rocco afferma poi che la legge attribuisce all'Alto Commissario la competenza di pronunciarsi sull'espropriazione, che è oggetto del ricorso; ne deriva l'improponibilità del gravame, ma la sentenza va ricordata, in quanto Ferdinando Rocco sottolinea nella stessa decisione il fatto che le norme legislative che escludono il controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato devono subire interpretazione restrittiva, ammettendo nel dubbio ricorso giurisdizionale (27 gennaio 1928, Raia e Ciambra-Alto Commissario di Napoli, Sezione Quarta).

A metà degli anni Venti, di fronte ad una legislazione inadeguata, Rocco redige numerose sentenze anche in tema di edilizia economica e popolare, trattando di questioni come l'assegnazione dell'alloggio, la distinzione tra soci semplici, prenotari ed assegnari, le modalità di richiesta per la consegna e la natura delle Commissioni di vigilanza (si ricorda la sentenza 29 dicembre 1925, Pignatti-Cooperativa edilizia Fert e Martino-Cooperativa Aniene e Guiducci, Sezione Quarta).

L'8 gennaio 1951, per raggiunti limiti di età, viene collocato in pensione dal Consiglio di Stato.

Nella sua carriera ricopre numerosi ulteriori incarichi pubblici, è parte di varie Commissioni di riforma legislativa e viene insignito di diverse onorificenze. Per la biografia di Ferdinando Rocco, cfr. G. D'Agostini, voce *Ferdinando Rocco*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1308-1321. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 752; F. Rocco, *Verso la rinascita agraria del Mezzogiorno: l'opera dello Stato fascista e dei meridionali*. Atti del Comitato (1° dicembre 1924 – 28 febbraio 1929), Roma, Tipografia del Senato G. Bardi, 1930.

Per ciò che concerne Leopoldo Piccardi, egli nasce il 12 giugno 1899 a Ventimiglia (Imperia) e muore a Roma il 18 aprile 1974. Il 2 febbraio 1930 sostiene il concorso di referendario al Consiglio di Stato e risulta primo in graduatoria. Assegnato alla Sezione Prima, diviene qui primo referendario nel marzo del 1932 e viene

chiedono l'annullamento parziale del decreto, nella parte concernente la formazione della piazzetta, con la condanna del Comune di Milano nelle spese del giudizio.

Il regio decreto 17 dicembre 1936, in esecuzione della legge di approvazione del piano regolatore della città di Milano n. 433/1934, approva il piano particolareggiato per la formazione del citato piazzale, assegnando al Comune un termine di due anni per il compimento sia delle espropriazioni che dei lavori occorrenti per l'esecuzione del piano stesso.

Con il regio decreto 21 luglio 1938 interviene la proroga del decreto su domanda del Podestà di Milano di altri due anni, ossia fino al 17 settembre 1940: contro tale decreto ricorrono gli ex-proprietari di uno stabile, sito a Milano, espropriato per l'esecuzione del piano regolatore della città.

In attesa della demolizione dello stabile che doveva verificarsi entro il 30 settembre 1938, il Comune concede in locazione ad uno dei ricorrenti i locali del piano terra e del primo piano, finché nell'agosto del 1938 viene ingiunto di sgomberare detti locali. Dopodiché il Comune, invece di dare corso ai lavori, dà

---

nominato membro effettivo della Commissione per il gratuito patrocinio, ove viene riconfermato nel 1933, anno in cui è anche membro della Commissione di disciplina per il personale di segreteria e subalterno.

Viene designato a fiduciario del Consiglio di Stato della Sezione provinciale di Roma dell'Associazione arma d'artiglieria.

Lavora in maniera lodevole presso la Sezione Prima del Consiglio di Stato ed il 19 febbraio 1934 viene nominato consigliere di Stato, con assegnazione alla Sezione Quarta. È membro e Presidente di numerose Commissioni.

Il 14 novembre 1941 viene collocato fuori ruolo a disposizione del Comando supremo del Ministero della Guerra presso l'Ufficio legislativo.

L'Alto Commissario aggiunto per l'epurazione Scoccimarro deferisce Piccardi nell'autunno 1944 alla Commissione per l'epurazione del Consiglio di Stato, che, su proposta di Scoccimarro, si pronuncia a favore del proscioglimento per non luogo a procedere.

Alcuni giornali, come «L'Unità» il 3 novembre 1944, gli imputano ulteriori addebiti e dunque viene riaperto il caso dalla Commissione per l'epurazione su richiesta dello stesso Piccardi. In base a numerose testimonianze (di avvocati e professori, quali Biamonti, Angeloni, Graziadei), Piccardi viene definitivamente prosciolto, anche se per essere collocato a riposo, prima (29 gennaio 1945) in forza del deferimento alla Commissione centrale d'epurazione e dietro sua richiesta e successivamente (22 gennaio 1946) in via definitiva sempre dietro sua domanda. A febbraio dello stesso anno riceve il titolo onorifico di Presidente di Sezione del Consiglio di Stato.

Sia dal suo contributo ai pareri che dal suo contributo alle sentenze si evince la versatile conoscenza del diritto che caratterizza la sua persona.

Nel secondo dopoguerra, in forza delle numerose e disparate esperienze professionali, studia le questioni giuridiche, diffidando dall'idea che vi siano assolute certezze.

Riceve numerose onorificenze; si ricorda che è Presidente onorario della Corte dei conti e del Consiglio di Stato. Per la biografia di Leopoldo Piccardi, cfr. G. Focardi, voce *Piccardi Leopoldo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1591-1611. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 691; L. Piccardi, *La espropriazione per pubblica utilità è un "Procedimento esecutivo"?*, in «Rivista di Diritto Processuale Civile», parte II, 1927, pp. 36-51.

in locazione lo stabile all'Unione Provinciale Fascista dei Commercianti di Milano, che continua ad occupare i locali.

Viene impugnato dunque il decreto di proroga del termine per l'esecuzione del piano particolareggiato: per eccesso di potere e violazione di legge e, nello specifico, dell'art. 438 c.c., delle disposizioni legislative in tema di espropriazione per pubblica utilità di cui agli artt. 1 e 13, primo alinea, della legge n. 2359/1865.

Secondo i ricorrenti, non sussiste la causa della forza maggiore che il Comune adduce per giustificare il provvedimento impugnato: la difficoltà di approvvigionamento di ferro non è un avvenimento imprevedibile ed inevitabile, in quanto si è andata solo col tempo aggravando, così da consentire di prendere le opportune misure per ovviarvi, e tale difficoltà non può essere considerata tanto grave da rendere del tutto impossibile l'attività edilizia. Inoltre, i ricorrenti evidenziano che la scarsa reperibilità del ferro può sì ostacolare i lavori di allargamento di via Torino, in cui si deve procedere alla ricostruzione di alcuni stabili, ma non può intralciare i diversi lavori necessari per la formazione della piazzetta tra via Asole e via S. Maria Beltrade; pertanto, la proroga avrebbe dovuto essere limitata alla prima parte dell'opera.

Per queste ragioni, i ricorrenti chiedono l'annullamento totale del provvedimento impugnato e, in via subordinata, chiedono l'annullamento parziale del decreto, nella parte concernente la formazione della piazzetta, con la condanna del Comune di Milano nelle spese del giudizio. Essi insistono con memoria del 13 gennaio 1940 sulla loro posizione.

L'Avvocatura Generale dello Stato, costituitasi in giudizio nell'interesse del Ministero dei Lavori Pubblici, resiste al ricorso con memoria 13 gennaio 1940, sostenendo l'esistenza della forza maggiore, che non va intesa con soverchio rigore, e chiedendo il rigetto del ricorso, con la condanna nelle spese del giudizio.

Il Comune di Milano si costituisce in giudizio per resistere al ricorso, presentando una memoria in data 13 gennaio 1940, in cui sostiene la mancanza di legittimazione da parte dei ricorrenti, che, avendo ceduto lo stabile di loro proprietà al Comune di Milano con un ordinario atto di vendita, non possono invocare le disposizioni relative all'espropriazione per pubblica utilità; inoltre, la mancanza del ferro è una reale causa di forza maggiore per tutto il complesso delle opere coinvolte, in quanto strettamente connesse e non attuabili in modo frazionato. Infine, un ulteriore ostacolo consiste nella difficoltà di dare asilo agli

abitanti degli edifici da demolire, difficoltà dimostrata dalla richiesta stessa dei ricorrenti di rimanere nello stabile dopo l'espropriazione: tale ragione rientra anche nella forza maggiore. Quanto alla domanda subordinata dei ricorrenti, non può esservi annullamento parziale, dato che il provvedimento impugnato costituisce un tutto inscindibile. Il Comune conclude per il rigetto del ricorso, con la condanna del ricorrente nelle spese.

La Sezione Quarta evidenzia che, ai sensi dell'art. 63 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità n. 2359/1865, l'espropriato, qualora l'opera non sia eseguita e siano trascorsi i termini all'uopo concessi o prorogati, può domandare la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e la restituzione dei beni espropriati: sussiste quindi l'interesse ad opporsi.

Per capire se vi è stata violazione dell'art. 13 della legge sull'espropriazione, si deve innanzitutto analizzare se è applicabile la norma ed entro quali limiti, indagine trascurata dalle parti.

L'espropriazione nel caso di specie avviene in base alla legge n. 433/1934, concernente l'approvazione del piano regolatore di massima edilizio e di ampliamento di Milano e le norme per la sua attuazione, legge che deroga sotto molteplici profili alle norme ordinarie vigenti in materia di espropriazioni per pubblica utilità e di piani regolatori. In particolare, tale legge, nell'approvare il piano regolatore per la città di Milano, dichiara il piano stesso di pubblica utilità, ma, mentre gli artt. 13 e 14 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità prevedono che lo stesso provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità fissi il termine per il compimento delle espropriazioni e dei lavori, l'art. 5 della legge n. 433/1934 statuisce che il piano regolatore di massima di Milano «non ha limiti di durata nei riguardi urbanistici ed edilizi». D'altra parte, mentre gli ordinari piani regolatori a norma dell'art. 87 della legge del 1865 hanno anche valore di piani di esecuzione e sono – come questi ultimi – soggetti alle pubblicazioni previste dagli artt. 17 e 18 della legge del 1865, il piano regolatore per la città di Milano – approvato con la legge n. 433/1934 – ha carattere di piano di massima, al quale devono seguire dei piani particolareggiati di esecuzione. In relazione a questi piani particolareggiati, la legge n. 433/1934 stabilisce che il termine per l'esecuzione non può superare i dieci anni dalla pubblicazione del decreto di approvazione e che, nella deliberazione podestarile del piano, dev'essere indicato il termine entro il quale vanno completate le espropriazioni.

Il Consiglio di Stato ritiene comunque applicabili gli artt. 13 e 14 della legge sull'espropriazione: infatti, se il termine previsto dall'art. 21 della legge n. 433/1934 differisce per le modalità di determinazione da quello degli artt. 13 e 14, esso ha di certo la medesima funzione e pertanto – in difetto di diverse disposizioni speciali – è soggetto alle norme generali della legge sull'espropriazione; nonostante ciò, è innegabile che l'applicazione degli artt. 13 e 14 incontra temperamenti e limiti dovuti alla particolarità del sistema adottato dalla legge speciale.

Si deve ritenere che, entro il limite massimo dei dieci anni di cui all'art. 21, primo comma, della legge n. 433/1934, la facoltà di proroga possa essere liberamente esercitata ogni qual volta il pubblico interesse lo consigli, anche al di là dei casi di cui all'art. 13, comma 2, della legge del 1865.

«Da queste premesse si deduce la mancanza di fondamento del ricorso»: dal momento che sono sufficienti semplici ragioni amministrative per trovare una valida giustificazione alla proroga, le sopravvenute difficoltà di reperimento del ferro giustificano indubbiamente il provvedimento impugnato.

È ugualmente infondata la questione fatta valere dai ricorrenti, secondo i quali la deficienza del materiale ferroso avrebbe potuto giustificare la proroga dell'esecuzione di una parte soltanto delle opere comprese nel piano particolareggiato: tale accertamento è un giudizio di opportunità amministrativa, devoluto al potere discrezionale dell'Amministrazione espropriante.

Allo stesso modo è priva di valore l'affermazione dei ricorrenti «che, a norma dell'art. 14 della legge sulle espropriazioni, il termine per l'esecuzione del piano non avrebbe potuto essere prorogato per un tempo eccedente il terzo di quello concesso»; l'art. 14, infatti, si riferisce al caso in cui «il termine sia stato già fissato con legge, mentre, nel caso di specie, il provvedimento impugnato [proroga] il termine precedentemente fissato con il decreto reale di approvazione del piano particolareggiato».

Infine, il fatto che lo stabile espropriato sia dato dal Comune di Milano in locazione a terzi sembra del tutto irrilevante, non essendo né affermato né tantomeno provato che il provvedimento impugnato sia determinato nell'intento illegittimo di continuare ad utilizzare in tal modo lo stabile espropriato.

«Il ricorso dev'essere pertanto rigettato» e le «spese seguono la soccombenza».

Anche nel ricorso esposto di seguito si ragiona in termini di deroghe rispetto alla legge generale sulle espropriazioni del 1865; nello specifico, protagonista è il r.d. 14 agosto 1936 di approvazione del piano particolareggiato n. 46 di esecuzione del piano regolatore di Roma e si prende in analisi la prospettata violazione della convenzione del 3 giugno 1929 (autorizzata ed approvata con deliberazione del Governatore il 13 aprile 1929), stipulata tra il Governatore di Roma e la parte ricorrente.

La Società An. A. Bellagamba & figli propone ricorso contro il Ministero dei Lavori Pubblici e contro il Governatorato di Roma per l'annullamento del r.d. 14 agosto 1936 di approvazione del piano particolareggiato n. 46 di esecuzione del piano regolatore di Roma, nella parte relativa al vincolo a carico dei terreni di proprietà della Società ricorrente, siti sulla nuova strada prevista nel piano regolatore a nord-ovest di Piazza degli Eroi e destinati alle costruzioni di edifici governatoriali<sup>42</sup>.

La Società ricorrente lamenta il vincolo sui terreni di loro proprietà per i seguenti motivi.

1. Violazione e falsa applicazione del r.d.l. 6 luglio 1931, n. 981, convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 1932, n. 355 (piano regolatore di massima

---

<sup>42</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. VI, 1940. Roma, 7 maggio 1940, n. 332 (Soc. An. A. Bellagamba & figli – Ministero dei Lavori Pubblici e Governatorato di Roma, in persona dell'Ecc. il Governatore *pro tempore*), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Siragusa); sentenza pubblicata il 5 giugno 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Giuseppe Siragusa, egli nasce a Palermo il 17 ottobre 1872 e muore a Roma l'8 novembre 1964. Viene nominato consigliere di Stato con r.d. 22 gennaio 1931 ed entra in carica il 1° febbraio 1931 presso la Sezione Quinta: non svolge un'attività particolarmente intensa, limitandosi a decisioni di *routine*. Dal 1935 entra nella Sezione Quarta, dove invece è Estensore di numerose sentenze, principalmente in tema di pubblico impiego e carriera degli Ufficiali dell'Esercito, commentate sulle Riviste giuridiche.

Nelle decisioni redatte da Siragusa si riscontra particolare equilibrio tra la parte dedicata al fatto e quella dedicata al diritto, con rare citazioni in latino e sporadici riferimenti alla giurisprudenza.

Il 17 ottobre 1942 viene collocato a riposo dal Consiglio di Stato, per raggiunti limiti di età, col grado e titolo di Presidente di Sezione onorario, attribuitogli per le sue doti dal Presidente Romano, che lo propone anche per la nomina a senatore e la promozione a cavaliere di gran croce nell'Ordine dei SS. Maurizio e Lazzaro (era già insignito dello stesso grado nell'Ordine della Corona d'Italia).

Ricopre svariati rilevanti incarichi durante gli anni presso il Consiglio di Stato; partecipa a numerosi arbitrati ed a varie Commissioni di concorso. Per la biografia di Giuseppe Siragusa, cfr. A. Gagliardi, voce *Siragusa Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1655-1658. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, 1935-1941; ivi, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, 1931-1934; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 647; M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali – Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1989, *ad nomen*.

di Roma), per la parte concernente l'imposizione di vincoli di espropriazione e, in particolare, per le materie ed i fini in forza dei quali i vincoli di espropriazione possono venire imposti a carico della proprietà privata: sono in discussione gli artt. 1, 3 e 4 della citata legge e dell'elenco ad essa annesso circa le destinazioni ed i vincoli che si creano a carico delle proprietà, comprese nel piano regolatore di massima.

Premesso che la legge per Roma è legge derogatrice rispetto a quella generale sulle espropriazioni del 1865 e quindi di carattere eccezionale e premesso che tale legge dev'essere interpretata ed applicata in modo rigorosamente restrittivo, «si rileva che l'elenco dei vincoli di espropriazione e di destinazione che [accompagna] le 12 planimetrie costituenti il piano regolatore di massima per la città di Roma, approvato con legge 1931-1932, [comporta] la facoltà di esproprio per le seguenti opere pubbliche: strade, scuole, giardini, mercati, campi sportivi e di gioco». Per ogni altra opera pubblica, l'Amministrazione non può invocare la legge speciale, bensì deve agire in base alla legge del 1865.

I terreni della Società ricorrente vengono espropriati per adibirli ad “edifici pubblici” e si crea dunque un vincolo nuovo, non previsto dalla legge: tale dizione generica ed imprecisa non permette di controllare se le progettate costruzioni rispondano a reali ed attuali interessi e quindi se sia necessario e legittimo il sacrificio della proprietà privata.

2. «Violazione e falsa applicazione dei principi generali e delle norme di diritto che regolano la revoca degli atti amministrativi in rapporto ai diritti quesiti dai privati» e, in particolare, degli artt. 282 e 402 T.U. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383.

Con una convenzione del 3 giugno 1929 (autorizzata ed approvata con deliberazione del Governatore il 13 aprile 1929), stipulata tra il Governatore di Roma e la parte ricorrente, quest'ultima vende al Governatorato dei terreni, ne cede altri gratuitamente per l'apertura di una nuova strada del piano regolatore e si impegna a cedere un ulteriore terreno.

Ciò premesso, viene lamentato che l'Amministrazione non ha concretizzato l'utilizzazione del terreno già acquistato, né ha proceduto all'acquisto dell'ulteriore terreno; inoltre, col provvedimento impugnato ha unilateralmente modificato la Convenzione, senza nemmeno fare un esplicito cenno di ciò nella



deliberazione che approva il piano particolareggiato e senza stabilire come risarcire la Società ricorrente dei danni per il mancato adempimento delle obbligazioni nascenti dal contratto.

3. «Eccesso di potere, per avere il Governatorato preteso di costituirsi una causa nuova di espropriazione al fine di pervenire all'acquisto del lotto di proprietà della Società ricorrente, senza essere costretto ad acquistarlo volontariamente per il prezzo e secondo quanto stabilito nella convenzione 3/6/1929».

Il Governatorato di Roma chiede con memoria depositata il 26 aprile 1940 il rigetto del ricorso, con rivalsa di spese ed onorari; il Ministero dei Lavori Pubblici, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, chiede nella memoria l'inammissibilità, in quanto la Soc. Bellagamba non produce durante il periodo di pubblicazione del piano particolareggiato alcun reclamo, o il rigetto del ricorso.

Quanto all'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del ricorso che è stato presentato oltre il termine di 15 giorni dalla pubblicazione del piano e dall'inserzione dell'avviso dell'eseguito deposito (art. 87 legge n. 2359/1865), la Sezione Quarta afferma che si può prescindere da essa, tenuto conto che sia il Governatorato sia la speciale Commissione istituita con l'art. 3 del d.l. n. 981/1931 (rimasto per questa parte inalterato con la legge di conversione n. 355/1932), sia lo stesso decreto impugnato hanno esaminato nel merito il ricorso della Società.

Seguono le considerazioni del Consiglio di Stato nel merito della questione.

Il primo motivo di ricorso viene valutato infondato, in quanto proprio la legge di approvazione del piano di massima statuisce all'art. 20 la facoltà del Governo di introdurre nel piano tutte le modificazioni divenute necessarie, salvo l'osservanza delle norme prescritte, che sono state rispettate.

Il secondo ed il terzo motivo, in considerazione della loro connessione, possono essere esaminati congiuntamente: essi sollevano una questione formale ed una sostanziale.

La prima consiste nella censura per mancata applicazione dell'art. 282 T.U. della legge comunale e provinciale n. 383/1934, secondo il quale «le deliberazioni che importino modifiche o revoche di deliberazioni esecutive, si hanno come non avvenute, ove esse non facciano espressa menzione della revoca o della

modifica»: nel caso di specie, la parte ricorrente considera che il Governatore omette, nella deliberazione di approvazione del piano particolareggiato, la dichiarazione di espressa revoca della precedente deliberazione 13 aprile 1929, con la quale ha autorizzato ed approvato la convenzione con la Ditta ricorrente, relativa allo stesso terreno.

Il Consiglio di Stato però ritiene che tale censura sia fondata su un equivoco: l'esecuzione del piano regolatore di massima e quella del piano particolareggiato non trovano origine dalla deliberazione del Governatore, ma rispettivamente da una legge e da un regio decreto. Non sussiste perciò alcuna revoca di un precedente atto amministrativo, bensì, semmai, un'incompatibilità di quest'ultimo con la legge o con successivo decreto.

La seconda questione, ossia quella sostanziale, concerne l'obbligatorietà o meno del Governatore di rispettare, nonostante la sopravvenuta legge 6 luglio 1931 sul piano regolatore di Roma ed il r.d. 14 agosto 1936, la convenzione del 3 giugno 1929, stipulata per il terreno della Ditta ricorrente; non avendo il Governatore rispettato la Convenzione, nello specifico è in dubbio se sia stato violato il contratto preesistente.

La Sezione Quarta non entra nei dettagli della problematica, in quanto è evidente che non è di sua competenza.

Posta quindi l'incompetenza relativa al secondo ed al terzo motivo di ricorso, esso viene respinto nel resto, con la condanna della Società ricorrente al pagamento delle spese, che seguono dunque la soccombenza.

Si riporta un episodio di contestazione dell'operato del Comune di Genova, accusato – tra i diversi motivi esposti dai ricorrenti – di speculazione privata: la Sezione Quinta però constata che il potere di espropriare non è subordinato dalla legge alla condizione che il Comune provveda direttamente ad edificare sulle aree espropriate. L'opera, anche se compiuta da privati (che sono – così come il Comune – destinatari del ricorso nel caso di specie), non perde il carattere di opera pubblica.

Viene proposto ricorso dai condomini di un edificio oggetto di un provvedimento espropriativo contro il Comune di Genova e contro gli acquirenti dell'area per l'annullamento della deliberazione 1° febbraio 1939, n. 151, con cui

il Podestà di Genova stabilisce di procedere all'espropriazione – per conto diretto del Comune – del caseggiato di via Ferruccio, n. 10, e di accettare dai sig.ri Roncallo e Parodi l'impegno di acquistare quella parte dell'area attualmente coperta dal caseggiato da espropriare e destinato a ricostruzione<sup>43</sup>.

Il quadro generale. Con r.d.l. 8 settembre 1932, n. 1390, viene approvato il piano regolatore di alcune zone della città di Genova; con r.d. 18 ottobre 1934 viene approvato il piano particolareggiato denominato zona B ed orientale del Bisagno, in base al quale l'area in cui è compreso il civico n. 10 di via Ferruccio viene in parte a trovarsi in una nuova via che si chiamerà Antonio Cecchi, mentre in parte rientrerà in uno scomparto destinato a nuove costruzioni e per la parte rimanente si formerà un distacco tra lo scomparto citato ed un altro, anch'esso destinato a nuove costruzioni.

Il Comune è autorizzato – ai sensi dell'art. 8 del r.d.l. n. 1390/1932, integrato con il r.d.l. 4 giugno 1936, n. 1419 – ad espropriare le aree fabbricabili comprese nelle zone dei piani particolareggiati approvati, qualora i rispettivi proprietari non dichiarino – entro il termine fissato dal Comune – di voler procedere direttamente all'edificazione o ricostruzione sulla loro proprietà.

Viene impugnata quindi la deliberazione del 1° febbraio 1939 del Podestà di Genova, in quanto secondo i ricorrenti:

---

<sup>43</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. III, 1940. Roma, 6 dicembre 1939, n. 120 (Mariotti Lamberto ed altri – Comune di Genova, in persona del Podestà *pro tempore*, e contro i sigg. Roncallo Emanuele e Parodi Tommaso), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Stumpo); sentenza pubblicata il 27 febbraio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Giuseppe Stumpo, egli nasce a Rogliano Calabro (Cosenza) il 16 settembre 1899 e muore a Roma il 9 gennaio 1984.

Il 1° dicembre 1936, superate le prove, viene nominato referendario in soprannumero ed assegnato alla Sezione Quinta, presso la quale si fa notare per cultura e serietà; il 13 marzo 1939 viene promosso a primo referendario.

Nel 1940 è membro sia della Sezione Quarta che della Quinta e prende parte ad una Commissione del dicastero dell'Africa italiana, nonché ricopre ulteriori incarichi. Diventa consigliere di Stato il 1° giugno 1941.

Nel dicembre 1945 entra nella Sezione speciale per l'epurazione istituita presso il Consiglio di Stato.

Il primo marzo 1951 viene nominato Presidente di Sezione ed è assegnato alla Sezione Prima come Presidente aggiunto, per poi tornare nel 1957 alla Sezione speciale per l'epurazione, che conclude in un breve periodo i lavori.

Dopo una lunga fase a capo della Sezione Quarta, passa nel 1957 alla Sesta e dal 1968 alla Quarta. Viene collocato a riposo il 16 settembre 1969, per raggiunti limiti di età, col titolo ufficiale onorifico di Presidente del Consiglio di Stato.

L'innovatività caratterizza le sue sentenze, commentate spesse volte sulle Riviste; ottiene numerosi riconoscimenti lungo il suo percorso lavorativo. Per la biografia di Giuseppe Stumpo, cfr. G. Focardi, voce *Stumpo Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1750-1756. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 965.

- essa è nulla, perché manca l'autorizzazione preventiva alla trattativa privata (viene asserito che vi è una concessione postuma, data in forma equivalente dalla G.P.A. e non dal Prefetto);

- si incorre in violazione e falsa applicazione dell'art. 8 del r.d.l. n. 1390/1932, in quanto non vi è l'invito ai ricorrenti a ricostruire essi stessi sulla loro proprietà;

- vi è violazione della predetta norma ed eccesso di potere, in quanto l'espropriazione, autorizzata ai fini del piano regolatore, diviene oggetto di contratto ed in quanto mediante contratto si fa uso di un pubblico e delicato potere qual è quello di espropriare, senza che sussista un interesse pubblico, ma solo speculazione privata. Inoltre, essendo il piano unico ed inscindibile, viene lamentato che, per ragioni di opportunità legate all'intenzione di procedere alla simultanea esecuzione dei lavori dell'area interessata, si ledono i diritti spettanti altrimenti ai ricorrenti.

Il Comune di Genova si costituisce in giudizio e presenta le sue controdeduzioni, chiedendo il rigetto del ricorso, mentre i sig.ri Roncallo e Parodi non si costituiscono resistenti.

La Sezione Quinta rileva che la trattativa privata, contrariamente a quanto i ricorrenti sostengono, è autorizzata dal Prefetto e non dalla Giunta. Il vizio denunciato di mancata motivazione dell'autorizzazione, se anche sussistesse, sarebbe proprio dell'atto prefettizio, che è distinto ed autonomo da quello podestarile e perciò non può essere censurato, senza impugnare direttamente l'atto prefettizio. Non vi è stata tale impugnativa nel ricorso e sarebbe, in ogni caso, irricevibile, per mancata notifica del ricorso al Prefetto di Genova.

Non sussiste la violazione dell'art. 8 del r.d.l. n. 1390/1932, dato che il Comune ha deliberato l'espropriazione, ma ha anche espressamente subordinato la sua attuazione al previo adempimento di quanto dispone la norma.

L'art. 13 del r.d.l. n. 1390/1932, inoltre, prevede che il potere di espropriare non è subordinato dalla legge alla condizione che il Comune provveda direttamente ad edificare sulle aree espropriate; l'opera, anche se compiuta da privati, non perde il carattere di opera pubblica. Il Comune nella progettata Convenzione in tanto riconosce l'interesse privato dei sig.ri Roncallo e Parodi, in quanto vuole assicurare il conseguimento dell'utilità pubblica, che è connessa all'opera di ricostruzione.

Nella discussione orale, il patrono dei ricorrenti lamenta una particolare forma di eccesso di potere: il Comune delibera di vendere uno scomparto e contemporaneamente di espropriare per poi vendere l'altro e tale contemporaneità dimostra – secondo i ricorrenti – che la ricostruzione dell'area espropriata non è scindibile dalla costruzione dell'altro scomparto, motivo per cui viene leso il diritto dei ricorrenti spettante ai sensi dell'art. 8 del r.d.l. n. 1390/1932.

Il Consiglio di Stato rileva l'intempestività della doglianza non contenuta nel ricorso, ma, anche prescindendo da ciò, la tesi dei ricorrenti è infondata: seppure è innegabile l'opportunità della costruzione sui due scomparti da parte di una stessa persona, ciò non significa che vi sia una vera e propria interdipendenza.

I ricorrenti sostengono che la ricostruzione della loro area risulterebbe economicamente inattuabile per l'esigua estensione della zona: in realtà, essi possono edificare, secondo la riserva fatta nella deliberazione impugnata, riunendosi in un Consorzio, che comprende tutti i proprietari, o a procedere può essere uno o possono essere più di essi, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo unico del r.d.l. n. 1419/1936. Tra l'altro, come evidenziato, seppure è più conveniente economicamente, non è necessario – in base al piano – che a costruire i due scomparti sia una stessa persona o ditta o Consorzio.

La Sezione Quinta dunque respinge il ricorso e condanna i ricorrenti alle spese.

Seppure viene impugnato in via principale un regio decreto, che approva il piano parcellare delle espropriazioni occorrenti per il prolungamento di via Giotto, e, solo «in quanto occorra», il precedente decreto legge, che approva il piano regolatore di ampliamento della città di Firenze, con questa subordinata la Società ricorrente fa intendere che il semplice atto amministrativo contenuto nel r.d. del 1928 rimarrebbe saldo ed irremovibile, se non si scuotesse la base, contenuta nel decreto legge. Il decretato prolungamento di via Giotto che lede la Società ricorrente è parte integrante del piano regolatore approvato con decreto legge; il piano parcellare non è che un atto di mera e minuta esecuzione del piano regolatore approvato col decreto legge. Il Comune, espropriando i terreni per il prolungamento di via Giotto, non fa che attuare una disposizione di legge.

Il Consiglio di Stato prende in considerazione l'eccezione di inammissibilità del ricorso, in altri termini, di difetto assoluto di giurisdizione del Collegio per il carattere legislativo del provvedimento impugnato.

La Società Ligure Emiliana di Beni Immobili presenta ricorso contro il Ministero dei Lavori Pubblici ed il Comune di Firenze per l'annullamento del r.d. 24 agosto 1928, con il quale viene approvato il piano parcellare relativo al prolungamento di via Giotto a Firenze, tra via del Ghirlandaio e via Piagentina<sup>44</sup>.

Con regio decreto legge 13 gennaio 1924, n. 170, convertito in legge 17 aprile 1925, n. 473, vengono approvati il piano regolatore e di ampliamento della città di Firenze e le norme per la sua esecuzione.

In base all'art. 1, i piani parcellari e parziali per ogni gruppo o porzione dei gruppi in cui il piano regolatore è diviso, insieme all'elenco dei beni di espropriazione ed a quelli soggetti a contributo, devono essere approvati con regio

---

<sup>44</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. VI, 1930. Roma, 4 luglio 1930, n. 324 (Società Ligure Emiliana di Beni Immobili – Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Firenze in persona del Podestà), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Michele Carlo Isacco); sentenza pubblicata il 18 luglio 1930.

Per ciò che concerne Roberto De Vito, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Michele Carlo Isacco, egli nasce a Castrovillari (Cosenza) il 5 agosto 1873 e muore a Roma – ancora in servizio – il 14 luglio 1942.

Il 23 giugno 1927 viene nominato consigliere di Stato, con decorrenza dal 1° luglio 1927, e viene assegnato alla Sezione Terza, in via provvisoria. Viene trasferito nel gennaio 1928 alla Sezione Quarta sino al dicembre 1930, momento in cui passa alla Sezione Quinta per l'intero 1931. Tra il 1932 ed il 1933 si trova nuovamente presso la Sezione Quarta, per poi tornare alla Sezione Quinta dal 1934 alla morte; negli ultimi anni di vita egli rappresenta la Sezione Quinta come consigliere e consigliere supplente nell'Adunanza Plenaria delle Sezioni giurisdizionali.

Come consigliere di Stato presiede numerose Commissioni e gli vengono affidati diversi arbitrati; svolge anche numerosi incarichi esterni all'Istituzione, riceve svariate onorificenze e si distingue per un'attività scientifica di buon livello.

Prende parte a numerosi Convegni e Congressi sulla tecnica di costruzione e manutenzione delle strade ordinarie e sull'esercizio della disciplina della circolazione stradale, tra i quali si ricordano: il IV Congresso dell'Associazione internazionale permanente dei Congressi della strada con un rapporto – redatto con Italo Vandone – sul regolamento generale di circolazione e le dimensioni dei veicoli (Siviglia, 1923); il V Congresso nazionale della strada, trattando in una Relazione di strade e bonifica integrale e nell'altra – redatta con due ulteriori Relatori – di bilanci stradali (Palermo, 1929); la IV Conferenza per l'unificazione delle norme e dei segnali per la circolazione urbana, esponendo un lavoro – effettuato con Enrico Mellini – relativo alle precedenze nella circolazione stradale urbana (Genova, 1933); il VI Congresso internazionale della strada (Washington, 1930); e l'VIII Congresso internazionale della strada (Aja, 1938). Per la biografia di Michele Carlo Isacco, cfr. S. Trani, voce *Isacco Michele Carlo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1467-1472. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *Consiglio di Stato. Sezione Terza, pareri*, 1927; ivi, *Consiglio di Stato. Sezione Quarta, decisioni*, 1928-1930, 1932 e 1933; ivi, *Consiglio di Stato. Sezione Quinta, decisioni*, 1931 e 1934-1942; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 645; M.C. Isacco, *Codice delle strade ordinarie*, Firenze, Barbera, 1922; Id., voce *Consorti stradali*, in «Nuovo Digesto Italiano», vol. III, Torino, Utet, 1938, pp. 978-993.

decreto, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, previe pubblicazioni a norma della legge n. 2359/1865.

Con r.d. 24 agosto 1928 viene così approvato il piano parcellare riguardante il prolungamento di via Giotto tra via del Ghirlandaio e via Piagentina.

Entrambi i decreti vengono notificati alla Società Ligure Emiliana di Beni immobili, proprietaria di beni da espropriare per il citato prolungamento ed occupati dall'Istituto dell'Immacolata dei PP. Salesiani di D. Bosco, che esercita importanti opere di educazione e di assistenza per la gioventù povera ed abbandonata.

Nel termine di 60 giorni dalla notifica, la Società impugna «il R.D. 24 agosto 1928 e in quanto occorra, anche quello del 13 gennaio 1924 con ricorso al Consiglio di Stato in s.g. notificato al Comune di Firenze ed al Ministero dei LL.PP.» e basato sui seguenti motivi:

1. violazione dell'art. 1123 c.c. ed eccesso di potere in relazione a tale violazione (mediante «contratto 28 giugno 1900 il Comune di Firenze [rinuncia] al prolungamento di via Giotto nell'ultimo tratto», col corrispettivo in forma di donazione, effettuato dall'Istituto Salesiano, dell'area necessaria per l'apertura del tratto precedente e della via Brunellesco; anche in materia di pubblica utilità sono ammessi accordi contrattuali, come nel presente caso, e proprio le ragioni di pubblica utilità costituiscono il presupposto e l'oggetto del contratto);

2. violazione dell'art. 1 ss. e in ispecie degli artt. 86 e 93 della legge n. 2359/1865 ed eccesso di potere in relazione all'esistenza della pubblica utilità e dello stato di necessità (senza che siano intervenuti fatti nuovi, viene ritenuta ingiustificata la revoca del giudizio di pubblica utilità che aveva determinato la rinuncia contrattuale al prolungamento della via, tenuto conto sia della viabilità sia dello sviluppo dell'Istituto benefico sia degli interessi degli altri proprietari della zona);

3. «violazione dell'art. 303 della legge comunale e provinciale ed eccesso di potere per aver preso un provvedimento in contrasto con una precedente deliberazione esecutoria senza revocarla o senza dirne i motivi» (anche ammesso che il contratto del 1900 possa essere posto nel nulla per volontà unilaterale del Comune, questo disvolere e tale revoca avrebbero dovuto essere espressi e motivati; le «deliberazioni del 1917 aggravanti il nuovo piano regolatore non contengono [...] la revoca [e] neppure alcun cenno alle deliberazioni del 1896 e

del 1899», con cui il Comune rinuncia al prolungamento di via Giotto, perciò – secondo la parte ricorrente – devono essere considerate come non avvenute per la parte relativa al prolungamento della citata via);

4. «eccesso di potere per disconoscimento dello stato di fatto» (in quanto tutto fa presumere che sia il Comune nell'approvare il nuovo piano dei Lavori Pubblici sia il Ministero dei Lavori Pubblici nel proporlo alla sanzione regia ignorino le deliberazioni del 1896 e del 1899 ed il contratto del 1900; tali provvedimenti sarebbero basati quindi su «un vero e proprio errore di fatto circa la situazione giuridicamente definitiva e perfetta di quella zona»).

Si conclude, chiedendo la dichiarazione di illegittimità ed il conseguente annullamento del r.d. 24 agosto 1928, che approva il piano parcellare del prolungamento di Via Giotto, e chiedendo, in quanto possa occorrere e nei limiti di questo, anche la dichiarazione di illegittimità ed il conseguente annullamento del r.d. 13 gennaio 1924, con tutte le conseguenze di legge e con vittoria di spese ed onorari.

Si costituiscono parte resistente al ricorso tanto il Podestà di Firenze nell'interesse del Comune con memoria depositata il 23 gennaio 1928, quanto l'Avvocatura Generale Erariale in rappresentanza e difesa del Ministero dei Lavori Pubblici.

Il Podestà di Firenze chiede che il ricorso sia dichiarato inammissibile per la tardività del ricorso o, quanto meno, infondato in forza di osservazioni nel merito della questione e, come tale, respinto, condannando la Società ricorrente a tutte le spese del giudizio compresi gli onorari di avvocato. Replica la ricorrente con memoria depositata il 12 aprile 1928 alla memoria del 23 gennaio; seguono ulteriori sviluppi apportati alle proprie repliche da parte del Comune mediante una memoria, in cui viene dedotta una nuova eccezione di inammissibilità del ricorso, ossia il piano regolatore – che comprende il prolungamento di via Giotto e l'indicazione delle espropriazioni – è approvato non con atto amministrativo, ma con atto avente valore e forma di legge e che quindi non può essere impugnato dinnanzi al Consiglio di Stato, neppure attraverso un semplice atto di esecuzione o applicazione qual è il piano parcellare, che approva senza variazioni né aggiunte il piano parcellare di tale prolungamento; questa tesi viene ribadita dal parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, anch'esso depositato. L'Avvocatura Generale Erariale, con apposita memoria, sostiene la tesi dell'inammissibilità



dell'impugnativa di un provvedimento amministrativo la cui portata è già compresa in un provvedimento non soggetto, per il suo grado legislativo, a sindacato giurisdizionale; inoltre, essa rileva che, in sostanza, oggetto del ricorso è l'inadempienza di un'obbligazione nascente da un contratto di diritto privato, da cui l'incompetenza di questo Collegio, dovendo la competenza desumersi dalla *causa petendi* e non bastando a determinarla il fatto che il *petitum* si limiti alla richiesta dell'annullamento dell'atto amministrativo che si pretende violatore del diritto contrattuale. Oltre all'inammissibilità, l'Avvocatura Generale Erariale chiede che le spese ed onorari siano a carico della Società ricorrente.

Il Consiglio di Stato prende in considerazione l'eccezione di inammissibilità del ricorso o, in altri termini, di difetto assoluto di giurisdizione del Collegio per il carattere legislativo del provvedimento impugnato; tale eccezione è pregiudiziale ed assorbente. Viene giudicata «fondata ed insormontabile»; «se anche non l'avessero messa innanzi le parti resistenti nelle ultime loro difese, il Collegio l'avrebbe rilevata *prima facie* [corsivo mio; nel testo della sentenza vi è una sottolineatura tratteggiata] di propria iniziativa».

È vero che col ricorso si impugna in via principale il r.d. 24 agosto 1928, che approva il piano parcellare delle espropriazioni occorrenti per il prolungamento di via Giotto, e, solo «in quanto occorra», il precedente d.l. n. 170/1924, che approva il piano regolatore di ampliamento della città di Firenze, ma con questa subordinata la Società ricorrente fa intendere che «il semplice atto amministrativo contenuto nel R.D. del 1928 [rimarrebbe] saldo ed irremovibile se non si [scuotesse] la sua base, contenuta nel decreto legge». Il decreto prolungamento di via Giotto che lede la Società ricorrente è parte integrante del piano regolatore approvato con decreto-legge; il piano parcellare non è che «un atto di mera e minuta esecuzione» del piano regolatore approvato col decreto legge. Il Comune, espropriando i terreni per il prolungamento di via Giotto, non fa che attuare una disposizione di legge.

Ciò non toglie che la Società può far valere i preesistenti vincoli contrattuali verso il Comune con opportuni accordi o, laddove non si riesca ad accordarsi, in competente sede, agli effetti patrimoniali delle indennità; in ogni caso, però, né in questa sede, né altrove può o potrà essere censurato o rimosso il prolungamento della via, voluto dalla legge, e la relativa espropriazione per causa di pubblica utilità, che la legge stessa riconosce e dichiara.

Quanto alle spese, non vi sono ragioni per derogare alla norma che prevede che seguano la soccombenza.

Viene dunque dichiarato inammissibile il ricorso e la Società è condannata a rifondere al resistente Comune di Firenze le spese e gli onorari del giudizio, ed all'Amministrazione dello Stato pure resistente le spese del giudizio, giusta liquidazione che sarà fatta dal Consigliere Estensore.

Talvolta sono questioni squisitamente procedurali a determinare la soluzione di un caso, come negli esempi che seguono.

Viene presentato ricorso da Aristide Annoni, in qualità di rappresentante legale della Compagnia Immobiliare Ambrosiana, per l'annullamento del provvedimento del Comune di Milano per l'esecuzione del piano regolatore pubblicato il 23 novembre 1928<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. III, 1930. Roma, 24 gennaio 1930, n. 94 (Annoni Aristide, in qualità di rappresentante legale della Compagnia Immobiliare Ambrosiana, Società Anonima – Comune di Milano in persona del suo Podestà), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Alberto Pironti; Estensore Gerardo Di Martino); sentenza pubblicata il 29 febbraio 1930.

Quanto ad Alberto Pironti, egli nasce a Vallo della Lucania in Provincia di Salerno il 24 novembre 1867 da una famiglia di origini semplici, che lascia in lui allo stesso tempo un animo rude e grande bontà di cuore, come risulta dalla commemorazione di Santi Romano in Adunanza Generale del 10 dicembre 1936; Pironti è morto pochi giorni prima, il 4 dicembre.

Ormai al vertice della sua carriera, il 15 settembre 1924, Pironti viene designato a presiedere per meriti eccezionali, col grado di Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, il Comitato permanente di legislazione, che viene costituito presso lo stesso Consiglio di Stato, col fine di coordinare le leggi e preparare gli schemi dei regolamenti (cfr. AcS, *P.C.M., Consiglio dei Ministri, Provvedimenti legislativi, Provvedimenti ritirati della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 15 settembre 1924), ma tale Comitato, che avrebbe avuto lo scopo di rinforzare la funzione di consulente del Governo in materia tecnico-amministrativa svolta dal Consiglio, non viene mai istituito. Invece il 30 luglio 1925 Pironti viene incaricato di presiedere la Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in soprannumero e da effettivo a partire da giugno 1926.

Pironti viene scelto per presiedere, presso il Consiglio di Stato, la Commissione di sovrintendenza alla Biblioteca; è operativo nell'Istituzione sino al 10 novembre 1936.

Il giurista è una figura essenziale nella gestione della politica di riforma degli Enti locali e dei rapporti di essi con l'Autorità tutoria, *grand commis* dell'Amministrazione, che deve dichiararsi di fede fascista ed al fianco del Regime, ma di lui si ricorda nel tempo solo l'operato con grandi lodi. Per la biografia di Alberto Pironti, cfr. M. Giannetto, voce *Pironti Alberto*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1365-1377. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, 1926-1936; E. Gentile, E. Campochiaro (a cura di), *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista. M-R*, t. IV, Napoli, Bibliopolis (Senato della Repubblica. Archivio storico), 2004, *ad nomen*; A. Malatesta, *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922. P-Z*, t. III, Roma, Tosi, 1946, *ad nomen*; G. Melis, *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali – Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1988; Id., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996; A. Pironti (a cura di), *Le riforme nell'amministrazione e le mutazioni nel fine delle istituzioni*

«Con istanza depositata il 2 maggio 1929, il Comune di Milano [chiede] la declaratoria di decadenza del ricorso notificatogli il 23 gennaio 1929 da Annoni Aristide, quale rappresentante della Compagnia Immobiliare Ambrosiana, contro l'esecuzione del piano regolatore». Contrariamente alle prescrizioni dell'art. 36 del T.U. n. 1054/1924, il ricorso stesso non è stato depositato insieme al provvedimento impugnato, nel termine di legge.

La Sezione Quinta, «poiché dagli atti non [risulta] che il sig. Annoni [sia stato] edotto dell'intendimento del Comune di chiedere ed ottenere la decadenza del gravame [...], sospesa ogni ulteriore indagine e pronuncia, [ordina] al Comune di Milano di notificare al predetto sig. Annoni la istanza di decadenza».

Il Comune ottempera e deposita il 31 ottobre 1929 l'istanza regolarmente notificata all'Annoni il 19 ottobre 1929 e, con breve memoria depositata il 14 gennaio 1930, chiede – per mezzo della propria difesa – la dichiarazione di decadenza del citato ricorso, con condanna del ricorrente alle spese ed onorari.

La Sezione Quinta quindi, considerato che i ricorsi al Consiglio di Stato – ai sensi della legge – vanno depositati – a pena di decadenza – entro trenta giorni dalla notifica e considerato poi che la giurisprudenza ha ammesso il diritto di coloro a cui il ricorso viene notificato di chiedere la decadenza per mancato deposito purché effettuino essi il deposito non eseguito dall'altra parte e

---

*pubbliche di beneficenza. Relazione*, Roma, Cecchini, 1906; C. Zoli, *Cenni biografici dei componenti la magistratura*, in *Il Consiglio di Stato*, t. III, cit., *Appendice*, pp. 2-175.

Per ciò che concerne Gerardo Di Martino, egli nasce a Noto (Siracusa) il 24 gennaio 1878 e muore a Roma il 13 novembre 1946.

Nel 1924 viene nominato consigliere di Stato e, dopo un breve periodo presso la Sezione Prima, viene assegnato alla Sezione Quinta, in cui rimane sino al 1946.

Durante il periodo nel quale opera al Consiglio di Stato, svolge anche numerose attività presso diverse Amministrazioni statali. Nel 1939 viene nominato senatore nella categoria 15<sup>a</sup> ed è assegnato alla Commissione dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni, in cui permane sino al 1943. Negli anni va diminuendo il suo contributo lavorativo presso il Consiglio di Stato.

Una volta liberata Roma, Di Martino – nonostante non avesse accettato in precedenza l'invito a trasferirsi al nord – viene deferito dall'Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo alla Commissione di epurazione del Consiglio di Stato, in qualità di consigliere di Stato e senatore durante il Regime. È dispensato dal servizio per essersi iscritto già nel 1922 al PNF, in quanto senatore ai tempi del fascismo e per l'incarico di Capo di Gabinetto del Ministro dei Lavori Pubblici dal 1922 al 1923. Nonostante la sua memoria difensiva, l'Alta Corte di Giustizia il 21 ottobre 1944 lo dichiara decaduto dalla carica di senatore, ma – come tutti i Colleghi parlamentari – viene prosciolto da ogni addebito con sentenza delle Sezioni Unite civili della Cassazione in data 8 luglio 1948. Nel frattempo, il 27 gennaio 1945 viene dichiarata decaduta, dall'Alto Commissario per le sanzioni contro il fascismo, l'accusa sulla partecipazione attiva di Di Martino alla vita politica del fascismo; dopo due giorni la Commissione per l'epurazione del Consiglio di Stato afferma che l'iscrizione al PNF non deriva da sua richiesta, bensì da retrodatazione d'ufficio.

Riceve numerose onorificenze. Per la biografia di Gerardo Di Martino, cfr. A. Giovannelli, voce *Di Martino Gerardo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1339-1346. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 677.

notifichino a questa la loro istanza, rileva che nella specie «la domanda di decadenza è stata notificata il 19 ottobre 1929 al ricorrente sig. Annoni e depositata in segreteria insieme al ricorso» e che «è pienamente fondata, non essendo stato effettuato dal rag. Annoni Aristide il deposito del ricorso».

Quindi, la Sezione Quinta accoglie la domanda del Comune di Milano e, di conseguenza, dichiara decaduto il ricorso del sig. Annoni, in qualità di rappresentante legale della Compagnia Immobiliare Ambrosiana, avverso il provvedimento del Comune di Milano per l'esecuzione del piano regolatore pubblicato il 23 novembre 1928. Viene condannato il ricorrente alle spese del giudizio, da liquidarsi dal Consigliere Estensore.

L'Avv. Enrico John Mildmay e altri propongono contro il Prefetto della Provincia di Milano (non costituitosi in giudizio) e contro il Comune di Milano ricorso per l'annullamento del provvedimento del Podestà di Milano, pubblicato nel Foglio degli Annunzi legali di quella Provincia nel 22 dicembre 1928, col quale si dava avviso – ai sensi e per gli effetti della legge n. 2359/1865 – che presso la Direzione VII del Comune è depositato in visione – per conoscenza di chiunque – il piano regolatore per la sistemazione del quartiere degli Affari, adottato con deliberazione del Podestà di Milano 12 dicembre 1928, nonché chiedono l'annullamento del visto prefettizio 20 dicembre 1928 e di ogni altro provvedimento che con quelli denunciati abbia connessione, dipendenza o rapporto<sup>46</sup>.

«Il piano in questione è un piano particolareggiato di esecuzione», perciò entro il termine di 15 giorni dal deposito si può presentare «non soltanto le eventuali osservazioni nell'interesse pubblico, ma altresì le eventuali opposizioni nel privato interesse».

Viene presentato dall'Avv. Enrico John Mildmay e altri ricorso, notificato al Podestà ed al Prefetto di Milano, deducendo i seguenti motivi:

---

<sup>46</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. X, 1930. Roma, 1° marzo 1930, n. 343 (John Mildmay Avv. Enrico e altri – Prefetto della Provincia di Milano Comune e Comune di Milano, in persona del suo Podestà), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Alberto Pironti; Estensore Gerardo Di Martino); sentenza pubblicata il 31 maggio 1930.

Per quanto concerne Alberto Pironti, cfr. *supra*. Per ciò che riguarda Gerardo Di Martino, cfr. *supra*.

1. violazione dell'art. 2 della legge 12 luglio 1912, n. 866, ed eccesso di potere, «in quanto il nuovo piano regolatore impugnato è in aperto contrasto con i piani particolareggiati approvati dalla legge del 1912, la quale è ancora in pieno vigore»;

2. violazione degli articoli 1 ss., 86 ss. della legge del 1865 sulle espropriazioni, ed eccesso di potere, «perché non sono dimostrate e non sussistono ragioni per le quali sotto l'aspetto generale della pubblica utilità e sotto quello speciale della salubrità e della viabilità è consentito ad un Comune provvedere alla formazione di un nuovo piano regolatore edilizio o di ampliamento»;

3. violazione sotto altro profilo degli articoli 1 ss., 86 ss. della legge sulle espropriazioni, ed eccesso di potere, «in quanto supposta e non ammessa la necessità della esecuzione delle opere nel Quartiere degli Affari, il Comune avrebbe dovuto seguire la procedura ordinaria e non quella degli articoli 86 e seg. sui piani regolatori edilizi e di ampliamento, non potendosi ammettere che esistendo un piano regolatore generale e piani particolareggiati approvati con legge, si procede alla formazione di nuovi piani particolareggiati senza alcun criterio organico»;

4. violazione degli articoli 3 e 24 della legge sulle espropriazioni, «essendo, nel caso, mancata del tutto l'offerta del prezzo, nonché qualsiasi indicazione sulla spesa presunta, sui mezzi di esecuzione e sul termine di ultimazione delle opere»;

5. violazione dell'art. 306 della legge comunale e provinciale, «in quanto ogni deliberazione del Consiglio Comunale, ora del Podestà, per opere, lavori e acquisti il cui ammontare superi le £. 500, deve essere accompagnata dal progetto e da una perizia che fissi l'ammontare della spesa[, mentre] la deliberazione podestarile impugnata non contiene, invece, alcuna di queste indicazioni».

Il ricorso termina con la richiesta d'annullamento dei provvedimenti impugnati, con tutte le conseguenze di legge e con la condanna del Comune nelle spese ed onorari.

L'Avvocato che rappresenta e difende il Comune di Milano produce nell'interesse di quest'ultimo una memoria, in cui eccepisce – in via pregiudiziale – l'inammissibilità del ricorso, nonché controdeduzioni nel merito: viene dunque chiesta una decisione di inammissibilità o quantomeno di respingimento nel merito, con la condanna dei ricorrenti alle spese del giudizio.

La Sezione Quinta considera l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata in via pregiudiziale dalla difesa del Comune resistente pienamente fondata. Come già affermato dal Collegio (cfr. la decisione del 26 luglio 1929, n. 445, Sezione Quinta, Barengli Vittorio ed altri contro il Comune di Milano), in forza del combinato disposto dell'art. 87, co. 3, e dell'art. 12 della legge sulle espropriazioni, «i piani regolatori devono essere approvati mediante decreto Reale»; «solo dopo l'emanazione di siffatti provvedimenti può ritenersi esaurita la procedura amministrativa per la proponibilità del gravame in sede contenziosa».

Nel caso di specie, i provvedimenti impugnati sono emessi dal Podestà di Milano nella fase del procedimento che precede il decreto reale di approvazione del piano regolatore e non costituiscono perciò atti definitivi, ai sensi dell'art. 34 del T.U. n. 1054/1924.

Il ricorso è dunque dichiarato inammissibile e le spese seguono la soccombenza.

Le censure del seguente giudizio concernono l'eccesso di potere, inteso come incompetenza assoluta, con conseguente violazione di legge: il Comune di Milano, anticipando la decisione sulle varianti di cui al presente ricorso, avrebbe usurpato la competenza governativa, deliberando sulle variazioni al piano regolatore generale della città, senza attendere l'approvazione del Governo del Re. I ricorrenti impugnano l'atto del Comune non per motivi concernenti il suo contenuto sostanziale, ma unicamente per il motivo che ogni pronuncia al riguardo è ormai illegittima, perché avrebbe dovuto seguire l'approvazione del Governo del Re.

Il Consiglio di Stato però riflette sulla possibilità che l'approvazione del Governo del Re costituisca un mero atto di controllo nel senso tecnico-giuridico.

Angelo Achille Ghilardi e Roberto Gardenghi presentano ricorso contro il Comune di Milano, contro i signori Piero Senatore Puricelli ed altri (non costituitisi in giudizio), nonché contro l'Intendenza di Finanza di Milano per l'annullamento della deliberazione del 13 luglio 1939 del Podestà di Milano nella

parte riguardante le variazioni al piano regolatore generale della città, approvato con la legge n. 433/1934<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. VIII, 1940. Roma, 10 maggio 1940, n. 471 (Ghilardi Angelo Achille e Gardenghi Roberto – Comune di Milano, sigg. Senatore Piero Puricelli ed altri, nonché Intendenza di Finanza di Milano), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Giuseppe Fagiolari; Estensore Mario Gallo); sentenza pubblicata il 16 luglio 1940.

Quanto alla biografia di Giuseppe Fagiolari, egli nasce a Perugia l'11 maggio 1875 e muore a Roma il 29 dicembre 1950. Inizia la sua carriera presso l'Amministrazione dell'Interno; con r.d. 11 febbraio 1909 entra, in seguito a concorso per esame, a decorrere dal 16 febbraio, come referendario di 2<sup>a</sup> classe al Consiglio di Stato e viene promosso alla 1<sup>a</sup> con r.d. 1<sup>o</sup> dicembre 1912. In tale periodo fornisce un apporto significativo allo sviluppo del diritto amministrativo, grazie alla pubblicazione del commento al Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1914, in collaborazione con Enrico Presutti.

Diventa consigliere di Stato nel 1916 (d.lgt. 14 settembre 1916) e viene assegnato alla Sezione Quarta fino al 1918 e nuovamente tra il 1920 ed il 1925 (dal 1919 al 1920 viene collocato fuori ruolo, in quanto dapprima è nominato da Nitti Commissario straordinario per la disciolta amministrazione di Napoli ed in seguito è giudice effettivo della Sezione di revisione del Tribunale Supremo di Guerra e Marina). Nel 1926 passa alla Sezione Prima, in cui permane sino al 1935; con r.d. 7 agosto 1935 viene nominato Presidente di Sezione ed in ottobre viene assegnato alla Sezione Quarta. Dopo aver presieduto la Sezione Quinta dal 1937 al 1942 e dopo un breve periodo di Presidenza della Sezione Sesta per gli Affari dell'Africa italiana, viene collocato a riposo l'11 maggio 1945, per raggiunti limiti di età, con il grado di Presidente onorario.

Le motivazioni delle sentenze di cui è Relatore e le sue Relazioni ai pareri si caratterizzano per un'esauritiva analisi dei precedenti, nonché per chiarezza e precisione.

In materia di espropriazione per pubblica utilità Giuseppe Fagiolari, in una decisione di cui è Relatore, si esprime sui criteri di scelta degli immobili da espropriare, scelta che deve risultare obbligata rispetto ad altre possibili; per ciò che concerne le espropriazioni ad uso di case popolari, tale criterio può non venire rispettato, perché serve tenere conto del criterio del minor incomodo degli espropriandi (Sezione Quarta, sentenza dell'8 luglio 1921, Speciotti-Comune di Bologna).

Fagiolari ricopre anche rilevanti incarichi nella politica; lontano dal fascismo, viene incaricato dal Presidente del Consiglio dei Ministri – con lettera del 28 settembre 1944 – di assumere le funzioni di Presidente del Consiglio di Stato, nel momento in cui il Presidente Santi Romano viene sospeso dall'Ufficio in quanto sottoposto a procedimento di epurazione.

A dispetto di ciò, il 21 maggio 1944 viene dichiarato decaduto dal titolo di senatore, ma l'Alto Commissario aggiunto per l'epurazione Scoccimarro afferma – con lettera 24 novembre 1944, rivolta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – di non ravvisare la necessità di assumere alcun provvedimento verso Fagiolari, tant'è che viene revocata il 24 luglio 1946 l'avvenuta decadenza. Per la biografia di Giuseppe Fagiolari, cfr. M.C. Bernardini, voce *Fagiolari Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 987-992. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 673; G. Fagiolari, *La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, t. III, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932, pp. 1-123; Id., *L'atto amministrativo nella giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1939; G. Fagiolari, E. Presutti, *Commento sistematico della nuova legge comunale e provinciale e delle disposizioni legislative complementari*, tt. I, II, III e IV, Roma, Athenaeum, 1914.

Per ciò che riguarda Mario Gallo, egli nasce a Roccasecca (Frosinone) il 21 novembre 1895 e muore a Roma il 21 gennaio 1975. Entra al Consiglio di Stato nell'ottobre 1938, in seguito al concorso per esami da referendario, e viene assegnato alla Sezione Quinta, in cui permane anche dopo la nomina a primo referendario. Nel novembre 1942 diviene consigliere, rimanendo presso la Sezione Quinta; tra l'autunno 1943 e l'estate 1944, in seguito all'occupazione tedesca ed al trasferimento del Consiglio al nord, il consigliere non opera e, una volta liberata Roma, viene nominato nel settembre 1944 Presidente della Commissione per l'epurazione del personale del Ministero dei Trasporti, di cui fa parte anche il collega Aldo Bozzi.

Dal 1953 viene nominato Presidente di Sezione, sempre presso la Sezione Quinta; viene collocato a riposo nel novembre 1965 con il titolo ufficiale onorifico di Presidente del Consiglio di Stato.

Si ricorda che Mario Gallo nel dopoguerra si occupa del tema dell'espropriazione per pubblica utilità di terreni per la costruzione di case Incis (cfr. le sentenze 12 giugno 1948, n. 341 e n. 342, Sezione Quinta).

Autore di sentenze prevalentemente lunghe e tecniche, con rari latinismi e sporadiche espressioni straniere.

Viene insignito di numerose onorificenze. Per la biografia di Mario Gallo, cfr. G. Focardi, voce *Gallo Mario*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*,

«Con deliberazione del 13 luglio 1939, munita del visto prefettizio e pubblicata con inserzione nel foglio annunci 1939, il Comune di Milano, modificando il piano particolareggiato in precedenza approvato, adotta un nuovo piano particolareggiato in esecuzione del piano regolatore generale». Tale nuovo piano particolareggiato comprende la demolizione di una casa, per la quale i proprietari ricorrono, denunciando i seguenti vizi.

- Eccesso di potere in relazione agli artt. 1, 3 e 33 della legge n. 433/1934, all'art. 5 delle Preleggi ed all'art. 3, n. 1, della legge 31 gennaio 1926, n. 100, nonché violazione dagli artt. 1, 3, 11 e 22 della legge n. 433/1934 in relazione agli artt. 9, 12, 18, 22, 87 e 92 della legge n. 2359/1865. Si lamenta essenzialmente che siano state apportate «varianti al piano di massima nella formazione del nuovo piano particolareggiato, varianti che [– in base all'art. 22 della legge n. 433/1934 –] sono invece di competenza del Governo del Re, che deve preventivamente approvarle»; neppure è applicabile, per giustificare quanto accaduto, l'art. 11 della citata legge, in quanto esso «consente la facoltà di comprendere nei piani particolareggiati anche l'espropriazione di immobili a solo fine integrativo della finalità delle opere da eseguire, ma sempre quando si tratti di opera prevista nel piano di massima», cosa non risultante nel caso di specie.

- Eccesso di potere e violazione dell'art. 29 dello Statuto, dell'art. 438 c.c., degli artt. 1, 3 e 22 della legge n. 433/1934 e degli artt. 9, 12, 16, 87 e 92 della legge n. 2359/1865. Viene affermato cioè che il Comune vuole tentare di espropriare edifici per eseguire «altre opere pubbliche, la cui pubblica utilità non è stata accertata e dichiarata», o tentare «di arrogarsi il potere di dichiarare [...] la pubblica utilità delle opere».

Il ricorso è notificato al Comune di Milano, ai controinteressati Piero Puricelli, Franco Puricelli, Maria Paloschi ved. Cioia, Soc. An. Quartiere Donizetti, Margherita Castoldi Ghilardi, Edmondo Ghilardi ed all'Amministrazione del Demanio; si costituiscono solo il Comune e l'Amministrazione del Demanio.

Il Comune chiede – come si vedrà più nel dettaglio dalle parole della Sezione Quinta – che venga pregiudizialmente dichiarata la decadenza o altrimenti che si verifichi l'irricevibilità del ricorso e che nel merito venga

---

t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1806-1812. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 920.



rigettato, con l'onere delle spese; l'Amministrazione del Demanio si rimette alla giustizia del Collegio, aderendo però alla deduzione del Comune e, nello specifico, all'applicabilità della procedura abbreviata dell'art. 21 della legge del 1865 sulle espropriazioni (espressamente richiamato dall'art. 23 della legge speciale del febbraio 1934), articolo che statuisce la possibilità di apportare varianti col piano particolareggiato che eliminino la precedente previsione del piano di massima, salva la necessità dell'approvazione ministeriale.

Il Consiglio di Stato dichiara l'infondatezza dell'eccezione di decadenza sul rilievo del mancato deposito in termine della copia integrale del provvedimento impugnato; in conformità a precedente giurisprudenza di entrambe le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato (Sezione Quarta: 6 luglio 1935, 23 giugno 1937; Sezione Quinta: 17 aprile 1931, 18 novembre 1936), è sufficiente «il deposito della comunicazione originale ricevuta dall'Amministrazione, purché ne risulti il contenuto del provvedimento nelle sue linee essenziali, salva la produzione del provvedimento integrale nell'ulteriore corso del giudizio, come è avvenuto nella fattispecie [...]».

Non trova nemmeno fondamento l'eccezione – accennata dal resistente – d'irricevibilità o inammissibilità del ricorso sotto il profilo della non definitività della deliberazione podestarile impugnata, in quanto il visto prefettizio risulta concesso con testuale espressa «riserva dei provvedimenti di competenza ministeriale», in base alla quale sostanzialmente non può ancora considerarsi esaurita la serie dei controlli di legge; tale riserva, nei predetti sensi contenuta nel controllo prefettizio, si riferisce, nonostante la generica espressione citata, a due interventi – distinti tra loro – della superiore Autorità governativa, «l'uno costituito dall'approvazione con R. Decreto, su proposta del Ministero dei LL.PP., del piano particolareggiato di esecuzione» (art. 3, legge n. 433/1934), l'altro costituito «dall'approvazione [...] da parte del Governo del Re delle varianti al piano generale di massima» (art. 22 della medesima legge).

Per ciò che concerne l'adozione del piano particolareggiato di esecuzione si rileva che la deliberazione podestarile di cui trattasi non forma oggetto d'impugnativa e perciò non ha rilevanza ancora la non intervenuta approvazione di cui all'art. 3 della legge n. 433/1934.

Quanto invece alle varianti al piano di massima che vengono annunciate nella deliberazione stessa, «è decisivo il rilievo che i ricorrenti impugnano l'atto

del Comune non per motivi concernenti il suo contenuto sostanziale, che dovrebbe poi attendere l'esaurimento dei controlli per acquistare efficacia, ma unicamente per il motivo che ogni pronuncia al riguardo è ormai illegittima, perché avrebbe dovuto seguire e mai precedere l'altra "approvazione" di cui all'art. 22 [...]» della legge n. 433/1934.

«In altri termini, le censure dedotte nel presente giudizio si presentano prospettate, in definitiva, come un vizio di eccesso di potere (nel senso dell'incompetenza assoluta), con conseguente violazione di legge, in quanto il Comune, anticipando la decisione sulle varianti di cui al presente ricorso, avrebbe usurpato la competenza governativa, per cui cesserebbero di esistere le censure stesse, ove si dovessero attendere, come si pretende dal resistente, i provvedimenti in materia del Governo del Re». Tutto ciò a prescindere dalla possibilità che l'approvazione del Governo del Re possa costituire, in sostanza, un atto di controllo nel senso tecnico-giuridico, come si vedrà a breve.

Passando al merito, viene rilevata l'infondatezza del ricorso.

Col primo motivo si contesta la mancata approvazione della variante da parte del Governo del Re, ma la Sezione Quinta ritiene logico che il legislatore rimetta l'iniziativa legata alle varianti anche alle Autorità amministrative locali, facendo salvi i seguenti provvedimenti della massima Autorità amministrativa centrale.

Tali considerazioni rivelano l'inconsistenza anche del secondo motivo di ricorso: il Comune non pretende di espropriare beni non ancora colpiti da dichiarazione di pubblica utilità, in quanto non considera che sia stata adottata nessuna variante, bensì si limita a proporre le varianti stesse alla superiore competenza del Governo del Re.

Il ricorso va pertanto respinto e le spese vengono compensate.

Le contestazioni legate ad occupazioni d'urgenza sono spesso volte basate su ragioni indennitarie, nonché diviene oggetto di dibattito la concreta sussistenza della forza maggiore che dovrebbe giustificare l'espropriazione.

Viene proposto da Paolo Onestinghel ed Iris Simeoni ricorso contro il Prefetto di Bolzano ed il Comune di Bressanone (non costituitisi in giudizio) per

l'annullamento del decreto del Prefetto di Bolzano in data 29 maggio 1939, con il quale viene autorizzata a favore del Comune di Bressanone l'occupazione temporanea d'urgenza di alcuni immobili di proprietà dei coniugi Onestinghel Simeoni<sup>48</sup>.

«Nel 1938 il Comune di Bressanone [delibera e vede] approvato anche dalla Giunta Provinciale Amministrativa un progetto per la sistemazione della strada esterna all'abitato, [che allaccia] alcune frazioni e la strada turistica di Plancios, alla Statale N. 12 del Brennero. Il Podestà [cura] la pubblicazione del progetto, con il piano particolareggiato, l'elenco delle ditte espropriande, con la indicazione delle indennità rispettive»; due ditte fanno opposizione, «il dr. Paolo Onestinghel e la Signora Onestinghel, attuali ricorrenti, e il convento delle Clarisse».

In seguito alle deduzioni del Comune ed al parere del Genio Civile, il Prefetto con decreto 27 febbraio 1939 respinge le opposizioni ed accoglie la domanda del Podestà, dichiara la pubblica utilità e fissa il termine di due anni per il compimento delle opere e l'ultimazione delle pratiche relative alle espropriazioni, nonché ordina che il piano particolareggiato venga eseguito in ogni sua parte.

«Con decreto 29 maggio 1939, il Prefetto, assecondando le richieste del Comune, [decreta] la occupazione temporanea d'urgenza degli immobili

---

<sup>48</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. VIII, 1940. Roma, 25 giugno 1940, n. 487 (Onestinghel Paolo e Simeoni Iris – Prefetto della Provincia di Bolzano e Comune di Bressanone), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Giuseppe Fagiolari; Estensore Oliviero Savini Nicci); sentenza pubblicata il 9 agosto 1940.

Per ciò che concerne Giuseppe Fagiolari, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Oliviero Savini Nicci, egli nasce a Selci in Sabina (Rieti) il 20 ottobre 1877 e muore a Roma il 14 giugno 1955. Il 9 giugno 1920 viene nominato da Nitti consigliere di Stato ed assegnato alla Sezione Sesta per le terre liberate. Nel 1921 viene nominato, come consigliere di Stato, Segretario generale della Commissione parlamentare di inchiesta sull'ordinamento delle Amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale, voluta da Giolitti e presieduta dal senatore Giovanni Cassis.

Dopo la soppressione della Sezione Sesta nel 1923, viene assegnato alla Sezione Quinta.

Savini Nicci si rivolge a Mussolini nel maggio 1942 per spingere alla sua nomina quale Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, sminuendo la sua collaborazione con Nitti, ed ottiene il 24 dicembre 1942 tale nomina, con l'assegnazione alla Sezione Quarta.

Viene posto fuori ruolo il 22 luglio 1943 e sottoposto a giudizio di epurazione alla fine del 1944. Savini Nicci torna il 12 agosto 1945 al suo lavoro, come Presidente ora della Sezione Quinta, dopo essere stato prosciolto da ogni imputazione con decisione della Commissione di primo grado del 5 gennaio 1945. Entra nella Commissione vigilanza sui lavori pubblici nel gennaio 1945 e da giugno presiede la Commissione di tutela sugli Ospedali riuniti.

Il 20 ottobre 1947 viene collocato a riposo, per limiti d'età, con il titolo onorario di Presidente del Consiglio di Stato.

Riceve diverse onorificenze e ricopre numerosi incarichi esterni rispetto al Consiglio di Stato. Per la biografia di Oliviero Savini Nicci, cfr. M. Giannetto, voce *Savini Nicci Oliviero*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1222-1227. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *Fondo Francesco Saverio Nitti*, scatola 90, fasc. 922; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 233.

espropriandi», in quanto necessaria per non compromettere i lavori del nuovo ponte sull'Isarco. Vengono notificati due decreti agli espropriandi, che, con ricorso 24-27 giugno 1939, impugnano il secondo, chiedendone l'annullamento e, nel frattempo, la sospensione, respinta con sentenza 14 luglio 1939, n. 585. I motivi di ricorso sono:

1. violazione di legge, in quanto non ricorre l'urgenza di cui all'art. 71 della legge del 1865 per disporre l'occupazione immediata, celando il fine del differimento d'indennità;

2. eccesso di potere per travisamento dei fatti, dato che non vi è alcuna forza maggiore legata all'ultimazione dei lavori, che sono appena all'inizio.

La Sezione Quinta rileva che il primo motivo non è supportato da alcun elemento di prova e, tra l'altro, l'art. 71 della legge del 1865 (come modificato dalla legge n. 5188/1879) non è circoscritto rigidamente ai casi testuali, «ma consente l'estensione ad altre ipotesi specie nei riguardi dei lavori ferroviari, come si evince dal R.D. 24 settembre 1923 n. 2119, citato nelle premesse del decreto prefettizio, secondo la valutazione delle autorità competenti», difficilmente contestabile in sede giurisdizionale di mera legittimità.

Queste considerazioni si riflettono sul secondo motivo, anch'esso fondato su semplici asserzioni di parte.

Per questi motivi, viene respinto il ricorso 24-27 giugno 1939; non si ravvisa di dover emettere pronuncia in ordine alle spese.

## ***2.2 Piani urbanistici ed applicazione della legge per il risanamento di Napoli del 1885***

Un profilo particolarmente delicato e dibattuto è quello dell'indennità di espropriazione. Nel seguente caso viene messa in discussione l'applicabilità della legge speciale per Napoli; senza entrare nei dettagli della questione, che è stata preceduta da una decisione interlocutoria della Sezione Quarta 4-20 luglio 1929, n. 488, si intende qui evidenziare l'interesse degli esproprianti ad applicare la normativa del 1885 – che dunque è applicabile anche al di fuori di Napoli, trattandosi di una questione concernente Taranto – rispetto a quella del 1865.

Vincenzo Catapano propone ricorso contro il Ministero delle Finanze, il Prefetto di Taranto e la R. Azienda del Mare Piccolo di Taranto (non costituitasi) per l'annullamento del decreto prefettizio 12 febbraio 1929, atto con cui viene

«respinto il ricorso proposto dal medesimo ricorrente avverso il piano particolareggiato per la costruzione del Laboratorio di biologia marina» di Taranto ed avverso «la perizia estimativa dei terreni e fabbricati da espropriare»<sup>49</sup>.

Viene contestato che solo la costruzione del Laboratorio è dichiarata di pubblica utilità, mentre il progetto comprende nei piani superiori Uffici per numerosi impiegati ed abitazioni, nonché – come rileva il Consiglio di Stato dai disegni di progetto e da ulteriori documenti – include la sede dell’Azienda demaniale e del Comitato di vigilanza e persino comprende una parte destinata a sistemazioni stradali ed edilizie, estendendo ingiustificatamente la larghezza delle espropriazioni, mentre la dichiarazione di pubblica utilità dovrebbe in questi ulteriori casi avvenire con le forme e con provvedimento normali, senza l’applicazione in favore dell’Azienda e del Comune della legge speciale per Napoli del 1885, applicata invece legittimamente al caso del Laboratorio. Volendo riunire il Laboratorio, l’Azienda ed il Comitato di vigilanza, i benefici dell’art. 11 del regio decreto legge 3 novembre 1927, n. 2027 – che attribuisce preventivamente e simultaneamente il carattere della pubblica utilità ed il beneficio della determinazione dell’indennità di esproprio con i criteri restrittivi e rigorosi della legge per il risanamento di Napoli – sono perduti anche per il Laboratorio.

La «promiscuità» – risultante dal progetto – degli usi dell’edificio e delle aree circostanti fa ritenere che, anche col possesso di maggiori elementi, riuscirebbe impossibile una distinzione tra le destinazioni delle parti del fondo oggetto di espropriazione: dunque, non è possibile salvare dalla censura d’illegittimità nessuna parte del piano esecutivo, che nel suo complesso è stato reso definitivo ed esecutorio dal Prefetto.

Ne deriva l’annullamento integrale del decreto prefettizio impugnato, inscindibile nel suo contenuto, salvi gli ulteriori provvedimenti dell’Autorità competente, finalizzati a raggiungere – nel rispetto ed entro i limiti di legge – l’alto ed encomiabile fine d’interesse pubblico, legato all’incremento della

---

<sup>49</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. II, 1930. Roma, 21 febbraio 1930, n. 100 (Catapano Vincenzo – Ministero delle Finanze, il Prefetto di Taranto e la R. Azienda del Mare Piccolo di Taranto), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Michele Carlo Isacco); sentenza pubblicata il 15 marzo 1930.

Per quanto concerne Roberto De Vito, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Carlo Isacco, cfr. *supra*.

molluschicoltura e dello smercio dei relativi prodotti insieme con la rapida e scientifica tutela della pubblica salute.

Le spese vengono compensate, essendo il Ministero delle Finanze intervenuto in giudizio per difendere il provvedimento del Prefetto, in veste di Pubblica Autorità.

Nel seguente caso il ricorrente lamenta che una variante ad un piano particolareggiato di Palermo non sia stata approvata nell'interesse pubblico, prospettando anzi che dai lavori derivi un danno all'Erario comunale ed a diversi cittadini proprietari di beni nell'area compresa nella variante, con lo scopo di avvantaggiare la ditta concessionaria delle opere; inoltre, vengono inclusi nella variante sotto il titolo di "risanamento" anche abitazioni e palazzi signorili, che soddisfano e superano le esigenze di igiene, ampliando l'area del piano, mentre le varianti vanno ammesse rispetto alle modalità di esecuzione di un piano e non rispetto alla sua estensione.

Si segnala il fatto che la legge per il risanamento di Napoli trova applicazione anche oltre i confini della città.

Il ricorso presenta la dibattuta peculiarità di essere presentato dal marito di una dei proprietari interessati.

Viene presentato da Vincenzo Fileccia ricorso contro il Ministero dei Lavori Pubblici, il Prefetto di Palermo e contro la Ditta Bonci e Rutelli per l'annullamento e preliminarmente la sospensione del r.d. 21 marzo 1929, n. 457, concernente l'approvazione di una variante al piano di risanamento della città di Palermo Rione Conceria<sup>50</sup>, nonché si chiede di provvedere per le spese e competenze.

«Con la legge del 19 luglio 1894 n. 344 viene approvato per causa di pubblica utilità il piano particolareggiato di risanamento ed il conseguente ampliamento della città di Palermo compilato dall'Ing. Felice Giarrusso il 22

---

<sup>50</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. V, 1930. Roma, 8 luglio 1930, n. 273 (Fileccia Vincenzo – Ministero dei Lavori Pubblici e Prefetto di Palermo, nonché contro Ditta Bonci e Rutelli), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Alessandro Guglielminetti); sentenza pubblicata l'11 luglio 1930.

Per ciò che concerne Roberto De Vito, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Alessandro Guglielminetti, cfr. *supra*.

agosto 1889»; viene dunque concessa al Comune, per l'attuazione del piano, «la facoltà di applicare gli articoli 12 e 13 della legge 15 gennaio 1885 n. 2892 di espropriare le zone laterali alle nuove vie e piazze con le norme dell'art. 2 del R. Decreto 22 luglio 1886 n. 3983 e di chiamare a contributo i proprietari dei beni confinanti e contigui».

«Assegnato il termine di 25 anni per l'esecuzione del piano, prorogato successivamente fino al 19 luglio 1931, l'art. 3 della legge [n. 344/1894,] prevedendo che nell'attuazione del piano potessero essere dal Comune giudicate opportune delle varianti, ne [autorizza] l'approvazione mediante R. Decreto su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici e previa osservanza delle norme contenute nei Capi VI e VII della legge 25 giugno 1865 n. 2359»; col successivo art. 5 della legge n. 344/1894 si statuisce che alle varianti si applicano tutte le disposizioni di cui agli articoli precedenti.

Durante l'esecuzione delle opere il Comune si avvale più volte delle facoltà concesse; tra i diversi interventi, si segnala la variante per il rione Conceria (Parcelle 68 e 69) sul progetto del proprio Ufficio tecnico, approvato con deliberazione del Podestà del 21 maggio 1928, debitamente vistata dalla Prefettura. I relativi lavori vengono appaltati con atto del 23 luglio 1928 alla Ditta Bonci & Rutelli, alla quale – con gli artt. 3 e 7 del capitolato – si pone «l'obbligo di provvedere a sue spese e cura a tutte le procedure di legge per ottenere la dichiarazione di pubblica utilità delle varianti, immettendo l'Impresa in tutti i diritti, che al Comune [possono] legittimamente competere in relazione all'opera appaltata ed [autorizzando l'Impresa] ad agire come se in sua vece operasse il Comune [...]».

In virtù di tale delegazione, la Ditta, presenta il 7 agosto 1928 domanda per ottenere l'approvazione del piano particolareggiato della variante, accolta con r.d. 21 marzo 1929, rigettando le numerose opposizioni fatte.

La sig.ra Stefanina Baldi in Fileccia, insieme ad altri espropriati, presenta ricorso straordinario a S.M. il Re, chiedendo l'annullamento del regio decreto; resistono in giudizio il Podestà di Palermo, la Ditta Bonci & Rutelli ed il Ministero dei Lavori Pubblici. Mentre il ricorso è in corso di istruttoria, il sig. Vincenzo Fileccia – qualificandosi marito dotatario della ricorrente Baldi – presenta il 3 febbraio 1930 ricorso alla Sezione Quarta del Consiglio di Stato avverso il medesimo regio decreto, ricorso notificato il 4 febbraio al sig.

Emanuele Rutelli ed all'architetto Paolo Bonci, al Podestà di Palermo ed al Prefetto di Palermo in rappresentanza dei Ministri dei Lavori Pubblici e dell'Interno ed il 5 febbraio notificato al Ministro dei Lavori Pubblici.

Quasi contemporaneamente l'Avv. Giambattista Dotto – Avvocato del ricorrente – fa pervenire al Consiglio due istanze: «l'una del 4 febbraio 1930 indirizzata a S.E. il Presidente del Consiglio, e l'altra in data 10 stesso mese diretta alla Sezione II con le quali [chiede] che venga disposta la sospensione della trattazione del ricorso straordinario [e che venga] curato il rinvio alla Sezione giurisdizionale investita del ricorso FILECCIA [stampatello maiuscolo nel testo della sentenza] per essere deciso insieme a quest'ultimo». L'Avvocato afferma che la domanda di rinvio è giustificata dal verificarsi delle condizioni dell'art. 34 del T.U. n. 1054/1924; l'Avv. Dotto rileva che il sig. Fileccia va considerato «in termini per ricorrere in via giurisdizionale non essendogli stato notificato, per quanto interessato, il R. Decreto del 21 marzo 1929».

Il Consiglio Generale non ritiene ricorrano gli estremi dell'art. 34 della legge n. 1054 per deferire l'esame dei ricorsi alla Sezione giurisdizionale, che dovrà decidere il presente ricorso; si esprime dunque sul ricorso straordinario, ritenendo che esso sia da respingere.

Il sig. Fileccia deduce i seguenti motivi di gravame:

1. violazione ed errata applicazione degli artt. 1, 2, 3, 6, 9, 13, 22, 87 e 93 della legge n. 2395/1865; dell'art. 13 della legge n. 2892/1885, serie 3<sup>a</sup> per il risanamento di Napoli; degli artt. 1, 2, 3, 6 e 7 della legge n. 344/1894, che approva per cause di pubblica utilità il piano particolareggiato di risanamento della città di Palermo; degli artt. 4, 5, 6 e 8 del regio decreto legge 6 maggio 1926, n. 866, contenente provvedimenti a favore della città di Palermo per l'esecuzione di opere pubbliche straordinarie;

2. «[v]iolazione ed errata applicazione dei principii generali in materia»;

3. «[v]iolazione di legge per motivazione difettosa, insufficiente, contraddittoria [e] perplessa per non avere specificat[o] gli elementi dimostrativi dell'asserita causa di pubblica utilità e non aver tenuto alcun conto delle osservazioni e deduzioni degli esponenti intese a dimostrare, non solo la inesistenza di un qualsiasi apprezzabile interesse pubblico, ma altres[i] la esistenza di un interesse prevalentemente se non esclusivamente privato, che poteva spiegare la creazione di un progetto di nuove opere destinate



necessariamente a cagionare enorme danno all'Erario comunale e ad alcuni cittadini, per avvantaggiare la ditta concessionaria delle opere stesse»;

4. «[e]ccesso di potere».

Nell'illustrazione dettagliata dei motivi del ricorrente il Consiglio di Stato riporta i motivi, suddividendoli in cinque sezioni dal medesimo contenuto. Il punto saliente del quadro generale è che, secondo il ricorrente, vengono inclusi nella variante sotto il titolo di "risanamento" anche abitazioni e palazzi signorili, che soddisfano e superano le esigenze di igiene, ampliando l'area del piano, mentre le varianti vanno ammesse in relazione alle modalità di esecuzione di un piano e non rispetto alla sua estensione.

Il Podestà di Palermo eccepisce con controricorso l'inammissibilità del presente ricorso per tardività nell'impugnativa, nonché chiede subordinatamente e senza recesso che sia rigettato il ricorso stesso col vantaggio delle spese per l'Amministrazione.

La Ditta Bonci & Rutelli presenta un foglio di deduzioni in cui afferma che il ricorso è improponibile, inammissibile e subordinatamente infondato.

Sia il Podestà di Palermo presenta un ulteriore foglio di deduzioni che la Ditta Bonci & Rutelli un fascicolo di documenti ed una memoria aggiuntiva a sostegno delle proprie ragioni.

La Regia Avvocatura Generale Erariale si costituisce in giudizio per il Ministero dei Lavori Pubblici, presentando un fascicolo di atti ed una memoria, in cui oppone due eccezioni pregiudiziali: una concerne la natura del r.d. 21 marzo 1929, che, essendo emanato in virtù di delegazione legislativa, è sottratto al controllo di ogni giurisdizione; l'altra riflettente la condizione giuridica del Fileccia. Nel merito, con l'ausilio del parere dato dal Consiglio di Stato in Adunanza Generale e dei rapporti dell'Ufficio del Genio Civile di Palermo, confuta i dedotti motivi di gravame, associandosi alle tesi svolte dal Comune e dalla Ditta resistente, ribadendo che serve la variante per ottenere il risanamento del rione. L'Avvocatura conclude chiedendo l'inammissibilità del ricorso o, quanto meno, il respingimento, con la condanna al pagamento delle spese e degli onorari della causa.

Nell'udienza del 5 luglio 1930 compare «a mezzo dei suoi difensori il sig. Fileccia che [insiste] nelle tesi» di cui al ricorso, nonché compaiono il Comune di Palermo e la Ditta Bronci & Rutelli che confermano, svolgendole, le loro

deduzioni; intervengono il Ministero dei Lavori Pubblici ed il Prefetto di Palermo, che – mediante il difensore erariale – si associa alle conclusioni dei resistenti.

Il Consiglio di Stato affronta la proposta eccezione di inammissibilità per tardività del ricorso, che va considerata preliminarmente.

La Sezione Quarta rileva che, a prescindere dal fatto che appare poco probabile che il sig. Fileccia – marito della sig.ra Stefanina Baldi e con lei convivente – non abbia mai avuto notizia del provvedimento impugnato, dal complesso delle disposizioni contenute nella legge sulle espropriazioni per pubblica utilità n. 2359/1865 si evince «in modo chiaro ed inequivocabile che il legislatore ha voluto con una presunzione di diritto [...] che tutto il procedimento espropriativo si svolgesse nei confronti dei proprietari o almeno di coloro che apparissero tali». L'art. 88 della citata legge dichiara esplicitamente che il decreto di approvazione del piano dev'essere notificato a ciascun proprietario e l'art. 27 afferma che solo con il proprietario va pattuita l'indennità; dottrina e giurisprudenza, sia delle Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato che del magistrato ordinario, concordano nell'individuare come proprietari – in base all'art. 16 della medesima legge – coloro che come tali appaiono iscritti nei registri catastali e, in difetto, nei ruoli dell'imposta fondiaria. In esecuzione di tale precetto legislativo, la notifica è stata fatta solo «alla sig. Stefanina Baldi, che ha esperito il suo diritto col ricorso straordinario, e non al di lei marito sig. Fileccia che non [appare] né dai registri né dai ruoli quale marito dotatario» e quindi non ha diritto a ricevere notifica.

Il ricorrente assume che egli ha interesse quale amministratore dei beni dotati ad avere notizia del decreto impugnato; il Collegio non disconosce questo profilo, ma in tal caso soccorre – come per qualsiasi interessato – l'art. 2 del regolamento di procedura innanzi alle Sezioni giurisdizionali del 17 agosto 1907. «Non essendo il ricorrente direttamente contemplato nell'atto e non avendo diritto alla notifica[, può] ricorrere entro i 60 giorni dalla pubblicazione nella G.U. e nel Bollettino degli annunci legali della Provincia». Il termine utile per ricorrere è scaduto il 10 luglio 1929, mentre il ricorso viene notificato il 4 e 5 febbraio 1930 ed è quindi prodotto tardivamente e dichiarato irricevibile, senza attendere ad altre ragioni, istanze ed eccezioni ed agli altri motivi di gravame.

Quanto alle spese, viene ritenuto equo compensarle.

### 2.3 *Ulteriori questioni espropriative*

Il Prefetto di Cosenza autorizza con decreto il Comando Generale della G.I.L. ad occupare d'urgenza immobili delle ricorrenti destinati ad essere espropriati per la costruzione d'una palestra nella città di Cosenza, ma il Consiglio di Stato non riconosce le ragioni del Prefetto di Cosenza, del Comando Federale della G.I.L. e del Comando Generale della G.I.L.

Il giudice valuta la connessione tra l'urgenza e quella determinata occupazione temporanea. Il Prefetto di Cosenza, a tal proposito, fa sì cenno nel decreto impugnato alle esigenze ginnico-sportive, ma si concentra sulle necessità della locale manodopera disoccupata, a causa del rallentamento notevole dell'attività edilizia; il Consiglio di Stato però non considera l'occupazione temporanea dell'immobile oggetto di contesa una soluzione migliore di qualsiasi altro lavoro pubblico o privato per il problema della disoccupazione. Tra l'altro, viene ribadito che – come affermano i ricorrenti – il ritardo nella notifica del decreto prefettizio non è coerente col problema urgente della disoccupazione e con l'assoluta urgenza di costruzione della palestra.

Vincenzina ed Erminia Quintieri propongono ricorso contro il Prefetto di Cosenza, il Comando Federale della G.I.L. di Cosenza ed il Comando Generale della G.I.L. per l'annullamento del decreto 22 gennaio 1941, n. 1656, mediante il quale l'intimato Prefetto autorizza il Comando Generale della G.I.L. ad occupare d'urgenza immobili delle ricorrenti destinati ad essere espropriati per la costruzione d'una palestra nella città di Cosenza<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. I, 1943. Roma, 22 dicembre 1942, n. 18 (Quintieri Vincenzina e Quintieri Erminia – Prefetto di Cosenza, Comando Federale della G.I.L. di Cosenza e Comando Generale della G.I.L.), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Giuseppe Fagiolari; Estensore Leonardo Severi); sentenza pubblicata il 2 gennaio 1943.

Per ciò che concerne Giuseppe Fagiolari, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Leonardo Severi, egli nasce il 31 dicembre 1882 a Fano (Pesaro), dove muore il 28 maggio 1958. Ricopre numerosi incarichi politici; il 1° giugno 1932 viene nominato dal Governo consigliere di Stato ed è assegnato alla Sezione Quinta, presso la quale svolge un intenso lavoro.

Dopo il 25 luglio viene nominato Ministro dell'Educazione nazionale nel primo Governo Badoglio.

Liberata Roma, l'Alto Commissario aggiunto per l'epurazione deferisce Severi al giudizio della Commissione per l'epurazione del Consiglio di Stato, in quanto è stato Capo di Gabinetto del Ministro Gentile, in seguito nominato da quest'ultimo Direttore generale e consigliere di Stato. La Commissione all'unanimità non gli attribuisce alcuna sanzione.

Dopo quindici anni presso la Sezione Quinta, il 1° ottobre 1947 viene nominato Presidente e, infine, essendo il Presidente di Sezione con maggiore anzianità, diventa Presidente del Consiglio di Stato fino al suo collocamento a riposo il 31 dicembre 1952 per raggiunti limiti d'età.

Quanto al suo stile, fa ampio uso nelle sentenze del corsivo, di frasi lunghe, nonché di riferimenti a precedenti legislativi e giurisprudenziali, con poche citazioni o espressioni latine.

Viene insignito di numerose onorificenze. Per la biografia di Leonardo Severi, cfr. G. Focardi, voce *Severi Leonardo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1663-1675. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo

Il Comando Generale della G.I.L., volendo costruire una palestra a Cosenza, chiede l'autorizzazione ad occupare d'urgenza taluni immobili ed il Prefetto della Provincia lo autorizza – ai sensi dell'art. 71 della legge n. 2359/1865 – con decreto prefettizio del 22 gennaio 1942, impugnato, in quanto:

1. «l'occupazione è viziata da palese violazione di legge ed eccesso di potere», non ricorrendo alcuna necessità straordinaria nel caso di specie (se vi è urgenza di eseguire un'opera pubblica, senza che essa costituisca un rimedio per ovviare ad un immediato pericolo per la collettività, soccorre l'art. 39 del r.d. 8 febbraio 1923, n. 442, e a poco vale la pretesa legittimazione del provvedimento che si legge nel decreto, basata sulla necessità di ovviare alla grave disoccupazione, dato che l'urgenza di cui all'art. 71 non sarebbe in ogni caso connessa a quella determinata opera, dato che l'entità dell'opera risulta inadeguata rispetto alla pretesa entità della disoccupazione e dato che l'indugio di due mesi a notificare il decreto prefettizio rivela l'inesistente gravità locale della disoccupazione);

2. l'occupazione e la conseguente costruzione della palestra arrecano «danno gravissimo» ad un adiacente fabbricato non ancora ultimato di una delle ricorrenti che – se venisse legittimata l'occupazione del terreno – resterebbe incompiuto, dato che, per completarlo, si dovrebbe costruire sul terreno di cui è stata autorizzata l'espropriazione; l'evento espropriativo creerebbe dunque anche un danno all'estetica urbana.

Le ricorrenti infine sostengono che esistono altri appezzamenti di terreno in zona, liberi da fabbricati e sui quali troverebbe una più conveniente costruzione la palestra.

Viene chiesto l'accoglimento del ricorso, con le conseguenze di legge per ciò che concerne le spese e gli onorari del giudizio.

La Sezione Quinta esamina i limiti ed i casi riconducibili all'art. 71: la giurisprudenza del Consiglio di Stato riconosce «valore esemplificativo» alle ipotesi specifiche di cui all'articolo, a cui tra l'altro si affiancano le formule generiche o di comune denominazione, forza maggiore e assoluta urgenza. Si evidenzia che di queste formule generiche e, in particolare, dell'espressione

---

pensiero, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 779; L. Severi, *Le funzioni del Consiglio di Stato e la riforma dell'ordinamento della p.a.*, in «Foro Italiano», vol. IV, 1951, cc. 49-52.

«urgenza assoluta» viene accolto un significato – d'accordo con la dottrina – nel tempo meno rigoroso (cfr. Sezione Quarta, 13 febbraio 1940, n. 90).

Il giudice deve valutare però la «connessione tra l'urgenza e quella determinata occupazione temporanea».

Il Prefetto di Cosenza, a tal proposito, fa sì cenno nel decreto impugnato alle «esigenze ginnico-sportive», ma si concentra sulle necessità della «locale mano d'opera disoccupata», a causa del «notevole rallentamento» dell'attività edilizia; il Consiglio di Stato però non considera l'occupazione temporanea dell'immobile oggetto di contesa una soluzione migliore per il problema della disoccupazione rispetto a qualsiasi altro lavoro pubblico o privato. Tra l'altro, viene ribadito che – come affermano i ricorrenti – il ritardo nella notifica del decreto prefettizio non è coerente con l'asserito problema urgente della disoccupazione e con l'asserita assoluta urgenza di costruzione della palestra.

Viene dunque accolto il ricorso ed annullato il decreto prefettizio impugnato, in considerazione della prima ragione esposta dalle ricorrenti, senza che sia necessario analizzare il secondo motivo di ricorso; viste le particolari circostanze della causa, le spese vanno compensate.

Si illustra brevemente di seguito un ulteriore caso inerente all'occupazione di un fondo, finalizzata a procedere alla costruzione di edifici pubblici e privati: il ricorso – già citato in nota – viene analizzato in Adunanza Plenaria e concerne una questione di competenza.

Il Comune di Tropea e per esso in persona del suo Sindaco Comm. Raffaele Mottola presenta ricorso avverso Domenica Tocco ved. Toraldo, in nome proprio e quale amministratrice dei figli minori Orazio, Gaspare, Orsola e Beatrice Toraldo fu Francesco, per l'annullamento della decisione 13 novembre 1925-29 gennaio 1926, in base alla quale la G.P.A. di Catanzaro pone nel nulla l'ordinanza 4 maggio 1925 del Sindaco di Tropea, ordinanza che ingiunge alla sig.ra Tocco – nel nome e nell'accennata qualifica – «di consegnare immediatamente le chiavi dei cancelli di chiusura del fondo Contura od Orto Afflitto, di proprietà degli eredi Toraldo al fine di procedere agli accertamenti necessari per la compilazione del

piano di consistenza della parte del fondo stesso occorrente per la costruzione di edifici pubblici e privati»<sup>52</sup>.

La sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato dichiara, non essendovi alcuna norma che consenta il "ricorso" alla Giunta Provinciale Amministrativa contro provvedimenti della natura di quella propria dell'"ordinanza" 4 maggio 1925 e non sussistendo conseguentemente la giurisdizione *ratione materiae* della Giunta Provinciale Amministrativa di Catanzaro a conoscere del gravame 19 maggio 1925 relativo alla citata "ordinanza" prodotto dalla sig.ra Tocco, l'incompetenza della Giunta Provinciale Amministrativa di Catanzaro ad emettere la decisione 13 novembre 1925-29 gennaio 1926 ed annulla, conseguentemente, la decisione medesima, compensando le spese tra le parti.

Essendo annullata la decisione 13 novembre 1925-29 gennaio 1926, l'Istituzione non può procedere all'esame di alcuna delle domande, ad altri effetti proposte.

Nel seguente ricorso, la Sezione Quarta annulla un decreto del Prefetto di Napoli, con il quale ha autorizzato il rag. Grilli ad immettersi in possesso definitivo di alcuni immobili di proprietà dei ricorrenti, derogando ai principi ordinari stabiliti dalla legge fondamentale sull'espropriazione per pubblica utilità n. 2359/1865, secondo i quali l'espropriante non può immettersi in possesso dei beni espropriati se non dopo che sia stato emanato un regolare decreto di espropriazione, il quale presuppone la legale determinazione dell'indennità ed il deposito di questa.

Viene accertato che non sussiste alcuna disposizione legislativa che giustifichi siffatta deroga alle ordinarie disposizioni vigenti in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Paola Bandini in Dotti, Flaminia Bandini e Franco Bandini (quest'ultimo in rappresentanza dei figli minori Mario e Pia Bandini) ricorrono contro il Prefetto di

---

<sup>52</sup> Atti digitali della Biblioteca del Consiglio di Stato, *Adunanza Plenaria, decisioni*, Roma, 10 aprile 1929, n. 1 (Comune di Tropea e per esso in persona del suo Sindaco Comm. Raffaele Mottola – Tocco Domenica ved. Toraldo, in nome proprio e quale amministratrice dei figli minori Orazio, Gaspare, Orsola e Beatrice Toraldo fu Francesco), Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Santi Romano; Estensore Michele Cagnetta); sentenza pubblicata nei modi di legge all'udienza della Sezione Quinta del giorno 18 maggio 1929.

Per ciò che concerne Santi Romano, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Cagnetta, cfr. *supra*.

Napoli ed Adamo Grilli, chiedendo l'annullamento del decreto del 13 luglio 1939 del Prefetto di Napoli, con cui Adamo Grilli, in nome proprio e per conto della ditta "Tutto per l'auto", viene autorizzato ad immettersi in possesso di parte di uno stabile a Napoli, di proprietà dei ricorrenti<sup>53</sup>.

Il decreto dell'Alto Commissario di Napoli del 31 dicembre 1934 dichiara «di pubblica utilità, nonché indifferibili ed urgenti, le opere relative alla costruzione di una officina e di una rimessa denominate "Palazzo dell'auto", da parte della Ditta "Tutto per l'auto" del rag. Adamo Grilli», che viene dunque autorizzato ad immettersi in possesso di un immobile patrimoniale appartenente alle Ferrovie dello Stato.

«In base a domanda presentata dallo stesso Grilli in data 13 luglio 1939, il Prefetto di Napoli, con decreto in pari data, [autorizza] Grilli alla espropriazione di alcune zone limitrofe all'opera in corso di esecuzione, al fine di compiere opere complementari che, con il decreto stesso, [vengono] egualmente riconosciute indifferibili e urgenti».

Viene presentato ricorso, notificato al Prefetto di Napoli ed a Grilli, dai proprietari di un immobile incluso nell'area destinata alle opere complementari, area di cui Grilli è autorizzato a mettersi in possesso.

- Il primo motivo dedotto: i ricorrenti sostengono che, contrariamente a quanto affermato nel provvedimento impugnato, quest'ultimo non trova una base giuridica né nella legge 8 giugno 1904, n. 381, né nel regio decreto legge n. 752/1926.

La legge n. 381/1904 sarebbe stata citata per equivoco nel provvedimento impugnato; essa concerne la costruzione e l'esercizio dell'acquedotto pugliese. Si intendeva, in realtà, richiamare la legge 8 luglio 1904, n. 351, che però non è più in vigore, in seguito al compimento delle opere in esso indicate.

Il regio decreto legge n. 752/1926 «avrebbe perduto vigore con la cessazione del funzionamento dell'Alto Commissario di Napoli, disposta con il R.

---

<sup>53</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1922. Roma, 16 dicembre 1939, n. 54 (Bandini Paola in Dotti, Bandini Flaminia e Bandini Franco, quest'ultimo in rappresentanza dei figli minori Mario e Pia Bandini – Prefetto di Napoli e Grilli Adamo), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 29 gennaio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Leopoldo Piccardi, cfr. *supra*.

decreto-legge 16 gennaio 1936, n. 207, convertito in legge con la legge 6 aprile 1936, n. 681».

Il solo testo legislativo applicabile al caso di specie sarebbe, secondo i ricorrenti, l'art. 12 del regio decreto legge 27 febbraio 1919, n. 219, «disposizione che sarebbe stata violata dal provvedimento impugnato, perché essa consente l'occupazione d'urgenza dei beni espropriati soltanto quando si tratta di beni compresi nel catasto rustico, mentre l'immobile di proprietà dei ricorrenti, espropriato con il decreto prefettizio impugnato sarebbe compreso nel catasto urbano».

- Il secondo motivo dedotto: nell'opinione dei ricorrenti è «discutibile la qualificazione di stabilimento industriale attribuita alla rimessa progettata da Grilli, ai fini dell'applicazione del citato decreto-legge 27 febbraio 1919»; in ogni caso, «le opere accessorie in vista delle quali [viene] emanato il provvedimento impugnato non [sono] in relazione diretta con lo scopo principale dell'opera dichiarata di pubblica utilità e non [giustificano] quindi l'inclusione nella espropriazione dei beni attigui, ai sensi dell'art. 22 della legge 25 giugno 1865, n. 2359». Inoltre, manca «il requisito dell'urgenza», come dimostrato dal fatto che il c.d. Palazzo per l'auto, progettato da Grilli, «non è tuttora costruito», dopo cinque anni dalla dichiarazione di pubblica utilità.

- Il terzo motivo dedotto: i ricorrenti considerano che «la vera ragione del provvedimento impugnato [consista] nel desiderio di Grilli di sottrarsi ad una causa giudiziaria da essi intentata contro di lui», in quanto, nel costruire l'edificio, lo hanno accusato di non aver rispettato le distanze prescritte rispetto al contiguo stabile di proprietà dei ricorrenti; questi ultimi hanno ottenuto dal Pretore l'ordinanza di sospensione dei lavori e promosso il relativo giudizio di merito davanti al Tribunale civile. «Grilli, temendo il risultato sfavorevole di questo giudizio, avrebbe provocato il provvedimento impugnato, mascherando la vera causale del provvedimento stesso» mediante l'estensione della domanda di espropriazione a piccole frazioni di stabili di altri proprietari contigui. Si lamenta dunque un vizio di eccesso di potere.

Per questi motivi viene chiesto l'annullamento del provvedimento impugnato, con la condanna in solido del Prefetto di Napoli e di Grilli nelle spese del giudizio. Viene chiesta anche la sospensione, in via incidentale, dell'esecuzione del provvedimento, affermando che da tale esecuzione



deriverebbe ai ricorrenti «un danno grave e irreparabile», anche in considerazione del fatto che non vi sarebbe alcuna sicurezza che il Grilli possa eventualmente procedere al risarcimento, essendo egli un commerciante e non essendo egli dotato di un patrimonio immobiliare.

Il rag. Adamo Grilli si costituisce in giudizio per resistere al ricorso e chiede, con riserva di deduzione di merito, il rigetto della domanda di sospensione.

Come anticipato, la Sezione Quarta, con decisione del 12 settembre 1939, accoglie la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, differendo ogni giudizio sul merito e sulle spese.

In data 5 dicembre 1939, i ricorrenti depositano una memoria, con la quale insistono sui motivi svolti nel ricorso e chiedono l'annullamento del provvedimento impugnato, con le conseguenze di legge.

Anche la difesa del Grilli presenta una nuova memoria, in data 6 dicembre 1939, con la quale chiede il rigetto del ricorso, con le conseguenze di legge.

L'Avvocatura Generale dello Stato, costituitasi in giudizio in rappresentanza del Prefetto di Napoli, presenta una memoria in data 6 dicembre 1939, nella quale, dopo aver svolto argomentazioni conformi a quelle del Grilli, chiede il rigetto del ricorso, con la condanna dei ricorrenti alle spese del giudizio.

La Sezione Quarta reputa il primo motivo del ricorso fondato, ossia il Prefetto ha autorizzato il rag. Grilli ad «immettersi nel possesso definitivo di alcuni immobili di proprietà dei ricorrenti signori Bandini e di altri, derogando così ai principi ordinari stabiliti dalla legge fondamentale sull'espropriazione per pubblica utilità 25 giugno 1865, n. 2359, secondo i quali l'espropriante non può immettersi in possesso dei beni espropriati se non dopo che sia stato emanato un regolare decreto di espropriazione, il quale presuppone, a sua volta, la legale determinazione dell'indennità e il deposito di questa».

Va quindi accertato se esiste una disposizione legislativa che giustifichi siffatta deroga alle ordinarie disposizioni vigenti in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Il provvedimento impugnato cita le seguenti disposizioni legislative: l'art. 6 della legge n. 381/1904, l'art. 2 del regio decreto legge n. 752/1926, l'art. 12 del regio decreto legge n. 219/1919 e, infine, l'art. 10 della legge 24 agosto 1921, n. 1290.

Come è pacificamente ammesso dalle parti, la prima legge è citata «per errore materiale» in luogo della legge n. 351/1904. Sia per l'art. 6 di quest'ultima legge, sia per l'art. 2 del regio decreto legge 11 aprile 1926, sia per l'art. 12 del regio decreto legge n. 219/1919 si discute tra le parti per capire se il provvedimento impugnato possa trovare valida giustificazione.

Quanto alla legge n. 351/1904, le parti dibattono sul se è ancora in vigore e se, essendo ormai da tempo ultimata la sua esecuzione, essa abbia cessato di avere efficacia; la Sezione Quarta afferma che la discussione non rileva, in quanto «l'art. 6 di detta legge si limita a prevedere una abbreviazione dei termini statuiti nella legge per le espropriazioni per pubblica utilità, ma non contiene alcuna disposizione che giustifichi una procedura di carattere eccezionale, quale quella adottata con il provvedimento impugnato, che ha fatto precedere [...] la immissione in possesso alla legale determinazione dell'indennità, al relativo deposito e alla pronuncia di espropriazione».

Per ciò che concerne l'art. 2 del regio decreto legge 11 aprile 1926, le parti concordano nel riconoscere che abbia cessato di avere applicazione, in via generale, in seguito alla cessazione dell'Alto Commissario di Napoli, disposta con il regio decreto legge n. 207/1936, convertito in legge con la legge n. 681/1936. La difesa di Grilli però sostiene che la disposizione sia applicabile alle opere relative al provvedimento impugnato, «in considerazione del carattere accessorio e complementare di tali opere, rispetto a quelle dichiarate di pubblica utilità dall'Alto Commissario di Napoli»; ma la Sezione Quarta afferma che non si può ammettere che la nuova norma non si applichi ad un rapporto nato sotto la sua vigenza, solo per il fatto che tale rapporto presenti una certa connessione con un altro rapporto, regolato dalla legge precedente.

Inoltre, il provvedimento impugnato non trova nemmeno giustificazione nell'art. 12 del regio decreto legge 27 febbraio 1919, in quanto esso viene applicato solo ai beni compresi nel catasto rustico, mentre nel caso di specie gli immobili che sono oggetto del provvedimento impugnato sono compresi nel catasto urbano.

«La difesa di Grilli, nella discussione orale, [tenta] di trovare una base giuridica del provvedimento impugnato nella disposizione dell'art. 21 del decreto-legge lt. 10 marzo 1918, n. 448», ma il Consiglio di Stato evidenzia che la semplice lettura di questa disposizione è sufficiente «a chiarire che essa si

applicava soltanto alle espropriazioni eseguite direttamente dall'Ente Autonomo del porto, per il quale si prevedeva la facoltà di immissione in possesso dei beni da espropriare in base alla compilazione dello stato di consistenza».

Il ricorso viene accolto, senza passare all'esame degli altri motivi, ed il provvedimento impugnato viene dunque annullato; le spese, per eque ragioni, possono essere compensate.

#### ***2.4 Costruzione di case economiche nel Ventennio***

Tra gli interventi riusciti del fascismo sono da evidenziare quelli nel settore dell'edilizia economica e popolare. L'ambito a cui afferisce l'edilizia è strettamente connesso al più vasto diritto urbanistico; il termine "edilizia", dal punto di vista etimologico, include tutto ciò che attiene agli edifici e "polizia edilizia" è un'espressione comprendente tutte le norme che, nell'interesse pubblico, disciplinano la costruzione, conservazione e demolizione degli edifici.

Nel seguente caso il Consiglio di Stato si trova costretto a dichiarare la cessazione della materia del contendere: le ragioni della Cooperativa, che lotta per risolvere il problema urgente delle abitazioni, hanno la meglio, dal momento che il decreto prefettizio, che dispone l'occupazione di alcuni immobili della ricorrente, decreto di cui si domanda la sospensione, ha avuto già esecuzione, come risulta dal verbale di presa in possesso del 22 ottobre 1921.

La sig.ra Maria De Notari Stefani ricorre contro il Prefetto di Napoli, l'Unione Edilizia Nazionale, la Cooperativa Edilizia "Vis" e contro il Comune di Napoli per la sospensione dell'esecuzione del d.p. 18 ottobre 1921, col quale viene autorizzata una Cooperativa ad occupare alcuni immobili di proprietà della ricorrente.

Con decreto 12 luglio 1921 il Prefetto di Napoli accoglie una domanda dell'Istituto Edilizio Nazionale, volta ad ottenere che un ingegnere sia incaricato della «compilazione dello stato di consistenza di alcuni suoli in Napoli da occupare temporaneamente d'urgenza, salvo occupazione definitiva, per costruire case economiche per la Cooperativa pa impiegati dello Stato "Vis", giusta progetto già presentato per l'approvazione del Ministero». Il Prefetto – ai sensi dell'art. 71 della legge 25 giugno 1865, dell'art. 57 del r.d. 30 novembre 1919 e dell'art. 32 del regio decreto legge 16 gennaio 1921 – statuisce che un ingegnere possa procedere alla compilazione, a spese dell'Unione Edilizia Nazionale, dello

stato di consistenza, agli effetti dell'occupazione temporanea d'urgenza degli immobili indicati particolareggiatamente, tra i quali rientrano beni della sig.ra Maria De Notari Stefani e di altre figlie della Carità<sup>54</sup>.

La Sezione Quarta, con decisione 7 ottobre 1921, n. 530, accoglie la domanda di sospensione dell'esecuzione del decreto, presentata dalla ricorrente De Notari Stefani.

«Successivamente, il 18 ottobre 1921 il Prefetto [emana] un altro Decreto che [autorizza] l'occupazione temporanea dei suoli, sempre per la costruzione di case per la Coop. "Vis"», decreto in cui si sottolinea che «è implicitamente intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità dei suoli [...] compresi nel piano

---

<sup>54</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1922. Roma, 13 gennaio 1921, n. 3 (De Notari Stefani Maria – Prefetto di Napoli, Unione Edilizia Nazionale, Comune di Napoli, in persona del proprio Sindaco, intervenuto volontariamente, e la Cooperativa Edilizia "Vis"), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente Carlo Sandrelli; Estensore Luigi Cristofanetti); sentenza pubblicata il 13 gennaio 1922.

Quanto alla biografia di Carlo Sandrelli, egli nasce ad Arezzo il 29 luglio 1847 e muore a Roma il 10 settembre 1923. Dopo una brillante carriera nella giustizia, viene nominato il 18 giugno 1898, su sollecitazione del Presidente del Consiglio di Stato Giuseppe Saredo, consigliere di Stato, a far data dal 1° luglio 1898.

Destinato alla Sezione Quarta, dall'aprile del 1907 entra provvisoriamente nella Sezione Terza, a causa dell'emergenza dovuta alla contemporanea nomina di Schanzer e Ciuffelli a Ministri. Entra dal 1908 nella Sezione Quinta, della quale diviene Presidente dal 13 ottobre 1912 (la nomina risale al 30 maggio 1912) sino al 1917, anno in cui diventa Presidente dell'Adunanza Plenaria delle Sezioni giurisdizionali, per tornare contemporaneamente anche alla Sezione Quarta, di cui assume il ruolo di Presidente; mantiene le due cariche fino al 19 luglio 1922, anno in cui viene collocato a riposo per limiti d'età con grado e titolo onorifici di Presidente del Consiglio di Stato.

Il suo lavoro si caratterizza per estrema competenza e continuità, uno stile ricercato, con ampio spazio alla ricostruzione del fatto e degli argomenti delle parti, citazioni dal *Digesto*, brocardi latini, richiami alla giurisprudenza di altre Corti, nonché alcuni riferimenti alla letteratura giuridica dell'epoca.

La sua carriera si svolge principalmente nell'attività giudicante, ma Sandrelli non manca neppure di incarichi esterni (si può ricordare la nomina del 3 giugno 1911 a senatore del Regno per la categoria 15<sup>a</sup>; al Senato partecipa tra l'altro alla Commissione istruttoria dell'Alta Corte di Giustizia). Per la biografia di Carlo Sandrelli, cfr. G. Melis, voce *Sandrelli Carlo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 812-815. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, 1898-1906 e 1917-1922; ivi, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, 1908-1917; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 67.

Per ciò che concerne Luigi Cristofanetti, egli nasce a Roma il 10 gennaio 1865 e muore a Roma il 9 aprile 1946.

Il 26 febbraio 1905, in seguito ad un esame di concorso, viene nominato referendario di 2<sup>a</sup> classe, il 25 aprile 1907 referendario di 1<sup>a</sup> classe ed il 30 maggio 1912 consigliere di Stato, con assegnazione alla Sezione Quinta, in cui permane fino al 1920, anno in cui viene trasferito alla Sezione Quarta. L'11 febbraio 1929 acquisisce il titolo di Presidente di Sezione, presso la Sezione Prima. Il 20 dicembre 1934 viene collocato a riposo per raggiunti limiti di età, a decorrere dal 10 gennaio 1935, con il titolo onorifico di Presidente onorario del Consiglio di Stato.

Ricopre nella sua carriera incarichi ai massimi livelli, scrive pregevoli monografie in materie giuridiche e possiede i requisiti fascisti necessari all'epoca per ambire alle cariche pubbliche: in forza di tali ragioni, Santi Romano si esprime favorevolmente alla sua nomina insieme ad altri magistrati a senatore (la lista dei nomi su cui pronuncia il suo parere deriva da un prospetto, presentato a Mussolini, dei consiglieri con i requisiti idonei per divenire senatore), ma solo alcuni di questi magistrati, senza indicazione dei motivi, ottengono tale carica e tra questi non vi è Luigi Cristofanetti. Per la biografia di Luigi Cristofanetti, cfr. N. Bertini, voce *Cristofanetti Luigi*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 880-885. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 591; L. Cristofanetti, *Teoria e storia dell'equilibrio politico*, Roma, Loescher, 1890.

regolatore, giacché l'approvazione del piano regolatore equivale a dichiarazione di pubblica utilità», e di conseguenza si può procedere all'espropriazione delle proprietà comprese nel piano regolatore. Tale decreto stabilisce anche che con successivo decreto venga fissata provvisoriamente l'indennità da corrispondere ai proprietari.

Contro questo decreto di ottobre la sig.ra De Notari Stefani propone ricorso, enunciando gravissime ragioni, quali la precedente sospensione, l'assoluta mancanza di forme, l'inesistenza della dichiarazione di pubblica utilità e la temporaneità dell'occupazione di fronte all'irreparabilità del danno e senza alcuna vera urgenza; la Cooperativa "Vis" resiste al ricorso, enunciando eccezioni e motivi, ed interviene il Comune di Napoli. La Cooperativa afferma in sintesi che la domanda: è irricevibile, perché il decreto del Prefetto ha già avuto esecuzione e la Cooperativa ha dunque preso possesso del terreno ed iniziato le opere necessarie alle future costruzioni; è illegittima, perché è fatta per motivi che riguardano il merito; nonché è infondata, perché non è dimostrato il danno della ricorrente e invece è dimostrato il molto più grave ed irreparabile danno che ne avrebbe la Cooperativa e l'Unione Edilizia, che lotta per risolvere il problema urgente delle abitazioni.

La Sezione Quarta osserva che il decreto prefettizio di cui si domanda la sospensione ha avuto già esecuzione, come risulta dal verbale di presa in possesso del 22 ottobre 1921, e dunque risulta cessata la materia del contendere. Per questi motivi, il Consiglio di Stato, riservata ogni questione in rito ed in merito, respinge la domanda di sospensione.

### ***2.5 Politiche di popolamento fasciste e piani urbanistici***

Il seguente caso concerne lo spostamento di abitati minacciati da frane, nonché da terremoti; nel decidere dove insediare i nuovi borghi si deve tenere conto di molteplici fattori (ad esempio, le questioni igieniche e sanitarie) e far convergere, laddove possibile, l'interesse pubblico con quelli individuali. Il tema della costruzione e ricostruzione porta alla mente l'analoga delicata questione delle politiche di popolamento fasciste, che verrà affrontato nel Capitolo Terzo del presente lavoro<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Sulle politiche di popolamento, connesse anche alla questione coloniale, nonché sulle città di fondazione, cfr. T. Accardi, *Disciplina giuridica della colonizzazione demografica in A.O.I.*, in «Rassegna

Il fascismo è denso di miti, tra i quali vi sono il ruralismo, la connessa ricerca della fertilità delle terre incolte che – come si vedrà nel prossimo paragrafo – divengono oggetto di bonifica, nonché la fondazione e rifondazione di centri di campagna come alternative sane al movimento dell'urbanesimo.

Viene proposto da Beniamino Cupelli ricorso contro il Ministero dei Lavori Pubblici, il Provveditore Opere Pubbliche per la Calabria ed il Prefetto di

---

sociale dell'Africa italiana», vol. II, 1939, pp. 1317-1320; G. Alivia, *La colonizzazione interna e la Sardegna*, Firenze, Casa editrice poligrafica universitaria, 1938; E. Azimonti, *La colonizzazione in Basilicata*, Roma, Tipografia del Senato, 1929; R. Besana, C.F. Carli, L. Devoti, L. Prisco (a cura di), *Metafisica costruita. Le città di fondazione degli anni Trenta dall'Italia all'Oltremare*, Milano, Touring Club Italiano, 2002; F. Bonasera, *Un'isola etnica marchigiana in Basilicata. Contributo alla conoscenza dell'emigrazione dalle Marche*, in «Proposte e Ricerche», n. 49, 2002, pp. 182-186; L. Bortolotti, *Il mito della colonizzazione interna in Italia 1850-1950*, in «Storia Urbana», n. 57, 1991, pp. 87-165; I. Brancatisano, *La colonizzazione demografica in Etiopia*, in «Clio», n. 3, 1994, pp. 455-495; C. Cagli, *La Basilicata ed il problema dell'immigrazione e della colonizzazione interna*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1910; F. Cresti, *Oasi d'italianità. La Libia della colonizzazione demografica fra fascismo, guerra e indipendenza (1935-1956)*, Torino, Sei, 1996; P. D'Agostino Orsini, *Disciplina del popolamento in Africa orientale italiana*, in «Rassegna sociale dell'Africa italiana», vol. I, 1939, pp. 523-529; G. Ernesti, *Città di fondazione*, in V. de Grazia, S. Luzzatto (a cura di), *Dizionario del fascismo*, t. I, Torino, Einaudi, 2002, pp. 289-293; N. Federici, *Le correnti migratorie e le correnti commerciali tra colonie e madrepatria*, in «Gli Annali dell'Africa italiana», vol. I, 1938, pp. 37-51; P. Fortunati, *L'importanza delle colonie per la scienza e la politica della popolazione*, in «Gli Annali dell'Africa italiana», vol. III, 1940, pp. 151-172; D. Ghirardo, K. Forster, *I modelli delle città di fondazione in epoca fascista*, in C. De Seta (a cura di), *Storia d'Italia, Annali. Insediamenti e territorio*, t. VIII, Torino, Einaudi, 1985, pp. 629-674; C. Giglio, *La colonizzazione demografica dell'Impero*, Roma, Edizioni «Rassegna economica dell'Africa italiana», 1939; C. Gini, *I fattori demografici dell'evoluzione delle nazioni*, Torino, Bocca, 1912; Id., *Il problema demografico italiano e la politica mussoliniana della popolazione*, in «Rassegna Italiana». *Lo Stato mussoliniano e le realizzazioni del Fascismo nella Nazione*, numero monografico, 1930, pp. 262-272; Id., *Il fattore demografico nella politica coloniale*, in «Gli Annali dell'Africa italiana», vol. III, 1941, pp. 795-821; R. Mariani, *Fascismo e "città nuove"*, Milano, Feltrinelli, 1976; G. Mortara, *L'incubo dello spopolamento e l'Italia*, Messina, Tipografia D'Angelo, 1912; A. Nobile, *La colonizzazione demografica della Libia: progetti e realizzazioni*, in «Bollettino di Demografia Storica», n. 12, 1990, pp. 173-188; Id., *Gli studi demografici sulle colonie italiane: fonti e problemi*, in *Fonti archivistiche e ricerca demografica. Atti del Convegno internazionale (Trieste, 23-26 aprile 1990)*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali-Ufficio centrale per i Beni Archivistici, 1996, pp. 694-713; A. Orlandi, *La proprietà terriera e la colonizzazione agricola in Eritrea*, in «Rassegna sociale dell'Africa italiana», vol. II, 1939, pp. 1044-1048; D. Ortensi, *Edilizia rurale: urbanistica di centri comunali e di borgate rurali*, Roma, Mediterranea, 1941; R. Pansa, *La "Società reggiana per l'Africa" nel quadro della politica coloniale del governo Crispi (1889-1891)*, in «Africa», vol. XXXVIII, 1983, pp. 369-395; G. Peghin, E. Zoagli, *Fertilia. Storia e fondazione di una città moderna*, in A. Lino (a cura di), *Le città di fondazione in Sardegna*, Cagliari, Cucc, 1998, pp. 164-176; N. Pende, *Bonifica umana razionale e biologia politica*, Bologna, Cappelli, 1933; A. Pennacchi, *Nuove fondazioni in Sicilia a cavallo degli anni Trenta*, in «Limes», n. 4, 2002, pp. 277-285; Id., *Fascio e martello. Viaggio per le città del Duce*, Bari, Laterza, 2009; G.B. Penne, *Se l'Eritrea debba essere una colonia di popolamento, di sfruttamento o mista*, in «L'Italia coloniale», vol. II, 1904, pp. 416-430; R. Pisano, *Carbonia e il Sulcis, le vicende di un popolamento*, in A. Lino (a cura di), *Le città di fondazione in Sardegna*, Cagliari, Cucc, 1998, pp. 148-162; R. Rainero, *I primi tentativi di colonizzazione agraria e di popolamento in Eritrea (1890-1895)*, Milano, Marzorati, 1960; L. Razza, *Migrazioni e colonizzazioni*, in Comitato per lo studio dei problemi della popolazione, *Atti del convegno internazionale per gli studi sulla popolazione* (Roma, 7-10 settembre 1931), t. IX, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1933, pp. 413-418; E. Ruspoli, *Emigrazione e politica coloniale*, in «Nuova Antologia», n. 183, 1902, pp. 94-105; E. Sonnino, A.M. Birindelli, A. Ascolani, *Popolamenti e spopolamenti dall'Unità ai giorni nostri*, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea. Uomini e classi*, t. II, Venezia, Marsilio, 1990, pp. 661-734; A. Treves, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Torino, Einaudi, 1976.

Cosenza, nonché il Comune di Lago per ottenere l'annullamento del provvedimento ministeriale, con cui viene respinto il reclamo dell'attuale ricorrente che si era opposto alla procedura seguita per la costruzione dell'abitato, nonché per l'annullamento del provvedimento della Giunta amministrativa di Cosenza, con cui sarebbe stato rigettato il reclamo dell'attuale ricorrente avverso il piano regolatore del Comune di Lago<sup>56</sup>.

La legge del 9 luglio 1908, n. 445, a favore della Calabria e della Basilicata alla Tab. E, lettera G, comprende tra gli abitati da spostare quello di Lago, senza indicare la nuova sede.

In seguito al terremoto del 28 dicembre 1908 vengono «emanate numerose nuove disposizioni applicabili ai paesi colpiti dal disastro, disposizioni raccolte nel T.U. approvato con Decreto Legge 19 agosto 1917, n. 1399. Alla tabella n. 5 allegata a detto Testo Unico, tra gli abitati da spostare [è] compreso non solo Lago, ma anche la frazione Laghitello», e viene specificata l'area in cui deve sorgere il nuovo abitato, ossia “poggio a nord-ovest del Cimitero e ripiano ad occidente dell'abitato”.

Si procede alla «scelta proprio della località esclusa», denominata Orti (adiacente all'abitato di Lago), e viene redatto e pubblicato il 25 marzo 1928 il piano regolatore, contro il quale è presentato reclamo al Ministro ed opposizione al Prefetto da parte del ricorrente e di altri cittadini di Lago, respinti dal Ministro e dalla Giunta Provinciale Amministrativa, in quanto tardivi ed infondati. Contro tali provvedimenti di respingimento viene proposto ricorso giurisdizionale, per molteplici motivi.

- Violazione dell'art. 362 del T.U. n. 1399/1917, inapplicabilità della legge n. 445/1908 ed eccesso di potere. Dal momento che erroneamente è stata ritenuta applicabile la legge del 1908, quando in realtà la legge del 1917 abroga la precedente, con lo spostamento di Lago e Laghitello nell'area, tutto il procedimento è da ritenersi errato e i reclami non possono essere considerati tardivi. Inoltre, in ogni caso, l'art. 66 della legge del 1908 non fissa un termine per

---

<sup>56</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. II, 1930. Roma, 1° febbraio 1930, n. 104 (Cupelli Beniamino – Ministero dei Lavori Pubblici, Provveditore Opere Pubbliche per la Calabria e Prefetto di Cosenza, nonché Comune di Lago), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Ferdinando Rocco); sentenza pubblicata il 15 marzo 1930.

Per ciò che concerne Roberto De Vito, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Ferdinando Rocco, cfr. *supra*.

l'opposizione alla scelta dell'area, bensì per la dichiarazione dei proprietari dell'intenzione di trasferirsi nella nuova sede.

Tale «legge non prevede ricorso contro la scelta della nuova località se non da parte del Consiglio Comunale alla Giunta Provinciale Amministrativa»; per le opposizioni degli interessati si deve risalire all'art. 70 della legge sulle espropriazioni, che prevede un termine di 15 giorni dalla pubblicazione del piano per la presentazione di osservazioni, anche sulla regolarità degli atti. Di questo tipo è il reclamo del ricorrente che fa opposizione ad una procedura irregolare, opposizione quindi ammissibile.

- Violazione dell'art. 19 della legge sulle espropriazioni ed eccesso di potere. Anche ammettendo l'applicabilità della legge del 1908, «la Giunta Prov/Amm.va di Cosenza, prima di decidere in merito alle osservazioni contro il piano regolatore, avrebbe dovuto sentire il parere tecnico del Provveditorato per le Opere Pubbliche della Calabria ed il parere del Consiglio di Prefettura, trattandosi di osservazioni anche contro il tracciato ed il modo di esecuzione dell'opera». L'omissione costituisce motivo di nullità, mentre la decisione è viziata da evidente eccesso di potere.

I ricorrenti chiedono quindi l'accoglimento del ricorso.

Si costituiscono parte resistente il Ministero dei Lavori Pubblici ed il Comune di Lago, rilevando quanto segue.

La difesa Erariale afferma che la legge del 1908 è applicabile al caso in quanto concerne lo spostamento di abitati minacciati da frane come nel caso di specie, mentre il T.U. del 1917 ha altri fini e non abroga la legge del 1908.

Il piano di massima dell'abitato è stato pubblicato a suo tempo senza opposizioni, approvato dal Podestà di Lago e vistato dal Prefetto; e non si può invocare disposizioni della legge sulle espropriazioni, dato che la legge speciale intende semplificare la procedura ed escludere i ricorsi dei singoli cittadini.

Quanto al merito del ricorso, viene ritenuta anche in armonia la tabella N. 5 annessa al d.l. n. 2399/1917 con la nuova sede in cui dovrebbe sorgere l'abitato di Lago in base ai piani di massima: infatti, nel Testo Unico del 1917 viene usata l'espressione «poggio a nord-ovest del Cimitero e ripiano ad occidente dell'abitato» e per «ripiano» si intende la parte più pianeggiante, rispondente alle norme stabilite da altre leggi, quali le norme per le costruzioni in zone sismiche



contenute nel r.d. 23 agosto 1927, n. 431, che sostituiscono le norme del T.U. menzionato.

Il ricorso dev'essere considerato quindi inammissibile o rigettato nel merito.

La difesa del ricorrente presenta una breve memoria in replica. Dalla Relazione della Commissione Reale, in cui è stata scelta la località per la costruzione del nuovo abitato, si legge che viene scartata la zona in cui ora si vorrebbe costruire. Inoltre, la tabella B allegata al T.U. predetto indica la sede degli attuali abitati di Lago e Laghitello tra i luoghi in cui sono vietate le ricostruzioni e lo stesso vale per le zone limitrofe. Si potrebbe procedere alla costruzione sul poggio a nord-ovest del Cimitero, senza che nemmeno ostino il regolamento sanitario e di Polizia mortuaria, perché il Cimitero è provvisorio.

Infine, non è vero che l'art. 3 del r.d.l. 13 marzo 1927, n. 431, sostituisce le disposizioni della legge 19 agosto 1917, in quanto sostituisce solo le norme tecniche ed igieniche per le nuove costruzioni, determinate dal r.d. 23 ottobre 1924, n. 2089.

Conclude il ricorrente rilevando l'interesse pubblico delle contestazioni ed insistendo sulle conclusioni.

In seguito ad una decisione interlocutoria legata alla necessaria presentazione di nuovi documenti, che sono poi prodotti dal Ministero dei Lavori Pubblici, vengono presentate dalle parti nuove memorie e anche il Comune di Lago si costituisce in giudizio e resiste al ricorso, chiedendo il rigetto.

La Sezione Quarta quindi afferma che non è sostenibile che le disposizioni del T.U. delle leggi sul terremoto n. 1339/1917 abbiano abrogato quelle inerenti allo spostamento degli abitanti di cui alla legge n. 445/1908. Detto questo, il Testo Unico è una norma dal «carattere generale in ogni caso obbligatoria per tutte le costruzioni e ricostruzioni totali o parziali, anche di interi centri abitati, qualunque sia la causa della distruzione, demolizione o abbattimento degli edifici»: nel caso di specie, però le doglianze dei ricorrenti vengono dichiarate giustamente tardive nella deliberazione 26 aprile 1928 della Giunta Provinciale Amministrativa di Cosenza e nella nota 6 maggio 1928, n. 4940/4969, del Provveditore alle Opere Pubbliche della Calabria.

Viene osservato dal Consiglio di Stato che la legge del 1908 distingue «due fasi del procedimento per il trasferimento della sede degli abitanti»: la prima concerne la scelta e la determinazione della località in cui deve sorgere il nuovo

abitato, mentre la seconda concerne la formazione del piano regolatore dell'abitato stesso. Il piano della nuova sede dell'abitato dev'essere pubblicato all'Albo Comunale (art. 66) e su di esso delibera il Consiglio Comunale, sentite le dichiarazioni dei proprietari e dei capi famiglia: «contro tale deliberazione è ammesso, ENTRO IL PERENTORIO TERMINE DI UN MESE RICORSO ALLA GIUNTA PROVINCIALE AMM.VA CHE DECIDE DEFINITIVAMENTE [stampatello maiuscolo nel testo della sentenza]»; ulteriori opposizioni sono ammesse solo da parte dello stesso Consiglio Comunale al Ministro dei Lavori Pubblici (art. 69). Il piano regolatore per la costruzione del nuovo abitato, da compilarsi tenendo presenti i precedenti piani, dev'essere pubblicato, per 15 giorni e sottoposto all'approvazione del Consiglio Comunale e della Giunta Provinciale Amministrativa: «esso, per testuale disposizione di legge, ha valore di PIANO PARTICOLAREGGIATO [stampatello maiuscolo nel testo della sentenza] agli effetti della legge sulle espropriazioni» (art. 70).

Risulta dalle disposizioni di detta legge (artt. 66, 69 e 70), «che non può essere lecito [...] far valere in sede di opposizione al piano particolareggiato ragioni di diritto», che avrebbero potuto essere dedotte casomai solo in sede di ricorso avverso il piano della nuova località, nel termine tassativamente previsto. Date tali premesse, i ricorsi presentati in data 24 e 25 marzo 1928 dagli interessati al Ministero dei Lavori Pubblici – con ad oggetto il piano degli abitati da trasferire (redatto nel maggio 1927, pubblicato il 1° luglio senza opposizioni ed approvato con deliberazione del Podestà di Lago il 13 agosto 1927, deliberazione vistata dal Prefetto il 9 ottobre successivo e contro la quale non viene prodotto ricorso nel termine previsto di cui all'art. 69 della legge del 1908) – risultano tardivi e quindi inammissibili, come affermato dalle decisioni impugnate, da cui il respingimento del primo motivo.

Quanto al secondo motivo, viene evidenziato dal Consiglio di Stato che nessun nuovo parere tecnico doveva essere promosso dalla G.P.A., perché nel ricorso l'impugnativa contro il tracciato dell'opera (di cui all'art. 19 della legge organica sulle espropriazioni) altro non è se non la doglianza contro la scelta della nuova sede che si è rivelata inammissibile, mentre sul piano del trasferimento degli abitati di Lago e Laghitello e sul piano regolatore del nuovo abitato si è pronunciato il Comitato tecnico Amministrativo del Provveditorato per le Opere

Pubbliche della Calabria con nota n. 37, emessa nell'adunanza del 20 febbraio 1928.

Il ricorso va dunque rigettato e, per le speciali circostanze del caso, può sussistere la compensazione delle spese tra le parti.

## ***2.6 Le iniziative di bonifica ed il piano di ripartizione della spesa***

Durante il Ventennio viene istituita una serie di Enti pubblici, che si occupano di lavori di bonifica e valorizzazione agraria, affiancando l'opera dei Consorzi di bonifica, delle società e delle ditte private; si dà vita ad una classe di piccoli coltivatori, una nuova stirpe di rurali fascisti.

Ne derivano questioni legate alla ripartizione delle spese delle iniziative di bonifica.

Nel ricorso proposto da Adolfo Baldisserotto ed altri contro il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e contro il Consorzio di scolo e di bonifica di Bresega viene chiesto l'annullamento del decreto 27 ottobre 1936 del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, con il quale è respinto il ricorso di Adolfo Baldisserotto ed altri contro il piano di ripartizione della spesa delle opere di bonifica fra i proprietari del Consorzio di Bresega, piano redatto il 31 gennaio 1935<sup>57</sup>.

I proprietari lamentano che il piano di classifica redatto il 15 marzo 1932 sia eccessivamente gravoso per i terreni bassi e vantaggioso per quelli alti: il Comitato tecnico del Magistrato delle acque di Venezia, su conforme parere dell'Ufficio del Genio Civile ed in accoglimento delle lagnanze esposte nel ricorso, non approva il piano Fassetta del 15 marzo 1932, assegnando al Consorzio un termine per la redazione di un nuovo piano, presentato dallo stesso dott. Luigi Fassetta il 31 gennaio 1935 e contro il quale viene proposto ancora reclamo per gli stessi motivi che hanno determinato il precedente ricorso. Il Comitato tecnico del Magistrato delle acque di Venezia invita il Consorzio ad integrare con elementi probatori la suddivisione dei terreni consorziali – posteriori

---

<sup>57</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1940. Roma, 15 novembre 1939, n. 14 (Baldisserotto Adolfo ed altri – Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e Consorzio di scolo e bonifica di Bresega), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 13 gennaio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Leopoldo Piccardi, cfr. *supra*.

alla classifica legata all'esecuzione delle opere di bonifica originaria (1874-78) – nelle otto classi previste dal piano di classifica 31 gennaio 1935, facendo riferimento al grado di coltura ed alla rispettiva superficie; i ricorrenti sostengono che il Consorzio non abbia adeguatamente corrisposto alla richiesta.

Nonostante ciò, il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste con il provvedimento impugnato respinge il ricorso, «apportando al piano Fassetta una sola modificazione, concernente la valutazione del beneficio generale ed igienico derivato dalla nuova bonifica e la corrispondente aliquota dell'onere complessivo da ripartire».

I ricorrenti, dopo aver rilevato che nella materia di cui si tratta il Consiglio di Stato – ai sensi dell'art. 27 n. 9 del r.d. n. 1054/1924 – possiede giurisdizione di merito, deducono i seguenti due motivi:

1. violazione ed erronea applicazione dell'art. 11 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), in relazione all'art. 49 dello Statuto consorziale approvato con decreto 5 gennaio 1929 (VII) div. XIII, n. 49, del Ministero per i Lavori Pubblici, in quanto il piano del dr. Fassetta e conseguentemente il provvedimento impugnato avrebbero violato alcuni criteri fissati dall'art. 49 dello Statuto del Consorzio, che, ai sensi dell'art. 11 del citato decreto del 1933, determina «i criteri in base ai quali deve avvenire la ripartizione delle spese fra i proprietari consorziati»;

2. altra violazione dell'art. 11 del r.d. n. 215/1933. I ricorrenti hanno chiesto al Ministero che procedesse alla determinazione dei conguagli per le somme pagate dai consorzisti in base alla vecchia bonifica degli anni 1927 e seguenti. Il Consorzio ha risposto a tale domanda, «affermando che la classifica del 1874 non aveva carattere provvisorio, ma definitivo, e che il conguaglio produce spesso effetti immorali». I ricorrenti hanno replicato «che il piano del 1874 aveva carattere definitivo per le opere allora eseguite, ma non poteva avere che carattere provvisorio per le opere effettuate nel 1920 e anni successivi. Quanto ai pretesi effetti immorali del conguaglio, i ricorrenti affermano che al contrario sono inique le conseguenze della sua omissione».

I ricorrenti rilevano che sul punto il Ministero si limita «a dichiarare che “per quanto concerne l'invocato conguaglio dei tributi corrisposti dal 1927 in poi, è da considerarsi che non appartiene a questa sede di provvedere su tale richiesta”». Se questa determinazione va intesa come una dichiarazione di

incompetenza, i ricorrenti sostengono che sia illegittima, essendo proprio tale Ministero competente a provvedere sui conguagli, in occasione dell'esame del piano di classifica. Inoltre, il fatto che la legge parli di «eventuali» conguagli non comporta la discrezionalità del Ministero, ma semplicemente la legge considera il caso in cui non servano conguagli, in forza della coincidenza del piano provvisorio e di quello definitivo.

Viene dunque chiesto l'annullamento del provvedimento impugnato e la condanna del Consorzio alle spese del giudizio.

Si costituisce in giudizio il Consorzio di scolo e bonifica di Bresega, che resiste al ricorso con memoria in cui espone le sue ragioni per il rigetto del ricorso, rilevando preliminarmente che il Consiglio di Stato in materia ha mera competenza di legittimità, ai sensi dell'art. 12, ultimo capoverso, del r.d. n. 215/1933; si costituisce anche il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, per mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, con memoria in cui chiede ugualmente il rigetto del ricorso, con la condanna dei ricorrenti nelle spese del giudizio.

La Sezione Quarta rileva che il ricorso può essere dichiarato «valido ed ammissibile soltanto» nei confronti di determinate persone per questioni tecnico-procedurali.

Quanto ai poteri attribuiti al Consiglio di Stato, la Sezione Quarta – in linea con le osservazioni dei resistenti – afferma che, per il tassativo e letterale disposto dell'art. 12, ultimo capoverso, del r.d. n. 215/1933, il Consesso è investito di giurisdizione di mera legittimità. Ne consegue «la mancanza di fondamento del primo motivo di ricorso», che deduce pretesi errori di valutazione tecnica. Tra l'altro, il provvedimento non sembra nemmeno «viziato da illogicità, da contraddizioni o da altri difetti che possano renderlo censurabile sotto il profilo dell'eccesso di potere, che, d'altronde, non è espressamente denunciato dai ricorrenti».

«Il secondo motivo del ricorso è invece fondato». Se, come sembra, il Ministero ha inteso dichiarare la propria incompetenza a pronunciarsi sulla domanda relativa ai conguagli, il provvedimento impugnato, per questa parte, giustifica le lagnanze formulate dai ricorrenti. L'art. 11, comma 2, del r.d. n. 215/1933 «statuisce che “la ripartizione definitiva e gli eventuali conguagli hanno luogo dopo accertato il compimento dell'ultimo lotto della bonifica, a termini

dell'art. 16<sup>79</sup>». Il fatto che questa disposizione provveda congiuntamente alla ripartizione definitiva ed ai conguagli fa ritenere che il legislatore abbia considerato la determinazione dei conguagli come un'operazione logicamente connessa con la ripartizione definitiva e da compiersi quindi contestualmente con questa. «Pertanto, quando il successivo art. 12 parla della proposta dei criteri di ripartizione, tanto provvisoria che definitiva, regolando il modo della sua pubblicazione ed i rimedi consentiti contro di essa, questa disposizione vale anche per la determinazione dei conguagli, che [...] deve far parte della proposta di ripartizione definitiva». Di conseguenza, «il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, investito di un ricorso contro detta proposta, non può esimersi dal pronunciarsi anche sulle domande relative ai conguagli».

Per ciò che concerne «il merito delle questioni sollevate nella specie dai ricorrenti, in ordine alla determinazione dei conguagli, questo Collegio non può allo stato degli atti occuparsene, mancando a questo riguardo qualsiasi decisione nel provvedimento impugnato».

Dunque il «ricorso, nei confronti di coloro per i quali è ammissibile<sup>58</sup>, deve essere parzialmente accolto, nei limiti [...] esposti», annullando di conseguenza il provvedimento impugnato nella parte concernente la determinazione dei conguagli.

Quanto alle spese, l'Istituzione non si pronuncia nei riguardi di coloro che non hanno validamente proposto il ricorso o che non si sono validamente costituiti in giudizio, mentre viene pronunciata la compensazione verso coloro che hanno legalmente instaurato il giudizio, in ragione della parziale reciproca soccombenza.

---

<sup>58</sup> Il ricorso è invece inesistente nei riguardi di coloro che non sono nominativamente indicati nel ricorso stesso (nel ricorso vengono nominate sedici persone e poi si fa riferimento “ad altri quarantotto” e, tra l'altro, nel mandato rilasciato agli Avvocati firmatari del ricorso risultano cinquanta nominativi diversi da quelli che figurano nell'intestazione del ricorso stesso; situazione non sanabile) ed inammissibile verso Giarretta Beniamino fu Giovanni Battista, in quanto, seppure è nominativamente indicato nel ricorso, la Sezione Quarta rileva che non è depositato in giudizio mandato a nome dell'Avvocato che sottoscrive il ricorso e ne deriva la nullità, da cui poi l'inammissibilità (tale nullità non può essere considerata sanata per effetto della comparizione delle parti intime, trattandosi di vizio attinente alla rappresentanza del ricorrente, il quale, neppure successivamente al ricorso, si è validamente costituito in giudizio per mezzo di un difensore munito di regolare procura).

## ***2.7 Contributo di miglioria legato ad un'opera pubblica urbanistica***

I criteri che determinano la delimitazione delle zone entro le quali va applicato il contributo di miglioria ed il nesso di causalità della dipendenza di una miglioria dall'esecuzione dell'opera pubblica sono dati necessariamente preliminari rispetto al momento in cui, già fissato l'obbligo di contributo per i singoli immobili, si svolge la fase strettamente tributaria della determinazione della concreta aliquota di contributo cadente sui singoli elementi catastali.

Si deve dunque previamente determinare l'estensione dell'applicazione dell'onere tributario, secondo criteri desunti dalla legge, salvo il successivo accertamento della misura dell'onere stesso; e, poiché questa determinazione amministrativa è strettamente collegata con l'individuazione – sia pure generica – degli immobili da assoggettare a contributo, è anche necessario che sia rinnovato il procedimento di specificazione ed individuazione di questi immobili secondo criteri concreti che l'Amministrazione deve porre a se stessa nell'applicazione al caso di specie delle norme generali della legge.

La Soc. Coop. Edilizia “Ammiraglio del Bono” propone ricorso avverso i Ministeri delle Finanze e dei Lavori Pubblici per l'annullamento del decreto 14 ottobre 1936 del Ministero delle Finanze, che respinge il ricorso presentato dalla Società Cooperativa Edilizia “Ammiraglio Del Bono” il 20 aprile 1933 contro l'iscrizione nell'elenco dei proprietari soggetti al contributo di miglioria per la costruzione del Ponte del Littorio sul Tevere, nonché chiede l'annullamento dell'atto d'iscrizione nel citato elenco, risultante dall'atto notificato alla Cooperativa il 4 aprile 1933. La Cooperativa istante agisce dunque davanti alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato per eccesso di potere, nonché violazione ed errata applicazione degli articoli: 1 della legge 16 dicembre 1926, n. 2251; 1, 2 e 6 del r.d. 16 febbraio 1928, n. 470, anche in relazione agli art. 236 ss. del r.d. 14 settembre 1931, n. 1165; 1, 2, 3, 4 e 6 della legge 6 aprile 1933, n. 427; 1, 2, 3, 4, 6, 10, 25 e 27 del d.l. 3 dicembre 1934, n. 2049, e delle disposizioni che esentano da ogni imposta gli immobili costruiti con contributo dello Stato da Cooperativa ed altri Enti per fini di interesse pubblico<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1940. Roma, 18 novembre 1939, n. 9 (Soc. Coop. Edilizia “Ammiraglio del Bono” – Ministeri delle Finanze e dei Lavori Pubblici), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Castelli Avolio); sentenza pubblicata il 10 gennaio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*.

Innanzitutto, la Cooperativa afferma che – alla luce dell’art. 6 della legge n. 427/1933 e dell’art. 27 del d.l. n. 2049/1934 –, se per un’opera pubblica determinata è stato genericamente dichiarato che è dovuto contributo di miglioria e non si è verificata decadenza della dichiarazione amministrativa, dovrebbe essere «rinnovato il procedimento di specificazione e individuazione [sottolineatura nel testo della sentenza]. Rimarrebbe così ferma la dichiarazione amm/va concernente la pertinenza del contributo a quell’opera pubblica, nel senso che per essa il contributo è dovuto da coloro che ne abbiano derivato una “miglioria specifica”, ma dovrebbe però essere sempre salva la determinazione del perimetro territoriale, la specificazione e l’individuazione dell’imposta speciale».

In secondo luogo, «non risulta se il Ministero abbia validamente dichiarato di esercitare la facoltà di imporre il contributo di miglioria determinandone l’aliquota». In ogni caso, l’elenco presenta carattere arbitrario, senza preliminare determinazione e specificazione territoriale, «al fine di identificare e circoscrivere il perimetro entro il quale si estendono immediatamente e direttamente gli effetti e le utilità speciali delle nuove comunicazioni per mezzo del ponte». Inoltre, mancano «i criteri necessari a delimitare il campo di applicazione dell’onere

---

Quanto alla biografia di Giuseppe Castelli Avolio, egli nasce a Napoli il 6 luglio 1894 e muore a Roma il 15 luglio 1966.

Dopo un concorso per titoli ed esami, diviene nel 1933 referendario al Consiglio di Stato e con r.d. 24 aprile 1935 viene promosso alla qualifica di primo referendario; nel 1937 diventa consigliere di Stato e viene assegnato alla Sezione Quinta. Le sentenze in cui Giuseppe Castelli Avolio è Relatore sono caratterizzate per uno stile sintetico.

È parte di numerose Commissioni, come i suoi Colleghi consiglieri.

L’Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo promuove nei suoi confronti giudizio di epurazione, ma la Commissione per l’epurazione, tenuto conto delle dichiarazioni di Castelli Avolio, decide di non sanzionare il consigliere.

Tra il 1944 ed il 1945 è membro della Sezione Quarta, mentre nel 1946 viene assegnato alla Sezione Seconda, seppure è posto fuori ruolo, dato che nel frattempo è eletto deputato del gruppo democratico-cristiano dell’Assemblea costituente.

Nel 1948 è in aspettativa per candidatura politica e nel 1949 viene nominato Presidente della Sezione Seconda. Nel maggio 1949 è di nuovo collocato fuori ruolo a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per incarichi speciali, per poi essere riammesso in ruolo ad agosto del 1949 come Presidente della Sezione Seconda. Viene collocato in aspettativa per candidatura politica con r.d. 9 aprile 1953, tanto che il 20 giugno diviene deputato in Parlamento. Viene collocato definitivamente fuori ruolo della magistratura del Consiglio di Stato nel dicembre 1955, quando diviene giudice della Corte costituzionale. È collocato nel 1964 a riposo per raggiunti limiti di età dal Consiglio di Stato (rispetto al quale è, come detto, fuori ruolo per nomina a giudice costituzionale), con il conferimento del titolo di Presidente onorario del Consiglio di Stato.

Durante la sua carriera, viene insignito di svariati titoli onorifici. Per la biografia di Giuseppe Castelli Avolio, cfr. A. Giovannelli, voce *Castelli Avolio Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1700-1703. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 912; G. Castelli Avolio, *Commento alle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici: testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775*, Napoli, Jovene, 1936; Id., *Il condominio delle case*, Napoli, Jovene, 1936.



tributario, salvo l'accertamento della misura»: se si fosse provveduto, «sarebbe risultato che i fabbricati della Cooperativa sono fuori [dalle] zone collegate dal Ponte del Littorio e che quindi mancano i presupposti stessi per l'accertamento dell'incremento che sarebbe derivato dall'opera pubblica».

In terzo luogo, «gli immobili costruiti col concorso finanziario dello Stato per assicurare l'alloggio a funzionari pubblici [...] sono esenti da imposte, compresa quella straordinaria sul patrimonio, e anche dal contributo di miglioria, che è imposta speciale che colpisce l'immobile, sia pure per incremento di valore dipendente da opera pubblica».

La Cooperativa conclude, chiedendo l'annullamento dell'impugnato decreto del Ministero delle Finanze e dell'atto che la iscrive nell'elenco dei proprietari soggetti a contributo.

Si costituisce resistente, nell'interesse dell'Amministrazione, l'Avvocatura Generale dello Stato, che, con una memoria, fa valere le sue motivazioni, chiedendo il rigetto del ricorso, con condanna della Cooperativa alle spese ed onorari.

Il Consiglio di Stato, dopo una corposa premessa sulle singole sfere di competenza nell'impugnativa dei provvedimenti che intervengono nella complessa procedura dei contributi di miglioria per le opere dello Stato o eseguite col suo concorso, prende in esame i motivi del ricorso.

In particolare, la Sezione inizia con l'analisi del terzo motivo, dal quale si solleva una «questione di imponibilità», su cui il Consiglio di Stato dichiara «la propria incompetenza».

Invece, il Collegio è competente a pronunciarsi sul secondo motivo, che assorbe il primo motivo, giacché, se fosse fondato ed occorresse quindi rifare l'identificazione e circoscrizione del perimetro interessato dagli effetti e dall'utilità dell'opera pubblica, «sarebbe inutile discutere della validità o meno del lavoro compiuto, degli elenchi delle proprietà sottoposte a contributo per effetto della sopravvenienza della legge del 1933 e delle norme di esecuzione del 1934».

Il Collegio ritiene «fondato» il secondo motivo, in quanto nel ricorso amministrativo del 20 aprile 1933 contro – secondo la competenza del tempo – il Ministero dei Lavori Pubblici che ha promosso l'esecuzione dell'opera, la Cooperativa lamenta il fatto che nessun vantaggio deriva all'Ente dalla costruzione del Ponte Littorio e, tra l'altro, le case della Cooperativa sono più

distanti dal Ponte di altre alle quali non è notificato alcun accertamento della misura dell'onere tributario; la questione non viene risolta e il Ministero delle Finanze – a cui passa la competenza – nulla dice nel decreto 14 aprile 1936, ora impugnato, sui criteri che hanno determinato la delimitazione delle zone entro le quali il contributo va applicato, sul nesso di causalità della dipendenza di una miglioria dall'esecuzione dell'opera pubblica, dati necessariamente preliminari rispetto al momento in cui, già fissato l'obbligo di contributo per i singoli immobili, si svolge la fase strettamente tributaria della determinazione della concreta aliquota di contributo cadente sui singoli elementi catastali (con giudizio di stima, preso dalla legge di registro e applicato alla materia in esame dall'art. 25 del d.l. n. 2049/1934). La Sezione Quarta dunque afferma che sarebbe stato necessario «previamente determinare l'estensione dell'applicazione dell'onere tributario, secondo criteri desunti dalla legge, salvo il successivo accertamento della misura dell'onere stesso»; e, poiché questa determinazione amministrativa è strettamente collegata con l'individuazione – sia pure generica – degli immobili da assoggettare a contributo, «è anche necessario che sia rinnovato il procedimento di specificazione e individuazione di questi immobili secondo criteri concreti che l'Amm/ne deve porre a se stessa nell'applicazione al caso in oggetto delle norme generali della legge».

Ferma la dichiarazione della propria incompetenza sul terzo motivo, il Consiglio di Stato accoglie il ricorso, annulla il decreto del Ministero delle Finanze nei confronti della Cooperativa istante ed annulla l'atto che iscrive la Cooperativa stessa nell'elenco dei proprietari soggetti a contributo. Viene dichiarata la compensazione delle spese.

## ***2.8 Regime vincolistico***

L'imposizione di un vincolo di notevole interesse pubblico su un fondo deriva da un provvedimento motivato, dal carattere preventivo e cautelativo, che tende ad assicurare ai beni una permanente particolare tutela contro ogni possibile futuro pericolo di alterazione.

Tale provvedimento non può essere imposto nell'illegittimo intento di escludere il valore edificatorio di contigui terreni già espropriati, poiché l'indennità di espropriazione è determinata in base al valore venale del fondo nel momento in cui avviene il passaggio di proprietà e pertanto non possono avere efficacia avvenimenti successivi, come il

provvedimento di imposizione di un vincolo di notevole interesse pubblico su terreni adiacenti a quelli espropriati.

Viene presentato da Luigi Mancini ricorso contro il Ministero dell'Educazione Nazionale per l'annullamento di un regio decreto del 1936 di reiezione del ricorso prodotto in via amministrativa al Re contro il provvedimento del 27 novembre 1935 del Ministero dell'Educazione Nazionale, con cui viene imposto il vincolo di "notevole interesse pubblico" su un terreno di proprietà di Luigi Mancini nel Comune di Castellana, vincolo derivante dalla caratteristica veduta panoramica di cui si gode dalla proprietà<sup>60</sup>.

Mancini propone ricorso al Governo del Re, ma viene respinto con un decreto reale del 1936, sentiti i pareri della Consulta per la tutela delle bellezze naturali e del Consiglio di Stato; tale decreto viene quindi impugnato davanti al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale per erronea ed arbitraria applicazione degli artt. 1 e 2 della legge n. 778/1922 e per eccesso di potere, ossia il ricorrente fa valere essenzialmente la mancanza di causa del provvedimento.

Quanto alla violazione di legge, i provvedimenti di cui alla legge del 1922 hanno il fine di proteggere e di conservare le bellezze naturali e panoramiche, ma i sig.ri Mancini non hanno dimostrato di voler arrecare pregiudizio alla bellezza naturale o panoramica ed il ricorrente aggiunge che neppure sussiste tale vista dal valore apprezzabile, tanto che un provvedimento analogo è stato revocato rispetto a terreni di proprietà altrui, contigui a quelli di Mancini.

Per ciò che concerne l'eccesso di potere, il motivo si lega al supposto proposito del Comune di togliere il carattere edificatorio ai fondi di proprietà di Mancini, per limitare l'indennità dovuta per l'espropriazione alla quale i fondi sono stati assoggettati.

Il ricorrente ritiene illegittimo sia il provvedimento di vincolo, sia il decreto reale che decide sul ricorso gerarchico proposto contro tale provvedimento, in quanto privo di motivazione, e dunque chiede l'annullamento del provvedimento

---

<sup>60</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. IX, 1940. Roma, 11 giugno 1940, n. 483 (Mancini Luigi – Ministero della Educazione Nazionale), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 16 ottobre 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Leopoldo Piccardi, cfr. *supra*.

impugnato, previa – se del caso – una diretta indagine per l'accertamento delle condizioni di fatto.

L'Avvocatura Generale dello Stato, costituitasi in giudizio per il Ministero dell'Educazione Nazionale, resiste al ricorso e ne chiede il rigetto, presentando una memoria, in cui evidenzia il carattere discrezionale del provvedimento di vincolo, non sindacabile in sede di legittimità, ed in cui sottolinea la necessità di preservare la veduta panoramica del giardino pubblico di Castellana, ricordando a sostegno di quest'ultima affermazione la descrizione e gli apprezzamenti della Sovraintendenza ai monumenti e della Consulta delle bellezze panoramiche.

La Sezione Quarta, con decisione interlocutoria, ai fini di accertare l'interesse a ricorrere, ordina – a causa delle imprecise dichiarazioni delle parti – al ricorrente di depositare in Segreteria tutti i documenti che attestano se i fondi di sua proprietà siano passati in proprietà del Comune, per effetto di procedura di espropriazione: ne deriva che solo una parte dei terreni è stata espropriata, mentre la restante è sottoposta a vincolo col provvedimento impugnato. Sia il ricorrente con memoria che l'Avvocatura Generale dello Stato con un foglio di deduzioni insistono sulle proprie ragioni.

La Sezione Quarta, in base ai nuovi documenti prodotti, non presenta più dubbi sull'interesse a ricorrere.

Nel merito, il ricorso è valutato «infondato».

Non è infatti necessaria l'«imminenza» di un pericolo perché l'Amministrazione possa porre il vincolo sui fondi, bensì il provvedimento ha carattere preventivo e cautelativo e tende ad assicurare ai beni una permanente particolare tutela contro ogni possibile futuro pericolo di alterazione.

Quanto alla mancata sussistenza della bellezza panoramica sostenuta dal ricorrente, si tratta di una questione di merito sottratta al giudice di legittimità.

Nemmeno la censura di eccesso di potere è fondata:

- non viene presa in considerazione la pretesa disparità di trattamento rispetto alla revoca del provvedimento di vincolo, che pesava sul proprietario di un fondo contiguo, in quanto non è dimostrato che i fondi siano nelle medesime condizioni, né si può disporre nuovi accertamenti, né si può procedere ad accertamenti, trattandosi di un'indagine che attiene al merito del provvedimento;

- non vi sono indizi che il provvedimento impugnato sia stato determinato da pressioni del Comune di Castellana, nell'illegittimo intento di escludere il

valore edificatorio dei contigui terreni espropriati a danno dei sig.ri Mancini e, inoltre, come la Sezione rileva nella precedente decisione interlocutoria, l'espedito sarebbe in ogni caso inidoneo allo scopo presupposto dai ricorrenti, «poiché l'indennità di espropriazione è determinata in base al valore venale del fondo nel momento in cui avviene il passaggio di proprietà e pertanto non possono avere efficacia gli avvenimenti successivi», come il provvedimento impugnato.

«Infine è infondata la censura di mancanza di motivazione sollevata contro il decreto Reale che [decide] sul ricorso Mancini, [in quanto] tale provvedimento contiene una sommaria, ma adeguata motivazione, integrata [...] dal richiamo ai pareri degli organi consultivi».

Il ricorso viene quindi rigettato, ma ricorrono giuste ragioni per la compensazione delle spese.

Nel seguente caso, i rilievi dei ricorrenti implicherebbero una decisione di merito della questione concernente l'imposizione di un vincolo idrogeologico forestale sui terreni di loro proprietà, ma la Sezione Quarta ha una mera giurisdizione di legittimità.

Angelo Angeletti ed altri propongono ricorso contro la Sezione Agricola Forestale del Consiglio Provinciale della Economia corporativa di Ascoli Piceno per l'annullamento della decisione con la quale il Consiglio Provinciale della Economia Corporativa di Ascoli Piceno (Sezione Agricola Forestale), nell'adunanza del 26 aprile 1935, delibera di respingere i ricorsi prodotti dagli attuali ricorrenti avverso l'imposizione di un vincolo idrogeologico forestale sui terreni di loro proprietà<sup>61</sup>. È interveniente, per resistere al ricorso, il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

I ricorrenti adducono che:

---

<sup>61</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. II, 1940. Roma, 12 dicembre 1939, n. 83 (Angeletti Angelo ed altri – Sezione Agricola Forestale del Consiglio Prov. della Economia corporativa di Ascoli Piceno, interveniente per resistere al ricorso il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Castelli Avolio); sentenza pubblicata il 3 febbraio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Giuseppe Castelli Avolio, cfr. *supra*.

1. la Sezione Agricola Forestale non ha eseguito un esame tecnico, necessario in forza della gravità e della delicatezza della materia, limitandosi invece a recarsi due ore sul luogo;

2. le forme di utilizzazione in atto dei «terreni (seminativi, alberati, nudi, boschivi, ecc.)» non contrastano con le norme degli artt. 7, 8 e 9 del r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, in seguito al quale è stato deciso di imporre il vincolo;

3. i terreni adibiti a coltura agraria sono sempre stati utilizzati, «secondo le norme di massima e di polizia forestale [sottolineatura nel testo della sentenza]» vigenti sul territorio e, nello specifico, «con lavorazione di traverso [sottolineatura nel testo della sentenza] che assicura la migliore resistenza del terreno»;

4. un «passato millenario [sottolineatura nel testo della sentenza] sta a provare che la lavorazione di traverso è la sola possibile e consigliabile» sull'area, tanto che in molti secoli non si è verificato nessun frammento;

5. «la soggezione a vincolo renderebbe impossibile la vita di numerose famiglie che vivono con le sole risorse della industria armentizia».

Si chiede pertanto che sia annullata la deliberazione impugnata, ordinando, se serve, migliore istruzione.

La Sezione Agricola Forestale del Consiglio Provinciale di Ascoli Piceno si costituisce in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso con vittoria di spese ed onorari, e con successiva memoria insiste nelle proprie difese, ponendo in rilievo che nella materia in questione il Consiglio di Stato ha giurisdizione di pura legittimità, elemento evidenziato anche nell'intervento del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, a mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, che, passando all'analisi dei motivi del ricorso, chiede il rigetto.

La Sezione Quarta rileva innanzitutto che essa ha in materia, in sede giurisdizionale, solo competenza di legittimità e non di merito, alla luce della nuova normativa, ossia del r.d.l. n. 3267/1923, che non riproduce l'art. 10 della legge 20 giugno 1877, n. 3917, bensì all'art. 4 si limita a prevedere che «contro le decisioni del Comitato forestale (oggi Sezione Agricola Forestale dei Consigli Provinciali delle Corporazioni) è concesso, entro 90 giorni dalla notifica, ricorso al Consiglio di Stato. Se, per principio generale, la competenza di legittimità è quella normale del Consiglio di Stato, [mentre] quella di merito è da ammettere solo nei casi espressamente stabiliti per legge, è [chiaro] che non sussiste più competenza di merito[, dato che] la legge speciale [...] non la contempla.

Nemmeno [si può affermare] che la competenza di merito provenga dal fatto che, a norma dell'art. 6 [del regio decreto legge n. 3267/1923], le variazioni da [apportare] alla delimitazione delle zone [vincolate] in seguito alle decisioni dei ricorsi al Consiglio di Stato debbano essere pubblicate nei modi e nei termini stabiliti dall'art. 5»; tale provvedimento può infatti divenire necessario solo in seguito all'annullamento di un altro provvedimento impugnato per illegittimità ed in seguito alle conseguenze di modificazione dell'imposizione territoriale del vincolo sui terreni finitimi.

Posto che il sindacato di merito non deriva in alcun modo dalla legge speciale, il Consiglio di Stato rileva che non discende nemmeno dal T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, ai sensi degli artt. 27 e 29 del r.d. n. 1054/1924.

Alla luce della mera competenza di legittimità, rimane da esaminare solo il primo motivo di ricorso, implicando invece gli altri motivi una risoluzione di questioni di merito. In realtà, anche il primo motivo sfocia «in una denuncia di illegittimità nell'esercizio di un'attività strettamente tecnico-discrezionale, intorno alla quale, se pure non è astrattamente negabile un sindacato di legittimità, non è dato in concreto ravvisare su quali circostanze i ricorrenti vogliono appuntare le loro doglianze», essendo la motivazione generica e non sviluppata nella sua illustrazione. Sembra che essi lamentino essenzialmente il poco tempo impiegato dalla Commissione nelle indagini, ma questo è un rilievo che attiene all'esercizio discrezionale di un'attività tecnica e che sconfina in una censura di merito, circa l'esercizio dell'attività. Il rilievo dei ricorrenti avrebbe potuto avere valore solo se i ricorrenti avessero provato che la Commissione ha trascurato l'esame di circostanze e rilevazioni tecniche.

Il ricorso viene quindi respinto e le spese vengono compensate.

## ***2.9 La questione delle acque***

Parlare di urbanistica non significa solo parlare di città e campagna: parte del paesaggio sono anche le acque. Come per ciò che concerne la regolazione delle aree urbane e delle vie di comunicazione, anche nell'area giuridica delle acque è forte l'influenza del modello francese, recepito in modo diverso da Stato a Stato preunitario, per poi trovare uniformità in seguito all'Unità d'Italia e compiutezza nel T.U. 11 dicembre 1933, n. 1775.

Nel seguente caso si riflette sul diritto all'utenza dell'acqua e sulla competenza in materia di "polizia di acque pubbliche" tra il 1929, anno dell'ordinanza impugnata, ed il 1930, anno della relativa sentenza del Consiglio di Stato.

Viene proposto ricorso dal sig. Pietro Giacomo Maestranzi contro il Comune di Aldeno (non costituitosi in giudizio, ma vengono prodotti documenti dal Podestà di Aldeno) per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, dell'ordinanza del 24 aprile 1929 del Podestà di Aldeno (Trento), relativa alla disciplina dell'uso delle acque pubbliche: l'atto prevede che tutti coloro che, autorizzati o meno, effettuano deviazioni di acqua nel Comune, debbano installare alla presa il congegno necessario, saracinesca o rubinetto, a pena di decadenza dall'uso. Viene, inoltre, chiesta la condanna della parte avversaria alle spese ed onorari. Si rileva che il ricorso è proposto, per tuziorismo, anche davanti alla Giunta Provinciale Amministrativa di Trento<sup>62</sup>.

Viene dedotto:

1) che la deliberazione impugnata «deve essere dichiarata nulla ed inefficace per assoluto difetto di giurisdizione» (forse nella sentenza con «giurisdizione» si intende «attribuzione») del Podestà;

2) che, comunque, «la deliberazione stessa eccede [i] poteri che la legge comunale e provinciale ed altre leggi affidano al Podestà»;

3) «che in ogni caso sarebbe da [contestare] uno sviamento di potere in quanto non si può pretendere che il diritto di utenza dell'acqua legittimamente esistente per usucapione e per riconoscimento espresso con la iscrizione nel libro delle acque, possa essere fatto dipendere da manovre di saracinesche dipendenti dalla volontà dell'Autorità comunale».

Il Comune non si costituisce in giudizio come parte resistente, mentre il Podestà produce «alcuni documenti a giustificazione della ordinanza emessa [e comunica] copia di un altro avviso, pubblicato il 4 ottobre 1929, col quale dichiara di annullare la precedente ordinanza, oggetto della presente impugnativa, riconoscendo la propria incompetenza in materia di polizia di acque pubbliche».

---

<sup>62</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. VI, 1930. Roma, 7 febbraio 1930, n. 201 (Maestranzi Pietro Giacomo – Comune di Aldeno), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Alberto Pironti; Estensore Gerardo Di Martino); sentenza pubblicata il 29 marzo 1930.

Per ciò che concerne Alberto Pironti, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Gerardo Di Martino, cfr. *supra*.



La Sezione Quinta, «avendo il Podestà del Comune di Aldeno revocato con l'avviso del 4 ottobre 1929 la precedente ordinanza del 24 aprile 1929, oggetto del presente ricorso», statuisce che «è venuta a cessare la materia del contendere».

Per ciò che concerne «le spese, esse devono far carico al Comune di Aldeno», giacché il ricorso è legato all'impugnazione di un provvedimento, successivamente revocato dal Podestà.

### **3. PARERI DEL CONSIGLIO DI STATO SU QUESTIONI URBANISTICHE**

Nelle prossime pagine, si possono leggere pareri inerenti a tematiche analoghe a quelle presentate nei paragrafi dedicati alle sentenze del Consiglio di Stato.

Le citazioni testuali tratte dai pareri e dalle connesse Relazioni ministeriali, così come per le sentenze, vengono riportate tra virgolette caporali: in questo caso, si è scelto di corredare ogni citazione da un'apposita nota, in modo da distinguere le parole prese dalle Relazioni ministeriali da quelle proprie dei pareri, problematica che non si è posta nel trattare delle sentenze, che non sono affiancate da alcun ulteriore Atto.

#### **3.1 Piani urbanistici**

I seguenti pareri ineriscono all'approvazione di piani urbanistici o di varianti di questi ultimi: il fine ultimo può essere la sistemazione o il risanamento dell'area urbana o anche la modifica dell'assetto della viabilità cittadina.

Il Ministero dei Lavori Pubblici<sup>63</sup> si rivolge al Consiglio di Stato per un parere sul progetto di variante all'allora vigente piano regolatore del 1909 della città di Roma, nella zona a sud di Villa Patrizi, presentato dal Municipio di Roma. L'obiettivo è la sistemazione dell'area, mediante la connessione dell'arteria principale del quartiere – ossia viale XXI aprile – con le strade che conducono alla città, evitando che tale viale porti al cimitero, senza ulteriori diramazioni, necessarie in considerazione dell'importanza della strada.

---

<sup>63</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 6 gennaio 1926, Divisione V, n. 9253, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I bis, fascicolo del relativo parere.

Si aggiunge la necessità di una sistemazione stradale, dovuta alla configurazione altimetrica del terreno.

Sul progetto pubblicato viene presentato solo un reclamo, finalizzato tra l'altro unicamente alla tutela di interessi privati.

Parere favorevole viene espresso dalla Sovrintendenza ai Monumenti, dal Consiglio Provinciale Sanitario, dalla Giunta Provinciale Amministrativa e dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Il Ministero dei Lavori Pubblici non ha nulla da eccepire, anzi rileva che le spese, in caso di attuazione delle varianti, saranno minori.

In base al combinato disposto degli artt. 12 e 87 della legge n. 2359/1865 sulle espropriazioni per pubblica utilità, viene sentito il parere del Consiglio di Stato, che non riporta alcuna osservazione in via amministrativa, mentre l'unico ricorso presentato contro le variazioni «è stato rigettato, perché rivolto unicamente alla tutela di privati interessi, che non possono prevalere sulle dimostrate esigenze di pubblico interesse»<sup>64</sup>. La Sezione Seconda del Consiglio di Stato esprime dunque parere favorevole.

---

<sup>64</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I bis, 26 gennaio 1926, n. 12 (*Progetto di variante nella zona a sud di Villa Patrizi*. Presidente Carlo Calisse; Relatore Alessandro Enrico Abbate).

Per ciò che concerne Carlo Calisse, egli nasce a Civitavecchia (Roma) il 29 gennaio 1859 e si laurea a Roma con una tesi in giurisprudenza dal titolo *Le condizioni della proprietà territoriale studiate sui documenti della provincia romana dei secoli VIII, IX e X*, premiata dall'Università di Roma nel concorso Corsi del 1883.

È professore universitario; diviene consigliere di Stato con r.d. 19 aprile 1907, in principio presso la Sezione Quinta ed in seguito presso la Seconda, di cui diviene Presidente il 6 dicembre 1923.

Attivo in politica: è dapprima deputato e poi senatore, nonché ricopre cariche in ambito ministeriale, tra le quali si ricorda – in quanto di interesse per i temi della presente ricerca – il ruolo di membro della Commissione centrale consultiva per la sistemazione idraulica e forestale presso il Ministero dei Lavori Pubblici.

Viene insignito di un gran numero di onorificenze.

Uomo di fede, appartenente in qualità di terziario all'ordine dei domenicani.

Viene collocato a riposo, con r.d. 29 gennaio 1929, a decorrere dal 29 gennaio, per raggiunti limiti di età, col titolo e col grado onorifici di Presidente del Consiglio di Stato. Per la biografia di Carlo Calisse, cfr. C. Melloni, voce *Calisse Carlo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 930-935. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *P.C.M., Gabinetto, Consiglio di Stato*, b. 6; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 247; C. Calisse, *Le condizioni della proprietà territoriale studiate sui documenti della provincia romana dei secoli VIII, IX e X*, Roma, Società romana di storia patria, 1884; Id., *Le riforme della legge per gli usi civici nella provincia di Roma*, Roma, Archivio giuridico, 1907; Id., *Pel riordinamento degli usi civici. Discorso pronunciato al Senato del Regno nella tornata del 18 Maggio 1927*, Roma, Tipografia del Senato di G. Bardi, 1927; C. Zoli, *Cenni biografici dei componenti la magistratura*, in *Il Consiglio di Stato*, t. III, cit., *Appendice*, pp. 2-175.

Quanto alla biografia di Alessandro Enrico Abbate, egli nasce nel 1858 a Milano, dove si laurea in giurisprudenza nel 1880.

Si dedica alla carriera nell'ambito dell'Amministrazione statale.

Diventa consigliere di Stato nel 1919 ed è assegnato alla Sezione Terza; viene trasferito alla Sezione Quarta nel 1920. Nel 1921 giunge alla Sezione Prima.

Viene nominato consigliere della Commissione di sorveglianza delle spese d'ufficio, in rappresentanza della Sezione Seconda e Presidente della Commissione per il gratuito patrocinio presso il Consiglio di Stato.

Il Ministero dei Lavori Pubblici riferisce al Consiglio di Stato che il Comune di Palermo si propone di offrire al Rione Villarosa un assetto proporzionato alla sua collocazione in centro città: sino ad allora «è rimasto poco sfruttato dal punto di vista della edificabilità, e rappresenta colla sua angusta viabilità un ostacolo al transito e allo sviluppo edile»<sup>65</sup>.

Il Comune affronta l'onere finanziario grazie ad un'operazione finanziaria sostenuta con il Banco di Sicilia.

L'Amministrazione civica chiede che si assegni come termine utile per il compimento dei lavori un periodo di otto anni, che il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ritiene opportuno ampliare a dieci anni.

Nel 1928 comincia l'istruttoria della domanda del Comune, ma viene in seguito rinnovata, con le seconde pubblicazioni: contro i nuovi lavori proposti vengono prodotte tredici opposizioni, respinte dal Comune, dagli Organi governativi locali, dalla Giunta Provinciale Amministrativa e dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ritenendo essi invece sussistere «la necessità, l'utilità e l'opportunità di opere edilizie e di viabilità»<sup>66</sup>. «D'altra parte circa l'istruttoria nulla vi è da osservare essendo essa stata effettuata regolarmente»<sup>67</sup>.

Ricorrono i pareri favorevoli della Sovrintendenza all'Arte e del Consiglio Provinciale Sanitario e della Prefettura.

Nella Relazione del Ministero dei Lavori Pubblici viene precisato che la Giunta Provinciale Amministrativa, rispetto a quanto aveva espresso in precedenza, in seguito approva integralmente il progetto.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato «ritiene che, respinti tutti i ricorsi presentati, sia da approvarsi il piano di sistemazione del rione Villarosa e adiacenze proposto dal Comune di Palermo, dichiarando di pubblica utilità le

---

Il Presidente Perla, quando Abbate viene collocato a riposo per raggiunti limiti di età, lo nomina Presidente di Sezione onorario.

Acquisisce numerosi titoli onorifici. Muore nel 1929. Per la biografia di Alessandro Enrico Abbate, cfr. M.T. Scotti, voce *Abbate Alessandro Enrico*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1174-1177. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 159.

<sup>65</sup> Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale Edilizia Viabilità e Porti, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 16 dicembre 1930, Divisione VI, n. 6746, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, fascicolo del relativo parere.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

opere in esso comprese»<sup>68</sup>, nonché prevede che «per l'attuazione del piano sia stabilito il termine di dieci anni a decorrere dalla data del Decreto di dichiarazione di pubblica utilità»<sup>69</sup>.

Il Comune di Sulmona, per migliorare la viabilità cittadina, in seguito allo sviluppo del centro, nonché le condizioni igieniche di numerosi quartieri, considera indispensabile un piano regolatore e di ampliamento, basato sui seguenti criteri:

1. «risolvere il problema del traffico mediante l'allargamento del Corso Ovidio e di altre vie parallele»<sup>70</sup>;
2. «risolvere il problema del risanamento igienico dell'abitato, cercando di evitare, per quanto fosse possibile, grandi sventramenti e costose demolizioni»<sup>71</sup>;
3. «dare impulso allo sviluppo edilizio futuro mediante la costruzione di nuovi quartieri popolari»<sup>72</sup>;
4. «isolare i monumenti antichi, demolendo le casette costruite intorno ad essi e mettendo in luce il pregio artistico dei monumenti stessi»<sup>73</sup>.

Per i primi lavori il Comune intende avvalersi dei benefici di cui all'art. 19 del r.d.l. 16 ottobre 1933, n. 1334, in connessione alla concessione di un sussidio

---

<sup>68</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, 23 dicembre 1930, n. 1155 (*Palermo. Comune. Rione di Villarosa e adiacenze. Piano regolatore. Dichiarazione di P.U.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Vincenzo Enrico Bonanni).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Luigi Vincenzo Enrico Bonanni, egli nasce a Ceccano (Roma) nel 1878 e si laurea a Roma.

Dopo svariati incarichi nell'Amministrazione, il 3 dicembre 1925 viene nominato Segretario generale al Consiglio di Stato; il 27 settembre 1928 assume il grado di consigliere di Stato e lavora alla Sezione Seconda.

Rilevano, in questo contesto di studi, i pareri offerti al Ministero dei Lavori Pubblici, nonché quelli di cui al Ministero delle Comunicazioni.

Presso il Consiglio di Stato è anche membro – quale rappresentante della Sezione Seconda – della Commissione di sorveglianza delle spese d'ufficio del Consiglio di Presidenza (1929-1936).

Ricopre, durante la sua attività da consigliere, anche numerosi ulteriori incarichi e riceve svariate onorificenze.

Muore, per malattia, nel 1937 a Roma. Per la biografia di Luigi Vincenzo Enrico Bonanni, cfr. S. Trani, voce *Bonanni Luigi Vincenzo Enrico*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1508-1511. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, 1929-1937.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Servizi Speciali, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 9 gennaio 1940, Divisione XV, n. 3855-3953, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del relativo parere.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

per i lavori del piano regolatore con «carattere di maggiore urgenza»<sup>74</sup> e «più direttamente connessi con la riparazione dei danni prodotti dal terremoto del 26 settembre 1933»<sup>75</sup>.

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, «data la speciale importanza monumentale e storica della città di Sulmona»<sup>76</sup>, considera opportuno sentire il parere del Consiglio Superiore delle Antichità e Belle Arti, che trova il progetto non idoneo sotto diversi profili.

Viene dunque redatto un nuovo progetto, in cui si prevede:

1. «la sistemazione della viabilità esterna ed interna dello abitato, separando il traffico interno da quello di transito da avviarsi per le vie di circonvallazione»<sup>77</sup>;
2. «il risanamento igienico dell'abitato colla eliminazione delle case insalubri ed in cattivo stato e colla creazione di opportune piazzette verdi, evitando però i grandi sventramenti e le costose demolizioni»<sup>78</sup>;
3. «il completamento e la regolarizzazione dei nuovi quartieri e l'ampliamento della città con altri quartieri, nonché la costruzione di due gruppi di case rurali»<sup>79</sup>.

Vengono presentati tre reclami.

Il Commissario Prefettizio adotta il 5 marzo 1938 tale progetto, pronunciandosi in merito alle opposizioni; viene statuito di provvedere all'esecuzione del piano in 25 anni mediante piani particolareggiati parziali ed al finanziamento relativo attraverso mutuo da contrarre con la Cassa Depositi e Prestiti o con altri Enti autorizzati ed attraverso il sussidio di cui al r.d.l. n. 1334/1933. «Sul progetto si è pronunciato favorevolmente il Consiglio Provinciale Sanitario»<sup>80</sup>.

Anche il Ministero dell'Educazione Nazionale-Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti sente il parere della Quinta Sezione del Consiglio Nazionale dell'Educazione ed «esprime parere favorevole in linea di massima,

---

<sup>74</sup> *Ibidem.*

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> *Ibidem.*

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Ibidem.*

subordinatamente però all'osservanza delle condizioni contenute nella nota»<sup>81</sup> del 27 giugno 1939, n. 2600.

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici si pronuncia a favore del progetto, «coi suggerimenti esposti nei considerando del voto stesso»<sup>82</sup>, nonché afferma che due reclami su tre possano essere accolti, come d'altra parte già ammesso dal Commissario Prefettizio.

Tutto ciò considerato, il Ministero dei Lavori Pubblici afferma che nulla osta al progetto e trasmette gli atti al Consiglio di Stato, che valuta sia da approvare il piano regolatore in esame, con l'osservanza dei rilievi del Ministero dell'Educazione Nazionale e del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici; la Sezione Seconda, infine, accoglie due rilievi su tre, ossia quelli concernenti «la nuova strada fuori porta Napoli, col trasferimento all'uopo suggerito dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici»<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> *Ibidem.*

<sup>82</sup> *Ibidem.*

<sup>83</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, 16 gennaio 1940, n. 27 (*Progetto di piano regolatore della città di Sulmona*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, egli nasce nel 1874 a Sicignano degli Alburni, in Provincia di Salerno. Si laurea a Roma in giurisprudenza; dopo aver lavorato presso il Ministero del Tesoro, entra al Consiglio di Stato l'11 febbraio 1909, quando diviene – grazie al superamento di un concorso – referendario di 2<sup>a</sup> classe. Viene promosso alla 1<sup>a</sup> classe, con assegnazione temporanea alla Sezione Quarta, dal 1913 al 1924. Diventa consigliere di Stato il 14 settembre 1916.

Passa alla Sezione Prima dal 1925 al 1936, anno in cui ne diviene Presidente, per poi essere trasferito nel 1937 – quale Presidente – alla Sezione Seconda, nella quale rimane sino alla sua morte – avvenuta quando è ancora in servizio – nel 1943, a Roma. Presso le Sezioni consultive, si specializza sulla tematica del pubblico impiego.

Durante la sua carriera, è impegnato in numerose ulteriori attività, tra le quali – per la connessione alla presente ricerca – si ricorda che nel 1924 entra nell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e viene assegnato alla 4<sup>a</sup> sezione (1924-1929).

Diviene senatore nel 1928; è insignito di diverse onorificenze. Per la biografia di Massimo Di Donato, cfr. M.C. Bernardini, voce *Di Donato Massimo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 980-986. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *P.N.F., Direttorio nazionale, Segreteria politica, Fascicoli personali di senatori e consiglieri nazionali*, b. 10, fasc. 269; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 652; M. Di Donato, *Per l'insediamento del Podestà di Sicignano provincia di Salerno*, Roma, Industria grafica nazionale, 1926.

Quanto alla biografia di Pietro Lissia, egli nasce a Calangianus (Sassari) nel 1877; si laurea in giurisprudenza a Sassari nel 1901. Svolge numerosi incarichi, partecipa al Primo Conflitto Mondiale.

Nel 1924 viene nominato consigliere di Stato ed è assegnato alla Sezione Seconda, in cui rimane sino al febbraio 1942, quando diviene Presidente di Sezione. Tra il 1929 ed il 1941 fa parte della Commissione per il gratuito patrocinio del Consiglio di Stato.

Prende parte alle attività parlamentari e ricopre numerose ulteriori posizioni di spicco.

Non partecipa agli eventi della Repubblica di Salò, ma, liberata Roma, viene sottoposto a giudizio dell'Alta Corte di Giustizia per le sanzioni contro il fascismo, in quanto Sottosegretario di Stato al Ministero delle Finanze di un Gabinetto fascista dopo il 3 gennaio 1925 ed in quanto ha offerto il suo contributo al Regime e reso possibile la guerra, mantenendo attivi Organi come il Senato e le Commissioni legislative; il tutto termina il 21 ottobre 1944 con un'ordinanza di decadenza, che però viene annullata in seguito al ricorso alle Sezioni civili della Cassazione l'8 luglio 1948.

Viene dispensato dal servizio come consigliere di Stato il 14 giugno 1945, in base al d.lgs. 27 luglio 1944, n. 159.

La Seconda Sezione del Consiglio di Stato si pronuncia, vista la Relazione del Ministero dei Lavori Pubblici<sup>84</sup>, sul piano particolareggiato del quartiere “Furia” con variante al piano di massima presentato dal Comune di Vercelli.

Il relativo piano regolatore di massima edilizio della città di Vercelli è approvato con r.d.l. 13 febbraio 1939, n. 325, e vengono dettate norme sulla sua attuazione.

Il Comune in seguito produce per l’approvazione il piano particolareggiato del quartiere “Furia” con variante al piano di massima; si esprimono favorevolmente il Consiglio Superiore della Sanità, il Ministero dell’Educazione Nazionale ed il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Il valore delle aree ricavabili supera il costo delle espropriazioni e dunque non è previsto alcun onere finanziario; il Consiglio di Stato ritiene ammissibile il termine di nove anni per l’espletamento delle pratiche di espropriazione e rileva che nessuna opposizione è presentata in sede di pubblicazione del piano, nonché la regolarità degli atti e la convenienza delle opere previste nella variante.

Per questi motivi, la Seconda Sezione del Consiglio di Stato esprime parere favorevole rispetto alla variante e statuisce in nove anni il termine per l’espletamento delle pratiche di espropriazione, a decorrere dalla data del decreto di approvazione del piano in questione<sup>85</sup>.

---

Non prende più parte alla vita pubblica dopo la Seconda Guerra Mondiale; muore il 1° luglio 1957 a Roma. Per la biografia di Pietro Lissia, cfr. G. Melis, voce *Lissia Pietro*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1329-1338. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 689; P. Lissia, *Le comunicazioni marittime tra la Sardegna e il continente: discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella tornata del 28 febbraio 1921*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1921.

<sup>84</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione all’Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 25 novembre 1940, Divisione VII A, n. 2053, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII, fascicolo del relativo parere.

<sup>85</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII, 3 dicembre 1940, n. 1096 (*Piano regolatore della città di Vercelli*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Luigi Mosca).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Luigi Mosca, egli nasce a Roma nel 1894, si laurea in giurisprudenza nel 1922 a Torino, dopo aver preso parte in Libia alla Grande Guerra.

All’inizio degli anni Venti va in Eritrea e, tornato in Italia, dopo svariati incarichi, entra nell’agosto del 1939 al Consiglio di Stato come referendario presso la Sezione Sesta, che si occupa degli Affari dell’Africa italiana. Dato lo scarso lavoro da disbrigare, viene assegnato anche alla Sezione Seconda, in cui rimane fino al collocamento a riposo, per raggiunti limiti di età nel gennaio 1964. Nel 1941 diviene primo referendario e nel 1942 membro supplente del Tribunale delle prede.

Riesce ad evitare il trasferimento a Cremona, per motivi di salute. A causa delle vicende belliche, la nomina a consigliere di Stato avviene solo nell’ottobre 1944.

### 3.2 Politiche di popolamento fasciste

Il Regime struttura un progetto ben definito di carattere demografico-urbanistico: vengono organizzati i movimenti dei flussi migratori di famiglie contadine con fede fascista verso aree spopolate dell'Italia centro-meridionale e verso colonie africane, famiglie trapiantate spesso volte in località di nuovo conio, le c.d. città di fondazione fasciste (un esempio è la città di Littoria, della cui rete stradale si tratta in questo paragrafo).

La questione si connette – come si vedrà nel Capitolo Terzo – a ragioni ideologiche, politiche ed economico-sociali; si vuole bonificare le terre e insieme gli uomini, plasmando una nuova società.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato, vista la Relazione del Ministero di Grazia e Giustizia<sup>86</sup>, si esprime in merito ad uno schema di contratto concernente l'affitto e l'eventuale acquisto dei terreni occorrenti per l'istituzione di una colonia penale nella Regione della Quirra, in Provincia di Nuoro.

«Per volere del DUCE del FASCISMO CAPO del GOVERNO [stampatello maiuscolo nel testo] il lavoro agricolo carcerario non si limita più a perseguire finalità di pretto carattere penale ma è chiamato ad assolvere una funzione di altissima portata sociale, [qual è] quella di collaborare con le altre attività della Nazione all'attuazione del vasto programma di colonizzazione interna voluta dal Governo, associando così l'opera di bonifica umana a quella di bonifica fondiaria»<sup>87</sup>.

In esecuzione di superiori direttive tendenti ad attuare un programma di colonizzazione interna di cui al r.d.l. 30 novembre 1933, n. 1719, il Ministero di Grazia e Giustizia intende organizzare una colonia penale a carattere misto agricolo-pastorizio, individuando il luogo, in un primo tempo da prendere «in locazione o in uso mediante corrisposta ai comuni di un canone equivalente al

---

Svolge numerosi incarichi in Commissioni e, concluso nel 1950 il lavoro presso la Sezione speciale per l'epurazione, Mosca permane unicamente presso la Sezione Seconda.

Viene nominato Presidente onorifico nel maggio 1964, all'atto di pensionamento.

Tra i vari temi di cui si occupa vi sono la sistemazione di strade, di argini di fiumi, di moli nei porti, di chiese e via dicendo.

Riceve numerose onorificenze. Muore nel 1988 a Roma. Per la biografia di Luigi Mosca, cfr. G. Focardi, voce *Mosca Luigi*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1837-1840. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 904.

<sup>86</sup> Ministero di Grazia e Giustizia, Relazione a S.E. il Ministro Guardasigilli, Roma, 18 maggio 1940, n. 35964/3, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV, fascicolo del relativo parere.

<sup>87</sup> *Ibidem*.



reddito da essi percepito»<sup>88</sup>, in seguito da acquistare per «il prezzo, che verrà capitalizzato al tasso ufficiale corrente del canone d'affitto»<sup>89</sup>.

A costruire i fabbricati necessari deve provvedere l'Amministrazione carceraria, che è tenuta anche a porre in essere le opere di bonifica agraria ed edili, senza «diritto di accessione»<sup>90</sup> da parte dei Comuni. Conclusa la bonifica, vi sarà l'assegnazione dei terreni, in forza delle richieste e dei bisogni dei cittadini dei Comuni precedentemente proprietari dei terreni, con modalità da stabilire, tenendo come riferimento i criteri per gli usi civici.

In base a tali considerazioni, viene dunque raggiunto un accordo di massima, previa intese con le Autorità locali, che ottiene l'adesione del Commissariato per le emigrazioni e la colonizzazione interna.

In seguito, d'intesa col Provveditorato Generale dello Stato, viene redatto lo schema di contratto da stipulare con i Comuni interessati, che, «con apposite deliberazioni, regolarmente approvate dall'autorità tutoria, vi [danno] la loro espressa e formale approvazione»<sup>91</sup>.

Tale schema di contratto – che regola un rapporto di locazione di tre anni, rinnovabile, e che contiene una promessa di compra-vendita a specificate

---

<sup>88</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV, 28 maggio 1940, n. 398 (*Istituzione di una colonia penale agricola in Sardegna*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Angelo Barbieri).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Angelo Barbieri, egli nasce a Villamarzana (nel mandamento poi Provincia di Rovigo) nel 1876. Si laurea in giurisprudenza a Padova nel 1898. Diventa consigliere di Stato nel 1925, provvisoriamente presso la Sezione Prima; dal 1930 viene trasferito, per esigenze di servizio e per sua richiesta, alla Sezione Seconda.

Barbieri chiede nel 1941 di essere messo fuori ruolo per svolgere un incarico affidatogli mentre è al Consiglio di Stato.

Sostiene di non potersi trasferire a Cremona per motivi di salute e trova soddisfazione la sua richiesta.

Viene prosciolto da ogni accusa, dopo essere stato sottoposto a giudizio d'epurazione.

Viene avallata nel febbraio 1946 dal Consiglio dei Ministri la sua nomina a Presidente di Sezione e diviene tale, poco prima di essere collocato a riposo nel marzo dello stesso anno.

Anche se a riposo, il Presidente Meuccio Ruini lo chiama nel giugno 1947 come Presidente della Commissione centrale per l'avventiziato, non risulta chiaro se presso il Consiglio di Stato o se alla Presidenza del Consiglio.

Si segnala che la maggior parte dei pareri trattati da Barbieri concernono, presso la Seconda Sezione, questioni poste dal Ministero dei Lavori Pubblici, che negli anni Trenta sono effettivamente le questioni più numerose.

Riceve diverse onorificenze. Per la biografia di Angelo Barbieri, cfr. G. Focardi, voce *Barbieri Angelo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1391-1397. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, 1930, 1939 e 1940; ivi, *P.C.M., Gabinetto, Rsi, Affari Generali e Segreteria, Fascicoli per categoria*, b. 122, n. 32, fasc. 1-2; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 694.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

condizioni – ottiene il parere favorevole della Sezione Seconda del Consiglio di Stato.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato – vista la Relazione del Ministero dei Lavori Pubblici<sup>92</sup>, esaminati gli atti ed udito il Relatore – si pronuncia sul progetto, aggiornato nei prezzi, dei lavori di costruzione e sistemazione della rete stradale della città di Littoria.

Va premesso che, in forza dei pareri favorevoli emessi dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e dal Consiglio di Stato, il Ministero referente dispone la gara per l'appalto – mediante licitazione privata – dei lavori di costruzione e sistemazione della rete stradale nella città di Littoria, tenendo fermo che «tali opere vengono costruite a cura ed a totale carico dello Stato»<sup>93</sup>; la gara di appalto va deserta e quindi si rende necessaria una revisione dei prezzi.

L'Ufficio del Genio Civile di Littoria provvede ad un aggiornamento, elevando l'importo del progetto. Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici si esprime a favore della modifica, confermando che i lavori «possano accollarsi mediante licitazione privata»<sup>94</sup>; i prezzi sono, tra l'altro, ammissibili in relazione alle condizioni del mercato ed il progetto è il medesimo di quello già esaminato ed approvato.

Per questi motivi, la Sezione ritiene che il progetto aggiornato possa essere approvato e che i lavori possano accollarsi mediante licitazione privata.

### **3.3 Bonifiche: concessione di mutuo di favore**

Il tema delle bonifiche delle aree malsane è strettamente connesso a quello delle grandi opere, poste in essere per dare maggior lustro alle politiche del Duce.

Inevitabili i problemi di carattere economico in capo a coloro che si trovano costretti a bonificare i propri fondi: ne deriva un elevato numero di richieste di appositi mutui di favore.

---

<sup>92</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 21 dicembre 1940, Divisione XXII, n. 7061, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII, fascicolo del relativo parere.

<sup>93</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII, 30 dicembre 1940, n. 1172 (*Progetto aggiornato nei prezzi dei lavori di costruzione e sistemazione della rete stradale della città di Littoria*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Luigi Mosca).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Luigi Mosca, cfr. *supra*.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste<sup>95</sup> si rivolge al Consiglio di Stato per un parere relativo al contratto di concessione di un mutuo di favore ai Principi Giulio, Camilla Margherita e Bianca Pallavicini «fu Francesco»<sup>96</sup>, in vista della bonifica della tenuta “Decimo” nell'Agro Romano, resa obbligatoria con notificazione del 10 giugno 1928, in forza dell'applicazione delle leggi sul bonificamento dell'Agro.

I proprietari presentano il piano particolareggiato dei lavori da effettuare e chiedono la concessione di un mutuo di favore ai sensi del T.U. 10 novembre 1905, n. 647.

Il Consiglio di Stato, trattandosi di opere obbligatorie e di mutuo autorizzato dalla legge in base ai criteri ed alle direttive del Governo in materia di bonificamento dell'Agro Romano e considerando l'estensione, il valore e la provata libertà del fondo, trova vi sia una «larga base all'esercizio del privilegio previsto dalle vigenti disposizioni a garanzia del mutuo»<sup>97</sup>.

Tenuto conto anche del fatto che il Ministero referente statuisce che vada «integrata la prova della libertà del fondo, a partire dall'ultimo certificato ipotecario prodotto dagli interessati [...] il 15 novembre 1929, prima di procedere alla prima somministrazione della somma mutuata»<sup>98</sup>, il Consiglio di Stato esprime parere favorevole.

Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste<sup>99</sup> si rivolge al Consiglio di Stato per un parere relativo alla concessione di un mutuo di favore alla contessa Gabriella Pace in Rodolfo per il bonificamento di parte della tenuta Cassanello nell'Agro Pontino; la contessa ha, infatti, presentato al Ministero un piano

---

<sup>95</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Divisione Bonif. Agr. Sez. II, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 15 marzo 1930, n. 1877, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, fascicolo del relativo parere.

<sup>96</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 25 marzo 1930, n. 192 (*Tenuta “Decimo” concessione di mutuo*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Vincenzo Enrico Bonanni).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Luigi Vincenzo Enrico Bonanni, cfr. *supra*.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 9 maggio 1930, n. 3102, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, fascicolo del relativo parere.

particolareggiato dei lavori di miglioramento fondiario agrario da eseguire sul fondo, per i quali necessita del mutuo di favore.

La Relazione dell'Ufficio tecnico del bonificamento agrario porta la Direzione Generale del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste ad approvare il mutuo, nonostante sul fondo gravi un'ipoteca a favore dell'Istituto Italiano di Credito Fondiario; l'ipoteca, infatti, non è stata reputata «pregiudizievole alla concessione del [...] mutuo, data la notevole fertilità del terreno, suscettibile di più intensa produzione»<sup>100</sup> ed è stato dunque stipulato uno schema di contratto.

Ricorrendo le condizioni prescritte dal T.U. n. 647/1905 e le consuete clausole all'interno dello schema contrattuale, la Seconda Sezione esprime parere favorevole<sup>101</sup>.

### **3.4 Espropriazioni per pubblica utilità: ferrovie ed altro**

Si riportano alcuni esempi di pareri legati ad espropriazioni, dipendenti da lavori ferroviari e non solo.

Si riscontra la necessità di apportare modifiche al progetto per la costruzione della nuova stazione di Forlì sulla linea Bologna-Rimini, modifiche risultanti dal progetto di variante di cui al decreto 30 gennaio 1926, n. 1780, approvato dal Ministro delle Comunicazioni (Ferrovie dello Stato)<sup>102</sup>.

Si deve procedere all'espropriazione dei terreni e dunque alla consultazione del Consiglio di Stato per la dichiarazione di pubblica utilità della variante, con l'avvertimento del Ministero delle Comunicazioni-Ferrovie dello Stato che il termine per l'esecuzione dei lavori dovrebbe essere fissato in anni cinque a decorrere dalla data del decreto ministeriale L./8/21/93956, ossia dal 12 ottobre 1925, decreto col quale viene dichiarata la pubblica utilità dei lavori di costruzione della nuova stazione di Forlì.

---

<sup>100</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 17 giugno 1930, n. 435 (*Ministero Agricoltura – Pace contessa Gabriella in Rodolfo. Mutuo a favore*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Pietro Lissia, cfr. *supra*.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Ministero delle Comunicazioni. Ferrovie dello Stato, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 30 gennaio 1926, N° L./8/21/135231, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I bis, fascicolo del relativo parere.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato è di avviso che possa essere approvata la variante al progetto, agli effetti della dichiarazione di pubblica utilità<sup>103</sup>.

Il Ministero delle Comunicazioni (Ferrovie dello Stato) invia una Relazione<sup>104</sup> al Consiglio di Stato, in cui viene chiesto un parere su una domanda di pubblica utilità dei lavori per il completamento di raccordi nella stazione di Verona Porta Nuova.

Con il decreto 5 marzo 1930, n. 1902, è approvato dal Ministero delle Comunicazioni un progetto per il completamento dei raccordi diretti Bologna-Brennero e Milano-Brennero e per la conseguente sistemazione della viabilità ordinaria, secondo le previsioni del piano regolatore, nella stazione di Verona Porta Nuova. E, seppure tale Relazione è un atto privo di un'esauriente giustificazione, nel caso in questione non occorrono ulteriori chiarimenti, dal momento che la pubblica utilità dell'opera risulta «dagli scopi d'interesse generale cui essa mira»<sup>105</sup> e la necessità delle espropriazioni nei limiti indicati dalla planimetria trova fondamento nelle «speciali esigenze alle quali devesi provvedere»<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I bis, 9 febbraio 1926, n. 66 (*Variante al progetto per la costruzione della nuova stazione di Forlì con F.V. Dichiarazione di p.u. su l'espropriazione di terreni per la esecuzione dei lavori*. Presidente Carlo Calisse; Relatore Roberto De Vito).

Per ciò che concerne Carlo Calisse, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Roberto De Vito, cfr. *supra*.

<sup>104</sup> Ministero delle Comunicazioni. Ferrovie dello Stato, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 5 marzo 1930, N° L./8 bis/11627/C.IV.82(25)5, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, fascicolo del relativo parere.

<sup>105</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 18 marzo 1930, n. 168 (*Stazione di Verona Porta Nuova – Completamento raccordi – Espropriazioni*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Carlo Riveri).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Carlo Riveri, egli nasce a La Spezia nel 1860; si laurea in giurisprudenza.

Tra i vari incarichi, diventa nel 1924 consigliere di Stato e viene assegnato alla Sezione Seconda.

Viene collocato a riposo il 6 ottobre 1930 per limiti d'età, con titolo e grado onorifico di Presidente di Sezione del Consiglio di Stato.

Riceve numerose onorificenze.

Muore il 15 novembre 1936. Per la biografia di Carlo Riveri, cfr. L. Montevocchi, voce *Riveri Carlo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1290-1293. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, 1924-1930; C. Zoli, *Cenni biografici dei componenti la magistratura*, in *Il Consiglio di Stato*, t. III, cit., *Appendice*, pp. 2-175.

<sup>106</sup> *Ibidem*

Vi sono dunque gli estremi per applicare il regio decreto n. 2119/1923 e, conformemente alla proposta del Ministero, si può assegnare il termine di cinque anni per il compimento delle espropriazioni e l'esecuzione dei lavori.

La Sezione Seconda esprime quindi parere favorevole<sup>107</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici si rivolge al Consiglio di Stato in merito alla costruzione, per conto diretto dello Stato, della nuova ferrovia Savona-S. Giuseppe di Cairo, ed alla relativa espropriazione di una zona di terreno.

Non essendo pervenute le parti ad un accordo sulla determinazione dell'indennità, si procede ad una perizia giudiziaria; l'indennità stabilita dal perito nominato dal Tribunale viene reputata eccessiva dall'Amministrazione, che intende fare opposizione alle risultanze della perizia.

Il Prefetto di Savona dispone il deposito dell'indennità alla Cassa DD. e PP., mentre la ditta, avuto conoscenza della decisione dell'Amministrazione, si dichiara disposta e ridurre bonariamente l'importo liquidato dal perito; vengono dunque tenute in sospeso le pratiche per il versamento dell'indennità. Contenuti i prezzi «nei giusti limiti»<sup>108</sup>, si raggiunge l'accordo e si procede anche alla liquidazione degli interessi sull'indennità concordata dal giorno dell'effettiva occupazione del fondo, avvenuta in forza del decreto prefettizio di urgenza, a quello nel quale presumibilmente verrà effettuato il versamento dell'indennità concordata.

L'accordo è – secondo il Direttore Generale del Ministero dei Lavori Pubblici – favorevole all'Amministrazione, in quanto, se fosse proseguita l'opposizione, sarebbe stato possibile ottenere un esito meno vantaggioso, essendo «i terreni nella località [...] molto ricercati, perché nelle immediate vicinanze della città»<sup>109</sup>.

Considerato quanto esposto, la Sezione Seconda del Consiglio di Stato esprime parere favorevole<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 10 dicembre 1930, Divisione 16-Sez. 2, n. 23262, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, fascicolo del relativo parere.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

<sup>110</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, 23 dicembre 1930, n. 1154 (*Nuova ferrovia Savona. Fornaci-S. Giuseppe di Cairo. Comune di Savona-Ditta Daina De Valsecchi. Verbale di cessione amichevole*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

Il Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto si rivolge con la Relazione 23 maggio 1930, n. 4639<sup>111</sup>, al Consiglio di Stato per ottenere un parere circa l'espropriazione per pubblica utilità di una zona di terreno appartenente alle "Quote Curate" del Capitolo Metropolitan di Bari, dal momento che il Procuratore delle "Quote Curate" presso il Capitolo ha chiesto (con istanza del 25 novembre 1929) di essere autorizzato a riscuotere il prezzo di espropriazione (convenuto bonariamente tra le parti) ed ad investirlo in rendita pubblica 5% a nome del Pio Ente.

S.E. il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Bari ha espresso parere favorevole all'accoglimento dell'istanza, sulla quale è stata anche sentita la Superiore Autorità Ecclesiastica; parere a cui si associa il Riferente.

«Viste le dichiarazioni delle autorità informanti le quali concordemente assicurano che è vantaggioso per quest'ultimo il prezzo tratto dalla vendita del suolo, opinasi che possa essere concessa la invocata autorizzazione, con osservanza delle condizioni indicate nella nota 10 Maggio 1930 N. 4453 del R. Economato dei Benefici Vacanti di Napoli»<sup>112</sup>.

Per questi motivi, la Seconda Sezione esprime parere favorevole<sup>113</sup>.

---

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Luigi Barile, egli nasce il 5 giugno 1866 a Terlizzi vicino a Barletta (Bari).

Dopo svariati incarichi nell'Amministrazione, viene nominato al Consiglio di Stato nel giugno 1920; viene assegnato alla Sezione Seconda e, dal novembre dello stesso anno, temporaneamente lavora anche presso la Sezione Sesta, per le nuove Province.

Riceve diverse onorificenze.

Muore il 13 dicembre 1932 a Roma. Per la biografia di Luigi Barile, cfr. G. Focardi, voce *Barile Luigi*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1228-1232. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, 1921 e 1930; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 585.

<sup>111</sup> Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto. Direzione Generale dei Culti – Ufficio IV – Prot. 4639/117, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 23 maggio 1930, n. 382, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, fascicolo del relativo parere.

<sup>112</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 3 giugno 1930, n. 382 (*Bari – Quote curate dal Capitolo Metropolitan. Espropriazione per pubblica utilità*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Luigi Barile, cfr. *supra*.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

### 3.5 Case popolari

La legislazione sociale italiana trova le sue profonde radici negli interventi pubblici del settore dell'edilizia residenziale: nel Ventennio, nel concetto di "bonifica umana" si ricomprende anche l'idea di "casa salubre" e dunque di edilizia economica e popolare.

Naturalmente, si aprono un'infinità di profili legati alle tempistiche, ad eventuali ritardi e penalità nell'esecuzione dei lavori per costruire tali abitazioni.

Il Ministero dei Lavori Pubblici<sup>114</sup> chiede al Consiglio di Stato un parere relativo al condono di penalità, applicate all'Impresa Castellucci Luigi, per il ritardo nell'ultimazione dei lavori di costruzione di un gruppo di case popolari a S. Luca (Reggio Calabria), nonché relativo alle riserve dell'impresa stessa.

L'Impresa Castellucci Luigi si assume l'appalto dei lavori di costruzione delle citate case popolari<sup>115</sup> e conclude i lavori con un ritardo di 227 giorni rispetto al termine contrattuale statuito.

L'Impresa iscrive delle riserve nel registro di contabilità durante i lavori e con esse richiede il riaccredito di L. 1683,88, somma «detratta dalla Direzione dei lavori per deficienze di dimensioni ed imperfetta lavorazione dei conglomerati cementizi, nonché una congrua riduzione delle detrazioni praticate per i minori spessori dei serramenti e del tavolato dei solai praticabili rispetto alle prescrizioni contrattuali»<sup>116</sup>. «Alla firma del conto finale l'Impresa [rinova] le riserve esplicandole in un foglio separato e poi in un memoriale 26 novembre 1929, diretto al collaudatore, e [richiede] il condono della penale, giustificando il ritardo con le difficoltà incontrate per l'approvvigionamento dei materiali lungo il greto del torrente Bonaico, che [costituisce] l'unica via possibile di accesso, per le frequenti piogge e le conseguenti piene del detto torrente»<sup>117</sup>.

La direzione dei lavori, «mentre [conferma] le detrazioni e gli addebiti fatti all'Impresa, riconosce attendibili i motivi addotti a giustificazione del ritardo nella ultimazione dei lavori e [dichiara] che se la domanda di proroga fosse stata

---

<sup>114</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 25 novembre 1930, Divisione XIII, n. 5530, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, fascicolo del relativo parere.

<sup>115</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 2 dicembre 1930, n. 1074 (*Case popolari in S. Luca Impresa "Castellucci". Riserve*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Luigi Barile, cfr. *supra*.

<sup>116</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 25 novembre 1930, Divisione XIII, n. 5530, in AcS, cit.

<sup>117</sup> *Ibidem*.



avanzata dall'Impresa in tempo utile non avrebbe avuto ragione di non proporne l'accoglimento»<sup>118</sup>.

Il Collaudatore è della medesima opinione e propone la reiezione di entrambe le riserve e l'accoglimento della domanda di condono della penale, mantenendo l'addebito per protrate spese di assistenza, mentre il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici propende per l'accoglimento delle due riserve e, «riconosciuta la equità dell'abbandono della pena pecuniaria»<sup>119</sup>, afferma che vada concesso, «per legittima illazione»<sup>120</sup>, l'esonero delle maggiori spese sostenute dall'Amministrazione per l'assistenza, prolungata oltre il termine contrattuale.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato si associa a queste ultime conclusioni: «facendo astrazione dai maggiori proposti compensi, i quali sono stati attribuiti alla Impresa in base a criteri d'indole strettamente tecnica che sfugge all'apprezzamento del Consiglio, è uopo ammettere che essendo apparso giustificato per concorde opinione della Direzione e del Collaudatore il ritardo, se ne debbano estendere gli effetti alle spese di vigilanza»<sup>121</sup>.

Per questi motivi, la Sezione afferma che, previa accettazione espressa ed assoluta dell'Impresa della complessiva somma di Lire 52901,78 liquidata dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, «possano abbandonarsi la penale per il ritardo e la conseguente richiesta per maggiori spese di vigilanza»<sup>122</sup>.

### **3.6 Monumenti/edifici pubblici**

Sono ragioni di stampo talvolta estetico, talaltra celebrativo, così come anche semplicemente pratico, quelle che giustificano la costruzione di monumenti ed edifici pubblici.

Il Ministero dei Lavori Pubblici chiede, mediante apposita Relazione<sup>123</sup>, il parere del Consiglio di Stato in merito al progetto di variante del 20 gennaio 1930,

---

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 2 dicembre 1930, n. 1074, cit.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 1° marzo 1930, n. 853, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, fascicolo del relativo parere.

che modifica il precedente progetto del 31 gennaio 1929 relativo al fabbricato di collegamento del Monumento al Re Vittorio Emanuele II col Portichetto del Vignola, a Roma; la variante è dovuta al ritrovamento di un antico muro romano, che, come attesta la Regia Sovrintendenza per le Antichità e Belle Arti, va in parte conservato.

La nuova perizia dei lavori è risultata meritevole di approvazione da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Dato che il nuovo progetto rispetta i limiti della spesa già previsti in precedenza e considerato il proposito di eseguire le opere in economia così come accaduto in precedenza, la Sezione Seconda si esprime in senso favorevole<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 11 marzo 1930, n. 153 (*Monumento a V.E. II, Fondazione del fabbricato di [collegamento] del Monumento con il Portichetto del Vignola, Progetto di modificazione al primitivo progetto*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Aristide Carapelle).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Aristide Carapelle, egli nasce a Napoli nel 1878; si laurea in giurisprudenza a Palermo nel 1901.

Entra per concorso il 20 aprile 1913 – quand'è Segretario di 2<sup>a</sup> classe all'Interno – come referendario di 2<sup>a</sup> classe al Consiglio di Stato, assegnato alla Sezione Terza.

Nel 1916 passa alla Sezione Prima, quando viene anche nominato membro supplente nella Commissione per il gratuito patrocinio. Questo profilo fa sì che il trasferimento alla Sezione Quinta gli venga revocato, in modo da permettere a Carapelle di prendere parte alla Commissione; viene quindi destinato temporaneamente alla Sezione Prima, nonostante eserciti le sue funzioni presso la Sezione Quinta.

Nel luglio 1916 diventa referendario di 1<sup>a</sup> classe e viene assegnato alla Sezione Terza; nel 1919 viene nominato consigliere di Stato ed è destinato alla Sezione Prima, ma assegnato temporaneamente alla Sezione Terza; non vi sono pareri in cui è Relatore in tale periodo, dato che dopo pochi mesi viene posto fuori del ruolo organico per essere nominato giudice della Sezione di revisione presso il Tribunale Supremo di Guerra e Marina. In seguito, entra dall'aprile 1920 al Ministero delle Terre liberate e torna nel giugno – dopo la soppressione della Sezione di revisione – all'organico del Consiglio di Stato.

Lavora presso la Sezione Seconda; con decreto del 28 giugno, dal 1° agosto 1938 è Presidente di Sezione nel Consiglio di Stato ed è assegnato alla Sezione Quarta, per passare dal 28 aprile del 1939 alla Sezione Terza.

Si dedica alla politica parlamentare e svolge anche ulteriori incarichi esterni rispetto al Consiglio di Stato; redige, infine, scritti giuridici.

Liberata Roma, Carapelle viene sospeso cautelatamente dal Consiglio di Stato e viene deferito all'apposita Commissione di epurazione, in quanto è deputato e senatore sotto il Regime. Viene deferito all'Alta Corte di Giustizia e decade come senatore il 16 novembre 1944.

Riferisce alla Commissione di epurazione il suo profilo puramente tecnico anche nell'ambito parlamentare, nonché evidenzia posizioni antifasciste, di cui un esempio si ha nell'ottobre del 1943 con la sua resistenza passiva al trasferimento nel nord e un altro esempio è dato dai contatti con soggetti coinvolti nella lotta clandestina durante l'occupazione nazifascista di Roma.

Viene collocato a riposo, su sua richiesta, il 29 gennaio 1945, momento nel quale viene meno il giudizio di epurazione a suo carico. Continua negli anni seguenti la sua attività di studio e scrittura, soprattutto nell'ambito del diritto farmaceutico.

Riceve onorificenze.

Muore il 21 novembre 1967 a Roma. Per la biografia di Aristide Carapelle, cfr. G. Melis, voce *Carapelle Aristide*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1041-1048. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 664; A. Carapelle, *Norme per l'esercizio della farmacia. Commento al Regolamento approvato con Regio Decreto 30 settembre 1938, n. 1706*, Roma, Sindacato nazionale fascista farmacisti, 1938; C. Zoli, *Cenni biografici dei componenti la magistratura*, in *Il Consiglio di Stato*, t. III, cit., *Appendice*, pp. 2-175.

Il Ministero dei Lavori Pubblici<sup>125</sup> si rivolge al Consiglio di Stato per un parere relativo al completamento della nuova sede del Ministero della Marina.

L'Ufficio del Genio Civile per il Servizio Generale di Roma calcola l'entità dei lavori, che viene approvata dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici; l'esecuzione in economia si presenta necessaria sia per il genere che per i lavori stessi che devono avvenire senza interruzione e senza turbare il funzionamento degli Uffici.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato, tutto ciò considerato e riscontrando l'utilità e la necessità dei lavori, nonché la regolarità degli atti, esprime parere favorevole<sup>126</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici si rivolge al Consiglio di Stato per ottenere un parere relativo alla costruzione di un edificio scolastico a sei aule nell'abitato di Lagosta, in base al progetto della Sezione Autonoma del Genio Civile di Zara,

---

<sup>125</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 7 giugno 1930, Divisione V, n. 2722, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, fascicolo del relativo parere.

<sup>126</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 17 giugno 1930, n. 426 (*Nuova sede del Ministero della Marina – Lavori per il definitivo completamento dell'edificio*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Giuseppe Scalise).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Giuseppe Scalise, egli nasce nel 1881 a Carlopoli, in Provincia di Catanzaro; si laurea in giurisprudenza nel 1904 a Napoli, ove consegue anche il diploma in corsi diplomatico-consolari. Ottiene l'abilitazione all'insegnamento delle Scienze Economiche ed inizia il mestiere.

Dopo aver svolto diverse attività nell'Amministrazione, diviene consigliere di Stato presso la Sezione Seconda, a cui viene assegnato in forza delle sue conoscenze di diritto coloniale dopo un periodo trascorso in Eritrea e per l'esperienza sulle questioni agricole grazie al servizio prestato presso l'Istituto Internazionale di Agricoltura.

Dopo la creazione della Sezione Sesta consultiva per gli Affari dell'Africa italiana, entra naturalmente a farne parte.

Subisce un procedimento di epurazione nell'autunno del 1944, procedimento che termina positivamente per Scalise.

Viene collocato fuori ruolo nel febbraio 1946 e rimane a disposizione del Ministero dell'Interno, quale Commissario ministeriale dell'Istituto romano di S. Michele a Roma. Viene poi nominato Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, seppure fuori ruolo, in modo da continuare l'incarico presso S. Michele. Tornato al Consiglio di Stato in ottobre del 1948 è assegnato alla Sezione Seconda, in qualità di Presidente.

Ricopre numerosi incarichi di rilievo pubblico e riceve alcune onorificenze.

Muore il 30 maggio 1950 a Roma. Per la biografia di Giuseppe Scalise, cfr. D. Longo, voce *Scalise Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1540-1543. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 745; G. Scalise, *L'ovicoltura in Libia. Relazione al V congresso degli oviicoltori in Lucca, dicembre 1912*, Roma, Tipografia Unione, 1913.

considerato «in massima meritevole di approvazione dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, salve alcune lievi osservazioni [...]»<sup>127</sup>.

Il sistema della licitazione privata proposto dall'Ufficio del Genio Civile è stato considerato opportuno dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, nonché dal Ministero dei Lavori Pubblici, dato che si tratta di lavori edilizi di carattere speciale.

Per questioni di bilancio, il Ministero precisa nella sua Relazione<sup>128</sup> che non si può accogliere la proposta dell'Ingegnere Dirigente la Sezione Autonoma del Genio Civile di abbinare l'appalto dell'opera di cui trattasi a quello per la costruzione di una Caserma per RR.CC. a Lagosta.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato dà parere favorevole all'esecuzione della licitazione privata del progetto, con le modifiche apportate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici<sup>129</sup>.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato<sup>130</sup>, vista la Relazione del Ministero dei Lavori Pubblici<sup>131</sup>, si pronuncia sul progetto dei lavori di costruzione del Mausoleo dedicato a Gabriele d'Annunzio sul Mastio del Vittoriale degli Italiani, nel quale vengono accolte le spoglie mortali del Poeta Eroe e le salme dei dieci Legionari Fiumani.

---

<sup>127</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 10 dicembre 1930, Divisione V, n. 5883, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, fascicolo del relativo parere.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, 16 dicembre 1930, n. 1144 (*Costruzione di un edificio scolastico nell'abitato di Lagosta*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Girolamo Naselli).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Girolamo Naselli, egli nasce a Roma nel 1862, nasce conte e nobile di Savona; si laurea a Roma nel 1886 ed intraprende la carriera diplomatica.

Nel 1926 viene nominato consigliere di Stato ed assegnato alla Sezione Seconda, dove si occupa anche di prestare pareri concernenti lavori pubblici. Viene collocato a riposo nel 1932, per raggiunti limiti d'età con grado e titolo di Presidente di Sezione onorario.

Ottiene diversi titoli onorifici.

Muore nel 1943 a Roma. Per la biografia di Girolamo Naselli, cfr. M.T. Scotti, voce *Naselli Girolamo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1446-1448. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri, 1927-1931*; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 55.

<sup>130</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV, 21 maggio 1940, parere urgente n. 397 (*Progetto dei lavori di costruzione del Mausoleo a Gabriele d'Annunzio sul Mastio del Vittoriale degli Italiani*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Giuseppe Scalise, cfr. *supra*.

<sup>131</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione al Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 14 maggio 1940, Divisione V, n. 6650, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV, fascicolo del relativo parere.

Il progetto – redatto con l’assistenza del locale Ufficio del Genio Civile – dell’architetto Giancarlo Maroni – Conservatore del Vittoriale – s’ispira al tumulo romano, però è strutturato in tre gironi, «il primo destinato a glorificare la Vittoria degli Umili, il secondo la Vittoria degli Artieri ed il terzo gli Artefici innegabili della Patria, sul quale ultimo s’innalzano due piloni che sorreggono il grande sarcofago del Comandante e s’immergono in una vasca circolare intorno alla quale sorgeranno le dieci arche dei Legionari. Verso monte è progettato un ingresso formato da tre archi e da due aperture rettangolari ai lati dove troveranno posto gruppi scultorei raffiguranti i Fasci Littori e gli Emblemi Fiumani. Dal portale due scale salgono al piano delle Arche, mentre una terza porta nella cripta a volta circolare nella quale è previsto un altare che custodirà la bandiera del Timavo e conterrà undici lampade votive. Dalla cripta nove scale salgono al secondo girone ed i collegamenti dei gironi sono formati da scale a raggiera, pianerottoli e terrapieni sui quali cresceranno ulivi e, nelle parti a monte, cipressi e pini italiani»<sup>132</sup>.

Tra il 1938 ed il 1939, il Duce approva il progetto e, per ciò che concerne i profili artistici, viene visionato anche dal Ministero dell’Educazione Nazionale.

L’inaugurazione del Mausoleo, per volere di Mussolini, deve tenersi il 1° marzo 1942, quinto anniversario della morte del Poeta Eroe.

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ritiene meritevole di approvazione il progetto di massima, il progetto esecutivo, la spesa e l’esecuzione. Approva la proposta della licitazione privata per i lavori a base d’asta, mentre per gli impianti speciali e le opere d’arte è del parere che si «possa provvedervi mediante appalti concorso fra ditte specializzate, ovvero in base a preventivi offerte richiesti ad artisti invitati a concorrere»<sup>133</sup>. Tale Consiglio approva anche la deroga dell’impiego del marmo apuano e l’uso del ferro, limitandone la quantità all’indispensabile.

Il Consiglio di Stato, considerato tutto ciò, rileva soltanto che, «mentre per gli impianti speciali e per le opere d’arte il progettista si riserva una preponderante facoltà di decisione, ed in ciò conviene il locale Ufficio del Genio Civile, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici propone [...] l’assegnazione mediante

---

<sup>132</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV, 21 maggio 1940, parere urgente n. 397, cit.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

appalti concorsi. Ora se si considera che l'architetto Giancarlo Moroni, per oltre venti anni è stato sempre vicino al Comandante ed ha appreso da lui gli altissimi ideali artistici che hanno presieduto alla creazione di tutti i complessi del Vittoriale e che coll'atto di donazione il Comandante ha designato il Maroni esecutore di tutte le opere, si crede opportuno raccomandare che nella formulazione dei bandi di appalti concorso per le opere artistiche si proceda di accordo col progettista»<sup>134</sup>.

Premessa tale osservazione, la Sezione Seconda del Consiglio di Stato esprime parere favorevole.

Come riferisce il Ministero dei Lavori Pubblici, con apposita Relazione rivolta al Consiglio di Stato, la «R. Sovrintendenza dell'arte medioevale e Moderna della Lombardia, per ragioni di decoro, ha chiesto verbalmente all'ufficio del Genio Civile di Milano, dopo le ultime visite effettuate a detta città dalla Maestà del Re Imperatore e dall'A.R. la Principessa di Piemonte, l'esecuzione di alcuni lavori di restauro e di sistemazione di quel palazzo Reale e – specialmente – allo scalone principale, agli androni di accesso ai saloni di rappresentanza e la ricostruzione a nuovo delle pavimentazioni dell'androne di accesso allo scalone d'onore e del vano antistante alla Chiesa Reale»<sup>135</sup>.

L'Ispettore Generale del Compartimento del Genio Civile di Milano approva l'elaborato dell'ufficio del Genio Civile di Milano e ritiene che «all'esecuzione dei lavori, data la loro urgente natura, sia da provvedere col sistema in economia mediante tre distinti cottimi fiduciari, da stipularsi previa la consueta gara ufficiosa fra ditte idonee e di fiducia del genio Civile competente»<sup>136</sup>.

Il Consiglio di Stato, considerati i profili esposti, esprime parere favorevole all'approvazione della perizia, nonché all'esecuzione dei lavori in economia<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 30 ottobre 1942, Divisione XIX, n. 5471, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCIV, fascicolo del relativo parere.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCIV, 10 novembre 1942, n. 1248 (*Perizia dei lavori di sistemazione e restauro dello scalone principale, degli androni di accesso ai saloni e della Chiesa del Palazzo Reale di Milano*). Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*.

### 3.7 *Questioni connesse alla guerra*

Il fascismo si trova a fare i conti con la fase bellica: ne derivano esigenze di tipo urbanistico, strettamente inerenti alla difesa dagli attacchi nemici.

Il Ministero dei Lavori Pubblici<sup>138</sup> chiede, con apposita Relazione, al Consiglio di Stato un parere relativo alla costruzione del rifugio antisceggia-anticrollo nell'edificio demaniale del Comando Generale della M.V.S.N., a Roma.

L'Ufficio speciale del Genio Civile per le Opere Edilizie della Capitale elabora una perizia e, «previa formulazione di verbale di somma urgenza»<sup>139</sup>,

---

Quanto alla biografia di Michele Castelli, egli nasce il 24 novembre 1877 ad Altamura (Bari); si laurea in giurisprudenza a Napoli nel 1900. Svolge incarichi amministrativi di rilievo; è anche Ministro plenipotenziario presso lo Stato libero di Fiume dal febbraio 1922, in forza dei rapporti tra D'Annunzio e lo Stato italiano ed è reggente la Legazione fino all'annessione della Provincia del Carnaro all'Italia, avvenuta nell'aprile 1924.

Dal 6 settembre 1923 è consigliere di Stato, grazie ai servizi prestati a Fiume a partire dall'armistizio, ed è assegnato alla Sezione Prima; di fatto, rimane a disposizione del Ministero degli Esteri, come Inviato straordinario e Ministro plenipotenziario fino all'aprile 1924. Ricopre incarichi di rilievo nell'area istriano-dalmata, per poi venire collocato fuori ruolo organico dei consiglieri di Stato dal 16 dicembre 1924 e ricevere il 25 gennaio 1925 l'incarico di reggere la Prefettura di Napoli, nonché essere nominato il 15 agosto 1925 Alto Commissario per la città e Provincia di Napoli.

Entra anche al Senato e, dispensato dalla carica di Alto Commissario dal 1° giugno 1932, Castelli torna nel ruolo al Consiglio di Stato, provvisoriamente presso la Sezione Seconda. Fa parte anche nel Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, coerentemente con alcuni temi dell'attività consultiva.

Subisce il giudizio di epurazione, in quanto senatore durante il Regime ed in quanto Alto Commissario per la Provincia di Napoli dal 1924 al 1932. La Commissione di epurazione di primo grado decide il 26 gennaio 1945 di non prevedere sanzioni e la Sezione speciale per l'epurazione del Consiglio di Stato il 31 luglio 1946 dichiara improcedibile il ricorso proposto dall'Alto Commissario all'epurazione avverso la decisione della Commissione di primo grado.

Riceve onorificenze. Muore il 25 agosto 1973 a Roma. Per la biografia di Michele Castelli, cfr. M. Giannetto, voce *Castelli Michele*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1287-1290. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. AcS, *Archivio Michele Castelli*, scatola 9, fasc. 45 (ove si conserva la corrispondenza relativa agli anni della sua permanenza a Napoli) e scatola 8, fasc. 41 (per l'attività di alto commissario); CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 248.

<sup>138</sup> Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale Edilizia Statale e Sovvenzionata, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 28 dicembre 1942, Divisione XIX, n. 1331, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXC VII, fascicolo del relativo parere.

<sup>139</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXC VII, 5 gennaio 1943, n. 1457 (*Perizia dei lavori di costruzione di un rifugio antisceggia-anticrollo nell'edificio sede del Comando Generale della M.V.S.N.* Presidente Massimo Di Donato; Relatore Alberto de Marsanich).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Alberto de Marsanich, egli nasce a Civitavecchia (Roma) il 17 febbraio 1881; si laurea in giurisprudenza l'8 luglio 1905 a Roma, diviene procuratore ed esercita le sue funzioni di Vicepretore onorario a Civitavecchia. Nel 1907 assume il titolo di avvocato, ma dopo poco entra nella Pubblica Amministrazione, per la quale effettua diverse missioni diplomatiche.

Nel 1934 viene promosso Ministro plenipotenziario di 1ª classe e nominato consigliere di Stato, con assegnazione alla Sezione Terza.

Viene trasferito alla Sezione Sesta per l'Africa italiana nel 1940 e alla Seconda nel 1941.

Non accetta il trasferimento al nord con la RSI e si rende irreperibile insieme alla famiglia, dopo aver fatto richiesta di un'aspettativa di sei mesi per motivi di salute ed aver presentato domanda di collocamento a riposo.

Liberata Roma, torna al dicastero degli Esteri, a cui era da sempre legato, ed al Consiglio di Stato; viene accertato, durante il procedimento epurativo, che non abbia esercitato ruoli politici durante il Regime.

attribuisce l'esecuzione dei lavori – entro il limite di 50.000 lire consentito dal regolamento – all'impresa Viero Ezio, essendo specializzata in tale genere di opere e disponendo essa di tutto il legname necessario.

In considerazione della somma urgenza, l'Ispettore Generale per il Compartimento del Lazio e dell'Umbria dà ordine di iniziare l'esecuzione dei lavori nel limite precisato, esprimendo parere favorevole sia sulla perizia che sulle modalità di adempimento.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato considera che sotto il profilo tecnico ed economico si deve fare affidamento all'approvazione del competente Ispettore Generale Compartimentale, mentre sotto il profilo giuridico-amministrativo non vi sono osservazioni e dunque esprime parere favorevole rispetto all'avvenuto inizio dei lavori, nonché alla prosecuzione ed al completamento in economia<sup>140</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici si rivolge al Consiglio di Stato per un parere sulla perizia dell'ufficio del Genio Civile per il servizio generale di Roma, parere concernente «la urgente costruzione di due ricoveri antiaerei negli scantinati del Real Palazzo del Quirinale in Roma per le Auguste Persone dei Sovrani e dei Principi di Piemonte, per le rispettive Corti, nonché per gli impiegati

---

Partecipa a quattro arbitrati tra il 1937 ed il 1948. Nel 1945 viene nominato membro supplente del Consiglio Superiore di Marina da parte del Segretario Generale del Consiglio di Stato, ossia Giuseppe Fagiolari, ma, non apprezzando de Marsanich l'idea di una supplenza, chiede di essere dispensato da tale ruolo sussidiario; rinuncia anche a prendere parte ad una Commissione d'esame presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Consiglio dei Ministri, in seguito alla proposta del Presidente De Gasperi, nomina nel 1948 de Marsanich Presidente di Sezione, assegnato quale Presidente aggiunto alla Sezione Prima; in quell'anno, entra nella Commissione di vigilanza della Cassa Depositi e Prestiti, ove rimane anche nel 1949-1950. Passato alla Sezione Terza in seguito alla morte del Presidente di Sezione Scalise, viene destinato temporaneamente alla Sezione Seconda.

Viene collocato a riposo, per raggiunti limiti di età, il 17 febbraio 1951, col titolo ufficiale onorifico di Presidente del Consiglio di Stato.

In seguito, de Marsanich torna alla professione forense e si iscrive all'albo speciale della Cassazione.

Riceve numerose onorificenze.

Muore a Roma il 2 settembre 1969. Per la biografia di Alberto de Marsanich, cfr. G. Focardi, voce *De Marsanich Alberto*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1711-1717. Per ulteriori informazioni sul giurista, cfr. CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 753.

<sup>140</sup> *Ibidem*.



addetti agli uffici dell'Intendente, del Gentiluomo di Corte e del Primo Aiutante di Campo»<sup>141</sup>.

«Data l'urgenza delle opere, da effettuarsi in un edificio di particolarissima importanza, sia il competente ufficio tecnico che l'Ispettore Generale del Genio Civile hanno proposto che alle stesse sia provveduto col sistema in economia»<sup>142</sup>.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato non ha osservazioni dal punto di vista amministrativo, in merito alla perizia, ed afferma che il sistema di esecuzione trova giustificazione, non solo nell'urgenza e nella natura dei lavori, ma anche nella «necessità che siano affidati a Ditte idonee di gradimento dell'amministrazione della Real Casa»<sup>143</sup>.

Per questi motivi, si esprime favorevolmente all'approvazione della perizia ed all'esecuzione dei lavori in economia.

---

<sup>141</sup> Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale Edilizia Statale e Sovvenzionata, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 8 gennaio 1943, Divisione XIX, n. 13, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXC VII, fascicolo del relativo parere.

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>143</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXC VII, 19 gennaio 1943, n. 1248 (Roma – Palazzo Reale del Quirinale – Costruzione di due ricoveri antiaerei. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Salvatore Fiaccavento).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Salvatore Fiaccavento, egli nasce il 1° ottobre 1888 a Noto (Siracusa); si laurea in giurisprudenza e nel 1912 diviene, in seguito a concorso, Segretario di 4ª classe nell'Amministrazione centrale della Pubblica Istruzione, di 3ª nel 1914, di 2ª nel 1915, di 1ª classe nel 1919 e primo Segretario nel 1923, per venire promosso nel 1926 al grado di consigliere. È sottotenente di complemento nel 1916, diviene tenente nel 1917 e viene collocato in congedo nel 1919; nel 1929 viene promosso capitano.

Diviene caposezione nel 1929 ed è nominato consigliere nel 1930, ma, non essendo iscritto al PNF e non essendo sposato, prende il suo posto un collega, che al concorso era risultato meno abile. Si iscrive dunque il 29 ottobre 1932 al PNF e nel 1939 si sposa, forse proprio per poter accedere ad elevati gradi nell'Amministrazione, a cui allora si poteva ambire solo dopo un matrimonio.

Il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverte Santi Romano che Arrigo Solmi ha segnalato a Mussolini Fiaccavento per la nomina a consigliere di Stato, nomina dunque ottenuta nel 1941, con la stima di Romano; viene assegnato alla Sezione Quinta, poi dal 1942 al 1948 alla Sezione Seconda e nel 1949-1950 torna alla Sezione Quinta. Svolge anche ulteriori incarichi in quegli anni.

La Commissione per l'epurazione del personale dipendente del Consiglio di Stato contesta la nomina a consigliere, legata alla volontà del Ministro Solmi, e propone la dispensa, a causa degli incarichi nelle Segreterie particolari dei Sottosegretari Arrigo Solmi e Cornelio Di Marzo, nel Gabinetto ministeriale di Solmi, nonché per aver preso parte al M.V.S.N. Il tutto si conclude con un proscioglimento.

Tra i vari temi in cui si specializza presso il Consiglio di Stato vi sono le questioni poste dal Ministero dei Lavori Pubblici. Nelle sue decisioni si riscontra che, stilisticamente, fa ampio uso di latinismi, richiama norme di legge ed Atti del Consiglio di Stato, nonché – ove necessario – ripercorre la storia di determinati Enti.

Viene insignito di varie onorificenze, italiane e straniere.

Muore di malattia il 19 agosto 1950 a Roma. Per la biografia di Salvatore Fiaccavento, cfr. G. Focardi, voce *Fiaccavento Salvatore*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1912-1916. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, 1942-1948; ivi, *Segreteria particolare del Duce, Carteggio riservato*, b. 93, fasc. "Solmi"; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 750; S. Fiaccavento, *L'archivio dei comuni: guida tecnico-pratica per l'archivista*, Ragusa, Tipografia S. Picciotto, 1937.

### 3.8 Acque/porti/pesca

Il Consiglio di Stato si trova a dover intervenire per esprimersi in relazione all'esonazione di corsi d'acqua, alla manutenzione ed ampliamento di porti, alla previsione di diritti esclusivi di pesca, nonché in tema di costruzione di acquedotti.

Al Consiglio di Stato, Sezione Seconda, viene chiesto dal Ministero dei Lavori Pubblici di esprimersi sulla perizia di somma urgenza per la costruzione di muri di sponda, nonché per l'acquisto di n. 3 chiuse e cavalletti in ferro nel Naviglio Grande di Milano.

Ritenuto che l'Ufficio del Genio Civile di Milano ha stabilito di provvedere in via d'urgenza e che il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha espresso parere favorevole (come risulta dalla Relazione del Ministero dei Lavori Pubblici)<sup>144</sup>, nonché considerato che la proposta di procedere mediante trattativa privata sembra «pienamente giustificata dalla natura e dalla somma urgenza dei lavori»<sup>145</sup>, la Sezione Seconda esprime parere favorevole<sup>146</sup>.

L'Ufficio del Genio Civile di Trieste redige un progetto per la manutenzione, relativa all'esercizio 1930-1931, dei numerosi porti compresi tra Sdobbia e Punta Salvore, escluso Trieste: al di là delle opere di manutenzione, sono previste anche opere di completamento a lavori di miglioramento già comunicati e resisi necessari in seguito all'aumentato traffico.

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ritiene meritevole di approvazione il progetto, «con la proposta di eseguire i detti lavori in economia per cottimi fiduciari, perché trattasi di lavori da eseguirsi in lunga distesa di litorale ed in località fra loro distanti.

Un unico appalto non sarebbe ~~non sarebbe~~ [parole ripetute e barrate nel testo] quindi praticamente possibile né conveniente»<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 30 maggio 1930, Divisione X, n. 4514, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, fascicolo del relativo parere.

<sup>145</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 3 giugno 1930, n. 401 (*Ministero dei Lavori Pubblici – Naviglio Grande, Milano. Perizia di lavori per costruzione di muri di sponda od altro*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Pietro Lissia, cfr. *supra*.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 16 giugno 1930, Divisione V, n. 2419, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, fascicolo del relativo parere.

Il Ministero dei Lavori Pubblici chiede al Consiglio di Stato un parere sul punto.

La Seconda Sezione del Consiglio di Stato, considerata e condivisa la valutazione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che ritiene «necessari ed urgenti i lavori e [...] ammissibili e giustificati i prezzi unitari della spesa preventiva»<sup>148</sup> e che statuisce non conveniente «dare in appalto con un unico contratto i lavori stessi»<sup>149</sup>, essendo preferibile «continuare col sistema fino ad ora usato di suddividerli in piccoli lotti da affidare a cottimisti locali»<sup>150</sup>, ritenuto che «il capitolato dei contratti di cotto è atto a garantire gl'interessi dell'Amministrazione»<sup>151</sup>, esprime parere favorevole.

La R. Prefettura di Bolzano si rivolge al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, che sottopone gli atti ricevuti ad una Commissione speciale per la revisione dei diritti esclusivi di pesca; la Commissione rileva che i richiedenti devono apportare «migliori prove circa l'origine legittima del diritto esclusivo di pesca, e dei suoi successivi trapassi»<sup>152</sup>.

I Conti provvedono, mediante la competente Prefettura, a produrre le prove mancanti, in base alle quali la Commissione propone la conferma del decreto prefettizio (oggetto di revisione) a favore dei Conti; il Direttore Generale del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste aderisce a tale proposta e chiede a S.E. il Ministro di inviare gli atti al Consiglio di Stato per sentirne il parere.

Una volta vista la Relazione del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste – Direzione Generale dei Piani della Produzione, esaminati gli atti ed udito il Relatore, la Sezione Seconda del Consiglio di Stato esprime parere favorevole al riconoscimento del diritto esclusivo di pesca su un tratto del fiume Adige, dal

---

<sup>148</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 24 giugno 1930, n. 457 (*Ministero dei Lavori Pubblici – Lavori di manutenzione delle opere d'arte dei porti istriani fra lo Sdobba e la punta di Salvore, esclusa Trieste*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Giuseppe Scalise).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Giuseppe Scalise, cfr. *supra*.

<sup>149</sup> *Ibidem*.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Piani della Produzione, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 21 dicembre 1939, n. 6679, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del relativo parere.

Ponte della Scala al ponte di Vasa ed affluenti, a favore dei Conti Bruno, Enrico e Teobaldo Khuen-Belasi<sup>153</sup>.

L'Ufficio del Genio Civile di Catanzaro comunica al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste un progetto, redatto dalla Società Bonifiche Calabresi, relativo alla costruzione di un acquedotto per l'approvvigionamento idrico della Piana di S. Eufemia.

Tale progetto, in precedenza esaminato dall'Ufficio del Genio Civile di Catanzaro e sottoposto al parere favorevole del Comitato tecnico Provinciale per la bonifica integrale, viene inviato al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, che riconosce l'elaborato tecnico meritevole di approvazione, evidenziando che è conveniente procedere in diretta gestione all'esecuzione dei lavori – anziché mediante concessione, come per la maggior parte delle opere di bonifica già eseguite nella Piana di S. Eufemia – per appalto ordinario o per licitazione privata, comprensiva di ogni lavoro e fornitura, sulla base del capitolato speciale allegato al progetto.

Accogliendo il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, «data la natura tecnica dell'opera che

---

<sup>153</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, 2 gennaio 1940, n. 941 (*Riconoscimento del diritto esclusivo di pesca su un tratto del fiume Adige*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Alfredo Baistrocchi).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*.

Quanto alla biografia di Alfredo Baistrocchi, egli nasce il 20 settembre 1875 a Rimini; ricopre ruoli strategici durante la Grande Guerra.

Il 27 novembre 1930 viene nominato – su invito di Mussolini, con l'intento di rimediare al fatto che in Marina viene bloccata la sua carriera – consigliere di Stato ed assegnato alla Sezione Seconda, ove rimane sino al collocamento a riposo il 20 settembre 1945, con grado e titolo onorifico di Presidente di Sezione del Consiglio di Stato.

Lavora con costanza, seppure accetta a malincuore tale ruolo, tanto lontano dall'attività bellica e diplomatica.

L'Alto Commissariato per l'epurazione del Consiglio di Stato accantona il procedimento concernente Baistrocchi, per carenza di elementi che ne giustificano la prosecuzione.

Riceve varie onorificenze.

Muore il 19 novembre 1954 a Roma. Per la biografia di Alfredo Baistrocchi, cfr. L. Montevocchi, voce *Baistrocchi Alfredo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1641-1646. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *P.C.M., Gabinetto, Affari Generali*, 1928-1930, fasc. 1.1.1.12592; ivi, *Segreteria particolare del Duce, Carteggio ordinario*, fasc. 509679; ivi, *Segreteria particolare del Duce, Carteggio riservato*, b. 2; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 699; A. Baistrocchi, *Circa l'assetto di guerra delle navi*, Città di Castello, Lapi, 1905; Id., *Elementi di attrezzatura e manovra navale*, Livorno, Belforte, 1907; Id., *Per la pace dei nostri figli. Ricordiamoci della guerra*, Napoli, L. Piero, 1923; Id., *La certezza della vittoria*, Livorno, Tirena, 1941; C. Zoli, *Cenni biografici dei componenti la magistratura*, in *Il Consiglio di Stato*, t. III, cit., *Appendice*, pp. 2-175.

richiede una selezione di ditte specializzate, è quindi venuto nella determinazione di provvedere all'appalto mediante licitazione privata con imprese di fiducia»<sup>154</sup>.

In considerazione dell'importo elevato dei lavori, viene sentito – ai sensi dell'art. 1 del r.d.l. 7 maggio 1925, n. 646 – il parere del Consiglio di Stato, che, non riscontrando osservazioni da fare alla determinazione ministeriale né avendo nulla da eccepire sulla regolarità del progetto e sulla sua convenienza amministrativa, esprime parere favorevole<sup>155</sup>.

### **3.9 Ricorsi straordinari**

L'Adunanza Generale del Consiglio di Stato è competente relativamente all'esercizio della funzione consultiva sui ricorsi straordinari a S.E. il Re Imperatore contro la legittimità dei provvedimenti definitivi<sup>156</sup>: di seguito vengono proposti due pareri relativi alla domanda di contributo dello Stato per restauro di edifici danneggiati dal terremoto del 28 dicembre 1908.

Il Ministero dei Lavori Pubblici invia una Relazione<sup>157</sup> al Consiglio di Stato (Adunanza Generale) inerente al ricorso straordinario a S.M. il Re Imperatore prodotto dai sigg. Calojero Domenico e Giuseppina, presentato avverso il provvedimento ministeriale 25 novembre 1925, col quale viene emessa «pronuncia di decadenza nei confronti dei ricorrenti relativamente alla domanda di contributo dello Stato per restauro di una casa in Zagarise, danneggiata dal terremoto del 28 dicembre 1908»<sup>158</sup>.

Il contributo, secondo il sig. Calojero Domenico, non andava rifiutato, in quanto egli si era riservato la proprietà di due stanze ed accessori dell'abitazione

---

<sup>154</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 9 gennaio 1940, Divisione VI, n. 13123/13124, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del relativo parere.

<sup>155</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, 16 gennaio 1940, n. 26 (*Acquedotto rurale della Piana di S. Eufemia*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Angelo Barbieri).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Angelo Barbieri, cfr. *supra*.

<sup>156</sup> Cfr. il punto 3 dell'art. 23 del regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. n. 1055/1924.

<sup>157</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 8 gennaio 1940, Divisione C.Z., n. 6495, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del relativo parere.

<sup>158</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, Protocollo di Gabinetto n. 27, 25 gennaio 1940, n. 36 (*Ricorso straordinario di Calojero Domenico e Giuseppina*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Pietro Lissia, cfr. *supra*.

per la quale ha richiesto tale contributo ed in quanto per la parte donata alla figlia la domanda del marzo 1927 – presentata dal Calojero – produceva efficacia in suo favore, «tenuto conto della natura reale e non personale del contributo terremoto, e [del fatto che la donazione del] 26 maggio 1927 sarebbe intervenuta prima della scadenza del termine del 30 giugno 1927 fissato dall'art. 6 della legge 27 giugno 1929 n. 1069, cui [secondo il ricorrente] dovrebbe aversi riguardo nella fattispecie»<sup>159</sup>.

Invece, il Ministero dei Lavori Pubblici resiste al ricorso ed illustra, nella sua Relazione, quanto segue. L'eccezione relativa al mancato riconoscimento del sussidio per le due stanze di proprietà del Calojero si deve ritenere venuta meno, dato che il Ministero ha già concesso e liquidato il sussidio spettante; mentre, per ciò che concerne la restante parte dell'immobile, è scaduto il termine di presentazione delle domande corrispondente al 31 marzo 1927 (cfr. art. 1 del regio decreto legge 19 dicembre 1926, n. 2178), senza che la Calojero Giuseppina avesse modo di presentare tale domanda e senza che i benefici possano essere destinati a Calojero Giuseppe, essendosi egli spogliato dell'immobile posto a base della domanda. Inoltre, il Calojero sbaglia quando considera applicabile l'art. 6 della legge n. 1069/1929, in quanto tale disposizione statuisce la proroga al 30 giugno 1930 del termine inerente all'esibizione dei documenti a corredo delle pratiche di contributo terremoto e non la proroga per la presentazione delle domande (quest'ultima scadenza rimane ferma al 31 marzo 1927).

Dei vari rilievi che il Ministero solleva, risulta, secondo il Consiglio di Stato, decisiva l'eccezione pregiudiziale di irricevibilità, dovuta al fatto che l'art. 6 della legge 4 aprile 1935, n. 454, esclude «qualsiasi impugnativa, sia in via amministrativa che in via giudiziaria, contro i provvedimenti di decadenza della domanda di sussidio terremoto emessi dal Ministero dei LL.PP., anche quando si tratti di ricorsi notificati al Ministero delle Finanze in base alla precedente legge»<sup>160</sup>.

Alla luce di quanto visto, viene considerata pienamente fondata l'eccezione pregiudiziale, dato che «la disposizione dell'art. 6 della legge 4.4.1935 n. 454 si applica anche ai ricorsi che, come quello in esame, non erano stati decisi al

---

<sup>159</sup> *Ibidem.*

<sup>160</sup> *Ibidem.*

momento del passaggio del servizio dal Ministero delle Finanze al Ministero dei LL.PP.»<sup>161</sup>.

Per questi motivi, il Consiglio di Stato opina che sia da dichiararsi irricevibile il ricorso.

Domenico Ruggeri presenta in data 20 marzo 1939 ricorso straordinario al Re Imperatore avverso il decreto del Ministero delle Finanze del 7 settembre 1934, n. 202328, notificatogli l'8 ottobre 1934, che dichiara la decadenza del ricorrente Ruggeri dal diritto a contributo per la riparazione di un fabbricato in S. Pier Niceto danneggiato dal terremoto del 28 dicembre 1908.

Con la Relazione del Ministero dei Lavori Pubblici<sup>162</sup> viene chiesto il necessario parere del Consiglio di Stato, che si pronuncia in Adunanza Generale.

Va considerato che la sopraggiunta disposizione della legge n. 454/1935<sup>163</sup> statuisce che «non è ammesso ricorso né in via giurisdizionale né in via amministrativa contro i provvedimenti dichiarativi di decadenza delle domande di contributo per il terremoto»<sup>164</sup>. E, dal momento che «tale disposizione per costante giurisprudenza di questo Consesso [è ritenuta] applicabile anche ai ricorsi regolarmente avanzati prima dell'entrata in vigore della citata legge»<sup>165</sup>, il

---

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Servizi Speciali, Relazione, Roma, 10 dicembre 1940, Divisione C.T., n. 10530, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII, fascicolo del relativo parere.

<sup>163</sup> L'applicazione del medesimo articolo porta a dichiarare improponibile anche il ricorso straordinario a S.M. il Re Imperatore avverso il provvedimento 3 marzo 1933, n. 183810 del Ministero delle Finanze che negava al ricorrente Sac. Romeo Giuseppe la concessione di un mutuo per la riparazione di fabbricati a Messina, Villaggio Pistumina, danneggiati dal terremoto del 1908, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII, Protocollo di Gabinetto n. 453, 12 dicembre 1940, n. 1085 (*Ricorso straordinario del Sac. Romeo Giuseppe*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise), nonché Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Servizi Speciali, Relazione, Roma, 22 novembre 1940, Divisione C.T., n. 9832, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII, fascicolo del relativo parere.

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Giuseppe Scalise, cfr. *supra*.

<sup>164</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII, Protocollo di Gabinetto n. 494, 28 dicembre 1940, n. 1136 (*Ricorso straordinario di Ruggeri Domenico*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Castelli, cfr. *supra*.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

Consiglio di Stato opina che il ricorso del sig. Domenico Ruggeri debba essere dichiarato improponibile<sup>166</sup>.

### 3.10 *Quesiti*

Nell'applicazione delle previsioni urbanistiche emergono quesiti interpretativi, per la soluzione dei quali si fa appello al parere del Consiglio di Stato, che si pronuncia anche su quesiti inerenti a schemi di norme (in particolare, per i progetti di leggi e di regolamento e per i progetti di testo unico di leggi e di regolamenti vi è l'Adunanza Generale)<sup>167</sup>.

Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste si rivolge al Consiglio di Stato per riportare un quesito, proposto da S.E. il Prefetto di Torino, per conoscere da quali Autorità e con quale procedura possono essere sanzionate e rese legalmente applicabili le norme intese a prevenire e reprimere gli incendi nei boschi situati nel territorio della Provincia di Torino.

La Sezione Agricola e Forestale del Consiglio Provinciale dell'Economia di Torino, su proposta del Comando della locale Coorte della Milizia Nazionale Forestale, nell'adunanza del 26 aprile 1929 approva il regolamento contenente le norme intese a prevenire e reprimere gli incendi nei boschi situati nel territorio della Provincia. Essendovi divieti e penalità, S.E. il Prefetto di Torino intende comprendere competenze e procedure<sup>168</sup>.

Il Consiglio di Stato effettua le sue considerazioni sul punto.

Innanzitutto, viene rilevato che la legge «non riconosce al Prefetto nella subietta materia quella potestà di omologazione o di approvazione che invece gli compete quale maggiore organo della Amministrazione Governativa Provinciale su speciali regolamenti locali (art. 75 reg. 19 Settembre 1899. Art. 1 lett. Q del Regio Decreto 26 Aprile 1891, art. 14 del R.D. 3 Agosto 1890, articolo 1 N. 1 e 2 del R.D. 11 giugno 1891, art. 194 N. 9 della legge Comunale e Provinciale)»<sup>169</sup>. E

---

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> Cfr. i punti 1 e 2 dell'art. 23 del regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. n. 1055/1924.

<sup>168</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Comando Gruppo Legioni. Milizia Nazionale Forestale, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 3 marzo 1930, n. 202, Pos. b/e-1, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, fascicolo del relativo parere.

<sup>169</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 11 marzo 1930, n. 162 (*Quesito: per conoscere da quali autorità e con quale procedura le norme intese a prevenire e reprimere gli incendi nei*



nemmeno viene attribuita al Prefetto, in qualità di Presidente del Consiglio Provinciale dell'Economia, «la competenza per l'approvazione delle deliberazioni consiliari»<sup>170</sup>.

La legge del 18 aprile 1826, n. 731, istituisce i Consigli Provinciali dell'Economia e non fa cenno all'approvazione delle deliberazioni consiliari da parte dell'Autorità prefettizia: «si limita a prescrivere la pubblicazione all'albo pretorio delle deliberazioni e l'invio di un elenco delle medesime al Ministero dell'Economia Nazionale, specificando allo art. 26 quelle che per la loro importanza vanno soggette alla approvazione ministeriale»<sup>171</sup>.

Il decreto legge 16 giugno 1927, n. 1071, all'art. 7 attribuisce al Prefetto solo il compito di curare l'esecuzione delle deliberazioni consiliari; quelle demandate all'approvazione ministeriale risultano dall'art. 9.

L'art. 10 delle norme transitorie emanate con r.d. 26 maggio 1928, n. 1104, statuisce che «le deliberazioni adottate in adunanza di una o più sezioni sono soggette al visto del Presidente del Consiglio, al fine di accertare che non impegnino il bilancio consiliare, né interferiscano con la materia di competenza di altre sezioni»<sup>172</sup>; l'art. 19 prevede l'approvazione ministeriale per le deliberazioni che comportano oneri finanziari. È chiaro che il citato visto diverge da quello che è espressione del sindacato prefettizio sulla legalità delle deliberazioni degli Enti locali dipendenti.

In forza del fatto che tutti i regolamenti sono demandati dall'art. 9 del r.d.l. n. 1071/1927 all'approvazione del Ministero dell'Economia Nazionale e del fatto che le norme oggetto del quesito è certo abbiano carattere regolamentare (almeno per i terreni sottoposti a vincolo, esse erano rese esecutive dal Ministero dell'Economia Nazionale già in forza dell'art. 10 del r.d. 30 dicembre 1926, n. 3267), risulta evidente alla Sezione Seconda del Consiglio di Stato che la competenza a provvedere all'esecutorietà dei regolamenti «contenenti norme intese a prevenire e reprimere gli incendi nei boschi»<sup>173</sup> sia del Ministero

---

*boschi situati nel territorio della Provincia di Torino debbono essere sanzionate e rese legalmente applicabili.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Pietro Lissia, cfr. *supra*.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

dell'Agricoltura e delle Foreste (che sostituisce, nella materia oggetto del quesito, il Ministero dell'Economia Nazionale).

La questione verte sui due commi<sup>174</sup> aggiunti all'art. 92 del regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato, approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350. Tale articolo statuisce che, al termine delle opere, il Ministero dei Lavori Pubblici provveda alla nomina del collaudatore delle opere stesse o della Commissione collaudatrice: si è visto che ciò porta «talvolta a gravi inconvenienti in quanto non sempre i collaudatori hanno la possibilità di estendere e approfondire le verifiche dei lavori perché in molti casi parti ed elementi essenziali delle opere non possono essere messe allo scoperto ed anche perché l'importanza e la complessità delle opere pubbliche non consentirebbe un controllo integrale»<sup>175</sup>.

Si propone dunque che, «in aggiunta alla clausola già prevista dall'art. 92 del regolamento approvato con R.D. 25 maggio 1895 n. 350»<sup>176</sup>, l'Amministrazione abbia facoltà di procedere alla nomina del collaudatore o della Commissione collaudatrice all'inizio o durante l'esecuzione dei lavori; l'applicazione della norma è estesa alle opere già appaltate alla data del decreto di cui si tratta.

Il Consiglio di Stato – vista la Relazione del Ministero dei Lavori Pubblici<sup>177</sup> e gli atti, nonché sentito il Relatore – osserva che, in tal modo, si evita che «il collaudatore o la Commissione di collaudo [formi] il proprio giudizio non in base ad una diretta rilevazione, ma su notizie e chiarimenti forniti dai

---

<sup>174</sup> Art. 92 del regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato, approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, due commi aggiunti:

«A giudizio insindacabile dell'Amministrazione, il collaudatore o la commissione collaudatrice può essere nominata all'inizio o durante la esecuzione dei lavori. In tal caso il collaudatore o la commissione di collaudo ha la facoltà di procedere, anche nel corso dei lavori, a verifiche successive».

«La presente disposizione è pure applicabile a tutte le opere già appaltate alla data del presente Decreto».

<sup>175</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, Protocollo di Gabinetto n. 6, 11 gennaio 1940, n. 12 (*Schema di r. decreto che aggiunge due commi allo art. 92 del Regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato, approvato col r.d. 25 maggio 1895, n. 350*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Pietro Lissia, cfr. *supra*.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione pel Consiglio di Stato, Urgente, Roma, 3 gennaio 1940, Divisione I, n. 186/129, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del relativo parere.

funzionari che hanno avuto la vigilanza e la direzione dei lavori»<sup>178</sup>; viene ritenuto giustificato estendere la proposta a tutte le opere appaltate alla data di approvazione del decreto.

Per questi motivi, il Consiglio di Stato in Adunanza Generale esprime parere favorevole all'approvazione dello schema di regio decreto.

Il Consiglio di Stato, in Adunanza Generale, si pronuncia sullo schema di norme per l'ordinamento dell'Ente per la colonizzazione del latifondo siciliano, trasmesso con la Relazione del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste<sup>179</sup>.

L'Organo effettua diversi rilievi su singoli articoli e conclude il suo parere, approvando lo schema di regolamento dell'Ente<sup>180</sup>.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato<sup>181</sup> – vista la Relazione del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste<sup>182</sup> – si esprime sull'interpretazione dell'art. 46 del r.d. n. 215/1933, circa le norme sulla concessione di mutui di favore per il bonificamento dell'Agro Romano.

Premettendo che gli artt. 28 e 29 del T.U. n. 647/1905 sul bonificamento dell'Agro Romano affermano «che possono essere concessi ai proprietari di terreni dell'Agro Romano mutui di favore per l'esecuzione di opere poste a loro carico al tasso del 4%, [mentre a carico del Ministero rimane] il contributo dell'1,50% coll'obbligo pei mutuatari di pagare nei primi cinque anni i soli interessi e nei 45 anni successivi, oltre gli interessi, anche la quota di

---

<sup>178</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, Protocollo di Gabinetto n. 6, 11 gennaio 1940, n. 12, cit.

<sup>179</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 24 gennaio 1940, n. 16, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del relativo parere.

<sup>180</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, Protocollo di Gabinetto n. 32, 1° febbraio 1940, n. 67 (*Schema di norme per l'ordinamento dell'Ente per la colonizzazione del latifondo siciliano*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Pietro Lissia, cfr. *supra*.

<sup>181</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LXV, 7 maggio 1940, n. 354 (*Interpretazione dell'art. 46 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Pietro Lissia, cfr. *supra*.

<sup>182</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Al Consiglio di Stato, Roma, 1° maggio 1940, Divisione A.R.P., n. 546, Posiz. 105/A, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LXV, fascicolo del relativo parere.

ammortamento»<sup>183</sup>, a sua volta, l'art. 46 del r.d. n. 215/1933 – nel quale sono contenute norme sulla bonifica integrale – «dispone che quando il concorso dello Stato sugli interessi, ragguagliato in somma capitale, sia inferiore al sussidio riconosciuto assegnabile per le opere di miglioramento fondiario, possa essere concessa, come sussidio, la differenza»<sup>184</sup>.

«Il Ministero referente, [...] nei pochi casi in cui ha proceduto alla concessione di tale sussidio, nella determinazione della quota capitale del concorso dello Stato ha tenuto conto soltanto del contributo negli interessi nel periodo dell'ammortamento»<sup>185</sup>.

La Ragioneria Generale dello Stato, con la nota 28 gennaio 1940, n. 1251139, considera tale sistema illegittimo sotto molteplici profili, solo alcuni dei quali vengono accolti dal citato Ministero, ma la Ragioneria Generale dello Stato rimane ferma sulla sua posizione: l'oggetto del dibattito è il lamentato – e non riconosciuto dal Ministero – beneficio indiretto costituito dal tasso totale del 4% sensibilmente inferiore a quello ordinario della Cassa DD.PP. del 5%.

Alla Sezione Seconda del Consiglio di Stato tale rilievo sembra «irrilevante ai fini della risoluzione della questione prospettata, poiché occorre tenere bene distinti i mutui di favore accordati ai proprietari dell'Agro Romano per alte finalità economiche e sociali da quelli ordinari che la Cassa DD. e PP. suole concedere al tasso normale del 5%»<sup>186</sup>.

La legislazione speciale è intesa, infatti, a favorire la concessione dei mutui di favore per le opere di trasformazione fondiaria in genere e specialmente per quelle eseguite nell'Agro Romano.

La Sezione Seconda del Consiglio di Stato viene chiamata, mediante un quesito proposto dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste nella sua Relazione del 15 ottobre 1940, n. 30741<sup>187</sup>, ad interpretare gli artt. 50<sup>188</sup> e 58<sup>189</sup> della legge n. 3267/1923<sup>190</sup>.

---

<sup>183</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LXV, 7 maggio 1940, n. 354, cit.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> *Ibidem*.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Comando della Milizia Nazionale Forestale, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 15 ottobre 1940, Divisione III, n. 30741, Posiz. I.A.16.B, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, fascicolo del relativo parere.

Relativamente all'applicazione degli artt. 50 e 58 della legge n. 3267/1923, il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste pone, già con foglio 15 maggio 1936, n. 12339 (Comando della Milizia Forestale), tre quesiti al Consiglio di Stato.

1. «Se l'esenzione dalle imposte compete non solo ai terreni compresi nei perimetri dei bacini montani che, a spese dello Stato, sono stati rimboschiti dai proprietari, ma anche a quelli rimboschiti direttamente dall'Amministrazione dello Stato e riconsegnati poi ai proprietari per la manutenzione del rimboschimento»<sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup> «Ai proprietari dei terreni da sistemare e nei quali per l'esecuzione dei lavori [sottolineatura nel testo del parere della Sezione Seconda del Consiglio di Stato] progettati risulti indispensabilmente una totale o parziale sospensione di godimento è assegnata una indennità annua in somma fissa tenuto conto del reddito netto [sottolineatura nel testo del parere della Sezione Seconda del Consiglio di Stato] all'epoca dell'inizio dei lavori [...].

L'indennità decorre dalla data della presa di possesso dei terreni e cessa con la riconsegna al proprietario del terreno, la quale avverrà dopo che i lavori siano collaudati e trattandosi di boschi [sottolineatura nel testo del parere della Sezione Seconda del Consiglio di Stato] dopo che questi saranno divenuti [sottolineatura nel testo del parere della Sezione Seconda del Consiglio di Stato] redditizi». Cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, 29 ottobre 1940, n. 971 (*Interpretazione degli artt. 50 e 58 della legge 30 dicembre 1923, n. 3267. Quesiti*. Presidente Massimo Di Donato/Francesco Salata; Relatore Michele Castelli).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Castelli, cfr. *supra*.

Per quello che riguarda Francesco Salata, egli nasce nel 1976 ad Ossero, piccola città dell'isola di Cherso in Istria; frequenta l'Università a Vienna, nonché a Graz, ma deve abbandonare, a causa di questioni economiche, ed inizia a lavorare. Si ricorda in particolare la sua attività giornalistica ed il suo impegno politico.

L'esperienza legata al sistema amministrativo e legislativo dell'ex Impero asburgico gli permette di ottenere il titolo di consigliere di Stato (1920), nonché l'incarico di Presidente della Sezione Sesta provvisoria, connessa ai ricorsi delle nuove Province di Trento, Trieste e Pola, Sezione con competenza in principio sia consultiva che giurisdizionale.

La Sezione viene soppressa nel 1923.

È collocato fuori dal ruolo organico dei consiglieri di Stato dal 1925, per ulteriori impegni, e viene reintegrato nel 1927. Nel 1936 riceve un incarico diplomatico a Vienna e rientra nei ruoli del Consiglio di Stato il 19 novembre 1937. Salata chiede a Santi Romano di essere assegnato alla Sezione Seconda con una lettera del 25 marzo 1938 e viene assecondata sino a settembre del 1940, quando diviene presidente di Sezione del Consiglio di Stato e dal 1941 entra nella Sezione Sesta.

Viene collocato di nuovo fuori dai ruoli nel 1942 ed è messo a disposizione della Presidenza del Consiglio per incarichi e studi speciali.

Svolge attività parlamentare e riceve numerose onorificenze.

Muore a Roma il 10 marzo del 1944. Per la biografia di Francesco Salata, cfr. A. Giovannelli, voce *Salata Francesco*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1191-1207. Per ulteriori informazioni sul giurista e sul suo pensiero, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, protocolli*, 1939-1940; CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 658; V. D'Alessio, voce *Salata, Francesco*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. LXXXIX, 2017, [https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-salata\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-salata_%28Dizionario-Biografico%29/), sito consultato il 15/07/2021; F. Salata, *Per le nuove provincie e per l'Italia. Discorsi e scritti con note e documenti*, Roma, Stabilimento poligrafico per l'amministrazione della guerra, 1922.

<sup>189</sup> «I terreni privati compresi nei perimetri dei bacini montani che dai loro proprietari siano stati rimboschiti e mantenuti regolarmente a bosco secondo il piano di coltura e di conservazione sono esenti dall'imposta fondiaria erariale e dalla sovrainposta prov.le e com.le per anni 40 quando si tratti di boschi di alto fusto e per 15 quando si tratti di boschi cedui». Cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, 29 ottobre 1940, n. 971, cit.

<sup>190</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, 29 ottobre 1940, n. 971, cit.

<sup>191</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Comando della Milizia Nazionale Forestale, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 15 ottobre 1940, Divisione III, n. 30741, Posiz. I.A.I6.B, in AcS, cit.

2. «Se l'esonero dalle imposte sia cumulabile con l'indennizzo previsto dall'art. 50 in corrispettivo della totale o parziale sospensione di godimento dei terreni»<sup>192</sup>.

3. «Se l'indennizzo di cui all'art. 50 spetti soltanto per i terreni temporaneamente occupati dallo Stato a scopo di rimboschimento, o anche per quelli sui quali per il rimboschimento, anche se eseguito dai proprietari, è occorsa semplicemente una sospensione di godimento»<sup>193</sup>.

Prima di esprimersi il Consiglio di Stato, in data 28 maggio 1936, vota per invitare il Ministero referente a richiedere il parere del Ministero delle Finanze nella parte dei quesiti concernente l'esenzione dalle imposte; con lettera 3 agosto 1936, n. 14877, il Ministero delle Finanze si esprime, affermando che l'esonero dalle imposte sui terreni privati compresi nei perimetri dei bacini montani non compete nel caso di terreni rimboschiti direttamente dallo Stato a sue cure e spese, mentre compete quando i terreni siano rimboschiti dai loro proprietari a spese dello Stato; inoltre, fuori dai perimetri dei bacini montani, l'esonero compete per i rimboschimenti eseguiti dai proprietari a loro spese su qualsiasi terreno, vincolato o meno (art. 90), fatti salvi i maggiori incoraggiamenti concessi se i terreni sono vincolati o vincolabili (art. 91). «È tuttavia da aggiungere che anche nel primo caso suddetto nell'indennizzare la diminuzione di reddito netto derivante dalla sospensione parziale o totale del godimento dei terreni temporaneamente occupati dallo Stato (Art. 50), vengono in sostanza a computarsi a favore del proprietario le imposte che egli paga, perché è evidente che la diminuzione del reddito netto e il conseguente indennizzo saranno minori o maggiori secondo che sia o non sia concesso l'esonero dalle imposte»<sup>194</sup>.

Il Consiglio di Stato dunque deve rispondere ai tre quesiti prospettati e, tenuto conto del parere del Ministero delle Finanze, il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste aggiunge i seguenti dubbi. Non è chiaro se nei rimboschimenti eseguiti a spese dello Stato entro i perimetri delle sistemazioni idraulico-forestali dei bacini montani di cui all'art. 39 della legge citata, si possa ritenere che:

---

<sup>192</sup> *Ibidem.*

<sup>193</sup> *Ibidem.*

<sup>194</sup> *Ibidem.*

a. «nel caso di lavori eseguiti direttamente dall'Amministrazione dello Stato spetti ai proprietari solamente l'indennizzo di cui all'art. 50»<sup>195</sup>;

b. «nel caso di lavori eseguiti dai proprietari dei terreni, oltre al rimborso delle spese di esecuzione dei lavori, spetti ai proprietari pure l'esonero dalle imposte di cui all'art. 58, ma non l'indennizzo di cui all'art. 50»<sup>196</sup>;

c. «nel caso che nessun lavoro venga eseguito né dallo Stato né dai proprietari, ma che venga semplicemente imposta la sospensione del pascolo, sufficiente da sola, in taluni casi, perché il terreno spontaneamente si rivesta di bosco, spetti ai proprietari in base all'art. 51 l'indennizzo e l'esonero delle imposte»<sup>197</sup>.

Viene premesso nel parere della Sezione che dalle disposizioni in questione emerge «il sistema compensativo»<sup>198</sup> adottato dal legislatore a favore di quei proprietari di terreni, ai quali, per necessità idrauliche o per altre esigenze di ordine superiore, lo Stato impone una privazione di godimento.

Tale sistema include il caso di cui all'art. 50, in cui il proprietario è privato sia del godimento che del possesso del terreno e viene prevista un'indennità annua fissata in rapporto al reddito netto del fondo, ed il caso di cui all'art. 58, che concerne unicamente il godimento e prevede soltanto l'esonero del proprietario dal pagamento dell'imposta fondiaria.

Dunque, quanto al primo quesito, l'esenzione dall'imposta non può competere ai proprietari dei fondi rimboschiti direttamente dallo Stato, poiché ad essi spetta l'indennità. L'esenzione non è dovuta loro nemmeno dopo la restituzione con obbligo di manutenzione, dato che – ai sensi dell'art. 50 – l'indennità non cessa se non quando il bosco è nuovamente redditizio e, nel momento in cui il fondo rende, l'esenzione dall'imposta non trova giustificazione.

Per ciò che concerne il secondo quesito, considerato quanto affermato sulle due forme dell'intervento statale a favore dei proprietari, la risposta è negativa: non sono cumulabili, come dichiarato anche dal Ministero delle Finanze.

Infine, il terzo quesito non risulta chiaro: la premessa sembra essere che il proprietario effettua il rimboschimento e che lo Stato interviene ordinando una sospensione di godimento. Di conseguenza, se la sospensione del godimento è

---

<sup>195</sup> *Ibidem.*

<sup>196</sup> *Ibidem.*

<sup>197</sup> *Ibidem.*

<sup>198</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, 29 ottobre 1940, n. 971, cit.

connessa al divieto di pascolo, l'indennità dev'essere versata ai sensi dell'art. 51; se invece il divieto consiste in altra forma che limiti o sospenda il diritto del proprietario di usare il fondo, essa rientra nel caso della sospensione parziale o totale del possesso e perciò nell'ambito dell'art. 50.

Più nello specifico, quanto alle ulteriori domande poste dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

a. Nell'ipotesi di lavori eseguiti dall'Amministrazione spetta ai proprietari solo l'indennizzo di cui all'art. 50.

b. Nel caso di lavori eseguiti dai proprietari di terreni serve distinguere tra: il caso del proprietario che esegue per conto dello Stato ed il possesso del fondo non è più giuridicamente suo, caso in cui è dovuto, oltre al rimborso delle spese, l'indennizzo (analogamente al caso precedente); ed il caso del proprietario che provvede direttamente e per suo conto al rimboschimento, caso in cui si può invocare il solo beneficio di cui all'art. 58 e cioè il solo esonero dall'imposta.

c. Nell'ipotesi di semplice sospensione del pascolo per permettere la rinascita del bosco spetterà al proprietario l'indennizzo statuito all'art. 51, ma non l'esonero dalle imposte.

#### **4. UN'OSSERVAZIONE: I RAPPORTI TRA IL CONSIGLIO DI STATO ED IL GOVERNO SOTTO IL PROFILO DELLE POLITICHE URBANISTICHE DEL REGIME**

Nel campo amministrativo, si temono le ingerenze fasciste, si teme la commistione tra Amministrazione – intesa in senso ampio – e politica<sup>199</sup>: la fiducia nella legalità si frantuma di fronte all'avvento dei totalitarismi<sup>200</sup>, che impongono una nuova realtà, nella quale l'Autorità

---

<sup>199</sup> Per ripercorrere la storia dell'Amministrazione italiana nelle sue connessioni con i mutamenti politici e dunque ordinamentali, cfr., tra i numerosi Volumi, S. Sepe, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

<sup>200</sup> Già in precedenza Silvio Spaventa si chiede se si può assicurare la giustizia e la legalità dell'Amministrazione in un governo parlamentare: emerge così l'idea di "giustizia nell'amministrazione", intesa nel senso di oggettività nella valutazione, di legalità nell'Amministrazione.

Nell'adottare posizioni moderate, Spaventa rilegge le idee di Rudolf von Gneist, mediando tra libertà ed autorità, tra esigenze dell'Amministrazione e ruolo del Parlamento. L'obiettivo di Spaventa è di offrire una struttura solida allo Stato mediante riforme amministrative da opporre al dilagante parlamentarismo. Cfr. B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale*, cit., pp. 111-134; Id., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica*, in «Diritto Amministrativo», cit., pp. 1-28: 21-22, ed in *Il*



distrugge la legalità, creando – nel fascismo – una “falsa legalità”, in cui convivono la legalità e l’illegalismo, la burocrazia di Stato e di Partito, il Re ed il Duce, il Prefetto ed il Federale, lo Stato di diritto e quello Stato di giustizia, che opprime ogni campo della società.

Ma il Regime provoca danni meno gravosi nell’area amministrativistica rispetto a quanto non accada in altri settori, piegati alla volontà del Duce: si riesce a garantire una forma di continuità con lo Stato liberale, conservando il sindacato di legittimità dell’attività amministrativa e limitando il ricorso al concetto di “atto politico” in funzione di diniego della giurisdizione<sup>201</sup>.

Persino dalle sentenze e dai pareri del Consiglio di Stato degli anni Venti, Trenta e Quaranta si ricava l’elemento dell’indipendenza dell’Istituzione dal Governo, nonostante la nomina di Santi Romano come Presidente del Consiglio di Stato avesse lo scopo, nelle intenzioni di Mussolini, di fare dell’Istituzione il consulente del Governo, come afferma lo stesso Santi Romano nel suo discorso d’insediamento<sup>202</sup>. Mussolini e Santi Romano avevano collaborato nei lavori per la riforma costituzionale, periodo nel quale il giurista si conquista la fiducia del Duce, che successivamente lo nomina Presidente del Consiglio di Stato, pur non essendo Santi Romano un fascista della prima ora.

Aspetti da considerare nello studio del Consiglio di Stato del fascismo sono: le scelte in tema di reclutamento dei consiglieri; la partecipazione indiretta dei membri del Consiglio di Stato al sistema di governo fascista; ed i contenuti dell’attività istituzionale.

Quanto alle nomine avvenute sotto il fascismo, non sembrano esservi evidenti segnali di politicizzazione dell’Istituzione; persino per ciò che riguarda la riserva di posti a favore dei referendari, prevista nel 1923 e successivamente estesa, va rilevato che essa provoca l’ingresso nell’Organo di personalità che, seppure vicine al Regime, non turbano il buon funzionamento del Consiglio di Stato.

L’analisi del secondo aspetto, concernente la partecipazione indiretta dei membri del Consiglio di Stato al sistema di governo fascista, rivela intensi rapporti dei consiglieri col Regime: alcuni consiglieri sostengono il fascismo in modo esplicito e deciso, ma la maggior parte prende le difese dello Stato in senso vasto o si limita a nutrire simpatie per la Nazione. La chiave di lettura dell’operato di questi giudici – come osserva Sabino Cassese – va

---

*principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*. Atti del LIII Convegno di Studi di Scienza dell’Amministrazione, cit., pp. 33-60; S. Spaventa, *La giustizia nell’amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949.

<sup>201</sup> B. Sordi, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica*, in «Diritto Amministrativo», cit., pp. 1-28: 22-24, ed in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*. Atti del LIII Convegno di Studi di Scienza dell’Amministrazione, cit., pp. 33-60.

<sup>202</sup> S. Romano, *Discorso di insediamento alla Presidenza del Consiglio di Stato*, in «Foro Amministrativo», cit., cc. 3-6.

ricercata nella loro generale adesione alla “cultura del diritto amministrativo” ed al mito dello Stato amministrativo<sup>203</sup>.

Infine, il terzo punto è forse il più delicato: vi è una naturale collaborazione con l'Esecutivo, ma allo stesso tempo determinate prese di posizione segnalano la persistente neutralità dell'Istituzione, come testimonia una giurisprudenza impavida, che indica principi e limiti di norme che risultano contrarie alle garanzie dell'ordinamento. Tra il 1923 ed il 1943 il Consiglio di Stato svolge un'ingente attività istituzionale sia sotto il profilo dell'impegno propriamente giurisdizionale sia sotto il profilo della consulenza verso il Governo<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> Per garantire la conoscibilità dei pareri e successivamente anche delle sentenze del Consiglio di Stato, un ruolo fondamentale è quello che hanno ricoperto e ricoprono tutt'oggi alcune Riviste scientifiche; Sabino Cassese parla di «cultura delle riviste».

Nello specifico, oggetto di ampia consultazione all'epoca è la «Rivista Amministrativa del Regno» (poi «Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana»); tale Rivista costituisce il punto di riferimento quanto ai primi indirizzi attuativi consolidatisi sul territorio italiano, aprendo un dialogo tra le Istituzioni e gli “umili servitori” delle Istituzioni. Sul peso culturale delle Riviste giuridiche, cfr. S. Cassese, *La «cultura delle riviste»*, in «Materiali per la Storia della Cultura Giuridica», n. 4, 1974, pp. 703-717; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 198; Id., *Prefazione*, in D. Rossi, *Storia (e apologia) di una Rivista. Per i centosessant'anni della Rivista Amministrativa*, Roma, Istituto Editoriale Regioni Italiane, 2010, pp. 9-12, nonché in generale D. Rossi, *Storia (e apologia) di una Rivista*, cit., pp. 66-80.

<sup>204</sup> Si segnala che:

- il regime del concorso pubblico è un aspetto sul quale durante il Ventennio la giurisprudenza del Consiglio di Stato si mantiene coerente rispetto al periodo precedente;

- in tema di questioni disciplinari, l'Istituzione si impegna a limitare gli abusi disciplinari ed a tutelare i diritti dei dipendenti, adottando – sia presso la Sezione Quarta che presso la Quinta – con rare eccezioni, una linea garantista;

- quanto ai licenziamenti o ai provvedimenti politici, labile è il confine tra il diritto dell'Amministrazione e la politica, in quanto il giudice amministrativo si trova a dover interpretare una nuova legislazione, in cui dimorano gli obblighi “politici” dei dipendenti pubblici. Nonostante ciò, i requisiti “fascisti” per l'impiego pubblico (come il tesseramento del Partito Nazionale Fascista) vengono interpretati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato con una significativa prudenza.

Un'ultima considerazione a favore della ricerca di “equilibrio” dell'Istituzione: le stesse leggi razziali vengono tendenzialmente considerate come deroghe al vigente ordinamento giuridico, da interpretare in modo necessariamente restrittivo. Il “valore eccezionale” e non rivoluzionario attribuito al *corpus* normativo razziale non permette che esso finisca per destrutturare l'ordinamento. I giudici del Consiglio di Stato statuiscono che la legislazione razziale non ha il rango di legge costituzionale; in tal modo, i principi contenuti nella *Dichiarazione sulla razza* (approvata il 6 ottobre 1938 dal Gran Consiglio e proclamata il 17 novembre 1938 con r.d.l. n. 1728) possono essere innovati con una norma di legge successiva. La magistratura italiana afferma la natura politica della legislazione razziale – natura che in realtà caratterizza qualsiasi legislazione – ma tale *escamotage*, pur garantendo al potere politico il rispetto almeno formale della legislazione razziale, allo stesso tempo legittima i giudici a considerare tale legislazione come un *quid* extra-giuridico, da interpretare in modo estremamente restrittivo. Sull'attività del Consiglio di Stato negli anni del Regime, cfr. G. Melis, *Santi Romano e il Consiglio di Stato*, in «Le Carte e la Storia», n. 1, 2003, pp. 5-14; Id., *Il Consiglio di Stato durante la dittatura fascista. Note sulla giurisprudenza*, in *Tra diritto e storia. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e Sassari*, t. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 143-211; Id., *La macchina imperfetta*, cit., pp. 331-332; G. Speciale, *L'applicazione delle leggi antisemite: giudici e amministrazione (1938-2010)*, in G. Speciale (a cura di), *Le legge antiebraiche nell'ordinamento italiano. Razza Diritto Esperienze*, Bologna, Pàtron, 2013, pp. 205-265. Per quanto concerne l'interpretazione della legislazione razziale riconducibile al Consiglio di Stato, cfr. la sentenza della Sezione Quarta (Jona Corrado – Ministero della Guerra), Roma, 3 luglio 1940, n. 438 (Presidente S.E. Ferdinando Rocco, Estensore Giuseppe Siragusa), pubblicata il 31 luglio 1940, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. VIII, 1940. Quanto al Presidente Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Per ciò che concerne la figura di Giuseppe Siragusa, cfr. *supra*.

Dalla prospettiva urbanistica si può notare che diverse politiche territoriali del fascismo fanno ingresso nella casistica del Consiglio di Stato, dal tema dell'edilizia economica e popolare alle politiche di popolamento, dalla fondazione di centri urbani minori sino alle iniziative di bonifica, dai vincoli urbanistici al regime delle acque. Va notato però che l'esito del giudizio non è scontato; il Consiglio di Stato non assume posizioni per principio vicine ai progetti urbanistici fascisti, bensì valuta caso per caso la soluzione migliore, pur agevolando – com'è evidente dalla pareristica, in cui la Sezione Seconda tende a pronunciarsi in senso favorevole – il corso delle attività urbanistiche.

A tal proposito, nel seguente Capitolo, in un primo tempo verranno analizzate le politiche del fascismo, ricercando i punti di intersezione tra l'idea di "urbanistica" propria del Regime e il quadro concreto del territorio, frutto delle espressioni – già esaminate – del Consiglio di Stato; nella seconda parte, si guarderà agli Atti preparatori della legge urbanistica nazionale, ossia al contributo concreto che la politica offre per redigere la normativa. È opportuno considerare sia le proposte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, sia quelle dei Ministeri, sia infine il ruolo – naturalmente marginale – del Legislativo.

Questa comparazione fornirà un'ulteriore chiave di lettura, al fine di comprendere quanto l'assetto della legislazione nazionale sia figlio delle iniziative del Regime e quanto invece sia un'eredità di un lungo percorso di sedimentazione di questioni amministrative, risolte giorno per giorno dal Consiglio di Stato.

# **CAPITOLO III. LA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE: UN FATTO DI POLITICA O UNA SEDIMENTAZIONE DI SCELTE GIURIDICO-AMMINISTRATIVE?**

## **PARTE I: L'URBANISTICA DEL REGIME**

### **1. LE POLITICHE URBANISTICHE FASCISTE INERENTI AL TERRITORIO**

#### **1.1 *La politica demografica fascista***

In una perenne sovrapposizione di elementi di frattura e di elementi di continuità, le dinamiche urbanistiche di inizio Novecento subiscono un inevitabile indirizzamento forzato da parte del Duce, ma allo stesso tempo le politiche del fascismo non possono trascurare i risultati acquisiti a partire dall'Unità d'Italia nel settore, in forza di una graduale sedimentazione di sentenze e pareri del Consiglio di Stato, che rispondono alle esigenze concrete della Nazione. L'analisi delle politiche urbanistiche mussoliniane costituisce un mezzo imprescindibile, per poter stabilire in quale entità risultino rivoluzionarie, in quale entità esse recepiscano una linea già tracciata dal Consiglio di Stato ed in quale entità esse siano una semplice risposta alle necessità del Paese.

I numerosi studi sulle origini ideologiche del fascismo, sui suoi rapporti con le forze sociali e sulla sua "cultura" concordano nel sottolineare la mancanza di una sistemazione dottrinarica coerente ed unificata<sup>1</sup>.

Togliatti afferma: «io vi metto in guardia contro la tendenza a considerare l'ideologia fascista come qualcosa di saldamente costituito, finito, omogeneo [...]»<sup>2</sup>.

La mancanza di una chiara concettualizzazione ed il primato dell'azione sulla riflessione possono costituire un vantaggio nella fase di avvicinamento al potere; successivamente, però, si percepisce la necessità di delineare chiaramente una piattaforma ideologica. A tale esigenza Mussolini risponde mediante il discorso che pronuncia il 26 maggio 1927 alla Camera dei deputati, in cui delinea gli obiettivi generali della politica fascista. Il Duce inizia da un esame «della situazione del popolo italiano dal punto di vista

---

<sup>1</sup> P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, Bari, Laterza, 1978, pp. 323-324.

<sup>2</sup> P. Togliatti, *Lezioni sul fascismo (1935)*, Roma, Editori Riuniti, 1974, p. 14.

della salute e della razza», derivandone un quadro «abbastanza grigio»; stabilita poi un'elementare equazione tra potenza politica e potenza demografica, Mussolini denuncia nella «civiltà contemporanea» e, in particolare, nell'«urbanesimo industriale» l'attentato più grave alla sanità morale ed alla prolificità della stirpe. Il Duce sente, quindi, l'esigenza di una politica combinata di «sfollamento delle città» e di «ruralizzazione», quale via per affrontare una modernità tutta italiana, lontana da quella urbana ed industriale tipicamente europea, impegnando in questa direzione il programma del Governo<sup>3</sup>.

Dal discorso dell'Ascensione risulta evidente quanto lo Stato totalizzante invada la sfera privata degli italiani: si intende valorizzare l'economia agraria delle aree incolte o non sufficientemente coltivate, situate nella penisola e nei domini africani (ciò per aumentare la produzione nazionale di beni agricoli e diminuire il grado di dipendenza italiana dall'estero); si promette di attenuare l'alta conflittualità sociale che caratterizza le campagne popolate dell'Italia settentrionale, trasferendo numerose famiglie dalla Pianura Padana in altre regioni del Regno o in Africa; si propone di creare degli equilibri a livello demografico tra la Penisola e le colonie.

Il fascismo crea dei «laboratori demografici», mediante i quali si effettuano esperimenti di selezione della popolazione, finalizzati a combattere il declino delle nascite ed a creare un Impero<sup>4</sup>.

Mussolini, sin dal discorso dell'Ascensione, riscontra che: «L'Italia, per contare qualche cosa, deve affacciarsi sulla soglia della seconda metà di questo secolo con una popolazione non inferiore ai sessanta milioni di abitanti»<sup>5</sup>. Ed aggiunge: «Comunque, sta di fatto che il destino delle nazioni è legato alla loro potenza demografica»<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, cit., p. 324.

<sup>4</sup> Ivi, p. 105. Sul concetto di Stato totalitario applicato al fascismo, cfr. A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995; A. Campi (a cura di), *Che cos'è il fascismo. Interpretazioni e prospettive di ricerca*, Roma, Ideazione Editrice, 2003; Id., *Il nero e il grigio. Fascismo, destra e dintorni*, Roma, Ideazione Editrice, 2004; E. Collotti, *Fascismo, fascismi*, Milano, Sansoni, 2004; R. De Felice, *Il Fascismo. Le interpretazioni dei contemporanei e degli storici*, Roma-Bari, Laterza, 1998; D. Fisichella, *Totalitarismo. Un regime del nostro tempo*, Roma, Carocci, 2002; M. Flores (a cura di), *Nazismo, Fascismo e comunismo. Totalitarismi a confronto*, Milano, Mondadori, 1998; E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo stato nel regime fascista*, Roma, La nuova Italia scientifica, 1995; Id., *Il mito dello Stato nuovo. Dal radicalismo nazionale al fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 1999; Id., *Le religioni della politica. Fra democrazie e totalitarismi*, Roma-Bari, Laterza, 2001; Id., *Fascismo. Storia e interpretazione*, Roma-Bari, Laterza, 2005; J.J. Linz, *Democrazia e autoritarismo*, Bologna, Il Mulino, 2006; P. Milza, S. Berstein, N. Tranfaglia, B. Mantelli (a cura di), *Dizionario dei fascismi. Personaggi, partiti, culture e istituzioni in Europa dalla grande guerra a oggi*, Milano, Bompiani, 2002; J. Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, Il Mulino, 2000; E. Traverso, *Il totalitarismo*, Milano, Mondadori, 2002; Id., *A ferro e fuoco. La guerra civile europea 1914-1945*, Bologna, Il Mulino, 2007; R. Vivarelli, *Fascismo e storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008.

<sup>5</sup> B. Mussolini, *Discorso dell'Ascensione*, in E. Susmel, D. Susmel (a cura di), *Opera omnia di Benito Mussolini. Dall'attentato Zanobini al discorso dell'Ascensione (5 novembre 1925-26 maggio 1927)*, t. XXII, Firenze, La Fenice, 1972, pp. 360-390: 364.

<sup>6</sup> Ivi, pp. 360-390: 365.

L'elemento demografico risulta essenziale per la costruzione del Regime, quale base per la potenza politica, economica e morale delle Nazioni. Nel 1926, viene istituito il Comitato permanente per le migrazioni interne, divenuto poi Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna, con funzioni di rilevazione e di gestione dei trasferimenti, temporanei e permanenti, dei lavoratori e delle loro famiglie dalle Province del nord a quelle del sud Italia, fino a coinvolgere, poi, anche le colonie africane<sup>7</sup>.

Si guarda con preoccupazione alla diminuzione della natalità nella penisola italiana.

Già nel 1912, Giorgio Mortara e Corrado Gini – due insigni demografi italiani – approssimano la questione del declino demografico da prospettive opposte. Il Mortara in *L'incubo dello spopolamento*, analizza il fenomeno della diminuzione della natalità in Italia e dimostra che «la scarsa fecondità delle donne in età meno giovanile debba prevalentemente attribuirsi a limitazione volontaria, piuttosto che ad altri fattori» ed aggiunge che, mentre «la diminuzione delle morti dovrà arrestarsi, quella delle nascite appare destinata a continuare; più a lungo»<sup>8</sup>. Il Gini, invece, in *I fattori demografici dell'evoluzione delle nazioni*, comincia ad illustrare – riferendosi alle popolazioni di “razza bianca” – la sua teoria ciclica ed afferma: «Avviene nello sviluppo dei popoli come in quello degli individui: raggiunta la maturità cessa l'esuberanza delle manifestazioni vitali; si va a poco a poco chiudendo il ciclo dell'esistenza [...]», per poi riaprirsi un altro<sup>9</sup>.

Le problematiche di carattere demografico sono evidenti sia a livello scientifico, sia nelle meno sobrie politiche dello Stato autoritario fascista: il Regime fa propri gli studi scientifici come base teorica per i propri progetti politici<sup>10</sup>.

Mussolini, con una prospettiva totalizzante, desidera che l'uomo scavalchi “il proprio egoismo”, al fine di ricondurre lo Stato *in interiore homine*<sup>11</sup>.

## **1.2 Le iniziative di bonifica e le città di fondazione**

Per ruralizzare l'Italia e popolare le campagne, il primo passo consiste nel mettere in essere una politica di bonifiche, sia territoriali che umane. *Bonum facere* significa trasformare in buono ciò che non lo è.

---

<sup>7</sup> P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, cit., p. 351.

<sup>8</sup> G. Mortara, *L'incubo dello spopolamento*, cit., pp. 47 e 65.

<sup>9</sup> C. Gini, *I fattori demografici*, cit., p. 135.

<sup>10</sup> M.R. Protasi, E. Sonnino, *Politiche di popolamento: colonizzazione interna e colonizzazione demografica nell'Italia liberale e fascista*, in «SIDeS, Popolazione e Storia», n. 1, 2003, pp. 91-138: 91-98.

<sup>11</sup> Queste riflessioni del giurista pubblicista Giuseppe Chiarelli, poi divenuto presidente della Corte costituzionale, vengono ricordate da P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, t. IV, Milano, Laterza, 2002, p. 256.

Nei primi anni Venti si sviluppa il concetto di “bonifica integrale”, che include il risanamento idraulico dei terreni, la redistribuzione della proprietà agraria, il rimboschimento delle aree verdi e la promozione dell’agricoltura<sup>12</sup>.

Il tema è già emerso indirettamente dall’analisi di sentenze e pareri del Consiglio di Stato.

Non sono mancati ricorsi contro i piani di ripartizione della spesa delle opere di bonifica fra i proprietari dei Consorzi<sup>13</sup>, né i casi in cui il Ministero si rivolge al Consiglio di Stato per un parere relativo al contratto di concessione di un mutuo di favore, in vista della bonifica di tenute, resa obbligatoria in forza dell’applicazione delle leggi sul bonificamento. I proprietari presentano il piano particolareggiato dei lavori da effettuare e chiedono la concessione di un mutuo di favore<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> In materia di proprietà fondiaria viene predisposto un processo di finalizzazione al conseguimento di un pubblico interesse. Il Codice civile statuisce all’art. 838, concernente l’*Espropriazione di beni che interessano la produzione nazionale o di prevalente interesse pubblico*, l’esistenza di una responsabilità verso la collettività del proprietario di beni economici e prevede nella definizione stessa di “proprietà”, o meglio di “proprietario”, di cui all’art. 832 c.c., che vi siano dei limiti e degli obblighi del proprietario rispetto ai suoi beni. Il Codice civile, inoltre, ammette, mediante una norma di rinvio, che il legislatore disciplini la proprietà fondiaria sia con legislazione speciale che con ulteriori disposizioni del Codice civile: ne deriva che il riordinamento della proprietà rurale si deve coordinare con la precedente legge 3 giugno 1940, n. 1078, contenente *Norme per evitare il frazionamento delle unità poderali assegnate a contadini diretti coltivatori*, costituite in comprensori di bonifica. Nello specifico, vi sono due articoli del Codice civile che considerano il medesimo oggetto della citata legge:

- l’art. 846 c.c., secondo il quale «Nei trasferimenti di proprietà, nelle divisioni e nelle assegnazioni a qualunque titolo, aventi per oggetto terreni destinati a coltura o suscettibili di coltura, e nella costituzione o nei trasferimenti di diritti reali sui terreni stessi non deve farsi luogo a frazionamenti che non rispettino la minima unità colturale. S’intende per minima unità colturale l’estensione di terreno necessaria e sufficiente per il lavoro di una famiglia agricola e, se non si tratta di terreno appoderato, per esercitare una conveniente coltivazione secondo le regole della buona tecnica agraria» (si segnala che il vincolo d’indivisibilità colpisce il potere di disposizione giuridica del proprietario e non quello di godimento materiale della cosa, cfr. F. De Martino, *Commentario del Codice civile. Libro Terzo: Della proprietà. Beni in generale, proprietà*, diretto da Scialoja e Branco, Bologna-Roma, Zanichelli, 1962, p. 153 ss.);

- l’art. 857 c.c., che statuisce che – a fini igienici, demografici, economici o per altri fini sociali – possono essere dichiarati soggetti a bonifica i terreni in aree in cui vi sono laghi, stagni, paludi e terre paludose, nonché le aree montane dissestate sotto il profilo idrogeologico e forestale, e le aree estensivamente coltivate per gravi ragioni di carattere fisico o morale, che siano «suscettibili di una radicale trasformazione dell’ordinamento produttivo».

Nel senso di dare attuazione alla funzione sociale della proprietà terriera opera già la legge sulla bonifica integrale agraria del 13 febbraio 1933, n. 215, imponendo al proprietario comandi positivi, ossia obbligandolo ad un *facere*, in forza di una “funzione sociale” di “dovere d’uso” del proprietario fondiario; tale legge, inoltre, prevede norme sulla ricomposizione di più appezzamenti in convenienti unità fondiarie. Sul tema “proprietà”, cfr. G. Alpa, M. Bessone, *Poteri dei privati e statuto della proprietà. Storia, funzione sociale, pubblici interventi*, t. II, Padova, Cedam, 1981, pp. 100-138.

<sup>13</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1940. Roma, 15 novembre 1939, n. 14 (Baldisserotto Adolfo ed altri – Ministero dell’Agricoltura e delle Foreste e Consorzio di scolo e bonifica di Bresega), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 13 gennaio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Leopoldo Piccardi, cfr. *supra*.

<sup>14</sup> A titolo esemplificativo, si ricordano: Ministero dell’Agricoltura e delle Foreste. Divisione Bonif. Agr. Sez. II, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 15 marzo 1930, n. 1877, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione*

Viene posto anche un quesito specifico sull'interpretazione di un articolo inerente alla concessione di mutui di favore per il bonificamento dell'Agro Romano e – come visto – il Consiglio di Stato, rilevando che la legislazione speciale sul tema si propone di favorire le opere di trasformazione fondiaria, valuta come equa la distinzione sussistente tra i mutui ordinari della Cassa DD. e PP. e quelli accordati ai proprietari dell'Agro Pontino per alte finalità economiche e sociali<sup>15</sup>.

La Sezione Seconda risponde, inoltre, a quesiti concernenti l'interpretazione di articoli della legge n. 3267/1923, in connessione alle questioni dell'esenzione dalle imposte e dell'indennizzo per terreni, oggetto di rimboschimento<sup>16</sup>.

Nel 1928 viene redatto dalla legge Mussolini un piano finanziario della durata di 14 anni – da porre in essere a partire dal 1930 – per il settore agricolo; nel 1933<sup>17</sup> un decreto enuncia gli obiettivi di colonizzazione, nonché quelli igienici ed idrogeologi, e definisce la

---

*Seconda, pareri*, vol. XLII, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 25 marzo 1930, n. 192 (*Tenuta "Decimo" concessione di mutuo*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Vincenzo Enrico Bonanni); nonché Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 9 maggio 1930, n. 3102, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 17 giugno 1930, n. 435 (*Ministero Agricoltura – Pace contessa Gabriella in Rodolfo. Mutuo a favore*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne il Presidente ed i Relatori citati, cfr. *supra*.

<sup>15</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Al Consiglio di Stato, Roma, 1° maggio 1940, Divisione A.R.P., n. 546, Posiz. 105/A, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LXV, fascicolo del connesso parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LXV, 7 maggio 1940, n. 354 (*Interpretazione dell'art. 46 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Pietro Lissia, cfr. *supra*.

<sup>16</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Comando della Milizia Nazionale Forestale, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 15 ottobre 1940, Divisione III, n. 30741, Posiz. I.A.I6.B, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, 29 ottobre 1940, n. 971 (*Interpretazione degli artt. 50 e 58 della legge 30 dicembre 1923, n. 3267. Quesiti*. Presidente Massimo Di Donato/Francesco Salata; Relatore Michele Castelli).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato/Francesco Salata, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Castelli, cfr. *supra*.

<sup>17</sup> Il r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, che costituisce Testo Unico, distingue tra opere di prima e di seconda categoria, a seconda dell'eccezionale importanza attribuita ai fini di colonizzazione e della relativa grande onerosità; la prima categoria implica che gli interventi di bonifica siano compiuti nel rispetto di un piano generale, conformemente alle complesse procedure statuite dalla legge.

Tale Testo Unico, oltre ai piani di bonifica legati alle opere di prima categoria, istituisce la figura dei comprensori di bonifica, ossia differenzia le aree in base a caratteristiche comuni, e tali comprensori sono anche suddivisi in due categorie: alcune opere sono a carico dello Stato, altre spese sono ripartite tra Stati e privati interessati. Quando non vi è il contributo dello Stato, si possono sfruttare facilitazioni, come la concessione di mutui a favore dei privati.

Inoltre, l'art. 59 del Testo Unico, trattando dei Consorzi di bonifica, li definisce, così come in seguito l'art. 862 c.c., «persone giuridiche pubbliche» (l'art. 863 c.c., invece, qualifica i Consorzi di miglioramento fondiario «persone giuridiche private»); in precedenza, erano stati considerati dapprima «enti morali» o privati e in seguito l'art. 58 del Testo Unico del 1923 riconosce i Consorzi di bonifica idraulica di prima categoria quali «pubbliche amministrazioni», espressione equipollente rispetto a «persone giuridiche pubbliche», come riscontra la giurisprudenza della Cassazione (Cass., 11 marzo 1933, n. 860). Cfr. S. Zara, voce *Bonifica integrale*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento A-Z», Torino, Utet, 2000, pp. 102-109: 103-106.



competenza dello Stato per le bonifiche più importanti, da attuarsi mediante Enti e Consorzi<sup>18</sup>. Tali atti normativi sulla bonifica integrale (1928 e 1933) assicurano la copertura finanziaria a numerosissime opere di carattere idraulico ed agrario su scala nazionale, che permettono il ripopolamento delle terre meno fertili o lasciate a se stesse<sup>19</sup>; ne consegue la redistribuzione della manodopera all'interno dell'Italia, in modo da rendere omogenea domanda ed offerta.

I Consorzi privati sono particolarmente attivi per i lavori nel ravennate, nel ferrarese e nel bolognese, e gli Enti pubblici, tra i quali si possono ricordare l'Ente Tre Venezie, l'Ente Maremma e l'Opera Nazionale Combattenti (ONC)<sup>20</sup>, iniziano ad investire nei territori di loro competenza.

L'opera agraria più maestosa eseguita dal fascismo è rappresentata dalla bonifica e dalla relativa colonizzazione dell'Agro Pontino. La regione è poco popolata, con vaste aree deserte, talvolta di proprietà di Enti e del demanio, altre volte appartenenti a proprietari privati poco interessati all'iniziativa in proprio.

Conseguentemente, l'esproprio in queste zone non colpisce profitti elevati, essendo i redditi reali legati unicamente alla pastorizia. Tali ragioni, nonché la facilità di pubblicizzare i risultati dei lavori grazie alla vicinanza dell'Agro alla capitale, conferiscono alla zona le caratteristiche ideali per effettuare grandi opere.

All'ONC – responsabile tecnico-amministrativo del piano territoriale, dell'operazione di bonifica, dell'appoderamento e della costruzione di borghi, della riconfigurazione amministrativa provinciale e comunale, del controllo dell'attività economica, nonché del rapporto con i coloni – vengono ceduti terreni da parte dello Stato, nonché di altri Enti, e tale organismo procede anche ad espropriazioni di privati; individuati i limiti territoriali dell'intervento, viene programmato un piano tecnico di risanamento idraulico<sup>21</sup>.

Accanto alla bonifica, come risulta dalle competenze stesse dell'Ente, si prevede la costruzione o la ricostruzione di città, borghi e villaggi rurali e si determinano le connesse politiche di popolamento, affiancando alla bonifica fondiaria quella che viene definita "bonifica umana".

Questi profili, trovano una configurazione concreta grazie all'esercizio dei poteri del Consiglio di Stato, che talvolta esplica la funzione consultiva rispetto agli schemi di contratto

---

<sup>18</sup> P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, cit., p. 351.

<sup>19</sup> M.R. Protasi, E. Sonnino, *Politiche di popolamento*, in «SIDeS, Popolazione e Storia», cit., pp. 91-138: 106.

<sup>20</sup> La creazione dell'Opera Nazionale Combattenti con un decreto del 1917 è diretta a favorire l'occupazione degli ex combattenti e, per perseguire il suo scopo, essa può costituire un proprio demanio nel settore agrario, anche mediante l'esproprio di terreni non razionalmente sfruttati o di latifondi, al fine di formare e valorizzare le imprese agricole. Cfr. *ivi*, pp. 91-138: 124.

<sup>21</sup> D. Mittner, *Le città di fondazione nel Novecento*, Roma, Testo & Immagine, 2003, pp. 5-6.

concernenti l'edificazione di aree cittadine ed il loro popolamento<sup>22</sup> e talaltra esplica la funzione giurisdizionale, quando, nel valutare dove insediare nuovi borghi, cerca di far convergere – laddove possibile – l'interesse pubblico con quelli individuali degli abitanti costretti al trasferimento<sup>23</sup>.

Nota è la definizione di “città” formulata da Pierotti, con peculiare riferimento alle città di fondazione: «concetto discriminante, che serve particolarmente nel caso delle città di fondazione [è] l'esistenza o meno di un *problema-città* [corsivo nel testo]. Intendo che un *problema-città* [corsivo nel testo] esiste quando la creazione di un nuovo insediamento ha come scopo esclusivo o prevalente la costituzione di un nuovo organismo urbano, pensato nelle sue specifiche articolazioni costruttive e funzionali»<sup>24</sup>.

Secondo questa interpretazione, non rientrano nelle città né i centri sorti spontaneamente e successivamente razionalizzati, né le lottizzazioni, tipo Torviscosa o la costa del Circeo, che non prevedono spazi sociali. Sembra occorrere che vi sia uno schema programmatico, ma va considerato che la città in realtà è prima di tutto un fatto antropologico: la città è in concreto rappresentativa della gente che vi abita. Di conseguenza, si dovrebbe poter parlare di nuova città, semplicemente quando si forma una nuova comunità.

Al fascismo va inoltre ricondotto il fenomeno delle “rifondazioni”, ossia la costruzione di nuove città su insediamenti preesistenti: anche in questa circostanza è necessario mantenere distinti i casi in cui i luoghi restano sostanzialmente identici dopo la rifondazione da quelli in cui i luoghi subiscono mutamenti sia a livello demografico che murario, nonché da quelli in cui le località, distrutte, vengono ricostruite, a popolazione invariata, ma la ricostruzione porta con sé la percezione di una nuova *communitas*. Talvolta, le “rifondazioni” rendono arduo individuare la data di fondazione della città: così, per esempio, per Mussolinia di Sardegna (oggi Arborea); spesso, a tal proposito, si fa riferimento all'anno 1928, momento in cui viene attribuito al centro il nome di Villaggio Mussolini, poi mutato in Mussolinia nel 1930, quando viene elevato a Comune; è, quindi, forse questa la data più corretta a cui riferirsi.

---

<sup>22</sup> Ministero di Grazia e Giustizia, Relazione a S.E. il Ministro Guardasigilli, Roma, 18 maggio 1940, n. 35964/3, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV, 28 maggio 1940, n. 398 (*Istituzione di una colonia penale agricola in Sardegna*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Angelo Barbieri).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Angelo Barbieri, cfr. *supra*.

<sup>23</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. II, 1930. Roma, 1° febbraio 1930, n. 104 (Cupelli Beniamino – Ministero dei Lavori Pubblici, Provveditore Opere Pubbliche per la Calabria e Prefetto di Cosenza, nonché Comune di Lago), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Ferdinando Rocco); sentenza pubblicata il 15 marzo 1930.

Per ciò che concerne Roberto De Vito, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Ferdinando Rocco, cfr. *supra*.

<sup>24</sup> P. Pierotti, *Le non-città della ragione*, in R. Martinelli, L. Nuti (a cura di), *Le città di fondazione*. Atti del 2° Convegno Internazionale di Storia urbanistica (Lucca, 7-11 settembre 1977), Venezia, Marsilio, 1978, pp. 119-135: 120.

Il punto cardine su cui riflettere è l'accezione in cui viene utilizzato il termine "città", se vada inteso in senso stretto o se possa essere inclusivo dei borghi di campagna. Si tende a dare un'interpretazione estensiva al vocabolo, come risulta dall'analizzata definizione di Pierotti, non limitante da un punto di vista spaziale. Lo studio delle possibili derivazioni etimologiche delle parole "città" e "borgo" può venire in aiuto, per dare una risposta più completa.

In latino *civitas* non significa "città costruita" quanto piuttosto "cittadinanza", mentre la "città costruita" è l'*urbs*; i due significati si fondono nel termine odierno "città".

La parola tardo-latina "*burgus*" deriva dall'antico germanico "*burg*" o "*burgs*", ossia "luogo fortificato"; il termine sembra subire nel tempo una desemantizzazione, che porta ad approdare al concetto di insediamento extra o non-urbano, "fuori dalla città", intendendo in un primo tempo i "sobborghi" che si formano intorno alla città medievale ed in seguito i "borghi di campagna" ("*rus*"), in opposizione alle "città".

È anche possibile che i "borghi di campagna" vengano sin dal principio identificati quali "luoghi fortificati", come quelli nati intorno alla città medievale, che da "*burgus*" diventa "*cittade*" e poi "città".

Molteplici dunque sono le connessioni storico-etimologiche che si possono individuare tra borgo e città, da ognuna delle quali però sembra derivare l'immagine di un borgo, distinto dalla città e qualificabile come borgo in quanto centro anch'esso di una *civitas*, ma di campagna; non risulta difficile ritenere a questo punto che con l'espressione "città di fondazione" si possa indicare sia città sia borghi, quali luoghi accomunati dall'essere centri di abitazione di una data popolazione che si riconosce come comunità<sup>25</sup>.

Per ciò che concerne la collocazione, borghi e villaggi rurali tendono ad essere «pensati *ab origine* nelle specifiche articolazioni funzionali, sia pubbliche che private»<sup>26</sup>. Le cittadine più grandi, spesse volte, si trovano in posizione strategica rispetto ai principali nodi stradali e ferroviari<sup>27</sup> (il risolto negativo è il congestionamento provocato in tali centri)<sup>28</sup>; al loro

---

<sup>25</sup> A. Pennacchi, *Fascio e martello*, cit., pp. 276-286.

<sup>26</sup> Id., *Città nuove: questioni di metodo*, in R. Besana, C.F. Carli, L. Devoti, L. Prisco (a cura di), *Metafisica costruita. Le città di fondazione degli anni Trenta dall'Italia all'Oltremare*, Milano, Touring Editore, 2002, pp. 162-168: 163.

<sup>27</sup> M.L. Di Felice, *Le città di fondazione fascista. Problematiche storiografiche e fonti archivistiche*, in A. Lino (a cura di), *Le città di fondazione in Sardegna*, Cagliari, Cucc, 1998, pp. 98-119: 99.

<sup>28</sup> Tra gli obiettivi del fascismo vi è anche la costruzione di un efficiente sistema viario.

L'ingegner Piero Puricelli, imprenditore che si occupa di costruzioni stradali e industriali, nel 1921 riesce a fare dichiarare "di pubblica utilità" alcuni suoi progetti, in modo da ottenere l'espropriazione delle aree comprese nei lavori. Già in tale anno, egli pensa di costruire delle arterie veloci specializzate, ossia strade senza incroci a raso con altre arterie, in cui è possibile muoversi ad una maggior velocità con l'auto, pagando un pedaggio in cambio del servizio.

interno, vi sono una serie di edifici pubblici, generalmente nella piazza centrale o nei dintorni, in cui trovano spazio le Istituzioni fasciste ed in cui si sviluppa la vita economica e sociale della comunità, gestita da «una massa di piccoli e medi burocrati di Stato che amministra il lavoro degli immigrati coatti ma “scelti” per formare la nuova società italiana»<sup>29</sup>. Non possono mancare la Casa del Fascio, la Casa del Balilla, la Casa della GIL, la caserma della milizia, la caserma dei carabinieri, le poste ed i telegrafi, la direzione dell’Ente di colonizzazione, la chiesa<sup>30</sup>, la scuola ed il cinema<sup>31</sup>.

Mussolini, andato ad inaugurare le opere compiute nei territori coinvolti dalle bonifiche dell’Agro, nel 1932 annuncia la costruzione di un centro stabile di 5000 abitanti, dal nome Littoria, che nasce su uno dei nuclei operai allestiti nel primo settore di bonifica, chiamato “il Quadrato”. Viene strutturato un piano di costruzione in poco tempo, affidato ad un professionista del Regime, ossia l’architetto Oriolo Frezzotti, segnalato dall’on. Calza Bini, in qualità di Segretario del Sindacato nazionale architetti.

L’ONC, nel 1933, attraverso un concorso nazionale, mira alla formazione di un nuovo progetto per la città di Sabaudia. Dei tredici progetti concorrenti ne vengono selezionati tre, in vista di un concorso di secondo grado, di cui vincitore risulta un gruppo di giovani architetti, nello specifico Gino Cancellotti, Eugenio Montuori, Luigi Piccinato ed Alfredo Scalpelli.

Quanto a Pontinia (Latina), l’ONC sfrutta l’operato del proprio ufficio tecnico, facendo redigere il piano all’ing. Alfredo Pappalardo, con la collaborazione di Frezzotti.

Altre città che vengono costruite negli anni Trenta sono Aprilia e Pomezia: per entrambe si torna alle modalità del bando di concorso. Vince il concorso di Aprilia il gruppo composto dagli architetti Concezio Petrucci, Mario Luciano Tufaroli, Emanuele Filiberto

---

Puricelli alla voce *Autostrada* dell’«Enciclopedia Italiana» afferma che essa è una creazione italiana, dovuta al suo ingegno: si tratta di uno dei tanti miti del fascismo, messi in discussione da quell’area che afferma essere americana la prima autostrada al mondo. L’elemento più innovativo è probabilmente quello del pedaggio, ma l’idea di applicare a canali e strade un pagamento risale a secoli prima e non è una prerogativa italiana.

Il Regime, nonostante l’evidenza, strumentalizza il concetto di “autostrada” per porre in luce il genio delle menti italiane. Cfr. P. Puricelli, voce *Autostrada*, in «Enciclopedia Italiana», 1930, [https://www.treccani.it/enciclopedia/autostrada\\_res-d4bf4c2b-8baa-11dc-8e9d-0016357eee51\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/autostrada_res-d4bf4c2b-8baa-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/), sito consultato il 26/07/2021. Sul tema, cfr. W. Rees Jeffreys, *The New Roads*, in «Times», 28 ottobre 1927; P. Sica, *Storia dell’urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, cit., p. 348.

<sup>29</sup> R. Mariani, *Fascismo e “città nuove”*, cit., p. 228.

<sup>30</sup> L’edificio ecclesiale nella società occidentale assurge a centro della cultura cristiana ed a struttura-simbolo di eredità dell’“antico”. Pasquale Culotta evidenzia come la chiesa non si limita ad offrire il “servizio” a cui è diretta, bensì essa stessa può generare l’occasione per la creazione dei “luoghi”, andando a costituire il nucleo vitale dell’architettura.

Nella Sicilia agraria come nell’ambiente carsico, le chiese vengono situate nella struttura urbana delle città di fondazione secondo precise strategie, volte ad offrire un senso civile ed umano allo spazio. Cfr. P. Culotta, G. Gresleri, G. Gresleri, *Città di fondazione e plantatio ecclesiae*, Bologna, Compositori, 2007, p. 7.

<sup>31</sup> M.R. Protasi, E. Sonnino, *Politiche di popolamento*, in «SIDeS, Popolazione e Storia», cit., pp. 91-138: 110-112.

Paolini e Riccardo Silenzi, figure gradite dal Regime; per Pomezia, dopo una prima fase di selezione, l'incarico viene attribuito al medesimo gruppo selezionato per Aprilia.

Si ricorda ancora Guidonia, città destinata a nucleo residenziale dei militari e civili addetti all'aeroporto di Monte Celio ed al vicino centro sperimentale aeronautico, nonché il Parco Nazionale del Circeo, per la salvaguardia della flora e della fauna locali, salvaguardia non supportata da idonei studi sugli equilibri ecologici<sup>32</sup>.

Tra la fine degli anni Trenta e gli anni Quaranta continuano le opere di bonifica, estese alle aree emiliane e della bassa Val Padana, di Coltano presso Livorno e della Maremma Toscana, del Volturno, del Sele, nonché ad alcune zone della Sardegna, dove sorgono Mussolinia, Villaggio Giurati e Fertilia.

La legge del 2 gennaio del 1940 istituisce l'Ente di colonizzazione del latifondo siciliano, che si occupa di assistenza tecnica e finanziaria, nonché propriamente di colonizzazione. L'Ente pubblico necessita di un ordinamento di norme ben definito, che – in seguito a svariati rilievi – trova il consenso dell'Adunanza Generale nel parere n. 67 del 1° febbraio 1940<sup>33</sup>.

Viene messo a disposizione un miliardo di lire, per realizzare opere pubbliche – tra le quali rientrano alcuni centri rurali di colonizzazione – nei comprensori di bonifica e per sovvenzioni a opere intraprese dai privati. Con un decreto ministeriale dell'aprile 1940 si approva un programma generale, che contiene le norme per l'appoderamento. I centri rurali sono previsti in posizione baricentrica per un'area di circa 10000 ettari: si tratta in totale di circa 240 poderi di 25 ettari ciascuno (in quanto solo 6000 ettari in media su 10000 risultano appoderabili) e di una popolazione di circa 1500 persone per ogni centro. Prima del 1943 vengono eretti otto borghi in Sicilia<sup>34</sup>; i modelli impiegati riprendono le precedenti esperienze delle bonifiche pontine. Mancano in ogni caso i frutti sperati: l'inesistenza di un piano di infrastrutture di servizio alla produzione, le evidenti carenze dell'assistenza tecnica, la frammentazione degli interventi e l'individuazione di terre marginali sono le cause dell'impossibilità di superare l'ormai affermato sistema di agricoltura intensiva.

---

<sup>32</sup> A. Pennacchi, *Fascio e martello*, cit., pp. 202-203.

<sup>33</sup> Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 24 gennaio 1940, n. 16, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, Protocollo di Gabinetto n. 32, 1° febbraio 1940, n. 67 (*Schema di norme per l'ordinamento dell'Ente per la colonizzazione del latifondo siciliano*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Pietro Lissia, cfr. *supra*.

<sup>34</sup> Borgo A. Fazio, borgo G. Gattuso, borgo A. Cascino, borgo A. Rizza, borgo S. Giuliano, borgo P. Lupo, borgo H. Scirò e borgo A. Bonsignore.

La stessa bonifica delle paludi pontine, passata alla storia come un grande traguardo raggiunto dal fascismo, *a posteriori* non risulta tale<sup>35</sup>; quest'immagine – proposta, nonché imposta, dal Regime – di una pianificazione organica di economia, società e territorio necessita di essere rivisitata<sup>36</sup>.

Da un punto di vista progettuale, topografico e concettuale si vedono, in modo nitido ancora oggi, le incongruenze della pianificazione fascista; è sufficiente pensare all'elevato numero di borghi sorti agli incroci di strade, causando congestionamento, come risulta già evidente dalle indicazioni espresse dal dibattito urbanistico internazionale<sup>37</sup>.

Non può dirsi realizzata una riforma agraria, come neanche un rilancio produttivo dell'agricoltura: viene timorosamente rispettata la grande proprietà terriera e non risulta congrua l'intensificazione produttiva, a causa di uno scarso uso delle tecnologie. Neppure i fini sociali vengono perseguiti: viene dato lavoro nelle opere dell'Agro Pontino solo ad un numero irrilevante di disoccupati e non tutti gli italiani trasferiti in nuove terre si rivelano idonei per i pesanti lavori agricoli programmati<sup>38</sup>.

Tra le cause del fallimento della politica agricola ed antiurbana del Regime si deve menzionare poi il controverso ruolo delle industrie<sup>39</sup>. L'apparente posizione subalterna

---

<sup>35</sup> Tra le varie scelte infelici legate all'attività di bonifica, Mussolini prende la decisione di piantare filari di *eucalyptus*, quale rimedio a numerose problematiche delle aree paludose. Tale essenza deriva dall'Australia ed i Fasci la importano, su larga scala, in Italia, perché – a detta loro – assorbe l'acqua, allontana le zanzare, cresce velocemente e fornisce un resistente legname, adatto per costruire.

La questione è che tale pianta toglie talmente tanta acqua al terreno che risulta sostanzialmente impossibile coltivare e, data la sua rapida diffusione, crescono simultaneamente le preoccupazioni dei contadini. Inoltre, seppure l'*eucalyptus* ha un effetto balsamico, non allontana le zanzare, come si era sperato; quanto alla qualità del legno, anche lì il fascismo non ha le idee chiare. Forse in Australia il legno risulta più resistente, ma l'*eucalyptus* approdato in Italia di certo non ha tale carattere.

L'unica utilità che finisce per avere questo tipo di pianta è proteggere dal vento e ben presto il Regime deve scontrarsi con tale realtà. Cfr. A. Pennacchi, *Fascio e martello*, cit., pp. 4-8.

<sup>36</sup> P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, cit., pp. 351-361.

<sup>37</sup> A. Pennacchi, *Fascio e martello*, cit., pp. 202-203.

<sup>38</sup> I requisiti che dovrebbero contraddistinguere le famiglie "colonizzatrici" sono l'origine rurale, la fedeltà alla terra ed al Regime, nonché l'onestà e altre virtù personali; tali elementi non vengono però considerati cumulativamente sul piano concreto. Cfr. M.R. Protasi, E. Sonnino, *Politiche di popolamento*, in «SIDeS, Popolazione e Storia», cit., pp. 91-138: 109. Per le nozioni viste sulle opere di bonifica e sulle città di fondazione, cfr. P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, cit., pp. 361-362.

<sup>39</sup> Una breve parentesi sul rapporto tra fascismo e mondo industriale.

Se nel 1919 il fascismo non ha particolari contatti con il mondo degli industriali, tra la fine del 1920 e la marcia su Roma gli equilibri mutano, in seguito ai vasti finanziamenti offerti a Mussolini dall'industria.

La Confindustria inizialmente si oppone alla marcia, in quanto per tale via il Duce intende andare oltre all'ordine preconstituito; in seguito, si trova a prestare il suo consenso alla formazione del nuovo Governo con a capo Mussolini ed a sostenerlo, in qualità di uomo che può offrire una disciplina al Paese.

Si riaprono le distanze con la crisi Matteotti, che fa riemergere i timori che a prevalere siano ormai le correnti estremiste fasciste, ma anche in questo caso la Confindustria finisce per ricompattarsi col Duce, in seguito alla sconfitta delle opposizioni, all'atteggiamento di Vittorio Emanuele II ed al controllo che Mussolini dimostra di avere sull'ala estremista di Partito.

Rimangono aperti dissidi tra Confindustria, Sindacati fascisti e Governo, finché in ottobre del 1925 viene firmato il patto di Palazzo Chigi, con il quale si affida il "monopolio" sindacale alle Organizzazioni di Rossoni; a

dell'industria cela quei rapporti che vanno consolidandosi tra essa ed il Regime; mentre ci si ostina a lodare la società rurale a parole, lo Stato indentifica buona parte dei suoi interessi con quelli industriali.

---

dicembre del 1925 la Confindustria tenta, senza speranze, di difendere il diritto di sciopero e di serrata alla Camera.

Rossoni termina la sua vita politica quando tenta di realizzare le corporazioni integrali, alle quali si oppongono non solo gli industriali, ma anche Mussolini che non vede di buon occhio la leva che può essere esercitata dai Sindacati sullo Stato fascista. Come conseguenza, la Confindustria mantiene una sua autonomia e le corporazioni non vengono mai costituite.

Una profonda ferita viene inferta nel 1926-1927 agli industriali dalla "quota 90", che corrisponde al valore di cambio con la sterlina, troppo basso per gli uomini del commercio. E proprio in quel periodo si affianca una politica di "ruralizzazione" fascista, di esaltazione delle campagne rispetto all'Italia delle città e dell'industria.

Nonostante le critiche circostanze, l'industria nazionale sopravvive al problema della deflazione e persino cogliendo vantaggi indiretti dagli investimenti di capitali nelle campagne.

Poco prima della grande crisi del 1929 la Confindustria – con l'appoggio di Mussolini, che teme di perdere la forza-lavoro degli operai, se questi ultimi entrano nelle questioni di Regime – evita l'ingresso dei Sindacati fascisti nelle fabbriche. Il vero problema che si genera allora è la crisi di dimensioni mondiali, con il conseguente importante intervento pubblico nell'economia, che conduce all'istituzione dell'IRI.

Sull'interconnessione tra politica ed economia, Mussolini – in seguito alla crisi del '29 – scrive in un articolo pubblicato su «Il Popolo d'Italia» il 12 maggio del 1932:

«La crisi del mondo non si guarisce annegandolo nella carta torchiata [stampando moneta]. Sarebbe troppo facile! Non si guarisce con gli stupefacenti; si guarisce con misure radicali che devono cominciare dal terreno politico, poiché la politica ha dominato e sempre dominerà l'economia; poiché solo sul terreno politico, sgomberando le nubi che salgono lente e minacciose agli orizzonti del mondo, gli uomini ricominceranno a credere in sé stessi, nella loro vita, nel loro destino».

Mussolini il 23 marzo 1936 presenta all'Assemblea Nazionale delle Corporazioni il "piano regolatore della economia italiana del prossimo tempo fascista". Gli obiettivi centrali sono: l'autonomia politica, per la quale propedeutica è l'autonomia economica, e la preparazione bellica, per la quale il Duce ricorda l'importanza dell'aver materie prime sul territorio.

Il "piano di autarchia" del Regime prevede:

- il controllo dello Stato sull'economia nazionale, non mediante la statizzazione, bensì attraverso le corporazioni;

- l'organizzazione a base privata dell'economia agricola, con disciplina ed aiuti statali, finalizzati ad aumentare la produzione e ad armonizzarla – mediante le corporazioni – con il quadro complessivo dell'economia nazionale;

- l'artigianato, la piccola e la media industria pur sempre legati alla responsabilità individuale, ma con uno sfondo nazionale e sociale, dato dall'autodisciplina corporativa;

- lo Stato gestore dell'organizzazione delle grandi industrie, che interessano direttamente o indirettamente la difesa della Nazione;

- lo Stato esercitante, direttamente o indirettamente, l'attività commerciale nei rapporti esteri, mentre in quelli interni se ne fanno carico gli individui, i gruppi e le corporazioni;

- lo Stato controllore del settore del credito;

- i lavoratori, i fornitori di capitali ed i dirigenti tecnici, cooperanti allo stesso modo nell'impresa, ed il lavoro è lo strumento di valutazione dell'utilità sociale e nazionale degli individui e dei gruppi;

- l'organizzazione economica come base per l'equilibrio delle masse, che compongono la Nazione. Per la citazione, cfr. B. Mussolini, *Scritti e discorsi*, Milano, Hoepli, 1934, p. 48. Per un approccio alle politiche economiche del fascismo ed al suo rapporto con il mondo industriale, cfr. P. Melograni, *Gli industriali e Mussolini. Rapporti tra Confindustria e fascismo dal 1919 al 1929*, Milano, Longanesi & C., 1972, pp. 315-318. Cfr. anche, F. Guarnieri, *Battaglie economiche tra le due grandi guerre (1918-1935)*, t. I, Milano, Garzanti, 1953, *passim*; Id., *Battaglie economiche tra le due grandi guerre (1936-1940)*, t. II, Milano, Garzanti, 1953, pp. 1-3.

A Torino, viene progettato un nuovo quartiere, quello del Lingotto, che diviene elemento centrale di autorappresentazione della città tra le due guerre<sup>40</sup>. La Fiat, in tal modo, mette in luce la modernità e la produttività, che caratterizzano Torino; tale quartiere viene lodato nel 1934 da Le Corbusier, come uno dei primi grandi progetti di insediamento splendidamente riusciti nella storia della città. Allo stesso modo, il quartiere Mirafiori, a sud-ovest di Torino, costituisce un progetto di un nuovo quartiere, costruito intorno ad una fabbrica Fiat<sup>41</sup>.

Il favore per il tema dell'industria emerge anche da una richiesta di parere del Consiglio di Stato, proveniente dal Ministero dei Lavori Pubblici. La Sezione Seconda il 26 marzo 1940 esprime il suo favore rispetto alla variante al piano regolatore edilizio, volta ad imporre il vincolo di fabbricazione a villini in alcuni isolati prossimi ai nuovi stabilimenti "Fiat": il vincolo è necessario, in quanto – come rileva il Ministero dei Lavori Pubblici – viene ritenuto opportuno limitare le altezze e le estensioni delle costruzioni, «per non soffocare la visuale dell'imponente mole degli stabilimenti stessi, in prossimità dell'ingresso principale, e [...] uniformare le costruzioni a quelle dei terreni vicini dove il piano regolatore vigente ha previsto un vincolo a villini»<sup>42</sup>. A ciò tale Ministero aggiunge che «il provvedimento appare ancora più opportuno anche agli scopi di difesa antiaerea, che consigliano la massima rarefazione delle costruzioni attorno allo stabilimento [...]»<sup>43</sup>.

La Sezione Seconda concorda con «le gravi ragioni»<sup>44</sup> concernenti «l'opportunità di non agglomerare popolazione ai margini di uno stabilimento destinato alla produzione bellica»<sup>45</sup> e perciò non nutre «alcun dubbio sulla utilità della variante proposta»<sup>46</sup>: viene valutato che la domanda di approvazione della variante parziale del piano regolatore di Torino meriti accoglimento.

---

<sup>40</sup> Cfr. C. Olmo (a cura di), *Il Lingotto 1915-1939. L'architettura, l'immagine, il lavoro*, Torino, Allemandi, 1994, *passim*.

<sup>41</sup> C. Zimmermann, *Die Zeit der Metropolen: Urbanisierung und Großstadtentwicklung*, Frankfurt am Main, Fischer, 1996, trad. it. A. Parodi, *L'era delle metropoli. Urbanizzazione e sviluppo della grande città*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 187-205.

<sup>42</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione al Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 11 marzo 1940, Divisione VII A, n. 267, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXIII, fascicolo del parere di seguito citato.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXIII, 26 marzo 1940, n. 198 (*Torino – Variante al piano regolatore edilizio per vincolo di fabbricazione a villini in alcuni isolati prossimi ai nuovi stabilimenti "Fiat"*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Castelli, cfr. *supra*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.



Se il Consiglio di Stato pone in primo piano i pericoli bellici, non si può scordare che il Ministero dei Lavori Pubblici rileva innanzitutto l'importanza dell'apertura della visuale della fabbrica; non sembra dunque che le scelte governative risultino particolarmente distanti dagli interessi industriali.

Accanto al potenziamento delle industrie esistenti si affianca l'istituzione di vere e proprie zone industriali, tant'è che viene pianificata la costruzione di appositi villaggi, collocati in zone disabitate e decentrate; esempi sono Carbonia, Arsia e Pozzo Littorio<sup>47</sup>.

### **1.3 La politica coloniale italiana**

Le opere urbanistiche del fascismo si estendono anche al di là dei confini strettamente italiani e le politiche di popolamento ampliano il loro raggio sino a tali territori.

In proposito si possono citare, a titolo esemplificativo, le bonifiche idrauliche ed agrarie nelle zone di Durazzo; l'intento è di risanare le aree circostanti al più importante scalo marittimo dell'Albania. Sull'approvazione di tali lavori si suggerisce la lettura del parere n. 785 del 27 agosto 1940 della Sezione Seconda del Consiglio di Stato<sup>48</sup>.

Anche sotto il profilo della costruzione di strade il Governo risulta attivo in territorio albanese, come si constata dal parere favorevole della Sezione Seconda del Consiglio di Stato sulla perizia per la costruzione di una variante da Van J Deïess ad Alessio<sup>49</sup>. Ulteriori lavori concernono opere, quali gli acquedotti: si veda il caso del parere favorevole della Sezione Seconda del Consiglio di Stato rispetto al progetto di lavori di costruzione dell'acquedotto di Argirocastro<sup>50</sup>. Non mancano neppure i fini estetici, come quando viene approvata

---

<sup>47</sup> P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, cit., pp. 362-370.

<sup>48</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII, 27 agosto 1940, n. 785 (*Bonifica di Durazzo – Bonifica della Piana fra l'Adriatico, la sponda sinistra dell'Arzen e il Sasso Bianco – Costruzione di canali e colmate*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli), nonché la relativa richiesta di parere del Ministero degli Affari Esteri. Sottosegretariato per gli Affari Albanesi. Ufficio II, Roma, 10 agosto 1940, n. 72/22963/72/B/1, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII, fascicolo del citato parere.

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Castelli, cfr. *supra*.

<sup>49</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII, 13 agosto 1940, n. 748 (*Perizia per lavori di costruzione di una variante da Van J Deïess – progressiva 18 della strada Scutari Kukes – ad Alessio – progressiva 42 della strada Scutari-Tirana* –. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Francesco Salata), nonché la relativa richiesta di parere del Ministero degli Affari Esteri. Sottosegretariato per gli Affari Albanesi. Ufficio II, Roma, 6 agosto 1940, n. 72/22557/71/C/24, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII, fascicolo del citato parere.

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Francesco Salata, cfr. *supra*.

<sup>50</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVII, 30 luglio 1940, n. 696 (*Progetto dei lavori di costruzione dell'acquedotto di Argirocastro*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise), nonché la relativa richiesta di parere del Ministero degli Affari Esteri. Sottosegretariato per gli Affari

l'esecuzione delle opere di giardinaggio nel parco annesso alla nuova sede luogotenenziale di Tirana<sup>51</sup>.

Vengono, inoltre, pianificati, al di là del Mediterraneo, programmi di colonizzazione, che includono progetti urbanistici<sup>52</sup> e non solo. Si struttura un vero e proprio programma di popolamento dell'AOI (Africa Orientale Italiana, comprendente l'Eritrea, la Somalia e l'Impero d'Etiopia)<sup>53</sup>; alla base di tali progetti sussistono ragioni di carattere demografico e politico-militare. Per "italianizzare" i domini africani, vengono trasferite masse di contadini che trovano un impiego nel settore agricolo e, laddove vi sia l'esigenza di difendere le conquiste italiane, diventano parte delle truppe coloniali<sup>54</sup>.

La politica coloniale italiana in Africa è contraddistinta da due fasi: la prima, collocabile tra il 1885 ed il 1935, è definita semplicemente coloniale e l'altra, che inizia nel 1936 – data in cui viene conquistata Addis Abeba e proclamato l'Impero – e termina nel 1941, può essere detta "imperiale".

Durante la prima fase di colonizzazione, al miglioramento delle condizioni economiche corrisponde la migrazione degli indigeni verso le città coloniali, da cui deriva la necessità dei primi piani regolatori, per la gestione dell'aumento della popolazione. Al Genio Militare

---

Albanesi. Ufficio II, Roma, 20 luglio 1940, n. 72/21329/74/A/10, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVII, fascicolo del citato parere.

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Giuseppe Scalise, cfr. *supra*.

<sup>51</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, 18 ottobre 1940, n. 975 (*Perizia suppletiva per l'esecuzione delle opere di giardinaggio nel parco annesso alla nuova sede luogotenenziale di Tirana*. Presidente Francesco Salata; Relatore Michele Castelli), nonché la relativa richiesta di parere del Ministero degli Affari Esteri. Sottosegretariato per gli Affari Albanesi. Ufficio II, Roma, 14 ottobre 1940, n. 72/25518/75.C, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII, fascicolo del citato parere.

Per ciò che concerne Francesco Salata, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Castelli, cfr. *supra*.

<sup>52</sup> Si veda, ad esempio, l'urgente parere concernente gli schemi di due convenzioni relative ad un nuovo finanziamento per l'importo residuale di Lire 5.000.000 alla Società "Migiurtinia" per l'industria delle Saline di Hafun. Cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. IL, Roma, 9 settembre 1930, n. 818 (*Schema di due convenzioni relative ad un nuovo finanziamento per l'importo residuale di Lire 5.000.000 alla Società "Migiurtinia" per l'industria delle Saline di Hafun*. Presidente Aristide Carapelle; Relatore Girolamo Naselli), nonché la relativa richiesta di parere del Ministero delle Colonie. Direzione Generale per le Colonie dell'Africa Orientale. Ufficio III Affari Economici e Finanziari, Roma, 4 settembre 1930, n. 47591, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. IL, fascicolo del citato parere.

Per ciò che concerne Aristide Carapelle, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Girolamo Naselli, cfr. *supra*.

<sup>53</sup> Interessante è osservare il lungo protrarsi delle conseguenze del colonialismo italiano. A tal fine, una vicenda esemplare è quella della stele di Auxum, conservata a Roma dal 1937; essa è il simbolo dell'epopea della conquista dell'Impero etiopico da parte dell'Italia.

Il problema della restituzione della stele torna a farsi sentire in vari momenti, come nel recente 1991, dopo la caduta del regime militare che rovescia la monarchia, con l'instaurazione di un Governo a base tigrina, legato – per motivi storici e geografici – a recuperare l'obelisco; il tema si mantiene vivo in seguito alla visita ad Addis Abeba nel 1997 del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro. Nel 2008, dopo un lungo *iter*, la stele viene ricollocata vicino alla stele gemella nella valle del Tigrè. Cfr. G. Gregori, *La stele di Auxum: politica e amministrazione del colonialismo italiano*, in «Storia Amministrazione Costituzione», n. 9, 2001, pp. 225-253: 225 e 251.

<sup>54</sup> M.R. Protasi, E. Sonnino, *Politiche di popolamento*, in «SIDeS, Popolazione e Storia», cit., pp. 91-138: 113-114.

viene affiancato il nuovo Ufficio tecnico del Governo, che si occupa dei progetti per le opere pubbliche, dei piani urbanistici e che concede il proprio benessere per le costruzioni private; nel 1913, viene istituito anche l'Ufficio centrale del Genio Civile.

Il regio decreto del 1901 estende alle colonie la legge per Napoli del 1885. I piani di tutte le principali località vengono a delinarsi tra il 1902 ed il 1904, ma non possono essere definiti propriamente “progetti di città”, in quanto prevedono solo la predisposizione di un primo nucleo pianificato, sufficiente per le popolazioni indigene che effettivamente vi risiedono; all'epoca ancora pochi europei si sono stabilizzati in Africa.

Nel 1909, viene approvato l'Ordinamento fondiario della Colonia Eritrea, che disciplina le concessioni edilizie. L'Amministrazione gestisce i prezzi delle diverse aree urbane e gli obblighi dei concessionari; la concessione può dipendere da speciali prescrizioni, sia relative a ragioni di ornato pubblico che alla destinazione degli edifici, con eventuale divieto di concessioni agli indigeni di determinate aree.

Se, invece, si procede alla costruzione di edifici in zone in cui si può godere della proprietà libera e assoluta, vi è il vincolo di presentare un progetto ed ottenere il rilascio della licenza di fabbricazione, con il rispetto delle prescrizioni di carattere edilizio ed igienico<sup>55</sup>.

A cavallo tra le due fasi di colonizzazione, al fine di aumentare le migrazioni delle famiglie rurali verso i territori d'oltremare, il Regime istituisce diversi Enti di colonizzazione<sup>56</sup>, che – come le Organizzazioni pubbliche operanti in patria – gestiscono i lavori di trasformazione fondiaria, mediante opere di bonifica e di costruzione di case coloniche sulle terre avute in concessione; tali Enti devono, inoltre, dare abitazione all'interno dei nuovi edifici agli agricoltori italiani ed offrire loro un lavoro di tipo salariale e, in seguito,

---

<sup>55</sup> G.L. Podestà, *Le città dell'impero. La fondazione di una nuova civiltà italiana in Africa orientale*, in «Città e Storia», vol. IV, n. 1, 2009, pp. 111-135: 111-119.

<sup>56</sup> Si ricordano: l'Ente di colonizzazione per la Cirenaica (1932), nel 1935 divenuto Ente per la colonizzazione della Libia; gli Enti di colonizzazione della Romagna d'Etiopia, del Veneto d'Etiopia, della Puglia d'Etiopia (1937), con competenza rispettivamente nelle regioni dell'Uogherà, dei Galla e Sidama e del Chercher; l'Ente di colonizzazione per gli italiani all'estero (1940), creato con il fine di trasferire nelle colonie africane molte famiglie italiane emigrate tra Otto e Novecento in Sud-America e in altre parti del mondo.

Agli anni Trenta risale anche il conferimento a due Enti parastatali preesistenti del compito di procedere ad una colonizzazione demografica: l'Istituto Nazionale Fascista per la previdenza sociale ed il già ricordato ONC, che operarono rispettivamente in Libia e in Etiopia. Cfr. I. Brancatisano, *La colonizzazione demografica in Etiopia*, in «Clio», cit., pp. 455-495; F. Cresti, *Oasi d'italianità. La Libia della colonizzazione demografica*, cit.; A. Del Boca, *Gli italiani in Africa orientale*, t. III, Milano, Mondadori, 1992; Id., *Gli italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, Milano, Mondadori, 1994; L. D'Ippolito, *L'ente di colonizzazione. Puglia d'Etiopia*, in *Fonti e problemi della politica coloniale italiana*. Atti del Convegno (Taormina-Messina, 23-29 ottobre 1989), t. II, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali-Ufficio centrale per i Beni Archivistici, 1996, pp. 488-518; C. Giglio, *La colonizzazione demografica dell'impero*, cit.; A. Nobile, *La colonizzazione demografica della Libia*, in «Bollettino di Demografia Storica», cit., pp. 173-188; M.R. Protasi, E. Sonnino, *Politiche di popolamento*, in «SIDeS, Popolazione e Storia», cit., pp. 91-138: 115; C.G. Segrè, *L'Italia in Libia. Dall'età giolittiana a Gheddafi*, Milano, Feltrinelli, 1978.

compartecipativo. Finita tale fase e comunque entro un periodo di circa 25-30 anni, si prevede il riscatto e la piena proprietà dei fondi coltivati<sup>57</sup>.

La seconda fase della colonizzazione, quella dell'Impero, si apre con la conquista dell'Etiopia.

Mussolini non vuole che nelle colonie, come spesso accade, dimorino i “rifiuti della società”; in questa colonizzazione italiana egli intende coinvolgere solo i “migliori”, soggetti che devono fondare una “nuova” civiltà, anche numericamente più vasta<sup>58</sup>. È necessario selezionare accuratamente i coloni dal lato politico, morale, familiare e sanitario<sup>59</sup>, in modo che si crei un ambiente in cui regnino le classiche virtù dei romani. Mussolini vede l'Impero come una meta spirituale ideale<sup>60</sup>, nell'ambito della quale convivono i seguenti obiettivi: moltiplicare la potenza a livello demografico del Paese, solidificare negli italiani la consapevolezza razziale e promuovere l'elevazione sociale di grandi masse popolari<sup>61</sup>.

Nelle terre conquistate si costruiscono le abitazioni, mantenendo rigidamente separati i quartieri riservati agli italiani da quelli degli indigeni. Gli africani possono accedere al centro monumentale delle città per lavorarvi e per ammirare le opere concepite dalla civiltà fascista, ma le loro residenze si trovano nelle aree periferiche<sup>62</sup>.

Nel 1937 viene emanato un decreto legge, in base al quale i cittadini italiani non possono avere “relazioni di indole coniugale” con persone suddite dell'Africa Orientale Italiana, altrimenti subiscono la reclusione da uno a cinque anni.

Dopo la conquista della Libia, nel 1939 entra in vigore un decreto legge, che offre ai libici una “cittadinanza speciale”, con cui, mediante una serie di restrizioni, vengono negati diversi diritti rispetto alla normale cittadinanza italiana<sup>63</sup>.

Però, come per la riforma agraria ed antiurbana, anche la costruzione di una grande civiltà imperiale non va a buon fine: i coloni giunti effettivamente in AOI non rappresentano il mito del “nuovo” italiano. In numerosi casi, vengono consumati rapporti sessuali interrazziali e, come riferito dalle informative dell'OVRA a Mussolini, nell'ambiente della

---

<sup>57</sup> M.R. Protasi, E. Sonnino, *Politiche di popolamento*, in «SIDeS, Popolazione e Storia», cit., pp. 91-138: 115.

<sup>58</sup> G.L. Podestà, *Le città dell'impero*, in «Città e Storia», cit., pp. 111-135: 119-135.

<sup>59</sup> Id., *Il mito dell'impero. Economia, politica e lavoro nelle colonie italiane dell'Africa orientale 1898-1941*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 331.

<sup>60</sup> R. De Felice, *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario (1936-1940)*, t. II, Torino, Einaudi, 1981, p. 3 ss.

<sup>61</sup> L. Goglia, *Sulla politica coloniale fascista*, in «Storia contemporanea», vol. XIX, n. 1, 1981, pp. 35-53.

<sup>62</sup> G.L. Podestà, *Le città dell'impero*, in «Città e Storia», cit., pp. 111-135: 119-135.

<sup>63</sup> P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, cit., p. 496.

colonia a regnare è uno spirito marcatamente borghese (lontano dalla moralità fascista); l'élite degli amministratori coloniali finisce per seguire le linee del colonialismo classico<sup>64</sup>.

#### 1.4 L'architettura ed il fascismo

A Venezia, nel 1923 comincia a prender vita la regia scuola di architettura, ufficialmente riconosciuta nel 1926 (l'istituto dello IUAV, dopo il 1945, diviene un polo didattico e culturale di eccellenze); già dal 1928 l'architettura è presente alla biennale della città lagunare<sup>65</sup>.

In concreto, vi sono innumerevoli progetti urbanistici di abbellimento e di riorganizzazione degli spazi urbani, progetti nei quali il Consiglio di Stato interviene, esercitando la funzione consultiva. L'Istituzione tende ad andare incontro alle esigenze, oltre che urbanistiche, anche propriamente architettoniche del Regime: una conferma è data dal citato parere favorevole relativo all'esecuzione di alcuni lavori di restauro e di sistemazione del palazzo Reale di Milano<sup>66</sup>.

Questi casi sono funzionali alla comprensione del pensiero di Carlo Enrico Rava<sup>67</sup>, che – durante il primo Congresso nazionale di urbanistica (1937) – evidenzia che l'urbanistica

---

<sup>64</sup> G.L. Podestà, *Le città dell'impero*, in «Città e Storia», cit., pp. 111-135: 119-135.

<sup>65</sup> Nel 1933, viene aperto il ponte automobilistico translagunare, da cui deriva una stagione progettuale, ricca di proposte per nuove infrastrutture e schemi di piano proporzionati su una scala metropolitana. Sulla storia urbanistica ed architettonica di Venezia, cfr. G. Zucconi, *Grandi progetti per una più grande Venezia*, in «Insula. Quaderni», n. 4, 2000, <http://www.insula.it/images/pdf/resource/quadernipdf/Q04-08.pdf>, pp. 61-67, sito consultato il 22/07/2021.

<sup>66</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 30 ottobre 1942, Divisione XIX, n. 5471, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCIV, fascicolo del connesso parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCIV, 10 novembre 1942, n. 1248 (*Perizia dei lavori di sistemazione e restauro dello scalone principale, degli androni di accesso ai saloni e della Chiesa del Palazzo Reale di Milano*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

Per ciò che concerne Massimo Di Donato, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Castelli, cfr. *supra*.

Ciò non toglie che, sulla stessa linea adottata dalla Regia Sovrintendenza per le Antichità e Belle Arti, la Sezione Seconda del Consiglio di Stato dimostra come, in parallelo all'esigenza di proseguire i lavori di epoca fascista, vi sia l'urgenza di preservare le opere antiche: si è visto che viene approvato un progetto di variante ai lavori per il fabbricato di collegamento tra il Monumento al Re Vittorio Emanuele II ed il Portichetto del Vignola a Roma, proprio in seguito al ritrovamento di resti dell'antichità. Cfr. Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 1° marzo 1930, n. 853, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 11 marzo 1930, n. 153 (*Monumento a V.E. II, Fondazione del fabbricato di [collegamento] del Monumento con il Portichetto del Vignola, Progetto di modificazione al primitivo progetto*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Aristide Carapelle).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Aristide Carapelle, cfr. *supra*.

<sup>67</sup> Carlo Enrico Rava nasce nel 1903 a Cernobbio e muore nel 1986 a Milano. È un insigne architetto della cerchia dei fondatori del Gruppo 7. Dal 1931 se ne allontana per aderire al RAMI (Raggruppamento Architetti Moderni Italiani), fondato dal Sindacato fascista architetti. Si possono ricordare alcuni lavori che egli progetta, insieme a Silvia Larco: il padiglione della Fiera di Tripoli (1927); il progetto del palazzo per uffici, presentato alla III Biennale di arti decorative e industriali (Monza, 1927); le tipologie di "Cassette in serie", presentate alla I

rappresenta il settore trainante della civiltà conquistatrice e “risanatrice”, in quanto essa non si limita ad incarnare arte e scienza unite insieme, bensì rappresenta un’altissima espressione dell’Arte di Governo; il progetto totalitario di costruzione di un Impero è perseguibile unicamente mediante la “creazione totale dell’architetto urbanista”, quale figura al vertice della gerarchia edilizia<sup>68</sup>.

Gli architetti sono “intellettuali specifici”, che vivono in modo traumatico l’idea dell’“intellettuale universale”. Escludendo rare eccezioni, l’essere fascista sembra però colmare la contraddizione: la loro specificità di intellettuali risulta risolta nella “universalità” del fascismo. La polemica sull’“architettura arte di Stato” può ritenersi dipanata, grazie al riconoscimento della duplicità dell’architettura come “stile” di uno Stato e come immagine di un Regime<sup>69</sup>.

L’architettura fascista negli anni Venti e Trenta cerca nell’architettura razionalista la rappresentazione tridimensionale degli ideali della dittatura, per poi negare tale legame col razionalismo e preferire l’identificazione con la romanità ed il classicismo.

Si instaura dunque in un primo momento un equilibrio complesso tra le esigenze di auto-rappresentazione del Regime e la sperimentazione tecnica, tipologica ed estetica delle avanguardie europee. Alla base del razionalismo italiano vi è il collegamento col Movimento Moderno internazionale.

L’originario incontro tra l’architettura di epoca fascista ed il Movimento Moderno internazionale risale al dicembre del 1926, quando un nuovo gruppo di architetti – il Gruppo 7 – inizia a rendere note le proprie tesi nel primo di quattro articoli-manifesto, pubblicati in «Rassegna Italiana».

Il programma del gruppo risulta ambiguo rispetto alle premesse del Movimento Moderno: viene data adesione al nuovo “stile” come espressione delle mutate condizioni politiche del Paese; si tende a conferire un’interpretazione classica e tradizionale anche alle novità e non si tiene conto della problematica centrale dell’abitazione di massa, quale elemento cardine per giungere a prefigurare una nuova organizzazione della città e della vita civile. Uno dei punti potenzialmente più fecondi delle tesi del Gruppo 7 sarebbe la rinuncia

---

Esposizione italiana di architettura razionale (1928). Per la biografia di Carlo Enrico Rava, cfr. R. Catini, voce *Rava, Carlo Enrico*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. LXXXVI, 2016, [https://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-enrico-rava\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-enrico-rava_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 02/10/2021.

<sup>68</sup> Sul tema, cfr. A. Gagliardi, *L’impossibile autarchia. La politica economica del fascismo e il Ministero scambi e valute*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, p. 167 ss.; F. Guarnieri, *Battaglie economiche tra le due grandi guerre (1936-1940)*, t. II, cit.

<sup>69</sup> G. Ciucci, *Gli architetti e il fascismo. Architettura e città (1922-1944)*, Torino, Einaudi, 1989, pp. 7-8.

all'individualismo in funzione della produzione in serie, ma tale concetto viene ridotto all'accezione di omogeneità stilistica del prodotto architettonico.

Variegate sono le posizioni individuali assunte rispetto al Movimento Moderno in Italia, pur sempre nell'ambito di quel pluralismo controllato, sul quale si regge il totalitarismo fascista.

Le figure più rilevanti che prendono parte al dibattito sono Marcello Piacentini e Gustavo Giovannoni: uomini diversi per carattere, ma spesso uniti dai progetti urbanistici.

Nell'architettura del ventennio fascista, Piacentini media tra il pensiero degli architetti più giovani – vicini al Movimento Moderno – e le esigenze della cultura ufficiale e dunque della politica. Nella sua opera vi è una sorta di “opportunismo”, che gli permette di presenziare nelle Commissioni giudicatrici di numerosi concorsi nazionali di urbanistica ed architettura e di controllare in modo diretto le scelte dei piani, intervenendo per mediare tra diverse soluzioni e talora subentrando egli stesso come progettista. In particolare, significativo è che per il progetto dell'EUR o E42, nonostante la presenza di quattro architetti razionalisti su cinque componenti, la Commissione non riesce a imporre la propria linea; Piacentini, utilizzando la sua tattica di intermediario fra tradizionalisti e modernisti, riesce a far dominare il suo stile nelle architetture dell'Esposizione.

Alla frenesia intellettuale di Piacentini si contrappone la seria formazione di Gustavo Giovannoni, ricordato, più che per i suoi progetti, per la teoria del diradamento giovannoniano, fondata sull'alleggerimento del tessuto antico attraverso demolizioni parziali di edifici senza valore o di superfetazioni, al fine di valorizzare i monumenti maggiori o i caratteri essenziali dell'ambiente urbano e di migliorare le condizioni igieniche, la circolazione e la sosta veicolare. Dopo gli anni Venti, Giovannoni, nel dedicarsi all'insegnamento sino a divenire Preside della Facoltà di Architettura di Roma, adotta criteri fortemente conservatori e si oppone con fermezza all'architettura moderna, rendendo evidente la sua compromissione politica, la sua adesione all'ideologia fascista.

I principi delle due correnti, a cui risalgono i citati architetti, vengono modellati in base ai dettami imposti dallo sfondo culturale-istituzionale: da un lato gli architetti che progettano gli sventramenti ed i “risanamenti” urbani – tra i quali vi è di certo il Piacentini – lodano l'insegnamento del Giovannoni, dall'altro Giovannoni – pur incerto di fronte a svariati progetti di sventramento – asseconda *in toto* la linea urbanistica imposta dal fascismo.

Uno sguardo positivo al Movimento europeo si rinviene principalmente nell'ambiente milanese, grazie a personaggi del calibro di Edoardo Persico e Giuseppe Pagano, entrambi membri del MIAR, ossia il Movimento italiano per l'architettura razionale, nato nel 1928

dalla dissoluzione del Gruppo 7; al MIAR vanno ricondotte una breve serie di Esposizioni italiane di architettura razionale.

Un notevole contributo per liberare, tra gli anni Trenta e Quaranta, l'Italia dalla disinformazione diffusa dall'*élite* fascista deriva dalla Rivista «Casabella», fondata a Milano nel 1928 e di cui dal 1930 è Redattore e Condirettore Edoardo Persico. Persico spinge i suoi collaboratori più stretti della Rivista a combattere una battaglia per un'architettura libera da ideologie, passando inevitabilmente attraverso un'azione politica.

«Casabella» e «Quadrante» – guidato da Pietro Maria Bardi e Massimo Bontempelli – sono le due sedi principali di dibattito sul razionalismo italiano, a testimonianza del fondamentale ruolo delle Riviste nella cultura dell'epoca, quali luoghi di confronto e di conoscenza.

Giuseppe Pagano prosegue l'insegnamento di Persico, dopo la sua morte; aderisce al Partito fascista e lo contesta dall'interno, tentando in seguito di confluire verso le correnti architettoniche “di sinistra”. L'architetto è contrario al monumentalismo, sottolinea il valore della produzione seriale<sup>70</sup> e dà rilievo alla domanda sociale. Pagano intende strumentalizzare alcuni elementi dottrinari dell'ideologia fascista e piegarli ai propri ideali; dopo svariate delusioni, realizza che la sua opera non è in grado di smuovere a sufficienza gli animi dissidenti del Partito, tanto da entrare – dopo l'8 settembre del 1943 – nella Resistenza ed essere deportato nei *lager* tedeschi.

La triste fine di Pagano conferma la convinzione di Persico che la nuova architettura non può trovare spazio in una società che non è libera<sup>71</sup>.

In seguito al fallimento del MIAR e in particolare dopo la metà degli anni Trenta, il Regime prende le distanze dal razionalismo. A prevalere sono dunque la visione dell'architettura del Piacentini ed il monumentalismo di Regime.

L'architettura fascista viene ben descritta dall'espressione di Emilio Gentile<sup>72</sup> “fascismo di pietra”, locuzione con cui lo storico si riferisce ai numerosissimi progetti di Mussolini,

---

<sup>70</sup> «Nel campo della tecnica edilizia il processo di revisione in favore di un più intenso e più logico collegamento tra l'industria e la costruzione avviene su molti settori e partendo da diverse considerazioni. La prima ragione è quella economica, cioè risparmio di tempo e di denaro. La seconda è tecnica, cioè miglioramento delle condizioni generali e particolari della costruzione. La terza è sociale, cioè conservare a case di identica destinazione l'identità del loro aspetto esteriore. Di fronte a queste ragioni l'architetto moderno, che non vive estraneo ai reali problemi della economia, della tecnica e della organizzazione sociale, reagisce cercando di trovare alcune soluzioni pratiche che concilino la sua ispirazione artistica con la realtà della vita. La soluzione più elementare è rappresentata dalla ricerca di normalizzare gli elementi che compongono la costruzione, in maniera tale da renderne economica la produzione, perfetta l'esecuzione e facile il montaggio». Cfr. G. Pagano, *Le costruzioni in serie*, in «Casabella», vol. XII, n. 144, 1939, p. 2.

<sup>71</sup> P. Sica, *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, cit., pp. 328-343.

<sup>72</sup> Cfr. E. Gentile, *Fascismo di pietra*, Roma, Laterza, 2007.



mediante i quali il Duce intende dar vita ad una nuova civiltà imperiale, che assurge a divenire universale, come in precedenza la civiltà romana<sup>73</sup>.

Va segnalata la voce di Carlo Belli, che nega l'identificazione tra fascismo e romanità, tant'è che egli considera la continuità il frutto dell'ignoranza. Memorabile l'identità del Belli "fascismo uguale fascismo", a proposito della quale afferma che «il Partenone non è una pipa», riportando alla mente il «*ceci n'est pas une pipe*» di Magritte. Dal confronto tra passato e presente può derivare solo incongruità: l'architettura del fascismo non si deve immedesimare con quella classica; essa è semplicemente architettura dello Stato fascista. Fascismo e romanità non si comparano, sono entrambi miti eterni<sup>74</sup>.

Al di là della visione minoritaria del Belli, è innegabile il percorso che porta il fascismo a creare un'immagine "imperiale" di sé.

## 2. PROPOSTE E RIFORME FASCISTE IN TEMA DI "URBANISTICA"

### 2.1 *Il tentativo di riforma di epoca fascista sull'espropriazione per pubblica utilità*

Si è avuto modo di analizzare come l'applicazione di una legge concernente l'approvazione di un piano regolatore di massima edilizio e di ampliamento e delle norme per la sua attuazione possa portare alla deroga, sotto molteplici profili, delle norme ordinarie vigenti in materia di espropriazioni per pubblica utilità e di piani regolatori, di cui alla legge n. 2359/1865: il riferimento, in particolare, è alla sentenza 23 gennaio 1940, n. 129, della Sezione Quarta del Consiglio di Stato, relativa a lavori da effettuare presso il Comune di Milano<sup>75</sup>. Allo stesso modo, dalla sentenza 7 maggio 1940, n. 332, della Sezione Quarta del Consiglio di Stato, inerente al piano particolareggiato n. 46 di esecuzione del piano regolatore

---

<sup>73</sup> C. Donati, *La città di fondazione fascista. La pentapoli pontina*, in «InStoria», n. 36, 2010, [http://www.instoria.it/home/citt%C3%A0\\_fondazione\\_fascista.htm](http://www.instoria.it/home/citt%C3%A0_fondazione_fascista.htm), sito consultato il 04/05/2020.

<sup>74</sup> Sul pensiero di Carlo Belli, cfr. G. Ciucci, *Gli architetti e il fascismo*, cit., pp. 115-116. Si veda anche l'articolo di Carlo Belli, *La città fascista*, in «Il Popolo d'Italia», 31 marzo 1931, ora in M. Cennamo (a cura di), *Materiali per l'analisi dell'architettura moderna. Il MIAR*, Napoli, Società Editrice Napoletana, 1976, pp. 176-178; l'articolo è scritto in occasione dell'apertura della mostra del MIAR e viene pubblicato il giorno dopo l'inaugurazione.

<sup>75</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. III, 1940. Roma, 23 gennaio 1940, n. 129 (Nava Francesco ed altri – Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Milano, in persona del Podestà), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 27 febbraio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Leopoldo Piccardi, cfr. *supra*.

di Roma, emergono le deroghe alla legge generale sulle espropriazioni, in relazione alla costruzione dei previsti nuovi edifici governatoriali<sup>76</sup>.

Talvolta le deroghe ai principi ordinari stabiliti dalla legge fondamentale sull'espropriazione per pubblica utilità n. 2359/1865 non trovano giustificazione in alcuna base legale ed i proprietari ricorrenti vincono i loro ricorsi: un esempio è quello di un decreto prefettizio, che autorizza ad immettersi in possesso definitivo di alcuni immobili di proprietà dei ricorrenti, nonostante la legge sull'espropriazione del 1865 stabilisca che l'espropriante non può entrare in possesso dei beni espropriati, se non dopo che siano intervenuti la determinazione dell'indennità, il deposito di questa e la pronuncia di espropriazione<sup>77</sup>.

A ciò si aggiungano i casi in cui viene applicata la legge per il risanamento di Napoli del 1885, estesa tra l'altro ben al di fuori dell'area della città: in tal modo, il potere pubblico cerca di raggiungere i propri fini, versando indennità più basse<sup>78</sup> ed includendo sotto il titolo di "risanamento" anche abitazioni e palazzi signorili, che non presentano esigenze di igiene<sup>79</sup>.

Una soluzione unitaria e coerente a queste dinamiche era stata cercata nella seconda metà degli anni Venti, quando si è tentato di realizzare una riforma della disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità.

Viene istituita, con r.d. del 18 febbraio 1926, presso il Ministero di Grazia e Giustizia, una Commissione «con l'incarico di studiare l'estensione e i limiti da assegnarsi ai poteri

---

<sup>76</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. VI, 1940. Roma, 7 maggio 1940, n. 332 (Soc. An. A. Bellagamba & figli – Ministero dei Lavori Pubblici e Governatorato di Roma, in persona dell'Ecc. il Governatore *pro tempore*), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Siragusa); sentenza pubblicata il 5 giugno 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Giuseppe Siragusa, cfr. *supra*.

<sup>77</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1922. Roma, 16 dicembre 1939, n. 54 (Bandini Paola in Dotti, Bandini Flaminia e Bandini Franco, quest'ultimo in rappresentanza dei figli minori Mario e Pia Bandini – Prefetto di Napoli e Grilli Adamo), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 29 gennaio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Leopoldo Piccardi, cfr. *supra*.

<sup>78</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. II, 1930. Roma, 21 febbraio 1930, n. 100 (Catapano Vincenzo – Ministero delle Finanze, il Prefetto di Taranto e la R. Azienda del Mare Piccolo di Taranto), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Michele Carlo Isacco); sentenza pubblicata il 15 marzo 1930.

Per ciò che concerne Roberto De Vito, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Carlo Isacco, cfr. *supra*.

<sup>79</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. V, 1930. Roma, 8 luglio 1930, n. 273 (Fileccia Vincenzo – Ministero dei Lavori Pubblici e Prefetto di Palermo, nonché contro Ditta Bonci e Rutelli), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Alessandro Guglielminetti); sentenza pubblicata l'11 luglio 1930.

Per ciò che concerne Roberto De Vito, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Alessandro Guglielminetti, cfr. *supra*.

dell'autorità statale in rapporto alla disponibilità della proprietà privata» (art. 1)<sup>80</sup>. Il compito affidato non è certamente facile, data la confusa legislazione preesistente. Viene dunque istituito all'interno della Commissione un Comitato ristretto, che presenta nel 1928 alla Commissione un progetto dettagliato, nel quale vi sono espliciti richiami a precedenti progetti e studi<sup>81</sup>.

Nella procedura di esproprio, un significativo elemento di novità è dato dalla centralità delle requisizioni ed espropriazioni militari. Altro elemento innovatore è costituito dalla previsione di un collegio di stima (artt. 56-63), che deve determinare l'indennità in via provvisoria; vi fanno parte il Presidente del Tribunale e due membri tecnici, scelti dal Consiglio provinciale dell'economia. Non muta, invece, rispetto alla legge del 1865 il procedimento per giungere alla liquidazione dell'indennità.

Su altri temi non si trova un punto d'incontro: in particolare, risulta problematico individuare i nuovi criteri per quantificare l'indennità. La questione crea dibattito sia nell'ambito del Comitato che della Commissione. Alla fine, il modo di calcolo, proposto dal Comitato, è pressoché identico a quello della legge del 1865, ossia include il valore venale della cosa o del diritto ed il risarcimento dei danni speciali prodotti in modo diretto e necessario dall'espropriazione. La Commissione apporta solo minimi mutamenti<sup>82</sup>.

Ne derivano due Relazioni: una di maggioranza firmata da Marracino, dal Vicepresidente della Commissione, dal Relatore a questa del progetto del Comitato e dalla maggioranza dei Ministeri, tranne quelli dell'Interno, della Marina, della Guerra, delle Comunicazioni e dell'Aeronautica, che sottoscrivono la Relazione di minoranza. La maggioranza è contraria al continuo fiorire di leggi speciali, come la legge n. 2359/1885; esse sono sempre più favorevoli all'Amministrazione espropriante. Invece, la minoranza sottolinea che la larga diffusione di queste normative speciali costituisca un segnale del fatto che non sia utilizzabile quale criterio per l'indennità il valore venale del bene, in quanto non si tratta di un procedimento che può rientrare nel settore privatistico: «Col richiamo al valore venale si

---

<sup>80</sup> Commissione Reale per la Riforma delle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità, *Progetto di legge sulle espropriazioni per pubblico interesse e sulle requisizioni*, cit., p. 21.

<sup>81</sup> In particolare, le *Ricerche preliminari per la riforma della legge sulle espropriazioni* raccolte dal Segretariato generale del Ministero dei Lavori Pubblici, lo *Schema di disegno di legge* preparato dalla Commissione dello stesso Ministero ed il *Progetto di legge* pubblicato nel 1926 dal Sindacato nazionale fascista degli ingegneri italiani.

<sup>82</sup> «L'indennità di espropriazione comprende: 1) il valore venale della cosa o del diritto, in condizioni di mercato normale e secondo i criteri stabiliti dalla presente legge; 2) il risarcimento dei danni speciali prodotti in modo diretto e necessario dall'espropriazione al proprietario o enfiteuta e ai titolari dei diritti indicati nell'articolo seguente». Cfr. Commissione Reale per la Riforma delle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità, *Progetto di legge sulle espropriazioni per pubblico interesse e sulle requisizioni*, cit., p. 281.

accomunano due istituti che vivono in una sfera di diritto tanto difforme; la vendita e l'espropriazione per pubblica utilità [...]»<sup>83</sup>.

Mussolini appoggia la minoranza, ossia i Ministeri dell'Interno, della Marina, della Guerra, dell'Aeronautica e delle Comunicazioni. Data la netta divisione su un punto così rilevante, Mussolini viene rassicurato del fatto che nulla sarebbe mutato in conseguenza della mancata approvazione del progetto.

Nel 1928, circa un mese dopo la pubblicazione dei lavori, il Duce espone alcuni suggerimenti: «la riforma fascista della legge Pisanelli deve avere un carattere innovatore, come è proprio di ogni legge fondamentale, che emana da un regime sorto da una Rivoluzione e che s'ispira a principi radicalmente antitetici a quella dottrina individualistica e privatistica, che ispirò la legge organica del 1865 [...]». Da questo primo principio ne discendono ulteriori: «2) l'espropriazione, che è basata sempre su una causa di pubblico interesse, anche quando l'espropriante non sia lo Stato, non può essere equiparata a un contratto civile, ma deve essere considerata e disciplinata quale essa è nella sua realtà, cioè quale atto amministrativo d'imperio. Di conseguenza, il pagamento della indennità non può essere inteso come un corrispettivo contrattuale nel senso del diritto privato, ma come una condizione di legittimità dell'atto amministrativo di esproprio [...] 3) l'indennità di esproprio [...] non può essere fissata sulla base del prezzo della cosa in una immaginaria contrattazione di compravendita tra privati, ma sulla stima del danno che al privato effettivamente deriva [...] desumendo il valore dell'immobile da espropriarsi dal reddito e da ogni altro elemento, che abbia i requisiti della realtà e certezza. 4) deve essere esplicitamente ammesso come criterio obiettivo di valutazione, concorrente con gli altri, l'ammontare dell'imposta [...] 5) deve essere assolutamente escluso qualsiasi obbligo dell'espropriante di risarcire i danni speciali o personali prodotti dall'atto di esproprio [...]»<sup>84</sup>.

L'indirizzo "liberale", prevalso in Commissione, viene nettamente osteggiato, anzi viene affermata con decisione la superiorità dello Stato<sup>85</sup>: il Duce propende per una politica di espropriazioni "facili", con lo scopo ultimo di poter eseguire la costruzione di opere pubbliche, nonché realizzare riforme agrarie.

Mussolini, a causa dell'aggravarsi della crisi economica, il cui apice si verifica nel 1929, dichiara: «Ora, in nessun momento come quello attuale è necessario facilitare l'esecuzione di opere pubbliche anche per attenuare i danni della cosiddetta "crisi di

---

<sup>83</sup> Ivi, p. 166.

<sup>84</sup> AcS, *P.C.M., Gabinetto, 1934-1936, Lettera del 31 agosto 1928*.

<sup>85</sup> S. Candi, *L'espropriazione per pubblica utilità*, in «Storia Amministrazione Costituzione», cit., pp. 133-162: 133-144.

rivalutazione” che, producendo una rarefazione di denaro più rapida del ribasso dei prezzi, tende a provocare, sia pure soltanto in via provvisoria una disoccupazione piuttosto estesa»<sup>86</sup>.

In questo quadro, risulta rilevante la nomina di Santi Romano a Presidente del Consiglio di Stato, dato che il giurista da membro della Commissione sostiene la maggioranza e dato il rilievo che assume il Consiglio di Stato all'interno del sistema ordinamentale fascista, nel quale il Parlamento ricopre un ruolo puramente marginale. Sia in tema di requisizioni che di espropriazione l'Organo difende la legge del 1865, percepita come “legge organica” e dunque come base unitaria ed imprescindibile della materia, evitando di aprire le porte a possibili politiche espropriative anti-liberali.

Quanto alle requisizioni, il Consiglio di Stato stabilisce che la dichiarazione di requisizione può dirsi legittima solo in presenza del requisito della necessità grave ed urgente e non semplicemente in costanza della mera imprevedibilità, sulla stessa linea adottata dalla maggioranza in Commissione: nel progetto si prevede, infatti, il requisito della «grave e urgente necessità», nonché il ricorso al Consiglio di Stato contro il provvedimento di requisizione per incompetenza e violazione di legge. In una diversa occasione, viene ritenuto – sulla scorta di precedenti pareri dello stesso Consiglio – non più in vigore il r.d. del 22 aprile 1915, n. 1570, che attribuisce alle Amministrazioni militari il potere di dichiarare la requisizione; il decreto del 1915, però, rimane applicabile in caso di guerra.

In materia di espropriazione, il Consiglio di Stato mantiene al centro la legge del 1865, limitando – ove possibile – l'applicazione delle leggi speciali ai casi per i quali esse vengono redatte, senza possibilità di applicazione su base analogica.

Al di là della posizione del Consiglio di Stato, va tenuto conto delle valutazioni di due categorie particolarmente interessate dal progetto per una normativa sul tema: quella dell'industria, rappresentata – all'interno della Commissione – dall'avvocato Biamonti, che si dimostra critico rispetto agli ultimi articoli del progetto sulle requisizioni industriali; e quella degli ingegneri che invece non ha alcun rappresentante nella Commissione e quindi concentra le proprie discussioni all'interno de «L'Ingegnere», ma – dopo un anno di dibattito – gli ingegneri non riescono ad individuare una linea comune. Complessivamente, la nuova legge viene profondamente criticata da quest'ultima categoria, che, non essendo tutelata dalla normativa, rimane più favorevole alla legge del 1865, seppure in concreto puntualmente derogata.

---

<sup>86</sup> AcS, *P.C.M., Gabinetto, 1934-1936, Lettera del 31 agosto 1928.*

Quanto agli industriali, la loro posizione risulta, invece, nitida: tre membri della Commissione sono contrari alle norme sulle requisizioni industriali (artt. 245-250) e Biamonti, anche a nome della Confederazione nazionale fascista industriale italiana, fa una controrelazione. Negli articoli da 245 a 250 si afferma che l'Amministrazione può vincolare gli stabilimenti industriali e le aziende agricole all'aumento, alla trasformazione ed alla continuazione della produzione, sia in tempo di pace che di guerra, con la sola giustificazione della difesa nazionale, per supreme necessità pubbliche. Non sono previste indennità per la requisizione e, se l'imprenditore non adempie ai vincoli imposti, è possibile per l'Amministrazione interessata procedere forzosamente a spese dell'imprenditore, sottoponendo il credito maturato per la sua riscossione alle stesse regole previste per l'esazione delle imposte dirette. Biamonti, con la sua controrelazione cerca un compromesso, anche perché gli industriali sono vicini al Regime e ciò fa sì che le critiche abbiano un tono pacato<sup>87</sup>.

Se da un lato vi è la Presidenza del Consiglio con i Ministeri di minoranza, dall'altro il Consiglio di Stato è dalla parte del Parlamento e di svariate categorie, tra cui i proprietari terrieri, i grandi industriali e gli ingegneri, a difesa del diritto di proprietà. Il Governo è isolato, diviso al suo interno tra gli stessi dicasteri, e non riesce ad avere la meglio.

La maggioranza, in sostanza, si riconosce nei principi liberali della legge del 1865 e delle sue successive modificazioni e cioè in una legge generale che tutela la proprietà privata, dotata di una procedura snella ed efficace; la riforma voluta da Mussolini, nell'accezione autoritaria da lui pensata, non trova dunque l'appoggio sperato.

Inoltre, la legge sull'espropriazione del 1865 è inserita in un vero e proprio sistema che la lega ad una serie di leggi speciali e di settore, che non risultano quindi come corpi indipendenti, bensì sono legati ad essa e consentono – nel caso concreto – di tutelare i vari interessi in conflitto, cosa che non sarebbe avvenuta con una disciplina unitaria, omogenea, rigida e non dialogante, come quella richiesta dal Duce<sup>88</sup>.

## ***2.2 Edilizia in generale ed interventi di edilizia economica e popolare***

Dall'art. 83 del regolamento per la legge comunale e dalla legge n. 2359/1865 si desume che le norme edilizie sono quelle che si riferiscono alla tutela dell'aspetto pubblico

---

<sup>87</sup> Cfr. P. Melograni, *Gli industriali e Mussolini. Rapporti*, cit.

<sup>88</sup> S. Candi, *L'espropriazione per pubblica utilità*, in «Storia Amministrazione Costituzione», cit., pp. 133-162: 145-162.

dell'abitato dei Comuni, alla disciplina dei rapporti tra edifici e vie, al miglioramento del sistema stradale. Tali norme costituiscono un limite al diritto di proprietà e tale limite è giustificato dal fine di garantire la preminenza dell'interesse sociale sull'interesse privato (salvo indennizzo, quando la natura del sacrificio lo richiede)<sup>89</sup>.

Vi sono innumerevoli questioni di carattere economico, strettamente connesse al settore dell'edilizia.

Dall'esecuzione di un'opera pubblica deriva un beneficio per taluni immobili, beneficio che determina il pagamento di un contributo di miglioria: ciò porta alcuni proprietari a ricorrere davanti al Consiglio di Stato per contestare i criteri che definiscono l'estensione delle zone interessate dalla miglioria, nonché il nesso di causalità della dipendenza di una miglioria dall'opera pubblica<sup>90</sup>.

Può dall'altro lato accadere che non vengano versati contributi dallo Stato o concessi mutui per il restauro di case che necessitano di riparazione a causa dei danneggiamenti provocati da terremoti: si aprono quindi questioni giurisprudenziali ed il Consiglio di Stato esprime pareri sui ricorsi straordinari al Re Imperatore<sup>91</sup>.

Dalla nozione generale di "edilizia" emerge in seguito quella specifica di "edilizia economica e popolare", ossia quel particolare settore dell'edilizia che dovrebbe offrire

---

<sup>89</sup> Per la nozione di edilizia, cfr. F. de' Rossi, voce *Edilizia*, in «Digesto Italiano», vol. X, Torino, Utet, 1895-1898, pp. 76-101: 76, nonché V. Testa, voce *Edilizia*, in «Novissimo Digesto Italiano», vol. VI, Torino, Utet, 1960, pp. 381-388.

<sup>90</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1940. Roma, 18 novembre 1939, n. 9 (Soc. Coop. Edilizia "Ammiraglio del Bono" – Ministeri delle Finanze e dei Lavori Pubblici), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Castelli Avolio); sentenza pubblicata il 10 gennaio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Giuseppe Castelli Avolio, cfr. *supra*.

<sup>91</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 8 gennaio 1940, Divisione C.Z., n. 6495, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, Protocollo di Gabinetto n. 27, 25 gennaio 1940, n. 36 (*Ricorso straordinario di Calojero Domenico e Giuseppina*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia); Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Servizi Speciali, Relazione, Roma, 10 dicembre 1940, Divisione C.T., n. 10530, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII, Protocollo di Gabinetto n. 494, 28 dicembre 1940, n. 1136 (*Ricorso straordinario di Ruggeri Domenico*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli); Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Servizi Speciali, Relazione, Roma, 22 novembre 1940, Divisione C.T., n. 9832, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII, Protocollo di Gabinetto n. 453, 12 dicembre 1940, n. 1085 (*Ricorso straordinario del Sac. Romeo Giuseppe*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise).

Per ciò che concerne il Presidente ed i Relatori citati, cfr. *supra*.

organizzazione sul territorio agli interventi della P.A. in materia di abitazioni economiche e popolari<sup>92</sup>.

Le classi lavoratrici dell'età industriale vivono in condizioni precarie, come risulta da numerose Relazioni di Prefetti di polizia, di medici sulle condizioni igieniche, nonché dai romanzi dell'epoca.

Si apre dunque l'era degli interventi di risanamento in svariate popolose città, ma con l'iniziale "malsana" tendenza ad escludere i ceti popolari dalle zone urbane più centrali, relegandoli nelle periferie e creando profonde discrasie.

Alcuni industriali danno vita alle prime iniziative di costruzione di villaggi operai; gli uomini d'affari sono spinti dalla possibilità di rendere più efficienti le proprie attività mediante un'efficace supervisione della propria manodopera, che si trova legata ad una vita circoscritta nell'ambito dell'area lavorativa, al di fuori dal centro urbano, sul modello delle città giardino inglesi. In ogni caso, si fa uso di una serie di precauzioni nella realizzazione dei progetti: la ricca informazione sulle analoghe esperienze europee, il criterio dell'autosufficienza dell'insediamento, la ricerca qualitativa dell'esecuzione e l'applicazione di norme igieniche e sanitarie. Tali elementi, uniti al fascino delle tecnologie produttive, costituiscono un'attrattiva per le masse popolari, prive di lavoro.

Nelle città, invece, si sviluppa sino a divenire indispensabile l'attività delle cooperative edilizie, con risultati divergenti da luogo a luogo<sup>93</sup>.

Il ramo più esteso della legislazione sociale italiana<sup>94</sup> è storicamente proprio quello dell'intervento pubblico nell'edilizia residenziale. Sia lo Stato liberale sia quello autoritario

---

<sup>92</sup> Il modello ispiratore per la legislazione sociale italiana non è più la Francia, a cui si è guardato sinora in tema espropriativo, bensì la Germania. Cfr. G. Procacci, *Le politiche di intervento sociale in Italia tra fine Ottocento e prima guerra mondiale. Alcune osservazioni comparative*, in «Economia & Lavoro», vol. XLII, n. 1, 2008, pp. 17-43. Per la nozione di "edilizia economica e popolare", cfr. N. Assini, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in «Enciclopedia Giuridica», vol. XIII, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, pp. 1-14; V. Domenichelli, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. V, Torino, Utet, 1990, pp. 411-423; F. Faccioli, G. Martinoni, voce *Il piano di edilizia economica popolare*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 291-429; M. Pallottino, voce *Edilizia sociale*, in «Novissimo Digesto Italiano. Appendice», vol. III, Torino, Utet, 1982, pp. 264-286; S. Pelillo, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in G. Guarino (a cura di), «Dizionario Amministrativo», vol. I, Varese, Giuffrè, 1983, pp. 799-828; M.G. Perini, voce *Edilizia economica e popolare*, in «Novissimo Digesto Italiano», vol. VI, Torino, Utet, 1960, pp. 388-400; G. Roehrsen, voce *Edilizia popolare ed economica*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 313-351.

<sup>93</sup> F. Faccioli, G. Martinoni, voce *Il piano di edilizia economica popolare*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, cit., pp. 291-429: 293-300.

<sup>94</sup> Tra Ottocento e Novecento, il Movimento Moderno comincia ad affrontare il problema della "questione sociale" attraverso la costruzione di quartieri residenziali pubblici inseriti nei contesti urbani, quartieri dotati di un disegno e di una struttura unitaria e riconoscibile, con i suoi pregi ed i suoi difetti.



fanno propria la questione delle abitazioni per le classi meno abbienti, tanto da produrre ben tre Testi Unici – uno nel 1908, un secondo nel 1919 ed un terzo nel 1938 – e costituire peculiari strutture amministrative.

La legislazione “sull’edilizia popolare ed economica”, com’è chiamata per quasi settant’anni a partire dalla legge Luzzatti del 31 maggio 1903, n. 254, per le case popolari, muta però il suo volto, a seconda del quadro politico del momento.

Inizialmente l’intervento normativo è volto a regolare le attività dei soggetti diversi dallo Stato, principalmente operanti nel settore della carità e della beneficenza (opere pie, monti di pietà, casse di risparmio), che possono per legge concedere prestiti finalizzati alla realizzazione di alloggi popolari di qualità inferiore alla media, destinati alle classi in difficoltà. Tale quadro è strettamente connesso alle idee liberali di estraneità dello Stato rispetto al campo economico, seppure il tema sociale rientra gradualmente nell’ambito dell’interesse pubblico e della regolamentazione amministrativa<sup>95</sup>.

La legge Luzzatti si pone diversi obiettivi particolarmente rilevanti: combattere la speculazione privata; fornire modi utili di investimento di capitali; provvedere ai proletari, agli artigiani, ai piccoli coloni, ai piccoli proprietari rurali, agli impiegati; costruire quartieri con pigioni adeguate al reddito di lavoro; evitare lo scontro tra iniziativa individuale ed accentramento municipale; fornire un nuovo cespite di ricchezza tassabile allo Stato, senza che questo abbia dovuto accollarsi in precedenza oneri di alcun tipo.

Il regolamento attuativo della legge individua i criteri, che costituiscono la base della tipologia economica e popolare. A criteri strettamente edilizi, si affiancano indicazioni propriamente urbanistiche. La legge, infatti, prevede l’inserimento di quanto viene realizzato nell’ambito dei piani di ampliamento approvati e, qualora non vi sia la disponibilità, si deve redigere una sorta di piano particolareggiato che garantisca l’organicità dell’intervento sulla maglia stradale; la norma contiene anche l’obbligo di destinare aree a giardini, ad orti ed a vie

---

Tali quartieri (Gallaratese, Zen, Tuscolano, Rozzol Melara, Corviale, San Miniato, per citarne alcuni) rappresentano tentativi di legare la sfera individuale con quella collettiva, al fine di generare nuove comunità di cittadini, sperimentando – seppur talvolta in modo contraddittorio – diverse idee di città: dal quartiere razionale al quartiere organico, dalla casa unifamiliare all’edificio-città, fino al superamento del quartiere inteso come organismo autonomo ed all’affermazione di una sorta di città architettonicamente compiuta ed in grado di incidere sugli equilibri urbani. Si assiste al generarsi di problemi di marginalizzazione degli abitanti e di degrado urbanistico ed edilizio. Si creano dei frammenti insediativi, luoghi che, se anche rispondono alle esigenze quantitative, sono certamente manchevoli quanto a qualità edilizia.

È solo con gli anni Settanta che, grazie alla crisi della Modernità, si inizia a prestare più attenzione alla dimensione locale ed agli effettivi bisogni degli abitanti. Cfr. C. Gironda, *Politiche urbane e forme dell’abitare per la città contemporanea*, in *Abitare l’Italia. Territori, Economie, Diseguaglianze*. Atelier. *La nuova questione urbana e il problema della casa*. XIV Conferenza della Società Italiana degli Urbanisti (Torino, 24-26 marzo 2011), <http://siu.bedita.net/download/gironda-pdf>, sito consultato il 17/05/2021.

<sup>95</sup> V. Domenichelli, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», cit., pp. 411-423: 411-413.

di comunicazione interna. Per gestire la costruzione delle case popolari, viene prevista la costituzione di un Ente nuovo, l'Istituto Autonomo per le Case Popolari<sup>96</sup>.

Nel 1935, Giuseppe Samonà, commenta alcuni aspetti della legge Luzzatti in *La casa popolare degli anni '30*<sup>97</sup> ed apprezza l'intenzione di promuovere e coordinare le frammentarie iniziative precedenti, dovute a gruppi di privati o ad Autorità cittadine non statali.

*A posteriori* va constatato che è risultata scarsa l'opera dei Comuni, così come insufficiente è stata l'attività delle Istituzioni di beneficenza e di altri Enti; il maggior contributo pratico è frutto del lavoro delle Cooperative edilizie e degli Istituti Autonomi per le Case Popolari<sup>98</sup>, diffusi sull'intero territorio nazionale<sup>99</sup>.

Va segnalato che, nel frattempo, la crisi industriale del 1907 porta ad un generale carovita, causa di inevitabili ripercussioni sociali; per fronteggiare la situazione, vengono dunque approvate alcune disposizioni in favore delle esigenze delle classi più umili, convalidate nella legge 2 gennaio 1908, n. 5. Tali previsioni, insieme agli articoli rimasti immutati della legge Luzzatti, confluiscono nel Testo Unico del 27 febbraio 1908, n. 89, delle leggi sulle case popolari o economiche, che rafforza l'impianto degli sgravi fiscali introdotto dalla normativa precedente, nonché estende la gamma degli Istituti che possono «fare operazioni di prestito»<sup>100</sup>, nel rispetto di un tasso di interesse non superiore al 4,5%, «per una misura non eccedente i due terzi del valore accertato delle case»<sup>101</sup>.

Il Testo Unico fa incrinare il principio di estraneità dell'apparato pubblico dalla materia, nel momento in cui statuisce che i Comuni, intenzionati a intraprendere la costruzione di case, alberghi popolari o dormitori pubblici, possono stipulare mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, avvalendosi del concorso dello Stato per il pagamento delle quote di interesse sino a un sesto della spesa relativa<sup>102</sup>, purché – come da regolamento attuativo del Testo Unico – si dimostri l'incapacità di sostenere l'intero importo<sup>103</sup>.

---

<sup>96</sup> Su tali Istituti, cfr. Id., *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, Cedam, 1984, pp. 38 ss. e 68 ss.

<sup>97</sup> G. Samonà, *La casa popolare negli anni '30*, Roma, Politecnica, 1935.

<sup>98</sup> Presso l'Archivio centrale dello Stato si possono leggere diverse decisioni del Consiglio di Stato inerenti tali Enti.

<sup>99</sup> F. Faccioli, G. Martinoni, voce *Il piano di edilizia economica popolare*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, cit., pp. 291-429: 300-303.

<sup>100</sup> Art. 1, *Testo Unico di legge sulle case popolari o economiche*, r.d.l. n. 89/1908.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Art. 18, *Testo Unico di legge sulle case popolari o economiche*, r.d.l. n. 89/1908.

<sup>103</sup> Artt. 64, 65, *Regolamento per la esecuzione della legge (testo unico) 27 febbraio 1908, n. 89, sulle case popolari o economiche*, r.d. 12 agosto 1908, n. 528.

Si segnala che, per definire il carattere della casa popolare, si sedimenta sopra al criterio basato sulle «qualità soggettive» di chi occupa l’abitazione quello inerente alle «qualità oggettive» dell’immobile<sup>104</sup>: per questa ragione si aggiunge, nella denominazione della categoria di tali case, all’aggettivo “popolari” il termine “economiche”.

Viene meno l’art. 4 della citata legge del 1903, in modo da poter prescindere, nella gestione dell’accesso in locazione agli alloggi, dalle fasce di reddito, con limitazioni solo per i fabbricati costruiti dai Comuni<sup>105</sup>. Si sbiadisce dunque l’interesse verso l’estrazione sociale degli utenti<sup>106</sup>.

Con la Prima Guerra Mondiale, vi è un comprensibile stallo nell’attività edificatoria socio-popolare e, solo nel primo dopoguerra, il Testo Unico del 30 novembre 1919, n. 2318, per le case popolari ed economiche e per l’industria edilizia prevede un ampliamento dell’intervento statale, mediante l’aiuto diretto agli Istituti Autonomi per le Case Popolari, attraverso la previsione di una sezione di credito edilizio presso l’Istituto Nazionale di Credito per la Cooperazione e mediante un regime preferenziale in favore delle case edificate da Enti riconosciuti<sup>107</sup>.

Fino agli anni Venti non vi è un vero apparato di settore, ma si forma una rete di Comitati locali ed un Ufficio ministeriale con ruolo consultivo e promozionale, nonché di vigilanza; con l’ascesa del fascismo, le decisioni assumono un assetto gerarchico, convergendo a livello ministeriale. In particolare, il Ministero dei Lavori Pubblici dirige sia i profili legislativi sia di gestione dei contributi sia di controllo sui soggetti mutuatari, ossia i Comuni e gli Istituti Autonomi, riorganizzati su base provinciale ed inquadrati nel sistema statale<sup>108</sup>: si veda in proposito la legge del 6 giugno 1935, n. 1129 (*Istituzione del Consorzio tra gli Istituti fascisti autonomi di case popolari*). Il Ministero dei Lavori Pubblici bilancia la graduale frantumazione e corporativizzazione delle provvidenze legislative, contributive o

---

<sup>104</sup> APC, *Atti stampati, Sessione 1904-1909*, doc. 860, *Disegno di legge che modifica la legge sulle case popolari. Relazione del Governo*.

<sup>105</sup> Art. 15, *Testo Unico di legge sulle case popolari o economiche*, r.d.l. n. 89/1908; artt. 8 e 13, *Regolamento per la esecuzione della legge (testo unico) 27 febbraio 1908, n. 89, sulle case popolari o economiche*, r.d. n. 528/1908.

<sup>106</sup> M. D’Amuri, *La casa per tutti nell’Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell’edilizia popolare*, Milano, Ledizioni, 2013, *passim*.

<sup>107</sup> Si segnala che nel 1919 entra in vigore anche un decreto che blocca i fitti. Cfr. F. Faccioli, G. Martinoni, voce *Il piano di edilizia economica popolare*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, cit., pp. 291-429: 300-303.

<sup>108</sup> V. Domenichelli, *Dall’edilizia popolare ed economica all’edilizia residenziale pubblica*, cit., p. 68 ss.

agevolatorie, rivolte a specifiche categorie, per le quali vengono anche istituiti appositi Enti pubblici (INCIS, Ente edilizio per i mutilati e invalidi di guerra)<sup>109</sup>.

Nonostante tale schema gerarchico, svariati pareri della Seconda Sezione del Consiglio di Stato testimoniano ritardi e diverse problematiche nell'ultimazione dei lavori di costruzione delle case popolari: si è analizzato, in particolare, il parere n. 5530 del 25 novembre 1930<sup>110</sup>.

In seguito, il Testo Unico del 28 aprile 1938, n. 1165, delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica, invece che offrire ordine al settore, finisce per recepire un sistema legislativo disordinato, in cui rientrano gli innumerevoli strumenti creditizi creati per agevolare l'edificazione di case popolari e le linee normative frutto di divergenti politiche, susseguitesi sul territorio<sup>111</sup>. In particolare, coesistono essenzialmente due forme di finanziamento statali nei confronti delle cooperative edilizie per la costruzione di alloggi: una viene attuata mediante la Cassa Depositi e Prestiti, l'altra prevede una concessione da parte di Istituti di credito, cui lo Stato contribuisce nel pagamento degli interessi. Quanto ai controlli, le cooperative edilizie a contributo erariale vengono vigilate – secondo lo schema già delineato dal Regime per il settore – dal Ministero dei Lavori Pubblici<sup>112</sup>.

Il tentativo è di generare un servizio pubblico<sup>113</sup>, ma il risultato è magmatico: tale Testo Unico presenta numerose disomogeneità, difficilmente superabili anche con l'applicazione della disciplina delle attività e dei controlli pubblici<sup>114</sup>.

Si crea un pullulare di norme non coordinate organicamente e volte ad ottenere il favore di diversi settori e ceti sociali. Gli aspetti principali del Testo Unico del 1938 concernono:

1. l'organizzazione degli Enti preposti alla concessione dei mutui (organismi finanziari, pubblici o privati);
2. crediti, che possono costituire il 75% del valore delle costruzioni;

---

<sup>109</sup> Id., voce *Edilizia residenziale pubblica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», cit., pp. 411-423: 411-413.

<sup>110</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 25 novembre 1930, Divisione XIII, n. 5530, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, fascicolo del connesso parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 2 dicembre 1930, n. 1074 (*Case popolari in S. Luca Impresa "Castellucci". Riserve*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

Per ciò che concerne Michele Cagnetta, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Luigi Barile, cfr. *supra*.

<sup>111</sup> V. Domenichelli, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», cit., pp. 411-423: 411-413.

<sup>112</sup> S. Agostini, *Coop edilizie a contributo pubblico: definite le competenze sulla vigilanza*, in «Cooperative e Consorzi», n. 11, 2009, pp. 39-41: 39-40.

<sup>113</sup> Tale tentativo va fatto risalire a M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», a. VII, n. 1, 1957, pp. 118-195.

<sup>114</sup> V. Domenichelli, voce *Edilizia residenziale pubblica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», cit., pp. 411-423: 411-413.

3. l'organizzazione e le funzioni degli Enti, pubblici o privati, deputati a promuovere l'attività edilizia;
4. l'esproprio delle aree necessarie all'edificazione di alloggi economici e popolari (per l'espropriazione si fa riferimento alla legge per il risanamento di Napoli);
5. l'obbligo per i Comuni di sopperire alle spese di urbanizzazione primaria delle aree destinate dagli Enti all'edilizia economica e popolare;
6. la permanenza della distinzione degli alloggi in economici e popolari, che viene meno solo nel dopoguerra<sup>115</sup>.

Per trarre delle conclusioni in tema di edilizia, può essere utile riferirsi al pensiero espresso da Umberto Piccoli, in *La Bonifica Umana e la Casa*<sup>116</sup>, ove denuncia un gioco di – per così dire – falsa urbanistica; al di là del caso specifico dell'edilizia economica e popolare – per la quale tra l'altro viene prodotta un'elevata quantità di ricorsi al Consiglio di Stato da parte dei proprietari che subiscono l'occupazione dei propri immobili, locati sui suoli destinati alle nuove edificazioni<sup>117</sup> –, spesse volte i quartieri degradati, dopo essere stati risanati, non sono più destinati alle abitazioni per gli indigenti, bensì le ragioni del mercato fanno prevalere la ricca borghesia<sup>118</sup>.

La relatività delle tutele riservate ad una classe popolare, che tende ad essere relegata in abitazioni malsane e/o periferiche, fa emergere un'evidente speculazione antisociale: a queste condizioni, risulta difficilmente attuabile l'anelata politica fascista della “bonifica umana”.

### ***2.3 Regime vincolistico e prime leggi sulla protezione delle bellezze naturali e sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico***

La legge Croce 11 giugno 1922, n. 778 (*Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*) statuisce all'art. 1:

---

<sup>115</sup> F. Faccioli, G. Martinoni, voce *Il piano di edilizia economica popolare*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, cit., pp. 291-429: 304-306.

<sup>116</sup> Il testo propone dati statistici, nel caso specifico, relativi al quartiere S. Secondo di Parma, cfr. U. Piccoli, *La Bonifica Umana e la Casa*, Parma, Officina grafica Fresching, 1938, *passim*.

<sup>117</sup> Si veda, a titolo esemplificativo, la sentenza già analizzata: AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1922. Roma, 13 gennaio 1921, n. 3 (De Notari Stefani Maria – Prefetto di Napoli, Unione Edilizia Nazionale, Comune di Napoli, in persona del proprio Sindaco, intervenuto volontariamente, e la Cooperativa Edilizia “Vis”), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente Carlo Sandrelli; Estensore Luigi Cristofanetti); sentenza pubblicata il 13 gennaio 1922.

Per ciò che concerne Carlo Sandrelli, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Luigi Cristofanetti, cfr. *supra*.

<sup>118</sup> Per le riflessioni di Giuseppe Pagano sulle considerazioni pratiche di Piccoli, cfr. G. Pagano, *Case per il popolo*, in «Casabella», vol. XII, n. 143, 1939, pp. 2-3.

«Sono dichiarate soggette a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Sono protette altresì dalla presente legge le bellezze panoramiche».

Analogamente, la legge Bottai 29 giugno 1939, n. 1497 (*Protezione delle bellezze naturali*), afferma all'art. 1, primo comma:

«Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;

3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;

4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

Il tema è oggetto di dibattito in gran parte dell'Europa occidentale, già prima della legge Croce, che presenta connessioni evidenti con le legislazioni straniere.

Antecedentemente si ricorda la legge Rava 16 luglio 1905, n. 411 (*Recante dichiarazione d'inalienabilità, a scopo di rimboscamento, di relitti marittimi nella provincia di Ravenna, per la conservazione della pineta*) per la conservazione della pineta di Ravenna, che, seppure non presenta avanzate previsioni normative né tutele concrete, va menzionata quale prima espressione della necessità di proteggere il paesaggio<sup>119</sup>.

L'opinione pubblica inizia a connettere i concetti di “paesaggio” e “cultura”, “arte”, “storia”, “letteratura”<sup>120</sup>. A tal proposito, durante l'iter per l'approvazione della legge sulla protezione delle antichità e belle arti del 20 giugno 1909, n. 364, la c.d. legge Rosadi-Rava, viene aggiunto nel 1908 al disegno di legge Rosadi un emendamento, dovuto a dei lavori di Villa Borghese, che aspirava ad assoggettare alla tutela delle cose d'arte anche «i giardini, le

---

<sup>119</sup> Sulla pineta di Ravenna, cfr. P. Fabbri, A. Missiroli, *Le pinete ravennati. Storia di un bosco e di una città*, Ravenna, Longo, 1998; C. Giovannini, *La pineta di Ravenna: il monumento e l'invenzione*, in «Storia Urbana», n. 76-77, 1996, pp. 65-80.

<sup>120</sup> A tal proposito: «[...] sin dall'inizio il movimento per le tutela del paesaggio e del bello naturale assume i tratti di una cura nei confronti, assai più che dell'ambiente [...], di oggetti considerati come “monumenti naturali” e quindi di grande valore, ancor più che estetico, “patrimoniale e simbolico”», cfr. A. Ragusa, *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 172, che cita L. Piccioni, *Il volto amato della Patria*, Camerino, Università degli Studi di Camerino, 1999, p. 44.

foreste, i paesaggi»: in Senato però non passa tale previsione, così come non viene approvata l'espressione «bellezze naturali», relegate ad una futura apposita legge sul paesaggio.

La legge Rosadi amplia il suo campo d'applicazione al di là delle cose d'arte, solo in seguito all'approvazione della legge Credaro 23 giugno 1912, n. 688, che fa riferimento «alle ville, ai parchi e ai giardini che abbiano interesse storico o artistico» (art. 1).

Ma è la legge Croce n. 778 del 1922 ad offrire una normativa *Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico*.

Colui che lega concettualmente la legge Croce del 1922 e la legge Bottai del 1939 è la figura di Luigi Parpagliolo, eminente servitore dello Stato, funzionario colto, Dirigente ministeriale, nonché membro delle due Commissioni che redigono le citate leggi.

Per provvedere all'aggiornamento della legge Croce del 1922 viene organizzato il *Convegno dei soprintendenti* del 4, 5, 6 luglio 1938, presieduto dal Ministro Bottai, Convegno a cui prende parte anche Parpagliolo, che si esprime su una linea di continuità col passato e con lo schema di intervento essenzialmente liberale della legge Croce, basato sul binomio vincolo/autorizzazione, ossia su una logica conservativa e dal carattere autorizzatorio<sup>121</sup>.

Al Convegno partecipano, però, anche Relatori che vanno oltre all'idea di un mero carattere conservativo dell'azione pubblica, che mirano a degli interventi in senso pianificatorio e dirigista.

A testimonianza dei molteplici volti che si trovano a convivere in un unico testo normativo, il Presidente della Commissione ministeriale che redige la legge n. 1497 del 1939, nonché la relativa Relazione ministeriale<sup>122</sup>, ossia il consigliere di Stato Leonardo Severi<sup>123</sup>, afferma che «il concetto di bellezza naturale è quanto mai vago e indeterminato poiché, come avverte la relazione ministeriale [da Severi stesso redatta] al disegno di legge davanti alla

---

<sup>121</sup> Per ciò che concerne la storia della nozione giuridica di "paesaggio", nonché informazioni dettagliate sul *Convegno dei soprintendenti*, cfr. G. Severini, *La nozione di paesaggio. "Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in «Aedon», n. 1, 2019, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2019/1/severini.htm>, sito consultato il 10/09/2021, nonché questo articolo è pubblicato con il titolo *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*. Atti del Convegno (Firenze, 11 maggio 2018, organizzato dalla Fondazione CESIFIN-Alberto Predieri), Bagno a Ripoli-Firenze, Passigli, 2019, pp. 59-107. Per ulteriori dettagli sul concetto di "paesaggio", cfr. P. Camporesi, *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Milano, Il Saggiatore, 2016; A. Predieri, voce *Paesaggio*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XXXI, Milano, 1981, pp. 503-531; G. Romano, *Studi sul paesaggio*, Torino, Einaudi, 1978.

<sup>122</sup> M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, cit., p. 494.

<sup>123</sup> Quanto alla figura di Leonardo Severi, cfr. *supra*.

Camera dei fasci e delle corporazioni, v'è dentro tanta incertezza quanta ne trasferisce il concetto stesso di bellezza»<sup>124</sup>.

Vivace anche il dibattito apertosi sul tema tra due personaggi cardine nella redazione della legge Bottai, Gustavo Giovannoni e Marino Lazzari.

Gustavo Giovannoni, riflettendo su *La nuova legge sulla difesa delle bellezze naturali*<sup>125</sup>, ricorda il riferimento della legge a «3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale», comprendendo nella tutela anche le cose che sono opera non della natura, se incarnano – in una sorta di “mimetismo” con l’ambiente naturale – un valore paesistico di bellezza, di tradizione; i paesaggi urbani vengono considerati bellezze “quasi naturali”<sup>126</sup>.

Marino Lazzari – Direttore generale alle antichità e belle arti (1938-1943) – trae con un fare tipicamente interventista le fila del *Convegno dei soprintendenti*, ripensa a Oscar Wilde ed al suo capolavoro *The picture of Dorian Gray*, nel quale fulcro del mondo è proprio l’arte, e sostiene che è più la natura ad imitare l’arte di quanto non sia l’arte ad imitare la natura<sup>127</sup>. Nel 1940, in *Il “nostro” paesaggio*, aggiunge che non è nemmeno possibile pensare di provare a conservare inalterato il paesaggio italiano, cercando di bloccare nel tempo quel processo di modificazione che tende verso l’infinito; al contrario, un’azione sistematica di tutela deve profilare la legge interna di tale processo di modificazione, aggirando possibili divagazioni arbitrarie. Tale idea è in aperto contrasto con il “mimetismo” di Giovannoni, in quanto l’obiettivo non è occultare l’intervento dell’uomo nell’ambiente naturale, bensì valorizzare l’operato umano e l’architettura moderna, con appositi piani regolatori paesistici, che favoriscano, non la conservazione, ma lo sviluppo del paesaggio, generando una nuova nozione di “bellezze naturali”<sup>128</sup>.

Giorgio Rosi – Soprintendente reggente ai monumenti della Campania –, nonostante fosse allievo di Giovannoni, in prospettiva della promulgazione della legge urbanistica nazionale, scrive un articolo sull’*Urbanistica del paesaggio. Considerazioni generali e criteri*

---

<sup>124</sup> L. Severi, *La vigente legge sulla protezione delle bellezze naturali e il suo regolamento di esecuzione*, in «Il Diritto dei Beni Pubblici», a. XVI, 1940, pp. 371-387, ora in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 510-522: 511.

<sup>125</sup> G. Giovannoni, *La nuova legge sulla difesa delle bellezze naturali*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 495-502: 497.

<sup>126</sup> Nella Carta d’Atene del 1933 si tratta dell’inalienabilità e dell’insostituibilità del valore dei centri storici; essenziale è il concetto di “patrimonio storico”.

<sup>127</sup> M. Lazzari, *Conclusioni al Convegno*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 308-316.

<sup>128</sup> Id., *Il “nostro” paesaggio*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 503-509: 504.



di zonizzazione, in cui si rivela su posizioni vicine a Lazzari, promuovendo egli una “concezione evolutiva” del paesaggio, da cui deriva l’idea che l’aspetto dell’ambiente non vada immobilizzato, in quanto si tratterebbe di un tentativo antistorico ed innaturale. Il “mimetismo” va ammesso limitatamente agli obiettivi militari di occultamento in tempo di guerra e non si può accettare che l’architettura civile in tempo di pace debba essere celata «fra la vegetazione o nelle anfrattuosità del terreno per essere tollerata nel paesaggio di cui deve invece costituire uno degli elementi più significativi, come la più nobile espressione del lavoro umano nel quadro dell’ambiente creato dalla natura»<sup>129</sup>.

Nella legge n. 1497/1939 finiscono per rientrare entrambi gli spiriti che accompagnano i lavori preparatori: al fine di garantire la conservazione dei contesti paesaggistico-culturali, vengono imposti peculiari regimi vincolistici, che offrono un’efficace tutela del bene<sup>130</sup>; dal punto di vista invece dello sviluppo del paesaggio, viene proposto lo strumento del piano paesistico<sup>131</sup>.

Quanto al vincolo, esso è una speciale limitazione, a cui sono sottoposti determinati beni, mobili o immobili, di proprietà pubblica o privata, per il loro rilievo dal punto di vista dell’interesse pubblico. La legge n. 1497/1939 sulla protezione delle bellezze naturali è, in questo senso, una sorta di necessaria risposta all’incoscienza attività edificatoria che imperversa sul territorio, dal momento che la legge n. 778/1922 non offre un adeguato livello di garanzia, non prevedendo essa la perimetrazione delle aree oggetto di tutela panoramica.

---

<sup>129</sup> G. Rosi, *Urbanistica del paesaggio. Considerazioni generali e criteri di zonizzazione*, in «Le Arti», a. V, n. 2, dicembre 1942-gennaio 1943, pp. 74-88, ora in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 532-553: 553.

<sup>130</sup> Nella pianificazione urbanistica, i vincoli possono essere ricognitivi (essi derivano dalla ricognizione di caratteri fisici, intrinseci al territorio o alle costruzioni che su di esso insistono), conformativi (essi discendono dalla necessità di salvaguardare particolari oggetti di pubblico interesse e vengono imposti su fasce di terreno, individuate tramite l’applicazione delle distanze di rispetto da impianti e luoghi pubblici) ed urbanistico-edilizi.

Tra i vincoli ricognitivi, si possono ricordare quelli previsti dalla legge n. 1089 del 1939 sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico, quelli della legge n. 1497 del 1939 sulla protezione delle bellezze naturali e panoramiche ed il vincolo idrogeologico di cui al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, per la tutela dei terreni sottoposti a fenomeni di erosione, denaturazione, perdita di stabilità, esondazioni e per la tutela dei boschi e delle zone forestali.

Quanto ai vincoli conformativi, ne fanno parte certamente quelli legati a strade, autostrade, ferrovie, corsi d’acqua e via dicendo, stabiliti in apposite leggi.

Infine, i vincoli urbanistico-edilizi comprendono sia vincoli urbanistici, come la classificazione delle parti di territorio in base alle funzioni esistenti o previste ed in base ai caratteri morfologici più significativi (azzonamento), sia vincoli edilizi, dati dai parametri, dagli indici e dalle prescrizioni che regolano l’edificazione nelle diverse parti del territorio, sia infine i vincoli procedurali, tra i quali si può rammentare l’obbligo di formare uno strumento urbanistico esecutivo, prima di richiedere il permesso di costruire. Cfr. A.F. Ceccarelli, *Prontuario tecnico urbanistico*, cit., pp. 129-130; A. Sandulli, *Natura ed effetti dell’imposizione di vincoli paesistici*. Relazione al Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio (Sanremo, 8-10 dicembre 1961), in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», a. XI, n. 4, 1961, pp. 809-840, ora in Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio (Sanremo, 8-10 dicembre 1961), Milano, Giuffrè, 1963, pp. 79-111.

<sup>131</sup> Cfr. A. Monaco, *Manuale tecnico-giuridico di Urbanistica Ambiente e Territorio*, Napoli, Simone, 2013, pp. 76-77.

La legge n. 1497, invece, afferma chiaramente che devono essere tutelate: le cose immobili con cospicui caratteri di bellezza naturale e di singolarità geologica; le ville, i parchi ed i giardini dalla non comune bellezza; i complessi di cose immobili che costituiscono un caratteristico aspetto dal valore estetico e tradizionale; e le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e quali punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico.

Per ciò che concerne il piano paesistico, questo secondo strumento rappresenta lo sguardo d'apertura verso il futuro, verso la pianificazione paesaggistica; esso identifica bene quella corrente che non si pone il limite della conservazione mediante vincolo, credendo invece nell'elaborazione di mutamenti costruttivi.

La normativa, anche se particolarmente innovativa per l'epoca, non produce effetti concreti rilevanti<sup>132</sup>.

Al 1939 risale anche la legge n. 1089 sulla *Tutela delle cose d'interesse artistico e storico*, che costituisce una fedele traduzione del progetto di legge elaborato dalla Commissione Romano. «Santi Romano è il garante della continuità con la tradizione liberale sui concetti di proprietà e di interesse pubblico»<sup>133</sup>; «è il giurista capace di tradurre in forme giuridiche la concezione di Bottai dello Stato come interprete delle esigenze della collettività e della legge come disciplina del rapporto tra gli interessi del singolo e lo Stato»<sup>134</sup>. Infatti, dalle proposte della Commissione emergono i seguenti punti focali: il principio del temperamento degli interessi pubblici e privati, rivisto nell'ottica corporativa, nel quadro di una tutela selettiva offerta al capolavoro, scindibile dal contesto; la continuità con la tradizione liberale, i cui risultati vengono talvolta esaltati e talaltra accantonati; l'applicazione di una cultura giuridica del livello di Santi Romano, essenziale per configurare gli istituti giuridici; ed i principi centralistici dell'organizzazione. In seguito, la progettata riforma viene illustrata – prima della conclusione dell'*iter* normativo – da Bottai al citato *Convegno dei Soprintendenti*, momento culturale memorabile dell'epoca<sup>135</sup>.

La legge approvata indica come oggetto di tutela: le cose, immobili o mobili, dall'interesse artistico, storico, archeologico e geografico; le cose relative alla paleontologia, alla preistoria ed alle primitive civiltà; le cose numismatiche; i manoscritti, i carteggi, i

---

<sup>132</sup> P. Fusero, *Strumenti per il governo del paesaggio*, <https://www.paolofusero.it/wp-content/uploads/2017/01/lezione-ecoscape.pdf>, sito consultato il 30/04/2020.

<sup>133</sup> M. Serio, *Introduzione. La legge sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 331-346: 333.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> *Ivi*, pp. 331-346: 332-334.

documenti, gli incunaboli, le stampe e ciò che è raro e di pregio, compresi palazzi (o parte di essi), parchi e giardini con interesse storico o artistico<sup>136</sup>.

Anche tale legge prevede la formazione di elenchi, che generano un vincolo permanente sul bene; i proprietari dei beni oggetto di tutela, perciò, sono tenuti all'uso conservativo di essi e ad assicurarne l'integrità e la sicurezza. La città con i suoi beni viene percepita come luogo della memoria da salvaguardare<sup>137</sup>.

Il Consiglio di Stato rileva, *a posteriori*, che: «l'interesse pubblico perseguito dall'art. 21, legge 1089/1939 mediante l'imposizione del vincolo monumentale indiretto garantisce non solo la tutela del bene monumentale in sé, ma anche il decoro e la conservazione dell'ambiente circostante, come spazio che consente di considerare il monumento nel suo significato e nella sua storicità»<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> Sul concetto di "beni culturali", cfr. T. Alibrandi, voce *Beni culturali*, in «Enciclopedia giuridica», vol. V, Roma, Treccani, 1988, pp. 1-5; R. Balzani, *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003; M. Cammelli, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in «Aedon», n. 3, 2017, pp. 1-7; 2; M. Cantucci, *La tutela giuridica delle cose*, cit.; L. Casini, *I beni culturali da Spadolini agli anni Duemila*, in L. Fiorentino et al., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 423-448; M.P. Chiti, *La nuova nozione di "beni culturali" nel d.lgs. 112/1998: prime note esegetiche*, in «Aedon», n. 1, 1998, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/chiti.htm>, sito consultato il 05/01/2020; A.O. Cozzi, *La dimensione economica del patrimonio culturale. Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in «Aedon», n. 2, 2018, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2018/2/cozzi.htm>, sito consultato il 20/01/2020; A. Fittipaldi, *Alcuni aspetti della legislazione sui beni culturali in Italia tra Sette e Ottocento*, in I. Ascione (a cura di), *Beni culturali a Napoli nell'Ottocento*. Atti del Convegno (Napoli, 05 novembre 1997-06 novembre 1997), Napoli, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2000, pp. 15-24; M.S. Giannini, *I beni culturali*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», vol. XXVI, n. 1, 1976, pp. 3-38; M.L. Golfieri, *L'evoluzione del concetto di bene culturale*, in «Bollettino di Numismatica». Atti del Convegno. *La tutela per i beni culturali. Aspetti giuridico-operativi* (Roma, Città Giudiziaria – Aula Magna della Corte d'Appello, 08 marzo 2007), supplemento al n. 48-49, 2007, pp. 19-30; G. Lo Turco, *La tutela per i beni culturali: aspetti giuridico-operativi*, in «Bollettino di Numismatica». Atti del Convegno. *La tutela per i beni culturali. Aspetti giuridico-operativi* (Roma, Città Giudiziaria – Aula Magna della Corte d'Appello, 08 marzo 2007), supplemento al n. 48-49, 2007, pp. 9-10; R. Marzocca, *La nozione di bene culturale dalla commissione Franceschini al nuovo Codice*, in «Altalex», 04/01/2007, <https://www.altalex.com/documents/news/2007/01/03/la-nozione-di-bene-culturale-dalla-commissione-franceschini-al-nuovo-codice>, sito consultato il 05/01/2020; G. Morbidelli, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in «Aedon». Atti del Convegno. *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche* (Assisi, 25 ottobre 2012-27 ottobre 2012), n. 1, 2014, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/morbidelli.htm>, sito consultato il 12/12/2019; F. Quadri, *La tutela dei beni culturali e il rafforzamento del sistema legislativo*, in «Bollettino di Numismatica». Atti del Convegno. *La tutela per i beni culturali. Aspetti giuridico-operativi* (Roma, Città Giudiziaria – Aula Magna della Corte d'Appello, 08 marzo 2007), supplemento al n. 48-49, 2007, pp. 103-105; A. Ragusa, *Alle origini dello Stato contemporaneo*, cit.; Id., *"I giardini delle muse". Il patrimonio culturale ed ambientale in Italia dalla Costituente all'istituzione del Ministero (1946-1975)*, Milano, Angeli, 2014; G. Resta, *L'immagine dei beni*, in G. Resta (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 550-587; G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, in ISGRE (a cura di), «Le Regioni», vol. XV, n. 1-2, 1987, pp. 53-71; P. Stella Richter, *La nozione di patrimonio culturale*, in «Foro Amministrativo del Consiglio di Stato», n. 4, 2004, pp. 1280-1283; R. Tamiozzo, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici. Guida ragionata*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 255-257.

<sup>137</sup> A. Monaco, *Manuale tecnico-giuridico*, cit., p. 78.

<sup>138</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 27 marzo 2001, n. 1766.

Il Consiglio di Stato, inoltre, riscontra che: «l'art. 21 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, consentendo l'applicazione di tutte le misure necessarie per la salvaguardia del bene di interesse storico e artistico, senza limitazioni di sorta, non osta all'imposizione di vincoli di inedificabilità assoluta tutte le volte che il congelamento integrale dello *ius aedificandi* venga ritenuto indispensabile ai fini della tutela»<sup>139</sup>, purché vi sia un provvedimento rigorosamente motivato, se pur discrezionale, e non sindacabile, se non per manifesta illogicità ed arbitrarietà.

Non essendo prevista dalla legge alcuna forma di indennizzo, si può dedurre che non è necessario per lo Stato pagare un'indennità nemmeno nel caso di vincolo di inedificabilità, dato, peraltro, il fatto che i vincoli indiretti gravanti sulle aree circostanti i beni culturali non sono provvedimenti ablatori del diritto di proprietà<sup>140</sup>; non sussistono dunque effetti espropriativi e, anche in forza di ciò, non troverebbe giustificazione un'eventuale indennità.

Come visto nel Capitolo Secondo, ne consegue che svariati sono i ricorsi proposti al Consiglio di Stato da coloro che subiscono l'imposizione di vincoli, tra i quali si ricordano i casi del vincolo di notevole interesse pubblico<sup>141</sup> e del vincolo idrogeologico forestale<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 3 gennaio 2000, n. 28.

<sup>140</sup> La Corte costituzionale evidenzia, ripetutamente, che il vincolo indiretto non ha natura espropriativa: Corte cost., sentenza n. 202 del 1974 e sentenza n. 309 del 1994.

<sup>141</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. IX, 1940. Roma, 11 giugno 1940, n. 483 (Mancini Luigi – Ministero della Educazione Nazionale), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 16 ottobre 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Leopoldo Piccardi, cfr. *supra*.

<sup>142</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. II, 1940. Roma, 12 dicembre 1939, n. 83 (Angeletti Angelo ed altri – Sezione Agricola Forestale del Consiglio Prov. della Economia corporativa di Ascoli Piceno, interveniente per resistere al ricorso al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Castelli Avolio); sentenza pubblicata il 3 febbraio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Giuseppe Castelli Avolio, cfr. *supra*.

Si ricorda che, a prescindere da questioni vincolistiche, nell'ambito dell'urbanistica fondamentale è anche la regolazione delle questioni delle acque. Negli anni del fascismo, al fine di disciplinare in modo uniforme la materia, entra in vigore il TU del 1933, n. 1775, che prevede l'esistenza di una demanialità idrografica globale. Sul tema in generale, cfr. L. Moscati, *Le concessioni di acque tra diritto comune e codificazione unitaria*, in *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica*. Congresso internazionale della Società italiana di Storia del diritto (Torino, 17-19 ottobre 1994), Napoli, Jovene, 1997, pp. 317-348. Svariati sono le sentenze ed i pareri redatti dal Consiglio di Stato, per risolvere problematiche concernenti fiumi, torrenti ed aree marittime, cfr. AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. VI, 1930. Roma, 7 febbraio 1930, n. 201 (Maestranzi Pietro Giacomo – Comune di Aldeno), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Alberto Pironti; Estensore Gerardo Di Martino); sentenza pubblicata il 29 marzo 1930; Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 30 maggio 1930, Divisione X, n. 4514, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 3 giugno 1930, n. 401 (*Ministero dei Lavori Pubblici – Naviglio Grande, Milano. Perizia di lavori per costruzione di muri di sponda od altro*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia); Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 16 giugno 1930, Divisione V, n. 2419, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV,

Infine, va evidenziato che, secondo la logica della legge del 1939<sup>143</sup>, l'interesse culturale prevale, in caso di antagonismi, sugli altri interessi pubblici rilevanti a livello di pianificazione territoriale<sup>144</sup>.

### 3. VERSO LA LEGGE URBANISTICA DEL 1942

#### 3.1 Premesse

Numerosi sono i casi analizzati di pareri del Consiglio di Stato relativi ai piani urbanistici<sup>145</sup>, alla dichiarazione di pubblica utilità di progetti/varianti ai progetti di costruzione di stazioni ferroviarie e della viabilità<sup>146</sup>.

---

fascicolo del seguente parere; AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 24 giugno 1930, n. 457 (*Ministero dei Lavori Pubblici – Lavori di manutenzione delle opere d'arte dei porti istriani fra lo Sdobba e la punta di Salvore, esclusa Trieste*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Giuseppe Scalise); Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Piani della Produzione, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 21 dicembre 1939, n. 6679, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, 2 gennaio 1940, n. 941 (*Riconoscimento del diritto esclusivo di pesca su un tratto del fiume Adige*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Alfredo Baistrocchi); Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 9 gennaio 1940, Divisione VI, n. 13123/13124, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, 16 gennaio 1940, n. 26 (*Acquedotto rurale della Piana di S. Eufemia*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Angelo Barbieri).

Per ciò che concerne i Presidenti ed i Relatori/Estensori citati, cfr. *supra*.

<sup>143</sup> Tale linea viene recepita nel Testo Unico del 1999 e nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

<sup>144</sup> G. Bobbio, *La tutela giuridica del contesto culturale: disciplina nazionale e spunti di diritto pubblico*, in «Rivista Giuridica di Diritto Urbanistico», n. 3, 2009, pp. 397-435: 400-409.

<sup>145</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 6 gennaio 1926, Divisione V, n. 9253, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I bis, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I bis, 26 gennaio 1926, n. 12 (*Progetto di variante nella zona a sud di Villa Patrizi*. Presidente Carlo Calisse; Relatore Alessandro Enrico Abbate); Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale Edilizia Viabilità e Porti, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 16 dicembre 1930, Divisione VI, n. 6746, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, 23 dicembre 1930, n. 1155 (*Palermo. Comune. Rione di Villarosa e adiacenze. Piano regolatore. Dichiarazione di P.U.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Vincenzo Enrico Bonanni); Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Servizi Speciali, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 9 gennaio 1940, Divisione XV, n. 3855-3953, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, 16 gennaio 1940, n. 27 (*Progetto di piano regolatore della città di Sulmona*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia); Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 25 novembre 1940, Divisione VII A, n. 2053, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII, 3 dicembre 1940, n. 1096 (*Piano regolatore della città di Vercelli*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Luigi Mosca).

Per ciò che concerne i Presidenti ed i Relatori citati, cfr. *supra*.

<sup>146</sup> Ministero delle Comunicazioni. Ferrovie dello Stato, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 30 gennaio 1926, N° L./8/21/135231, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I bis, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I bis, 9 febbraio 1926, n. 66 (*Variante al progetto per la costruzione della nuova stazione di Forlì con F.V. Dichiarazione di p.u. su l'espropriazione di terreni per la esecuzione dei lavori*. Presidente Carlo Calisse; Relatore Roberto De Vito); Ministero delle Comunicazioni.

Si è visto che, spesse volte, l'esecuzione dei lavori approvati provoca anche la presentazione di inevitabili ricorsi dei proprietari, i cui interessi vengono lesi e che dunque mettono in discussione l'ammontare dell'indennità e/o contestano la forza maggiore che dovrebbe essere alla base dell'azione espropriativa stessa<sup>147</sup>.

Non manca nemmeno chi fa causa per le modalità di esecuzione dei lavori, paventando l'idea che il potere di espropriare del Comune sia subordinato dalla legge alla condizione che il Comune stesso provveda direttamente ad edificare sulle aree espropriate, teoria respinta dalla Sezione Quinta del Consiglio di Stato: l'opera, anche se compiuta da privati, non perde il carattere di opera pubblica<sup>148</sup>. Sulla stessa linea si pongono i ricorsi in cui le parti proponenti tentano di sostenere l'eccesso di potere dei Comuni, nel senso di incompetenza assoluta, quando questi ultimi si pronunciano su variazioni al piano regolatore della città interessata, senza attendere l'approvazione del Governo del Re: il Consiglio di Stato, riflettendo sul valore della prevista approvazione, aggira anche in questo caso la problematica proposta, spiegando che l'approvazione del Governo del Re non è altro che un mero atto di controllo nel senso tecnico-giuridico<sup>149</sup>.

Talvolta si tentano ricorsi che si rivelano inammissibili, dal momento che viene contestato non solo il piano parcellare delle espropriazioni, ma anche – in quanto occorra – il relativo piano regolatore, di cui il piano parcellare è una mera esecuzione. Dal momento che il piano regolatore è approvato con decreto legge, il Comune, espropriando i terreni, attua una

---

Ferrovie dello Stato, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 5 marzo 1930, N° L./8 bis/11627/C.IV.82(25)5, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 18 marzo 1930, n. 168 (*Stazione di Verona Porta Nuova – Completamento raccordi – Espropriazioni*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Carlo Riveri); Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 10 dicembre 1930, Divisione 16-Sez. 2, n. 23262, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, fascicolo del seguente parere, AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, 23 dicembre 1930, n. 1154 (*Nuova ferrovia Savona. Fornaci-S. Giuseppe di Cairo. Comune di Savona-Ditta Daina De Valsecchi. Verbale di cessione amichevole*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

Per ciò che concerne i Presidenti ed i Relatori citati, cfr. *supra*.

<sup>147</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. VIII, 1940. Roma, 25 giugno 1940, n. 487 (Onestinghel Paolo e Simeoni Iris – Prefetto della Provincia di Bolzano e Comune di Bressanone), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Giuseppe Fagiolari; Estensore Oliviero Savini Nicci); sentenza pubblicata il 9 agosto 1940.

Per ciò che concerne Giuseppe Fagiolari, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Oliviero Savini Nicci, cfr. *supra*.

<sup>148</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. III, 1940. Roma, 6 dicembre 1939, n. 120 (Mariotti Lamberto ed altri – Comune di Genova, in persona del Podestà *pro tempore*, e contro i sigg. Roncallo Emanuele e Parodi Tommaso), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Stumpo); sentenza pubblicata il 27 febbraio 1940.

Per ciò che concerne Ferdinando Rocco, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Giuseppe Stumpo, cfr. *supra*.

<sup>149</sup> AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. VIII, 1940. Roma, 10 maggio 1940, n. 471 (Ghilardi Angelo Achille e Gardenghi Roberto – Comune di Milano, sigg. Senatore Piero Puricelli ed altri, nonché Intendenza di Finanza di Milano), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Giuseppe Fagiolari; Estensore Mario Gallo); sentenza pubblicata il 16 luglio 1940.

Per ciò che concerne Giuseppe Fagiolari, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Mario Gallo, cfr. *supra*.

disposizione di legge, che non può essere oggetto di giudizio del Consiglio di Stato, per difetto assoluto di giurisdizione<sup>150</sup>.

In delle circostanze evidentemente nebulose in tema di disciplina urbanistica, insorge forte l'esigenza di offrire una normativa che ordini la complessità dei problemi che coinvolgono la città; un contributo importante ad alimentare un dibattito costruttivo – che porta all'entrata in vigore della legge n. 1150/1942 – viene offerto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, oltretutto – come si vedrà più avanti – dal confronto tra Ministeri e Governo, in un'epoca in cui nel Parlamento risuona un silenzio assordante.

### **3.2 Il contributo dell'INU alla legge n. 1150/1942**

Tra gli anni Venti e l'inizio degli anni Quaranta cresce il numero degli Enti pubblici e cambia la dirigenza tecnico-amministrativa, nonché quella politica, degli Enti preesistenti<sup>151</sup>. Mentre tra il 1912 ed il 1918 vi sono solo 21 Enti nuovi, tra il 1919 ed il 1943 il fascismo porta alla costituzione di ben 381 Enti pubblici, tanto che si fa uso dell'espressione “entificazione in camicia nera”. L'INU va inquadrato nell'ambito di questo sistema di Enti fascisti.

Gli Enti riempiono quegli spazi che, in precedenza, erano prerogativa dei privati o soggetti al monopolio statale nella sua accezione tradizionale, che prevede una struttura per Ministeri. In tal modo, gli Enti sfuggono al controllo della Ragioneria generale mediante i loro bilanci particolari e a nulla serve la legge Thaon de Revel del 1939 che tenta di

---

<sup>150</sup> Si ricorda in proposito: AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. VI, 1930. Roma, 4 luglio 1930, n. 324 (Società Ligure Emiliana di Beni Immobili – Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Firenze in persona del Podestà), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Michele Carlo Isacco); sentenza pubblicata il 18 luglio 1930.

Per ciò che concerne Roberto De Vito, cfr. *supra*. Quanto alla biografia di Michele Carlo Isacco, cfr. *supra*.

<sup>151</sup> Sulla storia degli Enti pubblici e dell'Amministrazione in Italia, cfr. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, cit.; D. Così, F. Pugliese, *I modelli organizzatori degli enti pubblici*, introduzione di A. Mortara, 2 tt., Milano, Ciriec-Franco Angeli, 1977; G. Melis (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, 4 tt., Bologna, Il Mulino, 1992; G. Melis, F. Merloni, *Introduzione*, in G. Melis, F. Merloni (a cura di), *Cronologia della pubblica amministrazione (1861-1992)*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 9-24: 21-24; A. Mortara (a cura di), *Gli enti pubblici italiani. Anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1861 al 1970*, Milano, Ciriec-Franco Angeli, 1972; E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma, Carocci, 2007; M. Salvati, *Gli Enti pubblici nel contesto dell'Italia fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, in «Le Carte e la Storia», vol. VIII, n. 2, 2002, pp. 28-41; C. Scagnetti, *Gli enti pubblici di privilegio nell'economia corporativa italiana*, Padova, Cedam, 1942. Sulla nozione di “Ente pubblico”, cfr. G. Arena, voce *Enti pubblici*, in «Novissimo Digesto Italiano. Appendice», vol. III, Torino, Utet, 1982, pp. 401-413; Id., voce *Enti pubblici economici*, in «Novissimo Digesto Italiano. Appendice», vol. III, Torino, Utet, 1982, pp. 413-415; S. Cassese, voce *Ente pubblico economico*, in «Novissimo Digesto Italiano», vol. VI, Torino, Utet, 1960, pp. 573-575.

riproporre i “normali” controlli delle Finanze<sup>152</sup>, a causa dei rifiuti – variamente motivati – dei Presidenti degli Enti, il cui potere decisionale è legato alla loro connessione al PNF (che non diventa altro che esso stesso un Ente pubblico, con personalità giuridica)<sup>153</sup>.

L'*escamotage* della creazione di Enti pubblici permette di dirigere liberamente i finanziamenti, di puntare sui campi deboli dell'economia, di mobilitare le masse con la c.d. mobilitazione in camicia nera, effettuata da un nuovo Stato che è soggetto politico.

Quanto al settore a cui si connettono gli Istituti, molti sono vicini al filone del combattentismo ed alle politiche pubbliche del dopoguerra o ai settori economico-finanziari, ma anche numerosi sono gli Enti previdenziali, assistenziali e mutualistici, gli Enti culturali, professionali, di propaganda, sportivi e ricreativi.

Nonostante l'eterogeneità degli ambiti, vi sono sullo sfondo degli schemi organizzativi che si ripetono quando entrano in gioco le medesime funzioni. Si crea per aree un *continuum*, in base al quale a partire dall'Ente primigenio deriva un altro Ente, dando vita ad una connessione ininterrotta<sup>154</sup>.

I gruppi dirigenti, in base all'entità dei legami degli Enti con i Ministeri che si occupano di vigilare, sono costituiti da personale di predominante derivazione amministrativa, o politica, o politico-burocratica, o sindacale, o dell'ambito di interessi su cui l'Ente grava o che rappresenta. La storia dei vertici degli Enti è intimamente legata con la storia dei dirigenti delle aziende private del medesimo settore, nonché con quella del personale dei Ministeri vigilanti<sup>155</sup>.

La peculiare cultura tipica delle *élites* amministrative va tenuta distinta da quella attribuibile genericamente all'Amministrazione: tali *élites*, oltre che alla crescente discrezionalità amministrativa, guardano sul piano giuridico al diritto corporativo – legato spesso volte a nuovi strumenti del diritto commerciale – e sul piano extragiuridico sono influenzate dalla scienza statistica e da quella economica. I nuovi entrati in scena, lontani dall'attività di commento degli indirizzi normativi consolidati e dallo studio della giurisprudenza in particolare amministrativa, intendono offrire soluzioni normative ai problemi quotidiani: si impegnano nella redazione dei Testi Unici di settore del Ventennio,

---

<sup>152</sup> Cfr. la legge del 26 luglio 1939, n. 1037. Per un approfondimento sul ruolo della Ragioneria generale e sulla polemica contro la “finanza degli Enti”, cfr. G. Melis, *Due modelli di amministrazione*, cit., p. 285 ss.

<sup>153</sup> Sul punto, cfr. AP, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Leg. XXX, Commissioni legislative, pp. 1466-1467.

<sup>154</sup> S. Cassese, *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'Iri (Caserta, 11 novembre 1983), Roma, Edindustria, 1985, p. 105-110.

<sup>155</sup> Un valido spazio di ricerche si apre sulla materia, presso gli Archivi degli Enti (quando esistono), presso gli Archivi dell'Amministrazione e mediante l'analisi delle carte personali dei protagonisti.



comprendendo le esigenze legate alla pianificazione economica ed amministrativa, connesse al nuovo ruolo che si arroga lo Stato<sup>156</sup>.

Nello specifico, l'INU viene istituito, nel gennaio del 1930; tale Istituto è un'Organizzazione culturale che si occupa dei problemi tecnici, economici e sociali dei centri urbani e delle questioni inerenti alla gestione dei servizi pubblici di carattere municipale. L'INU svolge attività fondamentali (almeno fino agli anni Sessanta) per il progresso dell'urbanistica in Italia, a livello legislativo, ma anche pratico.

L'INU negli anni Quaranta è impegnato nel delicato compito di redigere proposte per una legge unitaria in materia di "urbanistica"<sup>157</sup>.

Durante il I Congresso Nazionale dell'INU, nel 1937, si discute ampiamente dell'esigenza di una legge urbanistica unitaria e nel 1940 vengono pubblicati dall'INU i *Criteri fondamentali di una legge urbanistica*. Nel 1941, una Commissione *ad hoc* scrive un testo di legge e già nell'agosto del 1942 viene approvata la nota legge n. 1150.

Tale legge – sentita come necessaria dai tempi in cui Araldo di Crollalanza ricopriva il ruolo di Ministro dei Lavori Pubblici – entra in vigore nel pieno della Seconda Guerra Mondiale.

Veziò De Lucia<sup>158</sup>, in *Se questa è una città*, entusiasticamente afferma *a posteriori*: «La legge urbanistica italiana ha cinquant'anni. Fu promulgata lunedì 17 agosto 1942 da Vittorio Emanuele III a Sant'Anna di Valdieri, dov'era in vacanza. La stampa di quei giorni dà notizia di una grande vittoria navale dell'Asse nel Mediterraneo, denuncia Londra per sanguinose repressioni in India, invita alla cura degli orti di guerra. La nuova legge era stata preceduta da lunghi studi e non può essere liquidata *tout court* come una legge fascista. Nelle Commissioni legislative del Senato e della Camera dei fasci e delle corporazioni si scontrarono i difensori ad oltranza della proprietà privata con quelli che alla proprietà intendevano porre dei limiti. Interviene anche l'INU che aveva elaborato una proposta basata sull'esproprio preventivo delle aree urbane. Alla conclusione del dibattito, il ministro dei Lavori pubblici Giuseppe Gorla poteva comunque dichiarare che la legge approvata "non può far timore ai galantuomini, ma solo a coloro che, attraverso il diritto di proprietà, vogliono difendere la speculazione"»<sup>159</sup>.

L'influsso dell'INU è dominante laddove la legge esprime nozioni tecniche, ma si estende anche alle parti più "politiche" della legge, a quelle parti che avrebbero potuto

---

<sup>156</sup> G. Melis, *La macchina imperfetta*, cit., pp. 399-412.

<sup>157</sup> E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., p. 74.

<sup>158</sup> Veziò De Lucia è un noto architetto ed urbanista, nato a Napoli nel 1938.

<sup>159</sup> V. De Lucia, *Se questa è una città*, Roma, Editori Riuniti, 1992, p. 23.

consentire ai Comuni di espropriare le aree di espansione segnalate nel piano regolatore generale, mediante il pagamento di un'indennità che non considerasse gli incrementi di valore derivanti dalle previsioni di piano. Quest'ipotesi è applicata solo in via eccezionale.

Per onorare il contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica alla formazione della legge urbanistica nazionale, lo Stato, con Regio Decreto del 1943, definisce l'INU Ente morale e lo riconosce come "Istituto di alta cultura". L'INU viene, quindi, considerato una libera associazione di cultori della materia e punto di riferimento in tema di urbanistica, a livello nazionale<sup>160</sup>.

Terminata la Seconda Guerra Mondiale, cambia il gruppo dirigente e l'organizzazione stessa dell'Istituto, che si assesta sulle idee proprie dell'antifascismo. Diviene un organismo di sinistra, vicino alle socialdemocrazie europee, al laburismo britannico ed all'esperienza rooseveltiana.

Nel 1949, per rimarcare il cambiamento ideale dell'Ente, viene abrogato e sostituito lo Statuto del 1943. L'art. 1 definisce lo scopo dell'INU, ossia l'INU «promuove e coordina gli studi di urbanistica e di edilizia, ne diffonde e valorizza i principii e ne favorisce l'applicazione», e, in quanto «Ente di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto, presta la sua consulenza e collabora con le pubbliche Amministrazioni, centrali e periferiche nello studio e nella soluzione dei problemi urbanistici ed edilizi [...]».

Non vi è un'attività di elaborazione e documentazione sistematica, bensì l'INU fa uso essenzialmente di due strumenti: la Rivista «Urbanistica», ed i Congressi<sup>161</sup> e Convegni<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> E. Salzano, *L'Istituto nazionale di urbanistica*, in G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Bari, Laterza, 1993, pp. 424-439: 424-425; E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., pp. 74-75.

<sup>161</sup> Il tema centrale nell'azione dell'INU fino a metà anni Sessanta è la "riforma urbanistica".

L'INU presenta alla VIII Congresso nazionale di urbanistica, nel 1960, il *Codice dell'urbanistica*: si tratta di una proposta di legge, divisa in 8 titoli ed 83 articoli.

Non manca chi insinua dei dubbi sulla proposta: i conservatori notano che durante la discussione sono emerse sostanziali divergenze sui criteri informativi e che il lavoro presenta dubbi di costituzionalità, nonché passaggi inconcludenti. Essi pretendono che il testo sia riesaminato fin dai suoi principi informativi. Nonostante le obiezioni emerse al Congresso, viene approvata la proposta; il Ministro per i Lavori Pubblici attribuisce ad un'apposita Commissione il compito di predisporre, entro la fine del giugno 1961, la proposta di una nuova legge urbanistica (cfr. in «Urbanistica», n. 33, 1961, i seguenti lavori: G. Astengo, *L'VIII Congresso dell'INU*, in ivi, pp. 3-4; Id., *Verso una nuova legislazione urbanistica: impostazione e caratteristiche della proposta dell'INU*, in ivi, pp. 27-34; E. Cerutti, *I piani comunali e il Codice dell'urbanistica*, in ivi, pp. 19-23; Commissione INU, *Proposta di legge generale per la pianificazione urbanistica*, in ivi, pp. 35-50; G. De Carlo, *I piani paesistici e il Codice dell'urbanistica*, in ivi, pp. 23-26; C. Mortati *et al.*, *Interventi all'VIII Congresso Nazionale di Urbanistica*, in ivi, pp. 51-62; G. Samonà, *Introduzione al Codice dell'urbanistica: la pianificazione settoriale*, in ivi, pp. 6-11; U. Toschi, *Piani territoriali e Codice dell'urbanistica*, in ivi, pp. 12-19).

Nella Commissione ministeriale, vi sono persone del calibro di Giovanni Astengo, Luigi Piccinato, Giuseppe Samonà. Il primo disegno di legge (settembre 1961) non si allontana troppo – sotto un profilo tecnico – dal Codice dell'INU; nel giugno 1962, viene presentata la proposta del Ministro Sullo, che – pur riprendendo quella dell'INU – contiene delle novità, soprattutto quanto al regime degli immobili. Tale proposta prevede

Il risultato più alto è la legge n. 1150/1942, che, seppure ha dei limiti oggettivi, permette di superare i meri interventi occasionali, derivanti da leggi-provvedimento<sup>163</sup>, in

---

l'espropriazione di tutte le aree rese edificabili dai piani, statuisce che il Comune le renda urbane e le ceda agli utilizzatori in diritto di superficie, mediante asta pubblica. Politicamente, la proposta di Sullo provoca turbamenti ed il Ministro democristiano viene allontanato.

Al X Congresso nazionale di urbanistica, Bruno Zevi – Segretario generale dell'INU e Relatore ufficiale – dichiara uno stato di smarrimento: sono in molti a sentirsi stanchi ormai di promesse, di impegni solenni, di autorevoli assicurazioni, di indicazioni di scadenze che poi vengono smentite dai fatti.

Si succedono i governi, senza che nessuna riforma integrale riesca ad entrare in vigore; si approvano solo leggi parziali, persino con profili in seguito dichiarati incostituzionali.

L'INU organizza una grande manifestazione pubblica, per esternare l'esigenza di una riforma urbanistica di grande portata, della quale vengono delineati i punti essenziali:

1. la proprietà del suolo non deve più comprendere il diritto ad edificare;
2. il diritto di edificazione è dei Comuni ed è una facoltà che gli operatori esercitano in base ad una concessione;
3. solo i piani regolatori disciplinano l'edificazione;
4. i Comuni possono espropriare tutti i terreni compresi nei piani con un indennizzo compensativo dei soli valori derivanti dall'opera dell'uomo.

Anche questo Convegno, però, si chiude con un nulla di fatto.

A Napoli, durante il XII Congresso nazionale del 1968, si verificano delle proteste contro l'ennesimo evento dalle prospettive inconcludenti e si rende persino necessario chiamare la polizia: si comprende che l'INU deve cambiare volto e non può semplicemente proseguire su una linea di continuità col passato. Affinché le ragioni dell'urbanistica possano affermarsi, è inutile continuare un vuoto dialogo con le forze politiche, bensì bisogna instaurare un colloquio con le parti più attive della società, che hanno l'energia per arrivare alle Istituzioni: nello specifico, l'INU si apre al confronto con i Comitati locali, i Sindacati dei lavoratori, le Associazioni più combattive che lottano per la casa, per i servizi, per il verde. Viene dato rilievo ai problemi che concretamente assillano la società, come la speculazione fondiaria ed edilizia, e si studiano le leggi dello "sfruttamento capitalistico del territorio", tema oggetto del XIII Congresso nazionale.

Il problema è che all'interno dell'INU stesso non manca chi difende gli speculatori, come il Presidente della Sezione Campana dell'INU, che poi però non viene riletto.

Sono anni difficili, in cui persino scarseggiano i fondi per rilanciare la Rivista tradizionale dell'INU «Urbanistica»; in modo da far circolare le informazioni, si ricorre ad un modesto bollettino bimestrale, «Urbanistica Informazioni».

Negli anni Settanta, vengono approvate numerose leggi, che estrapolano i contenuti dell'anelata riforma organica, proprio mentre viene attuato l'assetto ordinamentale regionale dello Stato, previsto in Costituzione. In tal modo, le Regioni iniziano ad esercitare i poteri loro attribuiti in materia di legislazione ed Amministrazione urbanistica, mentre negli anni Ottanta i conservatori spingono per una "controriforma urbanistica", a cui l'INU tenta fermamente di opporsi.

Tra gli anni Ottanta e Novanta, si allarga la struttura organizzativa e la presenza sul territorio dell'INU; in tutte le Regioni vi sono ormai Sezioni dell'INU, che seguono attivamente la formazione e l'attuazione della legge Galasso. Il gruppo dirigente sempre più vasto inizia a far prevalere gli interessi professionali su quelli specificamente culturali: aspettative lavorative ed accademiche generano una pluralità di tensioni nell'Istituzione, come evidente anche dall'esito improduttivo in termini di decisioni del XIX Congresso dell'INU, tenutosi a Milano nel 1990, come "congresso a tesi", la cui idea di fondo consiste nel creare da molteplici tesi un dibattito fruttuoso, che non porta nella realtà alcun risultato.

Le incertezze aumentano nel tempo e l'INU versa in condizioni economicamente precarie.

È con Giuseppe Campos Venuti – eletto Presidente nel novembre 1992 – che si apre una fase positiva, volta alla riorganizzazione, al risanamento finanziario e ad un'intensa campagna associativa; viene anche potenziata l'organizzazione delle Riviste dell'INU. Cfr. E. Salzano, *L'Istituto nazionale di urbanistica*, in G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica*, cit., pp. 424-439; 427-439; E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, cit., p. 75.

<sup>162</sup> E. Salzano, *L'Istituto nazionale di urbanistica*, in G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica*, cit., pp. 424-439; 425-427.

<sup>163</sup> Si può pensare al r.d.-l. n. 981 del 1931, relativo al piano regolatore di Roma, ed alla legge n. 1208 del 1939, che approva il piano regolatore di Napoli. In generale, il tema delle leggi-provvedimento viene approfondito in A. Predieri, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», a. XI, n. 1, 1961, pp. 224-281.

luogo dei quali si prevede un tipo di pianificazione ad adozione obbligatoria con elementi uniformi a livello nazionale, basata sul piano regolatore generale, una pianificazione in cui è l'Autorità comunale che, discrezionalmente, compie le scelte nel settore edilizio, sotto il controllo dei poteri statali<sup>164</sup>.

Innegabile però è un punto debole dei lavori dell'INU: i soggetti che assumono cariche particolarmente rilevanti nell'INU sono tendenzialmente architetti e talvolta ingegneri, mentre i giuristi – il cui contributo sarebbe stato essenziale – sono una minoranza poco significativa. Il risultato viene perseguito, ma inevitabilmente vi sono delle carenze.

## **PARTE II: ANALISI DELLE FONTI DIRETTE PREPARATORIE DELLA LEGGE URBANISTICA NAZIONALE**

### **1. INU: LE PROPOSTE**

#### ***1.1 Molteplici esigenze e un fine ultimo: la legge urbanistica nazionale***

Il percorso per redigere la legge n. 1150/1942 si rivela tortuoso<sup>165</sup>.

Al di là del tentativo di riforma della legge fondamentale sull'espropriazione per pubblica utilità, il 30 aprile 1932 Araldo di Crollanza – l'allora Ministro dei Lavori Pubblici – insedia una Commissione ministeriale per la riforma delle disposizioni di legge sui piani regolatori, che, nel settembre 1932, ha già redatto un *Progetto di legge sulla sistemazione e sull'ampliamento degli abitati*; poco dopo, viene proposto un *Progetto di legge generale urbanistica*, la cui paternità risale molto probabilmente a Virgilio Testa. Il testo viene aggiornato diverse volte, per giungere nel maggio-giugno 1933<sup>166</sup> alla sua versione definitiva,

---

<sup>164</sup> G. Pagliari, M. Sollini, G. Farri, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'Unità d'Italia ad oggi*, in «Rivista giuridica dell'Edilizia», vol. LVIII, n. 6, 2015, pp. 283-321: 308-309.

<sup>165</sup> Per un quadro compiuto sulla storia della legge urbanistica nazionale, cfr. M. Zoppi, C. Carbone, *La lunga vita della legge urbanistica*, cit.

<sup>166</sup> Cfr. il volume di Francesco Ventura, *L'istituzione dell'urbanistica. Gli esordi italiani*, Firenze, Alfani, 1999, in cui sono trascritti il progetto di legge del novembre 1932 e la Relazione di Virgilio Testa.

Virgilio Testa nasce a Vejano (Viterbo) nel 1889 e muore a Roma nell'anno 1978. È di formazione urbanista e ricopre incarichi di rilievo, quali Direttore dell'Ufficio tasse e della ripartizione tecnica del Comune di Roma (1923-1924), Segretario generale del Governatorato di Roma (1935-1944), docente di Legislazione Urbanistica all'Università degli Studi di Roma, consigliere di Stato (1946-1959), Direttore generale del Turismo (1950-1951), Commissario straordinario dell'Ente EUR dal 1951 al 1973. Per nozioni biografiche su Virgilio Testa, cfr. AcS, voce *Testa, Virgilio* (03 giugno 1889-1978), <https://search.acs.beniculturali.it/OpacACS/authority/IT-ACS-SP00001-00000275>, sito consultato il 20/12/2021;

versione che non viene approvata, ma che costituisce un essenziale precedente della legge del 1942.

In tale progetto si fa ampio ricorso all'esproprio dei terreni per agevolare la costruzione delle abitazioni, basandosi sulla legge già approvata per il nuovo piano regolatore di Roma. Vengono proposti nel progetto piani regolatori non vincolistici e a tempo indeterminato, a cui dare attuazione mediante piani particolareggiati limitati temporalmente; si delinea anche il tema della ristrutturazione dell'edilizia esistente, da effettuare mediante comparti obbligatori che devono essere costituiti dai proprietari. Il progetto non viene portato avanti probabilmente a causa del disegno di decentramento – si prevedeva lo strumento del piano regionale – lontano dal Regime.

Inoltre, a partire dalla Grande depressione del 1929, l'urbanesimo diventa "aggressivo" e negli anni 1934-1935 scoppia una crisi per l'insufficienza di alloggi. Nel 1936 la Corporazione dell'Edilizia fa sentire forte la sua voce in merito alla necessità di provvedimenti unitari in materia di urbanistica, ma appena alcuni anni dopo viene nominata una Commissione di Studio<sup>167</sup>.

Come già evidenziato all'inizio del presente lavoro, ma forse non nuoce ripeterlo, Mazzaroli – in *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione* – osserva che gli obiettivi principali da perseguire sono:

1) la soppressione della distinzione tra i piani regolatori edilizi ed i piani di ampliamento, in modo da considerare la città nel suo insieme, con gli svariati bisogni legati al suo presente ed al suo ipotizzabile sviluppo;

2) la possibilità di formare piani per tutti i Comuni, anche laddove la popolazione non raggiunga il minimo previsto dalla legge sull'espropriazione;

3) l'obbligatorietà di compilare piani nei Comuni molto popolati ed in quelli con speciali caratteristiche e necessità;

4) la previsione di una distinzione tra piani di massima – senza limiti temporali – e piani esecutivi;

5) l'ammissibilità dei piani, anche sulla base di bisogni futuri degli aggregati urbani;

6) la considerazione nei piani degli interessi legati sia al miglioramento delle comunicazioni, alla sicurezza ed alla sanità pubblica, sia al decoro ed all'estetica della città;

---

O. Gaspari, voce *Testa, Virgilio*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. XCV, 2019, [https://www.treccani.it/enciclopedia/virgilio-testa\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/virgilio-testa_%28Dizionario-Biografico%29/), sito consultato il 20/12/2021.

<sup>167</sup> P. Della Seta, *Le campagne d'Italia. Cento anni di saccheggio del territorio*, Bari, De Donato, 1978, pp. 34-38.

7) la facoltà di indicare nei piani le aree, nelle quali trovano spazio edifici ed impianti pubblici;

8) la possibilità di prevedere nei piani prescrizioni concernenti la zonizzazione, che nelle leggi speciali antecedenti al 1942 viene a identificarsi con le caratteristiche dei fabbricati individuate in base alle zone dell'abitato, delimitate esse stesse da piani; da ciò deriva un insieme di limitazioni, per i privati, quanto all'utilizzazione dei fondi, creando, così, sistemi di costruzione adatti alle singole località (si deve tener conto sia del rapporto tra area coperta ed area totale e delle altezze – zone intensive, semi-intensive, estensive ecc. – sia della diversa destinazione – zone residenziali, zone destinate a speciali attività ecc. –);

9) la facoltà che nei piani si stabilisca che i privati debbano sottostare ad una cessione gratuita delle aree, in cui si prevede la costruzione di strade e piazze, e ad un'imposizione gratuita di una servitù pubblica di passaggio, sulle aree destinate a portici;

10) la possibilità che i Comuni esproprino le aree fabbricabili inserite nei piani ad un prezzo minore del valore di mercato;

11) la facoltà di dare esecuzione ai piani, formando comparti edificatori<sup>168</sup>;

12) la possibilità per i Comuni, nell'esecuzione dei piani particolareggiati, di espropriare anche degli immobili, che, seppur compresi nei piani, non sono destinati ad opere o impianti pubblici; ciò avviene solo laddove i proprietari degli immobili, a seguito di invito a dichiarare la loro posizione, affermino che non intendono procedere essi stessi alle costruzioni o ricostruzioni indicate, o non rispondano entro il termine.

Inoltre, ulteriori priorità, non ricavate dalle discipline di cui alle leggi speciali in tema di espropriazione né dai tentativi di riforma della legge fondamentale del 1865, bensì da necessità teorico-pratiche sono: l'istituzione – politicamente problematica, a causa del decentramento – di piani regionali, in considerazione dello stretto legame tra vita delle zone urbane e dei territori limitrofi, e la previsione nei piani esecutivi dell'obbligatorietà per i privati di dar corso alle costruzioni previste<sup>169</sup>.

Dalle pagine che seguono, si rileva l'importante contributo che l'INU fornisce ai lavori per la legge urbanistica: dapprima, vanno analizzati i dettagli sull'organizzazione dell'Ente e, in un secondo momento, si può passare all'esame dei dibattiti della *Commissione per la legge urbanistica* dell'INU.

---

<sup>168</sup> Ossia unità, in cui sono agglomerati immobili di diversi proprietari e non divisibili, agli effetti della fabbricazione.

<sup>169</sup> Leo. Mazzaroli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 260-265.

## 1.2 *Dettagli sull'istituzione dell'INU*

Il XII Congresso Internazionale dell'abitazione e dei piani regolatori<sup>170</sup> e la Prima Mostra Nazionale dei piani regolatori, eventi tenutisi entrambi nel 1929 a Roma, costituiscono la necessaria premessa rispetto alla costituzione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

Dell'organizzazione del Congresso si occupa la Federazione Internazionale delle abitazioni e dei piani regolatori e, nello specifico, un Comitato italiano, di cui è Presidente Alberto Calza Bini e Segretario Virgilio Testa, Comitato che gestisce e coordina anche la Mostra Nazionale dei piani, quale rilevante fotografia dell'urbanistica italiana<sup>171</sup>.

Grazie ad un avanzo di bilancio di 230.000 lire, ricavato dal Congresso romano del 1929, viene costituito l'INU il 25 gennaio 1930<sup>172</sup>, con il fine di «promuovere, disciplinare e diffondere gli studi urbanistici in Italia. Arrivati in ritardo nel campo degli studi urbanistici, gli Italiani dimostravano così di voler riguadagnare il tempo perduto. E la decisione era quanto mai opportuna»<sup>173</sup>.

Quanto alle funzioni dell'INU, l'Istituto «si prefigge la buona propaganda, il coordinamento delle iniziative e il vigilante controllo per lo studio e l'attuazione dei piani regolatori e, in genere, di tutta la scienza, l'arte, il giure dell'urbanistica»<sup>174</sup>, nonché «tende a scuotere quello che ancora in molte sfere ufficiali e nelle zone morte del gran pubblico è rimasto di torpido e di arretrato; esso vuole dimostrare come l'Urbanistica non sia argomento da affrontarsi senza specifica preparazione, ma abbia invece il carattere di una vera scienza

---

<sup>170</sup> I quattro temi del Congresso sono: «Sistemazione delle città a carattere storico per adattarle alle esigenze della vita moderna»; «Costruzione dei nuovi quartieri alla periferia di centri urbani con speciale riguardo alle città aventi importanza storica e artistica»; «Finanziamenti delle costruzioni per classi medie e popolari con speciale riguardo ai mezzi per ottenere nuovi capitali» e «Case ed appartamenti multipiani nelle grandi città». Cfr. G. Giovannoni, *Il recente Congresso Internazionale dell'abitazione e dei piani regolatori*, in «L'Ingegnere», vol. II, n. 11, 1929, pp. 666-671, in cui emerge il ruolo del Sindacato degli ingegneri e degli architetti nell'organizzazione del Congresso.

<sup>171</sup> Diversi grandi e medi Comuni spiegano piani e risultati della gestione dello sviluppo urbano. Cfr. R. Pacini, *La mostra dei piani regolatori a Roma*, in «Emporium», a. VIII, vol. LXX, n. 419, parte II, 1929, pp. 272-283; L. Piccinato, *Il «Momento Urbanistico» alla Prima Mostra Nazionale dei Piani Regolatori*, in «Architettura e Arti Decorative. Rivista d'Arte e di Storia», a. IX, n. 5-6, 1930, pp. 195-235: 200; C. Valle, *La prima Mostra Nazionale dei piani regolatori*, in «L'Ingegnere», vol. III, n. 11, 1929, pp. 671-698.

<sup>172</sup> La prima giunta dell'INU è presieduta dall'on. Alberto Calza Bini, Segretario è l'avv. Virgilio Testa, mentre in qualità di consultori vi sono l'ing. Broccardi, l'arch. Piacentini, l'ing. Vitali, gr. uff. Perogallo, l'ing. Albertini, il duca Niutta, il prof. ing. Giovannoni, il gr. uff. Parisi, l'on. ing. Caffarelli e l'ing. Cipriani.

<sup>173</sup> A. Melis de Villa, *Presentazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*, in «Urbanistica», n. 1, 1932, p. 1. Cfr. inoltre lo *Statuto dell'INU* che all'art. 1 recita: «Per iniziativa del Comitato organizzatore del XII Congresso Internazionale dell'abitazione e dei Piani Regolatori e con l'avanzo di cassa della gestione finanziaria del Comitato stesso è costituito in Roma l'Istituto Nazionale di Urbanistica», in «Urbanistica», n. 6, 1932, p. 18. Si consideri anche l'articolo di Luigi Piccinato, *Urbanistica e storia in Italia negli anni trenta*, in «Storia delle Città», vol. IX, n. 1, 1976, pp. 35-39, in cui l'architetto propone l'avanzo di cassa quale unica giustificazione della fondazione dell'Istituto.

<sup>174</sup> A. Calza Bini, *Prefazione*, in G. Giovannoni, *Vecchie città ed edilizia nuova*, Utet, Torino, 1931, pp. V-VII: VI.

positiva in cui tutte le scienze recano contributo e l'Arte dona lo spirito che [fa] belle nei secoli le creazioni»<sup>175</sup>.

Prendono parte alla fondazione dell'INU i Comuni, o meglio i Podestà, di Bologna, Genova, Milano, Napoli, Torino, Trieste e Venezia, oltre al governatorato di Roma, nonché gli Istituti case popolari di Roma, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino e Venezia e l'Istituto abitazioni minime di Trieste; si uniscono anche tre ulteriori Istituzioni statali (l'Incis, l'Istituto di credito edilizio e l'Ina), alcune Federazioni ed Associazioni corporative locali che tutelano interessi di parte (si pensi alla Federazione Fascista costruttori edili, a quella della proprietà edilizia di Roma, all'Associazione Fascista della proprietà edilizia del Lazio e della Sabina), così come alcune Organizzazioni professionali (la Confederazione Fascista dei Professionisti e degli Artisti di livello nazionale, il Sindacato Interprovinciale Fascista degli Architetti di Torino ed il Gruppo promotore Casa Architetti all'Esposizione di Torino del 1928), Istituzioni bancarie (la Banca d'Italia, il Banco di Napoli, la Banca Commerciale Italiana) ed immobiliari (l'Istituto Romano Beni Stabili e la Società Generale Immobiliare) e, singolo rappresentante della cultura tecnica a titolo personale, l'architetto Armando Melis de Villa<sup>176</sup>.

Quanto ai lavori connessi all'INU, oltre alla nota *Commissione per la legge urbanistica* del 1941<sup>177</sup> di cui ora si approfondiscono i risultati perseguiti<sup>178</sup>, è opportuno ricordare la costituzione di ulteriori rilevanti Commissioni all'inizio degli anni Quaranta: la *Commissione nomina membri effettivi* del 1940, la *Commissione per i piani regolatori* del 1940, la

---

<sup>175</sup> Ivi, pp. V-VII: VII.

<sup>176</sup> L. Falco, *Il Congresso internazionale di Roma del 1929 e la nascita dell'Inu*, in <https://www.inu.it/il-congresso-internazionale-di-roma-del-1929-e-la-nascita-dell-rsquo-inu/>, sito dell'INU, consultato il 13/11/2021, articolo estratto da Id., *La rivista «Urbanistica» dalla fondazione al 1949*, in «Urbanistica», n. 76/77, 1984, pp. 6-27.

<sup>177</sup> Si ricorda la composizione dell'INU nel febbraio del 1942, come trascritta in un Atto, a prefazione dello Statuto dell'Ente: Presidente è il cons. naz. prof. arch. Alberto Calza Bini; Vice Presidenti sono il cons. naz. arch. prof. Enrico Del Debbio, l'ecc. prof. ing. Gustavo Giovannoni, il cons. naz. dott. ing. Giuseppe Gorla e l'ecc. prof. arch. Marcello Piacentini; Segretario Generale è il prof. dott. Virgilio Testa; la Giunta Esecutiva è composta dal dott. ing. Aurelio Aureli, dall'ecc. principe dott. ing. don Giangiacomo Borghese, dal cons. naz. prof. arch. Enrico Del Debbio, dal dott. ing. Mario Folinea, dall'ecc. prof. ing. Gustavo Giovannoni, dal cons. naz. dott. ing. Giuseppe Gorla, dall'ecc. prof. arch. Marcello Piacentini, dal dott. Francesco Potenza, dal dott. ing. arch. Paolo Rossi de Paoli; infine, della Segreteria fanno parte l'avv. Giuseppe Borrelli de Andreis, il dott. ing. Vincenzo Civico ed il dott. arch. Plinio Marconi.

Il 9 aprile l'ing. prof. Cesare Chiodi scrive alla Presidenza dell'INU per esprimere la sua opinione in merito alla designazione di un primo gruppo di membri effettivi dell'Istituto; tale designazione spetta ai dieci componenti del Consiglio Generale dell'INU.

Chiodi indica alcuni nomi che meritano di farvi parte senza dubbio alcuno ed ulteriori nominativi che dovrebbero essere considerati, in caso si optasse per un criterio di ampie nomine.

Tutti i riferimenti sono scelti tra quelli compresi nell'elenco già pubblicato su «Urbanistica».

<sup>178</sup> Gli Atti di cui al paragrafo che segue sono conservati in: AcS, *Faldone INU*, B.64, Serie 8, Commissioni b. 1, documenti non indicizzati, di cui si è scoperta l'esistenza attraverso il sito dell'INU, in cui si rende noto il versamento all'Archivio centrale dello Stato del materiale dei lavori dell'INU relativo alla redazione della legge urbanistica nazionale.



*Commissione per l'unificazione dei segni grafici convenzionali dei progetti di piano regolatore del 1941*<sup>179</sup>, la *Commissione per i regolamenti urbanistico-edilizi del 1942*<sup>180</sup> e la *Commissione per la ricostruzione post-bellica del 1943*.

### **1.3 INU. Commissione per la legge urbanistica (1941)**

L'8 aprile 1941 viene organizzata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica una prima riunione relativa alla futura legge urbanistica (presenti: dott. Gino Cianetti, dott. Arnaldo Battistini<sup>181</sup>, ing. Guglielmo De Angelis d'Ossat, dott. Bernardo Attilio Genco, prof. arch. Luigi Piccinato, ing. Cesare Valle; assenti: cons. naz. dott. Giovanni Alessandri<sup>182</sup>, prof. ing. Cesare Chiodi<sup>183</sup>, ecc. prof. ing. Gustavo Giovannoni, cons. naz. Cipriano Efisio Oppo<sup>184</sup>, ecc.

---

<sup>179</sup> Il 4 settembre 1941, nel fascicolo dedicato a *INU. Commissione per la legge urbanistica (1941)* viene fatto, da parte del dott. arch. Alberto Alpago-Novello, un cenno di plauso per l'ottima Relazione per unificare i segni grafici, pubblicata in «Urbanistica».

<sup>180</sup> Ad inizio settembre 1942 il Segretario dell'INU, ossia l'avv. Giuseppe Borrelli De Andreis, invia una raccomandata a 27 soggetti tra architetti, ingegneri e professori, in cui è contenuto il testo degli artt. 31, 32, 33, 34, 35 e 41 della nuova legge urbanistica già approvata dalla Camera dei Fasci e dal Senato, che dopo poco verrà pubblicato in Gazzetta Ufficiale, in modo possano rilevare i lineamenti generali della nuova disciplina dell'attività costruttiva edilizia e trarne norma nella formulazione delle proprie proposte relative alla riforma dei regolamenti edilizi, in armonia con i criteri stabiliti dalla legge urbanistica in corso di promulgazione.

Viene inviato il testo anche ai componenti della Giunta Esecutiva della Confederazione Fascista degli Industriali – Federazione Nazionale Fascista dei Proprietari di Fabbricati, da parte della Federazione stessa.

<sup>181</sup> Il dott. gr. uff. Arnaldo Battistini – Capo Ufficio Studi del Ministero dei Lavori Pubblici – viene convocato da Calza Bini, in considerazione del fatto che è membro della Commissione ministeriale per la legge urbanistica.

<sup>182</sup> Alberto Calza Bini scrive il 5 aprile a Giovanni Alessandri per chiedere la sua presenza, in quanto Capo della Segreteria Politica dell'Eccellenza Serena ed anche in quanto componente della Commissione.

Ne «Il Corriere dei Costruttori» del 28 aprile 1940, n. 17, viene pubblicato un discorso del Ministro Adelchi Serena alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni sul potenziamento fascista delle opere pubbliche, discorso che tocca i seguenti profili: autarchia e contributo alla difesa militare, punti che portano a numerosi divieti ed obblighi, connessi al preservamento delle materie prime nazionali per eventuali fini bellici; programma idroelettrico, stabilito dalla Commissione Suprema per l'autarchia per l'anno XVIII; sistemazione generale dei grandi fiumi e laghi; opere portuali; sabbie ferrifere e lavori condotti per la difesa delle spiagge e degli abitati dalle corrosioni del mare; opere stradali; viabilità minore; Milizia della Strada, di cui va riesaminata la forza organica, in vista di un'eventuale estensione alla viabilità minore ed in considerazione degli speciali compiti a cui sarà tenuta, in caso di guerra; opere ferroviarie; opere edilizie; problemi urbanistici; riforma corporativa del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, in modo che le Istituzioni corporative facciano di questa massima assise tecnica dello Stato uno strumento più sensibile ed aderente ai vari interessi economici e sociali connessi alle opere pubbliche.

<sup>183</sup> Cesare Chiodi scrive a Calza Bini il 7 aprile che per impegni precedenti non riesce ad essere presente, ma che non ha particolari osservazioni sulla proposta di legge, in relazione alla quale si dovrà riflettere unicamente su profili di forma. Chiodi è, in particolare, favorevole al richiamo all'immutabilità o, per lo meno, stabilità dei piani generali, al fine di evitare le problematiche frequenti dell'epoca.

<sup>184</sup> Cipriano Efisio Oppo (Ente Autonomo EUR) scrive il 9 aprile al prof. Alberto Calza Bini – Presidente dell'INU – per avvertire che ha scoperto in tale data al suo ritorno a Roma da San Remo – ove ha presieduto una Commissione dei Littoriali – la convocazione per la riunione del giorno precedente ed aggiunge che si ripromette di prendere parte al successivo incontro, confidando di essere avvertito con qualche giorno d'anticipo.

prof. arch. Marcello Piacentini, avv. Roberto Roberti<sup>185</sup>, cons. naz. ing. Ottone Terzi, prof. avv. Virgilio Testa).

L'ing. prof. Cesare Chiodi, con minime osservazioni, riferisce in una lettera del 9 aprile 1941 a Calza Bini la sua impressione generale di carattere favorevole rispetto alle proposte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica inerenti al nuovo progetto di legge urbanistica, con qualche minima osservazione di dettaglio.

L'11 aprile 1941 viene organizzata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica una seconda riunione relativa alla futura legge urbanistica (presenti: cons. naz. dott. Giovanni Alessandri, dott. Gino Cianetti, cons. naz. Cipriano Efsio Oppo, prof. arch. Luigi Piccinato, avv. Roberto Roberti, prof. avv. Virgilio Testa, ing. Cesare Valle; assenti: dott. Arnaldo Battistini, prof. ing. Cesare Chiodi, ing. Guglielmo De Angelis d'Ossat, dott. Bernardo Attilio Genco, ecc. prof. ing. Gustavo Giovannoni, ecc. prof. arch. Marcello Piacentini, cons. naz. ing. Ottone Terzi). In seguito, si pregano i partecipanti di presentare eventuali osservazioni al Ministero dei Lavori Pubblici.

Numerosi sono i plausi ministeriali rivolti all'articolo di Calza Bini, pubblicato su «Il Giornale d'Italia» del 28 agosto; si ricorda il favore della Camera dei Fasci e delle Corporazioni<sup>186</sup>, del Sottosegretario di Stato del Ministero dei Lavori Pubblici<sup>187</sup>, del Ministero della Cultura Popolare<sup>188</sup>, nonché del Direttore della R. Università di Napoli. Istituto di Costruzioni Idrauliche ed Impianti Speciali Idraulici<sup>189</sup>, dell'Ispettore Superiore del Genio Civile per il Compartimento del Lazio e l'Umbria<sup>190</sup>, del Commissario prefettizio del Comune di Brescia<sup>191</sup>, della Direzione de «Il Giornale d'Italia» – che lamenta<sup>192</sup> che l'Amministrazione non ha preso parte al dibattito sul medesimo Giornale, per sostenere la proposta –, del Prefetto di Terni<sup>193</sup>, dell'INU. Ufficio di zona per la Provincia di Lecce<sup>194</sup>.

Il 10 settembre 1941 l'ing. Mario Ceragioli scrive al prof. arch. Alberto Calza Bini, approvando *toto corde* la proposta di Calza Bini, suo Maestro, trovandola pienamente in linea con la dottrina dell'economia fascista: il testo normativo è applicazione del principio, secondo il quale la proprietà è «un deposito affidato al singolo che deve farlo fruttare per il bene della

---

<sup>185</sup> Roberto Roberti scrive il 6 aprile per scusarsi della futura assenza, causata dal fatto che si troverà fuori Roma per doveri d'ufficio.

<sup>186</sup> 29 agosto 1941.

<sup>187</sup> 4 settembre 1941.

<sup>188</sup> 13 settembre 1941.

<sup>189</sup> 5 settembre 1941.

<sup>190</sup> Scrive su un suo bigliettino da visita l'ing. grand uff. dott. Antonino Alicata.

<sup>191</sup> A scrivere è l'ing. G. Cacciatore il 9 settembre 1941.

<sup>192</sup> Lo scrivente è Giovanni Grippo, 10 settembre 1941.

<sup>193</sup> A scrivere è Antonio Antonucci il 17 settembre 1941.

<sup>194</sup> 18 settembre 1941.

Nazione (nulla contro lo Stato, e d'altro canto anche principio cristiano)»; Calza Bini riceve il 13 settembre la lettera di fervida adesione del dott. ing. Mario Ceragioli.

Il 28 ottobre 1941 il dott. ing. Andrea Quaglia riferisce al prof. arch. Calza Bini che ha da poco letto della proposta dell'INU concernente l'esecuzione dei piani regolatori e sottolinea di essere ben lieto che, col testo di legge che il Ministro Gorla presenterà, si intenda rendere meno oneroso ai Comuni il finanziamento dei piani regolatori e contenuta la speculazione. Quaglia confida che la proposta possa avere un esito migliore dei tentativi precedenti. Infatti, nel 1925 il senatore Giovanni Agnelli cerca già di dare attuazione ad un'iniziativa di interesse pubblico, proprio del dott. ing. Quaglia, come anche pochi mesi dopo il conte Paolo Thaon di Ravel<sup>195</sup> illustra una proposta analoga a quella dell'INU a Quaglia, con l'intenzione di presentarla poi alle Superiori Autorità, ma senza esito alcuno.

Il 6 novembre 1941 Calza Bini ringrazia il dott. ing. Andrea Quaglia per l'adesione alla proposta.

Non mancano però nemmeno le critiche.

Il 31 agosto 1941 il «camerata»<sup>196</sup> Corradino Corradi scrive a Calza Bini per evidenziare il suo disappunto rispetto alla proposta di quest'ultimo, pubblicata in «Il Giornale d'Italia». Egli precisa che si permette di parlare apertamente, in quanto: «La sincerità è uno dei requisiti principi del Fascismo ed il Nostro Grande Capo ha detto che premia chi ha il coraggio di dire la verità».

Corradi ritiene che tutti siano chiamati a collaborare lealmente per il bene dello Stato: la questione non può essere presa isolatamente, bensì va relazionata non solo alle consistenze catastali ed alle esigue maggiorazioni, ma anche al tono di vita complessivo e va relazionata ai costruttori, che – pur comprando il terreno a prezzo esiguo – vi costruirebbero sopra palazzi, guadagnando grandi cifre alle spalle del venditore dell'area.

Se anche si riuscisse a costruire appartamenti «nuovi, belli, igienici a poco prezzo», nessuno sarebbe più disposto a pagare pigioni elevate nei vecchi quartieri, dove le aree sono costate in precedenza molto care. Inoltre, le condizioni di queste ultime aree non sono nemmeno migliorabili, dato che non si può più aumentare i fitti in equa misura in rapporto ai tempi.

---

<sup>195</sup> Si ricorda nella lettera che egli ricopre i ruoli di Ministro delle Finanze e successivamente di Podestà di Torino.

<sup>196</sup> L'espressione «camerata» viene ripresa testualmente dagli Atti relativi ai lavori preparatori della legge n. 1150/1942.

Infine, vi è il problema del perché andare a gravare solo sui proprietari delle citate aree e non equamente su tutti i settori, pagando meno i generi alimentari, industriali, agricoli e voluttuari: non è corretto che sia un'unica classe sociale a pagare le spese della collettività.

L'ing. Antonio Pepe il 31 agosto 1941 scrive da Foggia al Direttore de «Il Giornale d'Italia» a Roma, dopo aver letto l'articolo dell'Accademico Alberto Calza Bini – Presidente dell'INU – scritto sul citato Giornale il 28 agosto, in tema di politica delle aree in Regime Fascista.

Pepe trova riduttivo guardare solo al problema dei grandi casoni di periferia, costruiti sfruttando in altezza il terreno pagato a prezzi troppo elevanti, senza invece considerare che molte città presentano in centro terreni, più o meno sfruttati in altezza, con altezze degradanti rapidamente dal centro alla periferia; talvolta, ci si limita a costruire fabbricati di due piani, compreso il piano terra, o strutturate solo sul semplice piano terreno, in particolare nei centri abitati da popolazioni agricole, ove vi sono case non sufficientemente solide per sopraelevazioni o che comunque non si prestano a supportare queste ultime.

È necessario che la legge urbanistica si incentri sulla possibilità di espropriazione di queste aree, in modo da praticare la sopraelevazione, quando è tecnicamente consentita: se il proprietario non può provvedere per mancanza di possibilità finanziarie o altre ragioni, egli deve nell'interesse collettivo rendere possibile la sopraelevazione del fabbricato da parte di altri mediante adeguato compenso. In tal modo, si avranno costruzioni entro il perimetro esistente, limitando indirettamente le costruzioni periferiche agli abitati e conseguentemente l'edificazione di nuove strade, fogne, alberature, acquedotti, linee di illuminazione, servizi di sorveglianza, pulizia stradale.

Carlo Gemmelli il 2 settembre 1941 afferma che non è sufficiente indemanare le aree fabbricabili per risolvere il problema dei fitti, bensì è necessario anche eseguire le costruzioni con apposite Commissioni di Esperti e di Vigilanza ed il Comune dovrebbe fissare i prezzi del fabbricato o del fitto, evitando così ogni forma di speculazione possibile.

Il dott. arch. Alberto Alpago-Novello il 4 settembre 1941 riscontra l'alto valore morale della proposta, ma ritiene che, proprio per questo valore, la futura legge urbanistica dovrebbe disciplinare sia l'ipotesi delle case o aree incluse nel perimetro d'un piano regolatore, sia quella delle case o aree escluse: o catasto per entrambe i casi o contributi di miglioria per tutti, senza differenze.

Il piano regolatore dovrebbe definire quali zone periferiche rientrano nel piano d'ampliamento e quali devono essere vincolate ad uso agricolo e di rispetto, vincolo che va introdotto in un piano regolatore moderno.

Inoltre, l'architetto non si illude che i casoni altissimi che deturpano le città siano dovuti solo alla necessità di sfruttare in altezza il terreno pagato a prezzi troppo elevati; tali altezze sono piuttosto proporzionali alla tendenza speculativa di chi vi fabbrica, assecondata – contro leggi e regolamenti – dalle stesse Autorità.

Sul n. 34 del 4 settembre 1941 di «La Proprietà Edilizia», la Rivista stessa esprime il suo dissenso rispetto al pensiero – riportato nell'articolo – del cons. naz. Calza Bini, concernente *La politica delle aree edilizie e l'attuazione dei piani regolatori. Le proposte formulate alla Commissione per lo studio della nuova legge urbanistica dall'Istituto Nazionale di Urbanistica* da lui diretto.

I temi trattati: il malfunzionamento del contributo di miglioria; la complessità di gestione delle aree demaniali; la destinazione delle aree; le aree “urbane”; i valori per zona; la determinazione del prezzo; la questione delle variazioni monetarie e delle eventuali opportune revisioni ed applicazioni di coefficienti adeguati da parte dello Stato, in relazione ai valori dei terreni accatastati.

Calza Bini scrive il 1° dicembre 1941 a Bernardo Attilio Genco, Direttore de «La Proprietà Edilizia», per rispondere alle critiche mosse su tale Rivista rispetto alla proposta dell'INU relativa alle aree fabbricabili, chiedendo la pubblicazione delle sue obiezioni.

Calza Bini afferma che va ricercato il concetto di “giustizia sociale”, contenendo nei giusti limiti «e soprattutto senza disconoscerli [sottolineatura nel testo della lettera da pubblicare]» i diritti e gli interessi della proprietà e dell'iniziativa privata.

Che l'utilizzo del terreno a scopi urbani sia un campo in cui si applica il diritto pubblico non risulta una novità: basti pensare alla legge fondamentale del 1865 sull'espropriazione ed a tutti i provvedimenti che ne conseguono.

Ormai – riscontra Calza Bini – la situazione giuridica dei proprietari in ordine alla facoltà di costruire sulle aree di loro proprietà è strettamente codificata, diversamente dal passato.

È stato obiettato alle proposte dell'INU che non è il piano regolatore che statuisce l'incremento di valore delle aree, dato che esso costituisce solo la conseguenza della naturale espansione dell'abitato: ma forse bisognerebbe chiedersi in che misura il piano regolatore sia causa ed in che misura effetto dello sviluppo urbanistico. L'espansione è un prodotto della collettività e, essendo quest'ultima rappresentata dal Comune, dovrebbe essere naturale che gli incrementi di valore delle aree fabbricabili vadano a beneficio del Comune e cioè di tutti.

Si può obiettare che l'espansione naturale comporta incrementi di valore per tutti i settori dei beni e delle attività economiche dei cittadini e non solo per le aree fabbricabili. In

realtà, proprio per una questione di giustizia, bisogna tener distinti i casi in cui i beni del singolo subiscono incrementi di valore marginali e trascurabili da quelli in cui si moltiplica il valore del bene; si deve scindere il bene economico “casa” – «frutto di iniziative, di lavoro e di sudato risparmio» – dal bene economico “area urbana”.

L'INU propone di eliminare la “libera contrattazione” delle aree fabbricabili: ciò provoca dei dissensi, ma tale linea è finalizzata a reprimere la speculazione. Il progetto si attuerebbe nel pieno rispetto delle situazioni economiche precostituite, in quanto il “blocco” dei prezzi delle attuali aree fabbricabili consente ai proprietari di realizzare il prezzo attuale dei loro terreni.

Vengono proposte obiezioni di natura formale e pratica, nonché emergono timori legati al lasciare alle Amministrazioni locali il potere di stabilire il plus-valore delle aree in maniera potenzialmente arbitraria, rischiando una «corsa al rialzo peggiore della speculazione privata», magari per risanare i bilanci comunali dissestati.

Calza Bini risponde però che è decisamente più semplice fermare la speculazione delle Pubbliche Amministrazioni, il cui operato è soggetto a controlli, opposizioni ed impugnative in via amministrativa o giurisdizionale degli stessi cittadini interessati; la speculazione privata invece si basa sul semplice «tornaconto individuale» e sul «libero gioco della domanda e dell'offerta».

Viene riportato l'esempio del *Fürher* che, con ordinanza circolare del 20 giugno 1941, n. 6441, dispone la formazione e la vigilanza dei prezzi delle aree fabbricabili, da parte degli Uffici finanziari dello Stato, con la conseguente attuazione di un vero e proprio catasto estimativo di dette aree, in modo che vengano inventariate e valutate al loro prezzo attuale, che rimane bloccato dall'entrata in vigore del provvedimento al livello che si sarebbe ottenuto mediante una compravendita in libera contrattazione; in tal modo, viene integrato il contenuto del decreto di blocco dei prezzi emanato dal Terzo *Reich* già il 26 novembre 1936.

La scelta tedesca dipende dall'intenzione di impedire che l'incremento dell'attività edilizia nel dopoguerra provochi un inasprimento dei prezzi delle aree, rendendo ancor più onerosi i costi di costruzione: non si intende dunque opprimere l'iniziativa privata, bensì incoraggiare l'attività costruttrice.

L'ing. Ciacci pubblica il 5 dicembre un articolo dal titolo *La politica delle aree in Regime fascista. La questione del finanziamento dei Piani Regolatori*, su «Il Giornale d'Italia», nel quale riflette sull'articolo di Calza Bini dal titolo *Politica delle aree in Regime Fascista* – titolo in parte appositamente ripreso da Ciacci –, pubblicato in «Il Giornale d'Italia» del 28 agosto.

Sull'argomento sono state presentate da Calza Bini, a nome dell'INU da lui presieduto, delle proposte, illustrate nei nn. 2 e 4 della Rivista «Urbanistica», nel citato articolo de «Il Giornale d'Italia» del 28 agosto e – in replica all'ing. Ciacci – ne «Il Giornale d'Italia» del 5 dicembre (in un contributo dal titolo *La risposta di Calza Bini*).

L'11 dicembre 1941 il dott. ing. Francesco Ciacci ringrazia il cons. naz. prof. Alberto Calza Bini per aver risposto al citato articolo, in cui Ciacci riflette su:

- il finanziamento delle opere del piano regolatore con proprie entrate, da procurarsi a mezzo di una tassa sulle aree fabbricabili;

- la possibilità del Governatorato di espropriare aree fabbricabili a prezzo equo per i suoi bisogni e per quelli degli Enti statali o parastatali, che ad esso si rivolgono, e per esercitare in seguito un'azione calmieratrice del loro mercato.

Calza Bini, al fine di combattere la tassa sulle aree fabbricabili, afferma che:

- i proprietari di aree fabbricabili denunceranno dei valori elevati, al fine di evitare l'espropriazione;

- è necessario dare un utile agli speculatori delle aree fabbricabili, fissando un equo prezzo per le medesime.

Ciacci ritiene che la presunzione di Calza Bini relativa alle numerose false denunce rispecchia una scarsa fiducia nell'influenza del Regime – instauratosi ormai da vent'anni – sui costumi degli italiani. Se anche fosse, ne consegue che tali proprietari pagheranno forti aliquote di tasse e ormai il Governatorato si sarà indirizzato verso terreni più convenienti. A ciò si aggiunga che sono possibili anche strumenti punitivi, come l'obbligo di fabbricazione entro pochissimi anni.

Analizzati ulteriori passaggi non condivisi, Ciacci conclude evidenziando che la diversità di vedute riguarda non la costituzione d'un demanio delle aree fabbricabili (seppure egli ritiene più opportuno che essa sia parziale), non il finanziamento delle opere di piano regolatore con propri mezzi, ma la provenienza di questi: tema che dovrebbe essere oggetto di un'ampia discussione di tecnici del settore – come accade nella Germania tanto stimata da Calza Bini – alla ricerca della «soluzione migliore e più in armonia con le finalità del Regime».

Mario Bafile apprezza il citato articolo del 5 dicembre *La politica delle aree in Regime fascista. La questione del finanziamento dei Piani Regolatori*, pubblicato dall'ing. Ciacci in «Il Giornale d'Italia», in quanto richiama l'attenzione del pubblico su un problema appassionante e di attualità, ossia quello del nuovo regime giuridico delle aree urbane, tema in

corso di studio da parte della Commissione interministeriale che siede al Ministero dei Lavori Pubblici per l'elaborazione della nuova legge urbanistica.

In considerazione delle diffuse critiche inerenti al sistema proposto per la ricognizione e la determinazione del valore delle aree urbane, Bafile pensa ad un diverso sistema che, seppure presenta certamente qualche inconveniente, può assicurare in pochi anni ai Comuni l'automatico finanziamento dei piani regolatori, senza sperequazioni e senza conseguenze gravi per i diritti acquisiti e per gli interessi privati.

Si potrebbe imporre uno speciale tributo, che colpisca esclusivamente le aree fabbricabili una sola volta, al momento dell'edificazione, in proporzione alla superficie occupata, al suo valore ed al tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge che prevedrà tale tassazione.

Il tributo dovrebbe crescere negli anni, fino a quando non si sarà adeguato o all'intero o a buona parte del beneficio, che diversamente la speculazione privata avrebbe tratto dal commercio delle medesime aree; dopodiché il tributo dovrebbe rimanere costante, il tutto lasciando integro il valore industriale ed agricolo del suolo e, se si vorrà, anche un piccolo margine di profitto.

In modo da evitare che gli interessi precostituiti subiscano una lesione, deve decorrere un certo lasso di tempo tra la promulgazione della legge che istituisce il tributo e la sua entrata in vigore, al fine di permettere alle speculazioni in corso «di svolgersi regolarmente».

Per questa via, l'Amministrazione potrebbe estromettere gradualmente o comunque ridurre la speculazione privata, agendo essa stessa liberamente dopo un certo periodo. Col tempo, l'Amministrazione potrebbe quindi acquistare i terreni al loro valore reale, industriale o agricolo, indipendente dall'edificabilità, e rivenderli come aree fabbricabili, ai prezzi da essa stabiliti, in base alla politica edilizia che intende perseguire, e traendo dall'operazione i mezzi per l'esecuzione del piano regolatore e delle ulteriori esigenze urbanistiche.

Per realizzare gli scopi statuiti:

- la tassazione non deve risolversi in un aumento del costo dei siti edificabili e dunque delle costruzioni e degli alloggi (il problema non si dovrebbe creare, in quanto i proprietari di aree – a meno che non vogliano procedere personalmente a costruire – saranno interessati a vendere il prima possibile, dato che l'imposta aumenta di anno in anno e, dunque, dovrebbe naturalmente diminuire il prezzo delle aree edificabili);

- non devono venir lesi eccessivamente i diritti acquisiti e gli interessi dei privati (ciò viene garantito dal lasso di tempo tra la promulgazione della legge che istituisce il tributo e la sua entrata in vigore, nonché dalla previsione di crescita annuale della misura del tributo fino



al suo massimo, secondo una legge che non solo lasci intatti i valori dei terreni all'epoca della promulgazione della nuova legge, ma che tenga conto anche dell'aumento di valore in proporzione al capitale investito)<sup>197</sup>.

Servono, infine, delle disposizioni transitorie che assicurino una graduale entrata in vigore della legge.

## 2. IL DIBATTITO MINISTERIALE: GLI ATTI

Il Ministero dei Lavori Pubblici istituisce la Direzione generale dell'urbanistica e delle opere igieniche, come Organo centrale specializzato per il coordinamento e la vigilanza delle attività urbanistiche, e dà vita ad un nucleo di esperti composto da ingegneri e da architetti urbanisti, uniti in una Commissione in cui sono rappresentati i Ministeri più direttamente interessati, che lavorano congiuntamente per compilare un disegno di legge organico sulla materia "urbanistica"<sup>198</sup>.

La Commissione interministeriale guarda a tutti i lavori preparatori, tra i quali anche quelli del disegno di legge predisposto dal predecessore Crollalanza; viene cercata un'intesa sulle diverse disposizioni con gli otto Ministeri interessati<sup>199</sup>.

Vengono consultati i pareri degli Organi del Regime, in omaggio alle Istituzioni corporative. Il Comitato della Corporazione dell'edilizia propone diverse modifiche, delle quali molte vengono accolte. Dopodiché il disegno di legge viene sottoposto al Consiglio dei Ministri e trova approvazione.

Il provvedimento viene quindi affidato al vaglio della Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni, in sede deliberante, ed è approvato dapprima nell'ambito della Camera ed in seguito presso il Senato: Gorla afferma che è aperto ad

---

<sup>197</sup> Sul punto, cfr. anche M. Bafile, *In merito alla nuova Legge urbanistica*, in «L'Ingegnere», n. 5, 1941, pp. 482-484.

<sup>198</sup> ASC, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2038*, testo presentato il 23 giugno 1942, pp. 1-21: 1-4, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati; Associazione eddyburg, *Dibattito parlamentare sull'urbanistica, tra fascismo e Costituente. Alcuni spunti dalla discussione politica della Legge urbanistica*, in «eddyburg», appunti estratti dalla ricerca della Camera dei deputati. Segreteria Generale, *Ricerche sull'Urbanistica*, parte I, Roma, Servizio Studi e Inchieste Parlamentari, 1965, articolo pubblicato su internet nel 2006, <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/7221/0/248/>, sito consultato il 02/10/2021.

<sup>199</sup> Le pagine che seguono, inerenti al dibattito tra Ministeri, nonché al confronto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Partito Nazionale Fascista, sono tratte dagli Atti di cui al seguente faldone: AcS, *P.C.M. Atti, 1942-1943*, busta 26. *Ministero proponente Lavori Pubblici. Disegno di legge relativo alla legge urbanistica. Approvato, facendo salvi i definitivi accordi con i Ministeri delle Finanze, dell'Agricoltura e delle Foreste, e delle Comunicazioni*, nella seduta del 6 giugno 1942.

emendamenti che comportino miglioramenti nella «dizione della legge»<sup>200</sup>, ma tenendo fermi i «concetti fondamentali»<sup>201</sup>.

### **2.1 Presidenza del Consiglio dei Ministri**

Il 14 marzo la Presidenza del Consiglio dei Ministri indica al Ministero dei Lavori Pubblici i Ministeri che aderiscono e quelli che non aderiscono al disegno di legge, mettendo in copia nella nota il Ministero dell'Interno, il Ministero di Grazia e Giustizia, il Ministero delle Finanze, il Ministero dell'Educazione Nazionale, il Ministero delle Comunicazioni, il Ministero delle Corporazioni, il Ministero della Cultura Popolare, nonché il Segretario del PNF (Ministro Segretario di Stato). Nello specifico, il quadro è il seguente: il Ministero della Cultura Popolare aderisce; il Ministero dell'Interno, quello dell'Educazione Nazionale ed il Ministero delle Comunicazioni danno anche adesione di massima; il Ministero di Grazia e Giustizia presenta numerose osservazioni<sup>202</sup>, non accolte dal Ministero dei Lavori Pubblici; il Ministero delle Corporazioni chiede di avere il tempo di approfondire l'analisi del testo e di sottoporlo ai competenti Organi corporativi; il Ministero delle Finanze si oppone al disegno di legge, a causa degli oneri che peserebbero su Stato e Comuni<sup>203</sup>.

Nell'adunanza del Consiglio dei Ministri del 14 marzo si prevede che venga sottoposto al Consiglio dei Ministri uno schema di disegno di legge urbanistica, con annessa Relazione, nella quale vengono illustrati i principi informatori della nuova disciplina, intesa a regolare in modo completo le attività urbanistiche. Allo scopo di mettere in grado le Amministrazioni e gli Enti interessati di valutare adeguatamente il disegno di legge, viene rimandato l'esame. Si precisa che in seguito, come risulta da una Relazione al disegno di legge urbanistica, aggiuntiva rispetto a quella presentata per l'Adunanza del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1942, in accoglimento alle richieste ed osservazioni fatte dai Ministeri interessati e dal PNF

---

<sup>200</sup> ASC, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2038*, resoconto della riunione di giovedì 2 luglio 1942, pp. 517-543: 521, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> Oltre a considerazioni minori, rilevano le limitazioni alla proprietà privata che deriverebbero dai piani territoriali di coordinamento e da quelli regionali, le problematiche al mercato edilizio che si connetterebbero alla formazione di demani comunali di aree edilizie e la scelta inopportuna di inserire norme sull'espropriazione, dato che un'apposita Commissione sta lavorando sulla riforma della legge fondamentale sull'espropriazione.

<sup>203</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, 14 marzo 1942, *Appunto per il Duce*.

vengono modificati ed integrati gli articoli: 5, lett. a); 16, comma 2; 20, ultimo comma; 23, comma 1; 31, commi 3 e 5; 32, 1° capoverso e n. 9; 39, 1° capoverso e lett. a) e b); 41<sup>204</sup>.

Il 26 aprile il Ministero dei Lavori Pubblici comunica al Duce, per l'imminente riunione del Consiglio dei Ministri, le modifiche apportate allo schema di legge rispetto alla versione del testo sottoposta all'esame dell'adunanza del 14 marzo, poi rinviata<sup>205</sup>.

Il 30 aprile la Presidenza del Consiglio dei Ministri chiede al Duce se intende iscrivere o meno il disegno di legge urbanistica all'ordine del giorno del successivo Consiglio dei Ministri, tenendo conto che sono stati introdotti nel testo solo alcuni dei numerosi emendamenti proposti dalle Amministrazioni interessate e che all'adesione del Ministero della Cultura Popolare si sono aggiunte quelle del PNF e del Ministero dell'Educazione Nazionale, mentre il Ministero dell'Interno non si è ancora pronunciato; rimangono divergenze sostanziali con il Ministero della Giustizia, con quello delle Corporazioni, nonché con il Ministero delle Finanze, invece problemi minori si riscontrano col Dicastero delle Comunicazioni<sup>206</sup>.

Il 2 maggio il Duce dispone il rinvio della deliberazione del C.M., concernente il disegno di legge relativo all'approvazione della legge urbanistica, e il 6 maggio ne viene data notizia dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, agli ulteriori Ministeri interessati<sup>207</sup>.

Il 4 giugno il Duce autorizza il Ministro Gorla a presentare al seguente Consiglio dei Ministri i due disegni di legge, ossia quello relativo alla legge urbanistica e quello concernente gli Organi consultivi<sup>208</sup> in materia di opere pubbliche<sup>209</sup>.

---

<sup>204</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Relazione al disegno di Legge urbanistica aggiuntiva di quella presentata nell'adunanza del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1942.*

<sup>205</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Duce del Fascismo, ai Ministri Segretari di Stato, al Sottosegretario di Stato per le fabbricazioni di guerra*, Roma, 26 aprile 1942, n. 1228.

<sup>206</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto, Appunti per il Duce.*

<sup>207</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, e, per conoscenza, al Ministero dell'Interno – Gabinetto, al Direttorio Nazionale del PNF – Gabinetto, al Ministero di Grazia e Giustizia – Gabinetto, al Ministero delle Finanze – Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale – Gabinetto, al Ministero delle Comunicazioni – Gabinetto, al Ministero delle Corporazioni – Gabinetto, al Ministero della Cultura Popolare – Gabinetto*, Roma, 6 maggio 1942, n. 44235.10.3.11.

Dagli Atti dei diversi Ministeri risultano le seguenti osservazioni di rilievo: il Ministero delle Finanze formula numerosi sostanziali rilievi, proponendo di prendere definitivi accordi nelle vie brevi; il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste è propenso ad escludere o limitare la facoltà di esproprio di cui all'art. 18; il Ministero delle Corporazioni dà adesione di massima; manca solo l'adesione del Ministero delle Comunicazioni.

<sup>208</sup> Cfr. il disegno di legge sugli Organi consultivi in materia di opere pubbliche (approvato nella seduta del 6 giugno 1942, presentato alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni il 2 settembre 1942, approvato dalla Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni della Camera dei Fasci e

L'8 giugno la Presidenza del Consiglio dei Ministri comunica al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, al Ministero dell'Interno, al Segretario del PNF (Ministro Segretario di Stato), al Ministero delle Finanze, al Ministero di Grazia e Giustizia, al Ministero dell'Educazione Nazionale, al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, al Ministero delle Comunicazioni, al Ministero delle Corporazioni ed al Ministero della Cultura Popolare che il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 6, ha approvato lo schema di provvedimento indicato in oggetto, facendo salve le definitive intese con alcuni Ministeri<sup>210</sup>.

Il 21 luglio il Senato del Regno trasmette al Duce il disegno di legge nel testo approvato dalle due Assemblee legislative: dalla Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni della Camera dei Fasci e delle Corporazioni nella riunione del 2-7-1942-XX e dalla Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni del Senato del Regno nella riunione del 21 luglio 1942-XX<sup>211</sup>.

Il 4 agosto – ai sensi dell'art. 16, comma 3, della legge 19 gennaio 1939, n. 129 – la Presidenza del Consiglio dei Ministri comunica al Ministero dei Lavori Pubblici che può avere ulteriore corso il disegno di legge approvato dalle competenti Commissioni legislative della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e del Senato del Regno, in data del 2 e 21 luglio<sup>212</sup>.

Il 6 agosto viene trasmesso dal Ministero dei Lavori Pubblici il decreto reale, per la controfirma del Duce del fascismo, Capo del Governo<sup>213</sup>. Si apre dunque una fase legata raccolta delle firme, in vista della successiva pubblicazione.

---

delle Corporazioni il 12 settembre 1942, trasmesso dal Presidente della Camera dei Fasci e delle Corporazioni alla Presidenza del Senato del Regno il 14 settembre 1942).

<sup>209</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Fonogramma in arrivo. Ministero dei Lavoro Pubblici – Gabinetto, e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Gab. (trasmesso: Corsini; ricevuto: Collettini)*, Roma, 4 giugno 1942, ore 10.30, n. 6148 Gab.

<sup>210</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, e, per conoscenza, al Ministero dell'Interno – Gabinetto, al Segretario del PNF – Ministro Segretario di Stato, al Ministero delle Finanze – Gabinetto, al Ministero di Grazia e Giustizia – Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale – Gabinetto, al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste – Gabinetto, al Ministero delle Comunicazioni – Gabinetto, al Ministero delle Corporazioni – Gabinetto, al Ministero della Cultura Popolare – Gabinetto*, Roma, 8 giugno 1942, n. 46808/LL.PP.

Le definitive intese devono essere raggiunte con il Ministero delle Finanze, dell'Agricoltura e delle Foreste, e delle Comunicazioni.

<sup>211</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Senato del Regno. Disegno di legge al Duce del Fascismo Capo del Governo*, Roma, 21 luglio 1942, n. 322/515.

<sup>212</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto*, Roma, 4 agosto 1942, n. 51522/26 L.P.

<sup>213</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Capo di Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 6 agosto 1942, n. 6842/8.

## **2.2 Ministero delle Comunicazioni**

Il Ministero delle Comunicazioni l'11 marzo chiede al Ministero dei Lavori Pubblici che, non solo sui piani territoriali di coordinamento e sui piani regolatori comunali siano sentite le Amministrazioni interessate, ma che anche il relativo decreto reale di approvazione sia emanato su proposta del Ministero dei Lavori Pubblici di concerto coi Ministri preposti alle Amministrazioni interessate.

Il Ministero delle Comunicazioni propone quindi di modificare in tal senso gli artt. 4 e 10 e di aggiungere al comma 4 dell'articolo 7 le parole: «dei servizi postali telegrafici e telefonici» dopo la parola «Fascio»<sup>214</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici il 12 marzo risponde che non ritiene necessario modificare gli articoli 4 (*recte* 5) e 10 dello schema, nel senso di prescrivere che il decreto reale di approvazione dei piani territoriali e di quelli generali debba essere emanato di concerto con le altre Amministrazioni interessate; tale posizione deriva dal fatto che detti piani devono essere preventivamente comunicati alle altre Amministrazioni interessate. «D'altra parte, l'art. 43 indica tassativamente che rimangono ferme le disposizioni di legge circa la competenza anche di altri Ministeri ed organi consultivi riguardo ai piani regolatori, ecc.»<sup>215</sup>. Il Ministero delle Comunicazioni il 26 marzo dichiara di rimanere dissenziente<sup>216</sup>.

Ancora il 12 marzo, il Ministero dei Lavori Pubblici, in merito alla richiesta di aggiungere al comma 4° dell'art. 7 le parole «dei servizi postali telegrafici e telefonici» dopo la parola «Fascio», osserva che, oltre alla sede della Casa comunale e della Casa del Fascio, alla costruzione di scuole e di chiese, le aree di cui all'art. 7 sono riservate ad opere ed impianti d'interesse pubblico in generale<sup>217</sup>.

Il 26 marzo il Ministero delle Comunicazioni esprime la sua rinuncia all'emendamento proposto rispetto al comma 4 dell'art. 7 del disegno di legge in oggetto, a seguito dei chiarimenti forniti.

---

<sup>214</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Comunicazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 11 marzo 1942, Prot. n. 1526/Gab.

<sup>215</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Comunicazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 12 marzo 1942, Prot. n. 5295.

<sup>216</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Comunicazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 26 marzo 1942.

<sup>217</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Comunicazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 12 marzo 1942, Prot. n. 5295.

Insiste invece sull'emanazione dei decreti reali di approvazione dei piani sia territoriali che regolatori (artt. 5 e 10), previo concerto con le Amministrazioni interessate; ma il Ministero dei Lavori Pubblici, seppure intende mantenere i rapporti di cooperazione sempre praticati, non trova opportuno inserire il concerto degli altri dicasteri, per quanto attiene al provvedimento definitivo di approvazione, ritenendolo superfluo rispetto al procedimento previsto. Il 30 marzo viene pregato, dunque, il Ministero delle Comunicazioni di voler desistere dalla sua opposizione e di dare adesione al disegno di legge predisposto<sup>218</sup>.

Il Ministero delle Comunicazioni però il 14 aprile insiste nel richiedere che nella legge venga prescritta la necessità del concerto del Ministero delle Comunicazioni per i provvedimenti definitivi di approvazione dei piani territoriali e regolatori che interessano le Ferrovie dello Stato. Se è vero che – come evidenzia il Ministero dei Lavori Pubblici – oggi la prassi in tal senso è sufficiente ad assicurare un ruolo al Ministero delle Comunicazioni nel procedimento, è anche vero che la mancanza di una previsione scritta non offre garanzie per il futuro<sup>219</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici il 19 aprile risponde che non trova giustificazione il senso di sfiducia espresso dal Ministero delle Comunicazioni: oltre ad esservi sufficienti garanzie offerte dal proposto art. 43 della legge urbanistica, le Sezioni urbanistiche avranno lo specifico compito di controllare che tutte le Amministrazioni competenti siano consultate tempestivamente nello studio di ogni piano; inoltre, se si accogliesse la proposta dal Ministero delle Comunicazioni di porre per iscritto una garanzia in suo favore, ciò comporterebbe richieste analoghe da parte di altre Amministrazioni<sup>220</sup>.

Il 28 aprile viene data adesione dal Ministero delle Comunicazioni allo schema di disegno di legge, cogliendo l'occasione per proporre due emendamenti:

- all'art. 5, comma 3, si chiede di aggiungere «di concerto col Ministro delle Comunicazioni quando interessino impianti ferroviari»;

---

<sup>218</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Comunicazioni – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 30 marzo 1942, n. 5426. Resp. a n. 1546 Gab. del 26 marzo 1942.

<sup>219</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Comunicazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 14 aprile 1942, n. 1526/Gab. Resp. a n. 5426 del 30 marzo 1942.

<sup>220</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero delle Comunicazioni – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 19 aprile 1942, n. 5641. Resp. a nota n. 1526 del 14 aprile 1942.

- all'art. 10, comma 1, si propone di aggiungere «di concerto col Ministro delle Comunicazioni quando il piano stesso interessi impianti ferroviari»<sup>221</sup>.

Il 12 giugno viene data conferma dell'adesione data col fonogramma n. 1587/Gab. del 28 aprile, con l'aggiunta degli artt. 5, comma 3, e 10, comma 1<sup>222</sup>.

### ***2.3 Ministero delle Corporazioni***

Il Ministero delle Corporazioni sostiene che la materia “urbanistica” sino al 1942 è regolata in modo inadeguato dalla legge n. 2359/1865. La disciplina è superata da nuovi istituti giuridici che divengono diritto positivo, in occasione dell'approvazione dei piani regolatori di grandi città: a titolo esemplificativo, si possono ricordare l'istituto giuridico dell'espropriazione delle aree edificatorie, ai fini della formazione di un demanio comunale, e la regolamentazione dei vari tipi di costruzione, in applicazione dei concetti di zonizzazione urbana.

La nuova proposta si struttura intorno ai seguenti capisaldi:

1. il piano regolatore dovrebbe essere compilato da tutti i Comuni del Regno;
2. il piano regolatore dovrebbe riguardare non solo il centro urbano, ma tutto il territorio comunale;
3. il finanziamento delle opere non sarebbe più richiesto, come condizione per l'approvazione del piano regolatore;
4. l'applicazione della legge sarebbe demandata, oltre che all'Ufficio di codesto Ministero, anche ad Organi periferici di nuova istituzione.

La legge non si limiterebbe a disciplinare l'urbanistica, ma anche l'edilizia, compresa quella rurale e quella industriale, che verrebbe sottoposta al vincolo preventivo derivante dai piani regolatori, estesi a tutto il territorio del Regno. Non essendo statuito un obbligo di predisporre un adeguato finanziamento, il Ministero delle Corporazioni teme che si crei solo un vincolo dell'attività economica, senza la contropartita di un'effettiva esecuzione di opere di pubblico interesse.

---

<sup>221</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Copia fonogramma. Dal Ministero delle Comunicazioni – Direzione Generale FF.SS., al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto*, Roma, 28 aprile 1942, ore 19.15, n. 1587. Gab. a fonogramma N. 5749 dello stesso 28 aprile 1942.

<sup>222</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ritardato per rettifica. Ministero delle Comunicazioni, Ministero dei Lavori Pubblici e, per norma, Presidenza del Consiglio dei Ministri*, n. 1614/Gab., Roma, 12 giugno 1942, ore 21.00, arr. ore 9.30 del 13 giugno 1942, telegramma n. 17718.

La legge sembra, in realtà, indirizzata verso la crescita delle attività costruttive nei centri urbani, limitando così la disponibilità di mezzi economici che potrebbero essere altrimenti impiegati per lo sviluppo industriale e rurale del Paese.

Il Ministero delle Corporazioni il 9 marzo 1942 chiede al Ministero dei Lavori Pubblici perciò tempo per approfondire l'esame del testo e per sottoporlo al parere dei competenti Organi corporativi<sup>223</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici riconosce che la nuova disciplina urbanistica potrebbe divenire un ostacolo per l'attività economica, in quanto i piani regolatori da essa previsti vincolano sia l'edilizia rurale che quella industriale, ma aggiunge che tali preoccupazioni scemano se si tengono distinti – com'è effettivamente nel disegno di legge in oggetto – i piani territoriali di coordinamento e quelli regolatori generali dai piani particolareggiati di esecuzione.

Non si creano veri e propri vincoli alla proprietà (all'infuori del rispetto dei caratteri di zona, degli allineamenti e di altre indicazioni del genere), ma piuttosto prescrizioni di ordine generale che trovano il loro fondamento nel moderno concetto della funzione sociale della proprietà<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Roma, 13 marzo 1942, n. 7742=7696. Resp. a nota n. 1220 del 9 marzo 1942.

<sup>224</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero delle Corporazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 16 marzo 1942, n. 5329. Resp. a nota n. 7742-7696 del 13 marzo 1942.

Una breve riflessione sulla gestione del territorio tra strumentalizzazione statale delle esigenze sociali e tentativo di codificazione della funzione sociale.

Come evidenzia Filippo Vassalli, talvolta si verifica una strumentalizzazione delle esigenze sociali: questo è quanto accade ad inizio Novecento, quando le circostanze belliche divengono la chiave che permette al potere pubblico di intromettersi nella sfera di proprietà del privato, emanando norme che si legano alla c.d. legislazione di guerra. Dalle necessità di approvvigionamenti, sia alimentari che industriali, deriva una normazione che spinge ad intensificare la produzione agraria e la produzione mineraria, a tutelare il patrimonio zootecnico ed a regolare l'uso di altri beni privati relativamente a determinate utilità generali che lo Stato sottopone alla sua diretta tutela. Si prevede la nazionalizzazione di alcune fonti di energia, viene introdotto il monopolio delle importazioni, si statuiscono restrizioni in materia di vendita e di commercio di beni alimentari (tesseramento e razionamento) e viene limitata l'autonomia negoziale nell'ambito delle locazioni. Insieme vengono meno l'assolutezza della proprietà ed il dogma dell'autonomia contrattuale.

Il decreto 4 ottobre 1917, n. 1614 – operando in modo analogo alla legge francese del 6 ottobre 1916 – permette allo Stato di assicurare direttamente la coltivazione delle terre seminate abbandonate, limitatamente alle Province del Mezzogiorno e delle isole. Le requisizioni dei terreni talvolta divengono vere e proprie espropriazioni, legate alla legislazione di guerra; ma, una volta che le circostanze belliche sono terminate, i bisogni economici permangono anche in tempo di pace e l'Amministrazione tende a conservare le prerogative conquistate.

Lo Stato, negli anni del primo dopoguerra italiano e del corporativismo, interviene sempre più attivamente nell'economia, con incidenti lesioni dell'area giuridica della proprietà privata.

Si susseguono riforme concernenti: la proprietà agraria, in forza delle leggi sulle bonifiche e sulla riforma agraria; la proprietà edilizia, mediante la legislazione speciale relativa all'edificazione nei territori coloniali; la proprietà di miniere, di foreste, di fonti di energia; la proprietà dei beni culturali, ossia di cose di interesse storico e artistico; e molti altri rami dell'istituto della proprietà.



---

Dopo l'imposizione di numerosi vincoli a carico dei privati, il proprietario non è più quello di cui al Codice del 1865, tanto che nel Codice civile promulgato nel 1942 si pensa di codificare la funzione sociale della proprietà; il 13 gennaio 1934 lo stesso Mussolini afferma in Senato: «l'economia corporativa rispetta il principio della proprietà privata. La proprietà privata completa la personalità umana: è un diritto e, se è un diritto, è anche un dovere. Tanto che noi pensiamo che la proprietà debba essere intesa in funzione sociale; non quindi la proprietà passiva, ma la proprietà attiva, che non si limita a godere dei frutti della ricchezza, ma li sviluppa, li aumenta, li moltiplica».

La dottrina (si pensi al dibattito di cui al Convegno su *La proprietà nel progetto di riforma di un secondo libro del nuovo codice civile*, organizzato presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Genova) si oppone alla previsione esplicita nel Codice del 1942 di una nozione legale di funzione sociale della proprietà, in quanto la nozione sociale della proprietà viene considerata tutta fuori dal diritto: "proprietà privata" e "funzione sociale" sono espressioni valutate persino come contraddittorie tra loro, com'è contraddittoria la nozione di "proprietà" quale signoria e, al tempo stesso, strumento dell'interesse generale.

La definizione di proprietà del Codice del 1942 – tutt'oggi vigente – è in realtà una definizione di proprietario: il tema della funzione sociale non trova spazio nell'art. 832 c.c. che statuisce che «il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico».

Dunque, il Codice civile del 1865 e quello del 1942 presentano una definizione della "proprietà" giuridicamente allineata, ma incastonata in due contesti politico-sociali distinti e con elaborazioni teoriche divergenti.

Il Codice civile del 1865 può essere definito il Codice dell'Unità d'Italia. Come il Codice napoleonico si focalizza sulla proprietà privata: i contratti sono modi di acquisto della proprietà privata; la famiglia è uno strumento che vitalizza la proprietà privata; le successioni per causa di morte sono funzionalizzate alla persistenza ed all'incremento della proprietà privata terriera. La categoria dell'"avere" prevale su quella dell'"essere": chi "possiede" "è". Non hanno alcun rilievo le comunità intermedie, essendo in primo piano solo la proprietà individuale, come tipicamente accade in una società individualista.

Col Codice del 1942 si prende atto che il quadro sociale è cambiato e al centro non vi sono più la proprietà immobiliare e terriera, bensì l'impresa, l'attività produttiva, la regolamentazione del lavoro, la necessità di organizzare la produzione, l'interventismo dello Stato sui rapporti economici nella forma di interventismo autoritario. Pur rimanendo fermo il *focus* sull'"avere", l'attenzione si sposta da una situazione statica, ossia la proprietà immobiliare, ad una dinamica, ossia il lavoro e l'impresa.

Nella Relazione al Re vengono enunciati i principi corporativi che costituiscono la base della nuova disciplina della proprietà, ma non muta l'essenza del diritto di proprietà: la novità sulla carta è la prospettiva soggettivistica mediante la quale si considera l'istituto; forse il limite della nozione codicistica è dato dal non prendere una posizione definita tra il passato ed il futuro.

Si deve tener conto poi che l'imposizione del sistema corporativista spinge lo Stato ad intervenire sempre più nei rapporti economici e dunque sul regime della proprietà privata. L'idea corporativa di funzione sociale – che non viene codificata poi nel Codice civile – in ogni caso è assai diversa da quella che era stata accolta nella contemporanea Costituzione di Weimar: in quest'ultima "funzione sociale" significa che lo Stato ha il potere di intervenire, incidendo anche in modo consistente nella proprietà dei privati, per realizzare interessi della collettività. Col fascismo, invece, si lascia all'individuo il compito di adeguarsi spontaneamente alle richieste della collettività, realizzando – insieme con l'interesse proprio – anche quello sociale.

La solidarietà del Regime fascista si distingue anche dalla solidarietà di cui alla Costituzione repubblicana: la prima è produttivistica e dunque di profilo economico, la seconda è connessa alla realizzazione della persona umana ed al rispetto della dignità dell'uomo. Sulle questioni concernenti la proprietà e la sua funzione sociale, cfr. G. Alpa, M. Bessone, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, t. II, cit., pp. 64-100; G. Alpa, M. Bessone, A. Fusaro, *Proprietà privata e regolazione pubblica*, in «AmbienteDiritto», <https://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina%202004/propriet%C3%83%C2%A0%20privata%20e%20regolazione%20pubblica.htm>, sito consultato il 30/11/2020; A. Nattini, *Riflessioni generali sulla nuova codificazione*, in «Rivista di Diritto Civile», vol. XXVI, 1934, pp. 148-162: 157-159; P. Perlingieri, *Profili istituzionali del diritto civile*, Napoli, Jovene, 1975, pp. 11-12; Id., *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, cit., pp. 6 e, 65-66; S. Rodotà, *Poteri dei privati e disciplina della proprietà*, in S. Rodotà (a cura di), *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, Il Mulino, 1971, pp. 379-407. In tema di legislazione di guerra e proprietà, cfr. F. Vassalli, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, in «Rivista del Diritto Commerciale e del Diritto Generale delle Obligazioni», vol. XVII, pt. 1, 1919, pp. 1-22, ora in *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli*, t. II, Torino, Utet, 1960, pp. 337-363. Sulla Costituzione di Weimar, cfr. E. Eyck, *Geschichte der Weimarer Republik*, Stuttgart, Eugen Rentsch Verlag, 1959, trad. it. *Storia della Repubblica di Weimar*, Torino, Einaudi, 1966, pp. 71-72; P. Rescigno, *Per uno studio sulla proprietà*, in «Rivista di Diritto Civile», vol. I, 1972, pp. 40-46.

Il Ministro delle Corporazioni Ricci comunica il 28 aprile 1942 la propria adesione di massima all'ulteriore corso del disegno di legge sull'urbanistica, riservandosi di comunicare quanto prima proprie osservazioni<sup>225</sup>.

Con un Atto con timbro della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 1° maggio, il Ministero delle Corporazioni avverte il Ministero dei Lavori Pubblici che il Comitato tecnico della Corporazione delle Costruzioni Edili approva lo schema di disegno di legge, suggerendo alcune modificazioni, condivise dallo stesso Ministero delle Corporazioni<sup>226</sup>, sulle quali il Ministero dei Lavori Pubblici esprime le sue riflessioni già il 2 maggio, riflessioni che portano ad ulteriori considerazioni del Ministero delle Corporazioni<sup>227</sup>.

Tornando alla Atto timbrato 1° maggio, il Ministero delle Corporazioni afferma che gli elenchi di Comuni – di cui all'art. 6 – chiamati a formare obbligatoriamente il piano regolatore, vanno redatti d'intesa con il Ministero delle Corporazioni ed approvati con decreto, emanato anche col suo concerto.

Va, inoltre, precisato – all'art. 7 – che i vincoli di zona industriale sono per il territorio extra urbano indicativi e non vincolanti, ai fini dell'esercizio dei poteri deferiti dalla legge a questo Ministero, in materia di autorizzazioni di impianti industriali, ossia la determinazione di zona industriale non dovrebbe poter avere che valore programmatico e non tassativo<sup>228</sup>.

Se da parte sua il Ministero delle Corporazioni chiede anche di essere coinvolto nel procedimento (di cui all'art. 8), in base al quale si prevede che il Ministero dei Lavori Pubblici approvi – d'intesa con quello dell'Interno – gli elenchi dei Comuni per i quali è obbligatoria la formazione del piano regolatore generale, dall'altro lato il Ministero dei Lavori

---

<sup>225</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 28 aprile 1942, ore 12.45, arrivo ore 17.00, telegramma n. 12252.

<sup>226</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgente. Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, data illeggibile, timbro della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1° maggio 1942, n. 8410-7696-XIV. Allegato 1.

<sup>227</sup> Prese in considerazione le osservazioni presentate dal Comitato tecnico della Corporazione delle Costruzioni Edili, il Ministero dei Lavori Pubblici opta per farne proprie solo alcune. Per le riflessioni articolo per articolo, cfr. AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Corporazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 2 maggio 1942, n. 5812. Resp. a nota n. 8410-7697-XIV del 1° maggio 1942.

Il dibattito prosegue: AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 25 maggio 1942, n. 8740/7696-XIV. Resp. a nota n. 5812 del 2 maggio 1942.

<sup>228</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgente. Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, data illeggibile, timbro della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1° maggio 1942, n. 8410-7696-XIV. Allegato 1.

Pubblici sottolinea che i Ministeri interessati saranno coinvolti prima dell'approvazione del piano, nonché nel momento dello studio di ogni piano<sup>229</sup>.

Sul problema dell'articolo 8, ribadito – insieme a numerose ulteriori istanze – dal Ministero delle Corporazioni il 25 maggio 1942<sup>230</sup>, il Ministero dei Lavori Pubblici non cambia posizione.

Il Ministero dei Lavori Pubblici il 27 maggio, rispondendo alla lettera del 25 maggio, viene incontro sotto diversi profili alle modifiche richieste e fornisce i dovuti chiarimenti, confidando nella definitiva adesione del Ministero delle Corporazioni: di seguito, i profili toccati nella nota.

All'art. 5, comma 3, viene accolta l'integrazione delle seguenti parole «e col Ministero delle Corporazioni, ai fini della sistemazione delle zone industriali nel territorio nazionale».

Quanto all'art. 8, co. 8, come già detto, non si può soddisfare la richiesta di prevedere un esplicito concerto con il Ministero delle Corporazioni per l'approvazione degli elenchi dei Comuni, che devono adottare un piano regolatore generale.

Il Ministero dei Lavori Pubblici decide poi di integrare l'art. 10, comma 1: «Rimangono ferme le disposizioni di legge che stabiliscono la competenza anche di altri Ministeri ed organi consultivi riguardo ai piani regolatori comunali ed ai regolamenti edilizi, nonché quelle relative ai poteri del Ministero delle Corporazioni in materia d'impianti industriali»; in forza dell'art. 10, i piani regolatori generali vanno comunicati ai Ministeri interessati ai sensi e per gli effetti del successivo art. 43.

Assecondando la linea richiesta – in tema di artt. 7, co. 2, n. 2, e 11 –, si aggiunge all'art. 11, co. 2: «Nulla è innovato per quanto riguarda i poteri del Ministero delle Corporazioni per quanto si riferisce agli impianti industriali fuori dei centri urbani».

L'art. 17 viene modificato al comma 2, sostituendo alle parole «ove il comune ritardi a presentare» con le parole «ove il comune non provveda».

All'art. 18 non viene accolta l'introduzione di una clausola di salvaguardia che permetta di compiere, in base ad iniziativa privata, le sistemazioni e lottizzazioni di aree, nei Comuni sprovvisti di piano regolatore.

Il Ministero dei Lavori Pubblici – all'art. 23, co. 1 – non accoglie la proposta definizione di «comparti» di cui al Ministero delle Corporazioni, preferendo all'espressione

---

<sup>229</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Corporazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 2 maggio 1942, n. 5812. Risp. a nota n. 8410-7697-XIV del 1° maggio 1942.

<sup>230</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 25 maggio 1942, n. 8740/7696-XIV. Risp. a nota n. 5812 del 2 maggio 1942.

(riferita ai comparti) «delimitati entro singoli isolati» la precisazione «costituenti unità fabbricabili».

L'art. 38 viene modificato al primo comma, nel seguente modo: «Nessuna indennità è dovuta per i vincoli e per le limitazioni e gli oneri relativi all'allineamento edilizio nelle nuove costruzioni»<sup>231</sup>.

Il Ministero delle Corporazioni il 2 giugno ribadisce che gli artt. 7 e 11 vanno integrati con espressa disposizione che faccia salvi i casi in cui quest'Amministrazione possa autorizzare – se ricorre la necessità – nuovi impianti industriali fuori delle zone previste dal piano regolatore<sup>232</sup>.

Lo stesso 2 giugno viene comunicato dal Ministero dei Lavori Pubblici che all'art. 11 viene aggiunto il seguente comma, in conformità a quanto richiesto: «Sono fatti salvi i poteri del Ministero delle Corporazioni di autorizzare in caso di necessità nuovi impianti industriali fuori delle zone previste dai piani regolatori». Si chiede dunque definitiva adesione<sup>233</sup>, data dal Ministero delle Corporazioni il 2 giugno 1942<sup>234</sup>.

Il 25 giugno riemerge l'ipotesi di emendare l'art. 8, in modo che l'elenco dei Comuni tenuti a formare i piani regolatori sia approvato di concerto, oltretutto con il Ministro delle Finanze come previsto nel disegno di legge urbanistica presentato alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, anche con il Ministro delle Corporazioni<sup>235</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici intende preservare in ogni modo gli interessi del Ministero delle Corporazioni, ma non può procedere alla modifica dell'art. 8, in quanto il Dicastero ha già dato la sua definitiva adesione (cfr. il telegramma del 2 giugno n. 8890/7696), in seguito alla quale è intervenuta l'approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio dei Ministri ed il suo inoltro alle Assemblee legislative. Tra l'altro, la questione non si pone, in quanto – come già concordato – il Ministero dei Lavori Pubblici si impegna a

---

<sup>231</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavoro Pubblici, al Ministero delle Corporazioni – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 27 maggio 1942, n. 6093. Resp. a nota n. 8740/7696-XIV del 25 maggio 1942.

<sup>232</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Fonogramma in arrivo. Ministero delle Corporazioni – Gabinetto, Ministero dei Lavoro Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (trasmesso: Boccoletti; ricevuto: Giardino)*, Roma, 2 giugno 1942, ore 13.10, n. 8833/7696/XIV. Resp. a n. 6093 del 27 maggio 1942 et a n. 6234 del 1° giugno 1942.

<sup>233</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Fonogramma in arrivo. Ministero dei Lavoro Pubblici – Gabinetto, al Ministero delle Corporazioni – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (trasmesso: Colucci; ricevuto: Comune)*, Roma, 2 giugno 1942, ore 14.20, n. 6139. Gab.A numero 8833/7696/XIV.

<sup>234</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavoro Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 2 giugno 1942, ore 19.30, arrivo ore 9.00 del 3 giugno 1942, n. 16458, Resp. n. 8890/7696/XVI a n. 6139 del 2 giugno 1942.

<sup>235</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 25 giugno 1942, ore 13.15, arr. ore 18.30, telegramma n. 19230/7696/XIV.

prendere accordi col Ministero delle Corporazioni, prima di procedere all'approvazione degli elenchi dei Comuni tenuti a formare il piano regolatore.

Inoltre, il Ministero proponente la modifica non deve avere timori, dato che l'art. 8 va letto già come un tutto organico con gli artt. 13 e 30, assicurando dunque il controllo finanziario del settore; gli interessi del Ministero delle Corporazioni in tema di impianti industriali sono poi tutelati con gli emendamenti di cui agli artt. 11 e 45<sup>236</sup>.

#### **2.4 Ministero dell'Interno**

Pur concordando in linea di massima con la proposta di legge, il 10 marzo il Ministero dell'Interno fa presente che:

1. l'art. 10 demanda al Ministero dell'Interno la competenza a promuovere il decreto reale di approvazione dei piani regolatori generali, ma andrebbe precisato che la competenza attribuita ad altri Ministeri in materia, ai sensi dell'art. 43 citato dallo stesso art. 10, va esercitata in ogni caso d'intesa con il Ministero dell'Interno;

2. la medesima questione di cui al punto 1 vale per l'art. 16;

3. va mutato il nome dei regolamenti di cui all'art. 32 da regolamento comunale igienico-edilizio in regolamento edilizio comunale, al fine di evitare fraintendimenti con i regolamenti locali d'igiene e sanità previsti ai sensi degli articoli 218 e 344 del TU delle leggi sanitarie, dai quali vengono estratte le norme igieniche attinenti all'edilizia, per inserirle nel regolamento edilizio comunale.

Al Ministero scrivente sembra anche necessario aggiungere al primo comma dell'art. 32 dopo le parole «in armonia con le disposizioni contenute nella presente legge» le altre «e nel t.u. delle Leggi Sanitarie approvate con R.D. 27 luglio 1934, XII, n. 1265».

Al n. 9 dell'art. 32 viene poi proposto di procedere alla seguente modifica «le norme igieniche di particolare interesse edilizio»;

4. va eliminato l'art. 41, perché non si può richiedere a tutti i Comuni di dotarsi di un Ufficio tecnico entro un quinquennio dall'entrata in vigore della legge, in considerazione delle difficoltà finanziarie in cui gravano e dato che il Ministero dell'Interno sta lavorando ad

---

<sup>236</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Corporazioni e, per conoscenza, alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 26 giugno 1942, n. 6429. Risp. a teleg. n. 7696 25 giugno 1942.

un progetto volto ad assicurare, in una forma poco onerosa, a tutti i Comuni del Regno un idoneo servizio tecnico, che vedrà la luce in un momento più opportuno<sup>237</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici risponde il 12 marzo con le seguenti osservazioni:

1. articoli 10 e 16 – il Ministero dei Lavori Pubblici non ha inserito l'obbligo di preventivo concerto con gli altri Dicasteri interessati per quanto concerne l'emanazione dei decreti reali di approvazione dei piani regolatori generali e di quelli particolareggiati, in quanto la competenza dei predetti Dicasteri viene fatta salva dall'art. 43 dello schema in esame. Viene mantenuta, in particolare, la preziosa collaborazione del Consiglio Superiore di Sanità, che fornisce – mediante i suoi pareri – tutti quei suggerimenti di cui si terrà conto nell'espletamento delle istruttorie;

2. art. 32 – circa le notazioni fatte in merito alla nuova denominazione «regolamenti igienico-edilizi», risulta evidente al Ministero dei Lavori Pubblici che sia il frutto dell'incontro tra le ragioni dell'igiene con quelle urbanistiche, evitando le antinomie che sino ad allora si legavano alla contemporanea esistenza di disposizioni nei regolamenti d'igiene ed edilizi.

Per venire incontro al Ministero dell'Interno:

a) la denominazione dei regolamenti di cui all'art. 32 viene modificata in «regolamenti edilizi comunali», fermo restando il contenuto indicato nel medesimo articolo;

b) nel primo comma dell'articolo in parola, dopo le parole «in armonia con le disposizioni contenute nella presente legge» vengono aggiunte le seguenti «e nel Testo Unico delle leggi sanitarie approvato con R. Decreto 27 luglio 1934 XII, n. 1265;»;

c) la dizione del numero 9 è così modificata: «le norme igieniche di particolare interesse edilizio»;

3. art. 41 – si prende atto che il Ministero dell'Interno chiede che sia soppresso l'art. 41 col quale si obbliga tutti i Comuni a costituire, entro un quinquennio dall'entrata in vigore della legge, un ufficio tecnico. Come visto, la richiesta è dovuta da un lato all'onere che graverebbe sui Comuni e dall'altro al fatto che è già in corso un progetto per assicurare a tutti i Comuni del Regno un idoneo servizio tecnico.

Il Ministero dei Lavori Pubblici rileva però che il completo abbandono delle opere pubbliche crea ai Comuni spese di certo superiori a quelle di un Ufficio tecnico e, inoltre, i Comuni, quando necessario, già si rivolgono a tecnici, con incertezza sulle loro reali competenze, spese elevate e mancanza di continuità nel servizio. Va poi considerato che l'art.

---

<sup>237</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 10 marzo 1942, Prot. n. 631-18.

43 offre la possibilità di unione dei Comuni in Consorzi, da cui deriva un abbassamento delle spese a fronte del vantaggio di un Organo tecnico permanente. Quanto agli studi in corso relativi alla creazione di un servizio tecnico comunale, essi non potranno che tornare utili per dare concretezza al principio che il Ministero dei Lavori Pubblici intende mantenere nella legge urbanistica<sup>238</sup>.

Il 28 marzo il Ministero dell'Interno, lieto delle modifiche apportate all'art. 32, soprassiede alle richieste di formale concerto per l'adozione di provvedimenti di approvazione dei piani regolatori generali e dei piani particolareggiati, ma non può aderire all'art. 41, che andrebbe – a suo parere – eliminato<sup>239</sup>.

Da parte sua, il 4 aprile il Ministero dei Lavori Pubblici spiega – nella speranza che le ragioni vengano comprese – che la legge urbanistica intende riformare integralmente l'assetto del territorio dei Comuni, in modo tale da portare alla necessità di un'attrezzatura tecnica che permetta agli Enti comunali di assolvere ai nuovi compiti.

Inoltre, come già sottolineato, seppure i Comuni si dovranno addossare maggiori oneri, avranno la possibilità di unirsi in Consorzio. Il Ministero dei Lavori Pubblici aggiunge che il termine di cinque anni permette di evitare di dover affrontare ingenti spese nell'economicamente fragile momento bellico; il fiducioso Ministero afferma che le spese verranno affrontate «dopo il trionfo delle nostre armi»<sup>240</sup>.

«Con richiamo alla nota 4 corrente n. 5481 e in relazione alle odierne comunicazioni verbali», il 25 aprile il Ministero dei Lavori Pubblici propone di modificare l'art. 41 nel seguente modo: «Entro un quinquennio dall'entrata in vigore della presente legge, nei comuni che non siano forniti di un proprio ufficio tecnico dovrà funzionare un servizio tecnico costituito secondo le norme che saranno fissate nel regolamento di cui all'articolo successivo».

---

<sup>238</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Interno – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 12 marzo 1942, Prot. n. 5289. Risp. a nota n. 631-18 del 10 marzo 1942.

<sup>239</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 28 marzo 1942, Prot. n. 631-18. Risp. al Foglio n. 5289 del 12 marzo 1942.

<sup>240</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Interno – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 4 aprile 1942, n. 5481.

Il fine è consentire la persecuzione di una comune intesa per ponderare le concrete modalità dei provvedimenti da adottare in applicazione dell'articolo citato. Si spera così di trovare l'adesione del Ministero dell'Interno<sup>241</sup>.

Se il Ministero dei Lavori Pubblici dovesse pretendere la permanenza di tale articolo<sup>242</sup>, il Ministero dell'Interno propone il 29 aprile di modificare l'art. 41 nel seguente modo: «Entro un quinquennio dall'entrata in vigore della presente legge, nei Comuni che non siano forniti di un proprio ufficio tecnico dovrà funzionare un servizio tecnico, che sarà regolato nei modi e nelle forme da stabilirsi con separate disposizioni»<sup>243</sup>.

Il Ministro Gorla lo stesso giorno riferisce che, ritenendo necessario il mantenimento dell'art. 41 dello schema del disegno di legge urbanistica, accetta l'emendamento proposto<sup>244</sup>.

Prima della presentazione all'Assemblea legislativa, il Ministero dell'Interno il 14 giugno afferma che vuole essere informato – in considerazione delle tematiche di sua competenza – sulle modifiche apportate al testo, in seguito alle osservazioni degli altri Ministeri, e disporre del testo definitivo.

Inoltre, quanto all'art. 29 bis, di cui il Ministero dell'Interno ha saputo, essendo stata inviata per conoscenza ad esso la nota del 28 maggio diretta alla Finanza, il Ministero scrivente è favorevole, ma chiede che si approvi la seguente formulazione: «Il piano regolatore generale, agli effetti del primo comma dell'art. 18, ed i piani particolareggiati previsti dall'art. 13 devono essere corredati di un piano finanziario formato dal comune ed approvato, oltre che dai normali organi di tutela, dai Ministeri dell'Interno e delle Finanze»<sup>245</sup>.

## **2.5 Ministero delle Finanze**

Il 12 marzo il Ministero delle Finanze, riflettendo sull'attuazione con carattere di obbligatorietà che la nuova legge urbanistica comporterebbe relativamente a numerosissimi

---

<sup>241</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgentissima. Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero dell'Interno e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 25 aprile 1942, n. 5708.

<sup>242</sup> Il tema emerge già in un telegramma inviato al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 27 aprile 1942, alle ore 20.30.

<sup>243</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Fonogramma. Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 29 aprile 1942, ore 10.00, n. 5862/613-18. Risp. al fonogramma n. 15750 dello stesso 29 aprile 1942.

<sup>244</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero dell'Interno – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 29 aprile 1942, ore 13.00, arrivo ore 17.15, n. 12368.

<sup>245</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, al Ministero delle Finanze ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 14 giugno 1942, n. 631-18.



piani regolatori nello stesso momento, solleva il problema delle spese, di cui è complesso persino stimare la portata, ma che di certo sono di notevolissima entità, tra le quali vi sono anche le spese per l'organizzazione centrale dei servizi e per la compilazione dei piani territoriali.

Il Ministero effettua una disamina del provvedimento, con riferimento specifico ad alcuni articoli (2, 3, 5, 23 e 41), ma in realtà le premesse generali non permettono di aderire all'ulteriore corso dell'atto, nelle circostanze del momento<sup>246</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici, in risposta alle considerazioni del Ministero delle Finanze, spiega che l'opposizione di carattere preliminare espressa da tale Ministero è frutto di un semplice fraintendimento.

Nel periodo di cinque anni da quando un Comune viene iscritto negli appositi elenchi, vi è solo l'obbligo alla formazione del piano regolatore generale, nessun obbligo e nessun termine sono prescritti per i piani particolareggiati di esecuzione, ai quali i Comuni possono porre mano, quando ne hanno la necessità e la possibilità, motivo per cui viene a scemare la preoccupazione del Ministero delle Finanze.

Il Ministero dei Lavori Pubblici, dunque, fa il punto sugli ulteriori elementi critici, sollevati dal Ministero delle Finanze.

Per ciò che concerne l'istituzione delle Sezioni urbanistiche compartimentali di cui all'art. 3, esse non sono altro che i nuovi nuclei di servizio; l'unica reale novità è la denominazione.

Quanto alle segnalazioni di carattere particolare:

- art. 2: l'eventuale rappresentanza del Ministero delle Finanze presso la Sezione urbanistica del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici può essere presa in esame in occasione della riforma della legge relativa all'ordinamento del Consiglio Superiore medesimo;

- art. 5: il Ministero dei Lavori Pubblici sottolinea che non si può aggirare l'onere della compilazione dei piani territoriali, sostituendolo con semplici intese tra le Amministrazioni interessate, in quanto tali intese non permetterebbero di realizzare gli obiettivi della legge urbanistica, in vista dei quali è assolutamente necessario che siano redatti piani effettivi;

---

<sup>246</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze, al Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione Generale dell'Urbanistica e delle Opere Igieniche e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Direzione del Consiglio dei Ministri, alla Direzione Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali, alla Direzione Generale dei Servizi per la Finanza Locale ed alla Direzione Generale del Coordinamento Tributario, gli Affari Generali ed il Personale*, Roma, 12 marzo 1942, Div. III, n. 202075/202158. Risp. a nota n. 286 del 20 febbraio 1942.

- art. 23, penultimo capoverso: la condizione degli ex proprietari di un comparto, una volta subita l'espropriazione, è quella di tutti i proprietari espropriati, tenuti a corrispondere il contributo di miglioria, senza alcuna anomalia;

- art. 41: non si può accettare la richiesta di sopprimere tale articolo, dato che mancano Uffici tecnici presso molti Comuni del Regno, questione da cui deriva uno stato di completo abbandono delle opere pubbliche, specie per quanto attiene al patrimonio stradale, con danni particolarmente gravi e maggiori aggravii di spesa; altrimenti, al momento del bisogno, i Comuni si trovano a sperimentare tecnici nuovi, andando incontro ad ingenti spese e senza un'assistenza continuativa e diretta<sup>247</sup>.

Il 15 marzo il Ministero delle Finanze osserva che, in base alle norme dello schema in esame, le condizioni finanziarie degli Enti locali comporterebbero una necessaria ricaduta sullo Stato dell'onere relativo a detti piani, sia nel caso di piccoli centri sia in quello di grandi città.

Tale Ministero dichiara di non poter aderire allo schema proposto, anche perché solo nel dopoguerra sarà possibile decidere in merito all'opportunità connessa all'attuazione di programmi di opere pubbliche, che presentino maggior utilità<sup>248</sup>.

Il dibattito prosegue ad aprile e, dopo numerose pagine di osservazioni, il Ministro delle Finanze afferma che, subordinatamente all'accoglimento delle proprie proposte ed alle conseguenti varianti nello schema, aderisce all'ulteriore corso dell'atto<sup>249</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici invia il 1° maggio un fonogramma al Ministero delle Finanze (e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno ed al Ministero di Grazia e Giustizia), in cui presenta le seguenti considerazioni:

1. non è necessario che gli elenchi dei Comuni di cui all'art. 8 debbano essere approvati di concerto con il Ministero delle Finanze, dato che i relativi piani regolatori generali implicano oneri ai proprietari interessati e non al Ministero;

---

<sup>247</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione Generale dell'Urbanistica e delle Opere Igieniche*, al Ministero delle Finanze e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, senza data. Prot. n. 5308. Risp. a nota n. 202075-202158 Div. 3^ I/G.B del 12 marzo 1942.

<sup>248</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Considerazioni del Ministero delle Finanze, in relazione al Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1942, con ad oggetto il Disegno di Legge urbanistica*, Ministero dei Lavori Pubblici. *Questione rinviata al successivo Consiglio dei Ministri*, Roma, 15 marzo 1942.

<sup>249</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze, al Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione Generale dell'urbanistica e delle opere igieniche e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, al Ministero di Grazia e Giustizia, alla Direzione Generale del catasto e dei servizi tecnici erariali, alla Direzione Generale del coordinamento tributario degli Affari Generali e del personale, alla Direzione Generale dei servizi per la finanza locale*, Roma, 30 aprile 1942, Div. 3^ - n. 203586/203642. Risp. a nota n. 1228 del 26 aprile 1942.

2. quanto alla facoltà dei Comuni di espropriare aree nelle zone di espansione dell'aggregato urbano (art. 18), il Ministero delle Finanze pretende che risulti necessaria la sua previa autorizzazione, ma in tal modo il Ministero dei Lavori Pubblici lamenta che si annullerebbe ogni potere di iniziativa comunale, nonostante le norme vigenti in materia degli Enti ausiliari forniscano già adeguate forme di tutela in termini di autorizzazioni – richieste «al momento più opportuno»<sup>250</sup> – e di contenimento delle spese entro le possibilità finanziarie dei singoli Comuni;

3. dal momento che – ai sensi dell'art. 36 – non si tiene conto per l'indennità di eventuali incrementi di valore, dovuti all'approvazione del piano regolatore generale ed alla sua attuazione, il Ministero delle Finanze ritiene che i Comuni potrebbero rinviare le espropriazioni di cui all'art. 18 al momento di effettiva utilizzazione delle aree, ma il Ministero dei Lavori Pubblici obietta che, a differenza di quanto accade per il piano particolareggiato (art. 37), l'approvazione del piano regolatore generale non vieta ai proprietari delle aree di eseguire miglioramenti o nuove opere, che inciderebbero sul calcolo dell'indennità. Inoltre, con la formazione di un demanio comunale, si evita ai Comuni di essere soggetti agli eccessi della speculazione, potendo indirizzare a beneficio della collettività il plusvalore dipendente dall'opera pubblica.

Il Ministero dei Lavori Pubblici non intende quindi modificare il testo, tra l'altro approvato anche da un rappresentante del Ministero delle Finanze in seno alla Commissione incaricata dello studio della legge urbanistica.

Il Ministero dei Lavori Pubblici ricorda poi che, per rendere le zone fruttifere per il Comune già prima dell'esecuzione dell'opera pubblica, è stata concordata col Ministro di Grazia e Giustizia l'integrazione di un comma all'art. 18, affinché le aree espropriate siano lasciate in uso ai proprietari che ne fanno richiesta, verso pagamento di congruo fitto;

4. circa la costituzione delle Sezioni urbanistiche compartimentali, si conferma l'utilizzo del personale dell'apposito ruolo ingegneri architetti urbanisti;

5. il Ministero dei Lavori Pubblici avverte che ha provveduto alla modifica proposta dal Ministro dell'Interno all'art. 41, in modo da disciogliere i timori connessi agli oneri che potrebbero gravare sui Comuni: «Entro un decennio dall'entrata in vigore della presente legge per i Comuni che non siano forniti di un proprio ufficio tecnico dovrà funzionare un servizio

---

<sup>250</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Finanze – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, al Ministero di Grazia e Giustizia*, Roma, 1° maggio 1942, Gab. n. 5806.

tecnico che sarà regolato nei modi e nelle forme che saranno stabilite con separate disposizioni».

Quanto al diverso trattamento di cui all'art. 23 per i proprietari espropriati di un comparto che intendono ricomprare le aree e quello previsto per i proprietari non inclusi in comparti sottoposti ad espropri, il Ministero dei Lavori Pubblici conferma che vi è equità, dal momento che se i proprietari del comparto non intendono affrontare maggiori spese per il riacquisto possono accordarsi per ricostruire direttamente, come statuito dal medesimo articolo.

Per concludere, si attende un confronto circa la possibile inclusione nel Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici di funzionari del Ministero delle Finanze<sup>251</sup>.

Il 2 maggio l'Amministrazione finanziaria rileva che servono ulteriori intese, per regolare gli impegni che possono derivare ai Comuni dall'applicazione della legge urbanistica<sup>252</sup>.

Nell'arco di maggio prosegue lo scambio epistolare e il Ministero delle Finanze avverte che dà adesione al provvedimento se vengono introdotte le varianti proposte (di cui agli 8, 14, 16, 17, 18, 20, 41)<sup>253</sup>.

Nella risposta del 28 maggio alle osservazioni del 20 maggio, il Ministero dei Lavoro Pubblici accetta l'integrazione del secondo comma dell'art. 8.

Inoltre, per garantire un efficace vigilanza da parte del Ministero delle Finanze sulle operazioni finanziarie dei Comuni, volte ad attuare i piani ed a procedere ad espropriazioni di aree delle zone di espansione, il Ministero dei Lavoro Pubblici propone l'inserimento di un art. 29 bis:

«Il piano regolatore generale, agli effetti del primo comma dell'art. 18, ed i piani particolareggiati previsti dall'art. 13 devono essere corredati di un piano finanziario formato dal Comune e riconosciuto regolare, oltre che dai normali organi di tutela, dal Ministero delle Finanze».

---

<sup>251</sup> *Ibidem.*

<sup>252</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 2 maggio 1942, ore 14.20, cop. ore 18.20, n. 12811.

<sup>253</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze, al Ministero dei Lavoro Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, al Ministero di Grazia e Giustizia, alla Direzione Generale del catasto e dei servizi tecnici erariali, alla Direzione Generale del coordinamento tributario, degli Affari Generali e del personale ed alla Direzione Generale per i servizi della Finanza locale*, Roma, 20 maggio 1942, Div. III – n. 204195. Resp. al telegramma n. 5930 del 12 maggio 1942.

In connessione a tale previsione, si andrebbe ad integrare l'ultimo comma dell'art. 13: «Ciascun piano particolareggiato di esecuzione deve essere corredato dalla relazione illustrativa e dal piano finanziario di cui al successivo art. 29 bis».

Quanto all'art. 41, la disposizione, redatta d'intesa col Ministero dell'Interno che ha manifestato preoccupazioni analoghe a quelle del Ministero delle Finanze, non prevede un onere di assicurare un servizio tecnico nei Comuni che ne sono sprovvisti, dal momento che i Comuni che ne sono sprovvisti non possono prendere alcuna iniziativa, finché non vengono emanate le «separate disposizioni» di cui al medesimo articolo. Quindi, solo in quella sede il Ministero delle Finanze potrà esprimere le proprie vedute.

Concluse tali riflessioni, il Ministero dei Lavori Pubblici confida nella definitiva adesione al disegno di legge in questione da parte del Ministero delle Finanze<sup>254</sup>.

Il Ministero delle Finanze risponde il 5 giugno, ringraziando per l'integrazione di cui all'art. 8, aderendo a quella dell'art. 13 e, quanto all'art. 29 bis, chiedendo la sostituzione dell'espressione «riconosciuto regolare» con la parola «approvato».

Per ciò che concerne l'art. 41, il Ministero delle Finanze chiede di sopprimere l'articolo o di modificarlo come segue: «Entro un decennio dall'entrata in vigore della presente legge, per i comuni sprovvisti di personale tecnico, qualora se ne riconosca la necessità, verrà provveduto ad assicurare il disimpegno delle mansioni di carattere tecnico nei modi e nelle forme che saranno stabiliti con separate disposizioni da adottarsi dal Ministero dei lavori pubblici di concerto con quelli dell'interno e delle finanze»<sup>255</sup>.

Il Ministero delle Finanze il 1° luglio interviene nuovamente, dopo che vengono proposti dal Relatore Consigliere nazionale Francesco Spinelli<sup>256</sup> e dai Consiglieri nazionali Alberto Calza Bini e Luigi Begnotti<sup>257</sup> i seguenti tre emendamenti:

---

<sup>254</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero delle Finanze e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, al Ministero di Grazia e Giustizia*, Roma, 28 maggio 1942, n. 6115. Resp. a nota n. 204195 del 20 maggio 1942.

<sup>255</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato I.G.B., Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero di Grazia e Giustizia*, Roma, 5 giugno 1942, Div. III<sup>^</sup> n. 204960. Resp. a nota n. 6115 del 28 maggio 1942.

<sup>256</sup> Francesco Spinelli nasce a Napoli il 21 luglio 1895; consegue la laurea in giurisprudenza ed il titolo di avvocato. Per i dati biografici relativi a Francesco Spinelli, cfr. ASC, voce *Francesco Spinelli*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/francesco-spinelli-18950721#nav>, sito consultato il 02/10/2021.

<sup>257</sup> Luigi Begnotti nasce a San Paolo, in Brasile, il 1° giugno 1895. Nella vita svolge l'attività di sindacalista. Per i dati biografici relativi a Luigi Begnotti, cfr. ASC, voce *Luigi Begnotti*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/luigi-begnotti-18950601>, sito consultato il 02/10/2021.

a) il primo per sostituire all'art. 18, comma 1, le parole «hanno facoltà di» con le altre «sono autorizzati ad» (espropriare le aree in conseguenza dell'approvazione del piano regolatore generale);

b) il secondo diretto ad introdurre nello stesso articolo un comma per stabilire che l'autorizzazione ad espropriare le aree sarà data con decreto reale, su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici;

c) il terzo volto nel senso di aggiungere un comma all'art. 39 in base al quale, per l'esecuzione dei lavori di restauro architettonico ed artistico degli edifici compresi nei piani particolareggiati e soggetti a restauro, è dovuta ai proprietari un'indennità pari al presumibile costo dell'opera di rifacimento dei prospetti, decurtata della somma corrispondente all'eventuale aumento di valore che dall'esecuzione di essa deriverà al fabbricato.

Nello specifico, il Ministro delle Finanze:

1. per l'emendamento di cui alla lettera a), nonostante ritenga che risulti più tenue la formula «hanno facoltà di», non ha problemi ad accogliere la proposta;

2. per l'emendamento di cui alla lettera b), afferma che, al fine di evitare che i Comuni esproprino senza essere in grado di fronteggiare le spese, si debba stabilire già all'art. 30 che il piano regolatore generale «agli effetti del primo comma dell'articolo 18» (esproprio delle aree) dev'essere corredato di un piano finanziario formato dal Comune ed approvato, non solo dagli ordinari Organi di tutela, ma anche dai Ministeri dell'Interno e delle Finanze. Il Ministro delle Finanze non aderisce dunque alla proposta, anche per i dubbi che lascia in merito alla portata dell'intervento delle singole Amministrazioni centrali. Inoltre, quanto alle esigenze d'ordine tecnico – prospettate dal Consigliere nazionale Spinelli – si segnala che sono già soddisfatte dall'art. 43, laddove si fa riferimento agli Uffici tecnici comunali e consorziali;

3. per l'emendamento di cui alla lettera c), che imporrebbe ulteriori oneri ai Comuni, non può aderire, a causa delle possibili problematiche erariali<sup>258</sup>.

## **2.6 Ministero di Grazia e Giustizia**

Il Ministero di Grazia e Giustizia presenta il 10 marzo le seguenti osservazioni:

- art. 6 – premettendo che l'art. 5 statuisce che il piano territoriale di coordinamento ha uno scopo puramente programmatico o di massima e, di conseguenza, la sua durata è a tempo

---

<sup>258</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze, alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dei Lavori Pubblici ed al Ministero dell'Interno*, Roma, 1° luglio 1942, Divisione III, I.G.B., n. 206571.

indeterminato, ne deriva che il comma 3 dell'art. 6 andrebbe soppresso – secondo il Guardasigilli – in quanto, prevedendo l'obbligo di osservare i caratteri di zona (es.: destinazione a costruzioni popolari, ecc.) e le altre prescrizioni che sono indicate nel piano territoriale di coordinamento, impone gravi restrizioni alla proprietà. Dato che le esigenze future dello sviluppo urbanistico sono soggette a continui mutamenti – tanto a Roma quanto nelle altre città –, non risulta realisticamente possibile fissarle in uno schema di piano territoriale, che, per quanto ottimo possa essere, è destinato a venire superato dalla necessità stessa delle cose;

- art. 11 – le considerazioni sviluppate relativamente al piano territoriale di coordinamento vanno estese al piano regolatore generale dei Comuni, che costituisce anch'esso un piano di massima da attuare in un secondo momento, mediante piani regolatori particolareggiati.

Seppure più circoscritti dei piani di coordinamento – motivo per cui diviene possibile fare previsioni maggiormente attendibili per il futuro –, permane un carattere programmatico anche in capo ai piani regolatori generali comunali, che, essendo in vigore a tempo indeterminato, non dovrebbero porre vincoli per la proprietà. Per questa ragione, andrebbe soppresso il comma 2 dell'art. 11 che pone il medesimo obbligo del comma 3 dell'art. 6;

- art. 17 – per le medesime cause viste nei due articoli analizzati, andrebbe soppresso l'inciso dell'art. 17 che pone l'obbligo a tempo indeterminato di osservare, nella costruzione di nuovi edifici o nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabilite nel piano particolareggiato. In tal modo, tra l'altro, si attribuisce, limitatamente a determinati profili, al piano particolareggiato un'efficacia che va al di là del termine perentorio indicato per la sua esecuzione, trascurando le esigenze che hanno portato a fissare tale termine;

- art. 18 – il Guardasigilli teme la facoltà attribuita ai Comuni di espropriare le aree ritenute necessarie «allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione» del piano regolatore generale. Il timore è legato alla possibile formazione di un vasto demanio comunale con grave turbamento della proprietà e con notevoli riflessi anche sulla produzione, dato che gran parte di queste aree sono destinate, al momento dell'espropriazione, a scopi agricoli o ad altro uso produttivo;

- art. 19 – non è equo quanto statuito all'art. 19 in merito al prezzo che i proprietari delle aree espropriate devono corrispondere nell'esercizio del loro diritto di prelazione, se vogliono edificare sul suolo di tali aree, dopo che è intervenuta l'approvazione del piano particolareggiato.

Non sembra giusto che, per riavere l'area espropriata, l'antico proprietario debba corrispondere il prezzo di mercato o il prezzo che il Comune decide di fissare; sarebbe corretto che venisse rimborsato al Comune il prezzo di espropriazione a suo tempo ricevuto, con l'aggiunta degli interessi, sia pure in misura più elevata del saggio dell'interesse legale. Ciò non toglie che il proprietario sia soggetto al contributo di miglioria, secondo le norme generali, al pari di tutti gli altri proprietari le cui aree non sono state espropriate;

- art. 20 – il comma 3 dell'art. 20 va coordinato con il Libro *Della tutela dei diritti*, aggiungendo le parole «[...] devono essere trascritti nell'Ufficio dei registri immobiliari»;

- art. 23, co. 1 – il comma 1 dell'art. 23 andrebbe modificato come segue: «Indipendentemente dalla facoltà prevista nell'articolo precedente, il Comune può procedere, in sede di approvazione del piano regolatore particolareggiato, ovvero successivamente, ma sempre entro il termine di durata del piano stesso [sottolineatura nel testo originale], alla formazione ecc.»;

- art. 27 – si prevede l'annullamento delle deliberazioni e dei provvedimenti comunali che autorizzino opere non conformi alle prescrizioni dei piani regolatori, senza introdurre una tutela nei confronti di coloro che, in buona fede, abbiano eseguito le opere in conformità dell'approvazione avuta dalla competente Autorità. Questi proprietari non dovrebbero essere pregiudicati dall'accennato annullamento di cui all'art. 27;

- art. 30 – la subordinazione, ad una licenza dell'Autorità comunale, della facoltà di eseguire nuove costruzioni ovvero di ampliare o modificare quelle esistenti si riallaccia al r. decreto legge 22 novembre 1937, n. 2105 (art. 6).

Per evitare aggravii in caso di costruzioni di modeste dimensioni, si dovrebbe precisare per quali fabbricati vada richiesta l'autorizzazione comunale, contenendola nei limiti strettamente necessari all'interesse pubblico, ossia restringendola ai casi in cui i fabbricati – per le località in cui sorgono o per le loro dimensioni o per altri motivi – presentano una particolare importanza dal punto di vista estetico o strutturale. Va considerato che le costruzioni ad uso agricolo o comunque di non rilevante entità sono spesso eseguite da persone esperte del mestiere, ma non dotate degli studi necessari per svolgere pratiche amministrative dirette ad ottenere la licenza;

- art. 31, comma 1 – il Podestà vigila sull'osservanza delle disposizioni della presente legge e di quant'altro attiene alla disciplina dell'edilizia, valendosi per tale vigilanza dei funzionari ed agenti comunali e «di ogni altro modo di controllo che ritenga opportuno di adottare».



Quest'ultimo inciso, essendo troppo vago e indeterminato, potrebbe prestarsi ad un'interpretazione eccessiva e, di conseguenza, pericolosa ed andrebbe perciò soppresso;

- art. 31, comma 2 – occorrerebbe prefiggere un termine all'efficacia del provvedimento di sospensione. Trascorso questo termine, tale efficacia dovrebbe cessare, salvo che non siano intervenuti altri provvedimenti definitivi dell'Autorità comunale;

- artt. 36, 37, 38 e 39 – lo schema di legge, dopo avere dichiarato all'art. 35 che per le espropriazioni derivanti dall'attuazione dei piani regolatori l'indennità è determinata in base alla legge n. 2359/1865, aggiunge agli articoli seguenti (36, 37, 38 e 39) alcune norme, le quali importano, in senso restrittivo, modificazioni alla legge predetta.

Esula dall'economia della legge urbanistica dettare norme in materia di espropriazione, anche in considerazione del fatto che vi è una Commissione, composta dai rappresentanti dei diversi Ministeri interessati, che nello stesso periodo sta elaborando, presso il Ministero delle Finanze, una riforma della legge generale sull'espropriazione. Andrebbero, quindi, soppressi gli articoli 36, 37, 38 e 39 dello schema;

- art. 39 – per ragioni di ordine formale, l'articolo 39 andrebbe modificato nel seguente modo:

«Salvo quanto è stabilito nell'art. 344 del Testo Unico della legge comunale e provinciale, approvato con R. decreto 3 marzo 1934-XII, n. 383, per le contravvenzioni alle norme dei regolamenti locali d'igiene, si applica:

a) l'ammenda fino a lire diecimila per la violazione del divieto stabilito nell'art. 38, comma 1°, ovvero per la inosservanza dell'ordine di sospensione, preveduto nell'articolo 31, comma 2;

b) l'arresto fino ad un mese e l'ammenda fino a lire diecimila nei casi preveduti dall'art. 31, comma 3, per l'esercizio dei lavori senza licenza o per la prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione dato dal Podestà.

Per le contravvenzioni, di cui alla lett. a), è ammessa l'oblazione con la osservanza delle norme stabilite negli articoli 137 e seguenti del Testo Unico della legge comunale e provinciale, approvato con R. decreto 3 marzo 1934-XII, n. 383»<sup>259</sup>.

Il Ministero dei Lavori Pubblici il 13 marzo risponde su alcuni punti:

- artt. 6 e 11 – alla richiesta di sopprimere il comma 3 dell'art. 6 ed il comma 2 dell'art. 11 viene data risposta negativa, in quanto le prescrizioni – di cui a tali articoli – relative ai

---

<sup>259</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero di Grazia e Giustizia, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno ed al Ministero delle Finanze*, Roma, 10 marzo 1942, Prot. n. 277 Uff. Legisl.

piani territoriali di coordinamento ed ai piani regolatori generali non vanno considerate come limitazioni poste al diritto di proprietà, ma come limitazioni d'ordine generale;

- art. 17 – neanche il riferito inciso dell'art. 17, co. 1, può essere soppresso, soprattutto se si pensa al caso di un piano che ha trovato parziale attuazione al momento in cui sopraggiunge il termine di decadenza, caso in cui gli interessi dei privati che hanno già costruito o ricostruito in osservanza degli allineamenti e delle prescrizioni di zona vanno tutelati, insieme al nuovo stato delle cose giuridicamente creatosi, in linea con le ragioni di interesse pubblico;

- art. 18 – il Ministero di Grazia e Giustizia teme che si formino vasti demani comunali di aree, con grave turbamento delle proprietà e con notevoli riflessi anche sulla produzione, ma il Ministero dei Lavori Pubblici rileva che l'articolo nasce per combattere la sfrenata speculazione, che sovverte ogni previsione finanziaria alla base dei piani di esecuzione ed ostacola gravemente la loro attuazione;

- art. 19 – il diritto di prelazione di cui trattasi presuppone un'espropriazione da considerare definitiva ed irrevocabile e, pur accordando agli espropriati il vantaggio della prelazione, non vi sarebbe ragione di offrire ad essi condizioni di vendita diverse che agli altri;

- artt. 20 e 23, primo comma – vengono accolte le precisazioni formali suggerite;

- art. 27 – il Ministero di Grazia e Giustizia constata che chi ha eseguito opere in forza di un'autorizzazione comunale non deve subire danno dall'annullamento di tali autorizzazioni. Il Ministero dei Lavori Pubblici rileva che a ciò già provvedono le norme generali vigenti in materia, senza che siano necessari espliciti richiami, ma, se il Ministero di Grazia e Giustizia intende indicare una formula da aggiungere in tal senso, il Ministero dei Lavori Pubblici provvederà all'integrazione;

- art. 30 – l'obbligo di chiedere la licenza dell'Autorità comunale per tutte le nuove costruzioni o ricostruzioni è indispensabile ai fini della vigilanza e del controllo che l'Autorità comunale deve poter esercitare sull'attività edilizia nell'intero ambito del territorio comunale;

- art. 31, primo comma – il Ministero, pur riconoscendo l'indeterminatezza dell'inciso «e di ogni altro modo di controllo che ritenga opportuno adottare», non trova alcun pericolo in tali parole, in quanto queste ultime si pongono l'obiettivo di rendere più efficienti i servizi di vigilanza comunali sulle questioni di interesse urbanistico ed edilizio, al fine di evitare abusi ed inconvenienti frequenti;

- art. 31, secondo comma – viene accolto il suggerimento di prefiggere un termine all’efficacia del provvedimento di sospensione. Il testo dell’articolo sarà perciò opportunamente completato;

- artt. 36, 37 e 38 (si ritiene che per errore si stato citato anche l’art. 39) – il Ministero dei Lavori Pubblici non è consenziente con la soppressione dei tre articoli, in quanto come nella legge urbanistica vi è il riferimento al criterio di determinazione dell’indennità della legge n. 2359/1865, così vi vanno anche menzionate le norme che disciplinano aspetti peculiari, problemi nel rapporto tra indennità di esproprio e piani regolatori, nonché criteri specifici di determinazione dell’indennità;

- art. 39 – viene accolta la formale modifica proposta dal Ministero di Grazia e Giustizia<sup>260</sup>.

In seguito al perseguimento di numerose modifiche, il 30 aprile il Ministro Guardasigilli Grandi comunica l’adesione del Ministero delle Finanze con telegramma, che giunge al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 1° maggio<sup>261</sup>.

Tra gli Atti conservati presso l’Archivio centrale dello Stato si ricordano anche le “Carte” che testimoniano gli ultimi passaggi formali della legge urbanistica del 1942: in ottemperanza alle disposizioni date dalla Presidenza col telegramma n. 22653 del 3 aprile 1940 – XVIII, il Ministero di Grazia e Giustizia trasmette gli originali degli Atti di Governo per la firma della legge urbanistica da parte del Duce del fascismo Capo del Governo<sup>262</sup>, che restituisce la legge 17.8.1942-XX (legge urbanistica)<sup>263</sup> controfirmata.

## **2.7 Ministero dell’Educazione Nazionale**

Il Ministero dei Lavori Pubblici l’11 marzo si rivolge al Ministero dell’Educazione Nazionale per motivare la scelta di non includere agli articoli 10 e 16 l’obbligo del preventivo

---

<sup>260</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione Generale dell’Urbanistica e delle Opere Igieniche, al Ministero di Grazia e Giustizia e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell’Interno ed al Ministero delle Finanze*, Roma, 13 marzo 1942, n. 360. Resp. a nota n. 277 Uff. Legisl. del 10 marzo 1942.

<sup>261</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero di Grazia e Giustizia, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 30 aprile 1942, ore 19.20, arrivo ore 08.00 del 1° maggio 1942, n. 12544.

<sup>262</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero di Grazia e Giustizia – Ufficio Pubblicazione delle leggi e dei decreti, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 2 ottobre 1942, Prot. n. 6916/2-13. Alleg. n. 1.

<sup>263</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri Gabinetto, al Ministero di Grazia e Giustizia – Ufficio Pubblicazione delle leggi e dei decreti*, Roma, 14 ottobre 1942, Prot. n. 56026/26 LL.PP. Resp. a n. 6916/2.13 del 2 ottobre 1942.

concerto con gli altri Dicasteri interessati per quanto concerne l'emanazione dei decreti reali di approvazione dei piani regolatori generali e di quelli particolareggiati; «la competenza dei predetti Dicasteri nel corso della procedura relativa è fatta salva, in modo tassativo e completo, dall'art. 43 dello schema in esame»<sup>264</sup>, ai sensi del quale il Ministero dell'Educazione Nazionale continuerà a collaborare, attraverso i pareri del Consiglio Nazionale dell'Educazione, delle Scienze e delle Arti. La formula del preventivo concerto in sede di emanazione del provvedimento definitivo ritarderebbe l'approvazione dei piani regolatori.

Viene messo in discussione anche il testo di cui all'art. 1 della legge urbanistica: il Ministero dell'Educazione Nazionale ha riferito dei dubbi in merito alla statuita competenza di vigilanza da parte del Ministero dei Lavori Pubblici sulla tutela dei monumenti e degli ambienti monumentali e paesistici, rilevando un'antinomia rispetto alla competenza attribuita a sé dalle leggi speciali, ma il Ministero dei Lavori Pubblici afferma che questo suo ruolo di vigilanza sullo scopo si distingue dal compito di ricercare i mezzi per garantire lo scopo, compito che continua ad essere riservato al Ministero dell'Educazione Nazionale<sup>265</sup>.

Il 31 marzo il Ministero dell'Educazione Nazionale propone che all'art. 1, di seguito alle parole «il Ministero dei lavori pubblici» venga aggiunto l'inciso «d'intesa con le Amministrazioni competenti»: il Ministero dei Lavori Pubblici il 4 aprile afferma però che non intende modificare l'art. 1, come neppure gli articoli 10 e 16 relativi alla procedura di approvazione, nella formulazione proposta, pur ponendosi l'obiettivo di sentire – ove necessario – gli altri Ministeri ed Organi consultivi, in ottemperanza all'obbligo sancito dall'art. 43.

Quanto agli artt. 10 e 16, nella nota del 31 marzo, il Ministero dell'Educazione Nazionale non insiste più nella precedente proposta che i decreti reali di approvazione siano emanati in ogni caso di concerto con esso, ma si limita a richiedere tale concerto quando l'elaborazione del piano abbia reso necessario il concorso del Ministero dell'Educazione Nazionale, ai fini della tutela monumentale e paesistica; il Ministero dei Lavori Pubblici il 4 aprile contesta che si renderebbe necessario estendere anche ad altre Amministrazioni tale

---

<sup>264</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgente. Ministero dei Lavori Pubblici, Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 11 marzo 1942, Prot. n. 5282.

<sup>265</sup> *Ibidem*.

obbligo, complicando e ritardando il corso delle pratiche di approvazione dei piani regolatori. Con l'occasione, si sottolinea che il Ministero dell'Interno si è già persuaso sul punto<sup>266</sup>.

Il Ministero dell'Educazione Nazionale in una nota del 22 aprile riconosce che il Ministero dei Lavori Pubblici ha sempre tenuto conto della posizione della Direzione Generale delle Arti, ai fini della tutela delle esigenze monumentali e paesistiche.

Il 25 aprile il Ministero dei Lavori Pubblici ribadisce le intenzioni collaborative, di cui ai seguenti punti:

1. l'art. 10, letto in combinato con l'art. 43, garantisce che ogni piano regolatore generale sia comunicato preventivamente al Ministero dell'Educazione Nazionale, quando interferisca con materie di sua competenza;

2. le esigenze monumentali e paesistiche verranno in rilievo già dalla formazione del piano, dal momento che le Sezioni urbanistiche compartimentali – ossia i nuovi Organi periferici del Ministero dei Lavori Pubblici, previsti dalla legge urbanistica in discussione, al fine di tutelare il regolare svolgimento delle iniziative urbanistiche – si occuperanno di verificare che la compilazione dei piani venga predisposta dai Comuni, sentendo le necessità e le volontà delle varie Amministrazioni interessate, profilo che troverà esplicito spazio in una disposizione del regolamento esecutivo della legge;

3. sia i piani regolatori generali di cui all'art. 10 che i piani particolareggiati di cui all'art. 16 vanno analizzati dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, di cui è parte il Direttore Generale delle Arti e dunque attraverso di lui potrà trovare espressione il Ministero dell'Educazione Nazionale.

Inoltre, per completare la disciplina sancita dall'art. 10 per i piani regolatori generali, il Ministero dei Lavori Pubblici propone di aggiungere un secondo comma all'art. 16 dello schema relativo all'approvazione dei piani particolareggiati: «quando i piani particolareggiati riguardino zone sottoposte a vincoli monumentali o paesistici dovranno essere preventivamente comunicati al Ministero dell'Educazione nazionale». Con tale modifica si confida che il Ministero dell'Educazione Nazionale non insista per la previsione di un formale concerto, come già ha desistito il Ministero dell'Interno<sup>267</sup>.

---

<sup>266</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 4 aprile 1942, n. 5482. Risp. a nota n. 1261 del 31 marzo 1942.

<sup>267</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgente. Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale ed alla Direzione Generale delle Arti e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 25 aprile 1942, n. 5707. Risp. a nota n. 1332 del 22 aprile 1942.

Con riferimento alla nota n. 1694 del 28 aprile, il Ministero dell'educazione Nazionale il 2 maggio conferma l'adesione al disegno di legge, subordinatamente alle seguenti condizioni:

- la previsione che nel regolamento esecutivo della legge stessa le nuove Sezioni urbanistiche compartimentali procedano nelle loro iniziative in piena intesa anche con gli Uffici dipendenti del Ministero dell'educazione Nazionale;

- la seguente modifica di cui all'art. 16, comma 2: «I piani particolareggiati nei quali siano comprese cose (e non zone) immobili soggette alla legge 1 giugno 1939-XVII n. 1089 e alla legge 29 giugno 1939 n. 1497, dovranno essere preventivamente sottoposti al Ministero dell'educazione Nazionale»<sup>268</sup>.

Il 6 maggio il Ministro Gorla afferma che vengono accettate entrambe le condizioni sopraesposte<sup>269</sup>.

Il Ministero dell'educazione Nazionale il 2 luglio esprime le sue notazioni in merito agli emendamenti della legge urbanistica in discussione.

Innanzitutto, non può essere eliminato il concerto con le altre Amministrazioni interessate per ciò che concerne la formazione e l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento e, dunque, il comma 3 dell'art. 5 deve rimanere invariato.

L'emendamento proposto all'art. 39, relativo ai lavori di restauro di carattere architettonico ed artistico, non può essere accolto così com'è formulato.

Nei casi in cui i lavori venissero eseguiti in edifici sottoposti alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, sulla tutela delle cose d'interesse storico e artistico, a norma degli articoli 14, 15 e 17 di cui a tale legge, le spese sono a carico degli Enti e dei privati proprietari e, perciò, viene ritenuto inammissibile l'obbligo dell'indennizzo, come formulato dall'emendamento in esame.

Si può casomai precisare che – come risulta dalle note illustrative agli emendamenti stessi – vi è un contributo a carico dei Comuni e non dello Stato, aggiungendo nella seguente formulazione il seguente comma all'art. 39: «Per l'esecuzione dei lavori di restauro architettonico e artistico degli edifici compresi nei piani particolareggiati e soggetti a restauro è dovuta dal Comune ai proprietari una indennità pari al presumibile costo dell'opera di

---

<sup>268</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'educazione Nazionale – Gabinetto, al Ministero dei Lavori Pubblici Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 2 maggio 1942, n. 777.

<sup>269</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero dell'educazione Nazionale e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 6 maggio 1942, Prot. n. 5867. Resp. a lett. n. 777 del 2 maggio 1942.

rifacimento dei prospetti, decurtata della somma corrispondente all'eventuale aumento di valore che dall'esecuzione di essa deriverà al fabbricato».

Il Ministero non ha ulteriori osservazioni circa gli altri emendamenti<sup>270</sup>.

## **2.8 Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste**

A parere del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste vi è un punto centrale: andrebbe esclusa o limitata ad ipotesi precise la facoltà di cui all'art. 18, soprattutto in considerazione delle volontà di espansione di Roma verso il mare.

Viene contestata la generica facoltà – ai sensi dell'art. 18 – di espropriazione da parte del Comune, per creare una sorta di demanio urbanistico, facoltà che annulla la riserva a favore dei proprietari – di cui all'art. 20 – di provvedere autonomamente alle sistemazioni edilizie previste dal piano particolareggiato: risulta possibile, per attuare il piano particolareggiato, espropriare incondizionatamente – dentro le zone di espansione dell'aggregato urbano – le aree non edificate o quelle su cui vi sono costruzioni di carattere provvisorio o contrastanti con la destinazione di zona. Inoltre, ai sensi dell'art. 36 dello schema, nella determinazione delle indennità di espropriazione non si tiene conto dell'incremento di valore attribuibile – anche indirettamente – all'approvazione del piano regolatore generale<sup>271</sup>.

In risposta alla nota del 1° maggio del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, l'8 maggio il Ministero dei Lavori Pubblici spiega le ragioni che giustificano il testo dell'art. 18 sull'espropriazione per pubblica utilità: l'art. 18 è volto ad evitare che i proprietari di aree incluse in un piano regolatore e destinate alla fabbricazione beneficino del maggior valore derivante dall'approvazione ed attuazione del piano stesso, senza il loro contributo – con la propria attività o con oneri particolari – alla formazione del requisito di fabbricabilità. E il contributo di miglioria non è stato sino ad allora un efficace correttivo agli eccessi della speculazione.

Dunque, l'art. 18 trova le sue basi in un impianto legislativo compatibile col concetto moderno di piano regolatore, ossia una normativa che antepone gli interessi generali, in

---

<sup>270</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Educazione Nazionale, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 2 luglio 1942, n. 894.

<sup>271</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 1° maggio 1942, n. 10085. Risp. a nota (senza numero) del 26 aprile 1942.

armonia con le «più progredite direttive della disciplina urbanistica» e con i «doveri sociali della proprietà secondo la concezione fascista»<sup>272</sup>.

Il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste il 12 giugno non insiste sulle osservazioni mosse rispetto allo schema di legge urbanistica, lasciando le competenze a codesto Ministero quanto alla valutazione delle conseguenze dell'art. 18 rispetto alla situazione creatasi per il noto progetto di espansione di Roma mare<sup>273</sup>.

## **2.9 Ministero della Cultura Popolare**

Del Ministero della Cultura Popolare si legge una nota, senza data, in cui tale Ministero comunica al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la propria incondizionata adesione al testo normativo<sup>274</sup>.

## **2.10 Partito Nazionale Fascista**

Dai documenti conservati presso l'Archivio centrale dello Stato sono consultabili singoli Atti relativi al confronto tra il Ministero dei Lavori Pubblici ed il Partito Nazionale Fascista; le note leggibili concernono l'art. 31.

Per dare il proprio consenso al disegno di legge, il Direttorio Nazionale del Partito Nazionale Fascista afferma il 10 marzo che l'ultimo comma di cui all'art. 31 deve essere integrato, estendendo alle costruzioni eseguite dal Partito, dalle sue Organizzazioni e dalle Organizzazioni dipendenti la particolare garanzia prevista per le costruzioni eseguite dalle Amministrazioni statali, ossia l'impossibilità per il Podestà di esercitare i poteri di sospensione o di demolizione: il Podestà dovrà invece limitarsi ad informare il Ministero dei Lavori Pubblici della constatata inosservanza della legge<sup>275</sup>.

---

<sup>272</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavoro Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 8 maggio 1942, n. 5885. Resp. a nota 1° maggio 1942, n. 10085.

<sup>273</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 12 giugno 1942, ore 10.00, IOI09. Riscontro numero 5885, cop. ore 18.30, n. 17630.

<sup>274</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Copia telegramma. Ministero della Cultura Popolare, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, senza data, n. 24189.

<sup>275</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgente: Ufficio Studi e Legislazione. Direttorio Nazionale – Partito Nazionale Fascista, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 10 marzo 1942, P/C, Prot. N. 2343. E/95.



Il Ministero dei Lavori Pubblici risponde il 20 marzo, avvertendo che l'ultimo comma dell'art. 31 viene modificato, in conformità della richiesta fatta, formulandolo come segue:

«Quando l'inosservanza si riferisca a costruzioni eseguite da Amministrazioni statali o dal Partito Nazionale Fascista ed Organizzazioni proprie e dipendenti, il Podestà ne informa il Ministero dei Lavori Pubblici agli effetti del precedente articolo 29»<sup>276</sup>.

### 3. I LAVORI PREPARATORI PARLAMENTARI

#### 3.1 *I nuovi equilibri del Parlamento fascista*

Il Regime asserva il Parlamento alla volontà del PNF e dello Stato corporativo<sup>277</sup>, tanto da istituire la Camera dei Fasci e delle Corporazioni in luogo della Camera dei deputati<sup>278</sup>. L'accesso a Montecitorio viene regolato su parere dei vertici e delle federazioni del PNF, che valutano l'adesione dei candidati alla politica di Mussolini, come risulta dalle *Schede anagrafiche dei deputati*: nei documenti aggiunti dal 1939, vi è una voce inerente alla data di iscrizione al PNF<sup>279</sup>.

Antonio Navarra, nel 1937, afferma che la Camera costituisce un mero Organo di ausilio tecnico per redigere le leggi; lo studioso, coinvolto nella discussione sulla riforma della Camera, propone un ridimensionamento delle competenze legislative della Camera – limitandole alle leggi di rango costituzionale e, in via concorrente, alla realizzazione programmatica delle direttive del Capo del Governo – e l'attribuzione della restante produzione normativa all'Amministrazione, seppure teme che le sue idee – a causa del sentire ancor troppo formalistico della divisione dei poteri<sup>280</sup> – non vengano portate avanti<sup>281</sup>.

---

<sup>276</sup> AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Direttorio Nazionale – Partito Nazionale Fascista e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 20 marzo 1942, n. 5355.

<sup>277</sup> Sul tema dell'ordinamento fascista, cfr. W. Cesarini Sforza, *La Camera dei fasci e delle corporazioni. Note conclusive*, in C. Arena et al., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Firenze, Sansoni, 1937, pp. 246-253; E. Gentile, *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani fra le due guerre*, Firenze, Le Monnier, 2000; G. Mazzoni, *La rappresentanza politica nello Stato corporativo*, in C. Arena et al., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Firenze, Sansoni, 1937, pp. 131-158; P. Pombeni, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984.

<sup>278</sup> Cfr. la legge n. 129/1939.

<sup>279</sup> P. Evangelisti, *Contributo per uno studio della classe dirigente nel periodo fascista*, in «Le Carte e la Storia», n. 2, 2004, pp. 110-124: 110-113 e 115; F. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991.

<sup>280</sup> Per le idee riformistiche di Navarra, cfr. A. Navarra, *Governo e governati in regime fascista*, in C. Arena et al., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Firenze, Sansoni, 1937, pp. 161-173.

Con la XXX legislatura, inizia l'attività della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, che sembra aver funzionato in modo più efficace nelle sedute non pubbliche delle varie Commissioni legislative.

Le sedute pubbliche dell'Assemblea plenaria si caratterizzano, invece, per uno stile che oscilla tra il falso eroico e il caporalesco; nei resoconti dell'epoca non mancano nemmeno le usuali espressioni di comando, né i rimproveri del Presidente all'Assemblea, come accaduto nella seduta del 13 marzo 1940: «[...] sono certo che tutti voi, camerati, giudicherete come giudico io sconveniente che camerati entrino nell'aula e raggiungano il loro posto quando la riunione è cominciata e sopra tutto quando il Duce si trova già nell'aula»<sup>282</sup>.

Nelle pagine che seguono si analizzano i lavori parlamentari relativi alla legge urbanistica nazionale, col fine di dimostrare la posizione marginale che assumono le Camere rispetto a quanto già disposto a livello governativo.

### ***3.2 I lavori preparatori: Camera dei Fasci e delle Corporazioni***

La proposta di una legge organica viene presentata dal Ministro dei Lavori Pubblici Gorla il 23 giugno 1942 (atto n. 2038 della Camera) alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni<sup>283</sup>.

---

Sul punto si vedano anche le seguenti riflessioni di Alberto Agresti. Nello Stato fascista si prendono le distanze dalle idee montesquiane sulla divisione dei poteri: da un punto di vista pratico non è possibile procedere ad una netta divisione tra i tre poteri, dunque il fascismo tenta una classificazione delle funzioni in base ad un criterio di prevalenza. Tutti i poteri si compongono di molteplici funzioni e potestà che possono non avere carattere legislativo o amministrativo o giudiziario, ma sono comunque finalizzate a realizzare uno dei tre scopi.

La sovranità è la suprema volontà e la suprema potestà dello Stato: in base al criterio di competenza, nella sovranità convivono le tre funzioni fondamentali, dai labili confini. Vengono affidate a Organi diversi dallo Statuto albertino, ma la separazione trova equilibrio grazie alla coordinazione tra essi in forza della partecipazione della Corona – che rappresenta l'unità statale – ad ognuno dei poteri.

Sergio Panunzio aggiunge una quarta funzione, affermatasi con la Rivoluzione fascista, ossia la funzione corporativa. Cfr. A. Agresti, *La forma di governo nello Stato fascista*, Roma, Editore «Lo Stato Corporativo», 1936, pp. 41-48.

<sup>281</sup> P. Evangelisti, *Contributo per uno studio*, in «Le Carte e la Storia», cit., pp. 110-124: 119-120.

<sup>282</sup> Quest'immagine viene impressa sulla carta da Piero Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1948.

<sup>283</sup> Il corporativismo porta a creare una stretta connessione tra lo Stato e la società e tra il nuovo ordinamento dei poteri costituzionali ed il principio organizzativo dei poteri sociali.

La Nazione diviene, in quest'ottica, il risultato dell'organizzazione statale della società. È, dunque, solido il rapporto Stato-Nazione.

Giovanni Gentile evidenzia che, affinché vada a buon fine questo progetto statale di organizzazione dello spazio sociale, fondamentale è valorizzare il ruolo «del partito e di tutte le istituzioni di propaganda» e concentrarsi sulla «funzione educativa e moralizzatrice» svolta dal sindacato.

Nell'ambito dello Stato corporativo fascista, nasce la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, che va a sostituire la Camera dei deputati; la legge che disciplina tale mutamento è la legge n. 129/1939. Però, già durante la XXIX legislatura del Regno, il 14 dicembre 1938 viene approvato, anticipatamente e per acclamazione, il regolamento dell'Organo che di lì a poco viene istituito. Tale regolamento è predisposto dalla Commissione per il regolamento, diretta dal Presidente Ciano e con Giacomo Acerbo Relatore; esso si suddivide in 71 articoli. Cfr.

Innanzitutto, viene rilevato dal Ministro Gorla che la legge n. 2359/1865 sull'espropriazione per pubblica utilità risulta essere carente in relazione a questioni igieniche, sociali, economiche, di traffico ed estetiche<sup>284</sup>.

A titolo esemplificativo, le Amministrazioni comunali non possono inserire nel piano regolatore le aree, in cui vi saranno edifici pubblici, né destinare determinate zone per impianti di interesse collettivo. Inoltre, non sembra più utile la distinzione tra piano regolatore edilizio e piano di ampliamento, risultando necessaria una maggior coordinazione tra centro e periferia, in considerazione «del moderno sviluppo della circolazione e dell'incremento demografico»<sup>285</sup>.

Vi è un'inaccettabile lacuna nell'ambito dell'articolo 86, in cui non si considerano gli interessi di ordine estetico, storico ed artistico: in un territorio tanto prezioso come la penisola italiana, nella trasformazione edilizia di centri di rilievo storico o artistico non solo si deve tutelare i monumenti, ma anche migliorare esteticamente l'ambiente che li circonda.

Inoltre, i Comuni non possono espropriare aree per costruire edifici pubblici o impianti di pubblici servizi, né sottrarre alla speculazione privata aree site nelle zone di espansione dell'abitato (dal plusvalore che deriva a tali aree, in seguito all'esecuzione dei lavori pubblici di cui al piano, dovrebbe conseguire la formazione di un demanio comunale).

Non è prevista nemmeno la possibilità di inserire nel piano regolatore vincoli di «zonizzazione».

Viste le principali lacune di cui alla legge n. 2359/1865, non si possono considerare quali soluzioni i provvedimenti speciali che dalla legge per il risanamento di Napoli del 1885 si susseguono, rispondendo solo a problemi contingenti, senza offrire un quadro unitario e generando dunque delle disparità all'interno del territorio italiano.

Per rimediare a tale situazione, è necessario ricorrere ad una nuova legge, a livello nazionale<sup>286</sup>.

---

*Il Regolamento della Camera dei fasci e delle corporazioni (14 dicembre 1938)*, in ASC, *Camera dei deputati. Portale Storico*, <http://storia.camera.it/regolamenti/il-regolamento-della-camera-fasci-e-corporazioni>, sito consultato il 30/09/2021, nonché G. Gentile, *Fascismo identità di stato e individuo* (1927), in C. Casucci (a cura di), *Fascismo. Antologia di scritti critici*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 250-278: 275; I. Stolzi, *L'ordine corporativo: poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 115; Id., voce *Stato corporativo*, in «Enciclopedia Treccani. Il Contributo italiano alla storia del Pensiero», 2012, [http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-corporativo\\_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-corporativo_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto)/), sito consultato il 30/09/2020.

<sup>284</sup> ASC, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2038*, testo presentato il 23 giugno 1942, pp. 1-21: 1-2, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

<sup>285</sup> Ivi, pp. 1-21: 1.

<sup>286</sup> Ivi, pp. 1-21: 1-4.

Inquadrata la presentazione del disegno di legge e le circostanze storiche che la rendono necessaria, va analizzata la fase di discussione ed approvazione del progetto di legge urbanistica; per quanto concerne la Camera, il dibattito avviene in seno alla Commissione Lavori Pubblici e Comunicazioni, in sede deliberante, nella seduta del 2 luglio 1942.

Durante tale riunione, emerge il plauso del Relatore Begnotti rispetto all'operato del Ministro Gorla; il Relatore evidenzia che tale legge trova il favore dei costruttori, delle Organizzazioni sindacali e di altri Enti. L'impostazione della normativa ha carattere accentratore, con il fulcro del potere nelle mani del Ministro dei Lavori Pubblici, risultato forse inevitabile in un settore in cui a mancare è proprio un quadro unitario, nonché in una legge elaborata sotto il Regime. Questa disciplina non ha carattere rivoluzionario; è dovuta alle necessità del momento e, anche se taluni proprietari si sentono colpiti nei loro interessi, si deve ricordare che essi stessi – insieme ai costruttori – auspicavano sino ad allora una legge urbanistica nazionale, nonché si deve tener presente che vi è una differenza tra interessi dei proprietari – che continuano ad essere tutelati – e privilegi/libertà, di cui i proprietari sino al 1942 hanno goduto.

Il «camerata» Rosario Massimino<sup>287</sup> nota il divario tra l'antiquata normativa del 1865 e quella nuova, dotata di un carattere totalizzante, impresso nella materia dalla combinazione dei piani territoriali e dei piani regolatori generali.

Inoltre, il nuovo disegno di legge permette ai Comuni di espropriare per costruire edifici pubblici o impianti di pubblici servizi, oltre – come avveniva già in precedenza – a dare esecuzione ai lavori di strade di cui al piano regolatore; è dunque essenziale poter ora provvedere ai servizi di pubblico interesse. Anzi, Massimino è anche favorevole all'idea di creare un demanio di aree comunali, per evitare che continui il vergognoso fenomeno della speculazione fondiaria, con costi ingiustificabili delle aree fabbricabili: Gorla rassicura Massimino sull'appoggio in proposito dello stesso Ministero delle Finanze, oltre che di quello dei Lavori Pubblici.

Ugo Cavallazzi<sup>288</sup>, commentando il Capo IV del Titolo II riguardante l'attività costruttiva edilizia, rileva l'opportunità di aver inserito anche tale Capo nella legge urbanistica, in quanto sono proprio queste norme a permettere di evitare scempi nelle città, in particolare in quelle minori.

---

<sup>287</sup> Rosario Massimino è un ingegnere, nato ad Acireale (Catania) il 10 maggio 1899. Per i dati biografici relativi a Rosario Massimino, cfr. ASC, voce *Rosario Massimino*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/rosario-massimino-18990510>, sito consultato il 02/10/2021.

<sup>288</sup> Ugo Cavallazzi è un ingegnere, nato a Milano il 23 dicembre 1898. Per i dati biografici relativi a Ugo Cavallazzi, cfr. ASC, voce *Ugo Cavallazzi*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/ugo-cavallazzi-18981223#nav>, sito consultato il 02/10/2021.

Aggiunge che concorda con Massimino sulla necessità di fermare i proprietari nella loro ricerca di utili sproporzionati, a danno della collettività.

Infine, riflette su un'importante problematica: trovare il modo in cui i Comuni riescano a sostenere, da un punto di vista finanziario, l'attuazione dei piani regolatori.

Nell'ambito della citata riunione del 2 luglio 1942, seguono i dibattiti sui singoli articoli della proposta di legge.

Quanto all'articolo 5 (*Formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento*), Francesco Spinelli nota che non è previsto l'obbligo di pubblicazione preventiva del piano territoriale di coordinamento e né le Associazioni sindacali, gli Enti e le Istituzioni interessati, né i privati possono presentare osservazioni: in tal modo, resta il potere unicamente nelle mani del Ministero dei Lavori Pubblici, ma il Ministro Gorla risponde che il piano territoriale dev'essere una prerogativa del Governo.

Spinelli ritira un ulteriore emendamento da lui proposto al medesimo articolo<sup>289</sup>, in quanto sarebbe stato una conseguenza del precedente, che non è stato accettato.

Viene bocciato anche l'emendamento di Spinelli all'art. 7 (*Contenuto del piano regolatore*), in cui propone la sostituzione al comma 2, n. 3, delle parole «le aree» con «le principali aree» [destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciale servitù]: Gorla rifiuta di limitare il contenuto del piano generale.

All'art. 9 (*Pubblicazione del progetto di piano generale. Osservazioni*) Francesco Spinelli propone che a poter fare osservazioni sul piano generale non siano solo «le Associazioni sindacali e gli altri Enti pubblici ed istituzioni interessate», ma anche «i proprietari di immobili compresi nel piano». Vittorio Umberto Fantucci<sup>290</sup> osserva che il proprietario di immobili è già compreso nell'art. 9, in quanto può essere parte dell'Associazione sindacale che tutela i suoi interessi. Giovanni Bernocco<sup>291</sup> sottolinea che il proprietario in sé deve avere il diritto di intervenire solo in riferimento ai piani particolareggiati, ove entrano in gioco interessi concreti, lotto per lotto, e non in riferimento al piano regolatore generale; della stessa opinione è il Ministro per i Lavori Pubblici Gorla. È così che l'emendamento viene respinto.

---

<sup>289</sup> Al terzo comma dell'art. 5 Spinelli propone di sopprimere le parole: «elaborati d'intesa con le altre Amministrazioni interessate e».

<sup>290</sup> Vittorio Umberto Fantucci nasce a Venezia il 5 febbraio 1883. Si laurea in ingegneria ed in fisica. L'ingegnere muore, nella sua città natale, l'11 febbraio 1957. Per i dati biografici relativi a Vittorio Umberto Fantucci, cfr. ASC, voce *Vittorio Umberto Fantucci*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/vittorio-umberto-fantucci-18830205#nav>, sito consultato il 02/10/2021.

<sup>291</sup> Giovanni Bernocco è un ingegnere, nato a Rodigo (Mantova) il 22 luglio 1892. Per i dati biografici relativi a Giovanni Bernocco, cfr. ASC, voce *Giovanni Bernocco*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/giovanni-bernocco-18920722#nav>, sito consultato il 02/10/2021.

Quanto all'articolo 11 (*Durata ed effetti del piano generale*), i «camerati» Calza Bini e Begnotti propongono che i nuovi impianti industriali – di cui all'ultimo comma –, da costruire, in caso di necessità, al di fuori delle zone indicate nei piani regolatori, siano autorizzati non solo dal Ministro delle Corporazioni, bensì di concerto col Ministro dei Lavori Pubblici; nel dibattito emerge poi la proposta di Massimino di sopprimere l'ultimo comma dell'art. 11<sup>292</sup>, riferendosi a quanto è statuito all'art. 45. Il Sottosegretario di Stato per le Corporazioni Tullio Cianetti<sup>293</sup> si oppone ad entrambe le proposte, in quanto il Ministero delle Corporazioni deve poter agire sul punto «con la massima tenacità di decentramento industriale» e dunque senza limitazioni; ne consegue che l'emendamento non viene approvato.

L'articolo 15 (*Pubblicazione dei piani particolareggiati. Opposizioni*) tratta dei piani particolareggiati e prevede possibili osservazioni dei «proprietari di immobili compresi nei piani ed osservazioni da parte delle Associazioni sindacali interessate». Francesco Spinelli chiede che si aggiunga «e degli altri enti pubblici ed istituzioni», ma il Ministro Gorla dichiara di non poter accettare e viene approvato dunque il testo ministeriale.

Francesco Spinelli presenta cinque emendamenti all'art. 18 (*Espropriabilità delle aree urbane*), ma non vengono accolti né dal Ministro delle Finanze, né dal Ministro dei Lavori Pubblici. Il tema di maggior dibattito è il comma 2<sup>294</sup>, che Spinelli propone di sopprimere, reintroducendo poi la disposizione all'art. 19, in cui si tratta degli ex proprietari delle aree urbane. Se Spinelli esce sconfitto, trova invece approvazione l'emendamento di Calza Bini e Begnotti, che prevede la sostituzione del secondo comma con il seguente testo: «Quelle fra le dette aree che in seguito all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono comprese, risultino destinate alla edificazione privata, e vengano richieste dai primitivi proprietari ai sensi del seguente articolo 19, saranno dal Comune ricedute ai richiedenti, sempreché essi stessi si impegnino a costruirvi in proprio secondo le destinazioni di piano regolatore, ad un

---

<sup>292</sup> Art. 11, ultimo comma, disegno di legge urbanistica del 1942, nella versione del testo storico: «Sono fatti salvi i poteri del Ministero delle corporazioni di autorizzare in caso di necessità nuovi impianti industriali fuori delle zone previste dai piani regolatori».

<sup>293</sup> Tullio Cianetti nasce ad Assisi il 20 luglio 1899 e muore a Maputo il 7 agosto 1976. È un sindacalista e politico italiano; Ministro delle Corporazioni, Sottosegretario del Ministero delle Corporazioni, nella XXIX legislatura deputato del Regno d'Italia, nonché Consigliere nazionale del Regno d'Italia nella XXX legislatura. Per i dati biografici relativi a Tullio Cianetti, cfr. C. Moffa, voce *Cianetti, Tullio*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. XXV, 1981, [https://www.treccani.it/enciclopedia/tullio-cianetti\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/tullio-cianetti_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 31/12/2021.

<sup>294</sup> Art. 18, co. 2, nella versione in discussione alla Commissione Lavori Pubblici e Comunicazioni: «Quelle fra le dette aree che in seguito all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono comprese risultino destinate alla edificazione privata e vengano richieste dai primitivi proprietari, debbono dal Comune essere poste in vendita al prezzo al quale furono espropriate con l'aggiunta di una quota commisurata alle spese di cui il Comune deve rivalersi per lavori ed impianti di piano regolatore».

prezzo che, tenuto per base quello di esproprio, sia maggiorato solo di una quota commisurata alle spese incontrate dal Comune per le opere ed impianti di piano regolatore e all'importanza della destinazione».

Il Relatore Begnotti – prima dell'approvazione del suo emendamento – prova a conciliare la sua proposta con quella di Spinelli, dato che il secondo comma potrebbe essere spostato all'art. 19, eliminando il riferimento: «ai sensi del seguente articolo 19». Il Ministro Gorla però ritiene non necessaria tale trasposizione.

Quanto all'art. 19 (*Diritto di prelazione degli ex proprietari sulle aree urbane espropriate*), Spinelli avverte che gli emendamenti da lui presentati non trovano ragione, dal momento che sono stati ritirati quelli dell'articolo precedente. Bernocco afferma che il termine di tre mesi dal deposito del decreto di approvazione del piano particolareggiato è eccessivamente breve e considera più opportuno estenderlo a sei mesi, ma il Ministro Gorla si dichiara contrario e dunque anche il secondo comma rimane nella versione ministeriale.

L'art. 23 (*Comparti edificatori*) considera la creazione di comparti edificatori una facoltà del Comune, mentre Spinelli pretende di trasformarla in un obbligo; il Ministro Gorla non crede che sia opportuno modificare l'articolo, in quanto, ove possibile, è meglio che i privati si accordino tra loro.

Spinelli all'art. 25 (*Vincolo su aree sistemate a giardini privati*) prova a fissare la proporzione che deve avere l'indennità, dovuta ai proprietari ai quali viene imposto – al di là delle prescrizioni di zona – un vincolo di inedificabilità, rispetto a quella prevista in caso di espropriazione delle aree. Il comma aggiuntivo proposto non viene accolto, in quanto il Ministro Gorla evidenzia che già la previsione di un'indennità garantisce un miglioramento rispetto alla legge antecedente e che sarebbe pericoloso sia per i poteri pubblici sia per i proprietari fissarne l'ammontare, potendosi presentare casi molto diversi in concreto.

L'art. 28 (*Lottizzazione di aree*) viene considerato da Spinelli inconciliabile con l'art. 13, che statuisce che sia il piano particolareggiato a definire la ripartizione degli isolati in lotti fabbricabili, ossia ad effettuare la lottizzazione, ma il Ministro Gorla spiega che l'art. 28 si riferisce al caso in cui la necessità di una lottizzazione si verifichi solo dopo l'approvazione del piano particolareggiato: va dunque tentata una lottizzazione volontaria tra i proprietari e, solo in caso di fallimento, interviene l'Autorità.

Al secondo comma dell'art. 33 (*Contenuto dei regolamenti edilizi comunali*) Spinelli propone di sopprimere la parola «igienico», così da lasciare la frase: «Nei comuni provvisti del piano regolatore il regolamento edilizio deve altresì disciplinare [...]». Il Ministro Gorla è concorde e viene approvato l'emendamento.

Spinelli presenta un emendamento con un comma da aggiungere all'art. 39 (*Lavori di miglioramento eseguiti dopo l'approvazione del piano particolareggiato*): «Per l'esecuzione dei lavori di restauro architettonico e artistico degli edifici compresi nei piani particolareggiati e soggetti a restauro è dovuta ai proprietari una indennità pari al presumibile costo dell'opera di rifacimento dei prospetti, decurtata della somma corrispondente all'eventuale aumento di valore che dall'esecuzione di essa deriverà al fabbricato». Il Ministro Gorla non accetta la proposta e l'articolo rimane nel testo ministeriale.

Il testo di cui all'articolo 41 (*Sanzioni penali*) statuisce che:

«Salvo quanto è stabilito con l'articolo 344 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con la legge 27 luglio 1934-XII, n. 1265, per le contravvenzioni alle norme dei regolamenti locali d'igiene, si applica:

*a)* l'ammenda fino a lire diecimila per la violazione del divieto stabilito nell'articolo 28, primo comma, ovvero per l'inosservanza dell'ordine di sospensione, previsto nell'articolo 32, secondo comma;

*b)* l'arresto fino ad un mese e l'ammenda fino a lire diecimila nei casi previsti dall'articolo 32, terzo comma, per l'inizio dei lavori senza licenza o per la prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione dato dal Podestà.

Per le contravvenzioni di cui alla lettera *a)* è ammessa l'oblazione con l'osservanza delle norme stabilite negli articoli 107 e seguenti del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con Regio decreto 3 marzo 1934-XII, n. 383».

Francesco Spinelli propone un emendamento: egli vuole eliminare dal comma 1, lettera *a)*, le parole «ovvero per inosservanza dell'ordine di sospensione, previsto nell'articolo 32, secondo comma», in quanto altrimenti le lettere *a)* e *b)* andrebbero a prevedere due condanne per lo stesso reato (inosservanza dell'ordine di sospensione dei lavori e prosecuzione dei lavori, nonostante l'ordine di sospensione). Il Ministro per i Lavori Pubblici Gorla, però, sottolinea che, seppure non risulta evidente dal testo, si intende scindere due casi: l'inosservanza dell'ordine di sospensione dei lavori e l'inosservanza delle norme, delle prescrizioni e delle modalità esecutive, indicate nella licenza di costruzione. Quindi, propone un nuovo testo più chiaro del precedente, che trova l'adesione di Spinelli e che viene dunque approvato:

«ovvero per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste nell'articolo 32, primo comma».

Quanto all'articolo 43 (*Servizi tecnici comunali o consorziali*), dopo il conseguimento di un accordo fra i Ministri interessati, si intende eliminare le ultime parole dell'articolo: «da



adottarsi dal Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quelli dell'interno e delle finanze»<sup>295</sup>. L'articolo viene approvato nella versione modificata secondo la proposta del Governo.

Il dibattito della Camera, svoltosi – come detto – in seno alla Commissione Lavori Pubblici e Comunicazioni, in sede deliberante, si chiude alle ore 11.45 del 2 luglio 1942 con l'approvazione del disegno di legge<sup>296</sup>.

Il Ministero dell'Interno comunica il 10 luglio al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Senato del Regno ed al Ministero delle Finanze che, visto il testo della legge urbanistica completo degli emendamenti apportati dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, non ha osservazioni. Viene aggiunto che, se l'art. 32 dovesse essere oggetto di modifiche al Senato, venga integrato in forma analoga alla seguente: «Nel caso di lavori iniziati senza licenza o proseguiti dopo l'ordinanza di sospensione il Podestà, sentito il parere della Sezione Urbanistica compartimentale, può ordinare al contravventore la demolizione a sue cure e spese, entro un termine perentorio, senza pregiudizio delle sanzioni penali. Ove la demolizione non venga eseguita entro il termine assegnato, viene provveduto d'ufficio e la nota delle spese, resa esecutoria dal Prefetto, udito l'interessato, è rimessa all'esattore per la riscossione nelle forme e coi privilegi stabiliti dalla legge sulla riscossione delle imposte dirette».

Il Ministero dei Lavori Pubblici non ritiene opportuno modificare il testo, ma si accerterà che la richiesta del Ministero dell'Interno, a cui scrive (per conoscenza, si rivolge anche alla Presidenza del Senato del Regno ed al Ministero delle Finanze), sia considerata in qualità di raccomandazione ai fini dell'elaborazione della relativa norma esecutiva<sup>297</sup>.

### ***3.3 I lavori preparatori: Senato del Regno***

Al Senato l'approvazione ha luogo, in seno alla Commissione Lavori Pubblici e Comunicazioni, in sede deliberante, il 21 luglio 1942<sup>298</sup>.

---

<sup>295</sup> Segue il testo integrale dell'art. 43 della legge n. 1150/1942, nella versione in discussione alla Commissione Lavori Pubblici e Comunicazioni: «Entro un decennio dall'entrata in vigore della presente legge per i Comuni sprovvisti di personale tecnico, qualora se ne riconosca la necessità, verrà provveduto ad assicurare il disimpegno delle mansioni di carattere tecnico nei modi e nelle forme che saranno stabiliti con separate disposizioni da adottarsi dal Ministero dei lavori pubblici, di concerto con quelli dell'interno e delle finanze».

<sup>296</sup> ASC, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2038*, resoconto della riunione di giovedì 2 luglio 1942, pp. 517-543: 517-528, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

<sup>297</sup> ASSR, *SdR, Leg. XXX, DDL 2015*, documenti scansionati ed inviati dall'Archivio storico del Senato.

<sup>298</sup> Associazione eddyburg, *Dibattito parlamentare sull'urbanistica, tra fascismo e Costituente. Alcuni spunti*, in «eddyburg», appunti estratti dalla ricerca della Camera dei deputati. Segreteria Generale, *Ricerche*

Il Relatore Luigi Cozza<sup>299</sup> guarda con favore all'indirizzo impresso nella legge, che, attraverso «[...] la formazione dei piani regolatori regionali, dei piani regolatori generali per il territorio di ogni Comune, e quella successiva dei piani particolareggiati, assicura che lo sviluppo delle varie attività interessanti i singoli aggregati urbani e i territori connessi sarà studiato con quella visione d'assieme non prima d'ora raggiunta, e che il graduale svolgersi di tali attività avverrà in modo organico e completo»<sup>300</sup>.

Inoltre, Cozza mette in evidenza che la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, composta dai rappresentanti delle Federazioni più direttamente coinvolte dal tema, accoglie le disposizioni quasi nella loro integralità, salvo qualche emendamento di scarso rilievo; il Relatore pone una peculiare attenzione alla posizione favorevole della Federazione Nazionale Fascista dei proprietari, dalla quale si desume l'esistenza di un «saggio temperamento»<sup>301</sup> tra interessi pubblici e privati, con la dovuta prevalenza dei primi (conformemente «ai giusti principi del Fascismo»<sup>302</sup>), senza però accantonare i secondi.

Tra i vari interventi della riunione si deve citare quello di Alberto Theodoli di Sambuci<sup>303</sup>. Egli si compiace del fatto che si è deciso di coordinare le varie leggi del settore e di tonare al principio della legge del 1865 per la liquidazione delle indennità degli espropri. Egli confida che, in forza degli studi effettuati e nonostante alcune modifiche non condivisibili di certi Ministeri competenti, risulti con la futura legge urbanistica possibile «far

---

sull'*Urbanistica*, parte I, cit., <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/7221/0/248/>, sito consultato il 02/10/2021; ASSR, *SdR, Leg. XXX, DDL 2015*, documenti scansionati ed inviati dall'Archivio storico del Senato.

Il Presidente del Senato del Regno scrive al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, al Sottosegretario di Stato per l'Interno, per trasmettere in data 20 luglio 1942 le proposte di emendamenti, presentate dal senatore Theodoli di Sambuci, sul disegno di legge urbanistica, comunicando che è iscritto all'ordine del giorno della riunione della Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni, fissata per martedì 21 luglio, alle ore 10.00. Atto firmato Suardò.

<sup>299</sup> Luigi Cozza è un ingegnere nato ad Acquapendente (Viterbo) il 5 marzo 1867 e deceduto a Roma il 10 febbraio 1955. Viene nominato senatore il 23 gennaio 1934; riceve numerose onorificenze. Per i dati biografici relativi a Luigi Cozza, cfr. ASSR, voce *Cozza Luigi*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/87180ab29b228b31c125711400382ff4/b705281f4a7f3a214125646f005a875c?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

<sup>300</sup> ASSR, *SdR, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione e approvazione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2015*, resoconto della riunione di martedì 21 luglio 1942, pp. 580-593: 584-585, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

<sup>301</sup> *Ivi*, pp. 580-593: 585.

<sup>302</sup> *Ibidem*.

<sup>303</sup> Alberto Theodoli di Sambuci è un ingegnere ed amministratore d'azienda, nato a Roma il 24 novembre 1873 e morto a Roma il 6 giugno 1955. Viene nominato senatore il 6 aprile 1934; riceve numerose onorificenze. Per i dati biografici relativi ad Alberto Theodoli di Sambuci, cfr. ASSR, voce *Theodoli di Sambuci Alberto*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/cf491b6bb00c0941c1257114003827fa/633d1bb39311706b4125646f00610052?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

rispettare i caratteri tradizionali e l'estetica delle nostre gloriose e magnifiche città»<sup>304</sup>, nonché «tutelare i piccoli Comuni così ricchi di arte architettonica e decorativa»<sup>305</sup>.

Dato che l'art. 5 (*Formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento*) statuisce che il piano territoriale di coordinamento ha lo scopo di «dare ordine e disciplina all'attività privata», si dovrebbe permettere ai privati di presentare all'Amministrazione le loro osservazioni e proposte, pur lasciando quest'ultima libera di approvare il piano con le modalità più confacenti all'interesse pubblico.

Lo stesso concetto andrebbe applicato all'art. 9 (*Pubblicazione del progetto del piano generale. Osservazioni*), in relazione ai progetti di piano regolatore generale comunale, senza limitare la facoltà di presentare osservazioni alle Associazioni sindacali, agli Enti pubblici ed alle Istituzioni interessate.

Il penultimo comma dell'art. 12 (*Piani regolatori generali intercomunali*) dev'essere modificato, statuendo che i Podestà possano esprimere un parere e proporre eventuali modificazioni – necessarie o utili – al piano intercomunale; le loro deliberazioni non possono che essere pareri, in quanto l'approvazione avviene con decreto reale, che può essere emesso nonostante l'opinione dissenziente dei Podestà o di taluno di essi.

Theodoli di Sambuci ha un atteggiamento critico verso l'art. 18 (*Espropriabilità delle aree urbane*), che introduce l'espropriazione «a futura memoria»: se però dovesse passare l'articolo nel suo complesso, non si spiegherebbe comunque la condizione di cui al secondo comma «e vengano richieste dai primitivi proprietari», in quanto la vendita delle aree destinate all'edificazione dovrebbe avvenire a prescindere dalla richiesta dei primitivi proprietari. Solo sopprimendo tale condizione si giustifica l'art. 19 (*Diritto di prelazione degli ex proprietari sulle aree urbane espropriate*), che prevede un diritto di prelazione a favore dell'espropriato e dei suoi eredi.

Al comma 3 dell'art. 23 (*Comparti edificatori*), in cui si tratta di costituzione di Consorzio, va sostituito «concorso» con «consenso»; il concorso nelle spese di costruzione si verifica solo successivamente alla costituzione del Consorzio.

L'art. 24 (*Aree private destinate alla formazione di vie e piazze*) propone di sostituire ad un sistema articolato la semplice previsione che il proprietario sia sempre tenuto al pagamento al Comune del contributo di miglioria derivante dall'esecuzione dei lavori.

---

<sup>304</sup> ASSR, *SdR, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione e approvazione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2015*, resoconto della riunione di martedì 21 luglio 1942, pp. 580-593: 586, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

<sup>305</sup> *Ibidem*.

Tra le disposizioni generali va statuito che sono fatte salve le impugnative avverso i provvedimenti amministrativi, che sono ammesse dalla legge comunale e provinciale, dalla legge sul Consiglio di Stato e dalla legge sulla giustizia amministrativa. Nello specifico, l'oratore chiede l'aggiunta di un art. 43-*bis* sui ricorsi, che asserisca quanto segue: «nell'applicazione della presente legge restano ferme le disposizioni dell'articolo 379 della legge 1861, n. 2248, sulle opere pubbliche. Nel regolamento saranno determinate le modalità di ricorso e le relative procedure».

Prende poi la parola Francesco Falcetti<sup>306</sup>. Egli riflette sul fatto che per frenare l'urbanesimo, proposito di cui all'art. 1 (*Disciplina dell'attività urbanistica e suoi scopi*), sarebbero state necessarie misure concrete, come imporre un obbligo ai Comuni minori di formare un piano regolatore, mentre invece questi devono solo approvare un programma di fabbricazione ed una serie di norme edilizie da includere nel regolamento comunale.

Analizza dunque, con sguardo critico, l'articolo 8 (*Formazione del piano regolatore generale*) che non pone limiti precisi per la formazione degli elenchi dei piani regolatori, rendendo così poco probabile che vi rientrino i piccoli Comuni. Egli osserva che nella legge urbanistica di diverse Nazioni, come la Svezia, i piani regolatori sono obbligatori anche per i centri rurali: forse in Italia si temono le difficoltà finanziarie locali, ma, in realtà, tale questione potrebbe riguardare tanto i Comuni grandi quanto quelli piccoli<sup>307</sup>. «Gli uffici speciali creati presso gli Ispettorati compartimentali del Genio Civile e presso la Direzione generale dell'urbanistica provvederebbero ad eliminare gli errori con la loro speciale competenza»<sup>308</sup>. L'oratore non presenta però alcun emendamento all'art. 8, in quanto confida nell'attuazione in concreto da parte del Ministero della facoltà di comprendere negli elenchi dei piani obbligatori anche i piccoli Comuni, per i quali i piani risultino necessari, ed in quanto il Ministero può colmare eventuali lacune con l'emanazione di norme complementari ed integrative rispetto alla legge urbanistica nazionale.

---

<sup>306</sup> Francesco Falcetti nasce ad Apice (Benevento) l'11 ottobre 1878 e muore a Roma il 21 aprile 1969. È laureato in giurisprudenza; svolge la professione di Prefetto e viene nominato senatore il 22 aprile 1939. Riceve numerose onorificenze. Per i dati biografici relativi a Francesco Falcetti, cfr. ASSR, voce *Falcetti Francesco*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <https://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/16fcc6702fe207b8c125785d00598c7c/dfafb0804e73beec4125646f005b7fbf?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

<sup>307</sup> ASSR, *SdR, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione e approvazione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2015*, resoconto della riunione di martedì 21 luglio 1942, pp. 580-593: 580, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

<sup>308</sup> Ivi, pp. 580-593: 588.

Alfonso Bartoli<sup>309</sup> segnala come ogni mutamento politico comporti un cambiamento di profilo urbanistico, che si dirama dalla capitale alle città minori: il più vasto rinnovamento deriva dal Regime totalitario fascista e la legge urbanistica non è che il risultato di vent'anni di esperienza. Tale legge ha dunque carattere fondamentale e non è figlia di circostanze transitorie; si sceglie però di non cancellare l'intero passato, bensì di conservare, rinnovando ed aggiungendo quanto serve.

Gorla ringrazia per l'entusiasmo nel dibattito e risponde alle osservazioni.

Per ciò che concerne l'art. 5 (*Formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento*), non vengono considerate le opposizioni dei privati, in quanto la compilazione dei piani territoriali è un atto di Governo, nel quale nulla hanno a che vedere le Associazioni, gli Enti ed i privati; si tratta solo dell'esercizio di un diritto del Governo che fornisce le direttive generali per l'attrezzatura tecnica ed urbanistica del Paese.

Quanto all'art. 8 (*Formazione del piano regolatore generale*), le opinioni sono diverse. Mentre Falcetti lamenta la mancanza di un obbligo per tutti i Comuni di predisporre un piano regolatore, Theodoli – al contrario – lamenta che tutti i Comuni ottengono la facoltà di dotarsi di un piano regolatore; l'accoglimento della prospettiva di Theodoli porterebbe ad un arretramento, ma non si ritiene opportuno nemmeno accogliere l'idea di Falcetti, in quanto è meglio non imporre nell'immediato un obbligo a tutti i Comuni di dotarsi di un piano regolatore e procedere invece per gradi, partendo dai Comuni Capoluogo di Provincia, dai Comuni rilevanti dal punto di vista artistico o storico o paesistico, dai Comuni sedi di luoghi di cura e da quelli che, pur non presentando alcuna di queste caratteristiche, costituiscono aggregati urbani importanti. Inoltre, seppure è vero che non vengono indicati i criteri per la compilazione degli elenchi dei Comuni obbligati ad approvare un piano regolatore, Gorla ritiene che non debbano essere fissati dei limiti, dato che i limiti cambiano in relazione alla «coscienza urbanistica»<sup>310</sup> di ogni epoca.

Sull'art. 9 (*Pubblicazione del progetto del piano generale. Osservazioni*) concernente i piani regolatori generali, Gorla spiega che non è di interesse del singolo proprietario, ma della comunità; per questa ragione è concesso solo il ricorso degli Enti pubblici e delle

---

<sup>309</sup> Alfonso Bartoli nasce a Foligno (Perugia) il 1° gennaio 1874 e muore a Roma il 26 gennaio 1957. È laureato in lettere presso l'Università di Roma; è archeologo e professore. Ricopre il ruolo di Presidente del Senato, con nomina il 13 giugno 1939. Per i dati biografici relativi ad Alfonso Bartoli, cfr. ASSR, voce *Bartoli Alfonso*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/a0cb28c16d0da661c1257134004754fc/43f407636e686bbf4125646f0058ab77?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

<sup>310</sup> ASSR, *SdR, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione e approvazione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2015*, resoconto della riunione di martedì 21 luglio 1942, pp. 580-593: 590, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

Associazioni sindacali, nelle quali i singoli possono comunque sentirsi rappresentati. Al contrario, il piano regolatore particolareggiato incide sull'interesse privato e dunque è contemplata la facoltà di ricorso e di opposizione.

In alcuni casi, si prevede anche l'eventualità dei piani regolatori intercomunali: in queste circostanze, si restringono sì i poteri dei Podestà, ma solo col consenso e sotto l'egida di un'Autorità superiore, che è garanzia per la tutela degli interessi di tutti.

Gorla osserva poi che Theodoli esagera nel presentare l'art. 18 (*Espropriabilità delle aree urbane*) come rivoluzionario: lo scopo della legge è semplicemente evitare che ad approfittare dell'ampliamento delle città sia il privato speculatore, dunque non si intende danneggiare il privato, ma eliminare la speculazione. Non sarebbe corretto che il singolo faccia suo l'intero plusvalore che i terreni guadagnano, in seguito ai lavori compiuti dagli Enti pubblici.

È stato contestato che all'art. 24 (*Aree private destinate alla formazione di vie e piazze*) si prevede il pagamento preventivo da parte del privato del contributo di miglioria, in un momento in cui non è ancora chiaro l'ammontare, al punto che all'ultimo comma si statuisce che debba in seguito essere rimborsata l'eventuale eccedenza. Lo scopo dell'articolo è parificare il trattamento del proprietario a cui viene espropriata una parte di terreno con quello del proprietario che ha solo il vantaggio dell'esecuzione dell'opera, senza aver dovuto sacrificare parte della proprietà: entrambi pagano nell'immediato il contributo di miglioria.

Il proprietario è inoltre tutelato in ogni caso mediante leggi ancora in vigore da una possibile «applicazione cervelotica del contributo di miglioria»<sup>311</sup>.

L'art. 25 (*Vincolo su aree sistemate a giardini privati*) accresce la tutela del diritto dei privati, prevedendo delle indennità – prima inesistenti – da corrispondere ai vincoli sulle aree di giardino: l'ammontare delle indennità non viene predefinito nella legge, in considerazione della diversità dei casi che si possono presentare. Viene accolta da Gorla la raccomandazione di inserire nel regolamento la precisazione che tale vincolo non vada esteso ai piccoli fabbricati, costituenti annessi e servizi del fabbricato principale.

Quanto al diritto di ricorso citato di cui alle proposte di Theodoli, viene ritenuto da Gorla pacifico, ma gli emendamenti non possono essere accolti: il diritto sussiste nei limiti della possibilità dei privati di impugnare per illegittimità l'ordinanza del Podestà (ma non può essere contestata la facoltà dei Podestà di emettere ordinanze, basata sulla legge comunale e provinciale) e di ricorrere al Ministero dei Lavori Pubblici.

---

<sup>311</sup> Ivi, pp. 580-593: 591.

Per ciò che concerne i piani regolatori, Gorla evidenzia che il privato può far valere le proprie ragioni in sede di approvazione, presentando ricorso davanti alle diverse Istituzioni coinvolte nel lungo procedimento d'istruttoria.

Theodoli risponde che non risulta ben identificato il soggetto che deve ricevere o respingere il ricorso e che la garanzia sarebbe efficace per il ricorrente se questi potesse rivolgersi al Consiglio di Stato o al Ministero dei Lavori Pubblici.

Gorla quindi assicura che, se non passasse l'emendamento di Theodoli, nel regolamento si indicheranno le modalità ed i termini nei quali può essere presentato ricorso dal privato nelle diverse fasi istruttorie relative all'approvazione dei piani regolatori. Theodoli non insiste perciò sul suo emendamento, ma vuole che siano messe a verbale le parole di Gorla.

Una volta chiusa la discussione generale, si passa alla lettura dei singoli articoli<sup>312</sup>.

L'articolo 25 (*Vincolo su aree sistemate a giardini privati*) desta qualche perplessità, in quanto – come afferma Aurelio Drago<sup>313</sup> – quando si parla di «aree sistemate a giardini», non viene precisato che ci si riferisce ad aree incluse nel perimetro del piano regolatore, con il pericolo che un Podestà decida di sottoporre a vincolo anche aree non comprese nel piano regolatore. Gorla nega che ciò si possa verificare.

Cozza sottolinea il fatto che, nella sua Relazione, chiede che nel regolamento venga disciplinata questa materia e Gorla dà conferma del fatto che la richiesta troverà riscontro.

Il rinvio alla legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità del 1865 di cui all'articolo 37 (*Rinvio alla legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità*) viene apprezzato da Drago, ma senza esimersi dal domandarsi quale normativa sarà applicabile ai piani regolatori da poco approvati; il Presidente fa notare che il Ministro Gorla ha già statuito che per dieci anni rimangono applicabili le precedenti previsioni normative in riferimento ai piani regolatori già approvati. Nonostante Drago evidenzi che non ritiene giusto che per dieci anni possano sussistere sperequazioni, il Ministro Gorla dichiara che non si può far perire le svariate leggi particolari nell'immediato e che, in ogni caso, trascorso un decennio non vi saranno più trattamenti di tipo diverso.

Quanto all'articolo 43 (*Servizi tecnici comunali o consorziali*), il Relatore Cozza afferma che, pur condividendo l'idea di garantire ad ogni Comune l'assistenza di personale

---

<sup>312</sup> Ivi, pp. 580-593: 588-593.

<sup>313</sup> Quanto ad Aurelio Drago, egli è ingegnere e giornalista, nato a Naso (Messina) il 21 gennaio 1873 e deceduto a Palermo il 27 luglio 1955. Riceve il 6 ottobre 1935 l'onorificenza di Gran Cordone dell'Ordine della Corona d'Italia; viene nominato senatore l'8 aprile 1939. Per i dati biografici relativi ad Aurelio Drago, cfr. ASSR, voce *Drago Aurelio*, in «Senato della Repubblica, Senatori d'Italia, Senatori dell'Italia fascista, Scheda Senatore», <http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/a04d83b9abb14b3ec125711400382f82/d6ae0644913ae00e4125646f005b5e7e?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

tecnico, è necessario guardarsi dall'aggravare il peso sostenuto dai Comuni, cercando – quando possibile – di riunirli sotto il profilo organizzativo. Il Ministro dei Lavori Pubblici Gorla riferisce che la competenza sul punto è del Ministero dell'Interno e che si terrà in considerazione la raccomandazione di Cozza<sup>314</sup>.

Ed è in un clima ricolmo di aspettative che viene approvato il disegno di legge al Senato, senza modifiche, e viene pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 244<sup>315</sup>.

### **3.4 Disciplina recepita nella normativa: elementi essenziali**

La legge n. 1150/1942 offre il primo ordinamento sistematico di Organi e mezzi per la disciplina dell'uso del territorio, con l'obiettivo – di cui all'art. 1 (*Disciplina dell'attività urbanistica e suoi scopi*) – di migliorare l'assetto degli aggregati urbani e di definire il ruolo delle opere pubbliche e dell'edilizia privata nell'ambito di una visione unitaria del territorio<sup>316</sup>. Il ruolo del Ministero dei Lavori Pubblici è di garantire, a livello urbanistico, il rispetto delle tradizioni, la concretizzazione del deurbanamento e la fine del fenomeno dell'urbanesimo<sup>317</sup>.

Quanto alla struttura della legge, quattro sono le parti fondamentali:

- la prima concerne le norme generali di una programmatica disciplina urbanistica e, in particolare, le sue finalità a livello politico e gli Organi che devono sovrintendere all'applicazione della legge;

- la seconda consiste nella disciplina urbanistica nei suoi modi di attuazione (Capo I) e va dai piani regolatori territoriali (Capo II), ai piani regolatori comunali (Capo III) fino alle norme relative all'attività costruttiva edilizia (Capo IV);

---

<sup>314</sup> ASSR, *SdR, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione e approvazione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2015*, resoconto della riunione di martedì 21 luglio 1942, pp. 580-593: 593, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

<sup>315</sup> Associazione eddyburg, *Dibattito parlamentare sull'urbanistica, tra fascismo e Costituente. Alcuni spunti*, in «eddyburg», appunti estratti dalla ricerca della Camera dei deputati. Segreteria Generale, *Ricerche sull'Urbanistica*, parte I, cit., <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/7221/0/248/>, sito consultato il 02/10/2021.

<sup>316</sup> A. Monaco, *Manuale tecnico-giuridico*, cit., p. 73.

<sup>317</sup> Per completezza si riporta il contenuto degli articoli 2 e 3 della legge n. 1150/1942.

L'articolo 2 (*Competenza consultiva del Consiglio Superiore dei lavori pubblici*) stabilisce che il ruolo del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici è di carattere consultivo e, in particolare, tale Organo fornisce consulenza tecnica al Ministero dei Lavori Pubblici per i progetti e le questioni urbanistiche.

All'articolo 3 (*Istituzione delle Sezioni urbanistiche compartimentali*) si prevede l'istituzione delle Sezioni urbanistiche compartimentali, gestite da «funzionari del ruolo architetti ingegneri urbanisti del Genio Civile» e collocate presso le sedi degli Ispettorati compartimentali del Genio Civile e degli Uffici decentrati del Ministero dei Lavori Pubblici. Esse hanno il compito di promuovere, vigilare e coordinare «l'attività urbanistica nella rispettiva circoscrizione».



- la terza riguarda la determinazione delle indennità di espropriazione, ma contiene un rimando alla legge organica sulle espropriazioni per pubblica utilità, dato che, nella legge n. 1150/1942, si opta per un contenuto dal carattere essenziale;

- la quarta parte della legge urbanistica concerne disposizioni generali e transitorie, ossia le sanzioni penali in caso di violazione delle norme sull'attività costruttiva edilizia, il termine di validità dei piani regolatori già approvati all'entrata in vigore della nuova legge, la facoltà al Governo del Re di emanare le norme esecutive ed integrative della legge e l'abrogazione delle norme contrarie a quelle del nuovo ordinamento, ferme restando le disposizioni di legge che stabiliscono la competenza di altri Ministeri ed Organi consultivi riguardo ai piani regolatori comunali ed ai regolamenti edilizi<sup>318</sup>.

La legge urbanistica del 1942 delinea, con apparente completezza, un sistema di pianificazione ed un sistema di pianificazione esecutiva<sup>319</sup>. Da un lato si prevedono i piani generali, ossia piani di massima e dunque di ampio respiro e dalla durata indeterminata, che si distinguono in due tipologie – il piano territoriale di coordinamento ed il piano regolatore –, e dall'altro lato si profila uno strumento attuativo, ossia il piano particolareggiato, caratterizzato dall'aver una durata limitata, perché – in quanto strumento esecutivo – ha efficacia e valore di dichiarazione di pubblica utilità<sup>320</sup>.

La distinzione tra i due tipi di piano permette di offrire all'allineamento un carattere indeterminato, riconducendolo non al piano esecutivo, ma al piano di massima; in tal modo, è necessario che muti il piano di massima, per far venire meno l'allineamento.

Mazzarolli evidenzia che il tema della “zonizzazione”, ossia quella ripartizione territoriale dalla quale discendono caratteri e vincoli correlati all'attività costruttiva, permette di comprendere meglio il senso della differenziazione tra piano di massima e piano particolareggiato, dal momento che le prescrizioni relative alla zonizzazione sono uno strumento che mal si presta ad essere inquadrato all'interno del piano particolareggiato di esecuzione di opere di interesse pubblico, volendo evitare una limitazione temporale della zonizzazione<sup>321</sup>.

Dal Titolo II, che si occupa nello specifico dei piani, emerge la distinzione fra tre livelli di piano: il livello territoriale, caratterizzato dal piano territoriale di coordinamento, il livello

---

<sup>318</sup> ASC, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2038*, testo presentato il 23 giugno 1942, pp. 1-21: 3-4, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati; ASC, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2038*, resoconto della riunione di giovedì 2 luglio 1942, pp. 517-543: 517-528, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

<sup>319</sup> A.F. Ceccarelli, *Prontuario tecnico urbanistico*, cit., p. 81.

<sup>320</sup> G.L. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 36.

<sup>321</sup> Leo. Mazzarolli, *I piani regolatori urbanistici*, cit., pp. 275-283.

intercomunale, in cui rientra il piano regolatore intercomunale, ed il livello comunale, nel quale sono compresi il piano regolatore generale comunale ed il piano particolareggiato d'esecuzione.

Si crea un bivio tra pianificazione territoriale ed urbanistica. I piani territoriali generano effetti verso le Amministrazioni Pubbliche, preposte alla tutela e/o all'indirizzo del territorio, e, nello specifico, pongono direttive sull'uso del suolo. Invece, i piani urbanistici in senso stretto o conformativi sono rivolti anche ai privati, coinvolgendo le situazioni dominicali. Gli esempi paradigmatici sono rispettivamente il piano territoriale di coordinamento ed il piano regolatore (generale e particolareggiato)<sup>322</sup>.

Per ciò che concerne poi l'espropriazione di aree urbane, viene disposto un generale riferimento ai criteri stabiliti nella legge del 1865 per la determinazione delle indennità, ma l'indennità, in continuità con la proposta dell'INU, diverge tra le aree classificate come urbane già anteriormente alla legge, a prescindere dal piano regolatore, e quelle che lo divengono successivamente. Per queste ultime, già l'INU prevedeva che: «la legge, sin dal momento della sua emanazione avverte che il proprietario in caso di esproprio riceverà il prezzo ragguagliato al puro valore di mercato che il terreno, considerato nella sua ordinaria utilizzazione agricola o industriale, avrà alla data del decreto di espropriazione [...]. In tal modo ciò che non si pagherà più dall'ente espropriante sarà il plusvalore, che sulle aree urbane già esistenti al momento dell'emanazione della legge o sui terreni agricoli o industriali, si formerà in avvenire. È dunque soltanto la speranza di un futuro guadagno del privato che la nuova legge toglierebbe ai privati. Ma questo “futuro guadagno” del privato non è frutto dell'attività produttrice del privato stesso bensì della collettività e della pubblica Amministrazione, cui sono dovuti l'espansione dell'abitato e l'attrezzatura urbanistica»<sup>323</sup>.

Sulla questione della proprietà fondiaria, all'art. 18 della legge urbanistica del 1942 viene fatto proprio lo scopo ultimo della proposta dell'INU, in base al quale: «il possedere e liberamente disporre della proprietà terriera non come strumento di produzione e ricchezza, ma come mezzo di arricchimento e di speculazione senza lavoro e senza merito mal si concilia con la funzione sociale della proprietà. Partendo da tali premesse e dalla considerazione dell'interesse pubblico che è insito nella destinazione del terreno ad uso

---

<sup>322</sup> G. Scialoja, voce *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. XI, Torino, 1996, pp. 135-147: 137.

<sup>323</sup> A. Calza Bini, *Verso la nuova legge urbanistica generale*, in «Urbanistica», a. X, n. 2, 1941, pp. 3-14: 7.

urbano, si è provveduto a fissare la nuova disciplina giuridica dell'intera materia delle aree urbane»<sup>324</sup>.

L'articolo 18 – diversamente dalla legge n. 2359/1865 – incide fortemente sul regime dei suoli, mediante la facoltà delle Amministrazioni comunali, in seguito all'approvazione del piano regolatore generale, di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano (di cui al n. 2 dell'art. 7) le aree inedificate e quelle su cui insistano costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio. Questa previsione avrebbe dovuto consentire la formazione di demani comunali, facoltà che in concreto non ha trovato vasta attuazione<sup>325</sup>.

Fino all'approvazione del piano particolareggiato, tali aree espropriate possono essere lasciate in uso ai proprietari espropriati, che ne fanno richiesta. Una volta approvato il piano particolareggiato, se esso le destina all'edilizia privata, vi è la prelazione dell'espropriato, che paga tanto quanto speso per l'espropriazione più una quota commisurata alle spese del Comune per la realizzazione di opere ed impianti di cui al piano regolatore, nonché proporzionata all'importanza della destinazione. Se, invece, entro dieci anni, non viene approvato un piano particolareggiato, le aree espropriate vengono retrocesse ai privati<sup>326</sup>.

Rilevante il commento del Ministro Gorla che afferma: «fino ad oggi chi ha profittato delle espansioni che hanno avuto le nostre città è stato il privato, anzi, più che il privato, lo speculatore. Lo scopo della legge è proprio quello di impedire la speculazione, non di danneggiare il privato, di togliere al singolo il vantaggio di appropriarsi di tutto il plusvalore che i terreni acquistano per i lavori eseguiti dagli enti pubblici»<sup>327</sup>.

Un ulteriore segnale in tal senso: il potere pubblico può imporsi sul diritto di proprietà, obbligando il privato ad effettuare sugli immobili le trasformazioni necessarie per perseguire gli obiettivi del piano particolareggiato (art. 20)<sup>328</sup>.

Al fine di dare esecuzione ad un piano particolareggiato, il Comune ha la facoltà di espropriare gli immobili, ai quali dovrebbero essere incorporate aree che cessano di far parte del suolo pubblico e che non si prestano da sole ad utilizzazione edilizia, nel caso in cui il proprietario degli immobili si rifiuti di acquistarle o lasci inutilmente decorrere, per manifestare la propria volontà, il termine prefissato (art. 21).

---

<sup>324</sup> *Ibidem*.

<sup>325</sup> V. De Lucia, *La legge urbanistica del 1942. Introduzione*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali*, t. II, cit., pp. 1053-1062, ripubblicato con il titolo, *La legge urbanistica del 1942*, in «eddyburg», cit., <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/7100/0/248/>, sito consultato il 03/05/2021.

<sup>326</sup> G.L. Conti, *Le dimensioni costituzionali*, cit., pp. 36-37.

<sup>327</sup> G. Gorla, *Intervento*, di cui alla *Discussione al Senato del Regno per l'approvazione della legge urbanistica*, in «Urbanistica», a. XI, n. 5, 1942, pp. 21-28: 27.

<sup>328</sup> G.L. Conti, *Le dimensioni costituzionali*, cit., p. 37.

Per attuare un piano regolatore, che prevede la modifica dei confini delle aree fabbricabili esistenti in un determinato comprensorio, il Comune può espropriare le aree indispensabili per attuare la nuova delimitazione, se i proprietari interessati non danno la prova del raggiunto accordo entro l'apposito termine previsto nell'atto di notifica, con il quale sono stati invitati ad accordarsi (art. 22)<sup>329</sup>.

Inoltre, per formare i comparti edificatori (art. 23)<sup>330</sup>, il potere pubblico ed il privato devono trovare un punto d'incontro, secondo previsioni e procedure ben definite.

Si ricordano anche gli accordi tra il privato ed il potere pubblico che danno vita ad un atto autoritativo consensuale, al fine di procedere alla lottizzazione di aree (art. 28) mediante apposita convenzione, stipulata secondo le procedure legalmente predefinite<sup>331</sup>.

Tali ipotesi espropriative tendono a non trovare attuazione concreta, così come accade per la stessa disciplina di cui all'art. 18, che non porta a mutamenti urbanistici rivoluzionari. Come anticipato nel Capitolo Primo del presente lavoro, si tratta di fallimenti, che si verificano sia a causa della complessità delle procedure espropriative previste nella legge n. 2359/1865 riprese dalla legge n. 1150/1942, sia per la mancanza di previsioni di finanziamenti ai Comuni che possano permettere l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree di espansione, sia per le carenze culturali e di volontà politica delle Amministrazioni locali. Inoltre, a causa della dimensione ridotta di molti Comuni, spesse volte – fin quasi alla fine degli anni Sessanta – essi non sono dotati di un piano regolatore generale<sup>332</sup>.

Nonostante gli scarsi risultati, un grande obiettivo è raggiunto: la legge n. 1150/1942 stabilisce a livello teorico l'obbligo per i Comuni di effettuare scelte di pianificazione mediante i piani regolatori generali, che pongono le regole di sviluppo del territorio comunale, mentre la legge n. 2359/1865 non prevedeva il vincolo preordinato all'esproprio e, in mancanza di pianificazione urbanistica<sup>333</sup>, la dichiarazione di pubblica utilità risultava fondamentale nell'individuazione del “dove e cosa” costruire<sup>334</sup>.

---

<sup>329</sup> A.F. Ceccarelli, *Prontuario tecnico urbanistico*, cit., p. 155; L. Scano, voce *Esproprio*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, cit., pp. 697-744: 704-705.

<sup>330</sup> I comparti edificatori sono già previsti all'art. 870 c.c.

<sup>331</sup> G.L. Conti, *Le dimensioni costituzionali*, cit., p. 37.

<sup>332</sup> A.F. Ceccarelli, *Prontuario tecnico urbanistico*, cit., p. 155; L. Scano, voce *Esproprio*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, cit., pp. 697-744: 703-705.

<sup>333</sup> La pianificazione (artt. 86-94) ha carattere facoltativo e non concerne, in modo generale, l'intero territorio comunale.

<sup>334</sup> C. Cannizzo, *Previsione urbanistica e procedimento espropriativo*, in «diritto.it», 2010, <http://www.diritto.it/docs/30820>, sito consultato il 02/10/2021.

Complessivamente, viene meno la configurazione liberale dell'urbanistica, il diritto di proprietà non è più sacro, trovando un'importante limitazione nella nuova disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità: ciò risulta legittimo da un punto di vista sostanziale, in forza della partecipazione potenziale e teorica dei privati nella formazione dei piani, e da un punto di vista formale, in quanto per legge – a livello generale ed astratto – si prevede che il piano possa limitare il diritto di proprietà. Si segnala, inoltre, che, al di là della partecipazione dal basso alla formazione del piano, viene indicata, come elemento necessario, anche l'approvazione dall'alto del piano, da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, elemento che conferma la visione totalitaria del governo del territorio<sup>335</sup>.

Infine, qualche breve considerazione in merito al Capo IV – *Norme regolatrici dell'attività costruttiva edilizia*.

Va anzitutto rilevato che, prima del 1942, la normativa è scarna e lacunosa; la legge n. 2248/1865 si limita a stabilire che il Consiglio comunale può deliberare in materia di igiene, polizia urbana ed edilizia.

Il r.d. n. 297/1911 statuisce, all'articolo 111, che la materia edilizia sia riservata e demandata ai regolamenti edilizi comunali, ossia ad un complesso organico di norme che il Comune predispose, circoscritte a quelli che sono i propri poteri di autonomia normativa locale e finalizzate a regolare l'attività edilizia comunale, per tutelare le esigenze del decoro dell'igiene degli abitati, dell'incolumità pubblica ed anche alcune esigenze di tipo urbanistico<sup>336</sup>.

Solo con il regio decreto legge n. 640/1935, si afferma, all'articolo 4<sup>337</sup>, che è necessaria l'autorizzazione a procedere a nuove costruzioni, modificare o ampliare quelle esistenti, ma non viene indicato l'ambito territoriale a cui si fa riferimento.

All'articolo 6 del regio decreto legge n. 2105/1937<sup>338</sup> viene ripreso l'articolo 4 in via sostitutiva.

Solo con l'articolo 31<sup>339</sup> della legge n. 1150/1942 si stabilisce che edificare immobili dentro ai centri abitati senza licenza diviene un atto illegittimo, laddove i Comuni non siano

---

<sup>335</sup> G.L. Conti, *Le dimensioni costituzionali*, cit., pp. 37-39.

<sup>336</sup> M. Sernini, voce *Regolamento edilizio*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 781-801: 783.

<sup>337</sup> R.d.l n. 640/1935, convertito nella legge 23 dicembre 1935, n. 2471, e pubblicato su G.U. n. 120/22 maggio 1935 - *Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti*. Art. 4: «Coloro che intendano fare nuove costruzioni, ovvero modificare od ampliare quelle esistenti debbono chiedere al Podestà apposita autorizzazione, obbligandosi ad osservare le norme particolari dei regolamenti di edilizia e d'igiene comunali [...]».

<sup>338</sup> R.d.l. n. 2105/1937, pubblicato su G.U. n. 298/27 dicembre 1937 - *Norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti*.

dotati di strumenti urbanistici, e che, qualora vi siano dei piani regolatori, l'obbligo di licenza si applica anche alle zone di espansione indicate nel piano regolatore generale comunale<sup>340</sup>.

Inoltre, all'articolo 33<sup>341</sup> della stessa legge del 1942, si afferma che i Comuni devono dotarsi di un regolamento edilizio con contenuti minimi, distinguendo – se è il caso – la disciplina destinata al nucleo edilizio esistente da quella di cui alla zona di ampliamento e di cui al restante territorio comunale.

Quindi, il Comune emana prescrizioni di carattere edilizio su tutto il territorio comunale, anche laddove non vi sia un piano regolatore generale.

---

<sup>339</sup> Legge n. 1150/1942, art. 31, nella versione del testo storico - *Licenza di costruzione. Responsabilità comune del committente e dell'assuntore dei lavori*. «Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al Podestà del Comune.

Le determinazioni del Podestà sulle domande di licenza di costruzione devono essere notificate all'interessato non oltre il sessantesimo giorno della ricezione delle domande stesse.

Il committente titolare della licenza e l'assuntore dei lavori sono entrambi responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione».

<sup>340</sup> A.F. Ceccarelli, *Prontuario tecnico urbanistico*, cit., p. 96.

<sup>341</sup> Legge n. 1150/1942, art. 33, nella versione del testo storico - *Contenuto dei regolamenti edilizi comunali*. «I Comuni debbono con regolamento edilizio provvedere, in armonia, con le disposizioni contenute nella presente legge e nel Testo Unico delle leggi sanitarie approvato con Regio decreto 27 luglio 1934-XII, n. 1265, a dettare norme precipuamente sulle seguenti materie, tenendo, se ne sia il caso, distinte quelle riguardanti il nucleo edilizio esistente da quelle riguardanti la zona di ampliamento e il restante territorio comunale:

- 1°) la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione edilizia comunale;
  - 2°) la presentazione delle domande di licenza di costruzione o trasformazione di fabbricati e la richiesta obbligatoria dei punti fissi di linea e di livello per le nuove costruzioni;
  - 3°) la compilazione dei progetti di opere edilizie e la direzione dei lavori di costruzione in armonia con le leggi in vigore;
  - 4°) l'altezza minima e quella massima dei fabbricati secondo le zone;
  - 5°) gli eventuali distacchi dai fabbricati vicini e dal filo stradale;
  - 6°) l'ampiezza e la formazione dei cortili e degli spazi interni;
  - 7°) le sporgenze sulle vie e piazze pubbliche;
  - 8°) l'aspetto dei fabbricati e il decoro dei servizi ed impianti che interessano l'estetica dell'edilizia urbana (tabelle stradali, mostre e affissi pubblicitari, impianti igienici di uso pubblico, ecc.);
  - 9°) le norme igieniche di particolare interesse edilizio;
  - 10°) le particolari prescrizioni costruttive da osservare in determinati quartieri cittadini o lungo determinate vie o piazze;
  - 11°) la recinzione o la manutenzione di aree scoperte, di parchi e giardini privati e di zone private interposte tra fabbricati e strade e piazze pubbliche e da queste visibili;
  - 12°) l'apposizione e la conservazione dei numeri civici;
  - 13°) le cautele da osservare a garanzia della pubblica incolumità per l'esecuzione delle opere edilizie, per l'occupazione del suolo pubblico, per i lavori nel pubblico sottosuolo, per le ribalte che si aprono nei luoghi di pubblico passaggio, ecc.;
  - 14°) la vigilanza sull'esecuzione dei lavori per assicurare l'osservanza delle disposizioni delle leggi e dei regolamenti.
- Nei Comuni provvisti del piano regolatore il regolamento edilizio deve altresì disciplinare:
- la lottizzazione delle aree fabbricabili e le caratteristiche dei vari tipi di costruzione previsti dal piano regolatore;
  - l'osservanza di determinati caratteri architettonici e la formazione di complessi edilizi di carattere unitario, nei casi in cui ciò sia necessario per dare conveniente attuazione al piano regolatore;
  - la costruzione e la manutenzione di strade private non previste nel piano regolatore».

Si segnala che, proprio all'art. 33, viene collocato l'unico riferimento ad una prescrizione di natura igienica, statuendo – al n. 9) dell'articolo – l'inserimento nel regolamento edilizio comunale delle «norme igieniche di particolare interesse edilizio».

Si ricorda che le norme igieniche di carattere generale trovano una diversa collocazione, in forza della distinzione vigente tra i tre principali strumenti di regolamentazione comunale: il piano regolatore, il regolamento edilizio e quello d'igiene, nel quale vengono definiti i requisiti di tipo igienico e sanitario<sup>342</sup>.

### **3.5 Crisi del sistema delineato dalla legge n. 1150/1942**

Nella legge urbanistica nazionale vengono esaltate le politiche del ruralesimo e della sanità della vita di campagna, che nascondono un'idea elitaria della città, tipica di una società classista ed intrisa di discriminazioni. Va combattuto l'esodo dalle campagne, ma va anche incentivata la costruzione di insediamenti industriali, evitando le frequenti degenerazioni speculative.

La legge n. 1150/1942 viene accolta con fervore dalla «Rivista di Diritto Pubblico» (1942, nel Comitato vi sono giuristi del calibro di Ranelletti, Iemolo, Romano, Orlando); viene percepita come la soluzione ai problemi urbanistici del presente, in forza della previsione di un piano regolatore, che diviene strumento di conciliazione tra rispetto del passato e tensione al futuro. Le aspettative, però, non trovano soddisfazione, tanto che la legge urbanistica necessita di numerose modifiche nel tempo<sup>343</sup>.

La legge n. 1150/1942 prevede una pianificazione gerarchica a cascata, che si estende all'intero territorio; tale sistema si incentra sull'apparato autoritario fascista, che viene meno con la caduta del Regime.

---

<sup>342</sup> Sulla disciplina della questione "igiene", cfr. P. Somma, voce *Regolamentazione igienico sanitaria*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 803-830: 816-817. Più in generale, va rilevato che il tema della "pubblica incolumità" preoccupa il territorio peninsulare già dagli anni dell'Unità d'Italia: nel primo decennio postunitario molti Comuni pubblicano regolamenti che disciplinano le funzioni del corpo dei pompieri, regolamenti d'igiene (sul controllo degli alimenti, delle acque e del suolo), ma anche regolamenti edilizi e regolamenti di polizia urbana, che costituiscono un'iniziale forma di previsioni per regolare il riassetto urbano.

A livello di normativa nazionale, rappresenta un primo passo la legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, n. 2248, del 20 marzo 1865, con i suoi allegati B sulla sicurezza pubblica e C sulla sanità pubblica; si affiancano circolari ministeriali che dettano a Comuni e Prefetture norme su igiene e profilassi, sul colera e sull'idrofobia, sui comportamenti da tenere in caso di catastrofi naturali. Le prescrizioni che rientrano sotto il grande cappello della "pubblica incolumità" forse altro non sono che norme concernenti l'ambito dell'attuale "protezione civile", che presenta spesse volte strette connessioni con quello dell'urbanistica. Sulla pubblica incolumità, cfr., a titolo esemplificativo, S. Magliani, *Per la storia della pubblica incolumità. I piani di risanamento a Palermo (1861-1900)*, Pisa-Roma, Fabrizio Serra Editore, 2007, pp. 11-12.

<sup>343</sup> N. Assini, P. Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 12.

L'elemento innovativo della disciplina urbanistica è il modello piramidale, è quell'*iter* pianificatorio che dal Piano territoriale porta al Piano regolatore comunale. Allo stesso tempo, però, questo si rivela anche il più grande punto debole della normativa, tant'è che solo un decimo degli ottocento Comuni che devono introdurre un Piano regolatore generale adempiono a tale obbligo tra il 1942 ed il 1965, nonché saltuari sono anche i Piani urbanistici territoriali ed i Piani intercomunali<sup>344</sup>.

La struttura degli interventi non risulta funzionale nella nuova società del dopoguerra, dotata di una pluralità di centri decisionali e concentrata su interessi pubblici specializzati, senza tener conto del fatto che si tratta di una società con l'esigenza immediata di ricostruire l'Italia, esigenza che trova più agile soluzione mediante i piani di ricostruzione.

Finiscono dunque per prevalere gli interventi parziali sulle strategie generali, la speculazione sulla grande pianificazione. La gerarchia dei piani viene in poco tempo sovrastata dalla gerarchia degli interessi<sup>345</sup>.

Dell'esproprio dei terreni, con indennizzi non certo generosi, viene fatto ampio uso per cedere le aree agli imprenditori che possono costruire case, industrie e via dicendo. Le nuove leggi dunque lottano sì la rendita fondiaria, ma non quella immobiliare<sup>346</sup>.

Quanto al regime della proprietà, ad elevati principi programmatici segue un'evidente debolezza applicativa: il proprietario resta indifferente alle previsioni del piano e non vi sono strumenti sufficienti per dare attuazione a quanto prescritto dalla legge, né la politica interviene<sup>347</sup>.

Gli interessi individuali e politici finiscono, spesse volte, per prevalere su quel "buon" diritto, che è frutto dell'incontro tra pubblici poteri e società<sup>348</sup>. La problematica emerge chiaramente in un "film-denuncia" dal titolo *Le mani sulla città*, del regista Francesco Rosi, in cui viene ben illustrato il distacco tra morale e politica, con particolare riferimento al campo dell'"urbanistica". La corruzione è la grande protagonista del film: a fronte di discorsi demagogici, che hanno il solo scopo di conquistare il consenso degli elettori, regna ogni tipo di abuso da parte della classe politica, volto a garantire il potere "nelle proprie mani".

---

<sup>344</sup> L'indennità (tendenzialmente commisurata al valore venale delle aree) derivante dall'espropriazione per la costruzione di opere pubbliche dev'essere pagata dai Comuni, che già versano in condizioni economiche precarie. Cfr. G. Alpa, M. Bessone, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, t. II, cit., pp. 100-138.

<sup>345</sup> P. Stella Richter, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in «Rivista giuridica dell'Edilizia», n. 6, parte II, 2011, pp. 313-319.

<sup>346</sup> P. Della Seta, *Le campagne d'Italia*, cit., pp. 34-38.

<sup>347</sup> L. Malavasi, voce *Il piano particolareggiato*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 33-238: 53.

<sup>348</sup> N. Assini, P. Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 40.



Le nuove costruzioni deturpano i centri cittadini, la natura nelle periferie viene sradicata per fare spazio a foreste di cemento, il paesaggio viene distrutto senza rispetto per l'ambiente, per la storia e per le proprie radici.

Si creano danni estetici, ambientali, nonché danni di carattere sociale, che pesano principalmente sulla classe bassa, che subisce i soprusi urbanistici e le scelte egoistiche della “cattiva” politica<sup>349</sup>.

---

<sup>349</sup> J.A. Gili, voce *Le mani sulla città*, in «Enciclopedia Treccani. Enciclopedia del Cinema», 2004, [https://www.treccani.it/enciclopedia/le-mani-sulla-citta\\_%28Enciclopedia-del-Cinema%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/le-mani-sulla-citta_%28Enciclopedia-del-Cinema%29/), sito consultato il 02/12/2021.

## ***BIBLIOGRAFIA, SITOGRAFIA E FONTI DIRETTE***

### **BIBLIOGRAFIA**

AA.VV., *Consiglio di Stato. Studi del centenario*, 3 tt., Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932.

Abbamonte O., *Potere pubblico e privata autonomia. Giovanni Manna e la scienza amministrativa nel Mezzogiorno*, Napoli, Jovene, 1991.

Accame F., *Della espropriazione in causa di pubblica utilità*, Genova, Tipografia della Gazzetta dei Tribunali, 1853.

Accardi T., *Disciplina giuridica della colonizzazione demografica in A.O.I.*, in «Rassegna sociale dell’Africa italiana», vol. II, 1939, pp. 1317-1320.

Adunanza Plenaria, 23 novembre 1929 (Presidente Santi Romano, Estensore Mario Furguele), in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXXXII, parte III, 1930, cc. 1-8.

Adunanza Plenaria, 28 giugno 1930, n. 2 (Presidente Santi Romano, Estensore Pietro Cagni), in «Foro Italiano», parte III, 1931, cc. 9-12.

Agostini S., *Coop edilizie a contributo pubblico: definite le competenze sulla vigilanza*, in «Cooperative e Consorzi», n. 11, 2009, pp. 39-41.

Agresti A., *La forma di governo nello Stato fascista*, Roma, Editore «Lo Stato Corporativo», 1936.

Aimerito F., *Ricerche sul “Consiglio di Stato e dei Memoriali” degli Stati sabaudi. Percorsi fra equità, diritto e politica (secoli XVI-XIX)*, Torino, Giappichelli, 2018.

Aimo P., *La giustizia nell’amministrazione dall’Ottocento a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

Aimo P., *Francesco Crispi e la riforma della giustizia amministrativa del 1889-1990*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 153-163.

Alaimo A., *Normativa sull'esproprio e interventi in Italia, 1815-1885*, in «Storia della Città», n. 46, 1988, pp. 91-99.

Alibrandi T., voce *Beni culturali*, in «Enciclopedia giuridica», vol. V, Roma, Treccani, 1988, pp. 1-5.

Alivia G., *La colonizzazione interna e la Sardegna*, Firenze, Casa editrice poligrafica universitaria, 1938.

Alpa G., Bessone M., *Poteri dei privati e statuto della proprietà. Storia, funzione sociale, pubblici interventi*, t. II, Padova, Cedam, 1981.

Aquarone A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995.

Arcà F., *Legislazione sociale*, e De Valles A., *Le assicurazioni sociali. I servizi pubblici*, in V.E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, t. VI, parte I, Milano, S.E.L., 1930, pp. XIV-633.

Ardizzone U., voce *Espropriazione per pubblica utilità (procedimento)*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 834-899.

Arena G., voce *Enti pubblici*, in «Novissimo Digesto Italiano. Appendice», vol. III, Torino, Utet, 1982a, pp. 401-413.

Arena G., voce *Enti pubblici economici*, in «Novissimo Digesto Italiano. Appendice», vol. III, Torino, Utet, 1982b, pp. 413-415.

Assini N., voce *Edilizia residenziale pubblica*, in «Enciclopedia Giuridica», vol. XIII, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1994, pp. 1-14.

Assini N., Mantini P., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007.

ASSR, *Vittorio Emanuele Orlando. Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Astengo G., *Per una pianificazione attiva*, in «Urbanistica», n. 13, 1953, pp. 2-5.

Astengo G., *L'VIII Congresso dell'INU*, in «Urbanistica», n. 33, 1961a, pp. 3-4.

Astengo G., *Verso una nuova legislazione urbanistica: impostazione e caratteristiche della proposta dell'INU*, in «Urbanistica», n. 33, 1961b, pp. 27-34.

Aucoc L., *Voirie urbaine. Des alignements individuels délivrés par les maires en l'absence de plans généraux. Limites du pouvoir des maires*, Paris, Cotillon, 1862.

Augello M.M., *Il dibattito in Francia su economia e società e la soluzione «industrialista» (1814-1830)*, in «Rassegna Economica», n. 1, 1981, pp. 7-38.

Azimonti E., *La colonizzazione in Basilicata*, Roma, Tipografia del Senato, 1929.

Bafile M., *In merito alla nuova Legge urbanistica*, in «L'Ingegnere», n. 5, 1941, pp. 482-484.

Baistrocchi A., *Circa l'assetto di guerra delle navi*, Città di Castello, Lapi, 1905.

Baistrocchi A., *Elementi di attrezzatura e manovra navale*, Livorno, Belforte, 1907.

Baistrocchi A., *Per la pace dei nostri figli. Ricordiamoci della guerra*, Napoli, L. Pierro, 1923.

Baistrocchi A., *La certezza della vittoria*, Livorno, Tirena, 1941.

Balzani R., *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana. Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Bambi F., «*La difficile convivenza fra diritto e linguaggio*», in F. Ruggieri, T. Rafaraci, G. Di Paolo, S. Marcolini, R. Belfiore (a cura di), *Processo penale, lingua e Unione europea*, Padova, Cedam, 2013a, pp. 3-12.

Bambi F., *La lingua del diritto tra passato, presente e futuro*, in A. Mariani Marini, F. Bambi (a cura di), *Lingua e diritto. Scritto e parlato nelle professioni legali*, Pisa, Pisa University Press, 2013b, pp. 11-14.

Bambi F., *Per un rinnovamento della lingua del diritto*, in R. Bombi (a cura di), *Quale comunicazione tra Stato e cittadino oggi? Per un nuovo manuale di comunicazione istituzionale e internazionale*, Roma, Il Calamo, 2015, pp. 35-54.

Bambi F., Pozzo B. (a cura di), *L'italiano giuridico che cambia*, Firenze, Accademia della Crusca, 2012.

Baratta A., *Le fonti del diritto ed il diritto giurisprudenziale*, in «Materiali per una Storia della Cultura Giuridica», n. 1, 1990, pp. 189-210.

Barbagallo G., *Appunti di storia minima per una ricerca sullo stile della motivazione delle sentenze della Cassazione in materia civile*, in «Foro Italiano», vol. CX, parte V, 1987, cc. 269-276.

Barbagallo G., *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 233-258.

Barbagallo G., *Per la chiarezza delle sentenze e delle loro motivazioni*, in «Foro Italiano», vol. CXLI, n. 11, parte V, 2016, cc. 362-365.

Barbagallo G., Missori M., *Il linguaggio delle sentenze*, in A. Mazzacane (a cura di), *I linguaggi delle Istituzioni. Atti del Convegno (Napoli, Istituto Suor Orsola Benincasa, 29-30 ottobre 1998)*, Napoli, Cuen, 2001, pp. 169-185.

Bassani A., *Controllo di legittimità e tutela del cittadino nella giurisprudenza dei primi venti anni della IV sezione del Consiglio di Stato (1890-1910)*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», vol. XCII, n. 2, 2019, pp. 41-84.

Battini M., *La crisi della società di antico regime e la nascita dell'industrialismo. La letteratura sociale fra XVIII e XIX secolo*, in «Critica Storica», n. 4, 1986, pp. 505-568.

Bauchet P., *L'expérience française de planification*, Paris, Éditions du Seuil, 1958.

Belli C., *La città fascista*, in «Il Popolo d'Italia», 31 marzo 1931, ora in M. Cennamo (a cura di), *Materiali per l'analisi dell'architettura moderna. Il Miar*, Napoli, Società Editrice Napoletana, 1976, pp. 176-178.

Bellucci P., *A onor del vero: fondamenti di linguistica giudiziaria*, Torino, Utet, 2005.

Benevolo L., *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, Laterza, 1978.

Benevolo L., Giura Longo. T., Melograni C., *I modelli di progettazione della città moderna. Tre lezioni*, Venezia, Cluva, 1969.

Bernardini M.C., voce *Di Donato Massimo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 980-986.

Bernardini M.C., voce *Fagiolari Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 987-992.

Bertini N., voce *Cristofanetti Luigi*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 880-885.

Bertini N., voce *Furciuele Mario*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1111-1115.

Besana R., Carli C.F., Devoti L., Prisco L. (a cura di), *Metafisica costruita. Le città di fondazione degli anni Trenta dall'Italia all'Oltremare*, Milano, Touring Club Italiano, 2002.

Bettelheim C., *Les problèmes théoriques et pratiques de la planification*, Paris, François Maspero, 1946.

Biscaretti di Ruffia P., *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1958.

Bobbio G., *La tutela giuridica del contesto culturale: disciplina nazionale e spunti di diritto pubblico*, in «Rivista Giuridica di Diritto Urbanistico», n. 3, 2009, pp. 397-435.

Bodin J., *Les six livres de la république*, Lyon, De l'imprimerie de Jean de Tournes, 1579, trad. it. *I sei libri dello Stato*, t. I, Torino, Utet, 1964.

Bonasera F., *Un'isola etnica marchigiana in Basilicata. Contributo alla conoscenza dell'emigrazione dalle Marche*, in «Proposte e Ricerche», n. 49, 2002, pp. 182-186.

Bonnin C.-J.-B., *Principes d'administration publique*, Paris, Clément frères, 1809.

Bortolotti L., *Il mito della colonizzazione interna in Italia 1850-1950*, in «Storia Urbana», n. 57, 1991, pp. 87-165.

Bracale F., *Il risanamento della città di Napoli: esposizione della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (Serie 3.<sup>a</sup>), coordinata alle leggi sulla Espropriazione per causa di pubblica utilità del 25 gennaio 1865, n. 2359 e del 18 dicembre 1879, n. 5188 (Serie 2.<sup>a</sup>); nonché ad altre leggi e disposizioni relative*, Napoli, A spese dell'Autore, 1887.

Brancatisano I., *La colonizzazione demografica in Etiopia*, in «Clio», n. 3, 1994, pp. 455-495.

Breganze M., voce *Edilizia e urbanistica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. V, Torino, Utet, 1990, pp. 392-411.

Breganze de Capnist M., *Recensione a «La lunga vita della legge urbanistica del '42», di Mariella Zoppi e Carlo Carbone, Firenze, 2018*, in «Rivista giuridica di Urbanistica», n. 2, parte IV, 2019, pp. 330-334.

Brugi B., *Istituzioni di diritto civile italiano con speciale riguardo a tutto il diritto privato*, Milano, S.E.L., 1923.

Bruno T., voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in «Digesto Italiano», vol. X, Torino, Utet, 1926, pp. 905-1008.

Cabet E., *Voyage en Icarie*, Paris, Au bureau du populaire, 1845.

Cagli C., *La Basilicata ed il problema dell'immigrazione e della colonizzazione interna*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1910.

Calamandrei P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1948.

Calisse C., *Le condizioni della proprietà territoriale studiate sui documenti della provincia romana dei secoli VIII, IX e X*, Roma, Società romana di storia patria, 1884.

Calisse C., *Le riforme della legge per gli usi civici nella provincia di Roma*, Roma, Archivio giuridico, 1907.

Calisse C., *Pel riordinamento degli usi civici. Discorso pronunciato al Senato del Regno nella tornata del 18 Maggio 1927*, Roma, Tipografia del Senato di G. Bardi, 1927.

Calvino I., *Le città invisibili*, Torino, Einaudi, 1972.

Calza Bini A., *Prefazione*, in G. Giovannoni, *Vecchie città ed edilizia nuova*, Utet, Torino, 1931, pp. V-VII.

Calza Bini A., *Verso la nuova legge urbanistica generale*, in «Urbanistica», a. X, n. 2, 1941, pp. 3-14.

Cammelli M., *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in «Aedon», n. 3, 2017, pp. 1-7.

Campi A. (a cura di), *Che cos'è il fascismo. Interpretazioni e prospettive di ricerca*, Roma, Ideazione Editrice, 2003.

Campi A., *Il nero e il grigio. Fascismo, destra e dintorni*, Roma, Ideazione Editrice, 2004.

Camporesi P., *Le belle contrade. Nascita del paesaggio italiano*, Milano, Il Saggiatore, 2016.

Candi S., *L'espropriazione per pubblica utilità e il regime fascista. Un tentativo di riforma*, in «Storia Amministrazione Costituzione», n. 9, 2001, pp. 133-162.

Cantucci M., *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico o storico*, Padova, Cedam, 1953.

Carapelle A., *Norme per l'esercizio della farmacia. Commento al Regolamento approvato con Regio Decreto 30 settembre 1938, n. 1706*, Roma, Sindacato nazionale fascista farmacisti, 1938.

Carucci P., *I custodi della memoria: la disciplina degli archivi e la ricerca storica*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 43-58.

Carugno P., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 1967.

Casana P., *Da Napoleone a Carlo Alberto. I molteplici volti del Consiglio di Stato nei progetti della restaurazione sabauda*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011, pp. 49-94.

Casana P., *Aspetti di diritto pubblico*, in P. Casana e C. Bonzo, *Tra pubblico e privato. Istituzioni, legislazione e prassi nel Regno di Sardegna del XIX secolo*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 1-145.

Casini L., *I beni culturali da Spadolini agli anni Duemila*, in L. Fiorentino et al., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 423-448.



Cass. Roma, Sez. Un., 27 gennaio 1914, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXVI, parte I, sez. I, 1914, cc. 338-339.

Cass. del Regno, Sez. Un., 25 novembre 1930, n. 1, e Cass. Regno, Sez. Un., 30 novembre 1930, n. 2, in «Giurisprudenza Italiana», vol. LXXXIV, parte I, sez. I, 1932, cc. 33-42.

Cassese S., voce *Ente pubblico economico*, in «Novissimo Digesto Italiano», vol. VI, Torino, Utet, 1960, pp. 573-575.

Cassese S., *L'espropriazione ferroviaria*, in U. Pototschnig (a cura di), *Le opere pubbliche. L'espropriazione per pubblica utilità*. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (ISAP, Roma, 1965-1966), t. II, Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 299-310.

Cassese S., *Cultura e politica del diritto amministrativo. La scienza del diritto amministrativo tra l'impegno riformatore e la chiusura nella dogmatica: un bilancio della cultura giuridica italiana da Romagnosi a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1971.

Cassese S., *La «cultura delle riviste»*, in «Materiali per la Storia della Cultura Giuridica», n. 4, 1974, pp. 703-717.

Cassese S., *Gli aspetti unitari degli statuti degli enti di Beneduce*, in *Alberto Beneduce e i problemi dell'economia italiana del suo tempo*. Atti della giornata di studio per la celebrazione del 50° anniversario dell'istituzione dell'Iri (Caserta, 11 novembre 1983), Roma, Edindustria, 1985, p. 105-110.

Cassese S., *Le basi del diritto amministrativo*, Torino, Einaudi, 1989.

Cassese S., *Prefazione. Il Consiglio di Stato come creatore e come amministratore*, in G. Pasquini, A. Sandulli (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 1-5.

Cassese S., *Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 21-25.

Castelli Avolio G., *Commento alle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici: testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775*, Napoli, Jovene, 1936a.

Castelli Avolio G., *Il condominio delle case*, Napoli, Jovene, 1936b.

Cattaneo C., *Il «Politecnico». Repertorio mensile di studj applicati alla prosperità e coltura sociale. Prefazione al volume IX*, in «Storia Amministrazione Costituzione», n. 9, 2001, pp. 9-22.

Ceccarelli A.F., *Prontuario tecnico urbanistico amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2015.

Cereti C., *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 1948.

Cerutti E., *I piani comunali e il Codice dell'urbanistica*, in «Urbanistica», n. 33, 1961, pp. 19-23.

Cesarini Sforza W., *La Camera dei fasci e delle corporazioni. Note conclusive*, in C. Arena et al., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Firenze, Sansoni, 1937, pp. 246-253.

Charle C., *Magistratura e politica in Francia nei secoli XIX e XX*, in R. Romanelli (a cura di), *Magistrati e potere nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 215-239.

Chavallier J., *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2015.

Chironi G.P., *Diritto civile: rivista critica di giurisprudenza italiana (1889)*, in «Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche», vol. IX, 1890, pp. 61-73.

Chironi G.P., *Istituzioni di diritto civile*, Milano-Torino-Roma, Fratelli Bocca, 1912.

Choay F., *L'urbanisme, utopie et réalité. Une anthologie*, Paris, Seuil, 1965, trad. it. *La città. Utopie e realtà*, Torino, Einaudi, 1973.

Cianferotti G., *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980.

Cianferotti G., *Storia della letteratura amministrativistica italiana. Dall'Unità alla fine dell'Ottocento. Autonomie locali Amministrazione e Costituzione*, t. I, Milano, Giuffrè, 1998.

Cimbali E., *La nuova fase del diritto civile nei rapporti economici e sociali*, Torino, Utet, 1885.

Ciucci G., *Gli architetti e il fascismo. Architettura e città (1922-1944)*, Torino, Einaudi, 1989.

Codacci Pisanelli A., *Come il diritto amministrativo si distingue dal costituzionale e che sia la scienza dell'amministrazione*, Milano, Vallardi, 1887.

Coli U., *Proprietà e iniziativa privata*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* (diretto da P. Calamandrei e A. Levi), t. I, Firenze, Barbera, 1950, pp. 341-383.

Collotti E., *Fascismo, fascismi*, Milano, Sansoni, 2004.

Colombel H., *De la jurisdiction administrative en France*, Paris, Joubert, 1840.

Colombo G., Pagano F., Rossetti M., *Manuale di urbanistica. Strumenti urbanistici. Tecnica redazionale. Legislazione. Procedura. Giurisprudenza*, Milano, Pirola, 1993.

Commissione INU, *Proposta di legge generale per la pianificazione urbanistica*, in «Urbanistica», n. 33, 1961, pp. 35-50.

Commissione Reale per la Riforma delle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità, *Progetto di legge sulle espropriazioni per pubblico interesse e sulle requisizioni: luglio 1928-anno 6*, Roma, Provveditorato generale dello Stato. Libreria, 1928.

Conti G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007.

Corradi A., *Dell'igiene pubblica in Italia e degli studi degli italiani in questi ultimi tempi. Informazioni scritte per commissione del signor Ministro della Pubblica Istruzione*, in «Annali Universali di Medicina», vol. CCIV, n. 611, serie 4, 1868, pp. 241-320.

Cosi D., Pugliese F., *I modelli organizzatori degli enti pubblici*, introduzione di A. Mortara, 2 tt., Milano, Cirièc-Franco Angeli, 1977.

Costa P., *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986.

Costa P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, t. IV, Milano, Laterza, 2002.

Costa P., *Di che cosa fa storia la storia della giustizia? Qualche considerazione di raccordo*, in L. Lacché, M. Meccarelli, *Storia della giustizia e storia del diritto. Prospettive europee di ricerca*, Macerata, Eum, 2012, pp. 17-43.

Cresti F., *Oasi d'italianità. La Libia della colonizzazione demografica fra fascismo, guerra e indipendenza (1935-1956)*, Torino, Sei, 1996.

Cristofanetti L., *Teoria e storia dell'equilibrio politico*, Roma, Loescher, 1890.

Crosa E., *Diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1955.

Crosetti A., *Il Consiglio di Stato dall'Unità d'Italia alla Costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011, pp. 171-258.

Cugurra G., voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in G. Guarino (a cura di), «Dizionario Amministrativo», vol. I, Varese, Giuffrè, 1983, pp. 877-906.

Culotta P., Gresleri G., *Città di fondazione e plantatio ecclesiae*, Bologna, Compositori, 2007.

D'Agostini G., voce *Adunanza plenaria*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 2318-2321.

D'Agostini G., voce *De Vito Roberto*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 998-1004.

D'Agostini G., voce *Ferdinando Rocco*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006c, pp. 1308-1321.

D'Agostini G., voce *Sezione VI (dicembre 1919-gennaio 1923)*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006d, pp. 2343-2345.

D'Agostini G., *Il Consiglio di Stato ai tempi dei primi quattro presidenti (1831-1902): Luigi Des Ambrois de Nevâche, Carlo Cadorna, Marco Tabarrini e Giuseppe Saredo*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 131-152.

D'Agostino Orsini P., *Disciplina del popolamento in Africa orientale italiana*, in «Rassegna sociale dell'Africa italiana», vol. I, 1939, pp. 523-529.

Dami C., *Esperienze di economia pianificata*, Torino, Einaudi, 1950.

D'Amuri M., *La casa per tutti nell'Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*, Milano, Ledizioni, 2013.

D'Angelo G., *Limitazioni autoritative della facoltà di edificare e diritto all'indennizzo*, Napoli, Morano, 1963.

Danger R., *Cours d'urbanisme*, prefazione di M. Risler, Paris, Léon Eyrolles, 1933.

Daubanton L.-J.-M., *Code de la voirie des villes (y compris de la Ville de Paris), des bourgs et des villages*, Paris, Dezauche, 1836.

Daubanton J.-L.-M., *Du déplacement de la population de Paris*, Paris, Carilian-Goeury, 1843.

De Benedetti A., *La Campania industriale. Intervento pubblico e organizzazione produttiva tra età giolittiana e fascismo*, Napoli, Athena, 1990.

De Carlo G., *I piani paesistici e il Codice dell'urbanistica*, in «Urbanistica», n. 33, 1961, pp. 23-26.

De Chabrol-Chameane E., *Mémoire sur le déplacement de la population dans Paris et sur les moyens d'y remédier, présenté par les trois arrondissements de la rive gauche de la Seine à la commission établie près le Ministère de l'Intérieur*, Paris, Bouchard-Huzard, 1840.

de Cilleuls A., *Origines et développements du régime des travaux publics en France*, Paris, Imprimerie nationale, 1895.

Decourdemanche A., *De l'expropriation des propriétés privées pour cause d'utilité publique*, in «Revue Encyclopédique», n. 56, 1832, pp. 302-571.

De Felice R., *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario (1936-1940)*, t. II, Torino, Einaudi, 1981.

De Felice R., *Il Fascismo. Le interpretazioni dei contemporanei e degli storici*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

De Lalleau C., *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Tarlier, 1835.

Del Boca A., *Gli italiani in Africa orientale*, t. III, Milano, Mondadori, 1992.

Del Boca A., *Gli italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, Milano, Mondadori, 1994.

De Lépinos E., *Code administratif, ou Recueil des lois, décrets et ordonnances, sur l'administration communale et départementale, mis dans un ordre méthodique de matières*, Paris, Michard, 1825.

de Lise P., *La giustizia amministrativa fra tradizione e modernità*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. XIII-XXX.

Dell'Anna M.V., *In nome del popolo italiano. Linguaggio giuridico e lingua della sentenza in Italia*, Firenze, Cesati, 2017.

Della Seta P., *Le campagne d'Italia. Cento anni di saccheggio del territorio*, Bari, De Donato, 1978.

De Lucia V., *Se questa è una città*, Roma, Editori Riuniti, 1992.

De Martino F., *Commentario del Codice civile. Libro Terzo: Della proprietà. Beni in generale, proprietà*, diretto da Scialoja e Branco, Bologna-Roma, Zanichelli, 1962.

Demeulenaere-Douyere C., *Un spéculateur foncier dans le quartier Saint-Georges sous la Monarchie de Juillet: Jean-François Boursault*, in «Bulletin de la Société de l'Histoire de Paris et de l'Île-de-France», n. 106, 1979, pp. 169-176.

De Nictolis R., *L'istituzione definitiva della VI sezione e l'attività del Consiglio di Stato nel dopoguerra*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 367-410.

de' Rossi F., voce *Edilizia*, in «Digesto Italiano», vol. X, Torino, Utet, 1895-1898, pp. 76-101.

de Saint-Simon C.-H., *L'industrie*, t. III, Paris, Bureau de l'Administration, 1817.

de Saint-Simon C.-H., *Oeuvres de Claude-Henri de Saint-Simon*, t. I, Parigi, Éditions Anthropos, 1966, trad. it. M.T. Bovetti Pichetto (a cura di), *Opere di Claude Henry de Saint-Simon*, Torino, Utet, 1975.

Des Cars J., *Hausmann. La gloire du second Empire*, Paris, Perrin, 1978.

Des Cars J., P. Pinon (a cura di), *Paris-Hausmann*, Paris, Picard, 1991.

De Vito R., *Momento giuridico per la determinazione delle espropriazioni per cause di pubblica utilità*, Roma, Tipografia Bertero, 1891.

Di Benedetto G., *Introduzione all'urbanistica*, Firenze, Vallecchi, 1982.

Di Donato M., *Per l'insediamento del Podestà di Sicignano provincia di Salerno*, Roma, Industria grafica nazionale, 1926.

Di Felice M.L., *Le città di fondazione fascista. Problematiche storiografiche e fonti archivistiche*, in A. Lino (a cura di), *Le città di fondazione in Sardegna*, Cagliari, Cuec, 1998, pp. 98-119.

D'Ippolito L., *L'ente di colonizzazione. Puglia d'Etiopia*, in *Fonti e problemi della politica coloniale italiana. Atti del Convegno (Taormina-Messina, 23-29 ottobre 1989)*, t. II, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali-Ufficio centrale per i Beni Archivistici, 1996, pp. 488-518.

Domenichelli V., *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica. Profili giuridici dell'intervento pubblico*, Padova, Cedam, 1984.

Domenichelli V., voce *Edilizia residenziale pubblica*, in «*Digesto delle Discipline Pubblicistiche*», vol. V, Torino, Utet, 1990, pp. 411-423.

Dufour M.G., *Traité général de droit administratif appliqué ou exposé de la doctrine et de la jurisprudence par Gabriel Dufour*, t. VIII, Paris, Delamotte, 1870.

Durand C., *Études sur le Conseil d'État napoléonien*, Paris, Puf, 1949.

Duroselle J.-B., *Michel Chevalier saint-simonien*, in *Itinéraires. Idées, hommes et nations d'Occident (XIXe et XXe siècle)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1991.

Dusi B., *Scritti giuridici*, a cura del dott. Piero Schlesinger, Torino, Giappichelli, 1956.

Einaudi L., *Leggi generali o leggi speciali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e di riscatto di imprese pubbliche?*, in R. Università di Torino (a cura di), *Monografie di soci e allievi del laboratorio di economia politica: 1900-915*, Torino, Officina Tipografica Bodoni di G. Bolognesi, 1900, pp. 591-610, ora in «Rivista delle Società Commerciali», n. 4, 1913, pp. 337-342.

Ernesti G., *Città di fondazione*, in V. de Grazia, S. Luzzatto (a cura di), *Dizionario del fascismo*, t. I, Torino, Einaudi, 2002, pp. 289-293.

Evangelisti P., *Contributo per uno studio della classe dirigente nel periodo fascista*, in «Le Carte e la Storia», n. 2, 2004, pp. 110-124.

Eyck E., *Geschichte der Weimarer Republik*, Stuggart, Eugen Rentsch Verlag, 1959, trad. it. *Storia della Repubblica di Weimar*, Torino, Einaudi, 1966.

Fabrizi P., Missiroli A., *Le pinete ravennati. Storia di un bosco e di una città*, Ravenna, Longo, 1998.

Faccioli F., Martinoni G., voce *Il piano di edilizia economica popolare*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 291-429.

Fagiolari G., *La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, t. III, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932, pp. 1-123.

Fagiolari G., *L'atto amministrativo nella giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1939.

Fagiolari G., Presutti E., *Commento sistematico della nuova legge comunale e provinciale e delle disposizioni legislative complementari*, tt. I, II, III e IV, Roma, Athenaeum, 1914.

Federici N., *Le correnti migratorie e le correnti commerciali tra colonie e madrepatria*, in «Gli Annali dell'Africa italiana», vol. I, 1938, pp. 37-51.



Ferrari M., *Ideologia, «ismi» e linguaggio politico: «industrie» «industriel» «industrialisme» (1800-1824)*, in E. Pii (a cura di), *I linguaggi delle rivoluzioni in Europa XVII-XIX secolo*. Atti di Convegno (Lecce, 11-13 ottobre 1990), Firenze, Olschki, 1992, pp. 385-409.

Ferrari V., *Fatti e parole nella giurisprudenza*, in «Foro Italiano», vol. CXLI, n. 11, parte V, 2016, cc. 365-368.

Fiaccavento S., *L'archivio dei comuni: guida tecnico-pratica per l'archivista*, Ragusa, Tipografia S. Picciotto, 1937.

Fiorelli P., *Intorno alle parole del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008.

Fisichella D., *Totalitarismo. Un regime del nostro tempo*, Roma, Carocci, 2002.

Fittipaldi A., *Alcuni aspetti della legislazione sui beni culturali in Italia tra Sette e Ottocento*, in I. Ascione (a cura di), *Beni culturali a Napoli nell'Ottocento*. Atti del Convegno (Napoli, 05 novembre 1997-06 novembre 1997), Napoli, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2000, pp. 15-24.

Flachat S., *Religion saint-simonienne. Le choléra. Assainissement de Paris*, Paris, Imprimerie de Éverat, 1832.

Fleurigeon M., *Code de la voirie administrative et municipale*, Paris, Béchét, 1834.

Flores M. (a cura di), *Nazismo, Fascismo e comunismo. Totalitarismi a confronto*, Milano, Mondadori, 1998.

Focardi G., *I 200 anni del Conseil d'État tra cronaca e storia: alcune riflessioni sulle celebrazioni a Palais Royal*, in «Le Carte e la Storia», n. 1, 2000, pp. 189-199.

Focardi G., voce *Barbieri Angelo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 1391-1397.

Focardi G., voce *Barile Luigi*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1228-1232.

Focardi G., voce *De Marsanich Alberto*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006c, pp. 1711-1717.

Focardi G., voce *Fiaccavento Salvatore*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006d, pp. 1912-1916.

Focardi G., voce *Gallo Mario*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006e, pp. 1806-1812.

Focardi G., voce *Mosca Luigi*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006f, pp. 1837-1840.

Focardi G., voce *Piccardi Leopoldo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006g, pp. 1591-1611.

Focardi G., voce *Severi Leonardo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006h, pp. 1663-1675.

Focardi G., voce *Stumpo Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006i, pp. 1750-1756.

Fortunati P., *L'importanza delle colonie per la scienza e la politica della popolazione*, in «Gli Annali dell'Africa italiana», vol. III, 1940, pp. 151-172.

Foucart F., *Éléments de droit public et administratif, ou exposition méthodique des principes du droit public positif*, 3 tt., Paris, Videcoq, 1834-1835.

Fourier C., *Traité de l'association domestique-agricole*, Paris, Bossange, Mongie, 1822.

Fragola G., *Teoria delle limitazioni al diritto di proprietà con speciale riferimento ai regolamenti comunali*, Milano, S.E.L., 1910.

Frangipani A., *L'evoluzione del concetto di espropriazione per pubblica utilità nel diritto civile italiano*, Assisi, Metastasio, 1911.

Franqueville A.-C.-F. (conte di), *Du régime des travaux en Angleterre*, t. III, Paris, Hachette, 1875.

Frascani P., *La disciplina delle industrie insalubri nella legislazione sanitaria italiana (1865-1910)*, in M.L. Betri, A. Gigli Marchetti (a cura di), *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'Unità al Fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982, pp. 713-735.

Furguele M., *Sui limiti della Podestà Giurisdizionale del Consiglio di Stato*, in «Foro Amministrativo», parte IV, 1926, cc. 139-142.

Furguele M., *Il R. Decreto 26 febbraio 1928 N. 471 sulle controversie individuali del lavoro e la competenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale*, in «Foro Amministrativo», parte IV, 1930a, pp. 77-85.

Furguele M., *Sull'art. 34 del T.U. delle Leggi sul Consiglio di Stato*, in «Foro Amministrativo», parte IV, 1930b, pp. 65-68.

Furguele M., *Difetto d'interesse nei Comuni e nelle Provincie a ricorrere contro le esenzioni di alcuni beni dall'imposta fondiaria*. Nota alla sentenza della Quarta Sezione del Consiglio di Stato 23 maggio 1931, n. 179 (Provincia e Comune di Pisa contro Ministero delle Finanze. Presidente Roberto De Vito; Relatore Alessandro Guglielminetti), in «Foro Amministrativo», parte I, sez. I, 1931, cc. 114-117.

Furnari L., voce *Cagnetta Michele*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 917-930.

Furnari L., voce *Sezioni unite e commissioni speciali*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 2322-2325.

Fusar Poli E., *Alle origini della tutela del patrimonio culturale nazionale: lo strumento dell'espropriazione (1865-1902)*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», vol. LXXVI, 2003, pp. 135-188.

Fusar Poli E., «*La causa della conservazione del bello*». *Modelli teorici e statuti giuridici per il patrimonio storico-artistico italiano nel secondo Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2006.

Gabellini P., *Il disegno urbanistico*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996.

Gagliardi A., *L'impossibile autarchia. La politica economica del fascismo e il Ministero scambi e valute*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006a.

Gagliardi A., voce *Siragusa Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1655-1658.

Gambaro A., *Jus aedificandi e nozione della proprietà*, Milano, Giuffrè, 1975.

Gambino F., *La giustizia nell'amministrazione e l'idea di Stato in Silvio Spaventa*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 165-176.

Gasparini Casari V., *Note minime su "L'interesse legittimo. Storia e teoria"*, in «Archivio Giuridico», n. 3, 2020, pp. 825-847.

Gasparri W., «*Il punto logico di partenza*». *Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2004.

Gentile E., *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo stato nel regime fascista*, Roma, La nuova Italia scientifica, 1995.

Gentile E., *Il mito dello Stato nuovo. Dal radicalismo nazionale al fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

Gentile E., *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani fra le due guerre*, Firenze, Le Monnier, 2000.

Gentile E., *Le religioni della politica. Fra democrazie e totalitarismi*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

Gentile E., *Fascismo. Storia e interpretazione*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

Gentile E., *Fascismo di pietra*, Roma, Laterza, 2007.

Gentile E., Campochiaro E. (a cura di), *Repertorio biografico dei Senatori dell'Italia fascista. M-R*, t. IV, Napoli, Bibliopolis (Senato della Repubblica. Archivio storico), 2004, *ad nomen*.

Gentile G., *Fascismo identità di stato e individuo* (1927), in C. Casucci (a cura di), *Fascismo. Antologia di scritti critici*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 250-278.

Gentile S.L., *La relativa opacità del linguaggio fra inestetismi ed espressioni incerte: cause, tendenze, rimedi*, in «Foro Italiano», vol. CXLI, n. 11, parte V, 2016, cc. 371-377.

Gentili A., *Il diritto come discorso*, Milano, Giuffrè, 2013.

Ghirardo D., Forster K., *I modelli delle città di fondazione in epoca fascista*, in C. De Seta (a cura di), *Storia d'Italia, Annali. Insediamenti e territorio*, t. VIII, Torino, Einaudi, 1985, pp. 629-674.

Giannetto M., voce *Castelli Michele*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 1287-1290.

Giannetto M., voce *Pironti Alberto*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1365-1377.

Giannetto M., voce *Savini Nicci Oliviero*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006c, pp. 1222-1227.

Giannini M.S., *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in «Rivista di Diritto Processuale», a. XVIII, n. 4, parte I, 1963, pp. 522-549.

Giannini M.S., *I beni culturali*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», vol. XXVI, n. 1, 1976, pp. 3-38.

Gianturco E., *L'individualismo e il socialismo nel diritto contrattuale: prolusione al corso di diritto civile, letta nella R. Università di Napoli*, Napoli, L. Pierro, 1891.

Gianturco E., *Istituzioni di diritto civile italiano*, Firenze, G. Barbera, 1901.

Giglio C., *La colonizzazione demografica dell'Impero*, Roma, Edizioni «Rassegna economica dell'Africa italiana», 1939.

Gini C., *I fattori demografici dell'evoluzione delle nazioni*, Torino, Fratelli Bocca, 1912.

Gini C., *Il problema demografico italiano e la politica mussoliniana della popolazione*, in «Rassegna Italiana». *Lo Stato mussoliniano e le realizzazioni del Fascismo nella Nazione*, numero monografico, 1930, pp. 262-272.

Gini C., *Il fattore demografico nella politica coloniale*, in «Gli Annali dell'Africa italiana», vol. III, 1941, pp. 795-821.

Giorgi C., *Il Consiglio di Cremona*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2346-2351.

Giovagnoli R., *La giurisdizione di merito e la giurisdizione esclusiva*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 527-547.

Giovannelli A., voce *Castelli Avolio Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 1700-1703.

Giovannelli A., voce *Di Martino Gerardo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1339-1346.

Giovannelli A., voce *Salata Francesco*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006c, pp. 1191-1207.

Giovannini C., *La pineta di Ravenna: il monumento e l'invenzione*, in «Storia Urbana», n. 76-77, 1996, pp. 65-80.

Giovannoni G., *Il recente Congresso Internazionale dell'abitazione e dei piani regolatori*, in «L'Ingegnere», vol. II, n. 11, 1929, pp. 666-671.

Giovanconi G., *La nuova legge sulla difesa delle bellezze naturali*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 495-502.

Girard L., Serman W., Cadet E., Gossez R., *La Chambre des Députés en 1837-1839. Composition, activité, vocabulaire*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1976.

Giron A., *Le droit public de la Belgique*, Bruxelles, Manceaux, 1884.

Goblot J.-J., *Aux origines du socialisme français: Pierre Leroux et ses premiers écrits (1824-1830)*, Lyon, Presses universitaires, 1978.

Godin J-B.A., *Lettres du Familistère*, Guise, Éditions du Familistère, 2008.

Goglia L., *Sulla politica coloniale fascista*, in «Storia contemporanea», vol. XIX, n. 1, 1981, pp. 35-53.

Golfieri M.L., *L'evoluzione del concetto di bene culturale*, in «Bollettino di Numismatica». Atti del Convegno. *La tutela per i beni culturali. Aspetti giuridico-operativi* (Roma, Città Giudiziaria – Aula Magna della Corte d'Appello, 08 marzo 2007), supplemento al n. 48-49, 2007, pp. 19-30.

Gonod P., *Le Conseil d'État républicain (de 1872 à nos jours)*, in G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 49-70.

Gorla G., *Intervento*, di cui alla *Discussione al Senato del Regno per l'approvazione della legge urbanistica*, in «Urbanistica», a. XI, n. 5, 1942, pp. 21-28.

Gorla G., *Lo Stile delle sentenze. Ricerca storico-comparativa e Testi commentati (prima puntata)*, Roma, Società editrice del «Foro Italiano», 1968a.

Gorla G., *Lo Stile delle sentenze. Testi commentati (seconda puntata)*, Roma, Società editrice del «Foro Italiano», 1968b.

Gorla G., *Sulla via dei «motivi» delle «sentenze»: lacune e trappole*, in «Foro Italiano», vol. CIII, parte V, 1980, cc. 201-230.

Gozzi G., *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988.

Gregori G., *La stele di Auxum: politica e amministrazione del colonialismo italiano*, in «Storia Amministrazione Costituzione», n. 9, 2001, pp. 225-253.

Grisolia M., *La tutela delle cose d'arte*, Roma, Società Editrice del «Foro Italiano», 1952.

Grossi P., “*Un altro modo di possedere*”. *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977.

Gualdo R., *Il linguaggio del diritto*, in R. Gualdo e S. Telve, *Linguaggi specialistici dell'italiano*, Roma, Carocci, 2011, pp. 411-477.

Guarnieri F., *Battaglie economiche tra le due grandi guerre (1918-1935)*, t. I, Milano, Garzanti, 1953a.

Guarnieri F., *Battaglie economiche tra le due grandi guerre (1936-1940)*, t. II, Milano, Garzanti, 1953b.

Guerrand R.-H., *Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France (1850-1914)*, Paris, Editions Quintette, 1987.

Gustapane E., *I manuali di diritto amministrativo (1928-1940)*, in «Materiali per una Storia della Cultura Giuridica», n. 2, 1990, pp. 447-476.

Habermas J., *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, Luchterhand, 1962, trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, Laterza, 1971.

Halbwachs M., *Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)*, Paris, Cornély, 1909.

Hauriou M., *La gestion administrative. Étude théorique de droit administratif*, Paris, Larose, 1899.

Hauriou M., *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1927.

Homberg T., *Guide des expropriations pour cause d'utilité publique; contenant la loi du 3 mai 1841*, Paris, Carilian-Goeury et V. Dalmont, 1841.

Howard E., *Garden Cities of To-morrow*, London, Swan Sonnenschein & Co. Ltd., 1902.



Husson A., *Traité de la législation des travaux publics et de la voirie en France*, Paris, Videcoq, 1850.

Insolera I., *Roma moderna*, Torino, Einaudi, 1962.

Intelisano A., *Giustizia e storia: metodologie a confronto*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 73-81.

Irti N., *Criteri per una storia delle metodologie nel diritto privato italiano*, in «Jus», n. 3, 1974, pp. 335-358, ora in Id., *Scuole e figure del diritto civile*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 3-29.

Isacco M.C., *Codice delle strade ordinarie*, Firenze, Barbera, 1922.

Isacco M.C., voce *ConSORZI STRADALI*, in «Nuovo Digesto Italiano», vol. III, Torino, Utet, 1938, pp. 978-993.

Jannuzzi S., *In sostegno della mozione per modificare la legge del 12 giugno 1902 sulla tutela degli oggetti mobili di raro pregio artistico di proprietà privata*, Napoli, Tipografia del progresso D.ri Ferrara & Vara, 1903.

Jousselin J., *Traité des servitudes d'utilité publique ou des modifications apportées par les lois règlements à la propriété immobilière en faveur de l'utilité publique*, t. II, Paris, Videcoq, 1850.

Lacassagne J.-P., *De la Charbonnerie au socialisme: l'itinéraire politique de Pierre Leroux*, in «Revue des Travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques», n. 2, 1971, pp. 189-206.

Lacassagne J.-P., *Pierre Leroux, Saint-Simon et les saint-simoniens*, in «Economie et Société», vol. VIII, n. 1, 1973, pp. 57-91.

Lacave M., *Gli strumenti giuridici della politica urbana in Italia nella seconda metà dell'800*, in «Storia Urbana», n. 24, 1983a, pp. 135-162.

Lacave M., *Les instruments juridiques du remaniement des centres urbaines en France et en Italie dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle*, in M. Garden, Y. Lequin (a cura di), *Construire la ville. XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1983b, pp. 83-85.

Lacchè L., *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 1995.

Lacchè L., Meccarelli M., *Introduzione*, in L. Lacchè, M. Meccarelli, *Storia della giustizia e storia del diritto. Prospettive europee di ricerca*, Macerata, Eum, 2012, pp. 7-15.

Lallement M., *Le travail de l'utopie. Godin et le Familistère de Guise*, Paris, Les Belles Lettres, 2009.

La Medica D., *La VI sezione provvisoria del Consiglio di Stato (1919-1923): la giurisprudenza*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 237-247.

Landauer C., *Theory of national economic planning*, Los Angeles, University of Chicago Press, 1944.

Landi G., voce *Espropriazione per pubblica utilità (principi)*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 806-834.

La Puma L., *Il socialismo sconfitto. Saggio sul pensiero politico di P. Leroux e G. Mazzini*, Milano, Angeli, 1984.

Larizza Lolli M., *Il sansimonismo (1825-1830). Un'ideologia per lo sviluppo industriale*, Torino, Giappichelli, 1976.

Laurenti Collino N., *Tra amor di patria ed imparzialità: l'esercizio delle funzioni consultive del Consiglio di Stato negli anni della Grande Guerra*, in «Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana». Atti dell'Incontro di Studio su *Le Istituzioni e la Grande Guerra* (Trieste, Palazzo della Prefettura, 18 giugno 2018), n. 7-8, 2019, pp. 415-448.

Lavedan P., *Histoire de l'urbanisme, époque contemporaine*, Paris, H. Laurens, 1952.

Lavedan P., *Histoire de l'urbanisme à Paris*, Paris, Hachette, 1975.

Lazzari M., *Conclusioni al Convegno*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001a, pp. 308-316.

Lazzari M., *Il “nostro” paesaggio*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001b, pp. 503-509.

Le Corbusier, *La Charte d’Athènes*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1957, trad. it. *La Carta d’Atene. L’urbanistica dei tre insediamenti*, Milano, Etas Kompass, 1967.

Le Loup De Sancy L., *Étude sur l’expropriation pour cause d’utilité publique en Angleterre, en Belgique, en Prusse, en Italie, en Espagne et dans la Confédération suisse*, in «Bulletin de la Société de Législation Comparée», vol. VI, n. 1, 1877, pp. 23-43.

Lepointe G., *Histoire des Institutions du droit public français au XIXe siècle (1789-1914)*, Paris, Montchrestien, 1953.

Leroux P., *Du progrès législatif*, in «Revue Encyclopédique», n. 56, 1830, pp. 259-276.

Linz J.J., *Democrazia e autoritarismo*, Bologna, Il Mulino, 2006.

Lissia P., *Le comunicazioni marittime tra la Sardegna e il continente: discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella tornata del 28 febbraio 1921*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1921.

Long M., *L’état actuel de la dualité de juridictions*, in «Revue Française de Droit Administratif», n. 6, 1990, pp. 689-693.

Longo D., voce *Scalise Giuseppe*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1540-1543.

Lo Turco G., *La tutela per i beni culturali: aspetti giuridico-operativi*, in «Bollettino di Numismatica». Atti del Convegno. *La tutela per i beni culturali. Aspetti giuridico-operativi* (Roma, Città Giudiziaria – Aula Magna della Corte d’Appello, 08 marzo 2007), supplemento al n. 48-49, 2007, pp. 9- 10.

Lugli P.M., *Urbanistica di Roma*, Roma, Bardi, 1998.

Lugli P.M., *Roma, Città e Piani*, Torino, Edizioni di «Urbanistica», 1999.

Lugli P.M., *La Roma Alta e la costruzione del quartiere degli Orti Sallustiani*, in V. Moretti (a cura di), *Il Recupero dell'Aula Adrianea degli Horti Sallustiani*, Roma, Unioncamere – Tecno Holding – Cerved, 2000, pp. 12-18.

Luzzatto S., *L'autunno della Rivoluzione. Lotta e cultura politica nella Francia del Terrore*, Torino, Einaudi, 1994.

Macarel L.-A., *Éléments de jurisprudence administrative, extraits des décisions rendues, par le Conseil d'État, en matière contentieuse*, t. I, Paris, Dondey-Duprè, 1818.

Macarel L.-A., *Des tribunaux administratifs, ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative, contenant un examen critique de l'organisation de la justice administrative et quelques vues d'amélioration*, Paris, Roret, 1828.

Maggi S., *Le ferrovie*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Maggioni G., *Le riviste lombarde e il sansimonismo: elementi per un dibattito su proprietà e successione tra il 1825 e il 1848*, in «Materiali per una Storia della Cultura Giuridica», n. 4, 1974, pp. 117-188.

Magliani S., *Per la storia della pubblica incolumità. I piani di risanamento a Palermo (1861-1900)*, Pisa-Roma, Fabrizio Serra Editore, 2007.

Malatesta A., *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922. A-G*, t. I, Roma, Tosi, 1946a, *ad nomen*.

Malatesta A., *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922. P-Z*, t. III, Roma, Tosi, 1946b, *ad nomen*.

Malavasi L., voce *Il piano particolareggiato*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 33-238.

Malet H., *Le baron Haussmann et la rénovation de Paris*, Paris, Editions municipales, 1973.

Maneglier H., *Paris impérial. La vie quotidienne sous le Second Empire*, Paris, Colin, 1990.

Mannoni L., *Uno Stato per Romagnosi. La scoperta del diritto amministrativo*, t. II, Milano, Giuffrè, 1987.

Mannoni L., Sordi B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

Mantellini G., *Lo Stato e il codice civile*, t. II, Firenze, Barbera, 1882.

Mariani R., *Fascismo e "città nuove"*, Milano, Feltrinelli, 1976.

Marnata F., *Les loyers des bourgeois de Paris, 1860-1958*, Paris, Colin, 1961.

Marotta A., *L'igiene industriale a Napoli*, in «Bollettino del Comune di Napoli», n. 2, 1927, pp. 47-51.

Marracino A., *Lineamenti di una nuova legislazione in materia di espropriazione per pubblica utilità*, in *Studi d'Amelio*, t. II, Roma, Società editrice del «Foro Italiano», 1933, pp. 408-411.

Marucci D., voce *Giuffrida, Vincenzo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1120-1139.

Maruotti L., *Il ricorso straordinario dalle origini fino alle modifiche di cui al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104: la concorrenza con il giudizio civile*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 467-484.

Marx K., Engels F., *Manifest der Kommunistischen Partei*, London, Bildungs-Gesellschaft für Arbeiter, 1848, trad. it. *Manifesto del Partito Comunista*, Roma, Editori Riuniti, 1960.

Massa-Gille G., *Histoire des emprunts de la ville de Paris (1814-1875)*, Paris, Commission des Travaux Publics, 1973.

Massaia A.S., *La disciplina urbanistica nella legge n. 2359/1865 «sulle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità»*, in «Rivista di Storia del Diritto Italiano», vol. LXV, 1992, pp. 67-105.

Mastellone S., *L'origine storica del partito politico europeo*, in *Studi di seminario sul partito politico*, «Annali della Facoltà di Scienze politiche», Università di Perugia, a.a. 1965-1968, 1968, pp. 197-224.

Mathieu De Dombasle C.-J.-A., *Des chemins vicinaux en France; moyen législatif d'en assurer la restauration et l'entretien*, Paris, Huzard, 1833.

Mazzarolli Leo., *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, Cedam, 1962.

Mazzoni G., *La rappresentanza politica nello Stato corporativo*, in C. Arena et al., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Firenze, Sansoni, 1937, pp. 131-158.

Melis de Villa A., *Presentazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*, in «Urbanistica», n. 1, 1932, p. 1.

Melis G., *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali – Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1988.

Melis G. (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, 4 tt., Bologna, Il Mulino, 1992.

Melis G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996.

Melis G., *Santi Romano e il Consiglio di Stato*, in «Le Carte e la Storia», n. 1, 2003, pp. 5-14.

Melis G., voce *Carapelle Aristide*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 1041-1048.

Melis G., voce *Lissia Pietro*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1329-1338.

Melis G., voce *Romano Santi*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006c, pp. 1518-1534.

Melis G., voce *Sandrelli Carlo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006d, pp. 812-815.

Melis G., *Il Consiglio di Stato durante la dittatura fascista. Note sulla giurisprudenza*, in *Tra diritto e storia. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e Sassari*, t. II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 143-211.

Melis G., *Prefazione*, in D. Rossi, *Storia (e apologia) di una Rivista. Per i centosessant'anni della Rivista Amministrativa*, Roma, Istituto Editoriale Regioni Italiane, 2010, pp. 9-12.

Melis G., *Giovanni Giolitti, consigliere di Stato*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011a, pp. 187-191.

Melis G., *Il Consiglio di Stato nel periodo fascista*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011b, pp. 257-267.

Melis G., *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 2015.

Melis G., *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018.

Melis G., Merloni F., *Introduzione*, in G. Melis, F. Merloni (a cura di), *Cronologia della pubblica amministrazione (1861-1992)*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 9-24.

Melis G., Tosatti G. (a cura di), *Le parole del potere. Il lessico delle istituzioni in Italia*. Atti del Convegno *Il lessico delle istituzioni. Evoluzione del linguaggio delle istituzioni pubbliche, della politica e dell'amministrazione nella storia dell'Italia unita* (Viterbo, Università della Tuscia, 27-28 settembre 2019), Bologna, Il Mulino, 2021.

Melisurgo G.C., *Marino Turchi e l'Italia igienica ricordi del prof. Giulio Melisurgo*, Napoli, Tipografia Giannini e Figli, 1891.

Melloni C., voce *Calisse Carlo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 930-935.

Melograni P., *Gli industriali e Mussolini. Rapporti tra Confindustria e fascismo dal 1919 al 1929*, Milano, Longanesi & C., 1972.

Mengoli G.C., *Manuale di urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1982.

Meniconi A., *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Mestre J.-L., *Aux origines de l'enseignement du droit administrative: le «Cours de législation administrative» de Portiez de l'Oise (1808)*, in «Revue Française de Droit Administratif», vol. IX, 1993, pp. 239-246.

Mestre J.-L., *Le Conseil d'État de France du Consulat au début de la III-ème République (1799-1972)*, in G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 13-47.

Meucci L., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Fratelli Bocca, 1909.

Mezzanotte C., *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, Hoepli, 1905.

Michelucci G., *Punti interrogativi*, in «Urbanistica», n. 7, 1951, pp. 5-8.

Miele G.M., *Problemi costituzionali e amministrativi nella pianificazione economica*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», vol. IV, n. 4, 1954, pp. 782-799.

Milza P., Berstein S., Tranfaglia N., Mantelli B. (a cura di), *Dizionario dei fascismi. Personaggi, partiti, culture e istituzioni in Europa dalla grande guerra a oggi*, Milano, Bompiani, 2002.

Ministero dei Lavori Pubblici. Segretariato Generale, *Ricerche preliminari per la riforma della legge sulle espropriazioni*, a cura di L. Pintor, con prefazione di C. Marzollo, Roma, Tipografia dell'Unione, 1911.

Missori M., *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali – Ufficio Centrale per i Beni Archivistici, 1989, *ad nomen*.

Mittner D., *Le città di fondazione nel Novecento*, Roma, Testo & Immagine, 2003.

Mocchi W. (a cura di), *La trasformazione economica di Napoli. Intervista con l'ex sindaco Di Campolattaro*, in «Avanti!», 7 maggio 1899.

Monaco A., *Manuale tecnico-giuridico di Urbanistica Ambiente e Territorio*, Napoli, Simone, 2013.

Montevecchi L., voce *Adunanza Generale*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 2313-2317.



Montevecchi L., voce *Baistrocchi Alfredo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1641-1646.

Montevecchi L., voce *Cagni Pietro*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006c, pp. 1218-1221.

Montevecchi L., voce *Riveri Carlo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006d, pp. 1290-1293.

Monti B., *Del fondamento della pubblica igiene. Prolusione al corso dell'anno accademico 1862-1863*, Fano, Aras, 1863.

More T., *Utopia*, London, Richard Chiswell, 1684.

Mortara A. (a cura di), *Gli enti pubblici italiani. Anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1861 al 1970*, Milano, Ciriec-Franco Angeli, 1972.

Mortara G., *L'incubo dello spopolamento e l'Italia*, Messina, Tipografia D'Angelo, 1912.

Mortara Garavelli B., *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Torino, Einaudi, 2001.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1960.

Mortati C. et al., *Interventi all'VIII Congresso Nazionale di Urbanistica*, in «Urbanistica», n. 33, 1961, pp. 51-62.

Moscato L., *Le concessioni di acque tra diritto comune e codificazione unitaria*, in *I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica*. Congresso internazionale della Società italiana di Storia del diritto (Torino, 17-19 ottobre 1994), Napoli, Jovene, 1997, pp. 317-348.

Mozzarelli C., Nespore S., *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale. Il dibattito sulla scienza dell'amministrazione e l'organizzazione dello Stato*, prefazione di S. Cassese, Padova, Marsilio, 1981.

Mumford L., *The Story of Utopias*, New York, Boni and Liveright, 1921, trad. it. *Storia dell'utopia*, Bologna, Calderini, 1969.

Mumford L., *The Culture of Cities*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1938, trad. it. E. Labò, M. Labò, *La cultura delle città*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954.

Muratori L.A., *Dei difetti della giurisprudenza*, Venezia, presso Giambattista Pasquali, 1742.

Mussolini B., *Scritti e discorsi*, Milano, Hoepli, 1934.

Mussolini B., *Discorso dell'Ascensione*, in E. Susmel, D. Susmel (a cura di), *Opera omnia di Benito Mussolini. Dall'attentato Zanobini al discorso dell'Ascensione (5 novembre 1925-26 maggio 1927)*, t. XXII, Firenze, La Fenice, 1972, pp. 360-390.

Napoli M.T., *La cultura giuridica europea in Italia. Repertorio delle opere tradotte nel secolo XIX. Tendenze e centri dell'attività scientifica*, t. I, Napoli, Jovene, 1987.

Nattini A., *Riflessioni generali sulla nuova codificazione*, in «Rivista di Diritto Civile», vol. XXVI, 1934, pp. 148-162.

Navarra A., *Governo e governati in regime fascista*, in C. Arena et al., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Firenze, Sansoni, 1937, pp. 161-173.

Nicolini U., voce *Espropriazione per pubblica utilità (storia)*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 802-806.

Nigro M., *L'edilizia popolare come servizio*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», a. VII, n. 1, 1957, pp. 118-195.

Nigro M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1976.

Nobile A., *La colonizzazione demografica della Libia: progetti e realizzazioni*, in «Bollettino di Demografia Storica», n. 12, 1990, pp. 173-188.

Nobile A., *Gli studi demografici sulle colonie italiane: fonti e problemi*, in *Fonti archivistiche e ricerca demografica. Atti del Convegno internazionale (Trieste, 23-26 aprile 1990)*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali-Ufficio centrale per i Beni Archivistici, 1996, pp. 694-713.

Nogent-St.-Laurens H., *Traité de la législation et de la jurisprudence des chemins de fer*, Paris, Colomb de Batines, 1841.

Olmo C. (a cura di), *Il Lingotto 1915-1939. L'architettura, l'immagine, il lavoro*, Torino, Allemandi, 1994.

Orlandi A., *La proprietà terriera e la colonizzazione agricola in Eritrea*, in «Rassegna sociale dell'Africa italiana», vol. II, 1939, pp. 1044-1048.

Orlando V.E., *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, in «Archivio Giuridico», vol. XXXVIII, n. 5-6, 1887, pp. 360-397.

Orlando V.E., *Principii di Diritto Amministrativo*, Firenze, G. Barbèra, 1892.

Ortensi D., *Edilizia rurale: urbanistica di centri comunali e di borgate rurali*, Roma, Mediterranea, 1941.

Owen R., *Outline of the System of Education at New Lanark*, Glasgow, Wardlaw & Cunninghame, 1824.

Pacifici Mazzoni E., *Istituzioni di diritto civile*, a cura di G. Venzi, Firenze, Fratelli Cammelli, 1925.

Pacini R., *La mostra dei piani regolatori a Roma*, in «Emporium», a. VIII, vol. LXX, n. 419, parte II, 1929, pp. 272-283.

Pagano E., *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma, Carocci, 2007.

Pagano G., *Case per il popolo*, in «Casabella», vol. XII, n. 143, 1939a, pp. 2-3.

Pagano G., *Le costruzioni in serie*, in «Casabella», vol. XII, n. 144, 1939b, p. 2.

Pagliani L., *Trattato di igiene e sanità pubblica colle applicazioni alla ingegneria e alla vigilanza sanitaria*, Milano, Vallardi, 1913.

Pagliari G., Sollini M., Farri G., *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'Unità d'Italia ad oggi*, in «Rivista giuridica dell'Edilizia», vol. LVIII, n. 6, 2015, pp. 283-321.

Pallottino M., voce *Edilizia sociale*, in «Novissimo Digesto Italiano. Appendice», vol. III, Torino, Utet, 1982, pp. 264-286.

Pansa R., *La "Società reggiana per l'Africa" nel quadro della politica coloniale del governo Crispi (1889-1891)*, in «Africa», vol. XXXVIII, 1983, pp. 369-395.

Paolantonio N., *Centralità del cittadino ed interesse legittimo (oltre le categorie, per una tutela effettiva: l'insegnamento di Franco Gaetano Scoca)*, in «Diritto Processuale Amministrativo», n. 4, 2018, pp. 1527-1550.

Pasquini G., Sandulli A., *Introduzione*, in G. Pasquini, A. Sandulli (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 7-28.

Paul-Lévy F., *La ville en croix. De la révolution de 1848 à la renovation haussmannienne. Éléments pour une problématique générale*, Paris, Librairie des Méridiens, 1984.

Pedrini A., *La città moderna. Ad uso degli ingegneri, dei sanitari e degli uffici tecnici di pubbliche amministrazioni*, Milano, Hoepli, 1905.

Peghin G., Zoagli E., *Fertilia. Storia e fondazione di una città moderna*, in A. Lino (a cura di), *Le città di fondazione in Sardegna*, Cagliari, Cuec, 1998, pp. 164-176.

Peignot J., *Pierre Leroux inventeur du socialisme*, Paris, Klincksieck, 1988.

Pelillo S., voce *Edilizia residenziale pubblica*, in G. Guarino (a cura di), «Dizionario Amministrativo», vol. I, Varese, Giuffrè, 1983, pp. 799-828.

Pende N., *Bonifica umana razionale e biologia politica*, Bologna, Cappelli, 1933.

Pene Vidari G.S., *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna (1831-1861)*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011a, pp. 95-170.

Pene Vidari G.S., *Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011b, pp. 37-47.

Pennacchi A., *Città nuove: questioni di metodo*, in R. Besana, C.F. Carli, L. Devoti, L. Prisco (a cura di), *Metafisica costruita. Le città di fondazione degli anni Trenta dall'Italia all'Oltremare*, Milano, Touring Editore, 2002a, pp. 162-168.

Pennacchi A., *Nuove fondazioni in Sicilia a cavallo degli anni Trenta*, in «Limes», n. 4, 2002b, pp. 277-285.

Pennacchi A., *Fascio e martello. Viaggio per le città del Duce*, Bari, Laterza, 2009.

Penne G.B., *Se l'Eritrea debba essere una colonia di popolamento, di sfruttamento o mista*, in «L'Italia coloniale», vol. II, 1904, pp. 416-430.

Penzo P.P., *Parigi dopo Haussmann. Urbanistica e politica alla fine dell'Ottocento (1871-1900)*, Firenze, Alinea, 1990.

Perfetti F., *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991.

Perini M.G., voce *Edilizia economica e popolare*, in «Novissimo Digesto Italiano», vol. VI, Torino, Utet, 1960, pp. 388-400.

Perlingieri P., *Profili istituzionali del diritto civile*, Napoli, Jovene, 1975.

Perlingieri P., *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Napoli, E.S.I., 1980.

Perongini S., *L'interesse legittimo: attualità e prospettive nel pensiero di Franco Gaetano Scoca*, in S. Licciardello, S. Perongini, *L'interesse legittimo. Colloqui con Franco Gaetano Scoca*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 5-114.

Petrelli A., *L'urbanistica di Le Corbusier*, Venezia, Marsilio, 2006.

Pezzana A., *I Consigli di Stato nell'Italia preunitaria*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 27-36.

Piccardi L., *La espropriazione per pubblica utilità è un "Procedimento esecutivo"?*, in «Rivista di Diritto Processuale Civile», parte II, 1927, pp. 36-51.

Piccinato L., *Il «Momento Urbanistico» alla Prima Mostra Nazionale dei Piani Regolatori*, in «Architettura e Arti Decorative. Rivista d'Arte e di Storia», a. IX, n. 5-6, 1930, pp. 195-235.

Piccinato L., *Urbanistica e storia in Italia negli anni trenta*, in «Storia delle Città», vol. IX, n. 1, 1976, pp. 35-39.

Piccioni L., *Il volto amato della Patria*, Camerino, Università degli Studi di Camerino, 1999.

- Piccoli U., *La Bonifica Umana e la Casa*, Parma, Officina grafica Fresching, 1938.
- Pierotti P., *Le non-città della ragione*, in R. Martinelli, L. Nuti (a cura di), *Le città di fondazione*. Atti del 2° Convegno Internazionale di Storia urbanistica (Lucca, 7-11 settembre 1977), Venezia, Marsilio, 1978, pp. 119-135.
- Pinkney D.H., *Napoleon III and the rebuilding of Paris*, Princeton, Princeton University Press, 1958.
- Piodi F., *Attilio Brunialti e la scienza dell'amministrazione*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», n. 2, 1976, pp. 675-706.
- Pironti A. (a cura di), *Le riforme nell'amministrazione e le mutazioni nel fine delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Relazione*, Roma, Cecchini, 1906.
- Pisano R., *Carbonia e il Sulcis, le vicende di un popolamento*, in A. Lino (a cura di), *Le città di fondazione in Sardegna*, Cagliari, Cuec, 1998, pp. 148-162.
- Podestà G.L., *Il mito dell'impero. Economia, politica e lavoro nelle colonie italiane dell'Africa orientale 1898-1941*, Torino, Giappichelli, 2004.
- Podestà G.L., *Le città dell'impero. La fondazione di una nuova civiltà italiana in Africa orientale*, in «Città e Storia», vol. IV, n. 1, 2009, pp. 111-135.
- Police A., *La giurisdizione «propria» del Consiglio di Stato dagli allegati D ed E della legge 20 marzo 1865, n. 2248 al c.p.a.*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 77-92.
- Pombeni P., *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- Pototsching U., *L'espropriazione per pubblica utilità*, in U. Pototsching (a cura di), *L'espropriazione per pubblica utilità*. Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (Firenze, 10-12 ottobre 1965), Vicenza, Neri Pozza, 1967, pp. 11-51.

Predieri A., *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», a. XI, n. 1, 1961, pp. 224-281.

Predieri A., voce *Paesaggio*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XXXI, Milano, 1981, pp. 503-531.

Procacci G., *Le politiche di intervento sociale in Italia tra fine Ottocento e prima guerra mondiale. Alcune osservazioni comparative*, in «Economia & Lavoro», vol. XLII, n. 1, 2008, pp. 17-43.

Pronteau J., *Construction et aménagement des nouveaux quartiers de Paris (1820-1826)*, in «Histoire des Entreprises», n. 2, 1958, pp. 5-32.

Proposte dell'INU, in «Urbanistica», n. 2, 1941.

Protasi M.R., Sonnino E., *Politiche di popolamento: colonizzazione interna e colonizzazione demografica nell'Italia liberale e fascista*, in «SIDEs, Popolazione e Storia», n. 1, 2003, pp. 91-138.

Pugliatti S., *Grammatica e diritto*, Milano, Giuffrè, 1978.

Quadri F., *La tutela dei beni culturali e il rafforzamento del sistema legislativo*, in «Bollettino di Numismatica». Atti del Convegno. *La tutela per i beni culturali. Aspetti giuridico-operativi* (Roma, Città Giudiziaria – Aula Magna della Corte d'Appello, 08 marzo 2007), supplemento al n. 48-49, 2007, pp. 103-105.

Quinto P. (a cura di), *La nuova giurisdizione del giudice amministrativo*. Atti del Convegno (19 dicembre 2008, Lecce), Roma, Dike Giuridica Editrice, 2008.

Ragusa A., *Alle origini dello Stato contemporaneo. Politiche di gestione dei beni culturali e ambientali tra Ottocento e Novecento*, Milano, Franco Angeli, 2011.

Ragusa A., *“I giardini delle muse”. Il patrimonio culturale ed ambientale in Italia dalla Costituente all'istituzione del Ministero (1946-1975)*, Milano, Angeli, 2014.

Rainero R., *I primi tentativi di colonizzazione agraria e di popolamento in Eritrea (1890-1895)*, Milano, Marzorati, 1960.

Ranelletti O., *Concetto e contenuto giuridico della libertà civile*, Macerata, Bianchini, 1899.

Ranelletti O., *Principii di diritto amministrativo. Introduzione e nozioni fondamentali*, t. I, Napoli, Pierro, 1912.

Razza L., *Migrazioni e colonizzazioni*, in Comitato per lo studio dei problemi della popolazione, *Atti del convegno internazionale per gli studi sulla popolazione* (Roma, 7-10 settembre 1931), t. IX, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1933, pp. 413-418.

Reau L., Lavedan P., Plouin R., Hugueney J., Auzelle R., *L'Oeuvre du baron Haussmann, Préfet de la Seine (1853-1870)*, Paris, Puf, 1954.

Rebuffa G., *La formazione del diritto amministrativo in Italia. Profili di amministrativisti preorlandiani*, Bologna, Il Mulino, 1981.

Rees Jeffreys W., *The New Roads*, in «Times», 28 ottobre 1927.

Rescigno P., *Per uno studio sulla proprietà*, in «Rivista di Diritto Civile», vol. I, 1972, pp. 40-46.

Resta G., *L'immagine dei beni*, in G. Resta (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 550-587.

Resta G., Zeno-Zencovich V., *La storia "giuridificata"*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 11-41.

Rocco F., *Verso la rinascita agraria del Mezzogiorno: l'opera dello Stato fascista e dei meridionali*. Atti del Comitato (1° dicembre 1924 – 28 febbraio 1929), Roma, Tipografia del Senato G. Bardi, 1930.

Rodotà S., *Note su proprietà e sovranità*, in «Politica del Diritto», vol. XXIV, n. 2, 1993, pp. 171-181.

Rodotà S., *Poteri dei privati e disciplina della proprietà*, in S. Rodotà (a cura di), *Il diritto privato nella società moderna*, Bologna, Il Mulino, 1971, pp. 379-407.



Rodotà S., *Il diritto alla verità*, in G. Resta, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 497-515.

Roehrssen G., voce *Edilizia popolare ed economica*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XIV, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 313-351.

Rolla G., *La misura della indennità di esproprio nel quadro del sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1973.

Rolla G., *Beni culturali e funzione sociale*, in ISGRE (a cura di), «Le Regioni», vol. XV, n. 1-2, 1987, pp. 53-71.

Romagnosi G.D., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Stamperia Malatesta, 1814.

Romano A., *Il quadro normativo della giurisdizione esclusiva sino all'avvento della Costituzione*, in *L'evoluzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Atti di Convegno* (Varenna, Villa Monastero, 18-20 settembre 2003), Milano, Giuffrè, 2004, pp. 35-61.

Romano G., *Studi sul paesaggio*, Torino, Einaudi, 1978.

Romano S., *Nozione e classificazione dei diritti pubblici subiettivi*, in «Archivio di Diritto Pubblico», n. 6, 1896, pp. 420-465.

Romano S., voce *Decentramento amministrativo*, in «Enciclopedia giuridica Italiana», vol. IV, Milano, S.E.L., 1897a, pp. 427-462, ora in Id., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 11-73.

Romano S., *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, t. I, Milano, S.E.L., 1897b, pp. 111-219.

Romano S., voce *Funzionario*, in «Digesto Italiano», vol. XI, Torino, Utet, 1898a, pp. 938-943.

Romano S., *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, in «Giurisprudenza Italiana», n. 50, 1898b, pp. 238-282, ora in Id., *Scritti minori*, t. II, Milano, Giuffrè, 1950a, pp. 75-121.

Romano S., *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo, Marsala, 1898c, ora in Id., *Scritti minori*, t. I, Milano, Giuffrè, 1950b, pp. 1-40.

Romano S., *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano, S.E.L., 1906.

Romano S., *Discorso di insediamento alla Presidenza del Consiglio di Stato*, in «*Foro Amministrativo*», a. V, parte IV-1, 1929, cc. 3-6.

Romano S., *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, t. I, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932, pp. 1- 28.

Romano S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1941.

Rosanvallon P., *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1992.

Rosi G., *Urbanistica del paesaggio. Considerazioni generali e criteri di zonizzazione*, in «*Le Arti*», a. V, n. 2, dicembre 1942-gennaio 1943, pp. 74-88, ora in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 532-553.

Rossano M., *L'espropriazione per pubblica utilità*, Torino, Utet, 1964.

Rossi D., *Il fenotipo espropriativo. Itinerari otto-novecenteschi in tema di espropriazione per pubblica utilità. (Riflessioni a margine di: W. Gasparri, «Il punto logico di partenza». Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità, Milano, Giuffrè, 2004, 1-885)*, in «*Diritto e Società*», n. 1, 2007, pp. 137-170.

Rossi D., *Storia (e apologia) di una Rivista. Per i centosessant'anni della Rivista Amministrativa*, Roma, Istituto Editoriale Regioni Italiane, 2010.

Rossi D., *Un'«anomalia e una curiosità giuridica». La breve esperienza del Consiglio di Stato per le Terre Redente (1919-1923)*, in G. de Vergottini, D. Rossi, G.F. Siboni (a cura di), *Fenomenologia di una Macroregione. Sviluppi economici, mutamenti giuridici ed evoluzioni istituzionali nell'Alto Adriatico tra Età moderna e contemporanea. Profili storici e storico-giuridici*, t. I, Milano, Leone, 2012, pp. 502-558.

Rossi D., *Appunti di una storia infinita. La legge sull'espropriazione per pubblica utilità del Ducato di Lucca del 1833*, in *Scritti in onore di Ivone Cacciavillani*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 65-86.

Rouleau B., *Villages et faubourgs de l'ancien Paris. Histoire d'une espace urbain*, Paris, Seuil, 1985.

Rugge F., *Un nuovo pubblico. Profili giuridico-amministrativi dell'imprenditorialità municipale in età giolittiana*, in A. Berselli, F. Della Peruta, A. Varni (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Roma, Franco Angeli, 1988, pp. 19-42.

Ruspoli E., *Emigrazione e politica coloniale*, in «Nuova Antologia», n. 183, 1902, pp. 94-105.

Saalman H., *Haussmann: Paris transformed*, New York, Braziller, 1971.

Sabbatini G., *Commento alle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità e sul risanamento. Leggi 25 giugno 1865, n. 2359; 18 dicembre 1879, n. 5188; 15 gennaio 1885, n. 2892*, Torino, Utet, 1890.

Sabbatini G., *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. I, Torino, Utet, 1913.

Sabbatini G., *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, con la collaborazione di L. Biamonti, t. II, Torino, Utet, 1914.

Sala G., *L'eccesso di potere amministrativo dopo la legge 241/90: un'ipotesi di ridefinizione*, in «Diritto Amministrativo», n. 2, 1993, pp. 173-229.

Salata F., *Per le nuove provincie e per l'Italia. Discorsi e scritti con note e documenti*, Roma, Stabilimento poligrafico per l'amministrazione della guerra, 1922.

Salvati M., *Gli Enti pubblici nel contesto dell'Italia fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, in «Le Carte e la Storia», vol. VIII, n. 2, 2002, pp. 28-41.

Salzano E., *L'Istituto nazionale di urbanistica*, in G. Campos Venuti, F. Oliva (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Bari, Laterza, 1993, pp. 424-439.

Salzano E., *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

Samonà G., *La casa popolare negli anni '30*, Roma, Politecnica, 1935.

Samonà G., *Introduzione al Codice dell'urbanistica: la pianificazione settoriale*, in «Urbanistica», n. 33, 1961, pp. 6-11.

Sandulli A., *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*. Relazione al Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio (Sanremo, 8-10 dicembre 1961), in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», a. XI, n. 4, 1961, pp. 809-840, ora in Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio (Sanremo, 8-10 dicembre 1961), Milano, Giuffrè, 1963, pp. 79-111.

Sandulli A., *L'oracolo del diritto amministrativo: il Consiglio di Stato nell'esercizio della funzione giurisdizionale*, in «Le Carte e la Storia», n. 2, 1992, pp. 55-63.

Sandulli A., *Il riordinamento del contenzioso amministrativo. Le leggi 30 ottobre 1859, nn. 3705, 3706 e 3707*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011a, pp. 49-64.

Sandulli A., *Le modificazioni all'orientamento del Consiglio di Stato e della giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale. Il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2840*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011b, pp. 249-256.

Sanjust di Teulada E., *Piano Regolatore di Roma 1908*, Roma, Università La Sapienza (Collana «Quaderni di Italian Journal of Engineering Geology and Environment»), 2008.

Santaniello G., voce *Espropriazioni anomale*, in «Enciclopedia del Diritto», vol. XV, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 899-913.

Scagnetti C., *Gli enti pubblici di privilegio nell'economia corporativa italiana*, Padova, Cedam, 1942.

Scalise G., *L'ovicoltura in Libia. Relazione al V congresso degli oviicoltori in Lucca, dicembre 1912*, Roma, Tipografia Unione, 1913.

Scano L., voce *Esproprio*, in «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 697-744.

Scialoja V., *Nota*, in «Foro Italiano», vol. VI, parte I, 1879, cc. 119-121.

Sciullo G., voce *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. XI, Torino, 1996, pp. 135-147.

Scoca F.G., *Il Consiglio di Stato e i conflitti di attribuzione (1865-1877)*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 93-130.

Scoca F.G., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. XIII-XXVII.

Scotti M.T., voce *Abbate Alessandro Enrico*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 1174-1177.

Scotti M.T., voce *Guglielminetti Alessandro*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1432-1434.

Scotti M.T., voce *Naselli Girolamo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006c, pp. 1446-1448.

Secchi B., *La città del ventesimo secolo*, Bari, Laterza, 2005.

Segrè C.G., *L'Italia in Libia. Dall'età giolittiana a Gheddafi*, Milano, Feltrinelli, 1978.

Sepe S., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-2017)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

Sepe S., Crobe E., *Società e burocrazie in Italia. Per una storia sociale dell'amministrazione pubblica*, Venezia, Marsilio, 2008.

Serio M., *Introduzione. La legge sulla tutela delle cose di interesse artistico o storico*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 331-346.

Sernini M., voce *Regolamento edilizio*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 781-801.

Severi L., *La vigente legge sulla protezione delle bellezze naturali e il suo regolamento di esecuzione*, in «Il Diritto dei Beni Pubblici», a. XVI, 1940, pp. 371-387, ora in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 2001, pp. 510-522.

Severi L., *Le funzioni del Consiglio di Stato e la riforma dell'ordinamento della p.a.*, in «Foro Italiano», vol. IV, 1951, cc. 49-52.

Sica P., *Storia dell'urbanistica. Il Novecento*, t. III.2, Bari, Laterza, 1978.

Somma P., voce *Regolamentazione igienico sanitaria*, in F. Indovina (a cura di), «Enciclopedia di Urbanistica e Pianificazione Territoriale. Competenze-Vincoli. Strumenti», vol. IV, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 803-830.

Sonnino E., Birindelli A.M., Ascolani A., *Popolamenti e spopolamenti dall'Unità ai giorni nostri*, in P. Bevilacqua (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea. Uomini e classi*, t. II, Venezia, Marsilio, 1990, pp. 661-734.

Sorace D., *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, Giuffrè, 1974.

Sorace D., *Gli indennizzi espropriativi nella Costituzione: fra tutela dell'affidamento, esigenze risarcitorie e problemi della rendita urbana*, in «Rivista Critica del Diritto Privato», vol. VII, n. 3, 1989, pp. 405-439.

Sorace D., voce *Espropriazione per pubblica utilità*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», vol. VI, Torino, Utet, 1991, pp.178-205.

Sordi B., *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, Giuffrè (*Per la storia del pensiero giuridico moderno*, 20), 1985.

Sordi B., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica*, in «Diritto Amministrativo», a. XVI, n. 1, 2008a, pp. 1-28, ed in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. Atti del LIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione* (Varenna, 20-22 settembre 2007), Milano, Giuffrè, 2008a, pp. 33-60.

Sordi B., voce *Interesse legittimo*, in «Enciclopedia del Diritto. Annali», vol. II, Milano, Giuffrè, 2008b, pp. 709-729.

Sordi B., *La giustizia amministrativa nel tornante di fine Ottocento: dall'esegesi al sistema*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 65-75.

Sordi B., *Hauriou e Duguit: "deux duellistes en République"*, in «Rivista trimestrale di Diritto Pubblico», n. 1, 2016, pp. 33-40.

Spagnuolo-Vigorita V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959.

Spaventa S., *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949.

Speciale G., *L'applicazione delle leggi antisemite: giudici e amministrazione (1938-2010)*, in G. Speciale (a cura di), *Le legge antiebraiche nell'ordinamento italiano. Razza Diritto Esperienze*, Bologna, Pàtron, 2013, pp. 205-265.

Stella Richter P., *La nozione di patrimonio culturale*, in «Forum Amministrativo del Consiglio di Stato», n. 4, 2004, pp. 1280-1283.

Stella Richter P., *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in «Rivista giuridica dell'Edilizia», n. 6, parte II, 2011, pp. 313-319.

Stolzi I., *L'ordine corporativo: poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.

Talmon J., *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Tamiozzo R., *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici. Guida ragionata*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 255-257.

Testa V., *Manuale di legislazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1956.

Testa V., voce *Edilizia*, in «Novissimo Digesto italiano», vol. VI, Torino, Utet, 1960, pp. 381-388.

Testa V., *Elementi di materie giuridiche applicate all'urbanistica*, Roma, Giuffrè, 1977.

Theewen E.M., *Napoléons Anteil am Code civil*, Berlin, Duncker u. Humblot, 1991.

Togliatti P., *Lezioni sul fascismo (1935)*, Roma, Editori Riuniti, 1974.

Torchia L., *L'istituzione della V sezione con la legge n. 62 del 1907: la «carta giurisdizionale» del Consiglio di Stato*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 177-185.

Torricelli A., *Postfazione. In coda alla storia della Legge urbanistica: qualche considerazione per proseguire il cammino*, in M. Zoppi, C. Carbone, *La lunga vita della legge urbanistica del '42*, Firenze, Dipartimento di Architettura, 2018, pp. 377-384.

Tosatti G., *Nota sulla storiografia amministrativa in Italia*, in «Le Carte e la Storia». Atti del Convegno internazionale *La storiografia delle istituzioni amministrative in Europa. (Secoli XIX e XX)*, promosso dalla Scuola speciale per archivisti e bibliotecari e dal Dipartimento di storia moderna e contemporanea dell'Università di Roma "La Sapienza" (Roma, 3-4 aprile 2003), vol. X, n. 1, 2004, pp. 5-17.

Tosatti G., *Il Consiglio di Stato tra l'età giolittiana e il fascismo (1903-1928): i presidenti Bianchi, Giorgi, Bonasi, Malvano e Perla*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 193-203.

Toschi U., *Piani territoriali e Codice dell'urbanistica*, in «Urbanistica», n. 33, 1961, pp. 12-19.

Touttain A., *Haussmann, artisan du Second Empire, créateur du Paris moderne*, Paris, Gründ, 1971.

Trani S., voce *Bonanni Luigi Vincenzo Enrico*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006a, pp. 1508-1511.

Trani S., voce *Isacco Michele Carlo*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. II, Milano, Giuffrè, 2006b, pp. 1467-1472.

Traverso E., *Il totalitarismo*, Milano, Mondadori, 2002.

Traverso E., *A ferro e fuoco. La guerra civile europea 1914-1945*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Travi A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013.



Treves A., *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Torino, Einaudi, 1976.

Tulard J., *Paris et son administration (1800-1830)*, Paris, Commission des Travaux Historiques, 1976.

Turchi M., *Sulla Associazione Filantropica napoletana: per migliorare mercé nuove abitazioni la sorte degli operai, dei poveri, dei poco agiati della città di Napoli*, Napoli, Stamperia del Vaglio, 1861a.

Turchi M., *Sulla igiene pubblica della città di Napoli: osservazioni e proposte di Marino Turchi*, Napoli, Tipografia della vedova Migliaccio, 1861b.

Turchi M., *Della Italia igienica e principalmente della pretesa degenerazione della razza latina: discorso inaugurale per la riapertura degli Studj dell'Università di Napoli l'anno 1876-77 del commendatore Marino Turchi*, Napoli, Tipografia della R. Accademia delle Scienze Fisiche e Matematiche, 1877.

Valle C., *La prima Mostra Nazionale dei piani regolatori*, in «L'Ingegnere», vol. III, n. 11, 1929, pp. 671-698.

Valsecchi C., Carcereri De' Prati C., *Tutelare il patrimonio culturale in Italia. Uno sguardo storico*, in «Rivista giuridica di Urbanistica», n. 4, 2009, pp. 504-578.

Vassalli F., *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, in «Rivista del Diritto Commerciale e del Diritto Generale delle Obbligazioni», vol. XVII, pt. 1, 1919, pp. 1-22, ora in *Studi giuridici in memoria di Filippo Vassalli*, t. II, Torino, Utet, 1960, pp. 337-363.

Ventre-Denis M., *L'administration publique comme matière d'enseignement à la Faculté de droit de Paris dans le premier tiers du XIXème siècle*, in «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte», vol. I, 1989, pp. 105-122.

Ventura F., *L'istituzione dell'urbanistica. Gli esordi italiani*, Firenze, Alfani, 1999.

Verrastro F., *Il Consiglio di Stato e le «nuove province»: la VI sezione dal dicembre 1919 al gennaio 1923*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, pp. 221-236.

Viard J., *Leroux, «ouvrier typographe», carbonaro et fondateur du Globe*, in «Romantisme», nn. 28-29, 1980, pp. 239-254.

Vigna L., Alberti V., *Espropriazione forzata per causa d'utilità pubblica*, in «Dizionario di Diritto Amministrativo», vol. III, Torino, Favale, 1846, pp. 838-876.

Visconti J. (a cura di), *Lingua e diritto. Livelli di analisi*, Milano, Led, 2010.

Vivarelli R., *Fascismo e storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008.

Von Hayek A.F. (a cura di), *Collectivist Economic Planning*, London, Routledge, 1935, trad. it. *Pianificazione economica collettivistica. Studi critici sulle possibilità del socialismo*, Torino, Einaudi, 1946.

Walch J., *Michel Chevalier économiste saint-simonien (1806-1879)*, Paris, J. Vrin, 1975.

Wilde O., *The soul of man under socialism*, in «Fortnightly Review», vol. XLIX, n. 290, 1891, pp. 292-319.

Woloch I., *The New Regime. Transformations of the French Civic Order, 1789-1820s*, New York, Norton, 1994.

Wooton B., *Freedom under planning*, London, George Allen & Unwin, 1945.

Wright F.L., *The Disappearing City*, New York, W.F. Payson ed., 1932.

Zara S., voce *Bonifica integrale*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento A-Z», Torino, Utet, 2000, pp. 102-109.

Zimmermann C., *Die Zeit der Metropolen: Urbanisierung und Großstadtentwicklung*, Frankfurt am Mein, Fischer, 1996, trad. it. A. Parodi, *L'era delle metropoli. Urbanizzazione e sviluppo della grande città*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Zocca M., *La Terza Roma*, Roma, Palombi, 1971.

Zoli C., *Cenni biografici dei componenti la magistratura del Consiglio di Stato (1831-1931)*, in *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del Centenario*, t. III, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932, *Appendice*, pp. 2-175.

Zoppi M., Carbone C., *La lunga vita della legge urbanistica del '42*, Firenze, Dipartimento di Architettura, 2018.

## SITOGRAFIA

AcS, voce *Testa, Virgilio* (03 giugno 1889-1978), <https://search.acs.beniculturali.it/OpacACS/authority/IT-ACS-SP00001-00000275>, sito consultato il 20/12/2021.

Alpa G., Bessone M., Fusaro A., *Proprietà privata e regolazione pubblica. Materiali per una analisi in prospettiva storica*, in «AmbienteDiritto», <https://www.ambientediritto.it/dottrina/Dottrina%202004/propriet%C3%83%C2%A0%20privata%20e%20regolazione%20pubblica.htm>, sito consultato il 30/11/2020, articolo tratto dalla prima parte del secondo volume di G. Alpa, A. Fusaro, M. Bessone, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, Roma, S.e.a.m., 2001.

ASC, voce *Alberto Calza Bini*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/alberto-calza-bini-18811207#nav>, sito consultato il 02/10/2021.

ASC, voce *Francesco Spinelli*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/francesco-spinelli-18950721#nav>, sito consultato il 02/10/2021.

ASC, voce *Giovanni Bernocco*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/giovanni-bernocco-18920722#nav>, sito consultato il 02/10/2021.

ASC, *Il Regolamento della Camera dei fasci e delle corporazioni (14 dicembre 1938)*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/regolamenti/il-regolamento-della-camera-fasci-e-corporazioni>, sito consultato il 30/09/2021.

ASC, voce *Luigi Begnotti*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/luigi-begnotti-18950601>, sito consultato il 02/10/2021.

ASC, voce *Rosario Massimino*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/rosario-massimino-18990510>, sito consultato il 02/10/2021.

ASC, voce *Ugo Cavallazzi*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/ugo-cavallazzi-18981223#nav>, sito consultato il 02/10/2021.

ASC, voce *Vittorio Umberto Fantucci*, in «Camera dei deputati. Portale Storico», <http://storia.camera.it/deputato/vittorio-umberto-fantucci-18830205#nav>, sito consultato il 02/10/2021.

Associazione eddyburg, *Dibattito parlamentare sull'urbanistica, tra fascismo e Costituente. Alcuni spunti dalla discussione politica della Legge urbanistica*, in «eddyburg», appunti estratti dalla ricerca della Camera dei deputati. Segreteria Generale, *Ricerche sull'Urbanistica*, parte I, Roma, Servizio Studi e Inchieste Parlamentari, 1965, articolo pubblicato su internet nel 2006, <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/7221/0/248/>, sito consultato il 02/10/2021.

ASSR, voce *Bartoli Alfonso*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/a0cb28c16d0da661c1257134004754fc/43f407636e686bbf4125646f0058ab77?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

ASSR, voce *Calza Bini Alberto*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/876b34df7222a9fac125785e003ca629/1bae3a2f851f8a5f4125646f00598d21?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

ASSR, voce *Cozza Luigi*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/87180ab29b228b31c125711400382ff4/b705281f4a7f3a214125646f005a875c?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

ASSR, voce *Drago Aurelio*, in «Senato della Repubblica, Senatori d'Italia, Senatori dell'Italia fascista, Scheda Senatore»,

<http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/a04d83b9abb14b3ec125711400382f82/d6ae0644913ae00e4125646f005b5e7e?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

ASSR, voce *Falcetti Francesco*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <https://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/16fcc6702fe207b8c125785d00598c7c/dfafb0804e73beec4125646f005b7fbf?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

ASSR, voce *Theodoli di Sambuci Alberto*, in «Senato della Repubblica. Senatori d'Italia. Senatori dell'Italia fascista. Scheda Senatore», <http://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/cf491b6bb00c0941c1257114003827fa/633d1bb39311706b4125646f00610052?OpenDocument>, sito consultato il 02/10/2021.

Cannizzo C., *Previsione urbanistica e procedimento espropriativo*, in «diritto.it», 2010, <http://www.diritto.it/docs/30820>, sito consultato il 02/10/2021.

Cappellini P., *Lecture: Napoléons Anteil am Code civil*, in «Quaderni Fiorentini», n. 21, 1992, pp. 585-595, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/21/0579.pdf>, sito consultato il 10/05/2020.

Cassese S., voce *Bottai, Giuseppe*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. XIII, 1971, [https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-bottai\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-bottai_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 15/01/2022.

Cassese S., *Gli archivi dei giuristi*, in «Nomos». *Gli archivi dei giuristi e la loro tutela*. Atti di Convegno (Roma, Sala del Refettorio della Biblioteca della Camera dei deputati, 12 aprile 2018), n. 2, 2018, pp. 46-47, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Gli-archivi-dei-giuristi-3.pdf>, sito consultato il 31/01/2021.

Catini R., voce *Rava, Carlo Enrico*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. LXXXVI, 2016, [https://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-enrico-rava\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/carlo-enrico-rava_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 02/10/2021.

Chiti M.P., *La nuova nozione di "beni culturali" nel d.lgs. 112/1998: prime note esegetiche*, in «Aedon», n. 1, 1998, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/chiti.htm>, sito consultato il 05/01/2020.

Cozzi A.O., *La dimensione economica del patrimonio culturale. Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in «Aedon», n. 2, 2018, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2018/2/cozzi.htm>, sito consultato il 20/01/2020.

D'Alessio V., voce *Salata, Francesco*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. LXXXIX, 2017, [https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-salata\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-salata_%28Dizionario-Biografico%29/), sito consultato il 15/07/2021.

De Ianni N., voce *Giuffrida, Vincenzo*, in «Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. LVI, 2001, [https://www.treccani.it/enciclopedia/vincenzo-giuffrida\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/vincenzo-giuffrida_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 28/09/2021.

De Lucia V., *La legge urbanistica del 1942. Introduzione*, in V. Cazzato (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni Trenta*, t. II, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato – Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Ufficio Studi, 2001, pp. 1053-1062, ripubblicato con il titolo, *La legge urbanistica del 1942*, in «eddyburg», 2016, <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/7100/0/248/>, sito consultato il 03/05/2021.

Donati C., *La città di fondazione fascista. La pentapoli pontina*, in «InStoria», n. 36, 2010, [http://www.instoria.it/home/citt%C3%A0\\_fondazione\\_fascista.htm](http://www.instoria.it/home/citt%C3%A0_fondazione_fascista.htm), sito consultato il 04/05/2020.

Falco L., *Il Congresso internazionale di Roma del 1929 e la nascita dell'Inu*, in <https://www.inu.it/il-congresso-internazionale-di-roma-del-1929-e-la-nascita-dell-rsquo-inu/>, sito dell'Inu, consultato il 13/11/2021, articolo estratto da Id., *La rivista «Urbanistica» dalla fondazione al 1949*, in «Urbanistica», n. 76/77, 1984, pp. 6-27.

Fusero P., *Strumenti per il governo del paesaggio*, <https://www.paolofusero.it/wp-content/uploads/2017/01/lezione-ecoscape.pdf>, sito consultato il 30/04/2020.

Gaspari O., voce *Testa, Virgilio*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. XCV, 2019, [https://www.treccani.it/enciclopedia/virgilio-testa\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/virgilio-testa_%28Dizionario-Biografico%29/), sito consultato il 20/12/2021.

Ghiringhelli R., voce *Romagnosi, Gian Domenico*, in «Enciclopedia Treccani. Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia», 2012, <https://www.treccani.it/enciclopedia/gian-romagnosi>

domenico-romagnosi\_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia%29/, sito consultato il 15/01/2022.

Gili J.A., voce *Le mani sulla città*, in «Enciclopedia Treccani. Enciclopedia del Cinema», 2004, [https://www.treccani.it/enciclopedia/le-mani-sulla-citta\\_%28Enciclopedia-del-Cinema%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/le-mani-sulla-citta_%28Enciclopedia-del-Cinema%29/), sito consultato il 02/12/2021.

Gironda C., *Politiche urbane e forme dell'abitare per la città contemporanea*, in *Abitare l'Italia. Territori, Economie, Diseguaglianze. Atelier. La nuova questione urbana e il problema della casa*. XIV Conferenza della Società Italiana degli Urbanisti (Torino, 24-26 marzo 2011), <http://siu.bedita.net/download/gironda-pdf>, sito consultato il 17/05/2021.

Grossi P., *Tradizione e modelli della sistemazione post-unitaria della proprietà*, in «Quaderni Fiorentini», vol. I, n. 5-6, 1976-1977, pp. 201-338, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/05/0203.pdf>, sito consultato il 19/12/2020.

Mannori L., *Lecture: L. Lacchè, L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, in «Quaderni Fiorentini», n. 26, 1997, pp. 445-451, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/26/0446.pdf>, sito consultato il 25/11/2021.

Marzocca R., *La nozione di bene culturale dalla commissione Franceschini al nuovo Codice*, in «Altalex», 04/01/2007, <https://www.altalex.com/documents/news/2007/01/03/la-nozione-di-bene-culturale-dalla-commissione-franceschini-al-nuovo-codice>, sito consultato il 05/01/2020.

Melis G., voce *Consiglio di Stato*, in «Enciclopedia Treccani», 2014, [https://www.treccani.it/enciclopedia/consiglio-di-stato\\_%28Diritto-on-line%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/consiglio-di-stato_%28Diritto-on-line%29/), sito consultato il 24/04/2021.

Melis G., voce *Romano, Santi*, in «Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. LXXXVIII, 2017, [https://www.treccani.it/enciclopedia/santi-romano\\_%28Dizionario-Biografico%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/santi-romano_%28Dizionario-Biografico%29/), sito consultato il 28/09/2021.

Moffa C., voce *Cianetti, Tullio*, in «Enciclopedia Treccani. Dizionario Biografico degli Italiani», vol. XXV, 1981, [https://www.treccani.it/enciclopedia/tullio-cianetti\\_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/tullio-cianetti_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 31/12/2021.

Morbidelli G., *Il valore immateriale dei beni culturali*, in «Aedon». Atti del Convegno. *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche* (Assisi, 25 ottobre 2012-27 ottobre 2012), n. 1, 2014, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/morbidelli.htm>, sito consultato il 12/12/2019.

Parisi R., *Verso una città salubre. Lo spazio produttivo a Napoli tra storia e progetto*, [www.rivistameridiana.it/files/Parisi,-Verso-la-citta-salubre.pdf](http://www.rivistameridiana.it/files/Parisi,-Verso-la-citta-salubre.pdf), sito consultato il 20/03/2021.

Puricelli P., voce *Autostrada*, in «Enciclopedia Italiana», 1930, [https://www.treccani.it/enciclopedia/autostrada\\_res-d4bf4c2b-8baa-11dc-8e9d-0016357eee51\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/autostrada_res-d4bf4c2b-8baa-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/), sito consultato il 26/07/2021.

Severini G., *La nozione di paesaggio. "Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in «Aedon», n. 1, 2019, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2019/1/severini.htm>, sito consultato il 10/09/2021, pubblicato anche con il titolo *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*. Atti del Convegno (Firenze, 11 maggio 2018, organizzato dalla Fondazione CESIFIN-Alberto Predieri), Bagno a Ripoli-Firenze, Passigli, 2019, pp. 59-107.

Sordi B., *Il ritorno di un "vecchio amico"*, in «Quaderni Fiorentini», n. 21, 1992, pp. 681-687, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/21/0670.pdf>, sito consultato il 20/10/2020.

Sordi B., *Rappresentanza, organo, organizzazione: l'itinerario del diritto amministrativo*, in «Quaderni Fiorentini», n. 37, 2008, pp. 187-205, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/37/0188.pdf>, sito consultato il 18/01/2021.

Sordi B., *Dall'attività sociale ai pubblici servizi: alle radici ottocentesche dello stato sociale*, in «Quaderni Fiorentini», vol. I, n. 46, 2017, pp. 175-198, <http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/46/0181.pdf>, sito consultato il 15/06/2021.

Stolzi I., voce *Stato corporativo*, in «Enciclopedia Treccani. Il Contributo italiano alla storia del Pensiero», 2012, [http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-corporativo\\_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-corporativo_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto)/), sito consultato il 30/09/2020.

Redazione «Enciclopedia Treccani», voce *Gropius, Walter*, in «Enciclopedia Treccani», <http://www.treccani.it/enciclopedia/walter-gropius/>, sito consultato il 27/04/2021.



Redazione «Enciclopedia Treccani», voce *Zèvi, Bruno*, in «Enciclopedia Treccani», <http://www.treccani.it/enciclopedia/bruno-zevi/>, sito consultato il 26/04/2021.

Urso S., voce *Gorla, Giuseppe*, in «Enciclopedia Treccani», [http://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-gorla\\_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/giuseppe-gorla_(Dizionario-Biografico)/), sito consultato il 02/10/2021.

Zanobini G., voce *Espropriazione*, in «Enciclopedia Treccani», 1932, [www.treccani.it/enciclopedia/espropriazione\\_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/espropriazione_(Enciclopedia-Italiana)/), sito consultato il 03/01/2021.

Zanon B., *Territorio, ambiente, città. Temi, esperienze e strumenti dell'urbanistica contemporanea*, Alinea, Firenze, 2008, cfr. il Cap. 10. *L'evoluzione del piano urbanistico*, [http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica\\_applicata/Zanon\\_Bruno\\_-\\_L\\_evoluzione\\_del\\_piano\\_urbanistico.pdf](http://www.criticamente.com/urbanistica/urbanistica_applicata/Zanon_Bruno_-_L_evoluzione_del_piano_urbanistico.pdf), sito consultato il 20/02/2021.

Zevi B., *Storia dell'architettura moderna*, Torino, Einaudi, 1950, ora in G. Astengo, *Architettura e Urbanistica nella "storia" di Bruno Zevi*, <http://circe.iuav.it/astengo/dati/B51c.pdf>, pp. 1-9, sito consultato il 26/04/2021.

Zucconi G., *Grandi progetti per una più grande Venezia*, in «Insula. Quaderni», n. 4, 2000, <http://www.insula.it/images/pdf/resource/quadernipdf/Q04-08.pdf>, pp. 61-67, sito consultato il 22/07/2021.

## **FONTI DIRETTE**

AcS, *Archivio Michele Castelli*, scatola 9, fasc. 45 e scatola 8, fasc. 41.

AcS, *Carte Vittorio Emanuele Orlando, Carteggi*, b. 4.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI, Protocollo di Gabinetto n. 6, 11 gennaio 1940, n. 12 (*Schema di r. decreto che aggiunge due commi allo art. 92 del Regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato*,

*approvato col r.d. 25 maggio 1895, n. 350. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).*

*AcS, Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri, vol. CLXI, Protocollo di Gabinetto n. 27, 25 gennaio 1940, n. 36 (Ricorso straordinario di Calojero Domenico e Giuseppina. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).*

*AcS, Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri, vol. CLXI, Protocollo di Gabinetto n. 32, 1° febbraio 1940, n. 67 (Schema di norme per l'ordinamento dell'Ente per la colonizzazione del latifondo siciliano. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).*

*AcS, Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri, vol. CLXXII, Protocollo di Gabinetto n. 453, 12 dicembre 1940, n. 1085 (Ricorso straordinario del Sac. Romeo Giuseppe. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise).*

*AcS, Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri, vol. CLXXII, Protocollo di Gabinetto n. 494, 28 dicembre 1940, n. 1136 (Ricorso straordinario di Ruggeri Domenico. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).*

*AcS, Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri, vol. I bis, 26 gennaio 1926, n. 12 (Progetto di variante nella zona a sud di Villa Patrizi. Presidente Carlo Calisse; Relatore Alessandro Enrico Abbate).*

*AcS, Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri, vol. I bis, 9 febbraio 1926, n. 66 (Variante al progetto per la costruzione della nuova stazione di Forlì con F.V. Dichiarazione di p.u. su l'espropriazione di terreni per la esecuzione dei lavori. Presidente Carlo Calisse; Relatore Roberto De Vito).*

*AcS, Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri, vol. XLII, 11 marzo 1930, n. 153 (Monumento a V.E. II, Fondazione del fabbricato di [collegamento] del Monumento con il Portichetto del Vignola, Progetto di modificazione al primitivo progetto. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Aristide Carapelle).*

*AcS, Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri, vol. XLII, 11 marzo 1930, n. 162 (Quesito: per conoscere da quali autorità e con quale procedura le norme intese a prevenire e reprimere gli incendi nei boschi situati nel territorio della Provincia di Torino debbono*

*essere sanzionate e rese legalmente applicabili.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 18 marzo 1930, n. 168 (*Stazione di Verona Porta Nuova – Completamento raccordi – Espropriazioni.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Carlo Riveri).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 25 marzo 1930, n. 192 (*Tenuta “Decimo” concessione di mutuo.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Vincenzo Enrico Bonanni).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 3 giugno 1930, n. 382 (*Bari – Quote curate dal Capitolo Metropolitano. Espropriazione per pubblica utilità.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 3 giugno 1930, n. 401 (*Ministero dei Lavori Pubblici – Naviglio Grande, Milano. Perizia di lavori per costruzione di muri di sponda od altro.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 17 giugno 1930, n. 426 (*Nuova sede del Ministero della Marina – Lavori per il definitivo completamento dell’edificio.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Giuseppe Scalise).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 17 giugno 1930, n. 435 (*Ministero Agricoltura – Pace contessa Gabriella in Rodolfo. Mutuo a favore.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV, 24 giugno 1930, n. 457 (*Ministero dei Lavori Pubblici – Lavori di manutenzione delle opere d’arte dei porti istriani fra lo Sdobba e la punta di Salvore, esclusa Trieste.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Giuseppe Scalise).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. IL, Roma, 9 settembre 1930, n. 818 (*Schema di due convenzioni relative ad un nuovo finanziamento per l’importo residuale di Lire 5.000.000 alla Società “Migiurtinia” per l’industria delle Saline di Hafun.* Presidente Aristide Carapelle; Relatore Girolamo Naselli).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII, 2 dicembre 1930, n. 1074 (*Case popolari in S. Luca Impresa “Castellucci”. Riserve*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, 16 dicembre 1930, n. 1144 (*Costruzione di un edificio scolastico nell’abitato di Lagosta*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Girolamo Naselli).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, 23 dicembre 1930, n. 1154 (*Nuova ferrovia Savona. Fornaci-S. Giuseppe di Cairo. Comune di Savona-Ditta Daina De Valsecchi. Verbale di cessione amichevole*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII, 23 dicembre 1930, n. 1155 (*Palermo. Comune. Rione di Villarosa e adiacenze. Piano regolatore. Dichiarazione di P.U.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Vincenzo Enrico Bonanni).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, 2 gennaio 1940, n. 941 (*Riconoscimento del diritto esclusivo di pesca su un tratto del fiume Adige*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Alfredo Baistrocchi).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, 16 gennaio 1940, n. 26 (*Acquedotto rurale della Piana di S. Eufemia*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Angelo Barbieri).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI, 16 gennaio 1940, n. 27 (*Progetto di piano regolatore della città di Sulmona*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXIII, 26 marzo 1940, n. 198 (*Torino – Variante al piano regolatore edilizio per vincolo di fabbricazione a villini in alcuni isolati prossimi ai nuovi stabilimenti “Fiat”*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LXV, 7 maggio 1940, n. 354 (*Interpretazione dell’art. 46 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV, 21 maggio 1940, parere urgente n. 397 (*Progetto dei lavori di costruzione del Mausoleo a Gabriele d'Annunzio sul Mastio del Vittoriale degli Italiani*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV, 28 maggio 1940, n. 398 (*Istituzione di una colonia penale agricola in Sardegna*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Angelo Barbieri).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVII, 30 luglio 1940, n. 696 (*Progetto dei lavori di costruzione dell'acquedotto di Argirocastro*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII, 13 agosto 1940, n. 748 (*Perizia pei lavori di costruzione di una variante da Van J Deieess – progressiva 18 della strada Scutari Kukës – ad Alessio – progressiva 42 della strada Scutari-Tirana –*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Francesco Salata).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII, 27 agosto 1940, n. 785 (*Bonifica di Durazzo – Bonifica della Piana fra l'Adriatico, la sponda sinistra dell'Arzen e il Sasso Bianco – Costruzione di canali e colmate*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, 18 ottobre 1940, n. 975 (*Perizia suppletiva per l'esecuzione delle opere di giardinaggio nel parco annesso alla nuova sede luogotenenziale di Tirana*. Presidente Francesco Salata; Relatore Michele Castelli).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX, 29 ottobre 1940, n. 971 (*Interpretazione degli artt. 50 e 58 della legge 30 dicembre 1923, n. 3267. Quesiti*. Presidente Massimo Di Donato/Francesco Salata; Relatore Michele Castelli).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII, 3 dicembre 1940, n. 1096 (*Piano regolatore della città di Vercelli*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Luigi Mosca).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII, 30 dicembre 1940, n. 1172 (*Progetto aggiornato nei prezzi dei lavori di costruzione e sistemazione della rete stradale della città di Littoria*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Luigi Mosca).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCIV, 10 novembre 1942, n. 1248 (*Perizia dei lavori di sistemazione e restauro dello scalone principale, degli androni di accesso ai saloni e della Chiesa del Palazzo Reale di Milano*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCVII, 5 gennaio 1943, n. 1457 (*Perizia dei lavori di costruzione di un rifugio antischeggia-anticrollo nell'edificio sede del Comando Generale della M.V.S.N.* Presidente Massimo Di Donato; Relatore Alberto de Marsanich).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCVII, 19 gennaio 1943, n. 1248 (*Roma – Palazzo Reale del Quirinale – Costruzione di due ricoveri antiaerei*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Salvatore Fiaccavento).

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, 1908-1921, 1924-1937, 1939-1940 e 1942-1948.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, protocolli*, 1926-1928 e 1939-1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Terza, pareri*, 1921-1929.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1922. Roma, 13 gennaio 1921, n. 3 (De Notari Stefani Maria – Prefetto di Napoli, Unione Edilizia Nazionale, Comune di Napoli, in persona del proprio Sindaco, intervenuto volontariamente, e la Cooperativa Edilizia “Vis”), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente Carlo Sandrelli; Estensore Luigi Cristofanetti); sentenza pubblicata il 13 gennaio 1922.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. II, 1930. Roma, 1° febbraio 1930, n. 104 (Cupelli Beniamino – Ministero dei Lavori Pubblici, Provveditore Opere Pubbliche per la Calabria e Prefetto di Cosenza, nonché Comune di Lago), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Ferdinando Rocco); sentenza pubblicata il 15 marzo 1930.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. II, 1930. Roma, 21 febbraio 1930, n. 100 (Catapano Vincenzo – Ministero delle Finanze, il Prefetto di Taranto e la R. Azienda del Mare Piccolo di Taranto), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Michele Carlo Isacco); sentenza pubblicata il 15 marzo 1930.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. VI, 1930. Roma, 4 luglio 1930, n. 324 (Società Ligure Emiliana di Beni Immobili – Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Firenze in persona del Podestà), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Michele Carlo Isacco); sentenza pubblicata il 18 luglio 1930.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. V, 1930. Roma, 8 luglio 1930, n. 273 (Fileccia Vincenzo – Ministero dei Lavori Pubblici e Prefetto di Palermo, nonché contro Ditta Bonci e Rutelli), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Roberto De Vito; Estensore Alessandro Guglielminetti); sentenza pubblicata l'11 luglio 1930.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1940. Roma, 15 novembre 1939, n. 14 (Baldisserotto Adolfo ed altri – Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e Consorzio di scolo e bonifica di Bresega), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 13 gennaio 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1940. Roma, 18 novembre 1939, n. 9 (Soc. Coop. Edilizia "Ammiraglio del Bono" – Ministeri delle Finanze e dei Lavori Pubblici), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Castelli Avolio); sentenza pubblicata il 10 gennaio 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. II, 1940. Roma, 12 dicembre 1939, n. 83 (Angeletti Angelo ed altri – Sezione Agricola Forestale del Consiglio Prov. della Economia corporativa di Ascoli Piceno, interveniente per resistere al ricorso al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Castelli Avolio); sentenza pubblicata il 3 febbraio 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. I, 1922. Roma, 16 dicembre 1939, n. 54 (Bandini Paola in Dotti, Bandini Flaminia e Bandini Franco, quest'ultimo in rappresentanza dei figli minori Mario e Pia Bandini – Prefetto di Napoli e Grilli Adamo), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 29 gennaio 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. III, 1940. Roma, 23 gennaio 1940, n. 129 (Nava Francesco ed altri – Ministero dei Lavori Pubblici e Comune di Milano, in persona del Podestà), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 27 febbraio 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. VI, 1940. Roma, 7 maggio 1940, n. 332 (Soc. An. A. Bellagamba & figli – Ministero dei Lavori Pubblici e Governatorato di Roma, in persona dell'Ecc. il Governatore *pro tempore*), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Siragusa); sentenza pubblicata il 5 giugno 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. IX, 1940. Roma, 11 giugno 1940, n. 483 (Mancini Luigi – Ministero della Educazione Nazionale), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Leopoldo Piccardi); sentenza pubblicata il 16 ottobre 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, vol. VIII, 1940, Roma, 3 luglio 1940, n. 438 (Jona Corrado – Ministero della Guerra), Sezione Quarta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco, Estensore Giuseppe Siragusa); sentenza pubblicata il 31 luglio 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quarta, decisioni*, 1898-1906, 1917-1930, 1932-1933 e 1935-1941.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. III, 1930. Roma, 24 gennaio 1930, n. 94 (Annoni Aristide, in qualità di rappresentante legale della Compagnia Immobiliare Ambrosiana, Società Anonima – Comune di Milano in persona del suo Podestà), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Alberto Pironti; Estensore Gerardo Di Martino); sentenza pubblicata il 29 febbraio 1930.



AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. VI, 1930. Roma, 7 febbraio 1930, n. 201 (Maestranzi Pietro Giacomo – Comune di Aldeno), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Alberto Pironti; Estensore Gerardo Di Martino); sentenza pubblicata il 29 marzo 1930.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. X, 1930. Roma, 1° marzo 1930, n. 343 (John Mildmay Avv. Enrico e altri – Prefetto della Provincia di Milano Comune e Comune di Milano, in persona del suo Podestà), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Alberto Pironti; Estensore Gerardo Di Martino); sentenza pubblicata il 31 maggio 1930.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. III, 1940. Roma, 6 dicembre 1939, n. 120 (Mariotti Lamberto ed altri – Comune di Genova, in persona del Podestà *pro tempore*, e contro i sigg. Roncallo Emanuele e Parodi Tommaso), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Ferdinando Rocco; Estensore Giuseppe Stumpo); sentenza pubblicata il 27 febbraio 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. VIII, 1940. Roma, 10 maggio 1940, n. 471 (Ghilardi Angelo Achille e Gardenghi Roberto – Comune di Milano, sigg. Senatore Piero Puricelli ed altri, nonché Intendenza di Finanza di Milano), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Giuseppe Fagiolari; Estensore Mario Gallo); sentenza pubblicata il 16 luglio 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. VIII, 1940. Roma, 25 giugno 1940, n. 487 (Onestinghel Paolo e Simeoni Iris – Prefetto della Provincia di Bolzano e Comune di Bressanone), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Giuseppe Fagiolari; Estensore Oliviero Savini Nicci); sentenza pubblicata il 9 agosto 1940.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, vol. I, 1943. Roma, 22 dicembre 1942, n. 18 (Quintieri Vincenzina e Quintieri Erminia – Prefetto di Cosenza, Comando Federale della G.I.L. di Cosenza e Comando Generale della G.I.L.), Sezione Quinta del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Giuseppe Fagiolari; Estensore Leonardo Severi); sentenza pubblicata il 2 gennaio 1943.

AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Quinta, decisioni*, 1908-1917, 1926-1942.

AcS, *Faldone Inu*, B.64, Serie 8, Commissioni b. 1, documenti non indicizzati, lavori dell'Inu relativi alla redazione della Legge Urbanistica.

AcS, *Fondo Francesco Saverio Nitti*, scatola 90, fasc. 922.

AcS, *Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione generale Istruzione superiore, Divisione I, Fascicoli personali professori ordinari, Secondo versamento, Serie II*, b. 133, fasc. "Romano Santi".

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero di Grazia e Giustizia, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno ed al Ministero delle Finanze*, Roma, 10 marzo 1942, Prot. n. 277 Uff. Legisl.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 10 marzo 1942, Prot. n. 631-18.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgente: Ufficio Studi e Legislazione. Direttorio Nazionale – Partito Nazionale Fascista, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 10 marzo 1942, P/C, Prot. N. 2343. E/95.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Comunicazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 11 marzo 1942, Prot. n. 1526/Gab.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgente. Ministero dei Lavori Pubblici, Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 11 marzo 1942, Prot. n. 5282.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze, al Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione Generale dell'Urbanistica e delle Opere Igieniche e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Direzione del Consiglio dei Ministri, alla Direzione Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali, alla Direzione Generale dei Servizi per la Finanza Locale ed alla Direzione Generale del Coordinamento Tributario, gli Affari Generali ed il Personale*, Roma, 12 marzo 1942, Div. III, n. 202075/.202158. Risp. a nota n. 286 del 20 febbraio 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Interno – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 12 marzo 1942, Prot. n. 5289. Risp. a nota n. 631-18 del 10 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Comunicazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 12 marzo 1942, Prot. n. 5295.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Roma, 13 marzo 1942, n. 7742=7696. Risp. a nota n. 1220 del 9 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione Generale dell'Urbanistica e delle Opere Igieniche, al Ministero di Grazia e Giustizia e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno ed al Ministero delle Finanze*, Roma, 13 marzo 1942, n. 360. Risp. a nota n. 277 Uff. Legisl. del 10 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, 14 marzo 1942, *Appunto per il Duce*.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Relazione al disegno di Legge urbanistica aggiuntiva di quella presentata nell'adunanza del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1942*.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto, Appunti per il Duce*.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione Generale dell'Urbanistica e delle Opere Igieniche, al Ministero delle Finanze e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, senza data. Prot. n. 5308. Risp. a nota n. 202075-202158 Div. 3<sup>a</sup> I/G.B del 12 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Considerazioni del Ministero delle Finanze, in relazione al Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1942, con ad oggetto il Disegno di Legge urbanistica, Ministero dei Lavori Pubblici. Questione rinviata al successivo Consiglio dei Ministri*, Roma, 15 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero delle Corporazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 16 marzo 1942, n. 5329. Risp. a nota n. 7742-7696 del 13 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Direttorio Nazionale – Partito Nazionale Fascista e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 20 marzo 1942, n. 5355.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Comunicazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 26 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 28 marzo 1942, Prot. n. 631-18. Risp. al Foglio n. 5289 del 12 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Comunicazioni – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 30 marzo 1942, n. 5426. Risp. a n. 1546 Gab. del 26 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 4 aprile 1942, n. 5482. Risp. a nota n. 1261 del 31 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Interno – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 4 aprile 1942, n. 5481.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Comunicazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 14 aprile 1942, n. 1526/Gab. Risp. a n. 5426 del 30 marzo 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero delle Comunicazioni – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 19 aprile 1942, n. 5641. Risp. a nota n. 1526 del 14 aprile 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgente. Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale ed alla Direzione Generale delle Arti e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 25 aprile 1942, n. 5707. Risp. a nota n. 1332 del 22 aprile 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgentissima. Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero dell'Interno e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 25 aprile 1942, n. 5708.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Duce del Fascismo, ai Ministri Segretari di Stato, al Sottosegretario di Stato per le fabbricazioni di guerra*, Roma, 26 aprile 1942, n. 1228.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 28 aprile 1942, ore 12.45, arrivo ore 17.00, telegramma n. 12252.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Copia fonogramma. Dal Ministero delle Comunicazioni – Direzione Generale FF.SS., al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto*, Roma, 28 aprile 1942, ore 19.15, n. 1587. Gab. a fonogramma N. 5749 dello stesso 28 aprile 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Fonogramma. Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 29 aprile 1942, ore 10.00, n. 5862/613-18. Risp. al fonogramma n. 15750 dello stesso 29 aprile 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero dell'Interno – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 29 aprile 1942, ore 13.00, arrivo ore 17.15, n. 12368.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze, al Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione Generale dell'urbanistica e delle opere igieniche e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, al Ministero di Grazia e Giustizia, alla Direzione Generale del catasto e dei servizi tecnici erariali, alla Direzione Generale del coordinamento tributario degli Affari Generali e del personale, alla Direzione*

*Generale dei servizi per la finanza locale*, Roma, 30 aprile 1942, Div. 3<sup>^</sup> - n. 203586/203642. Risp. a nota n. 1228 del 26 aprile 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero di Grazia e Giustizia, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 30 aprile 1942, ore 19.20, arrivo ore 08.00 del 1° maggio 1942, n. 12544.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 1° maggio 1942, n. 10085. Risp. a nota (senza numero) del 26 aprile 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Urgente. Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, data illeggibile, timbro della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1° maggio 1942, n. 8410-7696-XIV. Allegato 1.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Finanze – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, al Ministero di Grazia e Giustizia*, Roma, 1° maggio 1942, Gab. n. 5806.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Corporazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 2 maggio 1942, n. 5812. Risp. a nota n. 8410-7697–XIV del 1° maggio 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Educazione Nazionale – Gabinetto, al Ministero dei Lavori Pubblici Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 2 maggio 1942, n. 777.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 2 maggio 1942, ore 14.20, cop. ore 18.20, n. 12811.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero dell'Educazione Nazionale e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 6 maggio 1942, Prot. n. 5867. Risp. a lett. n. 777 del 2 maggio 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, e, per conoscenza, al Ministero dell'Interno – Gabinetto, al Direttorio Nazionale del PNF – Gabinetto, al Ministero di Grazia e Giustizia – Gabinetto, al Ministero delle Finanze – Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale – Gabinetto, al Ministero delle Comunicazioni – Gabinetto, al Ministero delle Corporazioni – Gabinetto, al Ministero della Cultura Popolare – Gabinetto*, Roma, 6 maggio 1942, n. 44235.10.3.11.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavoro Pubblici – Gabinetto, al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 8 maggio 1942, n. 5885. Resp. a nota 1° maggio 1942, n. 10085.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze, al Ministero dei Lavoro Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, al Ministero di Grazia e Giustizia, alla Direzione Generale del catasto e dei servizi tecnici erariali, alla Direzione Generale del coordinamento tributario, degli Affari Generali e del personale ed alla Direzione Generale pei servizi della Finanza locale*, Roma, 20 maggio 1942, Div. III – n. 204195. Resp. al telegramma n. 5930 del 12 maggio 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavoro Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 25 maggio 1942, n. 8740/7696-XIV. Resp. a nota n. 5812 del 2 maggio 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavoro Pubblici, al Ministero delle Corporazioni – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 27 maggio 1942, n. 6093. Resp. a nota n. 8740/7696-XIV del 25 maggio 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavoro Pubblici – Gabinetto, al Ministero delle Finanze e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, al Ministero di Grazia e Giustizia*, Roma, 28 maggio 1942, n. 6115. Resp. a nota n. 204195 del 20 maggio 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Fonogramma in arrivo. Ministero delle Corporazioni – Gabinetto, Ministero dei Lavoro Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (trasmesso: Boccoletti; ricevuto: Giardino)*, Roma, 2 giugno 1942,

ore 13.10, n. 8833/7696/XIV. Risp. a n. 6093 del 27 maggio 1942 et a n. 6234 del 1° giugno 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Fonogramma in arrivo. Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Ministero delle Corporazioni – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (trasmesso: Colucci; ricevuto: Comune)*, Roma, 2 giugno 1942, ore 14.20, n. 6139. Gab.A numero 8833/7696/XIV.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 2 giugno 1942, ore 19.30, arrivo ore 9.00 del 3 giugno 1942, n. 16458, Risp. n. 8890/7696/XVI a n. 6139 del 2 giugno 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Fonogramma in arrivo. Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Gab. (trasmesso: Corsini; ricevuto: Collettini)*, Roma, 4 giugno 1942, ore 10.30, n. 6148 Gab.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato I.G.B., Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero di Grazia e Giustizia*, Roma, 5 giugno 1942, Div. III<sup>^</sup> n. 204960. Risp. a nota n. 6115 del 28 maggio 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero proponente Lavori Pubblici. Disegno di legge relativo alla legge urbanistica. Approvato, facendo salvi i definitivi accordi con i Ministeri delle Finanze, dell'Agricoltura e delle Foreste, e delle Comunicazioni*, nella seduta del 6 giugno 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, e, per conoscenza, al Ministero dell'Interno – Gabinetto, al Segretario del PNF – Ministro Segretario di Stato, al Ministero delle Finanze – Gabinetto, al Ministero di Grazia e Giustizia – Gabinetto, al Ministero dell'Educazione Nazionale – Gabinetto, al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste – Gabinetto, al Ministero delle Comunicazioni – Gabinetto, al Ministero delle Corporazioni – Gabinetto, al Ministero della Cultura Popolare – Gabinetto*, Roma, 8 giugno 1942, n. 46808/LL.PP.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, Presidenza del Consiglio dei*



*Ministri*, Roma, 12 giugno 1942, ore 10.00, IOI09. Riscontro numero 5885, cop. ore 18.30, n. 17630.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ritardato per rettifica. Ministero delle Comunicazioni, Ministero dei Lavori Pubblici e, per norma, Presidenza del Consiglio dei Ministri*, n. 1614/Gab., Roma, 12 giugno 1942, ore 21.00, arr. ore 9.30 del 13 giugno 1942, telegramma n. 17718.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Interno, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, al Ministero delle Finanze ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 14 giugno 1942, n. 631-18.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Corporazioni, al Ministero dei Lavori Pubblici e, per conoscenza, alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 25 giugno 1942, ore 13.15, arr. ore 18.30, telegramma n. 19230/7696/XIV.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici, al Ministero delle Corporazioni e, per conoscenza, alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 26 giugno 1942, n. 6429. Resp. a teleg. n. 7696 25 giugno 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero delle Finanze, alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dei Lavori Pubblici ed al Ministero dell'Interno*, Roma, 1° luglio 1942, Divisione III, I.G.B., n. 206571.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dell'Educazione Nazionale, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, 2 luglio 1942, n. 894.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Senato del Regno. Disegno di legge al Duce del Fascismo Capo del Governo*, Roma, 21 luglio 1942, n. 322/515.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto*, Roma, 4 agosto 1942, n. 51522/26 L.P.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto, al Capo di Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 6 agosto 1942, n. 6842/8.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Ministero di Grazia e Giustizia – Ufficio Pubblicazione delle leggi e dei decreti, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma, 2 ottobre 1942, Prot. n. 6916/2-13. Alleg. n. 1.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Presidenza del Consiglio dei Ministri Gabinetto, al Ministero di Grazia e Giustizia – Ufficio Pubblicazione delle leggi e dei decreti*, Roma, 14 ottobre 1942, Prot. n. 56026/26 LL.PP. Resp. a n. 6916/2.13 del 2 ottobre 1942.

AcS, *P.C.M. Atti*, 1942-1943, busta 26. *Copia telegramma. Ministero della Cultura Popolare, al Ministero dei Lavori Pubblici – Gabinetto e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto*, Roma, senza data, n. 24189.

AcS, *P.C.M., Consiglio dei Ministri, Provvedimenti legislativi, Provvedimenti ritirati della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 15 settembre 1924.

AcS, *P.C.M., Gabinetto, Affari Generali*, 1905, fasc. 1.10.288.

AcS, *P.C.M., Gabinetto, Affari Generali*, 1906, fasc. 1.7.77.

AcS, *P.C.M., Gabinetto, Affari Generali*, 1928-1930, fasc. 1.1.1.12592.

AcS, *P.C.M., Gabinetto, Consiglio di Stato*, b. 6.

AcS, *P.C.M., Gabinetto*, 1934-1936, *Lettera del 31 agosto 1928*.

AcS, *P.C.M., Gabinetto, Rsi, Affari Generali e Segreteria, Fascicoli per categoria*, b. 122, n. 32, fasc. 1-2.

AcS, *P.C.M., Guerra europea*, b. 17.

AcS, *P.N.F., Direttorio nazionale, Segreteria politica, Fascicoli personali di senatori e consiglieri nazionali*, b. 10.

AcS, *Riforma della pubblica amministrazione (1921-24)*, b. 16.

AcS, *Segreteria particolare del Duce, Carteggio ordinario*, bb. 273, 913, 1342, 1487 e 1625.

AcS, *Segreteria particolare del Duce, Carteggio ordinario*, fasc. 509679.

AcS, *Segreteria particolare del Duce, Carteggio riservato*, b. 2.

AcS, *Segreteria particolare del Duce, Carteggio riservato*, b. 93, fasc. "Solmi".

A.N., F14 9999, *Note sur les chemins de fer, les canaux et les voies de terre*, 11 septembre 1832.

A.N., F14 10047/1, *Instruction* avente data 26 gennaio 1834.

A.N., C 2765, *Mémoire sur les différents moyens qui peuvent être employés par l'État, pour intervenir dans l'exécution des chemins de fer en France; contenant des renseignements sur l'affaire du chemin de Paris à Tours*, par M.A. Corréard, ingénieur civil, auteur du projet, Paris, Mathias, 1937.

AP, *SdR*, sessione 1878-79, doc. n. 125 A, sul progetto di legge presentato dal Ministro dei Lavori Pubblici nella tornata del 21 maggio 1879, per le modificazioni alla legge del 25 giugno 1865, n. 2359.

AP, *SdR*, tornata del 18 luglio 1879.

AP, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Leg. XXX, Commissioni legislative, pp. 1466-1467.

APC, *Atti stampati, Sessione 1904-1909*, doc. 860, *Disegno di legge che modifica la legge sulle case popolari. Relazione del Governo*.

ASC, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Disegno di legge. Legge Urbanistica, n. 2038*, testo presentato il 23 giugno 1942, pp. 1-21, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

ASC, *Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2038*, resoconto della riunione di giovedì 2 luglio 1942, pp. 517-543, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

ASSR, *SdR, Commissione legislativa dei Lavori Pubblici e delle Comunicazioni. Discussione e approvazione del disegno di legge. Legge urbanistica, n. 2015*, resoconto della riunione di

martedì 21 luglio 1942, pp. 580-593, documento inviato dalla Biblioteca della Camera dei deputati.

ASSR, *SdR, Leg. XXX, DDL 2015*, documenti scansionati ed inviati dall'Archivio storico del Senato.

ASSR, *SdR, Segreteria, Fascicoli personali dei senatori del Regno*, b. 10, fasc. 378.

ASSR, *SdR, Ufficio di Segreteria, Incarti, 1946*, Atti non protocollati, scansionati ed inviati dall'Archivio storico del Senato.

Atti digitali della Biblioteca del Consiglio di Stato, *Adunanza Plenaria, decisioni*, Roma, 10 aprile 1929, n. 1 (Comune di Tropea e per esso in persona del suo Sindaco Comm. Raffaele Mottola – Tocco Domenica ved. Toraldo, in nome proprio e quale amministratrice dei figli minori Orazio, Gaspare, Orsola e Beatrice Toraldo fu Francesco), Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Santi Romano; Estensore Michele Cagnetta); sentenza pubblicata nei modi di legge all'udienza della Sezione Quinta del giorno 18 maggio 1929.

Atti digitali della Biblioteca del Consiglio di Stato, *Adunanza Plenaria, decisioni*, Roma, 8 maggio 1930, n. 1 (Soc. An. Terme Stabiane, in persona del suo Consigliere Delegato, dott. Enrico Scaretti – Ministero dell'Interno e Comune di Castellammare di Stabia, in persona del Commissario Prefettizio Comm. Dott. Roberto Ausiello), Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio (Presidente S.E. Santi Romano; Estensore Vincenzo Giuffrida); sentenza pubblicata nei modi di legge all'udienza della Sezione Quinta del giorno 14 giugno 1930.

Biblioteca del Consiglio di Stato, *Annuario del Consiglio di Stato*, 1930.

Biblioteca del Consiglio di Stato, *Annuario del Consiglio di Stato*, 1940.

CdS, *Fascicoli personali*, fasc. 55, 67, 159, 233, 247, 248, 585, 586, 591, 645, 647, 652, 658, 660, 664, 673, 677, 689, 691, 694, 699, 745, 750, 752, 753, 779, 904, 912, 920 e 965.

*Corps législatif, Séance du 18 pluviôse An VIII*, in «Archives Parlementaires», 2 série, vol. I.

Ministero degli Affari Esteri. Sottosegretariato per gli Affari Albanesi. Ufficio II, Roma, 20 luglio 1940, n. 72/21329/74/A/10, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol.

CLXVII; fascicolo del parere 30 luglio 1940, n. 696 (*Progetto dei lavori di costruzione dell'acquedotto di Argirocastro*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise).

Ministero degli Affari Esteri. Sottosegretariato per gli Affari Albanesi. Ufficio II, Roma, 6 agosto 1940, n. 72/22557/71/C/24, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII; fascicolo del parere 13 agosto 1940, n. 748 (*Perizia per lavori di costruzione di una variante da Van J Deieess – progressiva 18 della strada Scutari Kukes – ad Alessio – progressiva 42 della strada Scutari-Tirana* –. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Francesco Salata).

Ministero degli Affari Esteri. Sottosegretariato per gli Affari Albanesi. Ufficio II, Roma, 10 agosto 1940, n. 72/22963/72/B/1, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII; fascicolo del parere 27 agosto 1940, n. 785 (*Bonifica di Durazzo – Bonifica della Piana fra l'Adriatico, la sponda sinistra dell'Arzen e il Sasso Bianco – Costruzione di canali e colmate*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

Ministero degli Affari Esteri. Sottosegretariato per gli Affari Albanesi. Ufficio II, Roma, 14 ottobre 1940, n. 72/25518/75.C, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXVIII; fascicolo del parere 18 ottobre 1940, n. 975 (*Perizia suppletiva per l'esecuzione delle opere di giardinaggio nel parco annesso alla nuova sede luogotenenziale di Tirana*. Presidente Francesco Salata; Relatore Michele Castelli).

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Comando Gruppo Legioni. Milizia Nazionale Forestale, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 3 marzo 1930, n. 202, Pos. b/e-1, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII; fascicolo del parere 11 marzo 1930, n. 162 (*Quesito: per conoscere da quali autorità e con quale procedura le norme intese a prevenire e reprimere gli incendi nei boschi situati nel territorio della Provincia di Torino debbono essere sanzionate e rese legalmente applicabili*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Divisione Bonif. Agr. Sez. II, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 15 marzo 1930, n. 1877, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII; fascicolo del parere 25 marzo 1930, n. 192 (*Tenuta "Decimo" concessione di mutuo*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Vincenzo Enrico Bonanni).

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 9 maggio 1930, n. 3102, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV; fascicolo del parere 17 giugno 1930, n. 435 (*Ministero Agricoltura – Pace contessa Gabriella in Rodolfo. Mutuo a favore*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Relazione a S.E. il Ministro pel Consiglio di Stato, Roma, 9 gennaio 1940, Divisione VI, n. 13123/13124, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI; fascicolo del parere 16 gennaio 1940, n. 26 (*Acquedotto rurale della Piana di S. Eufemia*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Angelo Barbieri).

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 24 gennaio 1940, n. 16, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI; fascicolo del parere Protocollo di Gabinetto n. 32, 1° febbraio 1940, n. 67 (*Schema di norme per l'ordinamento dell'Ente per la colonizzazione del latifondo siciliano*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Al Consiglio di Stato, Roma, 1° maggio 1940, Divisione A.R.P., n. 546, Posiz. 105/A, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LXV; fascicolo del parere 7 maggio 1940, n. 354 (*Interpretazione dell'art. 46 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Comando della Milizia Nazionale Forestale, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 15 ottobre 1940, Divisione III, n. 30741, Posiz. I.A.I6.B, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXX; fascicolo del parere 29 ottobre 1940, n. 971 (*Interpretazione degli artt. 50 e 58 della legge 30 dicembre 1923, n. 3267. Quesiti*. Presidente Massimo Di Donato/Francesco Salata; Relatore Michele Castelli).

Ministero delle Colonie. Direzione Generale per le Colonie dell'Africa Orientale. Ufficio III Affari Economici e Finanziari, Roma, 4 settembre 1930, n. 47591, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. IL; fascicolo del parere 9 settembre 1930, n. 818 (*Schema di due convenzioni relative ad un nuovo finanziamento per l'importo residuale di Lire 5.000.000 alla Società "Migiurtinia" per l'industria delle Saline di Hafun*. Presidente Aristide Carapelle; Relatore Girolamo Naselli).

Ministero delle Comunicazioni. Ferrovie dello Stato, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 30 gennaio 1926, N° L./8/21/135231, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I

*bis*; fascicolo del parere 9 febbraio 1926, n. 66 (*Variante al progetto per la costruzione della nuova stazione di Forlì con F.V. Dichiarazione di p.u. su l'espropriazione di terreni per la esecuzione dei lavori*. Presidente Carlo Calisse; Relatore Roberto De Vito).

Ministero delle Comunicazioni. Ferrovie dello Stato, All'Ecc. Consiglio di Stato, Roma, 5 marzo 1930, N° L./8 bis/11627/C.IV.82(25)5, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII; fascicolo del parere 18 marzo 1930, n. 168 (*Stazione di Verona Porta Nuova – Completamento raccordi – Espropriazioni*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Carlo Riveri).

Ministero della Giustizia e degli Affari di Culto. Direzione Generale dei Culti – Ufficio IV – Prot. 4639/117, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 23 maggio 1930, n. 382, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV; fascicolo del parere 3 giugno 1930, n. 382 (*Bari – Quote curate dal Capitolo Metropolitano. Espropriazione per pubblica utilità*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

Ministero di Grazia e Giustizia, Relazione a S.E. il Ministro Guardasigilli, Roma, 18 maggio 1940, n. 35964/3, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV; fascicolo del parere 28 maggio 1940, n. 398 (*Istituzione di una colonia penale agricola in Sardegna*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Angelo Barbieri).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 6 gennaio 1926, Divisione V, n. 9253, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. I *bis*; fascicolo del parere 26 gennaio 1926, n. 12 (*Progetto di variante nella zona a sud di Villa Patrizi*. Presidente Carlo Calisse; Relatore Alessandro Enrico Abbate).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 1° marzo 1930, n. 853, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII; fascicolo del parere 11 marzo 1930, n. 153 (*Monumento a V.E. II, Fondazione del fabbricato di [collegamento] del Monumento con il Portichetto del Vignola, Progetto di modificazione al primitivo progetto*. Presidente Michele Cagnetta; Relatore Aristide Carapelle).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 30 maggio 1930, Divisione X, n. 4514, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV; fascicolo del parere 3 giugno 1930, n. 401 (*Ministero dei Lavori Pubblici – Naviglio Grande, Milano*.

*Perizia di lavori per costruzione di muri di sponda od altro.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Pietro Lissia).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 7 giugno 1930, Divisione V, n. 2722, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV; fascicolo del parere 17 giugno 1930, n. 426 (*Nuova sede del Ministero della Marina – Lavori per il definitivo completamento dell'edificio.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Giuseppe Scalise).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 16 giugno 1930, Divisione V, n. 2419, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLV; fascicolo del parere 24 giugno 1930, n. 457 (*Ministero dei Lavori Pubblici – Lavori di manutenzione delle opere d'arte dei porti istriani fra lo Sdokka e la punta di Salvore, esclusa Trieste.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Giuseppe Scalise).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 25 novembre 1930, Divisione XIII, n. 5530, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. XLII; fascicolo del parere 2 dicembre 1930, n. 1074 (*Case popolari in S. Luca Impresa "Castellucci". Riserve.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 10 dicembre 1930, Divisione V, n. 5883, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII; fascicolo del parere 16 dicembre 1930, n. 1144 (*Costruzione di un edificio scolastico nell'abitato di Lagosta.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Girolamo Naselli).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 10 dicembre 1930, Divisione 16-Sez. 2, n. 23262, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII; fascicolo del parere 23 dicembre 1930, n. 1154 (*Nuova ferrovia Savona. Fornaci-S. Giuseppe di Cairo. Comune di Savona-Ditta Daina De Valsecchi. Verbale di cessione amichevole.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Barile).

Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale Edilizia Viabilità e Porti, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 16 dicembre 1930, Divisione VI, n. 6746, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. LII; fascicolo del parere 23 dicembre 1930, n. 1155 (*Palermo. Comune. Rione di Villarosa e adiacenze. Piano regolatore. Dichiarazione di P.U.* Presidente Michele Cagnetta; Relatore Luigi Vincenzo Enrico Bonanni).



Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Piani della Produzione, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 21 dicembre 1939, n. 6679, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI; fascicolo del parere 2 gennaio 1940, n. 941 (*Riconoscimento del diritto esclusivo di pesca su un tratto del fiume Adige*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Alfredo Baistrocchi).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione pel Consiglio di Stato, Urgente, Roma, 3 gennaio 1940, Divisione I, n. 186/129, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI; fascicolo del parere Protocollo di Gabinetto n. 6, 11 gennaio 1940, n. 12 (*Schema di r. decreto che aggiunge due commi allo art. 92 del Regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato, approvato col r.d. 25 maggio 1895, n. 350*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione a S.E. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 8 gennaio 1940, Divisione C.Z., n. 6495, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXI; fascicolo del parere Protocollo di Gabinetto n. 27, 25 gennaio 1940, n. 36 (*Ricorso straordinario di Calojero Domenico e Giuseppina*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Servizi Speciali, Relazione a S.E. il Ministro, Roma, 9 gennaio 1940, Divisione XV, n. 3855-3953, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXI; fascicolo del parere 16 gennaio 1940, n. 27 (*Progetto di piano regolatore della città di Sulmona*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Pietro Lissia).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione al Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 11 marzo 1940, Divisione VII A, n. 267, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXIII; fascicolo del parere 26 marzo 1940, n. 198 (*Torino – Variante al piano regolatore edilizio per vincolo di fabbricazione a villini in alcuni isolati prossimi ai nuovi stabilimenti “Fiat”*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione al Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 14 maggio 1940, Divisione V, n. 6650, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXV; fascicolo del parere 21 maggio 1940, parere urgente n. 397 (*Progetto dei lavori di costruzione del Mausoleo a Gabriele d’Annunzio sul Mastio del Vittoriale degli Italiani*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise).

Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Servizi Speciali, Relazione, Roma, 22 novembre 1940, Divisione C.T., n. 9832, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII; fascicolo del parere Protocollo di Gabinetto n. 453, 12 dicembre 1940, n. 1085 (*Ricorso straordinario del Sac. Romeo Giuseppe*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Giuseppe Scalise).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 25 novembre 1940, Divisione VII A, n. 2053, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII; fascicolo del parere 3 dicembre 1940, n. 1096 (*Piano regolatore della città di Vercelli*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Luigi Mosca).

Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale dei Servizi Speciali, Relazione, Roma, 10 dicembre 1940, Divisione C.T., n. 10530, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda/Adunanza Generale, pareri*, vol. CLXXII; fascicolo del parere Protocollo di Gabinetto n. 494, 28 dicembre 1940, n. 1136 (*Ricorso straordinario di Ruggeri Domenico*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 21 dicembre 1940, Divisione XXII, n. 7061, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CLXXII; fascicolo del parere 30 dicembre 1940, n. 1172 (Progetto aggiornato nei prezzi dei lavori di costruzione e sistemazione della rete stradale della città di Littoria. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Luigi Mosca).

Ministero dei Lavori Pubblici, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 30 ottobre 1942, Divisione XIX, n. 5471, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCIV; fascicolo del parere 10 novembre 1942, n. 1248 (*Perizia dei lavori di sistemazione e restauro dello scalone principale, degli androni di accesso ai saloni e della Chiesa del Palazzo Reale di Milano*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Michele Castelli).

Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale Edilizia Statale e Sovvenzionata, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 28 dicembre 1942, Divisione XIX, n. 1331, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCVII; fascicolo del parere 5 gennaio 1943, n. 1457 (*Perizia dei lavori di costruzione di un rifugio antischeggia-anticrollo nell'edificio sede del Comando Generale della M.V.S.N.* Presidente Massimo Di Donato; Relatore Alberto de Marsanich).

Ministero dei Lavori Pubblici. Direzione Generale Edilizia Statale e Sovvenzionata, Relazione all'Ecc. il Ministro per il Consiglio di Stato, Roma, 8 gennaio 1943, Divisione XIX, n. 13, in AcS, *Consiglio di Stato, Sezione Seconda, pareri*, vol. CXCVII; fascicolo del parere 19 gennaio 1943, n. 1248 (*Roma – Palazzo Reale del Quirinale – Costruzione di due ricoveri antiaerei*. Presidente Massimo Di Donato; Relatore Salvatore Fiaccavento).

Relazione dell'on. De Zerbi, in *Atti parlamentari. Camera dei deputati*, Legislazione XV, sessione I, *Relazione De Zerbi*, doc. n. 261/a.

Relazione della Commissione, inerente al progetto di legge presentato dal Ministro di Grazia, Giustizia e Culti nella tornata del 24 novembre 1864: *Facoltà al Governo del Re di pubblicare e rendere esecutori in tutte le provincie del Regno alcuni progetti di legge per l'unificazione legislativa*, Camera dei deputati, sessione 1863-64, tornata del 12 gennaio 1865, doc. n. 276 A.