

COMMISSIONE MINISTERIALE PER IL PIANO PAESISTICO
DELLA VIA APPIA ANTICA

VERBALE N.5

Oggi 10 giugno 1954 alle ore 17 si è adunata, in una sala del Ministero della Pubblica Istruzione al Viale di Trastevere, la Commissione Ministeriale per la redazione del Piano paesistico territoriale della Via Appia Antica e delle sue adiacenze.

Sono presenti:

- 1) Il Sen. Dr. Umberto ZANOTTI BIANCO - Presidente,
 - 2) Il Dr. Felice Mario CAMPOLI, Capo Divisione della Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti,
 - 3) Il Prof. Dr. Pietro ROMANELLI, Sovrintendente alle Antichità di Roma I,
 - 4) Il Prof. Dr. Carlo CESCHI, Sovrintendente ai Monumenti del Lazio,
 - 5) Il Dr. Giovanni QUATTROCCHI, Ispettore Capo al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste,
 - 6) Il Prof. Antonio Maria COLINI, della X Ripartizione delle Belle Arti del Comune di Roma,
 - 7) L'Arch. Plinio MARCONI, Professore della Facoltà di Architettura di Roma,
 - 8) Il Prof. Avv. Edoardo VOLTERRA, Ordinario di Diritto Romano nell'Università di Bologna,
 - 9) L'arch. Luigi PICCINATO, Professore della Facoltà di Architettura di Venezia,
 - 10) L'Ing. Arch. Paolo ROSSI de PAOLI, Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica,
 - 11) Il Prof. Giuseppe CECCARELLI (Ceccarius) Pubblicista,
 - 12) Il Prof. Giuseppe MARCHETTI LONGHI, studioso di archeologia,
 - 13) La Sig. na Nina RUFFINI, pubblicista,
- Segretario: Enea CIANETTI.

Il Presidente Senatore ZANOTTI Bianco apre la seduta e comunica di essere già stato a fare i primi approcci presso il Presidente della Repubblica per facilitare la revoca del Decreto, che approva il Piano 141. S.E. Einaudi, compreso della importanza e udite le plausibili ragioni, non ha negato di massima l'accoglimento di tale desiderio, ma lo ha subordinato alla proposta che, in tal caso, dovrebbe essergli avanzata dal Ministero dei LL.PP.

Ha quindi la parola il Prof. Avv. Edoardo Volterra, il quale premette la necessità di dover essere molto chiaro sull'argomento, che vuol trattare dal punto di vista giuridico.

Sostiene la tesi che il Decreto Presidenziale del dicembre scorso

non debba e non possa considerarsi altrimenti che nullo. Se lo si volesse applicare, si commetterebbero violazioni di legge: è bene perciò guardare apertamente le cose in faccia, se si vuole salvare l'Ap-
pia Antica.

Egli rifà la storia del Piano 141 e ricorda come il 30 luglio 1952 il Consiglio Comunale di Roma deliberasse di chiedere l'approvazione di tale piano, il quale contemplava varianti notevoli di svariati piani in precedenza approvati. A norma dell'art.16 della Legge 17 agosto 1942 n.1150, e sentita la Commissione prevista dall'art.3 della Legge 24 marzo 1932 n.355, il Ministero dei LL.PP. proponeva l'approvazione di detto piano, il quale veniva approvato con decreto del Presidente della Repubblica il 27 dicembre 1953; stralciandosi una parte della zona e con modifiche e integrazioni, e sottoponendo l'approvazione stessa alla precisa condizione dell'osservanza di ben 11 prescrizioni.

Fa osservare che il Decreto Presidenziale citato manca della fissazione, tassativamente richiesta dall'art.16, comma 3 della Legge 17 agosto 1942 n.1150, del tempo non maggiore di anni dieci, entro il quale il piano particolareggiato dovrà essere attuato e dei termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni. Tale omissione comporta l'inefficacia del Decreto presidenziale medesimo, in quanto manca l'elemento indicativo del termine, trascorso il quale cessa la validità del piano particolareggiato medesimo, e dentro il quale possono eseguirsi le espropriazioni.

Nello stesso Decreto presidenziale manca la menzione che il piano particolareggiato sia stato preventivamente sottoposto al Ministero della Pubblica Istruzione (a norma dell'art.16 della Legge 17 agosto 1942 n.1150) in quanto nel piano medesimo erano comprese cose e immobili soggette alla legge 1° giugno 1939 n.1089 e alla legge 29 giugno 1939 n.1497. E' vero che una recente sentenza del Consiglio di Stato, in data 9 giugno 1953 (VI Sezione n.303 Presidente Macchia, estensore Testa) ha affermato che nella approvazione dei piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore di Roma, il Ministero della Pubblica Istruzione sia rappresentato nella Commissione istituita a norma dell'art.3 del R.D.L. 6 luglio 1931 n.981 (successivamente convertito nella legge 24 marzo 1932 n.355) e che in tal modo il Ministero sia chiamato, in forza in un "Jus singulare" emanato per la città di Roma, a svolgere in precedenza l'azione di tutela degli ambienti monumentali.

Ma l'autorevolissima opinione emessa dal Consiglio di Stato per un caso diverso, non sembra applicabile alla nostra fattispecie, in quanto la legge del 1942, posteriore a quella del 1932, affida al Ministero della Pubblica Istruzione un controllo preventivo, assai maggiore di quello previsto dalla Legge anteriore 24 marzo 1932.

Infatti per la legge del 1942, i piani particolareggiati che comprendono cose immobili di interesse artistico o storico, o cose immobili che abbiano cospicui caratteri di bellezza naturale, debbono riportare la necessaria approvazione del Ministero della Pub-

blica Istruzione, laddove la Legge del 1932 per il piano regolatore di Roma si limita a richiedere, indistintamente per qualsiasi zona, la approvazione di una Commissione formata da funzionari di varii Ministeri, la quale delibera a maggioranza dei suoi membri e nella quale pertanto i rappresentanti del Ministero della Pubblica Istruzione potrebbe anche trovarsi in minoranza. Evidentemente è funzione ben diversa quella di approvare preventivamente un progetto e quella di partecipare a mezzo di timbri, ad una commissione collegiale che collegialmente esprime il proprio parere.

Non è nemmeno lontanamente pensabile che, proprio rispetto alle cose immobili di interesse artistico-sterico o per le bellezze naturali della città di Roma, il legislatore abbia voluto limitare i poteri del Ministero della Pubblica Istruzione e prevedere proprio per dette cose una tutela minore che nelle altre città e persino nei più piccoli comuni d'Italia. E nelle legge del 1942 non vi è il più lontano cenno ad una esclusione dei piani particolareggiati della città di Roma dalla approvazione preventiva del Ministero della Pubblica Istruzione, come neppure alla esistenza di un "Jus singulare" limitativo per la città di Roma nella difesa dell'arte, della storia e del paesaggio. Comunque tale "jus singulare" sarebbe stato abrogato dall'art. 45 della legge del 1942; onde la rilevata mancanza dell'approvazione preventiva del piano particolareggiato n. 141 da parte del Ministero della Pubblica Istruzione, infirma la validità del Decreto Presidenziale del 27 dicembre 1953.

Indipendentemente dai vizi sopra rilevati il Prof. Volterra sottolinea che l'approvazione del piano particolareggiato n. 141 potrà essere revocata con Decreto Presidenziale su proposta del Ministero dei LL.PP., sentito il Consiglio Superiore dei LL.PP. e il Ministero della Pubblica Istruzione. La proposta ed il nuovo Decreto presidenziale dovranno essere motivati sulla base di sopravvenute ragioni, che determinino la totale inattuabilità del piano particolareggiato (come si argomenta dall'art. 10 della Legge 17 agosto 1942) e per interesse pubblico. Ora non è difficile elencare tali ragioni (rilievi da parte di archeologi e di altri studiosi, proposte del pubblico, nuove esame da parte di esperti, parere della Commissione, rilievi artistici, ecc.ecc.) che motivino l'interesse pubblico alla revoca stessa.

Fa rilevare infine che il Ministero per i Lavori Pubblici, di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione, possono sempre avanzare proposte relative alla regolamentazione della parte stralciata dal piano ad oriente della via Cristoforo Colombo, tanto più che nessun termine è stato posto dal Comune per la presentazione dello studio delle costruzioni da far sorgere sulla zona medesima. Fa rilevare altresì che varie delle prescrizioni, elencate nel Decreto presidenziale del 27 dicembre 1953 e la cui osservanza è stata posta come precisa condizione dell'approvazione del piano, non sono state attuate, e che comunque non è stato stabilito nel Decreto presidenziale alcun termine per la predetta attuazione, onde anche sotto questo profilo può giustificarsi la revoca dell'approvazione del piano

141, o quanto meno può dichiararsi la inattuabilità del piano medesimo.

A maggior ragione il Ministero dei LL.PP. può per le susposte ragioni, sospendere la esecuzione del piano particolareggiato 141 ed invitare gli organi competenti a compilarne un altro in sostituzione. Il Parlamento - dice il Prof. Volterra - può sempre votare apposita Legge, la quale, modificando in parte la legge 24 marzo 1932, n. 355, stralci dal piano regolatore di Roma la zona della Via Appia, delegando al Ministero dei LL.PP. e al Ministero della Pubblica Istruzione la preparazione di un piano regolatore per detta zona.

Quanto agli interessi privati, che potessero esserci costituiti tra la pubblicazione del piano particolareggiato 141 (approvato con Decreto presidenziale del 27 dicembre 1953) e la revoca o la modifica del piano medesimo, il Prof. Volterra fa osservare che la loro regolamentazione è prevista dalle norme relative alla dichiarazione di pubblica utilità (art. 16 della Legge 17 agosto 1942 n. 1150).

E' da prevedersi che dato il brevissimo tempo intercorso dalla entrata in vigore del Decreto presidenziale del 27 dicembre 1953, gli interessi privati siano relativamente pochi e quindi assai modesti. L'ammontare della relativa indennità a carico dello Stato. Appunto per evitare che possono costituirsi altri interessi privati, è quanto mai urgente provvedere alla revoca del piano particolareggiato 141. Conclude perciò il Prof. Volterra la sua elaborata disamina col dire che, avendo tutti deplorato il piano 141, nulla di più semplice dovrebbe esserci della sua revoca, anche per facilitare il compito del Comune e per dare poi agio a tutti, e specialmente agli architetti e agli urbanisti di lavorare su qualcosa di concreto per la miglior tutela della Appia Antica.

Il Presidente Sen. Zanotti Bianco ringrazia il Prof. Volterra per la lucidissima esposizione fatta, della quale si dichiara soddisfatto e felice, potendo così avere una valida arma per poter vincere eventuali resistenze.

Il Dr. Campoli, al fine di evitare obiezioni contrarie, si permette di ricordare che, in base all'art. 16 della Legge urbanistica 1150 del 17 agosto 1942, l'approvazione del Ministero della Pubblica Istruzione fu data per mezzo degli architetti Ceschi e Rosi, presenti nella Commissione urbanistica. Ma il Prof. Volterra legge il secondo comma di questo articolo che dice testualmente:

"I piani particolareggiati nei quali siano comprese cose immobili soggette alla Legge 1° giugno 1939 n. 1089 e alla legge 29 giugno 1939 n. 1497, dovranno essere PREVENTIVAMENTE sottoposti al Ministero dell'Educazione Nazionale"; e sottolinea in modo speciale la parola "preventivamente": ciò non fu fatto. Il Direttore Generale poi non ha il diritto di poter firmare quando si tratta di legge che deve essere controfirmata, tranne il caso di mandato speciale per la deroga a questa prescrizione. Dal Decreto Presidenziale non risulta che il Ministero della Pubblica Istruzione sia stato infor-

mato preventivamente.

Il Prof. Marconi ricorda però che, quando fu deliberato il piano regolatore del 1931, furono emesse norme speciali in deroga a quelle comuni: ci potrebbe quindi essere pericolo che fossero respinte le ragioni del Prof. Volterra. Ma questi ribatte che nella Legge del 1939 c'è in fondo un articolo, che dichiara nulle tutte le disposizioni contrarie, e lamenta inoltre che il Consiglio Superiore delle Belle Arti non sia stato sentito, mentre avrebbe dovuto esserlo.

Il Dr. Campoli domanda in base a che cosa, e il Prof. Volterra lo informa che ciò deve proprio in base alle norme istituzionali del Consiglio Superiore stesso.

Il Prof. Ceccarelli ricorda infatti che per la Pia Casa di S. Rosa il Consiglio Superiore fu sentito, e il Prof. Volterra rilegge ancora una volta l'intero articolo 16 della Legge Urbanistica perchè sia tenuto presente in ogni caso.

L'Arch. Ceschi mostra interessamento alle affermazioni giuridiche del Prof. Volterra, senza il riconoscimento delle quali l'azione della Sovrintendenza ai Monumenti potrebbe essere sempre infirmata, se veramente il suo Ufficio non potesse imporre vincoli ulteriori a quelli di piano regolatore.

Il Sen Zanotti Bianco domanda quale sia ormai la strada da seguire e il Prof. Volterra dice che basta dichiarare la inefficienza del piano, del quale però occorre ottenere revoca, mettendo di accordo il Ministero della Pubblica Istruzione con quello dei LL.PP.

L'Arch. Ceschi espone la difficile situazione nella quale si era trovata la Sovrintendenza ai Monumenti, e quindi il Ministero della Pubblica Istruzione, quando dai sopralluoghi effettuati, risultò che il Comune di Roma, prima ancora che il piano 141 fosse approvato, aveva compiuto ingenti sbancamenti di terra, aveva costituito la massacciata della grande strada di congiungimento tra il quartiere Ostiense e l'Appio Latino e aveva compiuto opere di fognatura.

Il Prof. Volterra conferma che, se il Comune aveva violato le norme procedurali, tanto più occorre che si provveda alla revoca.

L'Arch. Ceschi ricorda che l'Assessore On.le Storoni disse che avrebbe concesso le licenze di fabbricabilità; ciò renderebbe assai difficile l'azione posteriore della Sovrintendenza.

Il Dr. Levi conclude che ormai convenga provvedere alla votazione di un ordine del giorno che viene redatto, letto e approvato all'unanimità nel modo seguente:

"La Commissione per il piano paesistico della Via Appia,

" dopo aver in varie sedute esaminata la questione nel suo complesso e posto alla studio per la sua urgenza il piano 141, che dal punto di vista estetico, urbanistico e paesistico, è essenziale alla conservazione delle caratteristiche e dei valori della Via Appia, che l'opinione pubblica nazionale ed internazionale richiede siano tutelati e che

" essa è chiamata a tutelare. Ascoltato il parere giuridico dei
" professori Maroi e Volterra,

" constatato che, da un punto di vista giuridico, il de-
" to che ha approvato il piano 141 è da ritenere non valido e non ap-
" plicabile:

" a) per la mancanza della fissazione, tassativamente ri-
" chiesta dall'art.16 comma 3 della Legge 17 agosto 1942 n.1150, del
" tempo entro il quale il piano particolareggiato deve essere attua-
" to e dei tempi entro cui potranno essere compiute le relative espro-
" priazioni,

" b) poichè il piano non risulta preventivamente sottoposto
" al Ministero della Pubblica Istruzione a norma dell'art.16 della
" Legge sopra richiamata,

" c) perchè non sono state attuate le prescrizioni, la cui
" osservanza è stata posta come precisa condizione della approvazione
" del piano da parte del Presidente della Repubblica; e poichè alcune
" di tali prescrizioni sono inattuabili,

" chiede che il Ministro dei LL.PP. provveda a revocare la
" approvazione del predetto piano particolareggiato n.141 o quanto
" meno a dichiarare tale approvazione inefficace, sospendo intanto
" con urgenza l'esecuzione del piano stesso".

Il Senatore Zanotti Bianco assicura che presenterà e di-
fenderà questo ordine del giorno davanti al Ministro dei LL.PP.

Dopo di che la seduta è tolta alle ore 19,45.

IL PRESIDENTE