

2

Milano B 3<sup>A</sup>

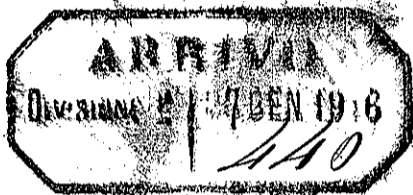
# CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE SECONDA

*GG*

Adunanza del di 17 Gennaio 1915

Protocollo N. 1333



*La Sezione*

Oggetto

Milano - Piano regolatore di Via Arena.  
Proroga di termine.

Allegati N. 1 Fog.

RAPU

Letta la relazione in data 30 Dicembre p.p. del Ministero dei Lavori Pubblici, Segr. Gen. N. 6298, con la quale si chiede il parere di questo Consiglio sulla domanda presentata dal Sindaco di Milano per ottenere la proroga di 10 anni al termine di scadenza del piano regolatore speciale del quartiere di Via Arena e delle sue adiacenze;

Esaminati gli atti;

Udito il Relatore;

Preemesso:

Con R. Decreto 19 Gennaio 1905 fu approvato il piano regolatore speciale per la sistemazione del quartiere Arena in Milano e fu assegnato il termine di 10 anni per le espropriazioni ed i lavori. Un nuovo piano regolatore dello stesso quartiere, in sostituzione del precedente, fu approvato col R. Decreto 28 Ottobre 1909, senza che fosse mutato il termine già stabilito per la sua esecuzione. E nemmeno fu mutato dalla legge 13 Luglio 1912 N. 866, con la quale fu approvato il piano regolatore generale della città di Milano, in questo comprendendo anche il piano speciale anzidetto.

Il termine venne perciò a scadere il 19 Gennaio 1915. Ma il Sindaco di Milano, autorizzato dal Consiglio Comunale

con deliberazione del 28 Dicembre 1914, presentò la domanda di proroga prima che la scadenza si avverasse, e precisamente il giorno 11 Gennaio 1915.

Ed il Ministero, osservando che il ritardo nel compimento delle espropriazioni e dei lavori non era stato che conseguenza della ristrettezza del tempo concesso pel piano regolatore di Via Arena, il quale poi fù, non solo modificato, ma ampliato col R. Decreto 28 Ottobre 1909, ritenne che la domanda del Comune di Milano fosse giustificata, e solo espresse il dubbio se, accogliendola, la proroga dovesse esser concessa a termini dell'art. 14 della legge 25 Giugno 1865 N. 2359, ovvero a termini dell'art. 87 che particolarmente si riferisce ai piani regolatori.

Su ciò fù chiesto il parere del Consiglio di Stato. E questa Sezione, esaminata la questione, nella sua adunanza 29 Novembre 1915, fù di parere che il termine essendo scaduto senza che prima ne fosse stata concessa la proroga, ed essendo in ciò involti non soltanto gl'interessi della pubblica amministrazione ma anche i diritti dei terzi, sarebbe stato rimedio più semplice e sicuro il ricorrere ad un nuovo provvedimento legislativo per riparare alle mancanze che relativamente ai termini si sono mostrate nella applicazione della legge 13 Luglio 1912, piuttosto che voler provvedere con atti amministrativi che potrebbero esser nulli e dar luogo a contese giudiziarie. Il Ministero ha replicato su ciò con la relazione sopra indicata. Ed ha fatto osservare che col parere anzidetto di questa Sezione si viene a stabilire una regola generale, cioè che la domanda di proroga del termine pel compimento dei lavori dichiarati di pubblica utilità non ha efficacia d'impedire la decadenza, quantunque sia fatta prima della scadenza del termine stesso, se non è nel medesimo tempo seguita dal provvedimento dell'autorità competente. Osserva il Ministero che simile interpretazione della legge è contraria a quella che nella pratica erasi finora costantemente ammessa, ed in cui conformità non solo si sono date norme alle autorità locali, ma in molti casi si è provveduto alla concessione di proroghe.

In questa, che esso dice tradizionale interpretazione, il Ministero ora insiste, e particolarmente osserva:

A) - La legge 25 Giugno 1865 fù fatta per delegazione legislativa, e perciò non fù preceduta da relazioni nè discussioni parlamentari, che possano fornire elementi per la sua interpretazione: l'unico documento, che l'accompagnò, fù la relazione del Governo sul progetto presentato alla Camera, ma che poi non fù discusso. Quivi è detto che nella dichia-

razione di un'opera di pubblico vantaggio debbono essere stabiliti i termini per incominciare e compiere le espropriazioni ed i lavori, perchè da quel momento i beni da occuparsi e quelli contigui vengono ad essere quasi posti fuori di commercio e questo stato d'incertezza non deve essere indefinitamente protratto, perchè ne deriva danno economico, non pure al proprietario, ma agli interessi comuni. In queste espressioni il Ministero osserva che nulla si contiene che dia ragione di preferenza all'una od all'altra delle due interpretazioni dell'art. 10.

B) - La massima contenuta nell'ultimo cv. dell'art. 10, cioè che la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace quando ne siano trascorsi i termini, non riguarda la questione presente, la quale sta nel dubbio se i termini debbano considerarsi trascorsi anche se prima della loro scadenza sia stata fatta la domanda di proroga. Perciò per risolvere tale questione non resta altro mezzo che ricorrere ai criteri generali, relativi alle interruzioni delle decadenze.

C) - In base a tali criteri non si nega la gravità delle ragioni contrarie alla tesi che il Ministero sostiene; ma si osserva che per voler prevenire eventuali lesioni di privati interessi si potrebbero più facilmente ledere quelli della pubblica amministrazione: poichè, per quanto siano giuste le ragioni di proroga, e per quanto l'amministrazione ne abbia fatta in tempo la domanda, essa è sempre esposta al pericolo dei ritardi che per tanti e spesso inevitabili motivi avvengono negli uffici, e non ha quindi la garanzia che la sua domanda produca il Decreto di proroga prima che i termini sien venuti a scadere. Oltre a ciò, se gli interessi degli espropriandi si volessero pienamente tutelare contro i danni di una proroga da essi ignorata, per quanto tale ipotesi sia difficilmente ammissibile, si dovrebbe esigere che prima della scadenza fosse loro notificato il decreto della proroga stessa, che, per alcun tempo almeno, può non avere alcuna pubblicità.

D) - Ma dagli inconvenienti che nell'un caso o nell'altro possono praticamente verificarsi passando ai principi generali applicabili al caso presente, si ha la disposizione del diritto positivo vigente (art. 47 C.P.C.), per la quale i termini, che possono essere oggetto di proroga, non possono essere prorogati se la domanda non ne sia stata proposta prima della scadenza dei termini stessi. Altra condizione non è imposta; e se da leggi speciali non sono date disposizioni contrarie, non vi è ragione per discostarsi da quella che è regola generale di diritto. Perciò si conclude che anche al caso presente questa regola sia applicabile, tanto più che la disposizione delle

art.13 è diretta alla tutela d'interessi privati,pei quali avrebbe potuto essere sufficiente un termine di carattere semplicemente regolamentare.

Su queste ragioni esposte dal Ministero referente la Sezione ha osservato:

A) - Non sembra che sia esatto il dire che dalle parole sopra riportate della relazione del Governo sul progetto della legge 12 Giugno 1865 non possa trarsi alcun argomento per l'interpretazione dell'art.13 della legge stessa;poichè con quelle parole,essendosi ampiamente dichiarato che i termini pel compimento delle espropriazioni e dei lavori di pubblica utilità debbono intendersi posti per non protrarre nella incertezza quella condizione dannosa ai privati ed ai pubblici interessi, nella quale pel fatto della dichiarazione di pubblica utilità di un'opera cadono i beni che per essa debbono essere espropriati,si ripete implicitamente e si conferma il principio che su questo oggetto la interpretazione giusta della legge debba essere rigorosa e restrittiva,e che fra due,quando siasi nel dubbio,debba preferirsi quella che a tali caratteri corrisponda.

B) - In quanto agli inconvenienti ed ai danni che questa Sezione osservò che possono avvenire se si ammetta che i termini possano non scadere per sola domanda di parte, il Ministero non ha fatto che esporne altri che più si avrebbero se fosse accolta diversa interpretazione di legge.Ciò dimostra che per via d'interpretazione la vigente disposizione di legge potrà dar sempre luogo a difetti ed a conseguenze dannose, e che perciò nella legge stessa è da riconoscersi una mancanza cui non si può per via amministrativa efficacemente riparare.

Perciò questa Sezione disse,e non può ora non ripetere,che per risolvere definitivamente la questione il rimedio più semplice e sicuro è il ricorrere ad un nuovo provvedimento legislativo.

Tuttavia,dinanzi alle rinnovate premure ed osservazioni del Ministero,tenendo conto anche del fatto che la interpretazione finora generalmente accettata è conforme a quella che il Ministero stesso sostiene;e riconoscendo perciò che il passar subito, senza attendere l'intervento del legislatore,alla interpretazione contraria può esser cagione di turbamento,anche grave,d'interessi finora giudicati legittimi e che hanno avuto anche pratiche conseguenze,la Sezione crede di dover esaminare la questione sotto questo aspetto,cioè se,avendosi necessità di applicare la legge quale ora è,cioè possa farsi col dare all'art.13 la interpretazione finora ordinariamente datagli,ovvero se a ciò si oppongano tali ragioni da doverne, senza considerazione

di altrui interessi, proporre una interpretazione diversa.

Su ciò la Sezione osserva:

Che la domanda di proroga può essere considerata non solo quale atto di una delle parti interessate nella esecuzione delle opere dichiarate di pubblica utilità, ma anche come l'inizio necessario e perciò parte essenziale di tutto insieme l'atto di proroga, che ha il suo perfezionamento nel decreto della autorità competente. L'essersi questo atto validamente iniziato può considerarsi cauzione sufficiente per impedire la scadenza dei termini, quantunque il decreto, che ordinariamente deve supporsi che sia fatto entro i termini medesimi, possa, per motivi non imputabili alla parte che ne ha fatto la domanda, esser fatto con qualche ritardo. In questo modo può vedersi una ragione di richiamo, come il Ministero ha fatto, anche all'art. 47 del C. di P.C. quantunque tal richiamo qui non sia indispensabile nè debba dimenticarsi che non è senza autorevoli eccezioni la interpretazione che da' più ne è data. Che in quanto ai danni che possono avere i proprietari dei beni da espropriarsi, se la proroga non è concessa in modo che il decreto ne sia noto prima che i termini scadano, tale possibilità non è da estendersi a tutti i casi. Può non esservi alcun danno quando, nonostante che le opere dichiarate di pubblica utilità non siano compiute nei termini stabiliti, sono però state già fatte tutte le operazioni relative alle seppropriazioni, e può il danno essere preveduto e rimosso, quando si ha modo di conoscere facilmente se la proroga sia stata richiesta: questo, anzi, è il caso ordinario; e tale è il caso presente, poichè la domanda di proroga presentata dal Sindaco di Milano fu autorizzata dal Consiglio Comunale in pubblica adunanza ed in prima e seconda lettura. Se in qualche caso un pericolo di danno può rimanere per i proprietari dei fondi da espropriarsi, non si può non riconoscere che da danni, anche maggiori, non sarebbe immane la parte che ha avuto bisogno di chiedere la proroga, se la sua domanda che essa ha diritto di fare fino a che i termini non siano scaduti, non fosse seguita entro i termini stessi dal decreto della concessione, il quale può essere ritardato per opera altrui, senza che la parte interessata abbia modo d'impedirne in ogni caso il ritardo.

Che nel caso presente non è inutile non dimenticare il fatto che il Comune di Milano chiese la proroga per motivi indiscutibili di pubblico interesse, e che contro la sua domanda, già presentata da un anno, non si ha conoscenza che siano stati fatti reclami dai proprietari che ne temano danno.

Tutto ciò posto, la Sezione è passata ad esaminare la seconda questione, su cui le fu richiesto il parere; cioè se, concedendosi la proroga, questa debba esser concessa in base all'art. 14 della legge ovvero dell'art. 87.

Secondo l'art. 14, quando i termini sono stabiliti per legge la proroga non può farsene per un tempo maggiore del terzo di quello della prima concessione: nel caso presente, essendo stato di 10 anni il tempo già concesso, la proroga non può farsene che per tre anni e 4 mesi al massimo; poichè per le circostanze già sopraesposte, il termine è da ritenersi che sia stato stabilito per legge, cioè per quella del 12 Luglio 1912.

L'art. 87 invece può consentire un tempo più lungo. Esso si riferisce particolarmente ai piani regolatori e dispone che per la loro esecuzione può esser concesso temposino a 25 anni, poichè ordinariamente essi sono opere di tale ampiezza e difficoltà da non poter esser compiute in quei più ristretti termini che per altre sono sufficienti. All'applicazione di questo articolo al caso presente che è della esecuzione di un piano regolatore, potrebbe farsi la obiezione che, stando alla parola dell'articolo stesso, il tempo di 25 anni dovrebbe esser stabilito con lo stesso decreto che approva il piano regolatore. Ciò non avvenne pel piano regolatore del quartiere Arena in Milano: il tempo dato fu di 10 anni, ma tenuta in considerazione la ragione anzidetta della disposizione dell'art. 87, se alla sua applicazione volesse porsi la limitazione ora indicata, si verrebbe a questa conseguenza che la legge si applicherebbe quando si ha soltanto la presunzione che la ragione di essa così chieda, non si applicherebbe quando la ragione stessa fosse dimostrata esistente dalla esperienza dei fatti. - Oltre a ciò la proroga essendo predisposta a favore di chi deve compiere opere dichiarate di pubblica utilità, e perciò di pubblico interesse, non può nell'atto poi mutarsi in suo danno; come avverrebbe se con la proroga dei termini non si potesse concedere quel maggior tempo che la legge ha ritenuto poter essere necessario per la esecuzione dei piani regolatori, quando appunto per la esecuzione di questi la proroga sia domandata.

Per questi motivi, con le osservazioni e le riserve dianzi fatte,

#### LA SEZIONE

È di parere che la domanda del Comune di Milano possa essere accolta e che il

nuove termine possa essere stabilito a norma dell'articolo 87 della legge 25

Giugno 1865.

V I S T O

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE.

*P. Bertanelli*

Per Estratto dal Verbale

Il Segretario di Sezione.

*C. M. M. M.*

*C. B. B. B.*