

---

TITOLO VIII.  
POLIZIA LOCALE.

---

LEGISLAZIONE.

---

REGOLAMENTI MUNICIPALI DI POLIZIA URBANA E RURALE. ALLINEAMENTO E POLIZIA DELLE COSTRUZIONI.

**Nuova legge** comunale e provinciale 10 febbraio 1889, n. 5921, art. 111, n. 6, 117, n. 7, 131, n. 6, 175-178 (vecchia legge 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato *A*, art. 87, n. 6, 93, n. 7, 102, n. 6, 146-149).

**Regolamento** nuovo 10 giugno 1889, n. 6107, art. 81-85 (Regolamento vecchio 8 giugno 1865, n. 2321, art. 67-71).

**Regio Decreto** 13 novembre 1885, n. 3536 sui progetti d'arte.

**Legge** 22 dicembre 1888, n. 5849, sulla sanità pubblica, articoli 60, 61.

**Legge** 8 settembre 1889, n. 6387, che all'art. 26 proibisce di erigere edifizi lungo il lido del mare.

**Regio Decreto** 26 ottobre 1890, n. 7250, che istituisce presso il Ministero dei Lavori Pubblici un ufficio speciale per la direzione delle opere governative ed edilizie della città di Roma.

**Regio Decreto** 4 gennaio 1891, n. 1, che approva il regolamento riguardante le attribuzioni dell'ufficio suddetto.

---

BIBLIOGRAFIA.

---

**Astengo e Bosio**, Dei regolamenti municipali (norme per la loro compilazione). Milano, 1864.

**Bormans Th.**, *Traité de l'alignement le long de la voirie par terre et par eau et des droits de voirie aux points de vue de la responsabilité, des pouvoirs de l'autorité, des plans, etc.* Paris, 1879.

- Bormans Th.**, Traité de la compétence en matière contrav.
- Brouckère (De)** et **Tielemans**, Répertoire, v. Alignement.
- Bufalini F.**, Dizionario tecnico-legale e relativo supplemento generale.
- Digesto italiano (v. Allineamento).
  - Enciclopedia giuridica italiana (v. Edilizia, fascicoli 117 a 120, 125 e 135).
  - Dei regolamenti edilizii con speciale riguardo all'allineamento, secondo la dottrina, la legislazione e la giurisprudenza italiana, francese e belga.
  - La pratica dei lavori pubblici e relativa appendice.
  - Manuale legale degli ingegneri e architetti (2<sup>a</sup> ediz.).
  - Istruzioni pratiche sulla responsabilità civile e penale degli architetti, ecc.
- Cordier**, Essai sur la construction et la législation des travaux publics.
- Cotelle**, des alignements et permissions de voirie urbaine.
- Crahay**, Contrav. de police.
- Dalloz**, Répertoire, v. Alignement: Règlements administratifs.
- Debauve**, Dictionnaire administratif des travaux publics, v. Alignement. Paris, 1880.
- Desgodets**, Lois des bâtiments, nouvelle édition, par Lepage.
- Lois des bâtiments, nouvelle édition, par M. Destrem.
- Frémy-Ligneville** et **Perriquet**, Traité de la législation des bâtiments et constructions. Paris, 1881.
- Giron**, Droit administratif en Belgique, v. II <sup>1</sup>.
- Grivel**, Des constructions élevées sur le terrain d'autrui.
- Guilbon**, Traité des règlements et des arrêtés administratifs et municipaux.
- Jossier**, Dictionnaire des ouvriers du bâtiment.
- Labye**, De l'alignement.
- Législation des travaux publics, v. Voirie.
- Lepage P.**, Lois des bâtiments ou le nouveau Desgodets, etc. Paris, 1808-1885.
- Traduzioni italiane. Milano, 1810: Napoli, 1855.
- Lukomsky** et **Périn**, Police des constructions. Hauteur, des constructions des étages, combles et lucarnes.
- Maricourt (De)**, De la dépossession par voie d'alignement.

<sup>1</sup> V. anche Fooz (De), Le droit administratif belge. Paris, 1859-60.

- Martino**, Norme per la formazione dei regolamenti municipali di polizia urbana e rurale, di edilità, d'igiene e dei cimiteri.  
**Périn**, Études de droit coutumier dans le Nord de la France.  
**Perrin, Rendu et Sirey**, Code-Perrin ou Dictionnaire des constructions et de la contiguïté.  
**Royou (De)**, Traité pratique de la voirie à Paris. Paris, 1879.  
**Sauver**, Commentaire de la loi du 10 avril 1841.  
**Sérésia**, Droit de pol. des cons. comm.  
**Vagnat**, Parallèle des lois du bâtiment, et de la propriété.  
**Viollet-Le-Duc**, Histoire d'une maison. Paris.  
 — Versione italiana di C. Pizzigoni. Milano.

## CAPITOLO I.

## GENERALITÀ.

## SEZIONE UNICA.

## Regolamenti municipali di polizia urbana e rurale.

## § 1.º REGOLAMENTI ANTICHI ANCORA IN VIGORE.

## SOMMARIO.

2374, 2463 e 2610. Antichi regolamenti e manifesti municipali di polizia locale anteriori alla legge comunale 20 marzo 1865: continuano ad essere in vigore, ecc.

**2374.** Il fatto della pubblicazione della legge comunale 20 marzo 1865, non ha avuto per conseguenza necessaria di far cessare i regolamenti preesistenti regolarmente approvati; salvo sempre però la facoltà attribuita al Governo dall'ultimo alinea dell'articolo 138 di detta legge di annullare quelle disposizioni, che si riscontrino contrarie alla legge ed ai regolamenti generali (*La Legge* 1876, II, 185, Cons. di Stato, 10 novembre 1875; *Man. Amm.*,<sup>1</sup> 1876, 138).

<sup>1</sup> *Man. Amm.* o semplicemente *M.* vuol dire *Manuale degli Amministratori comunali e provinciali e delle opere pie.*

— Gli antichi regolamenti e manifesti municipali di polizia locale continuano ad essere in vigore anche dopo la legge comunale 20 marzo 1865.

Questa legge prescrive l'approvazione della Deputazione provinciale soltanto pei regolamenti emanati posteriormente alla legge stessa.

Per la città di Torino è tuttora in vigore il regolamento del cessato vicariato che prescrive ai proprietari l'obbligo di tenere un lume acceso ai portoni delle loro case lasciati aperti in tempo di notte.

Ciascuno dei comproprietari di una casa deve rispondere della omissione di tenere il lume acceso al portone comune lasciato aperto di notte tempo (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 11 novembre 1882; Ferrero; *Giur. Pen. Tor.* 1882, 308; *M.* 1883, 172).

— La legge comunale e provinciale non ha abrogato i regolamenti di polizia urbana e rurale compilati nelle provincie meridionali sotto la precedente legge del 1816 (Circolare del Ministero di Grazia e Giustizia, 1 agosto 1863; *Man.*, 1863, 312),

#### OSSERVAZIONI.

Dobbiamo ora avvertire che colla circolare 15 novembre 1866 il Ministero dell'Interno faceva conoscere la necessità di non comprendere in un regolamento le disposizioni relative ad altri regolamenti di polizia locale, cioè, di tenere distinte le disposizioni di edilizia, da quelle di polizia urbana, e queste da quelle relative alla igiene, alla polizia campestre, compilandosi altrettanti regolamenti per ogni materia (*Manuale degli amministratori comunali e provinciali*, 1866, p. 365).

Il Consiglio di Stato inoltre emetteva il parere che:

La legge attribuisce la facoltà ai Comuni di provvedere con regolamenti alla polizia locale, e ne impone l'obbligo assoluto per l'igiene, ma non si può da ciò argomentare che la legge abbia formalmente voluto distinti regolamenti per le diverse materie di polizia urbana e d'igiene.

Non vi sono poi neppure ragioni di opportunità e di convenienza che consiglino assolutamente regolamenti distinti, non trattandosi di materie disparate, per le quali siano competenti diversi Ministeri, ma sibbene di materie riservate alla sola competenza del Ministero dell'Interno.

In conseguenza se le materie contenute nel regolamento di polizia urbana e di igiene sono divise in due titoli, e non sono tra loro confuse, non deve la Deputazione provinciale domandare due separati regolamenti, soprattutto quando si tratti di piccolo Comune (*La Legge*, 1876, II, 52 e *M.* 1876, 25, Cons. di Stato, 25 agosto 1875).

Facciamo pur notare in linea generale che i regolamenti, in ordine a ciò che statuiscano intorno ai reati ed alle pene, senza averne ricevuto potestà dalla legge, non possono avere vigore di sorta.

Il potere esecutivo non può abrogare un regolamento che abbia fatto in virtù della potestà ad esso delegata dal potere legislativo (Sentenza della Corte d'Appello di Messina 5 luglio 1876; *Foro*, II, 446).

Infine i regolamenti, le istruzioni e le note ministeriali valgono solo quando sono conformi alla legge per la cui esecuzione emanarono, non quando le sono contrarii (*La Legge*, 185, VII, C. C. di Torino 1 febbraio 1867; Gallenza c. Amministrazione delle Finanze).

## § 2. NORME GENERALI PER LA COMPILAZIONE DEI REGOLAMENTI.

### SOMMARIO.

2375. Le disposizioni dei regolamenti municipali debbono essere espresse in modo chiaro e preciso.
2376. Concetto della polizia locale.
2377. Materie sulle quali già dispongono il Cod. pen. o la legge di pubblica sicurezza: non possono contemplarsi nei regolamenti municipali.
- 2378 e 2379. I regolamenti municipali non debbono riprodurre inesattamente le disposizioni di leggi generali: anzi è inutile di riprodurle.
2380. Essi non possono *a priori* stabilire a chi debba imputarsi il fatto che costituisce la contravvenzione.
2381. Ai regolamenti locali non può applicarsi la regola di diritto per la quale la ignoranza della legge non si presume: chi allega un regolamento locale deve produrlo testualmente in giudizio; i regolamenti locali non possono risolvere o pregiudicare questioni di proprietà o di possesso, ecc.
2382. Misura del godimento delle acque, quando fra i contenti vi siano contese giuridiche: non può determinarsi con regolamento municipale.
2383. Attribuzioni degli agenti municipali: debbono essere chiaramente determinate nei regolamenti locali.
2384. Azione degli agenti municipali in caso di flagranza: non può essere materia di regolamento locale.
2385. Norme pel lavoro delle donne e dei fanciulli: non possono essere comprese in un regolamento comunale.
2386. Disposizione del Municipio avente per iscopo d'imporre un obbligo a sè stesso: non può inserirsi nel regolamento locale.

**2375.** Nei regolamenti municipali oltre al merito della disposizione dovrà curarsi che questa venga espressa in modo corretto ed intelligibile (Parere del Consiglio di Stato, 24 marzo 1866; *M.* 1873, p. 334).

### OSSERVAZIONI.

Premettiamo che la mancanza di regolamenti locali non è tollerabile in una amministrazione bene ordinata (Nota del Ministero dell'Interno 15 agosto 1871; *M.* 1873, p. 334).

**2376.** Nel concetto della polizia locale entrano tutti i provvedimenti riflettenti gli interessi, la tutela e il benessere della cittadinanza (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 27 maggio 1881; *M.*, 1881, p. 271).

**2377.** Non devono inserirsi nei regolamenti municipali articoli riguardanti materie sulle quali già dispongono il Codice penale e la legge di pubblica sicurezza: essi quindi non possono che richiamare puramente e semplicemente le disposizioni del Codice o della legge, al fine di evitare che siano alterate nella loro sostanza o, almeno, nella loro armonia colle altre parti della legislazione generale (*La Legge* 244, XI, Par. Cons. di Stato, 2 maggio 1871; Regolamento di polizia municipale di Pontedassio; *Man. Amm.*, 1871, 244).

**2378.** Non è lecito riprodurre in modo non esatto le disposizioni delle leggi generali (Parere del Consiglio di Stato 26 febbraio 1873; *M.*, 1873, p. 180).

**2379.** È inutile riprodurre disposizioni di leggi generali che hanno attinenza alla polizia, e ciò anche per norma degli agenti municipali destinati a vigilare l'osservanza dei regolamenti (Nota del Ministero dell'Interno, 11 luglio 1873; *M.*, 1873, p. 220).

**2380.** Il regolamento non può stabilire *a priori* a chi debba imputarsi il fatto che costituisce la contravvenzione, spettando di decidere ciò all'autorità giudiziaria (*La Legge* 304, XIV, Decreto ministeriale, 25 luglio 1874 e Parere del Consiglio di Stato 10 luglio 1874; *M.* 1874, 240).

**2381.** Non può applicarsi ai regolamenti e agli statuti locali la regola di diritto per la quale si presume che ciascuno conosca la legge.

Epper ciò chi allega un regolamento o statuto locale deve produrlo testualmente in giudizio.

I regolamenti municipali emanati per le irrigazioni non sono titoli attributivi dei diritti di proprietà o di possesso sulle acque, ma danno solamente norma per l'esercizio dei diritti medesimi fra i varii proprietari o possessori.

In conseguenza un regolamento municipale non può mai risolvere o pregiudicare questioni di proprietà o di possesso.

Il silenzio di un proprietario dinanzi a un regolamento, che abbia pregiudicato i suoi diritti, non pregiudica l'esercizio delle azioni che il proprietario possa far valere contro gli effetti del

regolamento medesimo (*La Legge*, 1875, II, 173, Corte d'Appello di Torino 28 dicembre 1874; Calandra c. Sollaro).

— L'autorità giudiziaria non può tener conto di regolamenti locali, se non quando siano prodotti in giudizio, come ogni altro documento.

Non eccede le facoltà del potere esecutivo, a norma dell'articolo 6 dello Statuto, la disposizione dell'articolo 67 del regolamento 8 giugno 1865, per l'esecuzione della legge comunale, pel quale i Comuni sono autorizzati a determinare con regolamento di polizia locale le norme per le mete o calmieri dei generi annonari e di prima necessità, quando le circostanze locali e le consuetudini ne giustifichino l'opportunità.

Se il regolamento locale si limita ad ingiungere ai *prestinaio* di non vendere il pane a prezzo superiore alla meta o al calmiere e di tenere il calmiere o la meta affissa in modo visibile nel negozio, non incorre in contravvenzione il *prestinaio* per ciò solo che si rifiuti di ricevere la meta (*La Legge* 1876, II, 119, C. C. di Torino, 27 febbraio 1876; ric. Zanaboni).

**2382.** Il Consiglio comunale non può determinare con regolamento la misura del godimento delle acque, quando fra i proprietari contenti vi siano controversie giuridiche, sulle quali debbono solo decidere i tribunali.

Epper ciò la Deputazione provinciale rettamente si astiene dall'approvare le disposizioni del regolamento municipale, contro le quali siano insorte opposizioni fondate su ragioni di diritto (*La Legge* 1875, II, 375, Cons. di Stato, 8 luglio 1875).

**2383.** Nei regolamenti una delle parti essenziali è quella di determinare nettamente le attribuzioni degli agenti municipali, affinchè non abbiano a commettere abusi ed arbitrii, e la facoltà dell'arresto è la principale fra le attribuzioni (Nota del Ministero dell'Interno, 15 agosto 1871; *M.*, 1874, p. 112).

**2384.** L'azione degli agenti municipali in caso di flagranza essendo contemplata dalla legge non può essere materia di regolamento municipale (*La Legge* 295, IX, Nota del Ministero dell'Interno al Prefetto di Napoli 14 agosto 1869).

**2385.** Le norme e sanzioni pel lavoro delle donne e dei fanciulli sono argomenti di competenza legislativa, quindi non possono essere comprese in un regolamento comunale (Parere del Consiglio di Stato 9 luglio 1875; *M.*, 1876, p. 356).

**2386.** Una disposizione del Municipio avente per iscopo di

imporre un obbligo a sè medesimo, non è materia di regolamento da pubblicarsi a norma degli abitanti (Parere del Consiglio di Stato 16 marzo 1866; *M.*, 1873, p. 334).

§ 3. PREPARAZIONE E APPROVAZIONE DEI REGOLAMENTI.  
ESECUTORIETÀ: POTERE DELL'AUTORITÀ AMMINISTRATIVA  
E DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA.

SOMMARIO.

2387. Facoltà della Giunta municipale di proporre i regolamenti comunali, non di approvarli: il visto del Prefetto non varrebbe a dare efficacia legale a regolamenti approvati dalla Giunta, spettando solo al Consiglio di approvarli; casi di urgenza.
2388. Giunta provinciale amministrativa: facoltà di approvare o no i regolamenti deliberati dai Consigli comunali; non può di sua iniziativa modificarli, ma deve indicare le modificazioni che crede necessarie.
- 2389 e 2390. Approvazione della Giunta provinciale amministrativa dei regolamenti comunali: è richiesta anche per le modificazioni che i Comuni arrecano ai regolamenti già approvati, ecc.; essa però deve fare un uso temperato delle sue facoltà.
- 2391, 2392 e 2435. Regolamenti comunali approvati dalla Giunta provinciale amministrativa: sono subito esecutorii, salvo al Ministero di annullarli in tutto od in parte.
- 2392, 2391 e 2435. Regolamenti approvati dai Consigli comunali e provinciali: il Ministero ha facoltà di annullarli, non di approvarli o riformarli.
2393. Regolamenti municipali non approvati della Giunta provinciale amministrativa: non possono produrre effetto.
2394. Deliberazione del Consiglio comunale con cui decide di applicare in parte il regolamento annullato: non è valida.
2395. Giunta provinciale amministrativa: è incompetente a confermare o rivocare l'ordine del Sindaco per la esecuzione del regolamento.
2396. Regolamenti municipali emanati in conformità alla delegazione legislativa: hanno forza di legge.
2397. Esecuzione di nuovi regolamenti locali: deve assegnarsi un termine non immediato.
2398. Regolamenti municipali: pubblicazione; affissione all'albo pretorio.
2399. Autorità giudiziaria: ha diritto di esaminare se un regolamento sia o no conforme alla legge e di respingerlo in ciò che le è contrario.

**2387.** L'articolo 93, n. 7, della legge comunale 20 marzo 1865, sebbene dichiari spettare alla Giunta municipale di proporre i regolamenti da sottoporsi all'approvazione del Consiglio comunale non ha inteso con ciò di dare una competenza esclusiva alla Giunta, ma ha voluto stabilire una semplice norma di ordine nella

materia dei regolamenti per avere una garanzia che fossero studiati prima di essere proposti all'approvazione del Consiglio, senza togliere per questo la facoltà al Consiglio medesimo di approvarli anche se privi di tale studio preparatorio (Parere del Consiglio di Stato 30 agosto 1870; *M.*, 1870, p. 334).

— La Giunta municipale non ha facoltà che di proporre i regolamenti di polizia locale da sottoporsi alle deliberazioni del Consiglio. Essa è incompetente di approvarli e di renderli obbligatorii, spettando ciò solo al Consiglio (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 8 giugno 1876; *M.*, 1876, p. 344).

— Il visto del Prefetto opposto ai regolamenti deliberati dalla Giunta municipale, non ha forza di rendere efficace un atto illegale (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma 8 giugno 1876; *M.*, 1876, p. 344).

— Le facoltà accordate alla Giunta municipale nei casi di urgenza possono estendersi a quelle di fare regolamenti generali (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 8 giugno 1876; *M.*, 1876, 344).

**2388.** La Deputazione provinciale non può di sua iniziativa modificare i regolamenti locali portati alla sua approvazione (Parere del Consiglio di Stato 17 novembre 1875; *Foro*, 1876, III, 168).

— La Deputazione provinciale<sup>1</sup> tiene dall'art. 138, n. 6, della legge comunale del 1865 (art. 167, n. 5 di quella vigente) l'autorità per approvare e, naturalmente, non approvare i regolamenti d'igiene, edilizii e di polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni.

Quindi se ha facoltà di suggerire quelle modificazioni che giudicasse necessarie per conformare i regolamenti comunali proposti al suo esame alle disposizioni generali di legge, e affinchè corrispondano efficacemente allo scopo ed alle peculiari necessità dei luoghi, non ha però quella d'imporle; ed eccederebbe, ciò facendo, le sue attribuzioni (*La Legge* 1876, II, 185, e *M.*, 1876, 138, Cons. di Stato, 6 novembre 1875).

— La deputazione provinciale chiamata dalla legge ad approvare i regolamenti municipali ha facoltà non solamente di negare l'approvazione, ma anche d'indicare le modificazioni che secondo il suo giudizio siano necessarie (Parere del Consiglio di Stato, 2 maggio 1871; *M.*, 1871, 244).

<sup>1</sup> Ricordiamo che alla Deputazione provinciale nell'ibrido e informe *rimestamento* della legge comunale del 1865 fu sostituita la Giunta provinciale amministrativa.

**2389.** L'approvazione della Deputazione provinciale che debbono riportare i regolamenti comunali è anche richiesta per le modificazioni che i Comuni arrecano ai regolamenti già approvati.

La Deputazione provinciale ha il diritto di esaminare i detti regolamenti non solo dal lato della legalità, ma anche da quello della convenienza.

Per quanto questo diritto debba essere usato con moderazione, pure l'esercizio di esso non è soggetto a ricorso per parte del Comune (*La Legge* 374, X, Cons. di Stato, 2 agosto 1870; Consiglio comunale di Parma c. quella Deputazione provinciale).

**2390.** La Deputazione provinciale deve fare un uso temperato delle sue facoltà al fine di lasciare la maggiore libertà al Comune nelle cose che toccano interessi, abitudini e necessità affatto locali (Parere del Consiglio di Stato, 2 maggio 1871; *M.*, 1871, p. 244).

**2391.** I regolamenti comunali, approvati dalla stessa Deputazione provinciale, quando anche sieno nel numero di quelli che debbono trasmettersi in copia al Ministero, sono esecutivi avanti che questo li abbia esaminati e pronunciato annullamento, sul parere del Consiglio di Stato a termini di legge (*La Legge* 35, XII, C. C. di Torino 22 dicembre 1871; Municipio di Ancona c. Ditta Barducci e figli).

#### OSSERVAZIONI.

Nel *Manuale degli Amministratori* questa sentenza è così riassunta:

Per rendere esecutori i regolamenti municipali approvati dalla Deputazione provinciale non è necessario attendere che il Ministero li abbia sanzionati con apposito decreto, ovvero che dal giorno della trasmissione al Ministero sia trascorso un termine sufficiente per far presumere che il Ministero non abbia voluto proibirne la esecuzione, ovvero almeno che i regolamenti gli siano stati effettivamente trasmessi (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 22 dicembre 1871; *M.*, 1872, p. 40).

— I regolamenti comunali relativi alle materie, di cui si fa menzione all'art. 138, n. 5 e 6, della legge comunale 20 marzo 1865, quando sono stati approvati dalla Deputazione provinciale diventano immediatamente esecutori; salvo al Governo di annullarli in tutto o in parte, se fossero contrarii alle leggi (Parere del Consiglio di Stato, 18 dicembre 1878; Comune di Varazze; *Foro*, 1879, III, 48; Cons. Amm., 1879, 57; *La Legge* 1879, II, 73; *Bett.*, 1879, 29; *M.*, 1879, p. 35; Sentenza della Corte di Cassazione di Palermo, 2 maggio 1881; *M.*, 1881, p. 317).

— Le deliberazioni dei Consigli comunali concernenti disposizioni di polizia locale, pel solo fatto di essere state approvate dalla Deputazione provinciale possono mandarsi in osservanza e godono subito della esecutorietà, tranne che questa non sia sospesa dal Ministero (Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze, 2 maggio 1882; *M.*, 1882, p. 324).

— Per la legalità dei regolamenti comunali, non è necessario che la deliberazione comunale, che li ha stabiliti, sia approvata dal Ministero; ma basta che questa sia trasmessa al ministro senza che questi l'abbia annullata.

I Comuni possono stabilire per regolamenti quelle speciali disposizioni, che credono opportune, in quanto non siano vietate dalle leggi (*La Legge* 1876, II, 137, C. C. di Napoli, 12 febbraio 1876; Autore c. Trifletti).

— La legge dispone bensì che i regolamenti municipali possono essere annullati dal Governo del Re, ma non prescrive che abbiano ad essere approvati dal Ministero competente (*La Legge* 243, XII, Par. del Consiglio di Stato, 28 maggio 1872; ric. Prefetto di Udine).

**2392.** I Ministeri possono annullare i regolamenti deliberati dai Consigli comunali e provinciali, ma non già riformarli.

L'annullamento dovrà essere pronunciato soltanto nel caso che siano stati deliberati in adunanze illegali, che contengano oggetti estranei alle attribuzioni dei Consigli, o che portino provvedimenti contrarii a qualche disposizione di legge o di regolamento generale.

Queste massime sono applicabili anche alle deliberazioni regolamentarie, con le quali i Consigli provinciali determinano il tempo per l'esercizio della caccia (*La Legge*, 1876, II, 58, Cons. di Stato, 11 marzo 1875).

**2393.** I regolamenti municipali non approvati dalla Deputazione provinciale non possono produrre verun effetto giuridico; deve quindi annullarsi una sentenza emessa dal Pretore per contravvenzione alle disposizioni contenute in un regolamento mancante della suddetta approvazione (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 30 luglio 1875; *M.*, 1875, p. 347).

**2394.** È nulla la deliberazione del Consiglio comunale, con cui decide di applicare in parte una disposizione del suo regolamento annullata dall'autorità competente (*La Legge*, 1875, II, 374, Consiglio di Stato, 31 luglio 1875).

**2395.** La Deputazione provinciale è incompetente per confermare o revocare l'ordine del Sindaco per la esecuzione del regolamento, ed il Prefetto non può intervenire per arrestare o moderare i provvedimenti emanati dal Sindaco, salvi gli effetti stabiliti dall'articolo 104 della legge comunale 20 marzo 1865 (Parere del Consiglio di Stato, 27 dicembre 1871; *M.*, 1872, p. 8).

**2396.** I regolamenti municipali emanati in conformità alla delegazione legislativa, hanno forza di legge, e la conservano finchè non siano espressamente abrogati da nuova legge o provvedimento equipollente (Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze, 4 giugno 1881; Marcheselli; *Riv. Pen.* XV, 73).

**2397.** Per la esecuzione di nuovi regolamenti locali deve assegnare un termine non immediato (Parere del Consiglio di Stato, 9 febbraio 1866; *M.*, 1873, p. 334).

**2398.** I regolamenti municipali non devono pubblicarsi a norma dell'articolo 1 delle disposizioni preliminari del Codice civile; per essi invece basta che siano stati affissi all'albo pretorio, giusta l'art. 90 della legge 20 marzo 1865, allegato A (Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli, 14 giugno 1882; Comune Sessa Aurunca; *Boll. Amm. Nap.* 1882, 349; *Cons. Amm.* 1883, 20; *Riv. Amm.* 1883, 31).

— Non nuoce alla validità di un regolamento comunale il fatto che il relativo decreto reale di approvazione, regolare in tutto il resto, non sia stato inserito nella raccolta degli atti del Governo, nè pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno, purchè però il Decreto medesimo sia stato portato a notizia dei cittadini del Comune mediante pubblicazione all'albo pretorio (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 6 aprile 1881; Ferrari c. D'Orsara; *M. Trib. Mil.* 1881, 588; *Rap. del Foro it.*, 1881, voce Regolamento comunale).

#### OSSERVAZIONI.

Nel *Dizionario amministrativo*, n. 12691, è riassunta questa sentenza come segue ed è attribuita alla Corte di Cassazione di Roma:

Non nuoce alla validità di un regolamento comunale approvato sotto l'impero della legge comunale del 1859, che il relativo Decreto regio di approvazione, regolare in tutto il resto, non sia stato inserito nella Raccolta degli atti ufficiali del Governo, nè pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno, purchè il Decreto medesimo sia stato pubblicato all'albo pretorio del Comune (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 6 aprile 1881; *M.*, 1881, p. 287).

**2399.** L'autorità giudiziaria ha il diritto e il dovere di rifiutare la sua sanzione ad un regolamento municipale in tutto ciò che è contrario alla legge (*La Legge* 1876, II, 112, C. C. di Palermo, 22 novembre 1875; ric. Giarratana).

— Se l'autorità giudiziaria non può dichiarare nullo un decreto od un regolamento del potere esecutivo, ovvero dell'autorità amministrativa, deve però rifiutarne l'applicazione tuttavolta che lo ravvisi contrario alla legge.

Sulla istanza della difesa il giudice non può rifiutarsi di esaminare se un manifesto del Sindaco contenga o no uno di quei provvedimenti contingibili ed urgenti di competenza sindacale, ai termini dell'articolo 104 della legge comunale (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 30 giugno 1882; Canti; *Giur. Pen.* Tor. 1882, 338).

#### OSSERVAZIONI.

La stessa facoltà ha anche riguardo ai regolamenti emanati dal potere esecutivo, perchè i tribunali hanno il diritto di esaminare se un regolamento emanato, in esecuzione di una legge, sia o no conforme alla legge stessa, e se il potere esecutivo abbia o no ecceduto i limiti a lui tracciati dallo Statuto (Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze, 20 marzo 1873; *M.*, 1873, p. 319).

### § 4. PENALITÀ.

#### SOMMARIO.

- 2400 e 2436. Ragione delle pene pei regolamenti comunali: qualità e misura di queste.
- 2401. Contravventori ai regolamenti comunali: soggiacciono alle pene di polizia; questi regolamenti non possono comminare la multa.
- 2402. Non spetta al Sindaco, ma all'Autorità giudiziaria il determinare la multa per le contravvenzioni.
- 2403. Prodotto delle ammende: va a beneficio del Comune, che può erogarlo come crede.
- 2404. Le ammende provenienti da contravvenzioni non possono darsi in appalto.
- 2405. Commutabilità della pena pecuniaria nel caso d'insolvenza: i regolamenti municipali non possono disporre su ciò; come non possono disporre sugli effetti delle sentenze, ecc.
- 2406. Contravvenzioni commesse di notte: non è ammissibile la prescrizione di maggior rigore nell'applicazione della pena relativa.
- 2407. Non è nemmeno ammissibile la disposizione per la graduazione della pena in caso di recidiva.
- 2408. Disposizione relativa al precario deposito di oggetti o di animali sequestrati: validità; spese di custodia.

2409. Casi di confisca degli oggetti sequestrati: non possono determinarsi nei regolamenti municipali.
2410. Disposizione che autorizzi gli agenti municipali a sequestrare gli oggetti caduti in contravvenzione, quando i contravventori sono ignoti o insolubili: inammissibilità.
2411. Obbligo al contravventore di ritornare le cose al pristino stato, ecc.: non può imporsi dal Consiglio comunale.
2412. Distruzione dell'oggetto in contravvenzione: può ordinarsi se la permanenza di esso può arrecar danno; ma i regolamenti municipali non possono comminarla.
- 2413, 2415 e 2416. Regolamenti municipali: non possono contenere disposizioni relative alla responsabilità civile e penale.
2414. Responsabilità nascente dalle contravvenzioni municipali: si estende anche al contravventore di minore età; egli pure è tenuto a fare *personalmente* oblazione.
- 2415 e 2413 Genitori e tutori: non possono essere dichiarati responsabili in via penale delle trasgressioni dei loro minorenni.
- 2416 e 2413. I regolamenti municipali debbono limitarsi ad enumerare i fatti vietati.
2417. Responsabilità civile e penale dei complici: i regolamenti municipali non debbono occuparsene.

**2400.** La ragione delle pene per gli interessi e regolamenti locali è riposta nella legge comunale. Nel codice penale è da ricercare non tanto la qualità della contravvenzione, quanto la qualità della pena (Parere del Consiglio di Stato, 18 agosto 1865; *M.*, 1874, p. 96).

— Comunque sia in massima miglior partito è di lasciare ai giudici il determinare la misura della pena, avuto riguardo alle circostanze dei singoli casi, ragioni speciali possono però indurre i Municipi a stabilire una pena tassativa per determinate contravvenzioni. Ad ogni modo il farlo non eccede la competenza municipale, purchè le pene comminate non sieno inferiori o superiori ai limiti fissati dalla legge (Pareri del Consiglio di Stato, 11 marzo 1869 e 1° luglio 1870; *M.*, 1874, p. 96).

**2401.** Giusta l'articolo 146 della legge comunale e provinciale i contravventori ai regolamenti ivi mentovati soggiacciono alle pene di polizia sancite dal codice penale (*La Legge* 1876, II, 247, C. C. di Roma, 29 aprile 1876; ric. Tangredi).

— L'articolo 146 della legge comunale 20 marzo 1865 non vieta che i regolamenti municipali sanciscano pene speciali per le trasgressioni da essi contemplate, purchè si contengano nei limiti di quelle di polizia e lascino sufficiente latitudine al giudice per graduarne l'applicazione (Nota del Ministero dell'interno, 11 luglio 1873; *M.*, 1873, p. 220).

— Il regolamento non può comminare per le contravvenzioni la multa, ma l'ammenda, essendo quella una pena correzionale, non già di polizia (*La Legge* 304, XIV, Decr. min., 25 luglio 1874).

— È incompetente l'autorità municipale ad infliggere multe per contravvenzioni ai regolamenti e deve in conseguenza cancellarsi dai detti regolamenti la disposizione che gliene dà facoltà (*La Legge* 48, X, Deputazione provinciale di Napoli, 21 luglio 1869; ric. Comune di Chiajano).

**2402.** Non spetta al Sindaco, ma all'autorità giudiziaria il determinare la multa per le contravvenzioni municipali (*La Legge* 320, IX, Nota del Ministero di agricoltura, industria e commercio, 14 agosto 1869, alla Prefettura di Napoli).

**2403.** Il prodotto delle ammende non può devolversi a beneficio dei poveri, se prima non entra a far parte effettivamente delle attività del Comune (Parere del Consiglio di Stato, 28 giugno 1873; *M.*, 1873, p. 288).

— Le pene pecuniarie che restano devolute a beneficio della cassa del Comune sono soltanto quelle che provengono da contravvenzioni a disposizioni di competenza municipale (Parere del Consiglio di Stato, 18 agosto 1865; *M.*, 1874, p. 96).

— Le quote delle pene pecuniarie riscosse per contravvenzioni ai regolamenti, soddisfatto agli agenti comunali quel tanto che è stabilito dai regolamenti medesimi, possono erogarsi dai Comuni nel modo che credono più opportuno (*La Legge* 87, XII, Consiglio di Stato, 26 gennaio 1872; ric. Comune di Mosso Santa Maria).

**2404.** Le ammende provenienti da contravvenzioni a disposizioni di competenza municipale, non possono darsi in appalto, perchè si violerebbe l'art. 148 della legge comunale 20 marzo 1865 (Parere del Consiglio di Stato, 21 gennaio 1868; *M.*, 1874, p. 96).

**2405.** I regolamenti municipali debbono astenersi dal provvedere alla commutabilità della pena pecuniaria nel caso di insolvenza (*La Legge* 295, IX, Nota del Ministero dell'interno, 14 agosto 1869, al Prefetto di Napoli).

— Provvedendo le leggi sugli effetti delle sentenze e sulla loro esecuzione anche nel caso di contravvenzioni ai regolamenti, i Municipi non possono disporre sulla materia (Parere del Consiglio di Stato, 11 marzo 1869; *M.*, 1874, p. 112).

**2406.** Non è ammissibile la disposizione con cui si prescrive un maggior rigore nell'applicazione della pena per le contravvenzioni

commesse di nottetempo (Parere del Consiglio di Stato, 26 febbraio 1873; *M.*, 1873, p. 180).

**2407.** Non è ammissibile la disposizione municipale che sancisce la graduazione della pena nei casi di recidiva (Parere del Consiglio di Stato, 29 luglio 1869; *M.*, 1874, p. 96).

**2408.** I Municipi possono stabilire ossia deliberare regolamenti per il precario deposito di oggetti e di animali sequestrati senza eccedere la propria competenza, e possono dare anche in appalto il locale destinato a tale uso e stabilire un compenso per le spese d'affitto del locale e per la custodia degli animali sequestrati (Parere del Consiglio di Stato, 16 luglio 1873; *M.*, 1874, pag. 89).

— Nel regolamento non si può determinare il prezzo della custodia degli oggetti sequestrati, dovendosi provvedere alla liquidazione dei danni e delle spese derivanti dalla contravvenzione, o dal Sindaco in caso di conciliazione, o dal giudice in caso di sentenza (Parere del Consiglio di Stato, 6 maggio 1870; *M.*, 1874, pag. 112).

**2409.** I casi di confisca degli oggetti sequestrati essendo determinati dalle leggi, non possono formare materia di disposizioni regolamentari (Parere del Consiglio di Stato, 17 marzo 1869; *M.*, 1874, p. 96).

**2410.** Non potrebbe ammettersi una disposizione che autorizzi gli agenti municipali a sequestrare gli oggetti caduti in contravvenzione, quando i contravventori siano ignoti, o si dubiti della loro solvibilità al pagamento dell'ammenda, dei danni e delle spese (Parere del Consiglio di Stato, 11 marzo 1869; *M.*, 1874, p. 112).

#### OSSERVAZIONI.

Le spese di procedura per i giudizi di contravvenzione ai regolamenti municipali, nel caso di trasgressori insolubili, debbono sostenersi dalla finanza comunale in base all'articolo 2 della legge 20 gennaio 1865, n. 2134.

**2411.** L'obbligo al contravventore di ritornare le cose al pristino stato e di pagare il danno e le spese, non può imporsi dal Consiglio comunale, essendochè spetta al giudice o al sindaco lo statuire in proposito secondochè ha luogo una sentenza o una conciliazione (Pareri del Consiglio di Stato, 11 marzo 1869 e 1° luglio 1870; *M.*, 1874, p. 96).

**2412.** La distruzione dell'oggetto in contravvenzione ha la sua ragione di essere nel diritto che ha la pubblica amministrazione a che i suoi interessi non siano manomessi da privati.

Se dunque dalla permanenza dell'oggetto in contravvenzione nessun danno viene al pubblico interesse, non è il caso di ordinarne la distruzione (*La Legge* 369, IX, C. C. di Torino, 28 luglio 1869; ric. Zuccarino).

— La contravvenzione ai regolamenti municipali si punisce solo colle pene di polizia, tra cui non si trova la distruzione dell'oggetto in contravvenzione (*La Legge* 369, IX, C. C. di Torino 28 luglio 1869; ric. Zuccarino).

#### OSSERVAZIONI.

Nel *Repertorio* della *Legge* 1861-1874, parte 3\*, alla voce *Contravvenzioni* e per giunta al sottotitolo *Fluitazione* si trovano ai n. 13, 14 e 15 riassunte le surriferite massime, che, come son concepite, sembrano contraddittorie.

**2413.** Devono escludersi dai regolamenti municipali le disposizioni relative alla responsabilità civile e penale, a meno che contengano una esatta riproduzione del testo delle leggi relative (Pareri del Consiglio di Stato 3 febbraio 1872 e 28 giugno 1873; *M.*, 1872, p. 86 e 1873, p. 288).

**2414.** La responsabilità nascente dalle contravvenzioni ai regolamenti municipali si estende anche al contravventore di minore età.

Epper ciò egli pure è tenuto a fare la personale oblazione, a norma dell'articolo 148 della legge comunale del 1865 (177 di quella vigente), senza che sia necessario, per la validità dell'oblazione medesima, l'intervento o la rappresentanza del genitore, del tutore o del curatore (*La Legge* 1876, II, 15, C. C. di Firenze, 9 agosto 1875; Pubblico Ministero c. Sinigaglia).

**2415.** I genitori ed i tutori non possono essere dichiarati responsabili in via penale delle trasgressioni dei loro minorenni, ma soltanto civilmente e nei limiti stabiliti dal Codice civile (Pareri del Consiglio di Stato 20 gennaio 1871, 26 febbraio 1873, 10 luglio 1874 e 4 giugno 1875; *M.*, 1871, p. 44, 1873, p. 180, 1874, p. 232 e 1876, p. 60).

— La responsabilità dei genitori, tutori, maestri e padroni non è materia propria dei regolamenti di polizia locale, e quindi le relative disposizioni sono inammissibili (*La Legge* 336, XIV, Decreto del Ministero dell'Interno, 16 maggio 1874; Pareri del

Consiglio di Stato 10 luglio 1874 e 4 giugno 1875; *M.*, 1874, p. 232 e 1876, p. 60).

— Le disposizioni relative alla responsabilità non possono entrare nei regolamenti municipali, se non quando contengano una esatta riproduzione del testo delle leggi relative.

In caso di contravvenzione ai regolamenti, per parte di un minore, ove non riesca l'amichevole componimento o non si faccia oblazione, il Sindaco non ha altro compito che di trasmettere il verbale di contravvenzione al Pretore, affinchè questi giudichi, applicando i principii della legge comune sulla responsabilità dei genitori, tutori, maestri e padroni (*La Legge* 22, XII, Cons. di Stato, 16 dicembre 1871).

**2416.** Sono anche inammissibili per la stessa ragione, le disposizioni dirette a regolare la responsabilità civile derivante dal fatto costituente contravvenzione, e indicanti tassativamente le persone che ad esse debbono andare soggette.

Per regola assoluta i regolamenti debbono limitarsi ad enumerare i fatti vietati; poichè il pronunziare sulla contravvenzione, sulla colpevolezza e sulle conseguenze relative, appartiene al Sindaco in via di conciliazione, o al Pretore per sentenza (*La Legge* 83, XII, e *M.* 1872, p. 86, Cons. di Stato, 3 febbraio 1872; Municipio di Roma).

**2417.** Le norme della responsabilità civile penale degli autori o complici di qualsiasi danno o reato sono fissate dalla legge, e non solo i regolamenti non devono discostarsene, ma torna inutile, anzi pericoloso che essi se ne occupino (Parere del Consiglio di Stato, 23 gennaio 1868; *M.*, 1874, p. 96).

## § 5. CONTRAVVENZIONI AI REGOLAMENTI:

### PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E AZIONE PENALE.

#### SOMMARIO.

2418. Regolamenti municipali: attribuzioni del Sindaco.
- 2419 e 2424. Contravvenzioni ai regolamenti comunali: azione penale; non si può promuovere se prima non si sono tentati dal Sindaco i mezzi conciliativi, ecc.
2420. 2424 e 2425. Trasgressioni a disposizioni d'ordine generale accertate dagli agenti municipali: non può aver luogo la conciliazione; procedimento penale.
2421. Mancanza di pratiche per la conciliazione: quando non impedisce il compimento del giudizio.

2422. Procedimento per contravvenzioni municipali: art. 147 e seg. della legge comunale del 1865.
2423. Tentativo di conciliazione: non è prescritto per le contravvenzioni e ordinanze del Sindaco nei casi d'urgenza.
2424. 2419 e 2420. Contravvenzioni municipali: conciliazione, oblazione; bisogna distinguere se vi sia o no parte lesa.
- 2425, 2420 e 2437. Procedimento istituito in base a verbale degli agenti comunali: giuramento di questi; se è formalità essenziale, ecc.
2426. Oblazione per contravvenzione a regolamenti municipali: tempo utile per farla.
2427. Conciliazione o oblazione: il Sindaco può chiedere al contravventore una cauzione.
- 2428 e 2420. Contravvenzioni ai regolamenti comunali: sono di azione pubblica.
- 2429 e 2437. Sentenza di condanna per contravvenzioni municipali: non importa che vi sia specificato l'articolo del regolamento a cui si è contravvenuto.

**2418.** In ordine ai regolamenti municipali il sindaco non ha dalla legge altra attribuzione che di provvedere alla loro esecuzione e non può emanare disposizioni nuove nelle materie che sono proprie di essi regolamenti, salvo nei casi di urgenza per la tutela della sicurezza pubblica e della igiene (Parere del Consiglio di Stato, 18 agosto 1871; *M.* 1871, p. 335).

**2419.** Non si può promuovere azione penale contro i contravventori ai regolamenti municipali, se prima non sieno stati tentati i mezzi conciliativi dal Sindaco, o se, non essendovi parte lesa, i contravventori stessi non sieno stati ammessi a fare oblazione per l'interesse pubblico (Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze 17 novembre 1877; Giusti; *Foro*, 1878, II, 63).

**2420.** Per le trasgressioni a disposizioni legislative quand'anche siano ricordate nel regolamento ed accertate dagli agenti municipali, il procedimento dovrà essere quello sancito dal codice di procedura penale o dalle altre leggi speciali, nè potrà aver luogo la conciliazione (Parere del Consiglio di Stato 22 maggio 1869; *M.*, 1874, p. 112).

— L'articolo 148 delle Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *A*, che impone al Sindaco di chiamare preventivamente avanti a sè il contravventore colla parte lesa per tentare una conciliazione fra loro, si applica soltanto nei casi di semplici contravvenzioni ai regolamenti locali formati dal Comune, ma non quando trattasi di contravvenzioni a leggi e regolamenti sul dazio di consumo fatti e pubblicati a nome e nell'interesse dello Stato in favore del quale principalmente quella imposta fu stabilita, quan-

tunque ai Comuni abbonati alla riscossione del suddetto dazio governativo è data facoltà di sovraimporre entro certi limiti dazio di consumo in pro' loro, e quantunque al contravventore sia concesso di domandare, prima che il giudice competente pronunzi definitivamente, che l'applicazione della multa nei limiti del massimo e del minimo venga fatta dall'amministrazione.

In forza dell'articolo 147 della suddetta legge, il processo verbale di contravvenzione ai regolamenti locali dei Comuni deve, per la sua validità ed efficacia, essere ratificato con giuramento dinanzi al Sindaco; ma nel caso di contravvenzione a leggi e a regolamenti sul dazio di consumo sono prescritte formalità speciali per la compilazione del relativo processo verbale senza però essere richiesto il giuramento dei verbalizzanti (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma 23 aprile 1879; Comune di Palermo c. Di Mitri; *Corte S. Roma*, 1879, 618).

**2421.** La mancanza di pratiche per la conciliazione, di cui è parola nell'articolo 148 della legge comunale, non impedisce il compimento del giudizio sulla contravvenzione, quando l'imputato non diè a dividere di volerla (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 30 dicembre 1882; Rufina e Odella; *Giur. Pen. Tor.*, 1883, 94).

**2422.** Il procedimento per semplici contravvenzioni a disposizioni di competenza municipale, sarà quello sancito dagli articoli 147 e seguenti della legge comunale 20 marzo 1865 (art. 176 e seg. di quella del 1889) (Parere del Consiglio di Stato, 22 maggio 1869; *M.*, 1874, p. 112).

**2423.** Il tentativo di conciliazione di cui è parola nell'articolo 148 della legge comunale, è prescritto per le contravvenzioni a regolamenti locali, non per quelle a ordinanze emanate dal Sindaco, o da chi per lui, a forma dell'articolo 104 di detta legge (art. 133 di quella vigente del 1889) (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 21 maggio 1879; Caporali; *G. Trib. Mil.* 1879, 553; *M. Trib. Mil.* 1979, 621; *Man. Ann.* 1879, 218).

**2424.** Per ciò che riguarda la conciliazione da tentarsi dal Sindaco nelle contravvenzioni contemplate dall'articolo 146 della legge comunale e provinciale bisogna distinguere se vi siano o non vi siano parti lese.

Nel primo caso spetta al Sindaco il chiamare avanti di sè l'imputato e la parte lesa per tentarne la conciliazione; nel secondo caso spetta all'imputato il chiederla facendo oblazione per

l'interesse pubblico (Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze 14 agosto 1880; Dal Fratello; *R. Pen.*, XIII, 33; *Annali*, 1880, 233).

-- Quando nelle contravvenzioni a regolamenti comunali non vi è parte lesa, il Sindaco non ha l'obbligo d'invitare il contravventore a fare oblazione, salvo allo stesso contravventore che voglia evitare il giudizio penale, di fare oblazione spontaneamente (L. com. e prov., art. 148) (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 13 marzo 1884; Ric. Tagliabue).

La Corte: Attesochè l'art. 148 della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, mentre detta che tanto prima che dopo la deposizione asseverata con giuramento dell'agente del Comune o di uno degli agenti della forza pubblica, fatta per l'accertamento delle contravvenzioni ai regolamenti locali, il Sindaco deve chiamare i contravventori avanti di sè, unitamente alla parte lesa, onde tentare la conciliazione, e riuscendo la conciliazione, il verbale relativo acconsentito e firmato da ambe le parti esclude ogni procedimento; statuisce poi ancora che quando non esista parte lesa, il contravventore sarà ammesso a fare oblazione per l'interesse pubblico.

Attesochè versandosi nella fattispecie in tema di contravvenzione riguardante l'ordine pubblico, comechè si trattasse dell'eseguimento di disposizioni regolamentari state sancite onde prevenire le contingenze di mali futuri nell'interesse della pubblica sanità di Cantù, e non essendovi parte lesa, egli è chiaro che di fronte alla dizione della seconda parte del succitato art. 148, dato che fosse ammissibile una oblazione, spettava all'imputato Tagliabue chiedere di essere ammesso a fare oblazione per definire in via amministrativa l'ascrittagli contravvenzione, e non avendolo fatto, deve imputare a sè stesso di essere stato assoggettato a procedimento penale e di avere subito condanna per la contravvenzione, non ostante che la legge lo ammettesse ad esercitare la facoltà di offrire una data somma a titolo di amichevole componimento e tentare di arrestare in questo modo il corso della processura penale. In conseguenza cadono siccome pienamente insussistenti le violazioni di legge accennate nel secondo mezzo.

Rigetta il ricorso.

#### OSSERVAZIONI.

In senso conforme pronunciò la stessa Corte il 9 aprile 1885 (*Foro it.*, Rep. 1885, voce *Oblazione* n. 4) e il 30 dicembre 1882 (*Id.*, Rep. 1883, voce *Regolam. com.*, n. 3, nonchè la Corte di Cassazione di Firenze il 17 aprile 1886 (*Boll. Amm.* 1886, p. 344).

L'oblazione poi non è ammessa per le contravvenzioni ai provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica che il Sindaco può prendere per l'art. 104 della legge comunale (Sentenze della Corte di Cassazione di Torino 21 maggio 1879 e 9 aprile 1885 e della Corte di Cassazione di Roma 21 gennaio 1885; *Foro it.*, Rep. 1885, voce *Oblazione*, n. 6 e 7 e qui sopra, n. 2423).

Riguardo al tempo utile per fare l'oblazione, vedasi al n. 2426 la sentenza della Corte di Cassazione di Torino.

— Non vi è luogo a tentare la conciliazione quando si tratti di contravvenzioni ai regolamenti municipali che richiamino disposizioni di ordine generale.

Nelle contravvenzioni in cui non vi è parte lesa il Sindaco non è tenuto a fare il tentativo della conciliazione, potendo i contravventori fare oblazione se lo credono di loro interesse (articoli 147, 148 e 149 della legge 20 marzo 1865 corrispondenti agli art. 176, 177 e 178 della nuova legge 10 febbraio 1889, numero 5921) (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 27 marzo 1889, ric. Iacoby).

**2425.** Per l'articolo 147 della Legge comunale e provinciale il giuramento non è una formalità essenziale al procedimento istruito in base a verbale degli agenti comunali: in ogni modo ogni questione in proposito è tolta di mezzo tostochè l'agente confermi il verbale in giudizio sotto il vincolo del giuramento.

Per l'articolo 83 del Regolamento di polizia stradale di Milano, il Prefetto non ha obbligo di tentare la conciliazione, ma bensì ha facoltà di accettare le oblazioni del contravventore (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 23 luglio 1879; Ravizza; *G. Trib. Mil.*, 1879, 1006; *M. Trib. Mil.* 1879, 1073; *Cons. Amm.*, 1879, 394).

**2426.** L'oblazione che per l'art. 148 della legge comunale e provinciale fa cessare il procedimento per le contravvenzioni ai regolamenti comunali, non può più farsi dopochè sia emanata sentenza, quantunque non definitiva, di condanna (L. com. e prov., art. 148).

Epperò viola la legge il giudice di appello che ammettendo il contravventore a far l'oblazione gli concede all'uopo un termine e quindi accettata l'oblazione dal Sindaco dichiara di non farsi luogo a procedimento (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 13 luglio 1887; Ric. P. M. c. Zanoletti).

**2427.** Nel caso di conciliazione o di oblazione, il Sindaco potrà richiedere al contravventore una cauzione pel risarcimento dei danni e pel pagamento della somma offerta per transigere ed escludere ogni procedimento (Parere del Consiglio di Stato 24 gennaio 1870; *AC.*, 1874; p. 95).

**2428.** Le contravvenzioni ai regolamenti municipali, riflettendo lo interesse generale e non quello speciale privato dei Comuni, sono di azione pubblica e non di azione privata.

Nè vale all'obbietto il considerare, che, per l'articolo 148 della legge comunale e provinciale, è data facoltà al contravventore di fare oblazione per evitare il procedimento: chè tale facoltà è a ritenersi non quale un semplice risarcimento di danni, ma come un modo di repressione più leggero (*La Legge* 1877, II, 197, Trib. civ. di Firenze 15 dicembre 1875; Intendenza di finanza di Firenze c. Sindaco di Firenze).

Le contravvenzioni ai regolamenti comunali sono reati di azione pubblica, in quantochè esse, quantunque prevedute dai regolamenti locali, hanno però la loro prima ragione di essere nelle disposizioni delle leggi comunali e provinciali, di pubblica sicurezza, dei lavori pubblici, di sanità pubblica ed altre, che mirano non già alla conservazione del patrimonio del Comune come persona privata, sibbene all'utile pubblico.

La podestà di transigere sulle contravvenzioni col mezzo dell'oblazione non cangia la natura dell'azione da essa derivante (Sentenza della Corte d'Appello di Venezia 11 novembre 1876; *G. Trib. Mil.*, 1877, 146; *Temi Ven.*, 1877, 71; *M. Trib. Mil.*, 1877, 58; *G. Pret.*, 1877, 31).

**2429.** Non è necessario che la sentenza di condanna riferisca specifica designazione dell'articolo del regolamento comunale a cui il condannato ha contravvenuto, bastando che nella sentenza medesima la contravvenzione sia designata in relazione all'articolo 146 della legge comunale (*La Legge* 1875, II, 172, C. C. di Firenze 8 gennaio 1875; ric. Fighera).

## § 6. SPESE DI PROCEDURA PEI GIUDIZII CONTRAVVENZIONALI

### SOMMARIO.

2430. Spese di procedura per infrazioni a regolamenti comunali: trasgressori insolubili; debbono sostenersi dal Comune.

2431. Quali spese debbono anticiparsi dai Comuni e dalle Provincie pei giudizi contravvenzionali: istruttoria; originale della sentenza.

**2430.** Le spese di procedura per i giudizi di contravvenzione ai regolamenti municipali, nel caso di trasgressori insolubili, debbono sostenersi dalla finanza comunale in base all'articolo 2 della legge 20 gennaio 1865, n. 2134 (Nota del Ministero dell'interno 17 ottobre 1868; *M.* 1874, p. 112).

**2431.** I Comuni e le Provincie non debbono anticipare per i giudizi sulle contravvenzioni ai loro regolamenti, senonchè le spese che possono occorrere per l'istruttoria.

Quindi non debbono anticipare il diritto d'originale della sentenza (*La Legge* 1876, II, 296, Pretura del 4° mandamento di Firenze 21 aprile 1876; imp. Mazzucconi).

§ 7. AZIONE DEI PRIVATI LESI DAI REGOLAMENTI COMUNALI  
O PER LA INFRAZIONE AD ESSI.

SOMMARIO.

2432. Ricorso di chi viene leso dai regolamenti comunali: competenza.  
2433. Privato che per la infrazione ai regolamenti comunali soffre un danno: azione in giudizio per chiederne l'osservanza.

**2432.** Il ricorso di chi viene ad essere leso nell'esercizio del suo mestiere dai regolamenti municipali, trattandosi di diritto civile, è di competenza dell'Autorità giudiziaria (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 8 giugno 1876; *M.*, 1876, p. 344).

**2433.** Il privato, che per la infrazione di regolamenti edilizii comunali soffre una lesione dei suoi diritti, ha azione in giudizio per richiedere l'osservanza delle disposizioni violate (Sentenza della Corte d'Appello di Genova 14 ottobre 1887; Baretta, Pico e Sessa c. Montano e Comune di Genova; *Eco giurispr. civ.* Genova, 1887, 306).

OSSERVAZIONI.

Conformemente pronunziavasi la Corte suprema di Roma con la sentenza 20 maggio 1884, in causa Opera pia Paggi c. Centurione (*Foro it.*, 1884, I, 919).

Nella specie decisa dalla Corte di Genova con la surriferita sentenza trattavasi di una fabbrica innalzata ad una altezza maggiore di quella consentita dal regolamento edilizio di quella città, e per di più costruita in parte su suolo pubblico, in modo da restringere la strada sulla quale prospettava.

Un tal Montano, proprietario di un edificio situato di fronte alla nuova fabbrica, avendo iniziato giudizio per ottenere, mediante la osservanza delle disposizioni regolamentari, la remozione del danno che da quella costruzione derivava alla sua proprietà, la Corte di Genova confermava la sentenza del Tribunale, che aveva accolto le istanze dell'attore, osservando che l'azione promossa dal danneggiato non era che « la logica conseguenza del principio di diritto naturale, giusta cui le leggi ed i regolamenti, nel mentre hanno per oggetto di tutelare l'interesse generale, tutelano e sanzionano anche gli interessi ed i diritti di ciascun privato cittadino, il bene e l'ordine generale della convivenza sociale altro non essendo in sostanza che la somma dei beni e dei diritti di ciascuno degli associati ».

Osservava inoltre la Corte, che: « Sussistendo che con la nuova opera siasi maggiormente ristretta la già strettissima via che la divide dal fabbricato

dell'attore, per modo da non esservi più la distanza prescritta dalla legge in via di norma generale e dai regolamenti locali nella specialità del caso, l'azione intentata era pur giustificata e fondata sopra un diritto garantito dalla legge, poichè l'art. 572 del Cod. civ., nel mentre fa eccezione alle regole delle distanze fra i fabbricati ove questi confinino con le vie pubbliche, se ne rimette però all'osservanza delle leggi e dei regolamenti particolari che li riguardano.»

---

CAPITOLO II.

POLIZIA URBANA: REGOLAMENTI EDILIZII  
E POLIZIA DELLE COSTRUZIONI.

---

SEZIONE PRIMA.

**Polizia urbana.**

§ I. PRELIMINARI.

SOMMARIO.

2434. Regolamenti di polizia locale: spetta alla Giunta provinciale amministrativa lo approvarli; facoltà del Ministero dell'Interno.
- 2435, 2391 e 2392. Pubblicazione di tali regolamenti: quando dev'esser fatta.
- 2436 e 2400. Penalità sancite per le contravvenzioni di polizia municipale: base di esse.
- 2437, 2425 e 2429. Termine per l'asseverazione delle contravvenzioni di polizia municipale: commette contravvenzione punibile chi non ottempera agli ordini del Sindaco in materia di polizia; sentenza di condanna; citazione dell'art. 146 della legge comunale.
2438. Prescrizioni regolamentarie di polizia urbana: estendono il loro impero anche sulle opere già esistenti.
2439. Inammissibilità della disposizione di applicazione dell'art. 104 della legge comunale ai renitenti alle prescrizioni regolamentarie.
2440. Inammissibilità della disposizione con cui il Comune si riserva la facoltà di eseguire opere di pubblica utilità nei luoghi adatti.
- 2441 e 2442. Inammissibilità della disposizione che riserva la facoltà di designare le strade in cui sono proibiti i fienili o che vieta in modo generale la costruzione dei fienili entro l'abitato, ecc.

**2434.** Per l'articolo 138 della legge comunale 20 marzo 1865 (167 di quella vigente) spetta alla deputazione provinciale di approvare i regolamenti di polizia locale, come spetta al Ministero di annullarli in tutto od in parte, qualora essendo approvati da

essa, fossero contrarii alla legge e ai regolamenti generali (Parere del Consiglio di Stato 21 dicembre 1879; *M.*, 1881, p. 174).

**2435.** I regolamenti di polizia urbana non debbono essere pubblicati dopo l'approvazione della deputazione provinciale, se non sono stati esaminati prima, ed all'occorrenza fatti modificare dal Ministero dell'Interno (Circolare del Ministero dell'Interno 10 agosto 1866; *M.*, 1866, p. 263).

**2436.** Le penalità sancite per le contravvenzioni ai regolamenti di polizia, quand'anche anteriori alla legge comunale del 20 marzo 1865, hanno la loro base giuridica negli articoli 146 252 di essa (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 14 settembre 1876; *M.*, 1877, p. 25).

**2437.** Il termine di 24 ore, entro il quale debbono essere asseverate avanti il Sindaco le contravvenzioni di polizia municipale, e di cui è parola all'articolo 147 della legge comunale e provinciale del 1865 non è perentorio (art. 176 di quella vigente).

Le contravvenzioni suddette possono essere asseverate anche davanti la persona delegata dal Sindaco.

Per l'articolo 146 della legge comunale e provinciale del 1865 (art. 175 di quella vigente), commette contravvenzione punibile chiunque non ottemperi agli ordini e provvedimenti dei Sindaci concernenti l'ornato e la polizia.

La sentenza che condanna per siffatta contravvenzione deve citare il disposto dell'articolo 146 della legge comunale e provinciale e non gli articoli dei corrispettivi regolamenti comunali, la cui osservanza è richiesta dai Sindaci (Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze 7 aprile 1876; *Annali*, 1876, 179).

**2438.** Le prescrizioni regolamentarie municipali di polizia urbana in quanto tendono ad impedire danni o pericoli di danni pubblici, estendono il loro impero anche sulle opere già esistenti all'epoca della loro pubblicazione.

Codesto modo di retroagire non è contrario ai principii del diritto comune, nè urta col disposto dell'articolo 436 del Codice civile, anzi è al medesimo consentaneo (Sentenza della Corte di Appello di Genova 19 dicembre 1876; *Cadischi c. Saccone; Bett.*, 1877, 418).

**2439.** Non è ammissibile la disposizione con cui s'intendesse applicare ai renitenti alla prescrizione del regolamento, l'articolo 104 della legge comunale del 20 marzo 1865; poichè la facoltà di provvedere d'ufficio è limitata ai soli casi urgenti in materia

di sicurezza e d'igiene, per modo che, in ogni altra contingenza, accertata la contravvenzione e riuscito inefficace il tentativo di amichevole componimento, compete di provvedere alla sola Autorità giudiziaria (Parere del Consiglio di Stato, 25 gennaio 1873; *M.*, 1873, p. 79).

2440. Non è ammissibile la disposizione con cui il Municipio si riservi la facoltà di eseguire le opere di pubblica utilità nei luoghi convenienti ed adatti, senzachè i proprietari si possano opporre, salvo il diritto all'indennità (Parere del Consiglio di Stato 10 luglio 1874; *M.*, 1874, p. 232).

2441. Non è ammissibile la disposizione che riserva la facoltà di designare le strade principali nelle quali durante l'anno s'intendono proibiti i fienili (Parere del Consiglio di Stato 24 aprile 1874; *M.*, 1874, p. 171).

2442. Lo stesso deve dirsi della disposizione che vietasse in modo generale ed assoluto la costruzione dei fienili entro l'abitato, e la rinnovazione degli antichi, quando occorressero grandi restauri, soggiungendo che per gli altri fienili esistenti nell'interno dovesse ottenersi ogni anno una licenza in iscritto, da concedersi soltanto nei luoghi isolati e dopo riconosciuta la idoneità e la sicurezza dei locali (Parere del Consiglio di Stato 24 aprile 1874; *M.*, 1874, p. 171).

§ 2. NETTEZZA DELL'ABITATO. SGOMBRO DELLE IMMONDEZZE,  
E DELLE NEVI DALLE VIE E DA ALTRI LUOGHI PUBBLICI.

SOMMARIO.

2443. Contravvenzione ad un manifesto comunale: ammasso di letame in un cortile, ecc.
2444. Obbligo imposto dal regolamento municipale ai privati di spazzare la via pubblica di fronte alle loro abitazioni: ammissibilità.
- 2445 e 2446. Facoltà ai Comuni di disporre in apposito regolamento che lo sgombro della neve dalle strade comunali si compia col mezzo delle *commandate*.

2443. Chi è citato a rispondere di contravvenzione ad un manifesto comunale, per avere ammassato letame in un cortile, non può, per essere venuta meno in giudizio la sussistenza dell'addebito, essere in quella vece condannato per la contravvenzione prevista dall'articolo 685, n. 4, del Codice penale del 1859, che punisce coloro i quali innanzi ai loro edifici, ammassano, gettano

od espongono cose nocevoli per effetto di esalazioni insalubri (articolo 332, n. 4 e 6, del Codice di procedura penale) (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 5 aprile 1876; *M. Trib. Mil.* 1876, 556).

**2444.** È ammissibile la disposizione che impone ai privati lo spazzamento delle vie pubbliche di fronte alle loro abitazioni, tanto più quando tale obbligo si fonda su locale consuetudine, alla quale gli abitanti si sottoposero sempre senza opposizioni (Nota del Ministero dell'Interno 11 luglio 1873; *M.*, 1873, p. 220).

**2445.** Non è vietato che sia stabilita la disposizione che i capi di famiglia o i membri di essa capaci al lavoro debbano, secondo le discipline tracciate nei regolamenti, provvedere allo sgombrò delle nevi colla loro opera personale (Parere del Consiglio di Stato, 6 agosto 1872; *M.*, 1873, p. 50).

## OSSERVAZIONI.

*La Legge* riassume così questo parere del Consiglio di Stato:

Possono ammettersi nei regolamenti comunali disposizioni che facciano rivivere l'antico sistema delle *comandate*, come l'obbligo pei capi di famiglia o pei membri di questa capaci al lavoro di provvedere allo sgombrò delle nevi colla loro opera personale, quando si tratti di qualche speciale servizio cui nei Comuni di mezzi limitati non possa altrimenti provvedersi che in forza delle disposizioni medesime (*La Legge* 66, XIII, Consiglio di Stato, 6 agosto 1872; ric. Comune di Marsaglia).

**2446.** Un Comune è in facoltà di disporre in un apposito regolamento che lo sgombrò della neve dalle strade comunali si compia col mezzo di prestazioni personali obbligatorie, ossia di *comandate*, quando un tale sistema sia suggerito dalla necessità ed invalso per antica consuetudine (Pareri del Consiglio di Stato 7 luglio 1876 e 29 dicembre 1880; *M.*, 1876, p. 252 e 1881, p. 41; *G. Cons. St.*, II, 113 e *Foro it.*, 1881, III, 47).

§. 3. PROVVEDIMENTI PER LA LIBERA CIRCOLAZIONE NEI LUOGHI PUBBLICI E PER LA RIMOZIONE DEI PERICOLI DERIVANTI DALLA COSTRUZIONE E RIPARAZIONE DI STRADE, PONTI, FABBRICHE, ECC., DA DEPOSITI DI MATERIALI, SCAVI E SIMILI.

## SOMMARIO.

2447. Facoltà ai Comuni di fare regolamenti pei trasporti con carri, ecc.  
 2448. Ordinanza del Sindaco colla quale si stabilisce il luogo di una piazza per le vetture pubbliche: è atto d'impero; il privato che si crede leso nei suoi diritti può agire in petitorio.

2449. Transito sulle strade comunali: Comuni; possono regolarlo coi regolamenti di polizia stradale; questi però non si possono estendere fino a limitare il transito ai veicoli di una speciale provenienza; conduttori di *diligenze* o di *omnibus*; prescrizione dello stradale da percorrere, ecc.
2450. Che s'intende per luoghi abitati nel senso di un regolamento di polizia che punisce chi manda le bestie ad un passo veloce.
2451. Momentanea sospensione del transito sulla via per causa di demolizioni ordinata dal Comune: non induce responsabilità, ecc.
2452. Lavori in luoghi pubblici: obbligo dei ripari e lumi di nottetempo; si estende anche ai lavori su strade consorziali gravate da servitù pubblica.

**2447.** Nell'interesse della pubblica viabilità, i Consigli comunali possono fare regolamenti pei trasporti con carri tanto nelle vie interne, quanto nelle strade di campagna.

Tale facoltà non è menomata dal fatto che rimangono tuttora sospese, in vista di prossimi decreti governativi sulla speciale materia, alcuni provvedimenti determinati nel regolamento generale per la polizia stradale (*La Legge* 1875, II, 369, Cons. di Stato, 9 luglio 1875).

**2448.** L'ordinanza colla quale il Sindaco provvede a stabilire il luogo d'una piazza, dove debbono soffermarsi le vetture pubbliche, emanata per ragione di pubblico interesse e per virtù di regolamento comunale di polizia urbana, è un atto d'imperio contro il quale il privato che si crede leso nei suoi diritti non può insorgere in linea possessoria, ma deve agire in petitorio per dimostrare che la piazza, anzichè pubblica, sia di privata proprietà (art. 104 della legge comunale e provinciale del 1865 e 378 della legge sui Lavori Pubblici (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 29 marzo 1887, Comune di Rivarolo Ligure e Pallavicini Durazzo).

**2449.** I Comuni non possono regolare il transito sulle strade comunali che per via di regolamenti di polizia stradale, regolarmente approvati.

Tuttavia questi regolamenti, mentre possono stabilire norme generali dirette ad assicurare e garantire la libertà della circolazione sulle strade pubbliche, non si potrebbero estendere fino a limitare il transito ai veicoli di una speciale provenienza.

I provvedimenti di sicurezza pubblica spettano al Sindaco.

L'autorità comunale può bensì prescrivere ai conduttori di *diligenze* o di *omnibus* lo stradale da tenere, come condizione annessa alla licenza concessa ai proprietari di tali veicoli, ma non può vietare alle carrozze provenienti da altri Comuni il transito

sopra una strada propria, per la sola ragione di evitare collisioni e conflitti (*La Legge*, 1875, II, 267, Consiglio di Stato, 12 maggio 1875).

**2450.** Per luoghi abitati (nel senso di un regolamento di polizia, per cui è punito chi manda le bestie ad un passo più veloce del mezzo trotto) s'intendono tutti quelli che si dentro che fuori della città, abbiano un discreto numero di case e movimento di popolazione, siano le case stesse da ambedue i lati, oppure da un lato solo della strada (Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze 13 novembre 1875; *M.*, 1876, p. 93).

**2451.** Il Comune avendo per legge il diritto di proprietà e la sorveglianza sulle strade comunali, non è imputabile di colpa allorquando, dovendosi compiere estese e pericolose demolizioni, vi impedisce momentaneamente il transito. E se l'autorità municipale errasse nell'adottare tale provvedimento, spetterebbe alla superiore autorità amministrativa, non alla giudiziaria, revocarlo o censurarlo.

Il Comune, divenuto proprietario di talune case in seguito ad espropriazione per pubblica utilità, ha diritto di demolirle; e se dalla demolizione erompe polvere più o meno abbondante, questo fatto necessario non può imputarsi a di lui colpa; ma, come legittima conseguenza dello esercizio del diritto di proprietà, deve tollerare dai vicini per diritto di cittadinanza, per necessità di civile convenienza, nei rapporti di buon vicinato.

Anche alla stregua della legge di espropriazione per pubblica utilità, gl'incomodi derivanti dal momentaneo impedimento del transito sulla via, e dalla polvere proveniente dalle demolizioni, non costituiscono danni refetibili; mancando la notevole rilevanza del danno, o compensandosi gli incomodi temporanei col susseguente vantaggio.

Gli esposti principii si applicano non solo ai proprietari delle case vicine, ma anche ai negozianti, conduttori di esse (Sentenza del Tribunale di Roma 20 novembre 1883; *Motta c. Comune di Roma*; *Temi Rom.* 1883, 709).

**2452.** L'articolo 685, n. 1, del Codice penale del 1859, che prescrive ripari e lumi di nottetempo ai lavori che si eseguono in luoghi pubblici e strade pubbliche, comprende anche le strade consorziali gravate di servitù pubblica (*La Legge*, 1882, II, 753, C. C. di Torino, 19 luglio 1882, ric. Bottelli).

## SEZIONE SECONDA

**Regolamenti edilizii e polizia delle costruzioni.**

(V. anche il Titolo V, Capitolo II, Sezione quarta, § 2° e i n. 2433, 2437, 2438.)

## § I. GENERALITÀ.

## SOMMARIO.

2453. Disposizioni relative all'edilità ed all'ornato delle città: spetta all'Autorità municipale il dettarle.
2454. Necessità del regolamento edilizio, quantunque lo stato attuale dei fabbricati di un Comune lo renda inutile.
2455. Regolamenti edilizii: loro approvazione; facoltà del Ministero.
- 2456 e 2464. Efficacia del regolamento edilizio appena approvato dalla Giunta provinciale amministrativa.
2457. Semplice schema di regolamento edilizio: non può essere preso in esame dal Ministero.
2458. Regolamento edilizio contenente disposizioni di pubblica sicurezza od altre: è necessario un accordo col Ministero dell'Interno per le proposte d'annullamento.
2459. Ministero dei lavori pubblici: non può fare modificazioni ai regolamenti edilizii.
2460. Semplice allegazione di non pubblicazione di un regolamento edilizio: non è sufficiente; occorre darne la prova.
2461. Regolamenti edilizii: debbonsi ritenere come necessario complemento delle disposizioni legislative.
2462. Confini della competenza municipale nel fare regolamenti locali: questioni relative; conviene risolverle caso per caso.
- 2463, 2410 e 2374. Antichi regolamenti edilizii: non sono stati abrogati.
- 2464 e 2456. Violazione dei regolamenti edilizii: apre l'adito all'azione dell'amministrazione od a quella dei privati; conciliazione della contravvenzione colla pubblica Amministrazione; non estingue i diritti dei privati; diminuzione d'aria e di luce alle case loro.
2465. Regolamento edilizio: non può dar norme sulla facoltà di espropriare.
2466. Regolamenti edilizii che nella loro esecuzione danneggiano la proprietà privata: non possono attuarsi che col mezzo della espropriazione.
2467. Regolamento edilizio: disposizioni transitorie; non debbon ledere il possesso legittimo.
2468. Obbligo di affidare ad un capomastro muratore l'esecuzione di lavori: non può imporsi.
- 2469 e 2470. Regolamento edilizio: non può dare prescrizioni circa l'uso della carta bollata; non può nemmeno dare prescrizioni per l'interruzione dei lavori.
- 2471 e 2472. Disposizioni riguardanti i danni ai monumenti, ai sedili pubblici, ecc.: sono da eliminarsi dai regolamenti edilizii; questi non debbono neppure occuparsi di monumenti privati o pubblici.

- 2473 e 2474. Regolamenti edilizii: se possono dare disposizioni per ciò che è contemplato dal Codice civile o da leggi speciali, o limitare il diritto di proprietà.
2475. Disposizioni che implicchino servitù: non possono contenersi in regolamenti edilizii.
- 2476 e 2477. Obbligo di una garanzia per la esecuzione dei lavori: non può imporsi dai regolamenti edilizii, come non si può impedire la conversione di fabbricati in giardini pensili.
- 2478 e 2479. Regolamenti edilizii: non debbono contenere disposizioni d'igiene, di polizia rurale, ecc., o disposizioni riguardanti i cimiteri.

2453. Spetta esclusivamente all'autorità municipale di dettare le disposizioni relative all'edilità pubblica e all'ornato della città (Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze 11 novembre 1880; Cosma; *Temi Ven.* 1881, 95; *Bett.* 1881, 66; *La Legge* 1881, I, 337).

2454. Quantunque lo stato attuale dei fabbricati di un Comune renda inutile lo statuire un regolamento edilizio, deve nondimeno il Municipio provvedere a redigerlo potendo essere reso necessario dalle future condizioni dei fabbricati (*La Legge* 247, IX, Deputazione provinciale di Napoli, 8 aprile 1869; Comune di S. Arpino).

## OSSERVAZIONI.

È d'uopo qui ricordare che il Ministero dei lavori pubblici con circolare del 30 gennaio 1878 dettò le avvertenze pratiche sulla formazione dei regolamenti edilizii. Questa circolare trovasi nel *Manuale degli Amministratori comunali e provinciali e delle opere pie*, anno 1878, p. 68.

2455. Il Consiglio comunale prima, la Deputazione provinciale poi (ora Giunta provinciale amministrativa), approvano il regolamento edilizio. Il Ministero non lo approva: può solo annullarlo, udito il Consiglio di Stato (Parere del Consiglio di Stato 29 marzo 1866; *M.*, 1878, p. 68).

2456. Il regolamento edilizio, come tutti gli altri, acquista la sua efficacia appena approvato dalla Deputazione provinciale (ora Giunta provinciale amministrativa) ed a nulla rileva che possano poi essere annullati in tutto od in parte dal re (Sentenza della Corte d'Appello di Genova 12 febbraio 1878; *M.*, 1878, p. 174).

— I regolamenti dei dazi e delle imposte comunali e quelli d'igiene, edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni, diventano eseguibili appena approvati dalla Deputazione provin-

ciale, non essendo richiesta per la loro eseguibilità l'approvazione di essi da parte del Ministero, udito il Consiglio di Stato, al quale soltanto è dato di annullarli, in tutto od in parte, allorchè siano contrarii alle leggi od ai regolamenti generali.

In attesa dell'approvazione ministeriale non possono dirsi inesigibili i detti regolamenti municipali (Sentenza della Corte di Cassazione di Palermo 2 maggio 1881; *Argento*; *R. Amm.* 1881, 489; *Circ. Giur.*, 1881, 79; *Annali* 1881, 92).

**2457.** Un regolamento edilizio non approvato, ossia uno schema di regolamento, non può essere preso in esame dal Ministero o dal Consiglio di Stato (Parere del Consiglio di Stato, 29 ottobre 1870; *M.*, 1878, p. 68).

**2458.** È necessario un accordo col Ministero dell'Interno per dare le istruzioni ai Prefetti e per le proposte d'annullamento, qualora nel regolamento edilizio siano frammiste disposizioni di pubblica sicurezza, d'igiene, ecc. (Parere del Consiglio di Stato, 5 luglio 1866; *M.*, 1878, 68).

**2459.** Il Ministero dei Lavori Pubblici non può fare modificazioni ai regolamenti edilizii; può solo annullarli in tutto od in parte (Parere del Consiglio di Stato, 18 luglio 1866; *M.*, 1878, p. 68).

**2460.** Colui che allega la non seguita pubblicazione di un regolamento edilizio all'albo pretorio deve darne la prova; diversamente si presume l'osservanza della legge (Sentenza della Corte d'Appello di Genova, 12 febbraio 1878; *M.*, 1878, p. 174).

**2461.** I regolamenti edilizii emessi per mandato della legge, debbonsi ritenere come necessario e naturale complemento delle disposizioni legislative (Sentenza della Corte d'Appello di Genova, 31 maggio 1881; *M.*, 1882, p. 94).

**2462.** Il risolvere quali siano i confini della competenza dei municipii nel fare regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale, più convenientemente si può fare nell'esame dei singoli regolamenti, in applicazione dell'ultima parte dell'articolo 138 della legge comunale del 1865, e così caso per caso, anzichè in via di massima (Parere del Consiglio di Stato, 2 gennaio 1872; *M.*, 1872, p. 235).

**2463.** Gli antichi regolamenti edilizii regolarmente approvati non sono stati abrogati, ma anzi mantenuti in vigore (Sentenza della Corte di Cassazione di Palermo 18 gennaio 1878; *M.*, 1878, p. 174).

**2464.** I regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale attingono la loro esecutorietà dalla pubblicazione eseguitane dopo l'approvazione della Deputazione provinciale, non dalla omologazione ministeriale.

La violazione dei civili regolamenti edilizii apre l'adito all'azione dell'amministrazione municipale in quanto offende i diritti dei cittadini *uti universi* e schiude la via alla azione dei privati, in quanto lede i diritti che loro competono *uti singuli*.

La conciliazione della contravvenzione eseguita coll'amministrazione pubblica non estingue i diritti che dalla contravvenzione medesima sorgono di fronte ai privati danneggiati.

La contravvenzione ai civili regolamenti edilizii offende i diritti dei privati in quanto scemi l'aria e la luce delle loro case (Sentenza della Corte d'Appello di Genova 31 maggio 1881; Giannello c. De Amicis; *Eco Gen.* 1881, I, 262).

**2465.** Il regolamento edilizio non deve dar norme sulla facoltà di espropriare, provvedendo all'uopo la legge speciale: può però riferirsi alla legge stessa (Parere del Consiglio di Stato, 16 aprile 1873; *M.*, 1878, p. 68).

**2466.** I regolamenti edilizii, allorchè nell'esecuzione danneggiano la proprietà privata, non possono attuarsi che col mezzo della espropriazione e previo rimborso (Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli 10 dicembre 1877; Comune di Larino c. Fallocco; *G. Trib. Mil.* 1878, 110; *G. Trib. Nap.* XXIX. 4; *G. Pret.* 1878, 81).

**2467.** Non deve il regolamento edilizio nelle disposizioni transitorie ledere il possesso legittimo o il diritto acquisito in opere esistenti (Parere del Consiglio di Stato, 10 gennaio 1868; *M.*, 1878, p. 68).

**2468.** Il regolamento edilizio non può imporre l'obbligo di affidare ad un capo-maestro muratore l'esecuzione dei lavori sulle vie pubbliche (Parere del Consiglio di Stato, 3 dicembre 1869; *M.*, 1878, p. 68).

**2469.** Il regolamento edilizio non può dare prescrizioni circa l'uso della carta bollata, provvedendovi apposita legge (Parere del Consiglio di Stato, 10 marzo 1871; *M.*, 1878, p. 68).

**2470.** Non può darsi disposizione veruna per l'interruzione dei lavori, essendo ciascuno libero di sospendere i suoi lavori, purchè tolga qualsiasi ostacolo al pubblico transito (Parere del Consiglio di Stato, 9 giugno 1871; *M.*, 1878; pag. 68).

-- Non sarebbe ammissibile veruna disposizione che vieti di interrompere i lavori delle private proprietà (Parere del Consiglio di Stato, 14 giugno 1876; *M.*, 1876, p. 343).

**2471.** Sono da eliminarsi dai regolamenti edilizii le disposizioni riguardanti i danni ai monumenti, alle statue, ai sedili pubblici, ecc., perchè tali fatti sono previsti dagli articoli 304 e 666 del codice penale del 1859) (Pareri del Consiglio di Stato, 12 agosto 1873 e 11 marzo 1874; *M.*, 1874, p. 102 e 117).

**2472.** Il regolamento non deve occuparsi di monumenti di proprietà privata, sia per la conservazione, sia per la vendita, nè di quelli pubblici; occupandosene una legge speciale ed essendo materia estranea ai regolamenti edilizii, l'articolo 70 del regolamento per la legge comunale del 1865 non dando tale facoltà (Pareri del Consiglio di Stato, 30 aprile 1869, 2 novembre 1872, 7 settembre 1875 e 19 gennaio 1876; *M.*, 1878, p. 68).

**2473.** Il regolamento edilizio non può dettare disposizioni per tutto ciò che è contemplato dal Codice civile o da leggi speciali (Circolare del Ministero dei Lavori pubblici, 30 gennaio 1878; *M.*, 1878, p. 68).

**2474.** Il regolamento edilizio deve guardarsi dal limitare il diritto di proprietà, salvo quando l'esercizio illimitato di questo diritto offenderebbe le regole d'ornato (Circolare del Ministero dei Lavori pubblici 30 gennaio 1878; *M.*, 1878, p. 68).

-- I regolamenti di polizia stradale e per l'ornato delle città sono perfettamente regolari, nè violano l'art. 29 dello Statuto, quantunque contengano limitazioni alle proprietà private (Sentenza della Corte di Cassazione di Firenze, 11 novembre 1880; *Temi Ven.*, 1881, 95; *Bett.* 1881, 66; *La Legge*, 1881, I, 337).

**2475.** Il regolamento edilizio non può dettare disposizioni che implichino servitù di passo o modifichino servitù esistenti (Parere del Consiglio di Stato, 25 marzo 1870; *M.*, 1878, p. 68).

**2476.** Non può dai regolamenti edilizii imporsi ai proprietari l'obbligo di una garanzia circa la esecuzione dei lavori (Parere del Consiglio di Stato, 16 marzo 1870 e parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, 7 ottobre 1870; *M.*, 1878, p. 68).

**2477.** Ognuno dev'essere libero di convertire i propri fabbricati in giardini pensili<sup>1</sup>, in loggiati, senza ostacoli per parte

<sup>1</sup> Orto o giardino pensile vuol dire quello che è sostenuto in alto da colonne, archi o simili.

del regolamento edilizio (Parere del Consiglio di Stato, 19 febbraio 1869; *M.*, 1878, p. 68).

**2478.** Il regolamento edilizio non deve contenere disposizioni d'igiene, di polizia rurale, ecc., essendovi per esse analoghi regolamenti (Circolare del Ministero dei Lavori pubblici, 30 gennaio 1878; *M.*, 1878, p. 68).

**2479.** Le disposizioni riguardanti i cimiteri non han posto in un regolamento edilizio (*La Legge* 334, IX, Decreto del Ministero dei Lavori pubblici, 18 agosto 1869; Comune di Pomigliano d'Atella).

## § 2. CONSIGLI EDILIZII ANTICHI;

COMMISSIONI EDILIZIE NUOVE; AUTORITÀ EDILIZIA: FACOLTÀ.

### SOMMARIO.

2480, 2481 e 2482. Consigli edilizii antichi: non sono stati abrogati, ma le loro attribuzioni debbono uniformarsi alle nuove leggi.

2482 e 2481. Commissione edilizia o d'ornato: è soltanto consultiva; non le compete di dare ordini per la demolizione dei fabbricati minaccianti rovina, o di approvare definitivamente i disegni che le vengono sottoposti.

2483. Surrogazione dei membri della commissione edilizia: a chi spetta.

2484. Municipi dell'ex Ducato di Modena: esercitarono sempre l'autorità edilizia.

2485. Autorità edilizia: suoi uffici; nell'esercizio di questi è indipendente dal potere esecutivo.

2486. Regolamento edilizio: non può stabilire veruna competenza.

2487. Autorità municipale: non ha facoltà di modificare progetti di costruzione, nè ha diritto di manomettere per ragioni d'ornato la proprietà privata; diritto del danneggiato di promuovere azione possessoria.

2488. Sindaco: a lui solo spetta il fare eseguire i regolamenti edilizii.

**2480.** La nuova legge comunale e provinciale abrogò le precedenti leggi organiche, ma dichiarò continuare l'osservanza delle leggi speciali aventi rapporto colle Amministrazioni comunali e provinciali, in quanto non sono contrarie alla nuova legge, fra le quali leggi è quella dei Consigli edilizii di quel tempo (Sentenza delle Corti di Cassazione di Palermo, 18 gennaio 1878; Pubblico Ministero e Sindaco di Milano c. Catena; *Foro*, II, 123; *M.*, 1878, 174).

**2481.** Il decreto del 22 marzo 1839 con tutte le altre disposizioni precedenti sulle attribuzioni dei consigli edilizii, chiamati pure a giudicare delle relative quistioni e a disporre ancora la demolizione delle opere state eseguite senza la preventiva approvazione del disegno, non è più in vigore.

Però i municipii hanno il diritto di fare regolamenti di edilità a cui la facoltà di edificare dei privati ha il dovere di sottostare, così per provvedere alla sicurezza e all'igiene, come all'ornato esterno delle costruzioni da praticarsi, ma sulle dispute che sorgono la competenza è del potere giudiziario (Sentenza della Corte d'Appello di Napoli 21 dicembre 1881; Bruno c. Comune di Napoli; *Gazz. Proc.*, XVI, 534).

**2482.** Non compete alla Commissione d'ornato, che è solo consultiva, il dare ordine per la demolizione dei fabbricati minaccianti rovina, appartenendo al Sindaco di provvedere alla esecuzione dei regolamenti comunali (Nota del Ministero dei Lavori pubblici 19 febbraio 1871; *M.*, 1872, p. 23)

— Alla Commissione edilizia non possono attribuirsi che facoltà consultive, mai dispositive; quindi non può dare verun ordine, nè approvazione definitiva ai disegni che le vengono sottoposti (Parere del Consiglio di Stato, 10 luglio 1872; *M.*, 1878, p. 68).

**2483.** Spetta al Consiglio comunale, non alla Giunta, provvedere alla surrogazione dei membri della Commissione edilizia (Parere del Consiglio di Stato, 4 gennaio 1873; *M.*, 1878, p. 68).

**2484.** I Municipii dell'ex-ducato di Modena furono sempre investiti e sempre esercitarono l'autorità edilizia (*La Legge* 36, VI, C. G. di Napoli, 15 dicembre 1865; Comunità di Modena c. Lucchi).

**2485.** Non la sola ispezione sull'ornato, ma la cura e la tutela della pubblica salubrità, sia in rapporto alla polizia delle strade, delle abitazioni e delle officine, sia in rapporto ai modi di edificare, sono uffici compresi sotto il nome di *autorità edilizia* (*La Legge* 36, VI, e *M.*, 1866, 61; C. C. di Torino, 15 dicembre 1865; Comunità di Modena c. Lucchi).

— Nell'esercizio delle sue attribuzioni l'autorità edilizia ripara, previene, comanda con tutta la forza e indipendenza del potere esecutivo, lasciando all'autorità giudiziaria il giudicare i rapporti e le conseguenze giuridiche, che possono sorgere dai suoi provvedimenti, a condizione che gli ordinamenti governativi rimangano salvi ed incolumi.

Per conseguenza un Municipio non può essere citato davanti ai tribunali ordinarii a render conto dell'operato suo come magistrato edilizio; e la sentenza che a ciò l'obbligasse peccherebbe di eccesso di potere (*La Legge* 36, VI, e *M.*, 1866, 61; C. C. di Torino 15 dicembre 1865; Comunità di Modena c. Lucchi).

**2486.** Il regolamento edilizio non può stabilire veruna competenza; ma deve riferirsi alle leggi esistenti (Parere del Consiglio di Stato 26 settembre 1872; *M.*, 1878, p. 68).

**2487.** L'autorità municipale non può avere facoltà di modificare progetti di costruzione, non potendoli *autorizzare* (Parere del Consiglio di Stato, 24 marzo 1871; *M.* 1878, p. 68).

— I Consigli Comunali e per essi i Sindaci non hanno diritto di manomettere per ragioni di ornato la proprietà privata; ma debbono procedere colle norme delle vigenti leggi sulla espropriazione per pubblica utilità (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 13 maggio 1870; *M.*, 1874, p. 304).

Spetta al privato, la cui proprietà sia danneggiata dal Comune, di promuovere l'azione possessoria (Sentenza citata).

A giudicare su tali questioni è competente l'autorità giudiziaria (Ivi).

**2488.** Deve attribuirsi solo al Sindaco la facoltà di fare osservare ed eseguire le disposizioni regolamentarie edilizie (Parere del Consiglio di Stato, 28 gennaio 1869; *M.*, 1878, p. 68).

§ 3. COSTRUZIONI E RIPARAZIONI, SOPRAEDIFICAZIONI E LAVORI DI RIMPELLO, RICOSTRUZIONI E DEMOLIZIONI. OBBLIGHI DEI PROPRIETARI, AFFINCHÈ SIANO OSSERVATE LE REGOLE D'ORNATO E I PIANI REGOLATORI EDILIZII, NON SIA IMPEDITA LA VIABILITÀ E NON SIA DETURPATO L'ASPETTO DELL'ABITATO.

*a) Autorità amministrativa: poteri e limiti.*

(Quando per costruire o ricostruire si deve ottenere il preventivo permesso e quando basta la semplice denuncia. Occupazione di area pubblica: proprietà privata.)

SOMMARIO.

2489 e 2490. Costruzione e riparazione di fabbriche: obbligo al proprietario di fare la denuncia al Municipio; occorre il preventivo permesso per le costruzioni lungo la strada dell'abitato, quando si occupi l'area pubblica; caso in cui manchi il piano edilizio o di ornato.

2491 e 2507. Se il solo fatto di fabbricare senza permesso costituisce contravvenzione, ecc.

2492. A chi spetta concedere il permesso di fabbricare.

2493. Regolamento edilizio: non deve assoggettare a vincoli fuori dell'abitato centrale; adiacenze dell'abitato.

2494. Non può il regolamento edilizio prescrivere incondizionatamente che un edificio sia addossato all'altro, lungo la via pubblica.

2495. Regolamento edilizio: non deve occuparsi del diritto e delle condizioni d'appoggio.
2496. Prescrizioni del regolamento edilizio: non possono invocarsi dal proprietario di una bottega per impedire al proprietario della casa lo inalzamento di questa oltre il limite permesso.
2497. Costruzioni e ricostruzioni in proprietà privata: non sono soggette al permesso municipale.  
(Obbligo di produrre il disegno del fabbricato da costruire, ricostruire, riparare, ecc.)
2498. Obbligo in chi vuol fabbricare di produrre il disegno in unico esemplare: il disegno deve riguardare ciò che si riferisce all'esterno del fabbricato ed alla via pubblica; non è necessario il disegno lineare dell'opera da eseguire, l'intero prospetto e il piano interno.
2499. Non presentazione del disegno: prosecuzione dei lavori quantunque il disegno posteriormente presentato non sia stato approvato; contravvenzione.
2500. Disegno o progetto: non necessità che sia fatto da persona dell'arte.
2501. Tipi e disegni prodotti dai privati per fabbriche sui proprii fondi: è ammissibile la prescrizione che il Municipio vi debba apporre il visto in caso di richiesta degli interessati.
2502. Modello unico per tutti i fabbricati: non può prescriversi.  
(Ritardo o rifiuto del Comune di accordare la licenza di fabbricare: quando gliene incombe responsabilità. Divieto relativo alle decorazioni degli edifizii, ecc.).
2503. Ritardo del Comune di assegnare la linea ai proprietari fronteggianti la strada per poter fabbricare: indennità.
2504. Licenza di fabbricare: rifiuto o ritardo ad accordarla; motivi estranei alle prescrizioni imposte dal regolamento edilizio; danni; responsabilità del Comune.
- 2505 e 2506. Divieto relativo alle decorazioni degli edifizii: non può riguardare quelle esistenti; edificio in luogo privato; rifiuto di autorizzazione a riparare un edificio in sporgenza.  
(Contravvenzioni).
- 2507 e 2491. Contravvenzione per non aver chiesto l'autorizzazione di fabbricare: prescrizione.
2508. Persona adibita per la esecuzione di qualche opera da chi ottenne all'uopo una sentenza contro il Sindaco che deve pagarne le spese: non è necessaria la licenza per la esecuzione di tale opera e quindi non s'incorre in contravvenzione non chiedendola.
2509. Contravvenzione ai regolamenti edilizii per la sussistenza della quale si richiede che l'opera sia eseguita nel perimetro dell'abitato: questa circostanza deve essere accertata con dati positivi.

**2489.** Per la costruzione di nuove fabbriche e per le riparazioni di quelle esistenti, l'intraprenditore <sup>1</sup> può essere sottoposto all'obbligo di farne denuncia al Municipio; ma non di chiederne

<sup>1</sup> V. in fondo al 2490.

ed ottenerne il permesso (Parere del Consiglio di Stato, 10 luglio 1874; *M.*, 1874, p. 232)

— Il regolamento può obbligare colui che vuol fabbricare sulle vie pubbliche a presentare al Municipio il disegno ed a fare la dichiarazione delle opere che intende fare, senza l'obbligo di presentare proposte sul modo e sulle forme del fabbricato (Parere del Consiglio di Stato, 30 aprile 1872; *M.*, 1878, p. 68).

— I regolamenti edilizii debbono limitarsi a stabilire le norme generali d'ornato, di sicurezza e di salubrità, la contravvenzione alle quali deve reprimersi, ma non possono dare alle autorità municipali l'arbitrio di determinare se un cittadino possa o come debba edificare.

È dunque contraria alla natura dei regolamenti edilizii, come d'altronde è contraria alla libertà della industria delle costruzioni, la disposizione giusta la quale è necessario un permesso preventivo del Municipio per fabbricare (*La Legge* 299, IX, Decr. del Ministero dei Lavori pubblici, 12 agosto 1869; Comune di Cavizzano).

— Non può prescriversi un permesso preventivo all'esecuzione dei lavori; basta una dichiarazione contemporanea (Parere del Consiglio di Stato, 30 settembre 1868 e 9 giugno 1871; *M.*, 1878, p. 68).

**2490.** Il permesso per la costruzione e riparazione dei fabbricati lungo la strada dell'abitato è solo richiesta nei casi di occupazione di area pubblica; negli altri casi basta che al proprietario si faccia obbligo della dichiarazione delle opere che si propone di eseguire (Nota del Ministero dei Lavori pubblici, 19 febbraio 1871; *M.*, 1872, p. 23).

— Il divieto di costruire senza permesso della autorità comunale, sancito dall'articolo 6 dell'editto edilizio del 24 novembre 1864, non è applicabile a quelle costruzioni che non si facciano lungo i lati delle strade o delle piazze.

Le leggi debbono interpretarsi in modo che lo scopo finale di esse venga ad essere conservato.

Nel determinare perciò l'estensione di una disposizione legislativa, più che alle parole, è mestieri che si abbia riguardo all'essenza delle cose.

Le disposizioni quindi che si contengono nell'articolo 10 del regolamento di polizia sanitaria del 30 maggio 1839, e che sono ivi più espressamente dettate pei cortili, si debbono intendere det-

tate eziandio pe' chiassuoli, per le intercapedini, e per gli anditi di qualsivoglia natura, essendo per questi, come per quelli, uguale sempre l'intendimento del legislatore, di provvedere a che, per la loro massima angustia, non si venga a risentire nelle case difetto di aria e di luce.

Spetta all' autorità amministrativa di dichiarare se e quando le costruzioni che s'inalzano entro il recinto della città o dei sobborghi presentino le condizioni di abitabilità, in riguardo alla pubblica salute.

Se ad opera finita, può l' autorità amministrativa impedire che ad una casa si apponga l' appigionasi, quando non riconosce in quella le necessarie condizioni igieniche, *a fortiori* può impedirne il completamento, quando è già visibile che sorga in tali condizioni da non poter offrire quella plausibile garanzia di salubrità, che la legge impone a chiunque intenda di edificare case che sien destinate all'abitazione (Sentenza della Corte d'Appello di Roma 3 agosto 1882; Arnaldi c. Comune di Roma; *Tem* Rom. 1882, p. 491).

— L' esercizio del diritto di proprietà in fatto di erezioni, demolizioni e restauri di fabbricati o costruzioni murali in confine colle piazze o strade pubbliche, è subordinato al permesso dell' autorità municipale, da richiedersi con istanza firmata dal proprietario, accompagnata dai relativi progetti e disegni.

Non può equivalere a detta istanza una nota scritta al Sindaco, in cui si partecipa di avere ultimato i lavori coi quali l' antico muro di facciata di un fabbricato era stato demolito e ricostruito più indietro; si esterna l' intenzione di cintare le aree rimaste sgombre e si rammentano i verbali accordi intervenuti tra l'istante e il Sindaco per la cessione di dette aree.

Se anche tale dichiarazione potesse equipararsi alla richiesta di permesso, non può dichiararsi il Comune responsabile dei ritardi nel concederlo, dacchè l' esito di essa era subordinato a trattative di vendita, che vennero poi concretate in un compromesso presentato all' approvazione del Consiglio.

Tanto più se concorrano altre circostanze per ritenere incensurabile la condotta del Municipio.

Colui il quale costruisce fabbricati non sul confine di strade pubbliche, ma nella cerchia di altre costruzioni, non soggette a servitù di ragione pubblica, nè ad espropriazione, non fa che usare di un legittimo ed incondizionato diritto.

Non si fa quindi luogo ai danni per mancato o ritardato permesso da parte del Comune all'erezione del nuovo fabbricato (*La Legge*, 1885, I, 17 e *Temi Rom.* 1884, 742; Corte d'Appello di Roma, 23 luglio 1884, Sciarra-Barberini c. Comune di Roma).

— L'obbligo imposto da un regolamento edilizio (nella specie, della città di Casale) di chiedere l'autorizzazione del Municipio per le novità che vogliono praticarsi in un edificio nella parte prospiciente verso la via pubblica, comprende non solo quelle che si fanno sulla facciata propriamente detta, ma anche quella da farsi sui tetti (nella specie, impianto di un castello telefenico), purchè restino visibili dalla via pubblica.

In materia di polizia il ricorso della parte civile è ammissibile senza limitazione, e così anche nel caso di sentenza assolutoria per non provata reità.

E ciò a differenza del Pubblico Ministero, il quale non può ricorrere nell'indicato caso di sentenza assolutoria ostandovi il disposto dell'art. 646 combinato col precedente art. 642 del Codice di proc. pen. (Cod. di proc. pen., art. 645, 646, e 642).

Il proprietario che permetta nel suo edificio l'esecuzione di opere senza che siasi ottenuta l'autorizzazione prescritta dai regolamenti locali, ovvero non si opponga alla esecuzione stessa, risponde in via penale della relativa contravvenzione (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 20 luglio 1887; causa Fornara).

La Corte, ecc.

Attesochè tanto per la lettera dell'art. 1 del regolamento d'ornato della città di Casale, quanto per lo spirito che lo informa, appare evidente che l'obbligo con esso imposto di chiedere l'autorizzazione dell'autorità municipale abbraccia ogni qualsiasi novità che si voglia praticare in un edificio nella parte prospiciente verso le piazze, le vie, i vicoli e i passeggi pubblici, e così in tutte quelle parti che dal pubblico possono essere vedute.

Infatti, scopo principale di siffatti regolamenti è quello di mettere l'autorità municipale nella possibilità d'impedire che con costruzioni sconcie, indecenti od altrimenti contrarie alla regola d'arte, l'ordine e il decoro della città venga turbato o si rechi offesa alle leggi dell'estetica: ora potendo il turbamento o l'offesa verificarsi tanto con riforme o restauri sulla facciata propriamente detta di un edificio, quanto con opere eseguite superiormente, anche sul tetto, quando queste restino visibili dalle vie o piazze circostanti, forza è l'ammettere che l'obbligo della previa autorizzazione si estende anche a queste ultime opere, le quali non meno di quelle da praticarsi sulla facciata propriamente detta, possono recar disdoro alla città ed offendere le leggi di estetica, senza che per affermare il contrario si possa invocare la parola dell'articolo; poichè, ai termini di questo, la sola condizione necessaria per rendere obbligatoria la domanda dell'auto-

rizzazione è che l'opera da eseguirsi prospetti verso le vie, le piazze e simili, e resti così visibile dalle persone, che vi passano, senza che debba pure concorrere l'altra di opera eseguita nella facciata propriamente detta dell'edifizio; chè di facciata non parla l'articolo, e, richiedendo siffatta condizione, si esce fuori dalla lettera e dallo spirito dell'articolo medesimo.

Attesochè, nella specie, trattavasi dell'impianto di un castello telefonico sul tetto della casa del Fornara Felice, costruzioni queste che, di regola generale, non servono di certo all'abbellimento degli edifizii: ma se a talun altro proprietario venisse in mente di costruire sul tetto del suo palazzo una lurida catapecchia, una sconcia latrina visibile da ogni parte, ove dovesse prevalere la massima adottata dal Pretore di Casale, giusta cui non occorre licenza tutta volta che si tratti di opera da eseguirsi non sulla facciata propriamente detta di un edifizio, ma in altre sue parti, l'autorità municipale troverebbesi disarmata a prevenirla e dovrebbe invece tollerarla con gravissimo scapito del decoro della città e con una diminuzione di quella autorità che, nell'interesse generale dei suoi amministrati, è in diritto di esercitare. Quindi l'art. 1 del succitato regolamento vuole essere inteso nel senso che chiunque voglia eseguire opere in una parte qualunque esterna di una sua casa, all'infuori anche della facciata propriamente detta, purchè visibile all'occhio di chiunque passi nelle circostanti vie e piazze pubbliche, deve sempre chiedere la previa licenza all'autorità municipale; ed il Pretore di Casale quindi limitando l'obbligo di chiedere licenza al solo caso in cui si tratti di opere da eseguirsi intorno alla facciata, disconobbe evidentemente lo spirito e la portata dell'articolo anzidetto e la sua sentenza deve essere cassata.

*Sui mezzi dell'uno e dell'altro ricorso*, che investono specialmente quella parte della sentenza del Pretore portante l'assolutoria del Fornara dalla contravvenzione all'art. 1º del regolamento di polizia urbana.

Attesochè, se non è ammissibile in questa parte il ricorso del Pubblico Ministero, perchè trattandosi di sentenza d'assolutoria vi osterebbe il disposto dell'articolo 646, combinato col precedente art. 642 del Codice di procedura penale, è però ricevibile quello in identici termini presentato dalla parte civile, il cui diritto a ricorrere in Cassazione, accordatole dall'art. 645 del detto Codice, non va soggetto a limitazione alcuna; ed esaminando tale ricorso, la Corte lo trova pienamente fondato. Imperocchè se, di regola generale, deve prevalere la massima *flagitia suos tenent auctores*, la regola soffre eccezione e la colpevolezza cessa sempre quando il fatto costituente reato è commesso da chi non aveva interesse alla sua esecuzione, ed è intanto conosciuta la persona che aveva interesse a commetterlo ed era in grado, anzi in dovere, di impedirlo, di prevenirlo e non lo impedì: poichè in questi casi la responsabilità dell'esecutore materiale scompare, ed il vero colpevole deve cercarsi in colui che fu causa del fatto ordinandolo, od altrimenti prestandosi alla sua esecuzione colla datavi autorizzazione ed assenso.

Attesochè questo si verifica specialmente nelle contravvenzioni ai regolamenti edilizii, che si commettono colla esecuzione d'opere per cui era necessaria la previa licenza dell'autorità municipale che non sia stata domandata. In questi casi interessato è il proprietario della casa in cui le opere seguirono, e non potendosi supporre che esso possa permettere che altri, senza sua richiesta, venga a manomettere la sua proprietà, giocoforza è il dire che l'opera sia

stata da lui ordinata o quantomeno permessa; ma a lui intanto, come proprietario della casa ed interessato, incombe l'obbligo sì nell'uno che nell'altro caso di chiederne la preventiva licenza, salvo che da altri sia in sua vece domandata ed a non permettere che si metta mano a novità prima che siasi tale licenza ottenuta, altrimenti incorre nella contravvenzione.

Attesochè fondandosi appunto sopra queste basi l'imputazione ascritta al Fornara in contravvenzione all'art. 1 del regolamento di polizia urbana, per avere manomesso il suolo pubblico, senza licenza, sotto i portici del suo palazzo, non bastava al Pretore per escluderla il dire che le opere non erano state eseguite dal Fornara: imperocchè questo già si sapeva prima, senza che fosse necessario che uno o più testimonii lo ripetessero al dibattimento; ma quello che importava investigare ed assodare era se il Fornara quelle opere le avesse ordinate o le avesse in modo espresso od anche tacito permesse ed autorizzate; poichè in questi casi e in difetto di autorizzazione giustamente verrebbe a lui addebitata, come proprietario, la contravvenzione; e la ricerca era tanto più necessaria di fronte alla presunzione gravissima che contro il Fornara nasceva dal fatto pubblico e notorio di aver concesso in affitto tutto il piano terreno del suo palazzo per l'impianto del telefono, lo che poteva includere una tacita e preventiva autorizzazione da lui data agli assuntori dell'impresa di eseguire tutte quelle opere che per l'impianto medesimo sarebbero state necessarie, senza che con ciò venisse meno in lui l'obbligo di non permettere che si mettesse mano alle opere prima di averne la voluta licenza municipale.

Attesochè nulla di ciò essendosi fatto dal Pretore, l'assoluzione del Fornara trovandosi fondata sulla sola considerazione che non il Fornara, ma altri avevano eseguite le opere in questione, la sentenza con cui non rimane risoluto il solo punto che propriamente avrebbe dovuto formare oggetto del giudizio del Pretore, deve anche in questa parte essere annullata.

Per questi motivi, ammesso per intero il ricorso della parte civile ed ammesso anche il ricorso del Pubblico Ministero, in quanto si censura la dichiarazione di non luogo a procedimento, emessa in ordine alla contravvenzione all'articolo 1° del regolamento d'ornato, annulla la sentenza del pretore del I Mandamento di Casale, 4 giugno 1887, e rinvia, per un nuovo giudizio, la causa avanti il Pretore del II Mandamento di detta città.

— Se non vi è il piano d'ornato debitamente approvato ciascuno è libero di fabbricare come vuole, salvo le regole d'ornato (Pareri del Consiglio di Stato, 18 marzo 1870 e 3 gennaio 1871; *M.*, 1878, p. 68).

— La competenza del Municipio in materia edilizia, quando non vi è occupazione di suolo pubblico aspetto, è limitata soltanto a provvedere a che non sia deturpato il pubblico aspetto. (*La Legge*, 64, XII, Ministero dei lavori pubblici, 11 marzo 1871; Prefettura di Napoli c. Comuni di Ventotene e Pianura).

— Corre obbligo al proprietario, sia che volontariamente, sia che per effetto di sentenza di magistrato deve far eseguire dei lavori in un fabbricato, non al capo-mastro all'uopo incaricato, il

provvedersi della apposita licenza municipale per l'ingombro del suolo pubblico (Sentenza della Corte di Cassazione di Palermo, 11 luglio 1884; Lima; *Circ. Giur.* 1884, 158; *Annali* 1884, 266; *R. Amm.*, 1884, 888; *G. Pret.* 1885, 30).

— Il Municipio in un atto amministrativo relativo alla costruzione o ricostruzione di tutto o parte di un edificio, ha la facoltà di conoscere le particolarità tecniche dei lavori da farsi, non la qualità di proprietario nel richiedente.

Il permesso per la ricostruzione delle case è relativo unicamente alla forma dei lavori da eseguirsi nell'interesse edilizio della città e non già attributivo di diritti dominicali (Sentenza della Corte d'Appello di Trani 17 febbraio 1878; Cantoro c. Comune di Lecce; *R. Giur.* Trani, 1878, 250).

**2491.** Il regolamento edilizio del Comune di Messina fu abrogato dalla legge per la unificazione amministrativa.<sup>1</sup>

Per tale regolamento v'ha contravvenzione quando la nuova costruzione è contraria alle regole dell'ornato.

Così il solo fatto di fabbricare senza permesso del Consiglio edilizio non costituisce contravvenzione (Sentenza della Corte d'Appello di Messina 24 agosto 1877; Municipio di Messina c. Catena; *Tem. Zancl.*, 1877, 175).

— La contravvenzione ad un regolamento comunale, che nell'interesse dell'igiene e dell'ornato proibisce di fabbricare in un dato perimetro senza il previo avviso al Sindaco, apre l'adito non solo all'azione penale, ma anche all'azione civile per la demolizione delle opere compiute.

La contravvenzione ad un tipo regolatore, non approvato nelle forme dei piani regolatori, cioè, mediante decreto reale, non può importare l'obbligo della demolizione delle opere costrutte se non consti che queste siano contrarie alle regole dell'igiene e dell'ornato, cui il regolamento, richiamandosi a questo tipo, abbia inteso di provvedere (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma 23 agosto 1877; *Foro*, I, 1095).

**2492.** È nella facoltà del Consiglio comunale concedere il permesso di edificare nei lati delle strade riservate nel regio Rescritto nel 1842.

Il regio delegato non ha solo i poteri conferiti alla Giunta per legge, ma anche quelli ad esso delegati dal Consiglio.

<sup>1</sup> V. in principio del Capitolo I di questo Titolo.

Una deliberazione del regio delegato, affinchè sia esecutiva, non ha bisogno del *visto* della Deputazione provinciale (ora Giunta provinciale amministrativa), ma basta quello del Prefetto.

Sebbene le amministrazioni comunali e provinciali abbiano la facoltà di revocare gli atti di pura amministrazione e di tutela propriamente detti, non è però loro consentito di sconfessare quelli che costituiscono un vero contratto (Sentenza del Tribunale di Napoli 20 luglio 1877; Lamberti c. Municipio di Napoli; *Gazz. Proc.* XII, 550).

**2493.** Il regolamento edilizio non deve assoggettare a vincoli fuori dell'abitato centrale (Circolare del Ministero dei lavori pubblici, 30 gennaio 1878; *M.*, 1878, p. 68).

-- Quando un regolamento parla di adiacenze dell'abitato deve ben precisare quali intende (Parere del Consiglio di Stato, 9 aprile 1869; *M.*, 1878, p. 68).

**2494.** Non può un regolamento edilizio prescrivere incondizionatamente che un edificio sia addossato all'altro, lungo le vie pubbliche senza interstizii: basta che sieno salve le prescrizioni d'ornato e d'igiene (Parere del Consiglio di Stato, 24 ottobre 1866; *M.*, 1878, p. 68).

**2495.** Il regolamento edilizio non deve occuparsi né dei diritti, né delle condizioni per ottenere l'appoggio, disponendo in proposito il Codice civile (Parere del Consiglio di Stato, 5 aprile 1873; *M.*, 1878, p. 68).

**2496.** Il proprietario di una bottega aperta nella pubblica via non può invocare le prescrizioni del regolamento comunale edilizio per impedire al proprietario della casa di innalzarla oltre il limite permesso dal regolamento stesso (Sentenza della Corte di d'Appello di Genova, 30 ottobre 1879; *M.*, 1880, p. 172).

**2497.** Indebitamente si sottopone al permesso municipale la costruzione, la riparazione di edifici, e la esecuzione di altre opere in proprietà private (*La Legge*, 84, XI, Nota del Ministero dell'interno, 20 gennaio 1871; Parere di pari data del Consiglio di Stato; *M.*, 1871, p. 44).

-- Non si deve richiedere, né l'approvazione, né il visto od il nulla-osta per costruzioni in fondo di privata proprietà; unicamente si potrà disporre la apposizione del visto *ne varietur* sulle dichiarazioni od il rilascio della ricevuta di esse o del disegno a richiesta del proprietario (Pareri del Consiglio di Stato, 9 marzo e 30 giugno 1877; *M.*, 1878, p. 68).

— L' autorità comunale non può assoggettare i cittadini ad attenersi a certe regole nelle costruzioni private, ove queste regole non siano stabilite da un regolamento d'ornato (*La Legge*, 162, III, Cons. di Stato 11 aprile 1863; Giunta municipale di Tempio).

— Chi fabbrica in luogo privato può decorare l'edifizio come più gli aggrada (Parere del Consiglio di Stato, 22 giugno 1872; *M.*, 1878, p. 68).

— Non è ammissibile l'obbligo di un permesso, affinché un cittadino possa eseguire opere sui suoi beni (Parere del Cons. di Stato 1° giugno 1878; *M.*, 1879, p. 28).

— Trattandosi di opere da eseguirsi da privati, e nei loro fondi proprii, il Municipio non ha da prendere ingerenza intorno alla convenienza dell'edifizio, nè può impedire la costruzione imponendo la preventiva autorizzazione; perocchè non può ammettersi la disposizione che chiunque voglia intraprendere riparazioni o nuove costruzioni, debba presentare al Municipio un esemplare del disegno dell'opera da eseguire, per ottenerne l'approvazione.

Secondo la massima in casi simili adottata dal Consiglio di Stato, la competenza del Municipio in materia edilizia, quando non vi è occupazione di suolo pubblico, è limitata soltanto a provvedere a che non sia deturpato il pubblico aspetto. Che se poi tale competenza fa lecito di prescrivere nei regolamenti che i privati debbono dichiarare le opere che intendono d'intraprendere, affinché l' autorità municipale possa opporsi, ove ne sia il caso, all'esecuzione, ciò non pertanto non autorizza ad imporre l'obbligo indistintamente di riportare preventive licenze (*La Legge*, 148, XI, Nota del Ministero dei lavori pubblici, 11 marzo 1871, alla Prefettura di Napoli).

**2498.** Chi vuol fabbricare non deve essere obbligato a produrre doppio disegno, bastandone uno, il quale deve riguardare soltanto ciò che si riferisce all'esterno del fabbricato ed alla via pubblica per l'ornato (Pareri del Consiglio di Stato, 9 giugno 1871 e 27 settembre 1870; Parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, 27 maggio 1870; *M.* 1878, p. 68).

— Non può pretendersi che i disegni delle fabbriche da elevarsi debbono essere presentati in doppio esemplare; che nelle vie di sufficiente altezza i balconi non sporgano oltre i 17 centimetri; che gli usci delle botteghe siano più piccoli di quelli d'ingresso nelle case e che gli edifizii contigui e di piccola ampiezza

formino fra loro un' unica massa architettonica (*La Legge*, 316, X, Decreto del ministero dei lavori pubblici 14 dicembre 1869; Comune di S. Arpino).

— Non è conciliabile colla libertà dell'industria delle costruzioni, la prescrizione contenuta in un regolamento edilizio, che chiunque voglia intraprendere riparazioni, costruzioni o innalzamento di muri sulle pubbliche vie, debba presentare al Municipio il disegno lineare dell'opera da eseguire e l'intero prospetto, colla distinzione della parte da innovarsi e di quella da restare nel pristino stato per essere previamente approvato (Parere del Consiglio di Stato e Nota del Ministero dei lavori pubblici, 12 agosto 1869, *M.*, 1869, p. 286).

— L'obbligo di produrre il piano interno di un edificio è eccessivo, dovendo il regolamento occuparsi solo della parte esterna sporgente sul suolo pubblico (Parere del Consiglio di Stato 16 marzo 1870; *M.*, 1878, p. 68).

**2499.** Se un regolamento edilizio vieti la costruzione di casseggiati senza il permesso dell'Autorità competente non commette un eccesso di potere il giudice che riscontra una contravvenzione a tale divieto a carico di chi non ha presentato all'approvazione i disegni ed ha proseguito la costruzione, quantunque i disegni posteriormente presentati non siano stati approvati (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 28 luglio 1869; *M.* 1869, p. 296).

**2500.** Non occorre che i disegni o i progetti siano fatti da persona dell'arte: il regolamento non può togliere al proprietario questa libertà (Parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici 22 ottobre 1872; *M.*, 1878, p. 68).

**2501.** Nel regolamento edilizio è ammissibile la prescrizione che il Municipio debba apporre il *visto* ai tipi e disegni prodotti dai privati per fabbriche sui proprii fondi in caso di richiesta degli interessati e che questi possano esigere la ricevuta della produzione di tali atti e delle dichiarazioni fatte all'uopo, tuttochè non necessarie (Parere del Consiglio di Stato 30 giugno 1877; *M.*, 1877, p. 334; *Giur. Cons. St.* II. p. 987).

**2502.** Non deve prescriversi un modello unico per tutti i fabbricati (Parere del Consiglio di Stato, 24 settembre 1867; *M.*, 1878, p. 68).

**2503.** Il ritardo delle pubbliche amministrazioni nello espletare le relative pratiche amministrative, quando porti pregiudizio ai privati, dà luogo, a favore di questi, ad indennizzo.

Epperò è responsabile dei danni il Comune che ritarda di assegnare la linea ai proprietari fronteggianti la strada per poter fabbricare.

Tali danni vanno valutati in ragione degli interessi legali sul capitale valore dell'immobile rimasto inoperoso per la mancata edificazione (Sentenza della Corte d'Appello di Catania 24 gennaio 1883; *Fischietti c. Sindaco di Catania*; *Giur. Cat.* 1883, 58; *Bett.* 1883, 336; *Cons. Amm.* 1883, 212; *Annali* 1883, 249; *R. Amm.* 1883, 589; *La Legge* 1883, II, 565).

**2504.** Debbono ritenersi come ammessi dalle stesse parti contendenti i fatti dedotti in giudizio dai loro procuratori a sostegno delle loro rispettive azioni od eccezioni. (Cod. civ., art. 1356).

La mancanza di giurisdizione nei tribunali ordinari a conoscere dei motivi di utilità pubblica che determinarono un provvedimento dell'autorità amministrativa, non importa che essi siano del pari incompetenti a giudicare della legalità o no di quell'atto e della conseguente azione di danni per pretesa violazione di privati diritti (L. sul cont. amm., art. 2, 4).

Il divieto, fatto ai privati dai regolamenti edilizii, di intraprendere nuove costruzioni senza la preventiva licenza dell'autorità comunale, ha soltanto per iscopo di regolare con opportune norme le modalità della fabbricazione, per ragioni di utilità pubblica, di igiene o di ornato; nè può quindi essere inteso nel senso che sia lecito al Comune di vietare a suo libito, senza ricorrere all'espropriazione e senza indennità, di innalzare nuove costruzioni sopra determinati terreni. (Cod. civ., art. 436, 438).

Consequentemente deve il Comune rispondere del danno immediato e diretto, apportato ai proprietari di aree fabbricabili con il rifiuto incondizionato ed assoluto, e perciò illegittimo, della licenza di fabbricazione (Sentenza della Corte d'Appello di Roma, 21 maggio 1887; *Boni e Rinaldi c. Comune di Roma*).

#### OSSERVAZIONI.

Quanto alla prima parte della riassunta decisione facciamo notare che si pronunciò in senso contrario la Corte di Cassazione di Torino il 23 marzo 1885 (*Foro it.*, 1885, I, 565).

Avvertiamo inoltre che abbiamo riportato la prima e la seconda parte di questa decisione, quantunque estranea al nostro argomento, attesa la loro importanza giuridica. In ordine poi alla seconda parte rimandiamo il lettore a consultare la sentenza della Corte di Cassazione di Roma 1 maggio 1885 (*Foro it.*, 1885, I, 1219). e per la giurisprudenza posteriore, le molte decisioni riassunte nei Repertorii annuali dello stesso *Foro*, alla voce *Competenza civ.*

La stessa Corte d'appello di Roma ha, del resto, avuto occasione più volte di pronunziarsi sulla stessa questione della giurisdizione dei tribunali ordinari di fronte ad atti illegittimi od illegali della autorità amministrativa; e ci giova ricordare, fra le altre sue decisioni, quella pubblicata nel citato volume del *Foro* (I, 609), del 1 luglio 1885, in causa Filippini c. Ministero dell'Interno.

Avvertiamo ancora che la sentenza sopra pubblicata stata seguita col breve intervallo di 3 giorni da altra conforme sentenza della medesima Corte, in causa consimile, promossa da certo Martinori contro il Comune di Roma, per l'identico motivo, cioè per il rifiuto abusivo dell'autorità comunale di concedergli il permesso di fabbricazione.

Quanto infine alle ultime due parti avvertiamo che neppure se esistesse un piano regolatore edilizio o di ampliamento regolarmente approvato ed in corso di esecuzione, potrebbe ammettersi la facoltà del Comune di vietare in modo assoluto, senza ricorrere alla espropriazione quindi senza pagamento di una giusta indennità, la fabbricazione su determinate zone di terreno di proprietà privata. V. in proposito SABBATINI, *Espropriazione per pubblica utilità*, vol. II, pag. 349 e 371 e seg.

— L'autorità giudiziaria è competente a giudicare dei motivi di rifiuto o di ritardo dei Comuni nell'accordare le licenze di fabbricazione per motivi estranei alle prescrizioni dei regolamenti edilizii.

Nella esistenza di un giudicato sulla questione di competenza per materia, la relativa eccezione non può essere riproposta in Cassazione.

Nelle controversie riconosciute di competenza giudiziaria, il giudizio sulla competenza del giudice non include quello sull'ammissibilità o proponibilità dell'azione.

Ma nei giudizi di attribuzione, dove non si contende della competenza di questo o di quel giudice, ma della competenza in genere del potere giudiziario, la dichiarazione d'incompetenza include l'inammissibilità o il difetto di qualunque azione, e, per converso, la dichiarazione di competenza include l'esistenza di un'azione esperibile in giudizio ordinario (Legge sui conflitti di attribuzione, 31 marzo 1877, art. 4) (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, a sezioni riunite, 25 gennaio 1888; Comune di Roma c. Boni e Rinaldi; *Foro it.*, 1888, p. 129).

La Corte, ecc.:

Considerando che, con sentenza del 17 febbraio 1886, la Corte d'appello di Roma sulla domanda proposta da Boni e Rinaldi e sulla eccezione del Municipio convenuto, aveva dichiarato la competenza dell'autorità giudiziaria, limitatamente però alla contestazione relativa al risarcimento dei danni reclamati dagli attori pel motivo specificato nelle loro conclusioni subordinate. L'altra sentenza poi del 20 aprile 1887 ammise che il precedente pronunziato aveva rico-

nosciuto incompetenti i tribunali a giudicare i motivi di rifiuto o di ritardo in accordare le licenze di fabbricazione, in quanto però quei motivi rispondessero alle disposizioni del regolamento edilizio del 30 aprile 1864. Anzi la sentenza stessa afferma di essersi già in quest'ordine d'idee e di fatti riconosciuta pure la incompetenza del giudice ad assegnare all'amministrazione comunale dei termini, e condannarla in caso d'inosservanza di essi al risarcimento dei danni.

D'altra parte la stessa Corte d'appello dice che l'antérieure suo pronunziato tenne competente il potere giudiziario a sentenziare, laddove il motivo della non data permesso fosse stato estraneo alle prescrizioni del citato regolamento. Se questo giudizio interpretativo circa il contenuto della sentenza del 17 febbraio 1886 dovesse in Cassazione rivedersi, non sarebbe certo malagevole dimostrarne la verità e l'esattezza. Imperocchè la Corte d'appello il 17 febbraio 1886, dopo aver rilevato che gli attori dovevansi che un ostacolo illegittimo si fosse frapposto al libero uso della loro area, soggiunge che, laddove si fosse dimostrato o venisse a dimostrarsi con l'offerta prova che la vera cagione del rifiuto o dell'astensione ad accordare la licenza era il disegno di espropriare il terreno, sarebbe stato innegabile lo esperimento di un'azione giudiziaria. E di cotesto la sentenza adduce la ragione, dicendo che il Comune non potrebbe farsi scudo del regolamento per raggiungere *ex transverso* un intento che non gli sarebbe lecito altrimenti che uniformandosi alla legge del 25 giugno 1865. Non può esser dubbio adunque che la Corte d'Appello nel 17 febbraio 1886 abbia deciso essere competente l'autorità giudiziaria a riconoscere e dichiarare se il rifiuto o l'astensione del Municipio ad accordare la licenza dipendesse nella specie, secondo la indicazione degli attori, da un motivo o da uno scopo che esciva dai termini del regolamento, ed attribuire in questo caso il chiesto risarcimento dei danni-interessi.

Questa sentenza non venne mai impugnata, e può dirsi che col seguito del giudizio in merito la sia stata dalle parti accettata ed eseguita. E vanamente la difesa del Municipio cercherebbe oggi ravvivare la sua eccezione, accampando che la competenza per ragione di materia non possa ritenersi irrevocabilmente giudicata sinchè la controversia resti viva ed il giudizio non sia onninamente definito. Imperocchè questa Corte di Cassazione, valutando l'interesse sociale in confronto dell'ordine delle giurisdizioni e della saldezza delle cose giudicate, ha costantemente, sulle orme di un'antica dottrina, risposto ai litiganti: « *Si pars non appellet ab hac pronunciatione competentiae, sibi imputet, si exinde non poterit amplius insistere super eadem exceptione incompetentiae* (Martii, *Medices. examinat.* 32-48).

Ciò posto, le censure mosse dal ricorso alla sentenza del 1887 sul fondamento che la Corte siasi senza competenza, ed invadendo le attribuzioni dell'autorità amministrativa, spinta a ricercare il motivo del diniego e la legalità di esso, trovano un ostacolo insormontabile nella efficacia di un precedente giudicato. Nè l'obbietto potrebbe esser vinto con la deduzione che il Municipio oggi non eccepisca la incompetenza dell'autorità giudiziaria, ma soltanto la inammissibilità ed improponibilità dell'azione, il cui giudizio, secondo il disposto dell'articolo 4 della legge 31 marzo 1877, non viene pregiudicato dalla decisione sulla competenza.

Su questo argomento non è opera perduta soffermarsi, giacchè l'abuso o l'analogica applicazione di alcune formule processuali induce sovente tale una

confusione nelle idee e nei giudizi da offendere profondamente la sostanza del diritto. Allorchè nelle controversie già riconosciute di competenza giudiziaria si deduca la inammissibilità dell'azione, si muove sempre dal concetto che l'azione non sia dalla legge assolutamente negata, e che nel concorso di circostanze personali, o di tempo, di luogo e di modo, specialmente definite e determinate, la si possa innanzi ad alcuno degli organi della gerarchia giudiziaria liberamente svolgere. Sicchè la eccezione d'inammissibilità nei giudizi, che diremo così ordinarii e comuni, si desume non dalla inesistenza di un'azione qualsiasi, ma dal difetto di una o più di quelle contingenze subbiettive od obbiettive, alle quali l'esercizio della speciale azione proposta è legalmente subordinato.

Similmente in questi giudizi, ove si discuta della competenza del magistrato adito, non si mette neppure in dubbio la esistenza di un obbietto giudiziario e dalla corrispondente azione, e tutto si limita a confrontare il contenuto della domanda con la ripartizione delle funzioni giudiziarie stabilita dal legislatore nei riguardi della materia, del valore e del territorio tra le varie giurisdizioni dello Stato.

Ed il risultamento di un siffatto giudizio è unico e solo, cioè la determinazione del giudice innanzi al quale debbesi discutere circa le condizioni di ammissibilità e circa il merito dell'azione dedotta in giudizio. In questo campo, come ognuno vede, i due giudizi, il primo cioè intorno alla competenza del giudice, ed il secondo sull'ammissibilità dell'azione, sono preordinati in modo che l'uno preceda l'altro, e gli obbiettivi rispettivi sono così separati e distinti che a ragione fu sempre riprovata la confusione del giudizio sulla eccezione d'incompetenza con quello che attiene all'ammissibilità dell'azione.

Nei giudizi però di attribuzione, dove si mira a riconoscere il limite che separa la funzione amministrativa dalla giudiziaria, e dove non si contende della competenza di questo o di quel giudice, ma della incompetenza di tutti gli organi del potere giudiziario, la bisogna procede ben altrimenti. Il criterio pratico di tale separazione risiede nella esistenza o no di un'azione giudiziaria qualsiasi concessa dalla legge per garantire l'interesse civile o politico dedotto nella domanda. Il giudizio di attribuzione quindi, constatato che il libello proponga di fronte alla pubblica amministrazione un diritto, ossia un interesse garantito secondo legge da un'azione giudiziale, dichiara la competenza del magistrato ordinario, e qui si arresta. Sicchè non vi si discute se la relativa azione raccolga in sè tutte le condizioni speciali che la possono rendere ammissibile. Anzi nel giudizio in discorso non entra neppure in esame a quale tra i molteplici tribunali possa spettare il seguito della causa sotto il rispetto della materia del valore e del territorio.

Ecco in qual senso e perchè il precitato art. 4 della legge 31 marzo 1877 ha potuto disporre che la decisione della competenza tra l'autorità amministrativa ed i tribunali, quando il giudizio prosegua, non pregiudica le questioni sulla pertinenza del diritto e sulla proponibilità dell'azione. Nè per fermo andrebbe lungi dal vero chi, avuto riguardo al tema proprio e circoscritto di questo giudizio, affermasse che la competenza giudiziaria dichiarata in confronto della funzione amministrativa, lasci integre ed impregiudicate col merito della causa le eccezioni non solo d'inammissibilità di azione, ma anche di competenza fra i diversi tribunali giudiziarii. *Tantum iudicatum quantum discussum*. Allorchè adunque si afferma che il giudizio di attribuzione, o vogliam dire di competenza tra

i tribunali ordinarii e l'autorità amministrativa, al pari del giudizio di competenza tra le varie magistrature, non sia di ostacolo a quella eccezione d'inammissibilità fondata sulle condizioni cui è sottoposto l'esercizio delle singole azioni giudiziarie, nulla vi ha che contraddica alla verità delle cose ed alla legalità.

Ma se l'eccezione si fondi invece sul concetto che l'azione giudiziaria non possa esistere inquantochè l'obbietto pella controversia ricade nel prudente arbitrio e nella discrezione dell'autorità amministrativa, mal potrebbesi sostenere che ciò non sia stato già compreso, discusso e risoluto in quel primo giudizio sulle attribuzioni dei due poteri. Simil genere di eccezione forse meglio che d'inammissibilità si direbbe d'inesistenza di azione giudiziaria, in ossequio alla indipendenza della funzione amministrativa. Ma checchè sia dei nomi, certa cosa è che la eccezione, che aggrada denominare nell'uno e nell'altro caso inammissibilità di azione, ha nelle due ipotesi fondamento e contenuto essenzialmente diverso. Se la inammissibilità per difetto degli estremi che governano lo esperimento delle singole azioni innanzi ai tribunali è salva ed intera anche dopo la sentenza che dichiarò la competenza giudiziaria, essa, per la forza del giudicato, è addirittura improponibile quando tenda a rimettere in questione la esistenza di un'azione giudiziaria, confrontando l'obbietto dedotto in lite con le facoltà amministrative.

Riassumendo le cose fin qui discorse, ben si vede come, quando sotto il titolo di giudizio di competenza si designi quello in cui si riconobbe la controversia non essere materia del prudente arbitrio amministrativo, si bene di cognizione giudiziaria; e quando la denominazione di eccezione d'inammissibilità o d'improponibilità di azione si adatti a significare il difetto di qualunque azione giudiziaria per essere l'obbietto controverso devoluto alla discrezione dell'amministratore, ben è diritto di ammettere che la eccezione d'inammissibilità si trovi decisa qual parte integrante nel giudizio di attribuzione. Sicchè il precetto che la decisione di competenza non deve pregiudicare le questioni sull'ammissibilità o proponibilità dell'azione non trova in questa figura il fondamento che lo giustifichi. E per converso la dottrina che il giudicato, il quale rispetto alle funzioni amministrative sanziona la competenza dei tribunali, non permetta di richiamare in dubbio la esistenza di un'azione giudiziaria, non solo non è assurda, ma è pienamente conforme al diritto e alla realtà. Imperocchè due giudicati, l'uno dei quali dicesse che l'obbietto dedotto in lite è di competenza dei tribunali e non di attribuzione del potere amministrativo, e l'altro che affermasse inesistente qualunque azione giudiziaria, non potrebbero in alcun modo coesistere.

Ora il Municipio di Roma, in quella parte del suo ricorso da giudicarsi a sezioni riunite, pretende addirittura che l'azione del Boni e del Rinaldi dovesse dal magistrato di merito dichiararsi improponibile, inquantochè la ricerca sul motivo del rifiuto della licenza di edificare e sulla legalità di esso, importava un'invasione nelle attribuzioni dell'autorità amministrativa. Ma una pronunziatura siffatta avrebbe evidentemente contraddetto al giudicato, che aveva sulla domanda stessa riconosciuto la competenza dei tribunali, appunto perchè quella domanda aggravasi intorno ad un interesse tutelato da azione giudiziaria. Il ricorso quindi deve in questa parte essere respinto.

Considerando che gli altri motivi del ricorso vanno giudicati in sezione civile semplice.

Per questi motivi, rigetta, ecc.

## OSSERVAZIONI.

Vedasi sulla prima tesi la sentenza confermata della Corte d' Appello di Roma riassunta di sopra.

Ricordiamo che con altra sentenza del 27 aprile 1886, in causa Comune di Roma c. Lardi, è stato parimente giudicato dalla stessa Corte suprema, essere di competenza giudiziaria la questione diretta a stabilire se fosse nelle facoltà del Sindaco inibire la continuazione dei lavori di una fabbrica iniziati con licenza dell' ispettore edilizio del Comune, e se questa licenza avesse, o no, validità ed efficacia (*Foro it., Rep.* 1886, voce *Competenza civ.*, n. 12).

Sulla seconda tesi vedasi in senso conforme la sentenza della Corte di Cassazione di Napoli, 10 agosto 1886, nel *Foro it.*, vol. 1886, I, 1222 e le decisioni e note ivi richiamate.

Sulla terza ed ultima tesi si consulti la nota del prof. G. F. Gabba alla sentenza della Corte d' Appello di Modena, 13 maggio 1885, nel vol. 1886, I, 689. Vedansi inoltre, per quanto si riferisce alla differenza fra l'eccezione di incompetenza e quella di carenza od inammissibilità di azione, le molte decisioni riassunte nei Repertori generali annuali del *Foro it.*, alla voce *Competenza civile*.

— Il Comune che rifiuta o ritarda di concedere la licenza di fabbricare, per motivi estranei alle prescrizioni imposte dal regolamento edilizio, è responsabile dei danni derivati al privato dal rifiutato o ritardato permesso (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 25 gennaio 1888; Comune di Roma c. Boni e Rinaldi).

La Corte, ecc.

Attesochè colla decisione, a sezioni riunite, in pari data, questa Cassazione abbia respinto il ricorso del Municipio di Roma, nelle parti che sotto forma di inammissibilità o di improponibilità di azione impugnava la competenza dell' Autorità giudiziaria, bene è a ragione che in sezione semplice si devenga all'esame delle altre censure mosse alla stessa sentenza della Corte di Appello in data 20 aprile 1887. Le quali censure, quantunque molteplici e svariate, pure in sostanza concernono o l'ammissione del rifiuto a concedere la chiesta licenza o la dichiarata illegalità del motivo su cui quel diniego fondavasi, od infine il risarcimento dei danni addossati al Comune.

Attesochè per quanto attiene alla questione dell' ammesso rifiuto, mal si apponga il ricorso in sostenere che la Corte di merito abbia oltrepassato i termini della contestazione. In effetti dagli atti tutti del processo risulta che il fatto generatore della responsabilità sia stato sempre designato non solo dagli attori; ma anche dal Municipio coi nomi di *rifiuto* o di *ritardo* a concedere la licenza di fabbricare. Nè ciò debbe parere strano, avvegnachè il contegno dell' Amministrazione comunale in quello che vietava assolutamente al Boni ed al Rinaldi di edificare nello stato in cui i luoghi trovavansi, rimandava la permissione solo al tempo nel quale si sarebbe tradotto in atto il vagheggiato ampliamento del piano regolatore. Le due denominazioni adunque, che erano adoperate dalle parti, ritraevano un duplice aspetto dello stesso fatto, sempre come causa di

danni ed interessi da risarcirsi; e la Corte d' Appello, riconoscendone la esistenza sotto l'uno dei due nomi, evidentemente non pronunziava *ultra petita*.

Nè è meglio fondato il lamento circa le prove, onde si tenne dimostrato il rifiuto. Ben è vero che la volontà degli enti collettivi in regola generale, e salve speciali disposizioni, si manifesti mediante deliberazioni collegiali, e che le licenze di edificare, giusta l'invocato regolamento, si accordino solo dopo che l'Ufficio edilizio abbia approvato il disegno esibito a corredo della istanza. Quando però vogliasi negare assolutamente quel che nessuna deliberazione potrebbe, e quando, spendendosi l'autorità del Municipio, questo scopo indirettamente si consegua, la mancanza di deliberazione non toglie che un illegale divieto sia di Stato, e che da esso per la lesione del diritto nasca la responsabilità del risarcimento.

In questi casi potrà ben discutersi quanto la ingiustizia del rifiuto sia aggravata dal disprezzo delle forme legali, e se debba il risarcimento pesare sull'ente collettivo o pure sull'individuo, che di fronte ai terzi lo rappresenti; ma per tanto la esistenza del divieto non sarebbe meno certa e reale. Non è esatto poi che il giudice del merito abbia riposta la prova del rifiuto nella confessione dei difensori del Comune, i quali, per vero, a confessioni di simil genere non erano specialmente autorizzati. La Corte di Appello ricercò quali erano stati i termini della contestazione, e disse che da parte del Municipio non fu mai impugnata la esistenza del rifiuto e che la difesa erasi invece limitata a sostenerne la legalità. E qui nessuno è che non veda quanta sia la differenza che corre tra la presunzione che il giudice può trarre dalla omissione di una impugnativa e dal modo onde le vicendevoli deduzioni delle parti si sieno svolte, e la confessione giudiziale, che costituisce una prova piena contro colui il quale l'abbia fatta. Ed è così certo che la Corte d'Appello non abbia ritenuto che nella causa avesse luogo una confessione vera e propria del rifiuto, che supponendo la omessa impugnativa non bastasse a coartare la esistenza del diniego, si fa ad enumerare tutte le altre presunzioni, che nel suo apprezzamento valevano a dimostrarlo. La qual cosa sarebbe stata addirittura un fuor d'opera, ove nel concetto della Corte i termini nei quali la lite erasi atteggiata e svolta avessero offerto non un argomento, ma una confessione del fatto. È appena necessario poi avvertire che nel giudizio di Cassazione non possono essere ascoltate le censure, le quali rimproverano ad una Corte di merito il convincimento fondato sopra presunzioni deboli od inconcludenti, quali a parere del Municipio ricorrente, sarebbero quelle desunte dal lungo ed ostinato silenzio del Comune in mezzo alle istanze, alle proteste ed alle citazioni degli interessati. Questo è campo chiuso, dove al giudice del diritto non è dato penetrare.

Finalmente anche il risarcimento che la Corte d'Appello ammetteva in favore degli attori, come una conseguenza dell'ingiusto rifiuto, costituisce secondo il ricorso, una nuova e grave illegalità. Imperocchè avendo la Corte d'Appello riconosciuto che non potevasi al Municipio prefiggere un termine per la concessione della licenza, esso non doveva giudicarsi in mora e soggetto per inadempimento ai danni ed interessi. Rispetto a queste deduzioni sarebbe facile chiarire come esse sieno del tutto estranee al tema in esame, dove non si contende in qual tempo una obbligazione si debba o si possa adempire, si bene si richiede se un ingiusto rifiuto, il quale impedendo l'esercizio di un diritto abbia cagionato danni, porti seco l'obbligo del risarcimento.

Tutto questo però nella specie non accade largamente discutere, poichè a buon diritto fu rilevato che il ricorso vada in tal modo sollevando in Cassazione questioni, le quali innanzi ai tribunali di merito non vennero in alcun modo proposte.

Attesochè sul motivo del rifiuto il ricorso lamenti e il modo onde esso venne provato, e il giudizio circa la sua legalità. Suppone il Municipio che anche su questo punto la Corte d' Appello in ammettere lo speciale motivo, che informava il rifiuto della licenza, abbia scambiato gli assunti della difesa con una confessione di parte. E sopra questo supposto il ricorso impianta una nuova serie di censure giuridiche. Ma basta leggere la sentenza in tutto il suo tenore per convincersi come la Corte anche questa volta non abbia qualificate le difese dei procuratori come la dichiarazione di un fatto che il Municipio riconoscesse per certo ed averato in suo confronto con tutte le sue conseguenze di diritto. Invece la Corte constatò che la controversia aggiravasi non sul contenuto del motivo, sibbene sulla legalità di esso, e trovò che il motivo, il quale aveva dato fondamento all'azione, non era stato mai contraddetto, anzi aveva formato la base positiva delle argomentazioni defensionali in favore del Municipio. E da ciò la sentenza conchiuse che il motivo del rifiuto non era nè dall'una, nè dall'altra parte sconosciuto. Laddove la sentenza avesse messo in questione ciò su cui gli opposti procuratori della lite non discordavano, avrebbe fatto cosa giudiziariamente poco corretta. E la Corte nella specie volle di più provare come quel difetto di contraddizione non fosse una trascuranza od un arbitrio del procuratore legale, rilevando che il motivo dedotto rispondeva esattamente alla regola che il Municipio erasi proposto di seguire in simili affari, giusta la ordinanza emanata dal Sindaco. Non erra di certo il magistrato, che a base dei suoi ragionamenti ponga i fatti che tra le parti non sieno controversi, e sarebbe addirittura incomportabile un sistema di giudizi nel quale il giudice dovesse imporre prove anche per circostanze in cui i procuratori legali non si contraddicano. La parte può revocare il mandato al procuratore, che contro i di lei intendimenti non impugni la deduzione avversaria, ma non può pretendere che il magistrato debba discredere quel che, proposto, non sia negato da chi aveva ragione e facoltà di farlo. La sentenza ammise di avere il Municipio rifiutato al Boni ed ai Rinaldi la permissione di fabbricare, per essersi reputato in diritto, per virtù del regolamento, di proibire la edificazione nella proprietà di costoro, almeno sino a che esso non si fosse determinato ad estendere verso quel lato il piano regolatore, e non avesse stabilito qual parte di terreno potesse occorrergli per rendere, senza la spesa delle demolizioni, igieniche e salubri le abitazioni che andavano colà ad innalzarsi. Ora il regolamento edilizio del 30 aprile 1864 applicabile nella specie, dispone col suo art. 8 nulla più che la Giunta potrà concedere la licenza con quelle modificazioni e discipline, che stimerà conducenti allo scopo della pubblica utilità e dell'ornato. Nel confronto tra il regolamento ed il fatto del Municipio verso gli attori, la Corte di Appello ravvisò, che l'uno non comprendeva l'altro, e dichiarò che il rifiuto era stato illegale.

E ben si appose, poichè se il regolamento consente alla Amministrazione comunale di accordare la licenza con modificazioni o discipline richieste dalla utilità pubblica e dall'ornato, non le conferisce per fermo il diritto di mettere il proprietario nella impossibilità di edificare nel proprio terreno, neppure con le discipline e nei modi che il Municipio possa reputare conformi agli interessi

igienici ed all'ornamento della città. La qual cosa nel caso facevasi ancor più grave, poichè il Comune col suo rifiuto intendeva provvedere non ai bisogni presenti dell'igiene e dell'ornato, ma a quelli, che avrebbero potuto manifestarsi in seguito ai progetti ed ai disegni che esso riserbavasi di definire ed attuare quando meglio gli talentasse. Nè il diniego cessava di essere illegale per la considerazione che il Municipio con quel mezzo sarebbe riescito con maggior risparmio del suo patrimonio a procacciare alla città forma decorosa e vita igienica. Imperocchè se i privati non possono fare delle cose loro un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti, e se, previa indennità, essi debbono per riconosciuta utilità pubblica anche cederle, non vi ha legge o regolamento, che loro imponga di mantenere le cose stesse in uno stato che ne renda meno dispendiosa la possibile espropriazione. E ciò basti per dimostrare come bene a ragione la sentenza impugnata abbia dichiarato illegali e il rifiuto e il motivo che lo determinava.

Per questi motivi, rigetta, ecc.

#### OSSERVAZIONI.

Vedasi sopra la sentenza confermata della Corte d'Appello di Roma.

In senso conforme, sulla questione analoga dell'allineamento decideva la Corte d'Appello di Catania, colla sentenza 6 agosto 1886, nella causa Comune di Catania c. Senso Costarelli, giudicando che se il Comune si nega o ritarda di assegnare la linea ed il livello al privato che vuole fare delle costruzioni sul proprio suolo nel perimetro della città, è passibile di danni e interessi.

Il magistrato però può accordare al Comune un termine congruo e prudentiale, secondo le circostanze, per adempire all'obbligo dell'assegno dell'allineamento.

V. sopra al n. 2503 l'altra conforme sentenza della stessa Corte.

E qui si osservi che il Consiglio di Stato emise il parere che essendo attribuito da leggi speciali ai Comuni il regolare e determinare tutto ciò che si riferisce all'igiene, all'edilità ed alla polizia locale, non può l'Autorità giudiziaria conoscere della domanda diretta a fare obbligare il Comune di rilasciare l'autorizzazione per costruire un edificio in una determinata località. Contro il diniego del Municipio non si può reclamare che alla superiore Autorità amministrativa (18 dicembre 1875; *M.*, 1876, p. 101).

**2505.** Il divieto relativo alle decorazioni degli edifici non può riguardare quelle esistenti, e meno ancora può estendersi senza limite alle nuove, potendosi per esse ammettere quella sporgenza che sia consentita dall'ampiezza della via. Però chi fabbrica in luogo privato può decorare l'edificio come più gli piace.

**2506.** Non bisogna confondere il rifiuto di rispondere ad un allineamento col rifiuto ufficiale, col quale si è risposto ad una domanda di permesso di viabilità.

Così in Francia, il Prefetto, rifiutando ad un proprietario l'autorizzazione di eseguire lavori alla facciata di una casa che fa spor-

genza sulla pubblica via, ed il Ministro dell'Interno confermando questo rifiuto, fanno, nel limite dei loro poteri, atti di amministrazione che non possono formare oggetto di ricorso in via contenziosa.

È però pur sempre aperta, quando ne sia il caso, la via al ricorso per eccesso di potere.

**2507.** Giusta l'articolo 140 del codice penale del 1859, vi prescrive nel termine di un anno, decorribile dal giorno in cui l'opera fu compiuta, la contravvenzione consistente nel fatto di non aver chiesto, per intraprendere e compiere un'opera edilizia, l'autorizzazione municipale prescritta da apposito regolamento, sotto comminatoria delle pene di polizia.

Il fatto che l'opera abbia continuato a sussistere non vale a sospendere il corso della prescrizione (*La Legge*, 31, XIV) e *M.*, 1874, p. 14 e 295; C. C. di Torino, 23 luglio 1873; ric. Borgetti).

**2508.** La persona adibita per la esecuzione di qualche opera da chi all'uopo ha ottenuto un giudicato contro il Sindaco che deve pagarne le spese, al quale quel giudicato sia stato regolarmente notificato, e sia stato avvertito a tempo opportuno e nei modi di legge del giorno in cui la detta opera sarà eseguita, ove egli nel termine assegnatogli nella sentenza non l'avesse fatta eseguire, non è tenuto a munirsi di licenza per la esecuzione dei lavori medesimi, e non incorre quindi nella possibile contravvenzione, prevista e punita dal regolamento di polizia urbana (Sentenza della Corte di Cassazione di Palermo, 2 giugno 1884; Cannata; *Circ. Giur.*, 1884, 120).

**2509.** Se per la sussistenza di una contravvenzione a regolamenti edilizii si richieda che la nuova opera siasi eseguita nel perimetro dell'abitato, questa circostanza non può essere argomentata per presunzioni, ma trattandosi di un fatto materiale puramente topografico dev'essere accertata con dati positivi (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 16 giugno 1869; *M.*, 1869, pag. 315).

b) Opere fatte in contravvenzione ai regolamenti edilizii. Opere eseguite dall'Autorità amministrativa. Distruzione e riduzione delle cose in *pristinum*.

## SOMMARIO.

(V. anche il n. 2482)

- 2510, 2511, 2512, 2581 e 2649. Condanna alla distruzione delle opere costrutte in contravvenzione ad un regolamento edilizio: dove trova la sua ragione; essa non ha carattere di pena; non può ordinarsi dal giudice per ciò solo che la costruzione fu eseguita senza permesso, mentre questo occorreva; opera vietata dalla legge in modo assoluto.
2513. Opera fatta contrariamente al regolamento edilizio: il Municipio può chiederne la distruzione indipendentemente dall'azione di contravvenzione; in tal caso il contravventore non può opporre la prescrizione speciale delle contravvenzioni.
2514. Proibizione di fabbricare in un dato perimetro senza il previo avviso al Sindaco: contravvenzione; apre l'adito all'azione civile per la demolizione.
2515. Opere fatte dall'inquilino a suo rischio e pericolo: citazione del proprietario e dell'inquilino, affinchè siano condannati ad abatterle; esclusione del proprietario dall'osservanza del giudizio; non può per ciò solo ordinarsene la demolizione.
2516. Edificio eretto da un terzo coi materiali proprii su di un fondo demaniale: demolizione.
2517. Proprietario fronteggiante una strada pubblica: non può impedire la costruzione di un pubblico edificio su di essa, invocando gli art. 570 e 571 del Cod. civ. e molto meno domandarne all'Autorità giudiziaria la distruzione; ha però diritto di chiedere i danni permanenti colle regole comuni e non con quelle dell'espropriazione per pubblica utilità.
2518. Opera eseguita in base ad un atto dell'Autorità amministrativa: è incompetente l'Autorità giudiziaria a ordinarne la distruzione.
2519. Ordinanza dell'Autorità comunale che impone la remozione di opere esistenti sul suolo pubblico: competenza giudiziaria a decidere se essa leda o no un diritto privato, ecc.
- 2520 e 2521. Obbligo al contravventore di ridurre le cose in *pristinum*: non può imporsi dal Consiglio comunale, ma dal Sindaco o dal giudice, secondo i casi; tale obbligo non può convertirsi in ammenda.

**2510.** La condanna alla distruzione delle opere costrutte in contravvenzione ad un regolamento edilizio trova la sua base e la sua misura nel diritto dei terzi o della pubblica amministrazione d'impedire che le ragioni e gli interessi proprii vengano manomessi. Epperò essa non ha carattere vero di pena, nè può pronunciarsi dal giudice per ciò solo che la costruzione fu eseguita senza permesso, ma unicamente nel caso che la sua manu-

tenzione non sia conciliabile col diritto e cogli interessi dei terzi o della pubblica amministrazione (Sentenze della Corte di Cassazione di Torino, 16 giugno e 28 luglio 1869; *M.*, 1869, p. 296 e 315).

— Il sindaco costituitosi parte civile non ha bisogno di una speciale autorizzazione per produrre ricorso in Cassazione (Cod. di proc. pen., art. 645).

L'abbattimento delle fabbriche costruite in contravvenzione ai regolamenti edilizii, è una riparazione del danno arrecato alla pubblica amministrazione, non una pena.

Epperò il sindaco costituitosi parte civile ha diritto a ricorrere contro la sentenza che omise di ordinare quell'abbattimento (L. com. e prov., art. 146) (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 18 novembre 1889; Causa Miceli).

La Corte:

Osserva che in data 7 gennaio 1889 si compilò verbale a carico del signor Miceli Giacomo per contravvenzione all'art. 1 del regolamento edilizio della città di Napoli, in seguito a cui fu denunziato alla 2<sup>a</sup> Pretura urbana pel procedimento penale.

Che con sentenza contumaciale del 30 aprile fu condannato il contravventore all'ammenda di L. 10 ed allo abbattimento delle fabbriche elevate senza la preventiva licenza del Sindaco.

Che in seguito alla intimata opposizione fu tale sentenza confermata, meno pel capo relativo al disposto abbattimento che fu revocato con sentenza del 2 settembre 1889.

Che il Municipio di Napoli, parte civile nel giudizio, impugnò col ricorso la sentenza pretoriale per la revoca della disposizione di demolire le nuove fabbriche.

Che avverso tale ricorso la difesa dell'imputato ha dedotto una duplice ragione d'inammissibilità: difetto di autorizzazione e di facoltà nel Sindaco a proporre; carenza di diritto nella parte civile a ricorrere per causa della pena inflitta.

Che non può accogliersi la prima ragione giacchè non trovasi fra le disposizioni del Cod. di proc. pen., da cui tutta la procedura del ricorso e del giudizio è regolata, alcuna disposizione che sottoponga il Sindaco ed i capi di altre amministrazioni a provocare e produrre il documento di una speciale autorizzazione.

Che le disposizioni della procedura civile e quelle della legge comunale e provinciale non possono applicarsi in materia penale, che tutta regolata nel suo procedimento dal relativo Codice.

Che se negli art. 370 e 421 si fa richiamo alle leggi sulle procedure civili per lo appello della parte civile, il silenzio del Codice pel ricorso appresta argomento per escludere l'applicazione di esse.

Che ai termini dell'art. 97 del regolamento edilizio e dell'art. 146 della legge comunale i contravventori sono colpiti dalle pene di polizia sancite dal

Codice penale ed in aggiunta alla sanzione penale, dall'obbligo di abbattere le nuove fabbriche, cioè che importa pena e riparazione del danno arrecato alla pubblica amministrazione.

Donde risulta, che il ricorso del Sindaco, per essersi indebitamente dal Pretore negata la conferma dell'ordinato abbattimento, è diretto a conseguire non una penalità più grave, ma quella riparazione che si propone a scopo precipuo la costituzione di parte civile.

Per questi motivi, accoglie e rinvia, ecc.

**2511.** Nei giudizi contravvenzionali in materia di edilizia, la demolizione delle opere costruite in contravvenzione, ordinata colla sentenza penale di condanna del contravventore non è prestazione d'indennità, nè vera pena; ma bensì la riduzione della cosa nello stato legale manomesso od alterato col fatto della commessa contravvenzione (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 13 gennaio 1877; *M.*, 1877, p. 141).

**2512.** La demolizione dell'opera costrutta in opposizione al regolamento edilizio, se non può essere ordinata solo quando all'opera stessa occorre la previa licenza dell'Autorità municipale che non fu chiesta, lo può però quando essa opera era dalla legge vietata in modo assoluto (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 28 dicembre 1878; *M.*, 1879, p. 219).

— Quando si tratta di opere costrutte non solo *senza il permesso* dell'autorità, ma *contro il divieto* espresso dei regolamenti, la demolizione loro e la riduzione in pristino è una conseguenza del fatto illecito, e deve essere ordinata ogniqualvolta la parte civile ne abbia fatto domanda.

Tale demolizione può essere estesa anche a quelle parti dell'opera che preesistevano, e le quali il proprietario avrebbe avuto diritto di conservare ove non avesse modificato, in guisa contraria alla prescrizione dei regolamenti, il loro stato di fatto (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 13 giugno 1879; *Pe-rasso*; *M. Trib. Mil.* 1879, 682; *G. Trib. Mil.* 1879, 788; *Cons. Anm.* 1879, 219; *M.*, 1879, 367).

**2513.** Indipendentemente dall'azione di contravvenzione e da quella relativa di indennità, il municipio può sempre chiedere in via civile ed in base all'articolo 436 del Codice civile la distruzione delle opere fatte contrariamente al regolamento comunale edilizio (Sentenza della Corte d'Appello di Genova, 12 febbraio 1878; *M.*, 1878, p. 174).

In tal caso il contravventore non potrebbe opporre la prescrizione speciale delle contravvenzioni, dovendosi stare alla prescrizione ordinaria contemplata dal Codice civile (Sentenza citata).

## OSSERVAZIONI.

Nel *Rep. del Foro it.*, 1878, v. *Regolamento comunale*, questa decisione viene così riassunta:

L'azione per la demolizione di opere costrutte in contravvenzione ai regolamenti edilizi è essenzialmente civile e non soggetta nel suo esercizio ai termini stabiliti per la prescrizione dell'azione penale derivante dallo stesso fatto in contravvenzione.

Tale azione per la demolizione delle opere compete al Municipio ogni volta che le stesse eccedano le proporzioni permesse dai regolamenti.

I regolamenti edilizii sull'altezza delle case si applicano a tutti gli edifici non peranco ultimati all'epoca dell'approvazione dei regolamenti stessi per parte della Deputazione provinciale, qualunque sia l'epoca in cui detti regolamenti siano stati omologati dal Governo (Sentenza della Corte d'Appello di Genova 12 febbraio 1878; Comune di Genova c. Rossi, Bozzano e Bancalari; *Eco*, Gen. 1868, 141; *R. Ann.* 1878, 285).

— Il Municipio di Napoli ha azione contro i contravventori al regolamento edilizio per pretendere in giudizio civile che il magistrato ordini la demolizione delle fabbriche abusivamente inalzate (Sentenza del Tribunale di Napoli 25 maggio 1881; Capaccio c. Comune di Napoli; *Gazz. Proc.* XVI, 282).

**2514.** La contravvenzione ad un regolamento comunale che nell'interesse dell'igiene e dell'ornato proibisce di fabbricare in un dato perimetro senza il previo avviso al sindaco, apre l'adito all'azione civile per la demolizione delle opere compiute (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma, 23 agosto 1877; *M.*, 1877, p. 370).

**2515.** Convenuti dal Municipio il proprietario di un fabbricato e l'inquilino, affinché fossero condannati ad abbattere alcune opere che si credevano fatte in contravvenzione dei regolamenti, e ritenuta inutile la permanenza in giudizio del proprietario per essere state quelle opere fatte a rischio e pericolo dell'inquilino autore di esse, non può per questo solo ordinarsene l'abbattimento (Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli 25 luglio 1882, Comune di Napoli c. Bruno; *Gazz. Proc.* XVII, 495).

**2516.** Deve demolirsi l'edifizio quando sia stato eretto su di un fondo demaniale da un terzo coi materiali suoi (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 30 novembre 1875; *Foro*, 1876, I, p. 126).

**2517.** I beni destinati all'uso pubblico, siccome inalienabili ed imprescrittibili, non sono soggetti alle disposizioni del Codice civile relative alle servitù.

Quindi il proprietario fronteggiante una pubblica strada o piazza, per impedire su di esse la costruzione di un edificio pubblico, non può invocare gli articoli 570 e 571 del Codice civile.

Tanto meno ha diritto di domandare all'autorità giudiziaria la distruzione del pubblico edificio, per ostarvi il disposto dell'articolo 4 della legge sul contenzioso amministrativo.

Ma il proprietario fronteggiante ha diritto al risarcimento dei danni permanenti, arrecatigli dal pubblico edificio eretto sulla strada pubblica.

Questo diritto si desume non solo dalla naturale equità, ma anche dall'indole e destinazione primitiva e attuale dei beni soggetti al *jus civitatis*, sui quali il Municipio non ha un vero ed assoluto dominio.

Il dominio speciale attribuito dalle leggi al Municipio sui beni suaccennati rende inapplicabile nella controversia la massima: *qui jure suo utitur nemini injuriam facere videtur*.

In tale specie non occorre il procedimento per l'espropriazione forzata del diritto del fronteggiante, ma l'indennità può essere decretata e liquidata in ordinario giudizio colle regole comuni (Sentenza della Corte d'Appello di Genova, 20 marzo 1878; Comune di Genova c. Astengo; *La Legge*, 1878, II, 290; *Eco*, Gen. 1878, 577; *G. Trib. Mil.*, 1878, 954; *Bett.* 1879, 74).

**2518.** È incompetente l'autorità giudiziaria ad ordinare la distruzione di un'opera eseguita in base ad un atto dell'autorità amministrativa.

La relativa eccezione è deducibile anche per la prima volta in appello, non rimanendo pregiudicata dalle difese in merito, esclusivamente fatte in prima istanza (Sentenza della Corte d'Appello di Catania, 27 maggio 1889; sindaco di Catania e La Rosa Licciardello).

Sul merito di detti appelli, giova anzitutto marcare che pel disposto negli art. 2, 3 e 4 della legge sul contenzioso amministrativo, l'autorità giudiziaria, se ha facoltà di conoscere delle controversie che cadano su diritti che pretendonsi lesi da atti dell'autorità amministrativa, non ha mica la facoltà di rivocare o modificare gli atti medesimi i quali possono essere soltanto modificati e rievocati dalle competenti autorità amministrative, e però se per la costruzione o sistemazione della strada Passo-Martino fatta dal Comune di Catania, Auteri ha creduto essere stato leso nel suo diritto per essersi aggravata la servitù di scolo di acque cui per ragion di sito era soggetto il suo fondo Villaiegra, egli avrebbe bene adito il tribunale ordinario per pretendere la riparazione della prodottagli lesione, ma erroneamente lo ha adito per chiedere la distruzione delle

opere eseguite dal Comune dalle quali fa derivare la suddetta lesione del suo diritto.

Tali opere non sono che l'attuazione di deliberati e di atti amministrativi nei sensi di legge, e la distruzione di esse non potrebbe operarsi senza l'annullamento e la neutralizzazione di quegli atti e di quei deliberati, la qual cosa sconfinava dalle attribuzioni dell'autorità giudiziaria, e rientra solo in quelle dell'autorità amministrativa.

Ciò quindi premesso, rendesi agevole comprendere, che illegalmente Auteri pretese col suo libello la distruzione delle opere state eseguite dal Municipio, e la riduzione delle cose allo stato primiero; che incompetentemente il tribunale giudicò su tali pretese, facendovi diritto; e che ragionevolmente ora il Municipio si duole in appello di questa parte della sentenza, la quale perciò merita di essere riformata.

Avrebbe potuto detto Auteri pretendere invece, e con successo che dopo quelle opere pregiudizievoli ai suoi diritti fosse stato il Municipio condannato a farne altre di riparazione, od a pagargli una indennità corrispondente a tale riparazione, nel qual caso il tribunale competentemente avrebbe potuto provvedere, ma la distruzione delle opere eseguite non poteva essere disposta dal Magistrato ordinario senza infrangere il rispetto alla indipendenza dell'autorità amministrativa nei fatti di sua attribuzione, ed alla separazione dei poteri stabilita dalla legge fra l'una e l'altra autorità.

Nè puossi accettare il concetto che osti alla fatta disamina la forza della cosa giudicata per avere il tribunale in base di quella pretesa dello Auteri disposto con una prima sentenza una perizia, e con una seconda la revisione di detta perizia, imperocchè in fatto di competenza per ragion di materia non può intendersi avvenimento di giudicato se non quando la stessa competenza abbia formato soggetto di controversia, e quindi di sentenza, giusta il disposto dell'art. 1351 del Codice civile, e ciò nella specie non si riscontra, per essere stata solo in appello prodotta la questione della competenza in parola. Ed opportunamente cotesta eccezione è stata ora prodotta, e sarebbe stata anche di ufficio elevata, perocchè testualmente lo comanda l'art. 187 del Codice di procedura civile, non potendo affatto permettersi che l'autorità giudiziaria invada il campo del potere esecutivo, e ne usurpi le attribuzioni, siccome non è permesso a questo potere usurpare quelle di lei.

D'altronde la invasione di tal potere nella specie non può dirsi consumata con le sentenze che ordinarono la perizia e la revisione, perchè queste sentenze non intesero che a preparare la causa; ma deve dirsi consumata soltanto con la sentenza che definitivamente ordinò la distruzione delle opere state fatte dal Municipio; e perciò con lo appello stato prodotto contro questa ultima sentenza ogni eccezione addiventa legittima ed attendibile a senso del disposto dell'art. 490 del suddetto Codice di procedura civile, perocchè lo istituto dello appello non è diretto soltanto alla correzione degli errori commessi dai primi giudici, ma puranco a migliorare una difesa erronea tenuta in prima sede.

**2519.** L'autorità giudiziaria è competente a decidere se un'ordinanza dell'autorità comunale, che impone la remozione di opere esistenti sul suolo pubblico, le dà o no un diritto privato, o se

in virtù di antica convenzione chi lo possiede possa esimersi dall'osservanza di essa, fino a regolare espropriazione.

Le controversie, a decidere le quali, a tenore dell'articolo 2 della legge sul contenzioso amministrativo, è competente l'autorità amministrativa in via gerarchica sulla istanza delle *parti interessate*, sono quelle in cui non si tratta di lesione di un diritto civile o politico, ma sibbene d'impedimento a conseguire un guadagno o lucro, che senza l'emanazione di un atto amministrativo avrebbersi potuto conseguire.

Le opere fatte sul suolo pubblico per speciale licenza dell'autorità comunale, dietro corrispettivo di una data tassa, non implicano nè un diritto di proprietà, nè un diritto di servitù, nè una concessione perpetua, di guisa che per ottenerne la demolizione sia necessario un atto di regolare espropriazione.

La detta licenza e il detto corrispettivo accennano evidentemente ad una concessione ad arbitrio dell'autorità comunale, revocabile a causa di pubblica utilità, e quindi esclude l'acquisto di un diritto reale in virtù di prescrizione.

L'esecuzione di un provvedimento della autorità amministrativa, come appunto quello di rimuovere d'ufficio le opere che occupano il suolo pubblico, in seguito a regolare intimazione, se può dar luogo a giudizio di indennità per lesione di un diritto civile, non può dar luogo invece ad un giudizio di attentato o di spoglio (*La Legge*, 277, XIV, Trib. civ. di Roma, 7 febbraio 1874; *Torlonia c. Municipio di Roma*).

**2520.** L'obbligo al contravventore di ritornare le cose in pristino, di rifondere i danni, pagare le spese, ecc., non può imporsi dal Consiglio comunale, perchè ciò è di competenza del sindaco o del giudice, secondo i casi, cioè, se ha luogo una conciliazione o una sentenza (Parere del Consiglio di Stato, 4 agosto 1877; *M.*, 1877, p. 302).

— Il regolamento non può far dipendere dal consenso del Consiglio comunale l'esperimento dell'azione penale contro i contravventori, nè l'ordine della restituzione *in pristinum*, nè la rivendicazione di suolo pubblico usurpato (Parere del Consiglio di Stato, 22 luglio 1870; *M.*, 1878, p. 68).

**2521.** L'obbligo di ridurre *in pristinum*, sebbene in senso assoluto sia pur esso una pena, non veste però la natura di quelle che formano il soggetto del Codice penale e non può convertirsi in ammenda (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 2 luglio 1866; *M.*, 1867, p. 71).

*c) Piani regolatori dell'ingrandimento e della livellazione, di nuovo allineamento e disposizione delle vie e piazze pubbliche.*<sup>1</sup>

(Piani regolatori).

SOMMARIO.

2522. Comuni: facoltà di fare piani regolatori edilizii.
2523. Piani di risanamento e piani regolatori edilizii: approvazione del Consiglio comunale; ricorso al Consiglio di Stato.
2524. Piani regolatori edilizii: per avere carattere definitivo non è necessario che contengano il piano particolareggiato di esecuzione.
2525. Piani regolatori edilizii e di ampliamento approvati e resi esecutori: si applicano immediatamente anche alle costruzioni in corso; quando il Comune ne può impedire la continuazione; progetto di espropriazione abbandonato, ecc.
2526. Piani regolatori edilizii o di ampliamento: espropriazione delle zone laterali alle nuove strade da costruirsi; dev'essere subordinata alla facoltà dei proprietari di fabbricarvi essi stessi.
2527. Regolamento edilizio che promette un prossimo piano regolatore e d'ingrandimento della città: la compilazione e l'approvazione di tal piano non è condizione sospensiva per l'osservanza delle altre disposizioni del regolamento che non implicano l'esistenza del piano.
2528. Mancanza del piano regolatore edilizio: il Comune non può impedire il sovrallungamento per motivi di euritmia e di ornato.
2529. Occupazione della proprietà privata compresa nel piano regolatore edilizio: diritto immediato del proprietario ad esserne indennizzato.
2530. Zona di terreno compresa nel piano regolatore edilizio: questo solo fatto non attribuisce diritto al proprietario di pretendere indennità.
2531. Proprietario al quale per effetto dell'approvazione del piano regolatore edilizio viene ad essere limitata la facoltà di fabbricare nei proprii fondi: non ha diritto ad indennità.
2532. Piani regolatori e regolamenti edilizii: obbligo di costruire case con portici; indennità.
2533. Dichiarazione di utilità pubblica per l'erezione di un teatro: occorre un piano regolatore edilizio parziale per le demolizioni necessarie per aprire ad ampliare una nuova via d'accesso al teatro stesso.
2534. Contravvenzione ad un tipo regolatore non approvato regolarmente: non può di regola indurre l'obbligo della demolizione delle opere costrutte.
2535. Incompetenza giudiziaria a determinare fino a qual punto possa estendersi la facoltà di fabbricare in opposizione ai piani edilizii approvati.
2536. Competenza giudiziaria a decidere se una data zona di terreno sia o no compresa in un piano regolatore edilizio.
2537. Piani di ampliamento: se possono farsi dai Comuni inferiori ai dieci mila abitanti.

<sup>1</sup> V. anche il n. 2491.

2538. Formalità pei piani regolatori edilizii e pei piani d'ingrandimento: sono identiche, ecc.
2539. Costruzione di case per le abitazioni private: concorrendo condizioni eccezionali può considerarsi tale costruzione di pubblico interesse: i proprietari per sottrarsi alla espropriazione immediata non potrebbero eccepire di esser pronti a soddisfare a tale bisogna col costruire essi stessi case sulle loro proprietà, ecc.
2540. Approvazione del piano regolatore per la ricostruzione ed ampliamento dei fabbricati di una città: equivale alla dichiarazione di pubblica utilità, ecc.
- 2541 e 2542. Privati che in luogo di subire l'espropriazione preferiscono di assumere essi stessi l'esecuzione delle nuove opere progettate: debbono rispettare il piano nella sua integrità, ecc.
2543. Piano regolatore per l'ingrandimento di una città: decreto reale che lo approva; rende espropriabili, ma non espropriati, i beni compresi nel piano, ecc.
2544. Restrizione apportata dall'art. 86 della legge 25 giugno 1865 alla facoltà di deliberare piani regolatori edilizii: non può estendersi alle disposizioni dell'art. 93.
2545. Dichiarazione di pubblica utilità: forma in cui è data nell'approvazione dei piani regolatori per regio decreto; è una garanzia sufficiente per tutti gli interessati.
2546. Servitù *altius non tollendi*: progetto formato dal Consiglio edilizio che dà le norme per le costruzioni, ecc.; estinzione.
2547. Norme che reggono le espropriazioni ordinarie e norme da cui sono rette le espropriazioni pei piani di ampliamento: non possono confondersi.
2548. Piano d'ingrandimento di una città dichiarato di pubblica utilità: immobile appartenente a privato occorrente per eseguirlo; il Comune acquista diritto al dominio ed alle cessione di quell'immobile, ecc.

**2522.** La facoltà di far piani regolatori edilizii è concessuta soltanto ai comuni che hanno una popolazione riunita almeno di diecimila abitanti (Parere del Consiglio di Stato, 19 luglio 1878; *M.*, 1879, p. 250).

**2523.** La deliberazione del Consiglio comunale che approva un piano di risanamento, come quella che approva un piano regolatore edilizio, non ha carattere di provvedimento definitivo, nè quindi è ammissibile il ricorso contro di essa proposto alla Sezione IV del Consiglio di Stato (L. sul Cons. di Stato 2 giugno 1889, art. 28; L. sulle espr. per pubblica utilità, 25 giugno 1865, art. 87; L. sul risanam. di Napoli 15 gennaio 1885, art. 13) (Decisione del Consiglio di Stato, Sezione IV, 27 giugno 1890; San Martino Montalbo c. Comune di Palermo).

La Sezione, ecc.

Attesochè le eccezioni d'inammissibilità del ricorso opposto dal Comune trovano il loro pieno fondamento in questa principale ed assorbente ragione,

che nell'ordine dei fatti e delle deliberazioni, per le quali muoverebbero doglianza i ricorrenti, non vi ha quel provvedimento definitivo che deve essere emanato in sede amministrativa sul ricorso presentato in via gerarchica, contro il quale soltanto l'art. 28 della legge 2 giugno 1889 dà facoltà agli interessati di adire la Sezione IV del Consiglio di Stato, salvo sia il caso che la legge prescriva altrimenti, locchè nel concreto non si verifica. Ed invero, questo essenziale carattere di provvedimento definitivo non può determinarsi che dall'essere esauriente di quella speciale materia di controversia che ha dato luogo al reclamo in via amministrativa, e dall'essere speso con funzione di potestà e in grado di deliberazione tale che non comporti per via di riparazione gerarchica nuove ed ulteriori misure o disposizioni che possano modificare la sua portata o farne cessare gli effetti. Ma la impugnata deliberazione 26 gennaio 1890 è ben lungi dal presentare questo decisivo carattere, quando la si osservi o la si ponga in relazione coi dettami della legge speciale di risanamento e con quelli della legge generale di espropriazione, ai quali manifestamente è venuta ad ispirarsi ed a conformarsi.

Attesochè la legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sul risanamento della città di Napoli, della quale legge a termine dell'art. 18 fu concessa l'applicazione al Comune di Palermo, nell'intento di rendere più spedita ed efficace l'attuazione di tutte quelle misure che s'imponevano al legislatore per necessità di pubblica salute, oltrechè avere impartito ai sindaci coll'art. 16 e seguenti, sotto certe guarentigie, speciali facoltà di ordinare e di far eseguire provvedimenti di salubrità nell'abitato, coordinava una serie di disposizioni dirette allo scopo di rendere meno intralciate nel procedimento e più consentanee all'urgenza dei reclamati bisogni quelle pratiche d'espropriazione che fossero necessarie per rendere duratura e perenne nei suoi effetti la grande opera del risanamento di un centro cospicuo di abitazione. Così è che, prestabilito coll'art. 1 un piano delle opere necessarie al risanamento, piano che in seguito, a proposta del Municipio, deve essere approvato per regio decreto, è disposto coll'art. 8 che i contratti e gli atti relativi alle espropriazioni, stipulati dal Municipio, diventano esecutivi, quando il Ministero dell'interno li abbia approvati, coll'art. 13 regola le modalità del piano, nel quale deve essere determinata l'area di zone laterali alle nuove strade che il Municipio potrà espropriare, abbrevia termini, indica norme speciali per la valutazione degli immobili da espropriare e per l'esecuzione delle perizie. Se in queste ed altre disposizioni può scorgersi modifica e semplificazione delle norme stabilite dalla legge generale 25 giugno 1865, questa manteneva però, in tutto ciò che non trovava deroga espressa nella legge speciale, i propri criteri e le proprie regole fondamentali per disciplinare una materia che appartiene all'istituto di espropriazione, dei quali criteri e regole tanto più logica e consentanea diventava l'applicazione alla specie soggetta, dal momento che la stessa legge del 1865 contiene in un capo a parte apposite norme di procedimento per quei piani regolatori edilizii che devono esser base di coordinate espropriazioni per quei Comuni che sono indotti ad invocarle per causa di pubblico vantaggio, determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità, come si esprime l'art. 86.

Attesochè la legge 25 giugno 1865, premesso nell'art. 87 che i progetti dei piani regolatori, per giungere allo stadio di approvazione, devono essere fatti pubblici a cura del Sindaco, soggiunge che devono essere adottati dal Con-

siglio comunale, il quale delibera sulle opposizioni che fossero presentate, e che qualora il Consiglio comunale respinga le opposizioni, la Deputazione provinciale è chiamata a dar parere sul merito del progetto e delle opposizioni.

Dispone che i piani regolatori siano approvati a norma dell'art. 12, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici ed anche ove occorra il Consiglio provinciale di sanità. Indi determina che il decreto di approvazione contenente il termine di esecuzione del piano sarà pubblicato e notificato colle forme delle citazioni a ciascun proprietario dei beni nel piano contemplati (art. 87 e 88); che diventato definitivo il piano, importa vincoli, divieti ed obblighi per i proprietari dei terreni e degli edifizi in esso compresi (art. 89), imperocchè l'approvazione del piano regolatore equivale ad una dichiarazione di pubblica utilità e potrà dar luogo alle espropriazioni relative, osservate le prescrizioni di legge (art. 92).

Attesochè dal contesto di queste disposizioni, alle quali viene a collegarsi quella dell'art. 1 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, salvo ciò che può essere introdotto di speciale per la materia del risanamento, sia dalle disposizioni successive, sia da quelle del regolamento per la sua esecuzione 12 marzo 1885, n. 3003, chiaro si evince come quelle deliberazioni dei Consigli comunali che intervengono a preambolo, ma non con effetto di approvazione del piano, anche quando non s'arrestano davanti ad opposizioni di privati che paventano di essere colpiti dalla espropriazione, non hanno quella somma di caratteri che devono concorrere in quegli atti e provvedimenti di corpo amministrativo deliberante, di cui parla l'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, per attribuire il ricorso relativo alla decisione della Sezione IV sotto le condizioni e riserve espresse nel detto articolo e nel successivo art. 28.

Per quanto concerne la procedura, esse si risolvono in meri incumbenti che s'innestano nell'istruttoria destinata a chiarire le vedute e predisporre criteri ed apprezzamenti di opportunità, di convenienza, di utilità delle opere che si devono comprendere nel piano, della loro misura ed estensione, perchè possa divenire concreta e definitiva l'approvazione di un ordinamento complesso. Per quanto concerne la loro sostanza, esse si affacciano, piuttosto che come risoluzioni attuali di un organo investito di potere deliberante, o, comunque, atti compitori e dirimenti di controversia, come manifestazione di volontà o si dica esperimento di desideri nell'interesse del Comune, al quale esperimento la legge ha potuto consentire una forma regolata e disciplinata secondo le consuetudini degli atti consiliari, ma non attribuire un effetto di provvedimento definitivo.

Attesochè codesta eccezione d'inanmissibilità diventa in linea pregiudiziale ostativa a qualunque svolgimento del ricorso in questa sede, per cui la Sezione può risparmiarsi ogni indagine sulle questioni che si propongono, e d'altra parte avendo i ricorrenti cagionato al Comune delle spese senza fondamento d'istanza procedibile, è giusto che queste siano rifeuse alla parte che di questa rifuisione ha fatto domanda.

Per questi motivi, ecc.

#### OSSERVAZIONI.

Conf. SABBATINI, *Comm. alle leggi sulle espropriaç. per p. u.*, 2ª ediz., Torino 1890-91, vol. 2º, p. 458 e seg. 462, sugli art. 87-88, n. 1 e seg. e 5.

**2524.** Affinchè i piani regolatori possano aver carattere di definitivi e così di obbligatorii, non è necessario che contengano il piano particolareggiato di esecuzione, ma basta invece che presentino quello di massima.

Ai proprietari a cui per effetto dell'approvazione del piano regolatore, venga tolta o limitata la facoltà di edificare sui proprii fondi, che essi però continuano a possedere, non è dovuta alcuna indennità (Sentenza della Corte d'Appello di Genova 9 aprile 1880; De Katt c. Comune di Genova; *Eco*, gen. 1880, I, 306; *Cons. Amm.* 1880, 362; *M.*, 1881, p. 319).

**2525.** I piani regolatori edilizii e quelli di ampliamento, fatti e pubblicati dai comuni in virtù della facoltà loro concessa dalla legge 25 giugno 1865, approvati e resi poi esecutorii dal potere esecutivo, si applicano immediatamente anche alle opere in corso di costruzione, non potendosi parlare di diritti quesiti da rispettarsi con lesione degli importanti interessi sociali (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 13 luglio 1881; Borzone c. Comune di Genova; *M.*, 1882, p. 302 e *Foro*, 1881, I, 1097.)

Il comune in base quindi al regolamento edilizio pubblicato, può impedire così qualunque nuova costruzione, come la continuazione di quella che fosse già in corso, quando i costruttori non si uniformino alle prescrizioni del nuovo regolamento, ed essi non hanno diritto di chiedere che sia tolto l'impedimento (Sentenza citata).

— Le costruzioni incominciate sotto una legge che le permette, non possono condursi a termine sotto una legge la quale approva un piano regolatore che le vieta.

Sotto il nome di *nuova costruzione* s'intende anche qualsiasi aggiunta o modificazione di un edificio preesistente. (Sentenza della Corte d'Appello di Genova, 23 maggio 1879; Borzone c. Comune di Genova; *Eco*, gen. 1879, I, 232).

— Il divieto di fabbricare su aree comprese nei piani regolatori edilizii non incomincia se non dal giorno in cui i piani stessi divennero definitivi.

Non è luogo all'applicazione dell'articolo 43 della legge sulle espropriazioni per pubblica utilità, quando le costruzioni vennero praticate in tempi nei quali dei piani edilizi non esistevano se non che i progetti non pubblicati (Sentenza della Corte di Appello di Genova, 12 giugno 1882; Zuccarini c. Oliva e Tagliacarne; *Eco*, gen. 1882, I, 281).

— Per gli articoli 89, 90 e seguenti della legge sull'espropriazione per pubblica utilità, ove il progetto di espropriazione venga abbandonato cessano i diritti e gli obblighi da essa dipendenti.

Imposto con un primo decreto l'obbligo di non fare nuove costruzioni sui terreni da espropriarsi, quest'obbligo cessa solo quando sia trascorso il termine dalla legge prescritto per eseguire l'opera, e l'autorizzato alla espropriazione smetta l'idea di effettuarla (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 7 novembre 1878; Bettelani c. Comune di Spezia; *G. Trib. Mil.* 1878, 1222; *M. Trib. Mil.* 1879, 95).

**2526.** Nell'approvare il piano regolatore edilizio o di ampliamento di un Comune, l'espropriazione delle zone laterali alle nuove strade da costruirsi, deve essere subordinata alla facoltà dei proprietari di fabbricarvi essi stessi, o di cederle ad altri coll'obbligo di fabbricarvi nel termine e secondo le norme prestabilite (Parere del Consiglio di Stato 31 ottobre 1877; Comune di S. Remo; *Giur. Cons. St.* III, 61; *La Legge*, 1878, II, 268).

— La dichiarazione di espropriazione forzata è incensurabile dall'autorità giudiziaria.

Ma l'autorità giudiziaria è competente per decidere se il decreto di espropriazione o la interpretazione di esso sia o no conforme alla legge, e perciò, da osservarsi nei casi che le sono sottoposti, quando si faccia questione di un diritto offeso col decreto medesimo.

Le leggi di espropriazione forzata, essendo limitative del diritto comune vanno strettamente interpretate.

Il proprietario di un'area compresa in un piano regolatore, che non sia destinata ad uso pubblico (piazza o via), ma a costruzioni private, non può essere costretto a cederla, quando egli si obblighi ad eseguire per suo conto le costruzioni stabilite nel piano, entro il termine fissato dal decreto di espropriazione, uniformandosi al piano stesso, non che a tutte le condizioni ordinate dall'autorità competente.

Il Comune ha diritto di esigere dal proprietario che vuole fabbricare sul proprio terreno compreso nel piano regolatore, una idonea cauzione da presentarsi prima che questi intraprenda l'edificazione (*La Legge*, 1113, XIII, C. d'App. di Roma, 19 settembre 1873; Giacosa c. Società di credito immobiliare e Comune di Roma).

**2527.** Se nel Decreto reale che approva un regolamento edilizio municipale si prescrive che il Municipio debba entro un dato tempo far compilare un piano regolatore della città e d'ingrandimento di essa, stabilito dal regolamento medesimo, la compilazione ed approvazione di siffatto piano non è condizione sospensiva per l'osservanza di tutte quelle disposizioni del regolamento che non implicano necessariamente l'esistenza del piano medesimo (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 16 giugno 1869, *M.*, 1869, p. 315).

## OSSERVAZIONI.

Ora però i regolamenti edilizii non si approvano più per Decreto reale, bastando la sola omologazione del Ministro dei Lavori Pubblici.

**2528.** Ove in una città manchi un piano regolatore, regolarmente approvato e notificato agl'interessati a forma degli articoli 86 e seguenti della legge di espropriazione per causa di pubblica utilità, non si può dal Municipio impedire il sovralzamento, sotto il pretesto di una facciata buona o no che sia, e per motivi di euritmia e di ornato, ma il magistrato adotta i temperamenti opportuni per conciliare i diritti del privato con le esigenze del regolamento di edilità (Sentenza della Corte d'Appello di Napoli 21 dicembre 1881; Bruno c. Comune di Napoli; *Gazz. Proc.* XIV, 534).

**2529.** Approvato con reale Decreto il piano regolatore di una città, e quindi, in forza dello stesso, occupata tutta o parte di una proprietà privata compresa in detto piano, sorge immediatamente nel proprietario di essa il diritto ad essere rivaluto, senza che sia necessario di attendere, nè il decorrimento del termine durante il quale il piano deve essere nella sua integrità posto in esecuzione, nè tampoco la dichiarazione della espropriazione per causa di pubblica utilità, dappoichè tale dichiarazione trovasi virtualmente effettuata appena che il piano regolatore è divenuto definitivo (Sentenza della Corte d'Appello di Trani 9 dicembre 1877; Comune di Corato c. Martinelli; *Gazz. Proc.* XII, 561).

## OSSERVAZIONI.

Nel *Rep. del Foro it.* 1878, v. *Espropriazione per causa di pubblica utilità* questa decisione è riassunta colla data del 9 dicembre 1877 e nel *Rep. del 1877* stessa voce, è riassunta colla data del 9 dicembre 1876, nel modo seguente:

Occupata tutta o parte di una proprietà privata in forza di un Regio Decreto che approva il piano regolatore di una città, il proprietario di essa ha il diritto di essere subito indennizzato, senza attendere che il piano sia posto in esecuzione o la espropriazione venga dichiarata di pubblica utilità (Sentenza della Corte d'Appello di Trani, 9 dicembre 1876; Comune di Corato c. Martinelli; *Gazz. Proc.* XII, 561).

**2530.** Il solo fatto di essere compresa una zona di terreno nel piano regolatore di una città, approvato con decreto reale, sentito il parere del Consiglio di Stato e dei lavori pubblici, non attribuisce diritto al proprietario di pretendere indennità, se non quando la detta zona venga ad essere effettivamente espropriata per causa di pubblica utilità.

Le modificazioni apportate alla proprietà privata colla formazione dei detti piani e stabilite nella legge del 25 giugno 1865, sull'espropriazione per utilità pubblica, debbono considerarsi come servitù legali insuscettive d'indennità a favore dei privati, specialmente quando questi non abbiano nei modi e termini di legge prodotto opposizioni al piano anzidetto (Sentenza della Corte d'Appello di Trani 29 marzo 1881; Gioia c. Comune di Corato; *R. Giur.* Trani 1882, 883; *M.*, 1881, p. 382).

**2531.** Non hanno diritto a veruna indennità i privati che per effetto dell'approvazione del piano regolatore, si trovano limitata la facoltà di fabbricare nei proprii fondi, continuando però a possederli (Sentenza della Corte d'Appello di Genova, 9 aprile 1880; *M.*, 1881, p. 319).

**2532.** L'obbligo di costruire case con portici destinati ad uso pubblico, imposto in un piano regolatore o in un regolamento edilizio, non dà diritto ad alcuna indennità a favore dei proprietari (Statuto, art. 29; Codice civile, art. 438; Legge sulle espropriazioni per pubblica utilità 25 giugno 1865, art. 46, 89 e 93) (Sentenza della Corte d'Appello di Genova, 2 dicembre 1890; Solari c. Comune di Chiavari; *Temi gen.* 1891, 54; *Mon. Trib.* di Milano, 1891, 275).

#### OSSERVAZIONI.

La Corte genevose recede così dalla sua precedente giurisprudenza (sentenza 19 gennaio 1883; *Foro it.*, 1883, I, 435) per uniformarsi all'opinione accolta dalla Corte di Cassazione e dalla Corte d'Appello di Torino, con le decisioni 28 gennaio 1884 e 10 aprile 1885 (*id.*, 1884, I, 949, e *Rep.* 1885, voce *Espropriazione per pubblica utilità*, n. 40), nonchè dal Tribunale di Milano con la decisione del 31 dicembre 1889 (*Rep.* 1890, detta voce, n. 124-126).

In senso contrario, salvo il caso in cui il Comune sia stato espressamente autorizzato anche all'occupazione delle zone laterali alla via sulla quale si progetta di costruire i nuovi edifizi, si pronunzia il SABBATINI, il quale nella 2<sup>a</sup> edizione del suo *Commento alle leggi sulle espropriazioni* (vol. II, p. 453 e 485 e seg., sull'art. 86, n. 7, e sugli art. 89 e 90, n. 6 e seg.) tratta ampiamente la questione, tanto sotto il rapporto della legittimità dell'obbligo della costruzione di portici ad uso pubblico imposto in un piano regolatore o in un regolamento edilizio, quanto sotto il rapporto del compenso dovuto ai proprietari.

Nella sentenza surriassunta della Corte genovese leggesi quanto segue:

« L'obbligo imposto ai proprietari dal regolamento edilizio del 1869, di dotare di portici le fabbriche, si risolve in una di quelle servitù ammesse e riconosciute dall'art. 534 del Codice civile, le quali, perchè traggono la ragione di essere da motivi di pubblica utilità, non danno mai diritto a compenso. Nè giova invocare in contrario i principii che regolano la materia delle espropriazioni; imperocchè gli appellanti, a cui era lasciata libera la scelta, o di non fabbricare, oppure di farlo secondo le prescritte modalità, attenendosi a questo ultimo partito, si pongono volontariamente nelle condizioni previste dal regolamento, e quindi non si può dire che subiscano quella coazione, che nei casi di espropriazione si richiede per dare vita ad un'azione d'indennità. E d'altra parte poi non si deve pretermettere che il piano regolatore del 1869 impone, non un onere solo, ma una serie di oneri, fra cui l'obbligo di costruire con portici, non è forse il più gravoso. Ora, se gli stessi appellanti riconoscono pei primi che nessuna ragione di compenso devesi ammettere pel divieto di fabbricazione oltre certi determinati confini e per taluni altri vincoli, che pure costituiscono una limitazione del diritto di proprietà, perchè invece si dovrebbe seguire un diverso principio nel caso in cui il proprietario si adatta ad aprire all'uso del pubblico i portici ?

« La distinzione che si pretende d'introdurre fra le servitù puramente negative e quelle che obbligano il proprietario a soffrire l'esercizio di certi determinati atti, non ha un valore giuridico decisivo, dal momento che l'art. 534 del Codice civile sancisce senza riserve e senza distinzioni che si possano apportare alle proprietà altrui le restrizioni richieste da motivi d'interesse generale e di pubblica utilità. Se sta il principio che per questa specie di servitù legale non è dovuto compenso (su di che gli insegnamenti della dottrina non lasciano il minimo dubbio), la ragione per negarlo e sempre identica, tanto nel caso che il proprietario sia costretto a non fare uso della cosa che gli appartiene, quanto nell'altro che debba farne un uso limitato e non esclusivo, come appunto avviene tutte le volte che si adatta a fabbricare, assoggettando al passaggio del pubblico l'area dei portici. »

— Non ha diritto ad indennità verso il Comune il proprietario di un'area fronteggiante una nuova via nell'interno della città che, uniformandosi alle norme del piano edilizio di ampliamento, abbia costruito la sua casa, munendola di portici destinati ad uso pubblico (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 28 gennaio 1884; Comune di Spezia c. Beverini; *Foro it.*, I, 949).

**2533.** La dichiarazione di utilità pubblica per l'erezione di un teatro può valere per espropriare i fondi e le case, sull'area delle quali deve sorgere il teatro ed aprirsi la piazza circostante.

Occorre però un piano regolatore edilizio parziale per l'espropriazione delle case da demolirsi allo scopo di aprire ed ampliare una nuova via di accesso al teatro medesimo (art. 92 della Legge 25 giugno 1865) (*La Legge*, 1876, II, 186, Cons. di Stato, 17 novembre 1875; *Foro it.*, 1876, III, 184).

**2534.** La contravvenzione ad un tipo regolatore, non approvato nelle forme dei piani regolatori, cioè, mediante decreto regio, non può importare l'obbligo della demolizione delle opere costruite, se non consti che queste siano contrarie alle regole dell'igiene e dell'ornato, cui il regolamento riferendosi a questo tipo abbia inteso di provvedere (Sentenza della Corte di Cassazione di Roma 23 agosto 1877; *M.* 1877, p. 370).

**2535.** L'autorità giudiziaria è incompetente a determinare fino a qual punto possa esser libera ai privati la facoltà di fabbricare in opposizione ai piani edilizii regolarmente approvati (Sentenza della Corte d'Appello di Genova 9 aprile 1880; de Katt c. Comune di Genova; *Eco Gen.* 1880, I, 305; *Cons. Amm.* 1880, 362; *M.* 1881, p. 319).

**2536.** A conoscere se una determinata zona di terreno sia o no compresa in un piano regolatore edilizio, l'autorità giudiziaria è competente.<sup>1</sup>

Tale competenza però è solo propria del giudice civile, non del penale, cui la questione stessa venga sottoposta in via d'incidente (Sentenza della Corte d'Appello di Genova 21 luglio 1882, Podestà c. Comune di Genova; *Eco Gen.* 1882, I, 330).

**2537.** I Comuni la cui popolazione non raggiunga le 10 mila anime non sono abilitati a procedere a piani di ampliamento nè giovarsi delle relative disposizioni della legge sulla espropriazione per causa di pubblica utilità (art. 92 della legge 25 giugno 1865) (*La Legge* 61, X. Nota del Ministero dei lavori pubblici al Prefetto di Napoli, 28 gennaio 1870, istanza del Comune di Secondigliano).

— I Comuni quantunque inferiori ai dieci mila abitanti possono farsi un piano d'ingrandimento (Parere del Consiglio di Stato, 5 febbraio 1869; *M.*, 1878, p. 68).

<sup>1</sup> In materia di competenza giudiziaria vedasi anche il n. 2526.

Non occorre che i Comuni abbiano dieci mila abitanti, affinchè possano approvarsi i piani d'ingrandimento di essi.

Invece la facoltà di far piani regolatori edilizii è concessuta soltanto ai Comuni che hanno una popolazione riunita almeno di 10,000 abitanti (Parere del Consiglio di Stato 19 luglio 1878; Min. dei lavori pubblici; *Man. Amm.*, 1879, 250; *R. Amm.* 1879, 724).

**2538.** Le formalità prescritte della legge del 25 giugno 1865 sono identiche pei piani regolatori edilizii e per quelli d'ingrandimento (art. 87 e 93).

Quantunque il piano riguardi in modo speciale l'ingrandimento, o sia così qualificato, pure, quando nel manifesto pubblicato in un Comune, e nell'avviso inserito nel giornale ufficiale della Provincia si è fatto cenno del doppio scopo del progetto, non è il caso di ripetere la procedura ordinaria al fine di qualificarlo come regolatore edilizio (*La Legge* 1876, II, 185 e *M.* 1876, 138; Cons. di Stato, 17 novembre 1875).

**2539.** Concorrendo condizioni eccezionali, può considerarsi di pubblico interesse anche la costruzione di case per le abitazioni private.

Se la legge 25 giugno 1865, art. 92, contiene particolari disposizioni in ordine ai piani regolatori, tendenti a sancire preconcette norme di progressive ampliamenti, non esclude nei casi urgenti e straordinari, e sempre quando si voglia indilatamente eseguire una determinata opera di pubblico interesse che si invocino e si applichino le disposizioni generali per la immediata espropriazione forzata.

Venendo riconosciuto di pubblico interesse la costruzione di case per abitazioni di privati, non potrebbero i proprietari sottrarsi alla espropriazione immediata utilmente eccepire di essere pronti a soddisfare all'utile pubblico, col costruire essi stessi sulle loro proprietà, sia perchè non s'incontra nella legge alcuna disposizione, sulla quale tale diritto potrebbe fondarsi, sia perchè l'ingerenza contemporanea del promotore delle opere e dei privati proprietari toglierebbe la libertà d'azione indispensabile a procedere con regolarità e con la celerità richiesta dalle straordinarie ed eccezionali circostanze e non potrebbe non tornare di pregiudizio al conseguimento dello scopo (Decreto reale 25 febbraio 1872; *Riv. Amm.*, 1872, 367).

**2540.** L'approvazione del piano regolatore per la ricostruzione ed ampliamento dei fabbricati di una città equivale alla di-

chiarazione di pubblica utilità e importa giuridicamente l'espropriazione degli stabili compresi nel piano medesimo (art. 92 della legge 25 giugno 1865).

Avvenendo amichevoli accordi fra l'espropriante e l'espropriato si può stipulare così il trapasso della proprietà come il regolamento dell'indennità, quale corrispettivo del prezzo.

Ma l'istrumento col quale l'espropriante e l'espropriato convengono sul prezzo e sul trapasso di proprietà dello stabile compreso nel piano regolatore, costituendo l'atto essenziale onde l'espropriazione si compie, conserva così fra le parti come verso i terzi il suo carattere di atto nascente dall'espropriazione forzata, non può quindi considerarsi come un atto di vendita.

L'introduzione di circostanze accessorie e secondarie in un atto non può mutarne il carattere giuridico.

Epperò l'essersi introdotte nell'istrumento stipulato fra lo espropriante e l'espropriato dei patti inutili non gli toglie il suo carattere, quando siano compinte le formalità di legge, e cioè, siasi eseguito il deposito della indennità e l'immediata occupazione dei fondi espropriati abbia avuto luogo per decreto prefettizio (*La Legge* 751, XIII, C. C. di Firenze 24 aprile 1873<sup>1</sup>; Municipio di Firenze c. Vannini).

**2541.** I privati che in luogo di subire l'espropriazione per causa di pubblica utilità preferiscano di assumere essi stessi l'esecuzione delle nuove opere progettate, devono rispettare il piano nella sua integrità; e però se questo porta che nelle nuove costruzioni si debba lasciare tra una casa e l'altra uno spazio libero da servire di distacco e da essere tenuto a giardino chiuso, essi non possono fabbricare senza rispettare anche questa condizione (art. 92 della legge 25 giugno 1865) (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 11 giugno 1873; *La Legge*, XII. 282).

**2542.** Se con un piano regolatore fu prescritto un dato modo di fabbricare per *isolati*, se il piano non rendeva obbligatoria la costruzione di un intiero isolato, ma che i singoli costruttori avessero diritto di costruire nella rispettiva loro linea di area fabbricabile in modo da costituire in sostanza l'intiero isolato prescritto dal piano, il proprietario che imprende la costruzione su tutta la estensione della sua proprietà non è obbligato a limitarla

<sup>1</sup> Nel Dizionario Amm., n. 7892, ha la data del 21 aprile 1873.

ed a lasciare fra la sua fabbrica e quella del vicino alcuna distanza, quand'anche per convenzione anteriore fosse stata stabilita una servitù attiva in favore del vicino, salvo a questo la facoltà di essere indennizzato del danno sofferto (art. 92 della legge 25 giugno 1865) (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino, 14 settembre 1868; *Gazzetta G.*, 513).

**2543.** Il decreto reale che approva un piano regolatore per l'ingrandimento d'una città, rende *espropriabili*, ma non *espropriati* i beni compresi nel piano (art. 92 della legge 25 giugno 1865).

La espropriazione di fatto ha luogo soltanto coll'adempimento delle forme richieste della legge.

Queste forme, oltre le preliminari, principalmente consistono: 1° nel deposito della indennità, concordata o stabilita, nella cassa dei depositi e prestiti; 2° nel decreto del Prefetto che autorizzi la immediata occupazione dei fondi.

La vendita di un fondo soggetto ad espropriazione fatta dal suo proprietario all'espropriante senza le formalità sopraindicate, è una vendita volontaria, e non una alienazione coatta per causa di pubblica utilità.

Il proprietario di un fondo soggetto ad espropriazione, se stipuli con un terzo l'affitto di quel fondo, obbligandosi a mantenerlo nel godimento di esso finchè non avvenga la espropriazione, non può pretendere di troncare l'affitto per la vendita del fondo fatta all'espropriante volontariamente, e senza le formalità della espropriazione (*La Legge*, 269, XII, C. d'App. di Firenze, 26 dicembre 2871; *Finanze c. Vannini-Parenti*).

**2544.** La restrizione apportata dall'art. 86 della Legge 25 giugno 1865, sull'espropriazione per pubblica utilità alla facoltà di deliberare piani regolatori edilizii non può estendersi alle disposizioni dell'art. 93; l'ultimo inciso di questo articolo riferendosi esclusivamente alle norme del procedimento assegnate negli articoli 87 e seguenti del capo VII, titolo II, della citata legge (Parere del Consiglio di Stato 19 luglio 1879; *Comune di Valenza*; *La Legge* 1879, II, 345).

**2545.** La forma in cui la dichiarazione di pubblica utilità è data nell'approvazione dei piani regolatori per regio decreto è una garanzia sufficiente per tutti gli interessati che vengono ad essere colpiti, se vi si aggiunge per legge l'obbligo del contributo (art. 93 e 94 della legge 25 giugno 1865) (Parere del Consiglio di Stato, 20 febbraio 1869; *La Legge*, IX, II, 270).

**2546.** La servitù *altius non tollendi* rimane estinta se, dietro un progetto formato dal Consiglio edilizio, siano date le norme per la costruzione e secondo queste sia stato sul fondo serviente costruito il nuovo fabbricato (art. 93 e 94 della legge 25 giugno 1865) (Sentenza della Corte di Cassazione di Napoli, 17 febbraio 1867; *Gazz. G.* XIX, 689).

**2547.** Non possono confondersi le norme che reggono le espropriazioni ordinarie e quelle da cui sono rette le espropriazioni pei piani di ampliamento.

Nelle espropriazioni ordinarie, adempite le forme prescritte dalle leggi, i beni soggetti alla espropriazione passano nella proprietà dello espropriante che è autorizzato ad occuparli tutti, immediatamente e indistintamente.

Nelle espropriazioni pei piani di ampliamento, la espropriazione assoluta e diretta colpisce soltanto i beni occorrenti alla costruzione delle piazze e delle vie, rimanendo ai proprietari delle aree comprese nel piano approvato, la facoltà di costruire essi stessi i nuovi lavori, nel modo, nel tempo e con le condizioni stabilite nel piano medesimo (art. 93 e 94 della legge 25 giugno 1865).

Spetta però al Municipio o al suo concessionario il diritto di procedere alla espropriazione anche delle aree rimaste in proprietà dei privati, quando questi non vogliano o non possano dar mano alla nuova opera, ed eseguirla e compierla nei modi e termini che nel piano siano stati prefissi.

Per l'esercizio di questo diritto devono osservarsi le formalità opportune, aventi per oggetto di accertare se i proprietari intendano o no costruire gli edifici compresi nel piano.

Costituisce un eccesso di potere, ed è perciò illegale, il decreto del potere esecutivo che, per un piano di ampliamento, autorizzi l'espropriazione immediata e assoluta dei beni, come si fa nella espropriazione ordinaria.

Nel dubbio, la volontà deve misurarsi dalla potestà.

Dove la lettera chiarissima di un decreto del potere esecutivo non vi resista, deve presumersi che sia disposto conformemente e dentro i limiti della legge (*La Legge* 256 e 629, XIV, C. C. di Firenze, 1 giugno 1874; Società generale del credito immobiliare e Comune di Roma c. Giacosa).

**2548.** Dichiarato di pubblica utilità un piano d'ingrandimento di una città, ove ad eseguirlo occorra un immobile ed una parte

del medesimo appartenente a privati, affinché si possa divenire alla costruzione di una via o piazza pubblica, l'amministrazione municipale acquista un incontrastabile diritto al dominio ed alla cessione dello immobile stesso.

Il proprietario di uno stabile compreso nel piano d'ingrandimento d'una città, che abbia espressamente o tacitamente permesso la conversione in uso pubblico di esso stabile, non può per qualsiasi ragione di propria autorità ritornare al precedente suo possesso.

Ritornando egli ed il suo fittaiuolo ad occupare in tutto o in parte lo stabile convertito in uso pubblico, quantunque non ancora pagato o ceduto regolarmente, va soggetto alle contravvenzioni stabilite dai regolamenti locali (Sentenza della Corte di Cassazione di Torino 4 aprile 1882; Maineri; *Giur. Pen. Tor.* 1882, 186).

(Rettillo delle strade e riaccordo del piano stradale per abbassamento o rialzamento di livello. Allargamento di strade. Deviazione della linea della strada pubblica.)

## SOMMARIO.

2549. Regolamento d'ornato: il Comune non può riservarsi in questo la facoltà di provvedere al rettillo delle strade.
2550. Ricostruzione o sistemazione di strade: cambiamento di livello; case dei proprietari frontisti; riaccordo col nuovo piano stradale; indennità.
2551. Alzamento di livello stradale: impedimento al passaggio dei carri; non è risarcibile.
2552. Rialzamento del marciapiede di una via: impedimento all'accesso in carrozza nel cortile di una casa; proprietario; non può pretendere dal Comune o la rimozione del marciapiede od un indennizzo.
2553. Utile ritratto dalla costruzione fatta nello spazio risultato in conseguenza di ribassamento stradale: è esclusivo del proprietario del piano terreno.
- 2554 e 2703. Controversia promossa contro un Comune per occasione di lavori di allargamento di una strada: competenza giudiziaria.
2555. Proprietà privata: danni arrecati dalla deviazione della linea della strada pubblica; quando non ha diritto ad indennità.

**2549.** Non può il Municipio nel regolamento d'ornato riservarsi la facoltà di provvedere al rettillo delle strade, dovendovisi provvedere o con un piano regolatore od eventualmente nei singoli casi a norma delle leggi sull'espropriazione per causa di pubblica utilità (Parere del Consiglio di Stato, 14 giugno 1876; *M.*, 1876, p. 343).