

# SENATO DELLA REPUBBLICA\*

V LEGISLATURA

## 7<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile)

MARTEDÌ 4 FEBBRAIO 1969

(10<sup>a</sup> seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente TOGNI

### INDICE

#### DISEGNO DI LEGGE

Seguito della discussione e approvazione degli articoli con modificazioni (1):

« Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso » (304):

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 165, 167, 168, 169, 170
LO GIUDICE, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> . . . . .	167, 169, 170
MADERCHI . . . . .	168
MANCINI, <i>Ministro dei lavori pubblici</i> . . . . .	170
NOÈ, <i>relatore</i> . . . . .	167
PICCOLO . . . . .	167
ZANNIER . . . . .	168
ZUCCALÀ . . . . .	166, 169

(1) Vedi coordinamento del testo degli articoli in Resoconto stenografico alla 11<sup>a</sup> seduta (19 febbraio 1969) pag. 174.

*La seduta ha inizio alle ore 10,10.*

*Sono presenti i senatori: Abenante, Aimoni, Andò, Bargellini, Bonazzi, Cavalli, Crollanza, Deriu, Fabretti, Florena, Genco, Lombardi, Maderchi, Noè, Piccolo, Poerio, Raia, Spagnolli, Togni, Volgger, Zannier.*

*Ai sensi dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Lucchi è sostituito dal senatore Zuccalà.*

*Intervengono il Ministro dei lavori pubblici Mancini, il Sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Lo Giudice e il Sottosegretario di Stato per i trasporti e l'aviazione civile Sammartino.*

**PICCOLO**, *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

**Seguito della discussione e approvazione, con modificazioni, degli articoli del disegno di legge: « Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso » (304)**

**PRESIDENTE**. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione in sede redigente del disegno di legge: « Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ».

Vi comunico che, avendo io richiesto il parere della 2<sup>a</sup> Commissione sul disegno di legge all'ordine del giorno, ho ricevuto il pa-

rere della Commissione medesima del quale do lettura:

« La Commissione, nella seduta odierna, esaminato il disegno di legge in oggetto; rilevato che il Capo I (articoli 1-10) « Disposizioni precettive » si ispira ad una organica e completa disciplina amministrativa delle costruzioni in esame, per la quale tuttavia non sono necessarie norme legislative essendo esse di natura regolamentare; rilevato che il Capo II (articoli 10-12) detta criteri sul come deve attuarsi la vigilanza, con previsioni adeguate alle finalità che si intendono raggiungere, salva la devoluzione della sospensione dei lavori al prefetto, la quale meglio potrebbe essere affidata al Sindaco del Comune, nel cui territorio vengono realizzate le opere indicate nell'articolo 1;

rilevato ancora che nel Capo III sono previste norme penali con pene edittali proporzionate agli illeciti contemplati, laddove sussistono dubbi sulla costituzionalità dell'articolo 18 nella parte in cui si prevede la possibilità del giudizio direttissimo " anche se non ricorrono le condizioni previste dall'articolo 502 del Codice di procedura penale " in quanto il giudizio direttissimo, per sua natura eccezionale, si vorrebbe estendere anche alle ipotesi non previste dall'articolo 502 del Codice di procedura penale con evidente lesione dei diritti della difesa: che peraltro la previsione del giudizio direttissimo potrebbe essere riferita a casi in cui non siano acquisiti già elementi di responsabilità per i quali, il Pretore, giudice competente, può emettere decreto monitorio ai sensi dell'articolo 506 del Codice di procedura penale;

considerato ancora che il Capo IV " Norme transitorie e finali " (articoli 20-23) prevede norme di coordinamento con alcune precedenti leggi e la emanazione, in sede ministeriale, di norme tecniche ma nulla precisa in ordine alla armonica coesistenza con la legge urbanistica del 1942 e con la stessa legge ponte;

esprime, con riserve sopra precisate, parere favorevole ».

Z U C C A L A ' . Il mio intervento mira a precisare ulteriormente la portata del parere testè letto dal Presidente.

I punti su cui vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi riguardano l'articolo 12 e l'articolo 18. In base all'articolo 12 viene concessa al prefetto la facoltà di sospendere i lavori con una normativa che, in parte supera e in parte è in contrasto sia con l'articolo 32 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, sia con quella, cosiddetta « ponte », n. 765 del 1967. In base all'articolo 32 della legge del 1942, il sindaco ha diritto di sospendere i lavori di costruzione che contrastino con le norme in materia urbanistica. Ora, se questa potestà tuttora sussiste, non vedo come essa possa essere sottratta al sindaco in relazione alle costruzioni le cui strutture, in cemento armato, non corrispondano alle speciali norme in materia. In altri termini, a me non sembra corretto attribuire a due diversi soggetti — sindaco e prefetto — autonome possibilità di sospensione dei lavori.

Dal punto di vista politico, a mio personale parere, mi pare più confacente al nostro ordinamento che una tale possibilità di sospensione dei lavori sia attribuita ad un organo democratico più che ad uno burocratico e quindi al sindaco che è l'organo democratico dell'ente locale.

Dal punto di vista giuridico è importante evitare contrasti tra la legislazione urbanistica e questa normativa al nostro esame. Rilevo, tra l'altro, che anche la ricordata legge-ponte attribuisce sempre ai comuni la potestà di sospensione o di demolizione delle opere e, solo ove i comuni non provvedano, attribuisce questa potestà ad altri organi.

Mi pare perciò che nella normativa che deve venire elaborata sia più opportuno, in conformità alla legge urbanistica del 1942 e alla legge ponte, attribuire la possibilità di sospensione dei lavori, non al prefetto ma all'organo democratico dell'ente autarchico locale, cioè al sindaco.

Più complessa mi pare l'altra questione relativa all'articolo 18, che sancisce la possibilità di giudizio direttissimo, anche in

assenza delle condizioni previste dall'articolo 502 del codice di procedura penale.

A me non sembra corretto alterare il sistema processuale penale in questo caso; tra l'altro, quando si dice che si procede per direttissima, si intende che la norma vuol superare la previsione fatta dal codice di procedura penale (e cioè che il giudice, dovendo comminare un'ammenda, dovrebbe procedere per direttissima superando la fase monitoria del decreto penale, o si intende che questo processo per direttissima si innesta nella fase monitoria del procedimento penale? Questo è l'aspetto che non è molto chiaro nel disegno di legge, e che dovrebbe essere chiarito per evitare l'accavallarsi di una normativa discordante che possa suscitare serie perplessità in sede di applicazione della legge.

Concludendo, a mio parere si dovrebbe apportare una modifica all'articolo 13, nel senso di attribuire i poteri ivi previsti non al prefetto, ma al sindaco, in conformità all'articolo 32 della legge urbanistica del 1942 e alla legge « ponte » del 1967; in questo modo attribuiremmo agli enti autarchici locali la facoltà di sospensiva di quelle opere che non siano conformi ai progetti approvati.

Si dovrebbe poi chiarire che il giudizio per direttissima fa sempre salvo il giudizio monitorio previsto dal codice di procedura penale, per cui, in previsione della comminatoria dell'ammenda, rimane salva la facoltà del giudice di procedere per giudizio e non per direttissima che è un giudizio improprio.

**P R E S I D E N T E .** Vorrei far presente, in relazione al suggerimento di modificare l'articolo 12, che questo articolo è già stato approvato.

**L O G I U D I C E ,** *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Vorrei comunque dire al collega Zuccalà che teme che vi possa essere discordanza tra l'articolo 12 e l'articolo 32 della legge del 1942 e l'articolo 26 della legge del 1967, che qui si tratta di un potere di vigilanza particolare, tesa cioè a tutelare l'incolumità pubblica. Il sindaco

attraverso i suoi organi fa gli accertamenti necessari, dopo di che riferisce al prefetto che, a sua volta, convalida questi accertamenti attraverso l'intervento del Genio civile. Solo alla fine di questo *iter* il prefetto emette il decreto di sospensione dei lavori. Aggiungo inoltre che, essendo questo controllo esclusivamente tecnico ed essendo compiuto dal Genio civile, l'organo adatto a me sembra sia il prefetto che funge da interlocutore unitario, e non il sindaco di questo o di quel comune.

**P I C C O L O .** A parte le giuste considerazioni fatte dal sottosegretario Lo Giudice, a me pare che ci sia anche un altro aspetto da considerare. Il sindaco concede solo le licenze edilizie, mentre qui si tratta di controlli di carattere generale non solo per l'incolumità, ma anche per quanto riguarda l'esatta esecuzione delle opere. Quindi mi pare che, essendo questo un controllo tecnico complesso, l'organo adatto per eseguirlo sia il prefetto che si può servire immediatamente dei vari organi tecnici a sua disposizione. È anche più giusto affidare questo controllo al prefetto, anche per il fatto che così lo stesso organo che emette le licenze non è quello che controlla. Quindi bisognerebbe scindere i diversi gradi di controllo; il primo da parte del sindaco e il secondo di carattere più generale da parte del prefetto.

**N O E ' ,** *relatore.* Sono d'accordo con quanto ha detto il sottosegretario Lo Giudice, in quanto si tratta di un controllo puramente tecnico. L'articolo 4 prevede che tutti i documenti siano consegnati al Genio civile; quindi è a quel livello che si crea la prassi. Se prendiamo il caso della Svizzera, che è un Paese molto più piccolo del nostro, vediamo che questi controlli sono demandati addirittura ad un organo federale che si trova a Zurigo, dove vengono svolte le prove tecnologiche per tutta la Confederazione. Se poi vogliamo estendere la normativa del cemento armato ad altri materiali, come è nostra intenzione, ci accorgiamo che è sempre più necessario un organo specializzato tecnicamente. Si tratta di norme rigide, det

tate da precise esigenze tecniche, per cui è necessario che il controllo sia fatto a livelli più specializzati possibile. Se vogliamo perciò ottenere dei buoni risultati, a me sembra necessario mantenere l'articolazione dei controlli così come è prevista nel disegno di legge.

**M A D E R C H I .** Signor Presidente, siamo favorevoli alla proposta del collega Zuccalà; ci sembra che sia non solo giusta in senso generale, ma anche per l'articolazione di questa legge.

Si fa carico al sindaco del comune di vigilare sull'osservanza delle norme di cui alla presente legge, però quando il sindaco dovesse rilevare delle non rispondenze con il progetto presentato, egli ha l'obbligo di redigere il processo verbale e di inviarlo alla prefettura. Dopo di che il prefetto interviene per fare ulteriori accertamenti ed emettere il decreto di sospensione.

Tutto questo, mi pare, prolunga le cose. Se invece dicessimo all'articolo 11 che a cura del sindaco verrà inoltrato al pretore e al Genio civile competente per territorio il processo verbale su cui il Genio civile si pronuncerà, e all'articolo 12 stabilissimo che il sindaco interviene e provvede, credo che avremmo risolto bene il problema.

Avremmo garantito il rispetto delle norme tecniche e avremmo democraticamente affrontato il problema, senza sottrarre al sindaco un potere che indubbiamente gli viene contestato nel momento in cui, dopo avergli dato ampie facoltà di vigilanza, attribuiamo al prefetto i provvedimenti cautelativi.

**Z A N N I E R .** La proposta del senatore Zuccalà può generare un momento di preoccupazione, ma io ritengo che dobbiamo distinguere tra le licenze edilizie che il sindaco concede, indipendentemente dal fatto che le costruzioni siano o meno di cemento armato, e le opere in cui ci siano rilevanti impianti di costruzioni di cemento armato. Per queste opere c'è tutta una prassi vigente, che fa riferimento al Genio civile e alla prefettura.

Sono d'avviso che dovremmo cercare di dare la massima competenza alle autorità

locali, anche perchè rientra nel concetto di una sana vita democratica del nostro Paese.

Avrei desiderato che anche i sindaci operassero sotto controllo perchè abbiamo avuto dei sindaci — e potrei citare esperienze personali — che hanno concesso licenze edilizie per terreni destinati a verde pubblico, quindi in perfetto contrasto con i piani regolatori. Infatti avevo proposto che ci fosse veramente una limitazione della libertà di questi sindaci che deleghiamo a rappresentare gli enti locali nella politica del territorio.

Occorre quindi un organismo superiore, altrimenti il sindaco diviene il deliberatore delle domande di licenza per opere di cemento armato nell'ambito della sua comunità e il rappresentante di una committenza.

Resterei pertanto sulla formulazione già approvata e, visto che il disegno di legge dovrà andare alla Camera, si potrà, sulla proposta del senatore Zuccalà, che vede questo parallelismo tra licenze per costruzioni in cemento armato e licenze per costruzioni in genere, riprendere il discorso in quella sede con maggiore puntualizzazione degli argomenti. Ma, allo stato attuale, non mi sembra il caso di modificare il disegno di legge.

**P R E S I D E N T E .** Ricordo che abbiamo già approvato l'articolo 12; quindi, salvo che in sede di coordinamento non si rilevino degli errori tali da richiamare la nostra attenzione su quanto abbiamo già approvato, non possiamo modificare le precedenti deliberazioni.

Riprendiamo ora l'esame e la votazione degli articoli del Capo III di cui do lettura.

### CAPO III.

#### NORME PENALI

##### Art. 13.

*(Lavori abusivi)*

Chiunque commette, dirige e, in qualità di costruttore, esegue le opere previste dalla presente legge, o parti di esse, in violazione dell'articolo 2, ovvero produce

in serie manufatti in conglomerato armato normale o precompresso senza osservare le disposizioni dell'articolo 9, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da lire 100.000 a lire 1.000.000.

A questo articolo è stato presentato dal senatore Zannier il seguente emendamento sostitutivo dell'intero articolo:

**Art. 13.**

*(Lavori abusivi)*

Chiunque commette, dirige e, in qualità di costruttore, esegue le opere previste dalla presente legge, o parti di esse, in violazione dell'articolo 2, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da lire 100.000 a lire 1.000.000.

È soggetto alla pena dell'arresto fino ad un anno, o dell'ammenda da lire 1.000.000 a lire 10.000.000, chi produce in serie manufatti in conglomerato armato normale o precompresso senza osservare le disposizioni dell'articolo 9.

**LO GIUDICE**, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo è favorevole.

**PRESDENTE**. Metto ai voti l'articolo 13 nel testo sostitutivo presentato dal senatore Zannier.

*(È approvato).*

**Art. 14.**

*(Omessa denuncia dei lavori)*

Il costruttore che omette o ritarda la denuncia prevista dall'articolo 4 è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da lire 10.000 a lire 1.000.000.

*(È approvato).*

**Art. 15.**

*(Responsabilità del direttore dei lavori)*

Il direttore dei lavori che non ottempera alle prescrizioni indicate nell'articolo 5 è

punito con l'ammenda da lire 40.000 a lire 200.000.

Alla stessa pena soggiace il direttore dei lavori che omette o ritarda la presentazione all'Ufficio del genio civile della relazione indicata nell'articolo 6.

*(È approvato).*

**Art. 16.**

*(Responsabilità del collaudatore)*

Il collaudatore che omette di adempiere alle disposizioni indicate nell'articolo 7, ultimo comma, è punito con l'ammenda da lire 40.000 a lire 200.000.

*(È approvato).*

**Art. 17.**

*(Mancanza del certificato di collaudo)*

Chiunque consente l'utilizzazione delle costruzioni prima del rilascio del certificato di collaudo è punito con l'arresto fino ad un mese o con l'ammenda da lire 100.000 a lire 1.000.000.

*(È approvato).*

**Art. 18.**

*(Giudizio direttissimo)*

Nei procedimenti per i reati previsti dalla presente legge si procede a giudizio direttissimo anche se non ricorrono le condizioni previste dall'articolo 502 del codice di procedura penale.

**ZUCCALA'**. Proponerei la soppressione dell'intero articolo 18, mantenendo per reati previsti dal provvedimento in esame le pene previste dal Codice penale (tra l'altro, molti di questi reati sono puniti solo con l'ammenda).

Se noi stabiliamo che si proceda per giudizio direttissimo, togliamo la facoltà al pretore di procedere per decreto penale, nelle ipotesi di cui all'articolo 506 del codice di procedura penale: infatti, quando si deve

comminare l'ammenda è più facile per il pretore procedere con decreto penale, che viene subito notificato, anzichè con giudizio, sia pur direttissimo.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento soppressivo dell'articolo 18, proposto dal senatore Zuccalà.

*(È approvato).*

**Art. 19.**

*(Comunicazione della sentenza)*

La sentenza irrevocabile, emessa in base alle precedenti disposizioni, deve essere comunicata, a cura del cancelliere, alla competente Prefettura entro 15 giorni da quello in cui è divenuta irrevocabile ed al Consiglio provinciale dell'ordine professionale, cui eventualmente sia iscritto l'imputato.

*(È approvato).*

Con l'approvazione dell'articolo 19 si è conclusa la discussione degli articoli del disegno di legge; infatti, come i colleghi ricorderanno, gli articoli contenuti nei Capi I, II e IV sono stati approvati nella seduta del 29 gennaio scorso.

**LOGIUDICE.** *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Signor Presidente, abbiamo approvato gli articoli del disegno di legge, ma mi corre l'obbligo di far presente uno scrupolo di ordine giuridico per quanto riguarda l'ultimo articolo del disegno di legge.

L'articolo 23 infatti prevede che le norme di carattere tecnico saranno emanate dal

Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Io personalmente ritengo che, interpretandosi questa facoltà come una proiezione dei poteri istituzionali del Ministro, questi abbia effettivamente tale potere.

Qualcuno ha adombrato il dubbio che, trattandosi di norme regolamentari che stabiliscono diritti e doveri nei confronti di terzi e non di norme di carattere esclusivamente tecnico, sia opportuno, anzi doveroso, ricorrere alla normativa che si richiede per i regolamenti e cioè a un decreto del Presidente della Repubblica.

**MANCINI,** *Ministro dei lavori pubblici.* Mi pare doveroso consegnare queste considerazioni agli atti della Commissione, poi si vedrà.

**PRESIDENTE.** Apprezziamo lo scrupolo del rappresentante del Governo e lo ringraziamo; ma, ripetiamo, data anche l'urgenza che il provvedimento riveste, riteniamo di confermare, anche in questo caso, l'articolo già approvato e di non doverlo quindi prendere di nuovo in considerazione.

Se non si fanno osservazioni, resta inteso che la Presidenza è autorizzata ad effettuare il coordinamento degli articoli approvati e che al relatore è dato mandato di predisporre la relazione per l'Assemblea.

*(Così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 11.*