

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

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

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

---

VENERDÌ 16 DICEMBRE 1955

(66<sup>a</sup> Seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente CORBELLINI

### INDICE

#### Disegno di legge:

«Modifiche a disposizioni della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, sui piani regolatori e della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, sui piani di ricostruzione» (1283) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (Discussione e approvazione):

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 1067.	1077
AMIGONI . . . . .		1073
CANEVARI, relatore . . . . .		1067
CARON, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici . . . . .		1074, 1075
MOLINELLI . . . . .		1074
PORCELLINI . . . . .		1072, 1075
TERRAGNI . . . . .		1073

---

La seduta è aperta alle ore 10,35.

Sono presenti i senatori: Amigoni, Canevari, Caporali, Cerabona, Corbellini, Crollanza, Flecchia, Focaccia, Grampa, Massini,

Porcellini, Romano Domenico, Sanmartino, Tartufoli, Terragni, Vaccaro e Voccoli.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Cappellini è sostituito dal senatore Molinelli.

Interviene il Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Caron.

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

#### Discussione e approvazione del disegno di legge:

«Modifiche a disposizioni della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, sui piani regolatori e della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, sui piani di ricostruzione» (1283) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifiche a disposizioni della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, sui piani regolatori e della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, sui piani di ricostruzione», già approvato dalla Camera dei deputati.

CANEVARI, relatore. Ritengo sia opportuno, per riferire sul disegno di legge, seguire punto per punto la relazione che accompagna il progetto governativo presentato alla Camera dei deputati, in quanto penso che un'esposizione siffatta potrà essere la più breve e chiara possibile.

«La legge urbanistica 17 agosto 1942, numero 1150, ha sancito il principio (articolo 8) che la formazione del piano regolatore costituisce una facoltà per i Comuni, fatta ecce-

7<sup>a</sup> COMMISSIONE (Lav. pub., trasp., poste e tel., mar. merc.)66<sup>a</sup> SEDUTA (16 dicembre 1955)

zione per quelli compresi in appositi elenchi — da approvarsi con decreto interministrale — i quali sono invece obbligati a formare entro un prestabilito termine il piano regolatore del proprio territorio. La *ratio* di questa disposizione è evidente: il legislatore, pur affermando, come norma, il principio della piena autonomia comunale nel settore della regolamentazione urbanistica, ha ritenuto indispensabile derogarvi per quei Comuni che, avendo una peculiare importanza sotto l'aspetto paesistico, artistico, commerciale, demografico, ecc., non possono rimanere a lungo privi di uno strumento di organica disciplina urbanistica, quale è appunto il piano regolatore generale.

« Un'altra limitazione al principio suesposto contiene la legge urbanistica (articolo 42), per i Comuni dotati di un piano regolatore approvato prima della sua entrata in vigore (31 ottobre 1942). Non potendosi dichiarare, per evidenti esigenze di carattere pratico, la decadenza di tutti i piani preesistenti alla nuova legge, nè, d'altra parte, consentire che tali piani conservassero la loro validità originaria, in quanto ciò avrebbe creato una diversità di disciplina giuridico-urbanistica nei vari centri, la legge del 1942 ha molto opportunamente stabilito, al succitato articolo 42, che la validità di detti piani è limitata ad un decennio dall'entrata in vigore della legge stessa, trascorso il quale periodo i Comuni interessati avrebbero dovuto provvedere alla revisione del piano esistente od alla formazione di un nuovo piano, secondo le norme della legge suddetta.

« Senonchè, in pratica, i Comuni non hanno potuto attendere ai lunghi e complessi studi indispensabili per la revisione del vecchio piano o la redazione di quello nuovo, in quanto hanno dovuto affrontare i gravi e più urgenti problemi creati dalla guerra, che hanno fatto passare in seconda linea le esigenze urbanistiche. D'altra parte, molti di essi, per assicurare un razionale assetto dei loro abitati distrutti o gravemente danneggiati dagli eventi bellici, senza peraltro ritardare la ricostruzione edilizia, hanno dovuto provvedere alla redazione dei piani di ricostruzione: strumenti urbanistici di emergenza disciplinati, per la prima volta, col decreto legislativo 1º marzo 1945, n. 154.

« Per i suesposti motivi, nell'imminenza dello spirare del decennio, si riconobbe la necessità di prorogare il termine originario fino al 31 dicembre 1955, il che è stato disposto con l'articolo 4 della legge 20 aprile 1952, n. 524.

« Tale proroga, però, in pratica si è dimostrata insufficiente, in quanto gli studi e le indagini predisposte dai Comuni interessati e che sono di notevole complessità, hanno messo in evidenza, specie nei centri di maggiore importanza, la necessità di addivenire alla formazione di un nuovo piano, piuttosto che alla revisione di quello esistente; nonchè la opportunità di un preliminare inquadramento delle previsioni urbanistiche cittadine in uno schema di piano regionale o, quanto meno, intercomunale, inquadramento che non è più possibile eludere, dati i crescenti rapporti di interdipendenza dei problemi comunali con quelli regionali, che ne postulano soluzioni coordinate.

« In effetti, la maggior parte dei Comuni di cui trattasi, pur avendo già preso concrete iniziative, hanno tuttavia in corso di studio il proprio piano regolatore per cui — ad evitare che essi vengano a trovarsi alla scadenza del prossimo 31 dicembre 1955 privi di una regolamentazione urbanistica del proprio territorio — non può farsi a meno di accordare una ulteriore dilazione al termine dell'articolo 42 già una volta prorogato: dilazione che appare opportuno fissare al 31 dicembre 1957 ».

Concludendo su questa prima parte della relazione ministeriale, faccio presente che appunto a ciò provvede l'emendamento presentato sul primo comma dell'articolo 1, e che è stato approvato dalla Commissione competente della Camera dei deputati.

Il primo comma dell'articolo 1 suona, infatti, in questi termini:

« È prorogato al 31 dicembre 1957, il termine di cui all'articolo 4 della legge 20 aprile 1952, n. 504, per l'attuazione dei piani regolatori dei Comuni che ne abbiano ottenuto l'approvazione prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 ».

Si tratta, come gli onorevoli colleghi vedono, di una modifica che riguarda più la forma che la sostanza del testo legislativo; comunque,

la disposizione, così ritoccata, ritengo sia la migliore che si poteva raggiungere.

Per il secondo comma, mi sembrano abbastanza chiare le argomentazioni esposte nella stessa relazione ministeriale:

« La soluzione sopra illustrata non può però risultare soddisfacente per i Comuni inclusi negli elenchi di cui all'articolo 8 della legge urbanistica. Per questi ultimi vige, come si è accennato, un regime particolare: per effetto del combinato disposto dell'articolo 8 della legge urbanistica e dell'articolo 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640, essi debbono presentare il proprio piano al Ministero dei lavori pubblici, per l'approvazione, entro due anni dall'inclusione negli elenchi, salvo proroghe da concedere, di volta in volta, nei casi di comprovata necessità. La diversità degli elenchi e la possibilità di concedere le accennate proroghe rendono impossibile fissare per la validità dei piani preesistenti, in vigore nei predetti Comuni, un termine unico; comunque quello del 31 dicembre 1957, sarebbe certamente insufficiente per i Comuni non ancora inclusi in elenchi. Per detti Comuni, pertanto, appare opportuno stabilire che i piani preesistenti avranno efficacia fino all'approvazione del nuovo piano ».

Ecco, dunque, la differenza che notiamo a questo proposito: non vi è un termine fisso prestabilito, ma si è proposto dal Governo, e la Camera dei deputati ha approvato, che per detti Comuni i piani preesistenti abbiano efficacia fino all'approvazione del nuovo piano, « che i Comuni stessi sono obbligati a compilare ed a presentare al Ministero dei lavori pubblici nei termini prefissati: così viene assicurato in ogni caso, il passaggio dalla vecchia alla nuova regolamentazione urbanistica, senza alcuna soluzione di continuità, la quale sarebbe, anche se breve, oltremodo pregiudizievole per qualsiasi Comune, in quanto verrebbe a creare una situazione di caos edilizio ».

Ed allora, con il secondo comma dell'articolo 1, si è cercato di provvedere per questa categoria di Comuni:

« Per i Comuni inclusi e da includere negli elenchi di cui all'articolo 8, comma 2<sup>o</sup>, della suddetta legge 17 agosto 1942, n. 1150, modi-

ficato dall'articolo 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640, i piani regolatori preesistenti continuano ad avere efficacia fino alla data di approvazione del rispettivo nuovo piano regolatore, che i Comuni stessi sono obbligati a compilare e presentare al Ministero dei lavori pubblici ».

Questo secondo comma è identico a quello originario.

Passiamo ora al terzo comma:

« Per le stesse considerazioni or ora accennate, si ritiene pure indispensabile disciplinare la situazione dei Comuni che sono dotati di un piano di ricostruzione. Al riguardo, la vigente legislazione (articolo 11 della legge 27 ottobre 1951, n. 1402) prevede che un piano di ricostruzione non può avere, complessivamente, una durata maggiore di dieci anni. Qualora il Comune provveda alla redazione od alla revisione del piano regolatore il piano di ricostruzione ha efficacia fino all'approvazione del nuovo piano, ma in ogni caso non oltre il decennio.

« Questo limite del decennio è causa di difficoltà nei riguardi dei Comuni che sono obbligati alla formazione di un piano regolatore — o per averne uno approvato con legge speciale o per essere inclusi negli appositi elenchi — poichè in molti casi tale decennio verrebbe a scadere prima dell'approvazione del nuovo piano regolatore, determinando così quegli inconvenienti già sopra segnalati, e che derivano dalla carenza di uno strumento che permetta ai Comuni di disciplinare lo sviluppo dei loro abitati.

« Occorre, pertanto, stabilire che per le due anzidette categorie di Comuni, il piano di ricostruzione, qualunque sia il termine di scadenza fissato per la sua validità, conserverà la sua efficacia fino all'approvazione del nuovo piano regolatore generale; mentre, beninteso, per gli altri Comuni resta fermo il disposto dell'articolo 11, ultimo comma, della citata legge 27 ottobre 1951, n. 1402 ».

A questo provvede il terzo comma dell'articolo 1, che è del seguente tenore:

« Quando i Comuni contemplati nei due precedenti commi siano anche provvisti di un piano di ricostruzione approvato ai sensi del

decreto legislativo 1º marzo 1945, n. 154, e successive modificazioni, il piano medesimo, qualunque sia il termine stabilito per la sua validità, ed anche se scaduto, conserva la sua efficacia fino alla data di entrata in vigore del piano regolatore generale da formare a termini della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Per tutti gli altri Comuni dotati di piani di ricostruzione, resta fermo il disposto dell'articolo 11, ultimo comma, della legge 27 ottobre 1951, n. 1402 ».

Segue l'articolo 2:

« L'articolo 17 della suddetta legge 27 ottobre 1951, n. 1402, stabilisce che i Comuni dotati di un piano di ricostruzione possano essere autorizzati ad espropriare, per rivenderle o concederle, le aree aventi una destinazione edilizia, quando ciò sia giustificato da imprescindibili necessità inerenti all'attuazione del piano. Tale norma ha efficacia fino al 31 dicembre 1955.

« Trattasi di una disposizione molto utile per i Comuni — anche se finora ha avuto limitata applicazione — in quanto essa permette di realizzare importanti sistemazioni previste dal piano di ricostruzione, in quei casi in cui ciò non sarebbe possibile o per l'eccessivo frazionamento delle proprietà interessate o per la rinuncia dei proprietari ad attuarle direttamente.

« Pertanto appare opportuno prorogare l'efficacia della suddetta norma di un biennio, e cioè, fino al 31 dicembre 1957. Tale dilazione è tanto più giustificata, in quanto, da un lato, vi sono delle procedure in corso che, data la complessità delle relative operazioni, non potrebbero essere espletate entro il prossimo dicembre e, dall'altro, come è noto, difficoltà di bilancio non hanno consentito di assegnare ai Comuni i fondi occorrenti per l'attuazione dei piani, in relazione al disposto dell'articolo 15 della citata legge n. 1402 ».

E l'articolo 2, che è molto breve, ma molto chiaro, suona così:

« Il termine di cui all'articolo 17, ultimo comma, della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, concernente la facoltà per i Comuni, forniti di un piano di ricostruzione, di espropriare e

rivendere le aree aventi destinazione edilizia, è prorogato al 31 dicembre 1957 ».

Per l'articolo 3 si fa presente quanto segue:

« La recente esperienza dimostra che i Comuni, purtroppo, ricorrono spesso alla concessione di deroghe sotto la spinta di particolari situazioni locali, connesse il più delle volte con la rarefazione di aree nelle zone centrali, senza preoccuparsi delle offese irreparabili che vengono in tal modo arreicate all'estetica di caratteristici ambienti edilizi cittadini ».

Qui si fa riferimento ai rapporti intercorrenti tra il Ministero dei lavori pubblici ed il Ministero della pubblica istruzione, in quanto questo è interessato agli edifici ritenuti opere d'arte. Con l'articolo 3 si ritiene di aver raggiunto una delimitazione nelle competenze dell'uno ed una chiarificazione nelle competenze dell'altro Ministero, per eliminare molti di quegli inconvenienti che fino ad ora si sono verificati, specialmente in città nelle quali il Ministero della pubblica istruzione era particolarmente interessato e chiamato in causa per l'impiego e la massima utilizzazione delle aree necessarie per la ricostruzione.

Si rileva quindi nella relazione che un « problema urgente, la cui soluzione, in sede legislativa, non può essere ulteriormente rinviata, è quello riguardante gli edifici eccedenti i limiti di altezza stabiliti dai regolamenti edilizi comunali, e, più in generale, le costruzioni che sorgono in contrasto con le norme di detti regolamenti e con quelli di attuazione dei piani regolatori. Non si parla, beninteso, delle costruzioni iniziate o proseguite senza licenza edilizia, e cioè abusive, per le quali la legislazione vigente prevede rimedi amministrativi e giurisdizionali atti a reprimere nella maniera più efficace, bensì di quelle *regolarmente autorizzate dai Comuni* in base ai poteri di deroga contemplati dai rispettivi regolamenti edilizi. Trattasi di facoltà molto ampie e, normalmente, ancorate a criteri generici e vaghi — come, ad esempio, ragioni di ornato, di pubblico interesse, ecc. — per cui in pratica è impossibile o per lo meno molto difficile dimostrare l'uso illegittimo di siffatti poteri ».

La relazione fa presente inoltre che al Ministero dei lavori pubblici, affiancato da quello

della pubblica istruzione, si sarebbe riaffermato il principio che tale Dicastero potrebbe svolgere un'azione di assidua vigilanza in questo delicato settore, nel quale però, purtroppo, la vigente legislazione « non attribuisce alcun potere specifico, ma soltanto una potestà di controllo repressivo (articolo 27 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) sui provvedimenti comunali autorizzanti opere non conformi a prescrizioni di piani regolatori. Nessuna possibilità di intervento concreto l'attuale legislazione prevede per le infrazioni a norme di regolamento edilizio, a parte la considerazione che, come si è sopra accennato, l'ampia discrezionalità e la genericità dei poteri di deroga attribuiti ai Comuni rendono molto difficile dimostrarne l'uso illegittimo.

« Il Ministero della pubblica istruzione ha poteri più concreti ed efficaci ma limitatamente alle zone panoramiche e monumentali vincolate ai sensi delle leggi 1º giugno 1939, n. 809, e 29 giugno 1939, n. 1497, e ciò nonostante esso talvolta non è riuscito ad impedire neanche in tali zone, di fronte alla ostinazione delle amministrazioni comunali, la realizzazione di opere pregiudizievoli per l'estetica cittadina.

« È stato, infatti, il predetto Dicastero che ha proposto e sollecitato l'emanaione di un provvedimento legislativo che disciplini in maniera efficace la *subiecta materia*, specie per quanto riguarda le costruzioni eccedenti i limiti di altezza ».

Onde nell'articolo 3, con il quale si cerca di regolare tale materia, è stabilito quanto segue:

« Il rilascio di licenza edilizia in applicazione di disposizioni le quali consentono ai Comuni di derogare alle norme di regolamento edilizio e di attuazione dei piani regolatori, è subordinato al preventivo nulla osta della Sezione urbanistica regionale, nonché della Sovraintendenza ai monumenti.

« Per i Comuni compresi negli elenchi di cui all'articolo 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, il nulla osta è accordato dal Ministero dei lavori pubblici, su rapporti della Sezione urbanistica e della Sovraintendenza predetti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

« Gli organi statali, dei quali è previsto l'intervento nei commi precedenti, devono pronunciarsi, con provvedimenti motivati, nel termine massimo di sessanta giorni decorrenti dalla data di ricezione del progetto da parte degli organi stessi ».

Pertanto, in base al primo comma dell'articolo 3, si prevede un controllo sulle deliberazioni dei Comuni, i quali, nella loro sovranità, e molte volte, direi, nella loro caparbieta in tale settore, possono prendere deliberazioni arbitrarie.

Nella relazione si aggiunge:

« Si ritiene perciò opportuna una norma la quale stabilisca che per i Comuni non inclusi negli elenchi di cui all'articolo 8 della legge urbanistica, il suddetto benestare debba essere concesso dalla Sezione urbanistica regionale nonché dalla Sovraintendenza ai monumenti mentre per i Comuni che hanno una maggiore importanza sotto l'aspetto paesistico-demografico, industriale, ecc., e che, appunto per questo, sono compresi negli elenchi suddetti, il benestare deve essere rilasciato dal Ministero dei lavori pubblici su rapporti della Sezione urbanistica regionale e della Sovraintendenza ai monumenti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

« I provvedimenti dei predetti organi statali debbono essere congruamente motivati. Sembra opportuno stabilire in maniera espressa l'obbligo della motivazione, in quanto il benestare ha un valore determinante agli effetti della concessione o meno delle deroghe da parte dei Comuni.

« Ad evitare, poi, che le lungaggini degli Uffici statali competenti per il rilascio del suddetto benestare possano ritardare la realizzazione di utili iniziative edilizie, viene stabilito che le Amministrazioni statali debbano pronunciarsi entro il termine di sessanta giorni, a decorrere dalla data di ricezione del progetto ».

Segue l'articolo 4, che è del seguente tenore:

« Il primo comma dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902, è sostituito dal seguente:

” A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori gene-

rali e particolareggiati, e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato” ».

Si fa presente nella relazione, al riguardo, che si è ritenuto, con questa disposizione, di « disciplinare il potere dei sindaci di sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione nelle more fra l'adozione del piano regolatore e l'emanazione del relativo decreto di approvazione.

« Si precisa al riguardo che, come è noto, la legge 3 novembre 1952, n. 1902, attribuisce alle Autorità comunali ed ai prefetti il potere di sospendere, rispettivamente, la concessione di licenze di costruzione e la esecuzione di lavori che possano pregiudicare e rendere, comunque, meno agevole l'attuazione dei piani regolatori deliberati e non ancora approvati.

« Non vi è dubbio che l'intento del legislatore era quello di comprendere nel campo di applicazione della suddetta disposizione, tutti i piani regolatori, non essendovi alcuna ragione per porre delle esclusioni, mentre è evidente che la necessità di prevedere misure di salvaguardia sussiste per qualsiasi piano regolatore.

In pratica, però, sono sorti dei dubbi sulla portata della norma predetta, e precisamente sulla possibilità di applicarla anche ai piani regolatori approvati con leggi speciali o con provvedimenti amministrativi a termini della legge 25 giugno 1865, n. 2359, prima della entrata in vigore della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

« Tali dubbi interpretativi sono giustificati dalla lettera della legge che, in contrasto con la evidente e intuitiva *ratio*, parla esclusivamente di "piani generali e piani particolareggiati di esecuzione previsti dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150" ».

Per queste ragioni si è ritenuto di aggiungere l'articolo 4, che è interpretativo della legge precedente, e quindi evita tutte quelle

diverse interpretazioni che mettevano la legge stessa in condizioni di essere applicata ora in un senso, ora nell'altro, a seconda dei casi.

Termino la mia relazione con l'invito ch'rivolgo alla Commissione di approvare il disegno di legge così come ci è pervenuto, con le lievi modificazioni apportate dalla Camera dei deputati; modificazioni attinenti, direi quasi, esclusivamente alla forma, che si è cercato di rendere più chiara e più rispondente alle finalità che la legge vuole raggiungere.

PORCELLINI. Sul presente disegno di legge io vorrei avere delle delucidazioni, specialmente per quanto riguarda i piani di ricostruzione.

Infatti, con una dimenticanza completa di quelli che sono gli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dei Comuni i quali avevano un piano di ricostruzione — mi riferisco particolarmente alle città distrutte da eventi bellici — oggi, nonostante l'impegno tassativo dello Stato di provvedere, anche con suoi mezzi, alla ricostruzione di queste città o di queste cittadine, ciò che era previsto viene ad essere modificato completamente, e dei piani di ricostruzione non si parla più: i piani di ricostruzione vengono ad essere riassorbiti dai piani regolatori, che sono tutt'altra cosa.

Lo Stato si era impegnato a restituire in 35 anni, senza interessi, alle città distrutte la cifra necessaria, decorsi tre anni dal termine del lavoro di ricostruzione.

Ora, a distanza di dieci anni, mentre nella mente del legislatore tale periodo di tempo avrebbe dovuto essere sufficiente perché i piani di ricostruzione fossero ultimati, noi ci troviamo invece di fronte a questa situazione: che nessun piano di ricostruzione è stato portato a termine: qualcuno è andato avanti un poco, qualcuno si è arenato, qualcuno non ha avuto neanche inizio, sia per mancanza di fondi, sia perchè è stato studiato il sistema dei pagamenti differiti, sia perchè l'incarico è stato affidato a determinate organizzazioni le quali poi si sono accorte che il loro appalto non era redditizio e hanno rinunciato, dopo un anno o due, all'incarico assunto.

Perchè ora vogliamo togliere queste facilitazioni ai Comuni che più meritano la nostra

attenzione in quanto hanno avuto grandi distruzioni dalla guerra? Lo Stato si era impegnato a dare le somme necessarie per i piani di ricostruzione ed a concedere altre facoltà ai Comuni come quella riguardante gli espropri. Con questo disegno di legge invece le pratiche degli espropri non arriveranno mai in porto perchè ci sarà una quantità di reclami.

Per queste ragioni desidererei che il rappresentante del Governo ci dicesse se lo Stato intende mantenere gli impegni che ha assunto verso i Comuni affinchè questi possano ultimare i loro piani di ricostruzione, e ci dicesse anche se tutti i Comuni indistintamente, anche quelli che non sono obbligati ai piani regolatori, possono continuare i lavori. Penso che lo Stato debba essere il primo a dare il buon esempio per cui sia tenuto a mantenere gli impegni presi verso dei Comuni che meritano la massima attenzione.

TERRAGNI. Vorrei prima di tutto fare un rilievo sul disegno di legge che stiamo discutendo. Questo disegno di legge viene all'ultimo momento, cioè alla scadenza dei termini per cui non ci è consentita una discussione ampia e profonda come avrebbe meritato. Il disegno di legge investe tre argomenti molto importanti. Prima di tutto è una nuova disciplina della regolamentazione urbanistica. In secondo luogo va a toccare l'autonomia di certi Comuni nell'applicazione dei loro regolamenti edilizi. In terzo luogo riguarda la possibilità per questi Comuni di sospendere le licenze di costruzione nell'attesa dell'approvazione definitiva del piano regolatore.

Come è evidente, queste disposizioni riguardano argomenti molto importanti ed interessi notevoli, mentre la nostra discussione è un po' affrettata. Comunque, data la scadenza dei termini e soprattutto dati gli interessi che sono toccati da questa legge, credo che sia opportuno dare la nostra approvazione.

Agli effetti dell'attuazione dei piani regolatori i Comuni sono divisi in tre categorie: una prima categoria riguarda i Comuni che alla data della promulgazione della legge urbanistica del 1942 avevano già un piano regolatore per il quale hanno ottenuto una proroga, i cui termini vengono a scadere al 31 dicembre 1955.

Vi è una seconda categoria di Comuni (circa un centinaio) che hanno l'obbligo della predisposizione del piano regolatore. A quanto mi risulta ben pochi di questi Comuni, o nessuno, hanno potuto avere l'approvazione del piano regolatore.

AMIGONI. Milano ha ottenuto l'approvazione.

TERRAGNI. Comunque molti di questi Comuni non hanno potuto ottenere l'approvazione del piano regolatore, e quindi ritengo che anche questi abbiano bisogno di una proroga. La terza categoria è quella dei Comuni che non hanno nessun obbligo per ora, ma che lo avranno in futuro attraverso l'estensione della legge o per la maggiore importanza che il Comune potrà assumere, per cui rientreranno anch'essi nella categoria dei Comuni aventi l'obbligo del piano regolatore.

Ora, lo spirito dell'articolo 1 del presente disegno di legge è quello di non lasciare vacanza tra la scadenza delle vecchie e delle nuove regolamentazioni edilizie, in maniera che ci sia sempre una continuità, perchè una pausa potrebbe dar luogo a notevoli inconvenienti. Inoltre ai Comuni per i loro piani regolatori viene stabilita una nuova deroga. In proposito debbo osservare che le deroghe sono state piuttosto abbondanti e spesso pregiudizievoli per l'interesse collettivo, perchè evidentemente una deroga ad un regolamento edilizio viene in sostanza a toccare gli interessi della collettività mediante una concessione di favore fatta ad un proprietario o ad un ente che naturalmente è di pregiudizio per i proprietari o gli enti vicini, che da questo largheggiare ricevono un danno. I Comuni tendono a largheggiare per evidenti ragioni, perchè, aumentando il bisogno di costruire nell'interno del Comune, è logico che il Comune sia favorevole a concedere il rilascio delle licenze edilizie. Il nuovo disegno di legge che è al nostro esame impone un vincolo che è determinato a seconda della appartenenza dei Comuni a quella famosa ripartizione in categorie di cui ho parlato. Infatti le prime due categorie, che hanno cioè già in atto o in potenza i piani regolatori, sono vincolate al parere del Ministero dei lavori pub-

blici, gli altri Comuni invece appartenenti alla terza categoria hanno l'obbligo del parere della Sezione urbanistica regionale. L'importante è che questo parere è obbligatorio e vincolante; quindi l'autonomia del Comune è sensibilmente ridotta in questo campo.

Anche l'articolo 4, che riguarda la sospensione delle licenze di costruzione, mi pare molto utile: anzi, personalmente, ho potuto constatare un caso nella mia città, in cui approvato il piano regolatore è stata chiesta una licenza di costruzione in contrasto con le disposizioni del piano regolatore secondo il quale su quel terreno doveva passare una strada. La questione è stata portata al Consiglio di Stato il quale ha dato ragione al Comune, confermando il principio che, nelle more dell'approvazione di un piano regolatore, il piano regolatore stesso deve essere già vincolante, altrimenti, approvato dopo un certo tempo il piano regolatore, questo non sarebbe più applicabile perchè le condizioni di fatto si sono modificate.

In conclusione, con le osservazioni ora enunciate, e pregando il rappresentante del Governo di non presentarci sempre dei disegni di legge all'ultimo momento quando la discussione non può che risultare affrettata, dichiaro che darò voto favorevole al progetto in esame.

MOLINELLI. Mi permetto di sottoporre alla Commissione alcune osservazioni che il senatore Cappellini, assente, mi ha pregato di comunicare, aggiungendo che sono proprio il Sindaco di uno di quei Comuni interessati ai piani di ricostruzione. Il mio Comune ha subito quarantaquattro bombardamenti che hanno distrutto la maggior parte degli edifici.

La prima osservazione riguarda l'elenco dei Comuni obbligati al piano regolatore. Parlo quindi del secondo comma dell'articolo 1 che recita: « Per i Comuni inclusi e da includere negli elenchi... ». Questa edizione « da includere » sembra al senatore Cappellini ed anche a me un po' vaga: includere tra quanto tempo? Se non sono male informato un elenco in proposito dovrebbe essere di imminente pubblicazione, ma sarebbe bene che nel disegno di legge fosse specificato il periodo di tempo entro il quale questo secondo elenco dovrà essere pubblicato.

La seconda osservazione è di altro genere e riguarda non questo disegno di legge, ma la legge relativa ai piani di ricostruzione in cui si stabilisce l'approvazione di essi da parte della Giunta provinciale amministrativa. Quest'obbligo fatto ai Comuni di sottoporre alla Giunta provinciale amministrativa l'approvazione dei piani di ricostruzione è ritardante, ingombrante ed anche esorbitante da quelle che sono le funzioni ordinarie della Giunta provinciale amministrativa. Si avanza perciò domanda al Governo di voler prendere in esame il disposto della legge vigente e vedere se con una altra modifica da proporre non sia possibile ovviare all'inconveniente che attualmente si verifica nei piani di ricostruzione e nei piani regolatori che subiscono enormi ritardi a causa della Giunta provinciale amministrativa.

Fatti questi rilievi dichiaro che voterò a favore di questo disegno di legge.

CARON, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Innanzitutto mi corre l'obbligo di ringraziare il relatore che ha agevolato in modo tale il mio compito che non parlerò sui motivi di fondo del disegno di legge perchè egli li ha chiariti in modo assai perspicuo.

Per quanto riguarda le osservazioni fatte dal senatore Porcellini mi pare che esse non reggano, in quanto con l'articolo 1 si vuole precisamente ed innanzitutto prorogare tutte le facoltà che ha il Comune per i suoi piani di ricostruzione, che altrimenti avrebbero cessato la loro validità. Invece attraverso questa legge noi diciamo che, fino a che non verrà un nuovo piano regolatore, i piani di ricostruzione mantengono intatta la loro validità e la mantengono in modo tale che per altri due anni, fino al 31 dicembre 1957, le amministrazioni comunali hanno la possibilità di espropriare e di rivendere le aree aventi destinazione edilizia. Abbiamo creduto e crediamo attraverso questo dispositivo di mantenere tutti i nostri impegni per far sì che i Comuni, i quali avevano fatto i loro studi od avevano ultimato i loro piani di ricostruzione, non trovino improvvisamente annullato tutto quello che è stato fatto. Il problema finanziario sollevato dal senatore Porcellini è altro argomento, che non è affrontato da questa legge. Il Governo intende, per quanto

gli sarà possibile, soprattutto riguardo ai fondi che affluiranno all'unica Cassa del Tesoro, di continuare a dare per i piani di ricostruzione. Io credo che tra pochissimo tempo un'altra sia pure modesta assegnazione sarà fatta appunto per portare avanti alcuni piani di ricostruzione. Mi sembra quindi di poter con tranquilla coscienza rispondere al senatore Porcellini, che affermava che in questo modo vengono danneggiati i Comuni che hanno dei piani di ricostruzione, che questo non è vero; anzi attraverso il presente provvedimento di legge rendiamo assolutamente tranquilli questi Comuni in quanto hanno tutte le facoltà di espropriare e di rivendere le aree, per cui tutti i ricorsi, le decisioni, ecc. già prese, mantengono, fino alla data in cui si istituirà un piano regolatore, la loro piena e completa validità.

**PORCELLINI.** Il finanziamento verrà mantenuto? L'impegno preso in partenza, sarà mantenuto?

**CARON,** *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Cercheremo evidentemente di fare tutto quello che è possibile, ma qui non si parla ...

**PORCELLINI.** Lei al riguardo non ci dice niente; lei è molto abile! Però, quando si parla delle cose concrete, scivola un pochino. Ora qui si tratta della cosa più importante. Lo so che per gli espropri si provvede in questo modo e siamo d'accordo, ma siccome per alcuni Comuni lo Stato si è impegnato a concedere una certa somma mentre ne ha data una molto minore, io domando: la rimanenza la darà?

**CARON,** *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* La risposta è chiarissima; la legge non dice che da questo momento noi non diamo più soldi.

**PORCELLINI.** Ma scadono i piani di ricostruzione che vengono assorbiti dai piani regolatori.

**CARON,** *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Non è così. Infatti l'articolo 1 al terzo comma stabilisce: « Quando i Comuni contemplati nei due precedenti commi siano

anche provvisti di un piano di ricostruzione approvato ai sensi del decreto legislativo 1º marzo 1945, n. 154, e successive modificazioni, il piano medesimo, qualunque sia il termine stabilito per la sua validità ed anche se scaduto, conserva la sua efficacia fino alla data di entrata in vigore del piano regolatore generale... ». In tal modo, se il piano di ricostruzione della sua Fidenza, come, ad esempio, anche quello della mia Treviso, scade tra uno o due anni, viene prorogato fino a che non ci sarà il piano regolatore.

**PORCELLINI.** E quando vi è il piano regolatore, anche se la condizione è come l'attuale, si dimentica tutto il passato e si dimenticano gli impegni che non vengono mantenuti.

**CARON,** *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Ho l'impressione, senatore Porcellini, che lei faccia il processo alle intenzioni. Io non sono abile e non sono neppure un giurista. Il disegno di legge all'articolo 3 dice testualmente quello che è scritto nè una parola di più nè una di meno; il problema finanziario non è in gioco, non è in questione. Con ciò credo di averle sufficientemente risposto.

Al senatore Terragni debbo dire che il Consiglio dei ministri approvò questo disegno di legge fin dal 2 settembre; esso fu successivamente presentato alla Camera dei deputati, la quale lo approvò il 2 dicembre. Poi, nonostante le pressioni di chi vi parla, il testo approvato non ha potuto essere trasmesso celermemente al Senato.

Se ho ben capito lei desiderava sapere quali piani regolatori sono stati finora approvati. Le posso rispondere nella stessa maniera in cui ho risposto alla VII Commissione permanente della Camera dei deputati, e cioè che secondo la legge urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150, sono stati approvati i piani regolatori generali di ventuno Comuni e precisamente di: Cuneo, Pordenone, Biella, Collegno, Milano, Cusano, Milanino, Besana in Brianza, Valdagno, Lorenzago Cadore, Feltre, Savona, Loano, Imola, Fiorenzuola D'Adda, Abetone, Castelgandolfo, Vicovaro, Caserta, Campobasso, Bari, Taranto. Sono in corso di emissione i decreti di approvazione per altri cinque Comuni e precisamente: Trecate, Varazze, Bergamo,

Busto Arsizio, Chianciano. Sono in corso di istruttoria i piani regolatori di altri diciassette Comuni. Per ben intendere queste cifre e la portata di questi dati bisogna che gli onorevoli componenti della Commissione tengano presente che, a causa della guerra, la legge urbanistica del 1942 non ha potuto evidentemente avere applicazione; e poichè la legge medesima con disposizione transitoria manteneva in vita i piani regolatori preesistenti per la durata di dieci anni, cioè fino al 1952, tale termine, stante le difficoltà in cui si trovavano e si trovano i Comuni per l'approvazione di nuovi piani, è stato prorogato al 31 dicembre 1955 e con questo disegno di legge viene portato al 1957.

Per quanto riguarda la deroga prevista dallo articolo 3 che secondo il senatore Terragni viene ad intaccare l'autonomia comunale, debbo far presente che essa è stata invocata dagli stessi sindaci, perchè i sindaci, che sono sottoposti a pressioni locali di ogni genere, si trovano imbarazzatissimi a far rispettare le disposizioni di legge. Ecco perchè il Governo ha creduto opportuno, non per ledere l'autonomia comunale, ma proprio per dare un appoggio, un rinforzo ai sindaci, di prevedere che per tutti i Comuni intervenga la Sezione urbanistica regionale ed ha stabilito inoltre che per i Comuni inclusi negli elenchi di cui all'articolo 8 della legge del 1942 addirittura si arrivi al Consiglio superiore dei lavori pubblici. Posso assicurare il senatore Terragni che questa discussione si è svolta anche all'altro ramo del Parlamento e che alla fine, tutto sommato, vi è stata unanimità dopo questi schiarimenti.

A titolo di cronaca, voglio dire che alla settima Commissione della Camera la discussione si è talmente dilatata su questo argomento che si voleva seduta stante fare degli emendamenti. Vi è stato un onorevole deputato il quale ha proposto un emendamento col quale si doveva stabilire che ove a norma della legge del 1942 i sindaci non riuscissero a contenere le costruzioni, tutto quello che veniva costruito in più sarebbe passato in proprietà al Comune. Un altro onorevole deputato propose un emendamento secondo il quale il proprietario che malgrado tutte le ingiunzioni previste dalla legge costruisse ugualmente al di là dei limiti fissati, fosse obbligato a costruire altrettanti vani di case popolari a sue spese, da passare in proprietà al Comune. È chiaro che disposizioni di

questo genere non potevano essere accolte ed io mi sono opposto, a nome del Governo, per cui gli emendamenti sono rimasti come curiosità storiche da tramandare ai nostri posteri. Tuttavia ciò dimostra le difficoltà alle quali abbiamo cercato di ovviare stabilendo queste norme.

Al senatore Molinelli debbo dire che la dizione «da includere» è veramente uno svariore tipografico. Io ho insistito presso la VII Commissione della Camera perchè venisse eliminato in quanto non ha nessun significato, nel modo più assoluto. Senonchè un onorevole deputato, appoggiato poi dalla maggioranza, ha creduto che vi fosse chissà che cosa dietro questa mia opposizione ed ha voluto insistere. Ad ogni modo posso assicurare che la legge resterà operante per i Comuni che sono inclusi. Quando faremo un decreto per i Comuni da includere, altri saranno i termini.

Per quanto riguarda il problema della Giunta provinciale amministrativa le debbo dire, senatore Molinelli, che all'altro ramo del Parlamento il problema è stato sollevato dall'onorevole Baglioni, il quale presentò un ordine del giorno che io non ho accettato, a nome del Governo, perchè impegnava il Governo stesso ad eliminare questa disposizione con la quale i piani regolatori dei Comuni al di sopra di 500 mila abitanti debbono essere approvati dalla Giunta provinciale amministrativa. Non l'ho accettato, e la Commissione, a maggioranza, lo ha respinto, per due motivi; prima di tutto per un motivo di fondo, perchè io credo e sono fondatamente convinto che la Giunta provinciale amministrativa di fronte all'importanza di un piano regolatore di una città con oltre 500 mila abitanti abbia molte cose da dire in quanto viene toccata tutta una serie di interessi di Enti e di persone che debbono essere rettamente vagliati, e non saranno mai sufficientemente vagliati tutti gli interessi quando si tratta di piani regolatori. Non l'ho accolto anche per una questione di forma perchè si voleva impegnare il Governo a dichiarare in costituzionale la legge del 1942.

Ora credo che, dopo gli schiarimenti che ho cercato di fornire attraverso le richieste fatte dagli onorevoli senatori, possa invitare la Commissione a dare la sua approvazione al presente disegno di legge.

7<sup>a</sup> COMMISSIONE (Lav. pub., trasp., poste e tel., mar. merc.)66<sup>a</sup> SEDUTA (16 dicembre 1955)

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora alla discussione degli articoli, di cui do lettura:

#### Art. 1.

È prorogato al 31 dicembre 1957, il termine di cui all'articolo 4 della legge 20 aprile 1952, n. 504, per l'attuazione dei piani regolatori dei Comuni che ne abbiano ottenuto l'approvazione prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

Per i Comuni inclusi e da includere negli elenchi di cui all'articolo 8, comma 2<sup>o</sup>, della suddetta legge 17 agosto 1942, n. 1150, modificato dall'articolo 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640, i piani regolatori preesistenti continuano ad avere efficacia fino alla data di approvazione del rispettivo nuovo piano regolatore, che i Comuni stessi sono obbligati a compilare e presentare al Ministero dei lavori pubblici.

Quando i Comuni contemplati nei due precedenti commi siano anche provvisti di un piano di ricostruzione approvato ai sensi del decreto legislativo 1º marzo 1945, n. 154, e successive modificazioni, il piano medesimo, qualunque sia il termine stabilito per la sua validità, ed anche se scaduto, conserva la sua efficacia fino alla data di entrata in vigore del piano regolatore generale da formare a termini della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. Per tutti gli altri Comuni dotati di piani di ricostruzione, resta fermo il disposto dell'articolo 11, ultimo comma, della legge 27 ottobre 1951, n. 1402.

(È approvato).

#### Art. 2.

Il termine di cui all'articolo 17, ultimo comma, della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, concernente la facoltà per i Comuni, forniti di un piano di ricostruzione, di espropriare e rivendere le aree aventi destinazione edilizia, è prorogato al 31 dicembre 1957.

(È approvato).

#### Art. 3.

Il rilascio di licenza edilizia in applicazione di disposizioni le quali consentono ai Comuni di derogare alle norme di regolamento edilizio e di attuazione dei piani regolatori, è subordinato al preventivo nulla osta della Sezione urbanistica regionale, nonché della Sovraintendenza ai monumenti.

Per i Comuni compresi negli elenchi di cui all'articolo 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, il nulla osta è accordato dal Ministero dei lavori pubblici, su rapporti della Sezione urbanistica e della Sovraintendenza predetti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Gli organi statali, dei quali è previsto l'intervento nei commi precedenti, devono pronunciarsi, con provvedimenti motivati, nel termine massimo di sessanta giorni decorrenti dalla data di ricezione del progetto da parte degli organi stessi.

(È approvato).

#### Art. 4.

Il primo comma dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902, è sostituito dal seguente :

« A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani regolatori generali e particolareggiati, e fino all'emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della commissione edilizia comunale, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato ».

(È approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

*La seduta termina alle ore 11,30.*