

(N. 2017)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro dei Lavori pubblici**

(ALDISIO)

di concerto col **Ministro dell'Interno**

(SCELBA)

col **Ministro di Grazia e Giustizia**

(ZOLI)

col **Ministro delle Finanze e *ad interim* del Tesoro**

(VANONI)

col **Ministro della Difesa**

(PACCIARDI)

col **Ministro dei Trasporti**

(MALVESTITI)

col **Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste**

(FANFANI)

col **Ministro della Pubblica Istruzione**

(SEGNI)

col **Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni**

(SPATARO)

e col **Ministro dell'Industria e Commercio**

(CAMPILLI)

NELLA SEDUTA DEL 21 NOVEMBRE 1951

---

Modifiche a disposizioni della legge 18 ottobre 1942, n. 1460, sulla costituzione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, e della legge 17 agosto 1942, n. 1150, sui piani regolatori.

---

ONOREVOLI SENATORI. — La legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, segnò indubbiamente un grande progresso in questo importante settore, in quanto riordinò, con criteri organici e modernità di istituti, una materia che anteriormente, per il susseguirsi di leggi speciali relative all'approvazione di piani regolatori di singole città, era divenuta quanto mai confusa e frammentaria. Peraltro, a causa degli eventi bellici e delle difficoltà del dopo guerra la legge suddetta non ha potuto essere pienamente operante, anche perchè il Governo, compenetrandosi delle urgenti necessità inerenti al ripristino delle abitazioni distrutte, ritenne opportuno orientarsi, in via temporanea, verso la soluzione dei piani di ricostruzione che, come è noto, sono disciplinati dal decreto legislativo 1° marzo 1945, n. 154, con una procedura snella e spedita.

Con il graduale ritorno alla normalità, viene a prospettarsi la esigenza di sostituire la disciplina di emergenza con quella di carattere organico e definitivo, a mezzo di veri e propri piani regolatori, come, del resto, ha già praticato qualche importante Comune. Tuttavia, siccome nel frattempo è intervenuta la nuova Costituzione, la quale, all'articolo 117, ha stabilito che la competenza legislativa in materia urbanistica è devoluta all'Ente regione, nei limiti dei principi fondamentali che saranno fissati con legge dello Stato, si rende necessario procedere alla revisione della legge del 1942, anche per adeguarla alla mutata situazione di fatto. Ma siffatta revisione, per la quale il Ministero dei lavori pubblici sta raccogliendo tutto il necessario materiale di studio, non potrà essere affrontata in pieno, se prima non sarà definito l'ordinamento regionale, secondo il disegno di legge che ancora è all'esame del Parlamento.

Impregiudicati restando quelli che potranno essere i lineamenti della futura legge, è certo, però, che fin da ora occorre porre in essere quei provvedimenti che sono richiesti da un lato dall'opportunità di rafforzare l'organizzazione dei servizi e, dall'altro, dalla necessità di regolare la situazione giuridica dei piani regolatori approvati prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica. All'uopo è stato predisposto l'unito disegno di legge, che qui appresso si passa ad illustrare.

I. Con l'entrata in vigore della legge urbanistica, che attribui al Consiglio superiore dei lavori pubblici la consulenza tecnica per i progetti e le questioni di interesse urbanistico, la competenza della trattazione degli affari in tale materia restò affidata alla prima Sezione dello stesso Consiglio superiore.

Al momento, tale ordinamento sembrò sufficiente: ed invero, i nuovi affari di urbanistica trattati non risultarono numerosi e vennero svolti regolarmente.

Senonchè, lo sviluppo che, col graduale ritorno alla normalità, sono venute assumendo l'attività urbanistica e quella edilizia, ha accresciuto notevolmente i compiti devoluti alla anzidetta prima Sezione, e ciò non soltanto dal punto di vista della quantità, ma anche e soprattutto della qualità, per la particolare importanza rivestita dalle questioni urbanistiche. È infatti, da tener presente che, trattandosi dell'esame di piani regolatori di massima ed esecutivi, di piani di ricostruzione e di progetti per la relativa attuazione, di regolamenti edilizi, ecc. la rilevanza tecnica degli elaborati ed i molteplici aspetti economici, sociali, politici, giuridici, artistici delle proposte, resi nella generalità ancor più complessi dalla presenza di osservazioni ed opposizioni di Enti e di privati comportano uno studio ed un approfondimento dei temi del tutto speciale.

Per le accennate caratteristiche si vede subito come le attività delle due branche dell'attuale competenza della prima Sezione si differenzino in modo marcato. Anche, pertanto, in ordine a tale aspetto, è consigliabile che la trattazione degli affari urbanistici venga svolta da una apposita Sezione, la quale, mentre potrà avvalersi più agevolmente di competenze ancor più estese, in rapporto alle esigenze specifiche dei diversi problemi, avrebbe innanzi tutto la possibilità di compiere un lavoro più selezionato, perchè non distratto da altre questioni di più stretta pertinenza delle costruzioni edilizie.

La formazione di una speciale Sezione per l'urbanistica in seno al Consiglio superiore dei lavori pubblici appare, inoltre, indispensabile per conferire maggiore efficienza all'azione di coordinamento e propulsione da parte degli organi centrali: azione che si appalesa inderogabile, in quanto il previsto decentramento regionale non esclude, ma anzi postula organi-

cià ed unicità di indirizzo. Al riguardo, va segnalato che la competenza regionale in materia urbanistica, come già si è accennato in premessa, ha carattere *concorrente*: essa dovrà, cioè, essere inquadrata nei principi fondamentali sanciti dalle leggi generali dello Stato. E va rilevato che anche per le regioni a statuto speciale, le quali in materia urbanistica hanno competenza *esclusiva*, è stato contemplato l'intervento del potere centrale. Così, per esempio, le norme per l'attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, approvato con decreto presidenziale 19 maggio 1949, n. 250, all'articolo 56, stabiliscono che i piani territoriali di coordinamento e i piani regolatori comunali sono approvati su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Ciò ha un interesse preminente, specie per quella che dovrà essere l'attività del Ministero dei lavori pubblici, per la formazione dei piani territoriali di coordinamento o piani regionali, la cui impostazione sulla base degli studi finora condotti, non potrà essere ulteriormente differita.

Del resto un siffatto ordinamento trova già applicazione in molte altre Nazioni che si basano su principi affini ai nostri, ed in particolare ciò si verifica, soprattutto, in Francia ed Inghilterra, ove sono stati costituiti addirittura dei Ministeri per l'urbanistica. Ne è da trascurare la circostanza che molti studiosi e gli enti più interessati ad un compiuto assetto giuridico-amministrativo della materia hanno da tempo prospettato la necessità per l'Italia di un potenziamento degli organi, sia centrali che periferici, preposti alla disciplina urbanistica; e portavoce di codeste istanze si sono fatti in modo esplicito i due Congressi nazionali di urbanistica tenutisi in questo dopoguerra (Roma 1948, e 1950): nel primo dei quali è stata richiesta l'istituzione di un « Comitato nazionale per l'urbanistica » presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici; mentre nel secondo è stato formulato un voto conclusivo in cui si auspica che — in vista di più importanti riforme — venga intanto istituita immediatamente una apposita Sezione in seno al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Dopo quanto si è detto, la convenienza di istituire tale sezione può ritenersi sufficientemente illustrata, e pertanto sono stati formulati gli articoli 1 e 2 dello schema di disegno

di legge in esame, con i quali si provvede alla necessaria integrazione dell'ordinamento vigente con la istituzione di una Sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici per l'urbanistica e con il conseguente aumento di un posto di Presidente di sezione nel ruolo organico del Corpo del genio civile.

Con l'occasione si è ritenuto di dover modificare il sistema attualmente vigente circa il riparto delle attribuzioni tra le varie sezioni del Consiglio superiore, che è stabilito direttamente dall'articolo 2 della legge n. 1460 del 1942. Infatti si tratta di una competenza puramente interna dei vari organi del Consiglio stesso, che non solo non è necessario sia fissata per legge, ma è anche opportuno che non lo sia: la competenza stabilita per legge, infatti, irrigidisce l'attività dell'Amministrazione e le impedisce di tener conto delle situazioni che possono verificarsi, evitando, ad esempio, che si possa agevolmente provvedere in caso di sperequazione tra la mole di lavoro delle varie Sezioni.

E perciò è parso conveniente applicare il sistema già esistente da lunghi decenni senza inconveniente alcuno, per il riparto delle attribuzioni tra le Sezioni consultive del Consiglio di Stato, che appunto consente di raggruppare gli affari provenienti dai vari Ministeri tenendo conto anche di ragioni d'ordine pratico.

Di qui il 3° comma dell'articolo 1 dello schema in esame, che lascia a un decreto del Capo dello Stato quel riparto interno di attribuzioni e che, per continenza di materia, assorbe in sé, senza modifiche, anche l'articolo 5 della legge n. 1460 del 1942, relativo al riparto dei componenti il Consiglio superiore.

II. La questione della validità dei piani regolatori esistenti alla data di entrata in vigore della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, formò oggetto di attento esame, sia in sede di lavori preparatori della legge stessa, sia in sede di discussione al Parlamento.

L'originario progetto di legge, sottoposto alla Commissione interministeriale, prevedeva che i piani regolatori esistenti dovessero rimanere in vigore per tutta la durata ad essi assegnata dalle rispettive leggi di approvazione. Al riguardo, fu osservato che, per un principio, di uniformità di disciplina giuridica urbanistica, non poteva essere consentito che detti piani conservassero la loro validità, ed inoltre che,

se taluni di essi avevano una durata limitata, purtuttavia estesa in media a 25 anni, la maggior parte dei piani avevano durata illimitata, e avrebbero dovuto quindi continuare a valere indefinitivamente, anche se difforni dalla nuova legge, sia pure col correttivo di eventuali varianti.

D'altra parte, si faceva notare che non appariva conciliabile con le esigenze pratiche dichiarare la decadenza di tutti i piani regolatori preesistenti alla nuova legge.

Fu, pertanto, proposta una soluzione intermedia, nel senso che i piani regolatori vigenti continuassero ad avere applicazione per un periodo superiore ai 10 anni. Tale soluzione venne accolta e concretata nella disposizione di cui all'articolo 42 della legge urbanistica, precisandosi che il decennio decorreva dalla data di entrata in vigore della legge medesima. E poichè tale data è quella del 31 ottobre 1942, il termine di che trattasi verrà a scadere col 31 ottobre 1952.

È evidente che lo scopo della norma surriferita era quello di mettere in grado i Comuni interessati, specie quelli maggiori di compiere le indagini e gli studi, lunghi e complessi, per addivenire alla revisione dei piani esistenti o alla formazione di un nuovo piano regolatore, secondo le norme della legge urbanistica. E per quanto la dizione letterale del secondo comma del citato articolo 42 (« trascorso tale termine » ...) potrebbe far pensare diversamente, tuttavia non par dubbio, ove si consideri appena la *ratio legis*, che tutte le operazioni intese ad uniformare la disciplina urbanistica ai principi della nuova legge non potevano non essere effettuate prima della scadenza del decennio. In caso diverso, venendo a cessare col 1° novembre 1952 la validità dei piani esistenti, i rispettivi Comuni si sarebbero venuti a trovare privi di una regolamentazione urbanistica del proprio territorio per tutto il periodo, non breve, occorrente per la compilazione e l'approvazione di un nuovo piano.

Chiarite la genesi e la portata della disposizione dell'articolo 42 e poichè, come sopra si è detto, ci vorrà ancora qualche tempo prima che possa essere portata a compimento la revisione della legge urbanistica, è sembrato necessario ed urgente affrontare subito, con un provvedimento di natura transitoria, la questione della proroga del termine del 31 otto-

bre 1952, risultante dall'articolo 42 della vigente legge.

I presupposti che avevano indotto a fissare tale termine sono stati sconvolti dagli avvenimenti bellici e post-bellici, che non hanno consentito, a tutti i Comuni interessati, di dare una seppur parziale attuazione ai loro piani regolatori sia per i divieti posti dalla legge di procedere a demolizioni sia per l'urgenza di dare alloggio ai numerosi senza tetto il che ha fatto passare in seconda linea i problemi urbanistici. In altri casi poi il piano regolatore è venuto a trovarsi in contrasto con situazioni determinate dalle distruzioni belliche e quindi con i piani di ricostruzione, nel predisporre i quali si è però tenuto conto dei preesistenti piani regolatori.

Nel frattempo, essendo maturati i termini fissati con precedenti disposizioni per taluni piani regolatori, si è provveduto alle proroghe relative o alla fissazione di nuovi termini, ma sempre si è ritenuto di tener fermo il limite posto all'articolo 42 della legge urbanistica ed i nuovi termini sono stati quindi in ogni caso portati al 31 ottobre 1952.

Peraltro, è certo che in moltissimi casi, se non in tutti, a questa data l'attuazione dei piani non sarà stata ultimata e quindi il problema si riproporrebbe e si renderebbe necessario emanare una serie di leggi per fissare altri termini.

Per superare le difficoltà contingenti ed aver il tempo necessario ad emanare la nuova legge urbanistica, insistentemente chiesta da Congressi e studiosi, e che è imposta, del resto, dal nuovo assetto amministrativo e costituzionale dello Stato, si ritiene necessario modificare l'articolo 42 vigente, spostando alla data del 31 dicembre 1955 il termine del 31 ottobre 1952 e stabilendo che i termini assegnati per l'attuazione di piani regolatori che scadono prima del 31 dicembre 1955 siano prorogati a tale data.

In tali sensi è stato formulato l'articolo 3 del disegno di legge.

\* \* \*

A compensare la spesa derivante dalla istituzione del 6° posto di Presidente di Sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, viene ridotto di tre posti (da 250 a 247) il numero degli ingegneri (gruppo A grado X°) dell'organico del Corpo del Genio civile.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici esercita le proprie attribuzioni in Assemblea generale, ovvero a mezzo delle proprie sezioni e dei Comitati delle sezioni.

Le sezioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici sono sei.

La ripartizione delle attribuzioni e dei componenti il Consiglio superiore dei lavori pubblici fra le varie Sezioni è stabilita all'inizio di ogni biennio con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per i lavori pubblici.

Tra i funzionari indicati all'articolo 8 della legge 18 ottobre 1942, n. 1460 concernente gli organi consultivi in materia di opere pubbliche è compreso il Direttore Generale delle

foreste del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Sono abrogati gli articoli 2 e 3 della legge 18 ottobre 1942, n. 1460.

## Art. 2.

Nel ruolo organico del personale del Corpo del Genio civile di cui alla tabella B) allegata al decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 282 ratificato dalla legge 19 dicembre 1950, n. 1052, è elevato a sei il numero dei posti di Presidente di Sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ed è ridotto da 250 a 247 il numero dei posti degli ingegneri (gruppo A, grado X).

## Art. 3.

Il termine stabilito dall'articolo 42, 1° comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è fissato al 31 dicembre 1955; i termini assegnati per l'attuazione di piani regolatori che scadono prima del 31 dicembre 1955, sono prorogati a tale data.