

COMMISSIONE IX
LAVORI PUBBLICI

I.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 DICEMBRE 1958

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ALDISIO

INDICE

| | PAG. |
|--|---------|
| Disegno di legge (Discussione e approvazione): | |
| Modifiche all'articolo 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640. (553) | 1 |
| PRESIDENTE | 1, 3, 5 |
| MARTINA MICHELE, <i>Relatore</i> | 1 |
| CERVONE | 3 |
| BUSETTO | 3 |
| AMENDOLA PIETRO | 4 |
| CECCHERINI, <i>Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> | 4 |
| CAMANGI | 4 |
| BOTTONELLI | 4 |
| BORGHESE | 4 |
| Votazione segreta: | |
| PRESIDENTE | 5 |

La seduta comincia alle 10,20.

BONTADE MARGHERITA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Modifiche all'articolo 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640. (553).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche all'articolo 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640 ».

Il Relatore, onorevole Martina, ha facoltà di svolgere la relazione.

MARTINA MICHELE, *Relatore*. La legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, stabilisce, all'articolo 8, che la redazione del piano regolatore generale è un atto facoltativo cui ogni comune può provvedere nel modo e nel momento che ritiene più opportuni; stabilisce anche, però, che alcuni comuni possono essere obbligati, attraverso l'inclusione in appositi elenchi, a redigere il progetto del proprio piano e a presentarlo al Ministero dei lavori pubblici, per l'approvazione, entro cinque anni dalla data del decreto interministeriale con il quale viene approvato il relativo elenco.

La legge urbanistica del 1942 dispone anche che il primo di tali elenchi debba essere approvato entro un anno dalla entrata in vigore della legge stessa. In dipendenza dello stato di guerra, allora in pieno svolgimento, non è stato, però, possibile né opportuno redigere il primo elenco entro il termine stabilito. A guerra finita, poi, si è preferito disciplinare l'attività urbanistica con quegli strumenti di emergenza che sono i piani di ricostruzione.

Con legge 9 agosto 1954, n. 640, il predetto termine quinquennale è stato ridotto a due anni, con facoltà, per il Ministero dei lavori pubblici, di accordare proroghe per un altro biennio.

Terminata la fase più acuta della ricostruzione, è sembrato giunto il momento di dare l'avvio alla pianificazione normale — a quella, cioè, prevista dalla legge urbanistica — e pertanto, anche in considerazione dell'inerzia delle amministrazioni comunali in questo settore, si è deciso di applicare il disposto di

III LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — (LAV. PUBBLICI) SEDUTA DEL 17 DICEMBRE 1958

cui all'articolo 8 citato, redigendo i primi elenchi di comuni obbligati a redigere il piano.

Il primo elenco è stato approvato con decreto interministeriale 11 maggio 1954, n. 391, ed include 100 tra i comuni più importanti: e cioè tutti i capoluoghi di provincia (esclusi quelli delle regioni a statuto autonomo, per i quali la competenza è dell'Ente regione), nonché alcune tra le principali stazioni turistiche, climatiche e termali.

Con decreto interministeriale 1 marzo 1956, n. 59, è stato approvato il secondo elenco, comprendente 210 comuni scelti tra quelli che presentano particolari caratteristiche di importanza demografica o che hanno necessità di notevoli ampliamenti edilizi o che necessitano di estesi risanamenti o trasferimenti dell'abitato o che hanno particolari problemi di traffico, di sviluppo industriale o turistico o, infine, che hanno speciale interesse monumentale o artistico.

Con decreto interministeriale 19 ottobre 1956, n. 2473, infine, è stato approvato il terzo e, per ora, ultimo elenco, comprendente il comune di Trieste ed altri cinque comuni.

La situazione dei comuni inclusi negli elenchi di cui all'articolo 8 può sintetizzarsi come segue: del primo elenco, i progetti già presentati al Ministero sono 41, dei quali 12 già definitivamente approvati, 21 in corso di istruttoria e nella massima parte prossimi all'approvazione, 8 restituiti ai comuni per la rielaborazione totale o parziale. Dei 59 non presentati, secondo le notizie in possesso del Ministero dei lavori pubblici, 32 sono già stati adottati o in corso di adozione, 19 in avanzata elaborazione, 8 si trovano nelle prime fasi degli studi e delle indagini.

Per quanto riguarda il secondo elenco, i progetti finora presentati sono soltanto 20, dei quali 3 già approvati, 3 restituiti ai comuni per la rielaborazione, e gli altri in istruttoria presso il Ministero dei lavori pubblici. Dalle notizie assunte, risulta che ormai tutti i comuni inclusi hanno iniziato e condotto a buon punto gli studi per il piano e che circa un centinaio sono in una fase assai prossima all'adozione del progetto.

Per quanto riguarda, infine, il terzo elenco, nessun progetto è stato presentato, ma gli studi sono stati iniziati.

I motivi che hanno provocato il ritardo nella presentazione dei progetti sono molteplici ed hanno diversa rilevanza.

Intanto — e questa considerazione vale soprattutto per i comuni di estensione piccola e media inclusi nel secondo elenco — è da met-

tere in rilievo la mancanza di esperienza in materia urbanistica, ciò che è causa di esitazioni, di dubbi, a volte di errati indirizzi negli studi.

Altra causa di ritardo è determinata dal fatto che lo sviluppo enorme dell'edilizia nell'ultimo decennio ha messo i comuni in condizione di non avere una rappresentazione grafica fedele del proprio territorio, per cui è stato necessario provvedere all'aggiornamento della cartografia, con notevole dispendio di tempo.

Le difficoltà di bilancio sono, poi, altro motivo, non indifferente, di ritardo, poiché i comuni si preoccupano sia delle spese da affrontare per la redazione del progetto sia di quelle per l'attuazione del piano.

Altre cause di ritardo sono quelle connesse alla definizione di programmi di altre amministrazioni: per esempio, interferenze con lavori in corso di esecuzione anche da parte dello Stato, ecc.

Infine, un'altra causa, che comporta notevoli difficoltà, è rappresentata dal cambiamento di indirizzo politico nelle amministrazioni, che molte volte comporta il cambiamento anche dell'indirizzo di un piano regolatore.

Da questi brevi rilievi statistici deriva che il lavoro di pianificazione risulta in grave ritardo rispetto alle disposizioni imposte dalla legge 9 agosto 1954, n. 640, che prevede il termine di due soli anni — salvo proroga del Ministero di altri due anni — per l'elaborazione e la presentazione del piano regolatore, anziché i cinque anni della legge urbanistica. E, per quanto ci è dato presumere, allo scadere del quadriennio, che avverrà nel marzo del 1960 per quanto riguarda i comuni del secondo elenco, molti di questi si troveranno in mora. Da ciò, la necessità del ripristino dell'articolo 8 della legge urbanistica, come chiaramente esposto nelle considerazioni contenute nella relazione che accompagna il disegno di legge, che io ho cercato di documentare con questa mia integrazione.

Per le considerazioni fatte, risulta chiara e inequivocabile la necessità di prevedere un periodo di tempo più lungo, onde permettere ai comuni ancora inadempienti — ed anche agli altri non ancora in mora — di soddisfare l'obbligo che la legge impone.

A me pare anzi, che l'ulteriore periodo di un anno, che si propone come modifica dell'articolo 17 in discussione, non potrà sanare la situazione precedentemente rilevata, se non si farà nel contempo, con tutti gli strumenti più adeguati a disposizione, una

III LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — (LAV. PUBBLICI) SEDUTA DEL 17 DICEMBRE 1958

ulteriore azione di stimolo presso i comuni interessati, tendente a dimostrare che i piani regolatori imposti dalla legge significano, in sostanza, progresso della comunità in tutti i settori della vita civica. A quest'opera, il Ministero dei lavori pubblici e le amministrazioni periferiche dello Stato dovranno dedicare ancora molte energie e attenzioni, limitando il più possibile — esclusi particolari casi di documentata incuria o altre gravi ragioni — di ricorrere ai drastici provvedimenti che il già citato articolo 8 della legge urbanistica prevede.

È superfluo, quindi, che io dica che il mio parere, per le ragioni suesposte, è nettamente favorevole alla proposta modifica dell'articolo 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640.

Voglio sperare, pertanto, che gli onorevoli commissari approvino la modifica proposta, la quale altro scopo non ha che di consentire ai nostri comuni un maggior tempo a disposizione, per superare le varie e gravi difficoltà obiettive incontrate per l'applicazione in concreto della legge urbanistica, e ciò nel loro stesso ed unico interesse.

Comunico che la II Commissione ha espresso parere favorevole al disegno di legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

CERVONE. La vicenda dei termini per la consegna dei piani regolatori pare molto tormentata, perché di essi ci siamo occupati anche in occasione della legge sulle case malsane. Ora, a distanza di qualche anno, siamo di nuovo sull'argomento. Si deve dedurre che, in questo campo, qualcosa non funziona.

Per la mia esperienza di amministratore comunale, posso dire che la ragione del disagio non va attribuita tanto ai comuni quanto, molte volte — beninteso non sempre —, al Ministero dei lavori pubblici.

Pensate, infatti, a tutte le incombenze del comune obbligato a redigere il piano regolatore! Incombenze che vanno dalla scelta del progettista, alla esecuzione dei rilievi, all'approvazione del consiglio comunale e, quindi, della prefettura e, infine, la pubblicazione del piano, contro il quale, il più delle volte, sorgono opposizioni. E, prima di tutte queste cose, conferenze presso il Ministero, conferenze che si ripetono più volte perché non è sempre facile intendersi. E i due anni passano molto presto, prima che si possano fare tutte queste cose, perché la materia è molto più complessa di quanto non possa sembrare.

E poi, una volta che il piano regolatore è giunto sul tavolo ministeriale, non è detto che tutto proceda celermente. C'è, per esempio,

a quanto mi risulta personalmente, un comune che da parecchi anni ha mandato il piano regolatore al Ministero e ancora non riesce ad averlo di ritorno approvato.

Ora, se noi vogliamo far pressione sugli enti locali perché facciano il più presto possibile, perché non imponiamo un termine anche al Ministero per la riconsegna dei piani approvati? Troppi sono gli ostacoli che si frappongono alla sollecita approvazione di un piano, specie se nella questione s'intromette il Ministero della difesa. Non sempre la colpa è da addossarsi ai comuni!

BUSETTO. Dichiaro innanzitutto che il nostro gruppo è favorevole alla concessione della proroga.

Desidero ora aggiungere qualche considerazione a quelle già esposte.

Penso che debba essere messa in rilievo la responsabilità del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il quale, con i consigli che da ai comuni e con le modifiche che apporta ai piani regolatori, ritarda non poco le operazioni per il completamento dei piani regolatori.

Alle difficoltà dei comuni di fronte alla compilazione di un piano regolatore — difficoltà elencate già dall'onorevole Cervone — debbono aggiungersene altre, che possono spiegare ancora meglio le ragioni del ritardo. Molte volte, i comuni si trovano in difficoltà già davanti ai tecnici che debbono elaborare il piano regolatore generale, perché il più delle volte esistono già delle situazioni precostituite. Per i piccoli comuni, in particolar modo, poi, vi sono anche difficoltà di natura finanziaria.

Ancora. Vi è un problema di fondo: molti comuni si trovano in difficoltà — pur sentendo il problema del piano regolatore — per la mancanza di una adeguata legislazione in materia di imposte sulle aree edificabili.

Un piano regolatore crea una situazione nuova che non può non andare contro determinati interessi — che sono gli interessi dei privati sulle aree fabbricabili — perché il piano regolatore è una somma di vincoli, vincoli per qualche cosa e contro qualche cosa.

Potrei citare l'esempio del comune di Padova, che, nel 1957, dopo ben 4 anni di lavoro, ha definitivamente concluso l'iter del proprio piano regolatore. Tutta l'azione di opposizione che i singoli privati, a Padova come in altri comuni, hanno svolto contro l'approvazione del piano regolatore è un ostacolo difficile da superare, che trova la sua ragione d'essere nella mancanza di una

adeguata legislazione sull'imposta sulle aree fabbricabili.

V'è, poi, un'altra ragione: la necessità di un coordinamento nella elaborazione dei singoli piani regolatori generali dei comuni con i piani intercomunali e regionali. Anche questa è questione di fondo. Bisognerebbe cominciare ad elaborare i piani regionali per poi passare ai piani comunali, e non seguire la strada inversa, come si fa adesso. Anche a questo proposito potrei citare un altro esempio, quello di Abano Terme. Questa città fa il suo piano regolatore dopo che Padova ha già fatto il suo e prima che lo facciano anche gli altri comuni limitrofi. Immaginate la confusione che si determinerà quando quei sei comuni che gravitano attorno a Padova dovranno fare i loro piani regolatori!

Per concludere, per quanto riguarda le responsabilità del Ministero dei lavori pubblici, occorre che il Consiglio superiore dei lavori pubblici — della cui severità non mi lamento — nell'osservare attentamente i piani regolatori, per il rispetto di sani criteri urbanistici, sia più sollecito nel fare le sue deduzioni e nell'esaminare le controdeduzioni dei comuni e dei privati, per dar luogo alla sollecita approvazione finale del piano regolatore.

AMENDOLA PIETRO. Si potrebbe conoscere la data ultima di presentazione dei piani regolatori, vale a dire la data, che pure dovrà esserci, in cui nessuno più dovrà presentare piani?

CECCHERINI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. La formazione del piano è obbligatoria per i comuni compresi nei tre elenchi di cui ha dato notizia il relatore. Dal momento della pubblicazione di ogni elenco, il comune che vi è compreso ha a sua disposizione i termini di legge: 5 anni, poi ridotti a 4.

CAMANGI. Il provvedimento al nostro esame non richiede una ampia discussione, però l'argomento ci porta più in là dei limiti del disegno di legge.

Indubbiamente ci troviamo di fronte a delle difficoltà. Evidentemente qualcosa non va come dovrebbe andare, in questo campo. E allora io mi domando se queste difficoltà, piuttosto che in questioni o circostanze del tutto marginali, non vadano ricercate nella impostazione di fondo del problema. Non può darsi, ad esempio, che la legislazione urbanistica — e quindi dei piani regolatori — sia troppo rigida? Questa potrebbe essere una delle ragioni per cui i comuni incontrano difficoltà. Credo che bene farebbe il Ministero dei lavori pubblici a fare una indagine molto più

accurata, per vedere se effettivamente le difficoltà consistono solo in quelle che sommariamente sono state elencate nella relazione, o se per caso non vi sia qualcosa di più fondamentale che ci possa indurre, domani, a rivedere la legislazione.

Per quanto riguarda le difficoltà accennate e, soprattutto, quelle riguardanti i ritardi nelle istruttorie, mi permetto di ricordare che il giorno in cui avremo attuato la Costituzione completamente, questa materia passerà finalmente alle regioni e allora tutto diventerà molto più semplice, più spedito e certamente più pratico.

Per quanto riguarda il provvedimento in sé e per sé, io mi domando se, per amore di serietà legislativa, non sarebbe più opportuno abolire addirittura l'articolo 17 della legge n. 640. Perché, con la legge che ci accingiamo ad approvare, noi torniamo ai 5 anni della legge urbanistica, sia pure divisi in due stadi! Ma questa è una osservazione marginale sulla quale non insisto.

BOTTONELLI. Opportunamente il collega Cervone ha richiamato l'esigenza di porre un termine anche al Ministero dei lavori pubblici e per esso al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Tuttavia, mi rendo conto che non è possibile inserire una disposizione del genere in questa legge, e perciò vorrei proporre di votare un ordine del giorno, del quale il Ministro certamente vorrà tenere il debito conto.

CECCHERINI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Se vogliamo che siano fatti dei buoni piani regolatori, dobbiamo accordare agli organi interessati il tempo sufficiente per un esame approfondito e cosciente.

BORGHESE. Come vice sindaco di Bologna, posso portare qualche dato molto esemplificativo. Il nostro piano regolatore aveva compiuto tutto il suo *iter* provinciale il 12 ottobre 1955. Ebbene, il Ministero ce lo ha restituito il 23 settembre del 1958! Siamo stati carenti di legge di salvaguardia per un anno! In quest'anno, siamo stati costretti a scegliere, per salvaguardare l'edilizia della nostra città, la via più difficile e costosa: abbiamo dovuto lasciare che contro l'Amministrazione si inviassero numerosi ricorsi al Consiglio di Stato!

E perché ci siamo trovati, e ci troviamo, in questa situazione? Perché il nostro piano regolatore è stato trattenuto tre anni, anziché due, e poi ci è stato restituito quasi senza correzioni! E in quell'anno di carenza, evidentemente, tutta la speculazione, onesta e disonesta, è intervenuta. Noi abbiamo resi-

III LEGISLATURA — NONA COMMISSIONE — (LAV. PUBBLICI) SEDUTA DEL 17 DICEMBRE 1958

stito, non abbiamo concesso licenze, ma adesso siamo pieni di ricorsi al Consiglio di Stato.

Questo ho voluto ricordare, per sottolineare che veramente è necessario dare un termine anche al Ministero, per evitare che altri comuni vengano a trovarsi nelle condizioni in cui si è trovato il mio comune.

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

Do lettura dell'articolo unico del disegno di legge:

«L'articolo 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640, è sostituito dal seguente:

« Il termine di cui all'articolo 8, quinto comma, della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, è ridotto a due anni, salvo la facoltà del Ministero dei lavori pubblici di prorogarlo, in casi di comprovata necessità, per un periodo non superiore, nel complesso, a tre anni ».

Non essendo stati presentati emendamenti, sarà votato direttamente a scrutinio segreto.

Gli onorevoli Cervone, Ripamonti, Borghese e Bottonelli hanno presentato il seguente ordine del giorno:

« La IX Commissione lavori pubblici, invita il Ministro dei lavori pubblici ad assicurare che gli adempimenti previsti dalla legge urbanistica di competenza degli organi ministeriali vengano espletati nel termine dei due anni previsti dalla legge 3 novembre 1952, n. 1902, come periodo di provvisoria validità dei piani regolatori deliberati dai consigli comunali, e ciò anche al fine di evitare decadenze ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto del disegno di legge testé esaminato.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione segreta del disegno di legge:

« Modifiche all'articolo 17 della legge 9 agosto 1954, n. 640 » (553):

| | |
|------------------------------|----|
| Presenti e votanti | 28 |
| Maggioranza | 15 |
| Voti favorevoli | 27 |
| Voti contrari | 1 |

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Aldisio, Alessandrini, Amendola Pietro, Angelini Giuseppe, Arenella, Baroni, Beccastrini, Biagioni, Bontade Margherita, Borghese, Bottonelli, Busetto, Buzzetti, Camangi, Cassiani, Cervone, Cianca, Cibotto, De Capua, De Michieli Vitturi, De Vito Antonio, Giorgi, Lombardi Giovanni, Marconi, Martina Michele, Misefari, Ripamonti e Sedati.

La seduta termina alle 11,15.

IL DIRETTORE
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. FRANCESCO COSENTINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI