

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 147<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 27 LUGLIO 1984

(Antimeridiana)

Presidenza del vice presidente ENRIQUES AGNOLETTI,  
indi del presidente COSSIGA  
e del vice presidente TEDESCO TATÒ

### INDICE

<b>CONGEDI E MISSIONI</b> .....	Pag. 3		
<b>DISEGNI DI LEGGE</b>			
Autorizzazione alla relazione orale per i disegni di legge nn. 646 e 107:			
PRESIDENTE .....	6		
BASTIANINI (PLI).....	6		
<b>Deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento:</b>			
«Conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 1984, n. 373, concernente modificazioni al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi» (875):			
PRESIDENTE .....	5		
GARIBALDI (PSI), relatore .....	3		
TARAMELLI (PCI) .....	3		
<b>Discussione:</b>			
«Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive» (646) (Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Nicotra; Pazzaglia ed altri);			
			«Norme per il recupero urbanistico ed edilizio delle costruzioni abusive e misure contro le lottizzazioni abusive e per la salvaguardia del territorio» (107), d'iniziativa del senatore Libertini e di altri senatori (Relazione orale):
			PRESIDENTE .....
			BASTIANINI (PLI), relatore.....
			BATTELLO (PCI).....
			DE SABBATA (PCI) .....
			STEFANI (PCI) .....
			Pag. 6
			6
			17
			12
			21
			<b>Rinvio del seguito della discussione:</b>
			«Conversione in legge del decreto-legge 29 giugno 1984, n. 280, recante misure urgenti in materia sanitaria» (828);
			«Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e prestazioni diagnostiche» (743), d'iniziativa del senatore Ranalli e di altri senatori (Relazione orale):
			PRESIDENTE .....
			BOMPIANI (DC) .....
			6
			5
			<b>SUI LAVORI DEL SENATO</b>
			PRESIDENTE .....
			6



## Presidenza del vice presidente ENRIQUES AGNOLETTI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 10).  
Si dia lettura del processo verbale.

COLOMBO VITTORINO (V.), *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Anderlini, Avellone, Berlinguer, Cuminetti, Curella, Damagio, Della Briotta, Fanti, Ferrara Salute, Ferrari-Aggradi, Fontanari, Genovese, Giacometti, Giugni, Gozzini, Grassi Bertazzi, Martini, Melandri, Mondo, Murmura, Papalia, Pinto, Ricci, Scamarcio, Tanga, Tomelleri, Tonutti, Ulianich, Valiani, Maravalle, Segreto, Spano Ottavio.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: D'Amelio, Flamigni, Frasca, Martorelli, Mitrotti, Taramelli, in Calabria, per attività della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.

**Deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, in ordine al disegno di legge:**

**«Conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 1984, n. 373, concernente modificazioni al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi» (875)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la deliberazione sulle conclusioni adottate dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regola-

mento, in ordine al disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 25 luglio 1984, n. 373, concernente modificazioni al regime fiscale di alcuni prodotti petroliferi».

Ha facoltà di parlare il relatore.

GARIBALDI, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, si tratta di un decreto-legge che il Governo propone al Parlamento in relazione all'esigenza di far fronte agli oneri che deriveranno dall'applicazione di un provvedimento che il Governo stesso ha approvato in Consiglio dei ministri e con il quale si introducono modificazioni al trattamento fiscale dell'indennità di fine rapporto. Tale provvedimento, che verrà presentato al Parlamento, è la diretta conseguenza di un'ordinanza della Corte costituzionale che ha chiamato davanti a sé la questione della tassazione delle liquidazioni e del computo della liquidazione stessa ai fini della formazione del reddito tassabile.

Questi provvedimenti indurranno sicuramente una riduzione di entrate all'erario per sopperire alla quale il Governo ha ritenuto di incrementare le aliquote di imposta di fabbricazione sul petrolio, sul gasolio, sugli olii combustibili, eccetera, in varia misura.

La maggioranza della Commissione ha ritenuto, per evidenti ragioni, ammessa la logicità delle premesse, la sussistenza dei presupposti richiesti dalla Costituzione e pertanto propone all'Aula il riconoscimento della sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza.

TARAMELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TARAMELLI. Signor Presidente, nel corso della seduta di ieri della 1<sup>a</sup> Commissione il

Gruppo comunista ha espresso un parere contrario circa la sussistenza dei presupposti previsti dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, in quanto ritiene che oltre all'urgenza debbano essere indicate la necessità e la straordinarietà del provvedimento. Vorrei subito sgombrare il terreno da qualsiasi possibile equivoco in quanto ritengo che in materia fiscale evidentemente sappiamo tutti che occorre provvedere tramite decreto, ma quello che non è stato dimostrato è la necessità del provvedimento assunto.

Nella relazione, infatti, si legge che il provvedimento si inquadra nell'ambito di una manovra più complessiva diretta a reperire nuove entrate.

Intanto bisognerebbe conoscere questa manovra complessiva che, salvo quanto si è potuto leggere sui giornali, come risultato della verifica in corso, dovrebbe concretarsi nel mese di settembre.

Noi sottolineiamo l'esigenza di una manovra più complessiva per reperire maggiori entrate; anzi, credo che molte questioni che ripetutamente abbiamo sollevato in quest'Aula — compresa anche una mozione sui problemi del fisco — erano tese a riconsiderare e ad attuare proprio una manovra più complessiva. Tale manovra dovrebbe porsi l'obiettivo di battere l'evasione e l'erosione; quindi questo provvedimento dovrebbe appartenere ad una manovra complessiva di tale respiro, ma tale manovra è per il momento ignota al Parlamento.

Nella relazione, in un passaggio formale, si fa conto del fatto che questo provvedimento dovrebbe essere parte appunto di una manovra complessiva, affermando che con esso si vuole assicurare al bilancio per gli anni a venire 280 miliardi, di cui 140 per il 1984, e che queste entrate sono riservate al bilancio dello Stato. In verità, per le stesse cose scritte nella relazione, ma in particolare per le cose dette questa mattina dal relatore, credo si possa dire che si sta attuando un'impresa di scopo, perchè finalizzata a reperire i finanziamenti per una determinata spesa. A noi pare che ciò sia costituzionalmente scorretto, al di là del discorso che forse sarebbe necessario fare, prima di adottare il provve-

dimento in questione, su tutti i problemi relativi ai prodotti petroliferi e circa il fatto se il presente provvedimento si inserisce in un quadro generale per l'energia. In tal caso esso troverebbe una sua giustificazione all'interno di questo provvedimento, mentre sembra — come risulta dalle stesse dichiarazioni del relatore — che si tratti di un'entrata finalizzata ad una determinata spesa e quindi contro un principio costituzionale.

Ma la domanda che ci si deve porre è se era o meno indispensabile seguire questa strada per rendere applicabile il provvedimento che è stato predisposto dal Consiglio dei ministri circa la modificazione degli aspetti fiscali relativi al trattamento di fine rapporto. E questo per far fronte ad una possibile successiva sentenza della Corte — se non si provvede — in relazione all'ordinanza emessa dalla stessa. Certo, il provvedimento di reperimento di tali risorse, rispetto ad un altro provvedimento che appunto modifica gli aspetti fiscali del trattamento di fine rapporto, ha lasciato tra l'altro molte perplessità. In questi giorni le critiche si sono fatte ancor più accese, tanto da costringere uno dei maggiori quotidiani nazionali a scrivere una *errata corrige*; giustamente questa mattina tutti i quotidiani scrivono che questo provvedimento è una sorta di giallo, perchè ne sono state date in tre giorni tre versioni diverse e non si è ancora capito perfino — e io non dispongo del testo di questo disegno di legge — in che misura dovrebbero essere reperite le risorse per far fronte a tali esigenze. Al di là di quello che si è potuto leggere, mi pare che oltretutto sussistano motivi fondati di dubbia costituzionalità circa il provvedimento che è stato assunto.

L'obiezione che si può avanzare alla nostra opposizione al riconoscimento dei presupposti di costituzionalità, riguarda il fatto che ognuna delle leggi di spesa deve anche indicare la copertura finanziaria, così come previsto dall'articolo 81 della Costituzione. Proprio perchè siamo convinti di questa esigenza chiediamo se questa era l'unica strada da percorrere e se non era invece possibile reperire altri mezzi finanziari e altre risorse all'interno dello stesso bilancio che, a nostro

parere, ha ancora delle disponibilità. In particolare crediamo che esse si possano individuare immediatamente nel capitolo 6858 del bilancio laddove, si è detto in quest'Aula, si sarebbero risparmiati 900 miliardi per i tagli prodotti sull'indennità integrativa e che soltanto parzialmente sono stati utilizzati.

Questa individuazione ci avrebbe consentito oltretutto di valutare meglio questo disegno di legge circa il sistema fiscale per fine rapporto e quindi di valutare l'entità effettiva di questa spesa perchè, anche se questo disegno di legge percorrerà il suo *iter* in tempi rapidi, non c'è dubbio che la sua approvazione avverrà nel momento stesso che si sarà chiamati a discutere della legge finanziaria e del bilancio per il 1985. Quindi questo provvedimento si sarebbe collocato più opportunamente, con la sua spesa, in una manovra più complessiva di maggior reperimento delle risorse.

Pertanto riteniamo che proprio per queste ragioni non sussistano i presupposti indispensabili, mentre sarebbe stato molto più opportuno e giusto seguire la strada maestra di una considerazione generale delle risorse del nostro bilancio e delle spese, senza sottoporre all'approvazione del Parlamento un provvedimento che obiettivamente ha il carattere di una imposta di scopo vietata dalla nostra Costituzione.

Per questa ragione, oltre che per quelle più generali che ripetutamente abbiamo sostenuto in questa sede circa l'abuso dei decreti-legge (credo sia doveroso richiamare l'attenzione della Presidenza circa il modo in cui il Parlamento legifera: non si fanno più leggi perchè vengono sottoposti alla nostra atten-

zione e vengono approvati soltanto decreti), non possiamo concordare sulla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti le conclusioni della 1ª Commissione permanente in ordine alla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, per il disegno di legge n. 875.

**Sono approvate.**

**Rinvio del seguito della discussione dei disegni di legge:**

«Conversione in legge del decreto-legge 29 giugno 1984, n. 280, recante misure urgenti in materia sanitaria» (828) (*Relazione orale*)

«Disposizioni urgenti in materia di assistenza farmaceutica e prestazioni diagnostiche» (743), di iniziativa del senatore Ranalli e di altri senatori (*Relazione orale*)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 828 e 743.

In attesa che la 5ª Commissione riferisca sui problemi di copertura, emersi nella seduta pomeridiana di ieri a seguito dell'approvazione dell'emendamento 2.2, sospendo la seduta.

(*La seduta, sospesa alle ore 10,25, è ripresa alle ore 11,35.*)

### Presidenza del Presidente COSSIGA

**BOMPIANI.** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**BOMPIANI.** Signor Presidente, vorrei informarla e informare i colleghi che stiamo

facendo molti sforzi per cercare di risolvere i problemi che hanno provocato la sospensione dell'esame del disegno di legge n. 828 ieri pomeriggio. Chiedo quindi alla sua cortesia che il seguito della discussione del provvedimento avvenga nella seduta pomeridiana.

PRESIDENTE. Accolgo la sua richiesta, ritenendo che essa sia fondata e volta a far procedere più celermente e chiaramente i lavori dell'Assemblea. Dispongo quindi che il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 828 e 743 sia rinviato alla seduta pomeridiana.

**Autorizzazione alla relazione orale per i disegni di legge nn. 646 e 107**

BASTIANINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASTIANINI. A nome dell'8ª Commissione permanente, chiedo, a norma dell'articolo 77, secondo comma, del Regolamento, che sia concessa l'autorizzazione alla relazione orale per i disegni di legge n. 646, recante: «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive» e n. 107, recante: «Norme per il recupero urbanistico ed edilizio delle costruzioni abusive e misure contro le lottizzazioni abusive e per la salvaguardia del territorio».

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, la richiesta avanzata dal senatore Bastianini si intende accolta.

**Sui lavori del Senato**

PRESIDENTE. Avverto che, presi gli opportuni contatti con i Gruppi parlamentari, la seduta pomeridiana avrà inizio alle ore 16, anziché alle ore 17, come precedentemente annunciato.

**Discussione dei disegni di legge:**

**«Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive» (646)** (Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei

*disegni di legge d'iniziativa dei deputati Nicotra; Pazzaglia ed altri*) (Relazione orale);

**«Norme per il recupero urbanistico ed edilizio delle costruzioni abusive e misure contro le lottizzazioni abusive e per la salvaguardia del territorio» (107), d'iniziativa del senatore Libertini e di altri senatori** (Relazione orale)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, recupero e sanatoria delle opere abusive», già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Nicotra; Pazzaglia ed altri, e «Norme per il recupero urbanistico ed edilizio delle costruzioni abusive e misure contro le lottizzazioni abusive e per la salvaguardia del territorio», d'iniziativa dei senatori Libertini, Lotti, De Sabbata, Maffioletti, Stefani, Taramelli, Bisso, Visconti, Alfani, Cheri, Angelin, Giustinelli, Ricci e Pieralli, per i quali è stata autorizzata la relazione orale. Pertanto ha facoltà di parlare il relatore.

BASTIANINI, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge sul controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sulle sanzioni in materia, sul recupero e sulla sanatoria delle opere abusive giunge all'esame del Senato con una lunga storia alle spalle, dopo accese polemiche nell'opinione pubblica, dopo dure battaglie alla Camera dei deputati e dopo un lungo esame presso le Commissioni competenti del Senato.

In premessa alla relazione, ritengo necessario svolgere alcune considerazioni generali per non ridurre il mio compito ad un semplice rito formale.

Occorre in primo luogo prepararci all'esame del provvedimento facendo piazza pulita delle molte polemiche strumentali, basate sull'inesatta conoscenza del fenomeno, che hanno spesso impedito, o comunque ritardato, una discussione serena sul merito delle cose. L'invito che rivolgo a me stesso e ai colleghi senatori, alla vigilia di un dibattito che sarà sicuramente lungo e intenso, è

che si giunga ad un esame pragmatico di un fenomeno reale e di un problema concreto, per approfondire e risolvere il quale poco giova una lettura ideologica e mitizzata dei fatti.

L'esame dei fatti parte della constatazione che gli abusi edilizi esistono e che non è la legge sulla sanatoria a crearli. Parte dalla constatazione che gli abusi edilizi esistono, malgrado un succedersi di norme nazionali e regionali che avrebbero, se rispettate, impedito il formarsi del fenomeno; parte dalla constatazione che gli abusi edilizi sono distribuiti in modo molto disordinato sul territorio nazionale, costituendo rare eccezioni in molte regioni del Nord e regola diffusa in vaste parti del Mezzogiorno e delle isole, così come nell'area metropolitana di Roma; parte dalla constatazione che gli abusi edilizi rappresentano nel loro insieme un universo differenziato entro il quale si possono distinguere molte categorie di opere.

Mettere ordine in questa materia è sembrato da anni un obiettivo da perseguire per raggiungere due risultati: normalizzare la situazione pregressa, riconducendo alla legalità quanto accaduto ove non in contrasto con superiori, preminenti ed irrinunciabili interessi, ed impedire il riformarsi del fenomeno, calibrando meglio le norme repressive, ma incentivando anche una gestione del territorio che elimini le cause che in molti casi hanno scatenato il fenomeno dell'abusivismo.

È su questi obiettivi che invito in via preliminare il Senato a riflettere.

Il Parlamento potrà avere sicuramente delle colpe in molti settori, ma l'abusivismo non è di certo colpa del Parlamento. Leggi per fermare le costruzioni abusive sono state elaborate da molti anni a questa parte; fino al 1967 era possibile la demolizione; si trattava di norme incerte, ma va tenuto presente che fino al 1967 l'abusivismo era ancora poca cosa, in quanto si stima che a quella data l'abusivismo a Roma fosse pari a meno di un ventesimo rispetto a quanto si registra oggi. L'articolo 32 della legge-ponte del 1967 imponeva l'alternativa tra la demolizione ed una dura sanzione pecuniaria sulla base di una valutazione degli uffici tecnici erariali.

Con l'approvazione della legge n. 10 (articolo 15) vi era l'obbligo di confisca o di demolizione e, inoltre, si introduceva il divieto di allacciare i cantieri ai servizi pubblici. E le leggi regionali in materia urbanistica spesso rincaravano la dose con sanzioni amministrative sempre più pesanti.

Malgrado tutto ciò, l'abusivismo è sempre cresciuto per i vantaggi che ne derivavano dalla speculazione, sotto la spinta di un bisogno di case che non trovava altra risposta e con la protezione di norme così severe da essere di fatto, in molti casi, non applicabili. Inoltre, c'è da dire che l'abusivismo prospera sotto amministrazioni di ogni colore: un recente fascicolo dell'Istituto nazionale di urbanistica riporta la serie storica delle cifre dell'abusivismo romano e i dati dimostrano che il passaggio da amministrazioni di centro-sinistra al governo delle sinistre è stato ininfluenza rispetto al controllo degli abusi edilizi, a dimostrazione che di fronte ad un fenomeno che ha radici profonde negli errori di gestione urbanistica, nell'inefficienza amministrativa e nell'indifferenza complice dei pubblici poteri, è più facile predicare che operare.

Le iniziative regionali per leggi di sanatoria hanno avuto il respiro corto. Il successo nella lotta contro gli abusi sembra legato, più che alle norme, al costume delle genti e alle tradizioni di efficienza amministrativa, come dimostrano il caso del Trentino, dell'Alto Adige, del Friuli Venezia-Giulia e, per molti aspetti, della Valle d'Aosta. La legge siciliana, pur apprezzabile nello sforzo di condizionare la sanatoria ad una preventiva politica di riordino urbanistico, è rimasta inapplicata per la mancata risposta dei comuni e per le continue proroghe che sono state concesse. La sanatoria del Lazio sembra più una concessione alla demagogia di una giunta alla ricerca di popolarità che un vero tentativo di sanare a condizioni eque il passato e di prevenire il futuro.

La legge della Campania infine non ha trovato l'approvazione del Governo centrale. Chi oggi propone di sanare, entro limiti da definire, quanto avvenuto, non dimostra per questo alcuna indulgenza per l'abusivismo ma opera una scelta di realismo, partendo

dalla constatazione che, malgrado le leggi, non è possibile di fatto procedere a confisca o demolizioni e che riconoscere quanto avvenuto consente almeno di bloccare gli effetti perversi che dall'abusivismo derivano, quali l'evasione fiscale ed il sottrarsi di questo patrimonio ai contributi di urbanizzazione.

Impedire il riformarsi dell'abusivismo impone un severo richiamo alle responsabilità di chi ha il potere in materia, ma impone anche una radicale semplificazione delle procedure urbanistiche ed edilizie ed un governo del territorio che apra spazi operativi in modo semplice, sottratto ai troppi ostacoli che oggi caratterizzano il settore.

Nella passata legislatura si svolse su questa materia un buon lavoro; il disegno di legge n. 3135 fu approvato all'unanimità dal Senato nel 1982; il successivo *iter* alla Camera, dopo l'approvazione, ancora all'unanimità in sede di Comitato ristretto, di un testo solo, parzialmente modificato dalla Commissione, fu stroncato dallo scioglimento del Parlamento. Si era quindi quasi al traguardo, ma la situazione si è modificata all'inizio della corrente legislatura.

Il Governo — lo voglio dire con chiarezza — ha certo commesso un errore di valutazione quando, in una materia così delicata e complessa, ha creduto possibile sovrapporre e far prevalere l'esigenza di reperire attraverso la sanatoria risorse in misura tale da far quadrare i conti della legge finanziaria. In questa impostazione vi erano tre semplificazioni pericolose, le cui conseguenze ancora oggi paghiamo. In primo luogo la stima alta e assai incerta delle risorse effettivamente reperibili. In secondo luogo la sottovalutazione della necessità di coinvolgere le regioni ed i comuni nella disciplina di una materia che vede comunque coinvolte responsabilità e ruoli delle regioni e dei comuni. In terzo luogo si è data l'impressione che l'obiettivo prioritario, fosse recuperare risorse per il bilancio dello Stato e che, per tale obiettivo, lo Stato stesso potesse essere disponibile a sanare ogni tipo di abuso e ogni genere di violenza commessa sul territorio.

Bloccato il decreto-legge, fin dal primo voto alla Camera, sui presupposti di costituzionalità, il Governo ha opportunamente pre-

sentato un disegno di legge su cui molto e bene ha lavorato la Camera, in Aula e in Commissione, malgrado la tensione che la vicenda del decreto sul costo del lavoro ha scaricato anche sul dibattito per la sanatoria.

Al Senato spettava lavorare altrettanto bene e, almeno si sperava, più in fretta, per portare all'approvazione un provvedimento necessario ed urgente. Ma, malgrado tale necessità ed urgenza, la seconda lettura in Senato non poteva essere un atto formale, ma doveva entrare nel merito del problema non per sconvolgere quanto già fatto dalla Camera, ma per coordinare meglio le diverse disposizioni del testo, per collegare meglio tale disposizioni al restante quadro normativo, per definire alcuni aspetti delle molte problematiche oggetto del provvedimento che la convulsa lettura della Camera aveva positivamente messo in evidenza, ma non sempre risolto in modo convincente.

Il Senato ha lavorato non so se bene, ma sicuramente molto. Vi sono state sette sedute di comitato ristretto che ha proceduto ad audizioni ed ha richiesto e raccolto i pareri, oltre che delle Commissioni, delle principali associazioni operanti in Italia ed interessate al problema; nel corso di quattordici sedute di Commissione sono stati esaminati oltre duecento emendamenti. Rimane solo il rimpianto che fra congressi, elezioni, blocco dei lavori per l'ostruzionismo sul decreto in materia di costo del lavoro, l'impegno della Commissione si sia distribuito in tre mesi e mezzo mettendo — consentitemelo — a dura prova la memoria del relatore che, a distanza di settimane, qualche volta di mesi, doveva riprendere materie già trattate.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, tutte queste considerazioni di premessa ritenute necessarie per convincermi e per convincervi quanto sia difficile e complessa la materia che dobbiamo affrontare, quanto ognuno debba affrontarla con pragmatismo e senza pregiudizi ideologici, quanto si debba lavorare dimenticando calcoli, vantaggi di parte e difesa di interessi particolari; per dirvi infine quanto sia solo il Parlamento in questo lavoro, solo perchè troppe regioni ed enti locali non hanno certo dato buona prova, solo perchè troppe forze culturali dimenticano i termini reali del problema, solo per-

chè molte forze sociali, e mi sia consentito, anche qualche partito, sembra troppo attento alle conseguenze politiche ed elettorali che le norme che ci accingiamo a discutere potranno avere.

Il testo, varato dalla Camera e confermato, nelle sue linee generali, dalla Commissione del Senato, ha un impianto corretto.

Il capo I riordina e completa le norme che dovranno valere a regime per il controllo dell'attività urbanistico-edilizia e definisce le relative sanzioni amministrative; il capo II snellisce le procedure urbanistico-edilizie; il capo III detta norme per promuovere il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi; il capo IV regola la sanatoria delle opere realizzate; il capo V raggruppa disposizioni finali che integrano, in via transitoria e definitiva, l'intero sistema normativo all'interno del provvedimento di legge in esame e nei suoi rapporti con le precedenti norme.

Intendo, in sede di relazione generale, sviluppare tre ordini di considerazioni per aiutare i colleghi a valutare meglio il dibattito che si svolgerà su questo tema. Si tratta di ricordare i grandi problemi di impostazione generale del disegno di legge, valutare le novità introdotte dal lavoro della Commissione rispetto al testo trasmesso dalla Camera, richiamare i problemi su cui, malgrado il lavoro svolto, permangono esigenze di approfondimento che il dibattito e i contributi dell'Aula potranno concorrere a risolvere.

I grandi problemi di impostazione generale. Il primo è dato dal rapporto tra legge dello Stato e potestà legislativa che, in materia urbanistica, la Costituzione riconosce alle regioni e, addirittura in via esclusiva, alle regioni a statuto speciale. Non credo possano esservi ragionevoli dubbi rispetto al capo I, al capo II e al capo III del provvedimento, dove pieno è il riconoscimento delle regioni a statuto speciale e delle province autonome e dove le norme lasciano ampi margini alla responsabilità delle singole regioni a statuto ordinario, configurandosi, credo, in modo totalmente corretto come ordinamento quadro.

Sul capo IV, la sanatoria vera e propria, si sono invece puntati i rilievi delle autonomie regionali, specie di quelle a statuto speciale. Senza anticipare i termini di un dibattito

che proprio su questa materia penso sarà ampio, preciso gli elementi cui fare riferimento; elementi peraltro correttamente esposti nei molti documenti sottoposti alla Commissione dalle autonomie stesse e dagli incontri che la Commissione ha avuto con i responsabili delle autonomie regionali.

La sanatoria comporta anche la decadenza dell'azione penale per i reati contravvenzionali connessi agli abusi; le norme di condono vengono quindi ad avere effetto sul trattamento penale del cittadino e investono materia che la Costituzione riserva allo Stato. Alla Camera e in Commissione, a maggioranza, è sembrato prevalere questo secondo aspetto e questo orientamento ha portato ad una impostazione del capo IV che non lascia spazi alle determinazioni regionali, se non nel riferimento alla misura dell'oblazione per il ricorso alle tabelle regionali e alle determinazioni comunali sugli oneri di concessione. Che si tratti di problema difficile da risolvere lo testimonia il parere della 1ª Commissione, che sottolinea la anormalità di far salva solo l'autonomia in materia della Valle d'Aosta, così come uscito dal voto della Camera, ma che richiama anche i pieni poteri delle regioni a statuto speciale e delle province autonome in materia urbanistica. Dall'altro lato gli stessi documenti regionali trasmessi alla Commissione riconoscono necessario comunque un richiamo esplicito nella legge dello Stato, capace di coprire le norme regionali con la decadenza delle azioni penali.

Il secondo problema generale affrontato dal Senato è la conferma della linea seguita dalla Camera, dopo lunga discussione giuridica e politica, riguardo all'alternativa tra amnistia e oblazione; indipendentemente da ogni giudizio sul merito, il mutamento d'indirizzo, dopo l'approvazione del testo da parte della Camera, avrebbe portato ad una riscrittura quasi totale del provvedimento, che avrebbe fatto tornare al punto di partenza il dibattito sulla materia.

Molte sono state le novità introdotte dal lavoro di Commissione nel testo trasmesso dalla Camera, alcune di carattere formale e di coordinamento normativo, altre di carattere più sostanziale. Queste modifiche si sono concentrate prevalentemente sul capo I, che riordina e rende più incisive le responsabilità

e le azioni di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia. A queste novità sostanziali, e solo a queste ovviamente, intendo riferirmi e voglio in particolare puntigliosamente richiamare i molti punti dove il testo della Commissione del Senato è più rigoroso nella tutela dei valori storici e ambientali e, più in generale, del territorio, rispetto al testo uscito dalla Camera. Voglio fare ciò anche per chiarire i termini reali di polemiche che non avrebbero ragione di essere se solo si guardasse il lavoro svolto in modo non prevenuto e non preconcelto.

Ricorderò anche — spero con altrettanta onestà intellettuale — le novità introdotte in senso opposto dal Senato ed i problemi che restano in questo tema ancora aperti.

All'articolo 4 si stabilisce — queste sono le differenze rispetto al testo della Camera — il potere di intervento diretto delle amministrazioni cui competono i vincoli per la tutela dei beni ambientali. L'articolo 5 e l'articolo 13 sono riformulati e coordinati per regolare meglio il controllo delle opere delle amministrazioni statali e delle opere sui suoli dello Stato e di enti pubblici. L'articolo 7 rende più incisivi i poteri sostitutivi riconosciuti al presidente della giunta regionale e al prefetto. L'articolo 8 aumenta, per le ristrutturazioni edilizie, la tutela delle zone degli immobili vincolati, limita la discrezionalità dei sindaci nelle sanzioni, introduce anche per tali opere i poteri sostitutivi regionali e del prefetto.

L'articolo rende omogeneo quanto sopra previsto anche per le opere che richiedono semplice autorizzazione. L'articolo 16, in relazione all'articolo 7, è modificato rispetto al testo della Camera per la necessità di sottrarre alla determinazione delle regioni l'accesso alle sanzioni penali e, quindi, per non violare una precisa disposizione costituzionale. Rimane da trattare l'articolo 19, quello sulle lottizzazioni e lo rimando ai problemi aperti, ricordando però che è stato eliminato comunque il comma che prevedeva anche per il futuro la possibilità di sanatoria delle lottizzazioni. L'articolo 22, accogliendo istanze di magistrati, pone, insieme alla modifica dell'articolo 12, limiti temporali

precisi alla sospensione dell'azione penale in rapporto ai procedimenti amministrativi in corso. L'articolo 23 riporta alle regioni l'approvazione delle varianti urbanistiche. L'articolo 25 relativo alle opere interne (il cosiddetto emendamento Bassanini per il quale, per la quasi omonimia, mi sono preso molti meriti, ma anche molte maledizioni) di cui molto si è discusso e si discuterà, che è atteso dalle amministrazioni comunali per alleggerire un lavoro minore insopportabile e consentire di concentrare gli sforzi su problemi maggiori della tutela del territorio, nella versione della Commissione del Senato esce parzialmente corretto. Si obbliga, infatti, alla presentazione del progetto, all'atto dell'esecuzione delle opere e si limita la portata delle opere stesse nei centri storici.

Dell'articolo 30, relativo alle sanzioni penali, parlerò assieme all'articolo 19 perché si tratta di un problema ancora aperto: informo fin da ora l'Assemblea che, per un incidente nel quale è incappato il relatore, e di cui mi scuso, è stata erroneamente soppressa dal testo la seconda parte della lettera c), che prevede una tutela speciale per le zone vincolate. Questa parte quindi deve essere inserita e mi impegno fin da ora a presentare apposito emendamento.

Si tratta, nel complesso, di almeno 11 punti nei quali le norme sono più penetranti e più rigorose rispetto al testo della Camera. Quando si criticano i provvedimenti, forse vale la pena di leggerli prima con attenzione.

Ricordo, per correttezza di informazione, che in senso inverso, all'articolo 24 sono state alleggerite le disposizioni relative al controllo delle destinazioni di uso, che la Camera estendeva a tutto il territorio nazionale e subordinava comunque a concessione onerosa nel caso di passaggio da residenza ad altro uso. La Commissione del Senato riconduce invece, con il pieno consenso del relatore, tale controllo alle determinazioni regionali e alla previsione degli strumenti urbanistici.

Rimane aperto il punto forse più difficile della legge, quello relativo alle lottizzazioni. Al primo comma dell'articolo 19 — è un richiamo specifico, necessario per poter svi-

luppate in modo completo la relazione — la Camera parla di lottizzazioni abusive sia in presenza di opere sia quando si abbia — cito testualmente — «qualsiasi attività diretta alla suddivisione dei terreni in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti o adottati o comunque fissate dalla legge regionale». La Camera ha stabilito inoltre un sistema informativo, che abbiamo definito di «all'erta» al fine di mettere in allarme gli organi preposti al controllo dell'attività edilizia (sindaco, presidente della giunta regionale, prefetto, autorità giudiziaria) per tutti i frazionamenti del terreno. Infine la Camera nelle norme penali — articolo 30, lettera c) — individua la fattispecie del reato penale che si compie con la lottizzazione abusiva.

La dizione approvata dalla Camera, ancorchè seducente, ha incontrato durissime censure espresse all'unanimità dalle Commissioni 1ª e 2ª del Senato, le quali hanno ritenuto tale dizione impropria e imprecisa, comunque tale da non poter reggere rispetto alle conseguenze penali che da essa derivano.

Abbiamo proceduto su una strada diversa, dopo aver verificato gli orientamenti della giurisprudenza, individuando un primo comma più semplice per l'articolo 19, che fa riferimento alla lottizzazione abusiva solo in presenza di opere. Abbiamo contemporaneamente rafforzato il potere di «all'erta», di cui all'articolo 19, coinvolgendo anche il prefetto nel sistema di vigilanza. Abbiamo inoltre specificato ed aggravato le disposizioni penali di cui all'articolo 30.

Siamo convinti di aver fatto un corretto lavoro di ripulitura delle norme, certo non nel senso di aprire nuovi varchi alle lottizzazioni abusive. Debbo dire peraltro che del testo, così come è stato formulato, non sono soddisfatto, come relatore, perchè ritengo che in materia di controllo delle lottizzazioni abusive si debba essere del tutto certi dell'efficacia delle norme prodotte e quindi...

**LIBERTINI.** Lei riferisce su un testo del quale non è soddisfatto.

**BASTIANINI, relatore.** Il buongiorno si vede dal mattino, senatore Libertini. La

discussione sarà lunga, quindi calmiamoci sin dall'inizio. Credo che il confronto in Aula su questa materia possa portare a ulteriori approfondimenti e miglioramenti.

Per quanto riguarda il capo IV, richiamo l'attenzione dei colleghi sull'articolo 33, relativo alle opere non sanabili, settore nel quale occorre operare con realismo per evitare la creazione di un vasto limbo di fabbricati che non vengono sanati e che, per il loro numero e per la dimensione del fenomeno, non si avrà mai la forza e la capacità di demolire.

Vi sono gravi difficoltà interpretative nei disposti di questo articolo, al primo comma, al penultimo comma e nelle lettere di specificazione di cui al primo comma. Questa difficoltà interpretativa è dovuta al mantenimento, nel testo della Camera, di norme che si sono stratificate nel dibattito della Camera stessa in tempi successivi. Io credo che debba esservi un impegno da parte del relatore a chiarire al di là di ogni dubbio il significato reale delle norme. Comunque da parte del relatore vi sarà una rigida indicazione per la non sanabilità delle opere per le parti del territorio nazionale più protette e più delicate dal punto di vista paesaggistico, storico ed ambientale.

Voglio dire infine qualche parola sulle molte polemiche che si sono sollevate sul silenzio-assenso nei pareri richiesti alle autorità competenti al vincolo, che è stato introdotto all'articolo 30. Voglio ricordare, per inciso, che la Commissione non ha un chiodo fisso sul silenzio-assenso, tanto è vero che in altri articoli ha introdotto il silenzio-rifiuto. Si tratta anche qui di un problema difficile e capisco che sia legittimo preoccuparsi delle conseguenze che questo silenzio-assenso potrebbe avere sul territorio, ma credo che sia altrettanto legittimo preoccuparsi che sia un diritto di cittadini avere una risposta dalle amministrazioni, soprattutto se il termine per questa risposta è fissato in un anno.

Grado di onerosità, agevolazioni per gli abusi di necessità, rateizzazioni: su questo si è discusso molto e si sono avuti molti contributi. Però si è rimasti alla fine sostanzialmente fermi al testo licenziato dalla Camera, nella convinzione che qualsiasi soluzione si

adottasse per questi aspetti del provvedimento vi sarebbero vantaggi e svantaggi; il punto di equilibrio raggiunto nel lungo dibattito alla Camera è stato ritenuto adeguato ed accettato da tutti nella maggioranza.

Nel testo è stato conservato un principio dal quale credo che nessuno possa deflettere: che nessuno paghi in sanatoria meno di quanto ha pagato chi ha rispettato la legge. Se noi non facessimo questo commetteremmo una gravissima ingiustizia. Chiedo quale coerenza vi sia nel domandare da una parte un provvedimento più rigoroso, almeno a parole, e dall'altra nel sostenere che gli abusi passati debbano essere sanati nella quasi generalità dei casi con quattro soldi. Sul problema della data di riferimento confermo la contrarietà del relatore a modificare tale data, ma devo, per correttezza, riferire le preoccupazioni espresse in Commissione da molti colleghi sullo scarso realismo di questa impostazione e sulla conseguente creazione di un vasto «limbo» di costruzioni non sanate e di fatto non demolibili che questa disposizione verrebbe a creare.

Vi sarà infine la necessità di un riordino formale delle norme perchè alcuni articoli dovranno essere spostati per dare una maggiore omogeneità al provvedimento e per consentire ai cittadini una lettura del provvedimento stesso che sia più agevole rispetto al testo della Camera.

Per concludere, permettetemi una civetteria e un ringraziamento. La civetteria per ricordare che nell'impegno di relatore ho cercato di mettere le mie competenze di università, l'esperienza di dieci anni nel consiglio comunale di una grande città e tre anni di lavoro in un consiglio regionale; questo mi ha messo nelle condizioni di cercare di capire questo difficile problema nei suoi diversi aspetti. Il ringraziamento è rivolto al presidente della 8ª Commissione Spano, ai rappresentanti del Governo, ai colleghi della Commissione e ai funzionari che mi hanno consentito, con un competente impegno, di svolgere un compito che non è stato facile nelle settimane passate e che credo non sarà facile neppure nelle settimane a venire. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra.*)

**PRESIDENTE.** Sono state presentate proposte di questione pregiudiziale dal senatore De Sabbata, dal senatore Battello, dal senatore Stefani e dal senatore Benedetti.

Ricordo che, a norma dell'articolo 93 del Regolamento, su tutte le proposte di questione pregiudiziale, dopo l'illustrazione da parte di un proponente per ciascuna di esse, si svolgerà un'unica discussione. In tale discussione potrà prendere la parola un rappresentante per ogni Gruppo parlamentare, per non più di dieci minuti. Sulla questione pregiudiziale si effettuerà quindi un'unica votazione che avrà luogo per alzata di mano.

**DE SABBATA.** Domando di parlare.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**DE SABBATA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, la questione pregiudiziale che intendo svolgere riguarda il rapporto tra la legislazione statale e la legislazione regionale, un rapporto che viene particolarmente in questione nel testo che abbiamo in esame. La questione che voglio porre è se questo rapporto sia disciplinato, in questo testo, in maniera corretta.

Sollevo questa pregiudiziale perchè ritengo che sia stato violato l'articolo 117 della Costituzione che definisce questo rapporto al primo comma. Nel compiere questo esame è inevitabile riferirsi a interpretazioni del diritto di varia fonte, cosa che farò in seguito, sebbene in modo sommario. Si tratta peraltro di questioni che hanno una pregnanza politica rafforzata rispetto a quella che è presente in ogni norma giuridica tanto che è difficile distinguere in questa materia il confine tra diritto e politica. D'altra parte non può essere che così quando si sta trattando dell'esercizio del potere legislativo che rappresenta una espressione fondamentale di ogni ordinamento politico. Questa osservazione mi induce a fare una prima considerazione generale. Ritengo che il legislatore, la maggioranza politica, la maggioranza della Commissione, il Governo e tutti coloro che hanno concorso alla formazione di questo testo, nella misura in cui hanno partecipato, nella responsabilità specifica e particolare che a ciascuno spetta per la redazione di questo testo, hanno dimostrato una man-

canza di sagacia. Uso questo termine non tanto nella sua accezione di astuzia ma nel senso proprio di non aver saputo svolgere una valutazione equilibrata e corretta di ciò di cui abbisogna il nostro paese nella gestione del rapporto tra la legislazione statale e la legislazione regionale. Questa mancanza di sagacia indica in realtà uno scarso rispetto del titolo V della Costituzione repubblicana, dedicato alle autonomie, che sempre ogni interprete della Costituzione considera come cardine fondamentale e come una parte della Costituzione la cui cancellazione non potrebbe considerarsi una di quelle semplici modificazioni ammesse con le procedure che la stessa Costituzione stabilisce, ma un sovvertimento ed un cambiamento radicale di carattere della Costituzione repubblicana.

Tuttavia, a questa dichiarazione di principio, che è condivisa da un largo schieramento democratico, non sempre corrisponde — e il testo al nostro esame ne costituisce una dimostrazione palese — un concreto comportamento che tenga conto di questa valutazione. In realtà, qui siamo di fronte al rifiuto del carattere autonomista della Costituzione, al rifiuto della pluralità delle fonti. Eppure, la questione relativa alla pluralità delle fonti fu una problematica molto discussa durante la formazione della Costituzione, con atteggiamenti che furono alterni tra le forze politiche e che videro anche lo schieramento cui appartengo non sempre favorevole alla concessione del potere legislativo alle regioni.

Ma proprio perchè vi fu un ampio dibattito anche teso, che portò ad una conclusione anch'essa tesa, perchè vi fu a quel punto un rovesciamento delle posizioni dei diversi schieramenti, il compromesso raggiunto — ed uso il termine compromesso nel suo senso più alto — tra i vari schieramenti costituzionali è di grande importanza, va particolarmente rispettato e deve essere inteso come un aspetto di grande rilievo della Costituzione.

Pluralità, quindi, delle fonti legislative da cui nasce un'esigenza di coordinamento. Questo è il nodo essenziale, il significato del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Pertanto, quando si pone il problema

del coordinamento si apre subito la questione relativa al fatto se coordinamento possa significare subordinazione. Questo è infatti l'aspetto che noi riscontriamo nel testo. È conforme alla Costituzione la subordinazione della legislazione regionale a quella statale? L'articolo 117 della Costituzione dispone forse una subordinazione della legislazione regionale alla legislazione statale?

Io non sono di questo avviso e ritengo che si tratti di un coordinamento in cui le due fonti debbono essere considerate egualmente libere e coordinarsi per determinare il carattere unitario dell'ordinamento giuridico della Repubblica italiana.

Quindi, è indispensabile andare alla lettura e alla interpretazione dell'articolo 117. Secondo me, la prima questione è che tale articolo va letto coordinatamente con la disposizione IX della Costituzione che afferma che la legislazione della Repubblica deve adattarsi ed adeguarsi come ordinamento giuridico all'esistenza delle autonomie. Noi sappiamo però quanto ancora in questo senso deve essere fatto; è in corso proprio in questi giorni, presso la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato, la discussione del disegno di legge riguardante l'ordinamento dei comuni e delle province. Ma non solo di questo si tratta, si tratta chiaramente di tutto l'orientamento che riguarda lo sviluppo del paese, la programmazione, tutto ciò che la legislazione conteneva in passato, a cui ci si deve riferire, e che era in vigore prima che le regioni nascessero. Non credo che in questo senso l'ordinamento nel suo complesso abbia fatto dei sufficienti passi in avanti, anche se dobbiamo dire che in tutti questi trentacinque anni che ci separano dalla Costituzione repubblicana passi in avanti sul terreno delle autonomie ne sono stati compiuti.

Una delle tante questioni che volevo porre è se, quando si parla di leggi della Repubblica che fissano i principi fondamentali che devono essere rispettati secondo l'articolo 117 della Costituzione, si possa parlare di leggi cornice secondo una locuzione che è stata ampiamente dibattuta fra gli esegeti. L'articolo 1 di questo disegno di legge risolve il problema parlando di legge quadro. Non

so se il quadro sia meglio rispetto alla cornice: si tratta di opinioni soggettive perchè il quadro definisce anche altri elementi interni. Personalmente, ritengo che la locuzione contenuta nell'articolo 117 («limiti dei principi fondamentali») vada vista nel senso che non si deve uscire dai principi o andarvi contro, ma non nel senso che la legislazione dello Stato deve contenere soltanto i limiti. Si tratta di una locuzione di carattere generale, mentre la locuzione legge cornice o legge quadro definisce in modo esclusivo il rapporto della legislazione statale con le regioni come limite. La domanda che viene da porsi è se invece oltre al limite della legislazione statale non debba essere contenuto anche uno stimolo alla legislazione regionale, un orientamento, un qualcosa di più di un limite che restituisca significato all'iniziativa politica del legislatore nazionale nei confronti dello sviluppo delle autonomie.

A questo proposito, le regioni hanno dimostrato di aver bisogno di uno stimolo ed in questo non esito a fare una notazione critica anche nei confronti delle regioni, perchè dobbiamo valutare le cose con obiettività e considerare il concetto (è questo il significato del coordinamento) di tutti i soggetti alla formazione dell'ordinamento giuridico, ciascuno con il proprio compito. I difetti che finora mi sembra di aver riscontrato nel legislatore nazionale, quindi nel Parlamento, sono riscontrabili anche nelle regioni. È certo, però, che la prima responsabilità di realizzare uno stimolo che agevoli, faciliti e faccia cambiare la capacità legislativa delle regioni spetta al Parlamento.

La storia di come alle regioni è stato affidato nella concreta attuazione il potere legislativo non è molto avvincente, ma è stata un'attuazione faticosa. L'articolo 9 della legge del 1953 non consentiva di legiferare alle regioni se non quando vi fossero singole leggi, espressamente richiamando «leggi contenenti singolarmente per ciascuna materia i principi fondamentali». Se si fosse rimasti a questa norma, ben scarsa sarebbe tuttora la facoltà legislativa delle regioni. È poi intervenuta, non per fortuna, ma per un preciso orientamento che mi pare fu oggetto in quest'Aula anche di un ostruzionismo della destra, la legge n. 281 del 1970 che, all'arti-

colo 17, stabilisce che le regioni possono legiferare entro i limiti fissati da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie, o quali si desumono dalle leggi vigenti. Con questa legge è iniziata l'attività legislativa delle regioni, subito dopo il trasferimento dei poteri amministrativi che è stato effettuato con i decreti presidenziali del gennaio 1972.

Si apre a questo punto un'altra questione: quali sono questi principi? Bisogna subito dire che una volta acquisite le materie non si può tornare indietro; se è vero che le materie sono state acquisite con il trasferimento dei poteri amministrativi, tale trasferimento equivale ad un riconoscimento e non a un affidamento che rimane nella discrezionalità dello Stato accrescere o restringere. Si tratta di un riconoscimento costituzionale che è certo soggetto anch'esso al complessivo ambiente giuridico che si forma e alla maturazione della vita, delle vicende costituzionali del paese. È chiaro tuttavia che da tale riconoscimento non si può tornare indietro.

Il problema dei principi è sempre stato un problema che occupa molto la dottrina e continuerà ad occuparla. È già stata in dottrina affermata la questione che riproponevo poco fa, se cioè i principi debbano avere un carattere di mero limite delle leggi regionali, o se invece posseggano anche l'idoneità a determinare positivamente lo sviluppo della legiferazione regionale, ed io sono favorevole a quest'ultima indicazione. I principi devono contenere, mi pare anche questa una conclusione di grande rilievo, un giudizio di valore corrispondente a una scelta politica che spiega, e non può non spiegare, una pregnante funzione di indirizzo. Si parla inoltre di un sistema coordinato di potere che consente alla regione di sviluppare liberamente gli obiettivi altrettanto liberamente fissati dalle leggi dello Stato. Ma quando manca una legislazione che li definisca, quando si deve cioè desumerli dall'ordinamento vigente, come dice l'articolo 17 della legge n. 281 del 1970, si sfuma il significato dell'aggettivo «fondamentale», sul quale bisognerà tornare anche a proposito di questo disegno di legge. Si rischia inoltre che il tutto si ritorca contro le regioni. In realtà poi la definizione avviene attraverso la Corte costituzionale.

## Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

(Segue DE SABBATA). Già Zagrebelsky indica il carattere di una individuazione, da parte della Corte costituzionale, che sia esplicitazione di principi impliciti di una realtà immanente ed oggettivamente esistente, conoscibile in termini di verità e certezza. Partendo da questa definizione, si determina il pericolo che si confondano norme giuridiche create dall'autorità, che producono il diritto, e regole di diritto invece che si formano in sede di interpretazione. Ed è proprio da questo rischio che mette in guardia il Kelsen nella sua «Teoria generale del diritto».

Sulla base di queste considerazioni credo si possa brevemente verificare che cosa ne è per quel che riguarda la materia urbanistica. La definizione contenuta nell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 8 del 1972 era già abbastanza ampia per far considerare tutta la materia urbanistica attribuita alle regioni, ma se ci fosse stato un dubbio la legislazione successiva ha più chiaramente espresso l'ampiezza di questo affidamento.

Questo è stato necessario anche di fronte al modo in cui si è pronunciata nel 1972 la Corte costituzionale che con la decisione n. 141 ha definito l'attività urbanistica come «incremento edilizio del centro abitato». Bisogna dire che persino la legge del 1942 conteneva una definizione più ampia perchè si riferiva allo sviluppo urbanistico di tutto il territorio nazionale.

Comunque la questione che ha allargato in modo chiaro i concetti espressi nella sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 1972 è l'articolo n. 80 del decreto presidenziale del 24 luglio 1977, n. 616, che così si esprime: «...le funzioni amministrative» — dalle quali come ho detto si ricavano poi quelle legislative — «relative alla materia urbanistica concernente la disciplina dell'uso del territorio, comprensivo di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonchè la protezione

dell'ambiente...». Credo che non sia senza conseguenze la presa d'atto dell'ampiezza di questo trasferimento di poteri.

La Corte costituzionale intanto si va evolvendo lentamente e non c'è ancora una chiara definizione di ciò che è fondamentale. Bisogna dire che negli ultimi tempi la Corte ha emanato decisioni favorevoli alle regioni. Con una sentenza recente di notevole importanza si è espressa in materia di finanza e di organizzazione della regione dichiarando incostituzionali norme contenute nelle leggi statali. Si deve però osservare che l'intromissione dello Stato a questo proposito non è tanto significativa per quel che riguarda i principi fondamentali, in quanto lede due materie precise (la finanza e l'autorganizzazione) e quindi c'è una vera e propria violazione dell'autonomia, direi quasi per lesione diretta, perchè la finanza e l'autorganizzazione fanno parte strutturale dell'autonomia della regione. Certo, il potere legislativo fa anch'esso parte strutturale dell'autonomia della regione, ma per questo occorre stabilire e comprendere cosa sono i principi fondamentali che devono essere definiti dalla legislazione dello Stato ed è per questo che divengono rilevanti le questioni che sto cercando di illustrare.

Bisogna dire che mai alcuna legge dello Stato è stata colpita dalla Corte costituzionale per cattiva definizione dei principi: e qui torniamo al carattere squisitamente politico della questione. Il legislatore nazionale può contenere o sviluppare tutta la materia affidata alle regioni e questo fa attraverso la manovra dei principi generali e in questo, inevitabilmente, dà un orientamento alla Corte costituzionale, influisce sulle sue pronunce. Devo dire che in questo caso, e per il testo che abbiamo di fronte, il legislatore compie un cammino regressivo, arriva al massimo del vincolo, fino a lasciare aperte questioni che sono molto pericolose e che sono quasi insolubili sul significato stesso delle norme.

Ho già indicato l'accettazione della defini-

zione «legge quadro», contenuta nel titolo dell'articolo 1, ma voglio andare alla lettura del comma primo dell'articolo 1: «le regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni amministrative nel rispetto dei limiti e in conformità ai principi stabiliti nei capi I, II e III della presente legge». «Rispetto dei limiti»: la parola «rispetto» è significativa della mentalità dell'estensore; «conformità ai principi»: la parola «conformità» è aggiunta al testo costituzionale e direi che in qualche modo tradisce la volontà del legislatore, perchè in realtà sono talmente specifiche e dettagliate le norme stabilite in questi capi che è difficile individuare un minimo di libertà del legislatore regionale nel perseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge della Repubblica. Il termine «conformità» tradisce questa cattiva volontà del legislatore: le regioni possono solo muoversi in conformità a quanto è scritto e il principio invece non tanto chiede conformità, quanto indica orientamento.

Mi sembra che questa sia già una preziosa confessione, forse non voluta, degli orientamenti che hanno presieduto alla stesura di questo comma. Il comma, ripete, poi: «principi stabiliti nei capi I, II e III della presente legge»; ma quali sono i principi e quali sono le norme che non sono di principio? In realtà il legislatore ordinario a questo dovrebbe essere impegnato: a definire con chiarezza gli orientamenti della legislazione regionale e, se questo facesse, chiaramente si comprenderebbe che si tratta di principi. Ma qui non si tratta di questo: si disciplinano invece minutamente, ad esempio, i poteri del sindaco, i termini, gli strumenti che si devono utilizzare. La discrezionalità della legislazione regionale che dia senso all'autonomia e consenta di considerare le particolari condizioni delle singole regioni, l'ampiezza delle irregolarità e delle frodi edilizie, le ragioni di queste frodi, che possono essere causate da spinte alla speculazione o da esigenze di abitazione, tutto questo non trova nessuno spazio nelle norme contenute nel provvedimento in esame.

Ben difficile è quindi distinguere le norme di principio da quelle che non lo sono. Inoltre non vi è la minima preoccupazione di

indicare quali di questi principi sono fondamentali perchè il carattere di fundamentalità è quello che consente alla legge della Repubblica di orientare la legislazione regionale. Se ne deve dedurre che tutti i principi contenuti in questo testo sono fondamentali? Il problema non si risolve, cioè non si riesce a stabilire se tutte le norme sono principi nè se tutti i principi sono fondamentali. Si tratta quindi di una scelta puramente verbale, puramente affermata, di rispetto della norma costituzionale, che vuole aprire la porta al secondo comma, dove è detto che, fino all'emanazione delle norme regionali, si applicano le disposizioni dei capi I, II e III della presente legge, ma non si risolve il problema di quali norme regionali potranno essere emanate. Leggendo questi tre capi, si ha l'impressione che le norme regionali sono quasi inutili, comunque sono assoggettate a una ristrettezza tale da non rispettare la pluralità delle fonti dell'ordinamento giuridico della Repubblica italiana.

Concludo qui l'illustrazione della pregiudiziale che il Gruppo comunista ha avanzato al testo in esame che non rispetta il potere legislativo delle regioni, non lascia alle regioni nessuno spazio e, in questo modo, rende un cattivo servizio alla Repubblica perchè rende uniforme quello che uniforme non può essere.

In realtà, si esprime in questo modo il risultato del vizio fondamentale di questo disegno di legge, quello cioè di voler trarre vantaggi per il fisco piuttosto che regolare l'esercizio dell'attività edilizia e urbanistica. Che poi da questa regolazione si possa indirettamente trarre qualche entrata per il fisco è perfettamente ammissibile, ma se si parte invece da questo come primo obiettivo si deve riconoscere che questo è un obiettivo distorto, che conferisce alla legge un carattere negativo e che la porta verso quella incostituzionalità per la quale chiedo a questa Assemblea di voler negare il passaggio alla discussione. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

BATTELLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BATTELLO. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, lo svolgimento che il collega De Sabbata ha fatto della sua questione pregiudiziale di legittimità costituzionale relativa al disegno di legge in discussione è strettamente collegato alle illustrazioni che in termini altrettanto contenuti farò, posto che ci sono due modi di affrontare il problema relativo alla lesione che il presente disegno di legge arreca all'autonomia rinforzata delle cinque regioni a statuto speciale.

Il primo modo potrebbe risolversi in una argomentazione *a fortiori*, nel senso di concludere che, se per le ragioni esposte dal collega De Sabbata in riferimento alle regioni a statuto ordinario, questo disegno di legge è fortemente sospetto di incostituzionalità, a maggior ragione quelle stesse argomentazioni dovrebbero potersi riferire alle regioni a statuto speciale, posto che l'autonomia di queste regioni è una autonomia rafforzata.

Il secondo modo di affrontare il problema sta invece nell'enucleare, all'interno del sottosistema costituito dalle autonomie speciali nel nostro ordinamento giuridico, argomenti specifici per contrastare la lesione *in itinere* che il disegno di legge in discussione indubbiamente, a mio parere, arreca all'autonomia rinforzata delle cinque regioni a statuto speciale. Il sospetto — io dico che è una certezza — di questa tentata lesione già, in qualche modo, emerge dal parere della Commissione affari costituzionali; essa però emerge con solare chiarezza dal parere che le regioni hanno consegnato in relazione al materiale preparatorio del dibattito oggi in corso e che reca la data del 12 dicembre 1983. Quali sono le argomentazioni che, secondo il nostro Gruppo, concorrono a concludere nel senso che indubbiamente, al di là di ciò che è stato e che sarà detto in riferimento alle regioni a statuto ordinario, questo disegno di legge lede l'autonomia rinforzata delle cinque regioni a statuto speciale?

Esse, al di là ripeto, dell'argomento *a fortiori* che indubbiamente ha una sua suggestione e che io comunque introduco nel dibattito, possono rinvenirsi all'interno del sottosistema al quale prima ho fatto riferimento. L'argomentazione si imposta, secondo me, in questi termini: nel nostro

ordinamento sono garantite determinate autonomie, ad esempio le autonomie delle regioni a statuto ordinario, alle quali è riconosciuta una potestà legislativa nei limiti della concorrenza della superiore e primaria potestà legislativa dello Stato. Accanto a queste autonomie regionali ordinarie vi sono più consistenti aree di autonomia rinforzata e differenziata, riconosciuta alle regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, nell'ordine di introduzione nell'ordinamento dello Stato), alle quali è riconosciuta dall'ordinamento una potestà legislativa in certe materie — e l'urbanistica rientra tra queste — primaria ed esclusiva.

La differenza è fondamentale, posto che la potestà legislativa concorrente o ripartita, che pure è riconosciuta anche alle regioni a statuto speciale e che è l'unica manifestazione della potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario, incontra limiti ben precisi che sono di maggiore spessore dei limiti che incontra invece la potestà regionale primaria o esclusiva delle regioni a statuto speciale. Su tale differenza si inserisce la valutazione di maggior lesione che il disegno di legge in argomento arreca, o sta per arrecare, all'autonomia differenziata delle cinque regioni a statuto speciale.

Invero l'articolo 117 della Costituzione, dal quale è dipartita tutta la legislazione di attuazione delle regioni a statuto ordinario, circoscrive, come ha già detto il collega De Sabbata, la potestà legislativa, ripartita in maniera concorrente delle regioni a statuto ordinario, nei limiti dei principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato. Quindi ci sono queste leggi dello Stato che disciplinano tutto ciò che non attiene all'autonomia ordinaria e all'interno di esse ci sono principi fondamentali che costituiscono un limite per la potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario. Si porrà il problema — il collega De Sabbata ha illustrato questo aspetto con ricchezza di argomentazioni — di come individuare questi principi fondamentali. A questo proposito c'è stata una evoluzione dell'ordinamento, come si può evincere dalla legge n. 62 del 1953, che faceva riferimento a ipotesi di legge quadro, e dalla legge n. 281 del 1970, che invece si

riferisce, per l'individuazione di questi principi, alle leggi che espressamente li stabiliscono, ovvero ai principi quali si desumono dalle leggi vigenti. È evidente la differenza tra l'ipotesi delle leggi quadro e l'ipotesi di questa individuazione dei principi fondamentali affidata all'interprete (il quale, in ultima ipotesi, potrebbe essere la Corte costituzionale nei vari casi di conflitto) in base non a una legislazione specifica sull'argomento, la quale se esistesse gioverebbe all'applicazione delle norme (ed esempi di questo tipo di legislazione sono stati, non molto frequentemente, introdotti nell'ordinamento), ma ad una esegesi dei principi fondamentali quali si desumono dalle leggi vigenti. Tuttavia questa è una materia che riguarda le regioni a statuto ordinario. Per le regioni a statuto speciale il limite ha uno spessore enormemente minore, considerato che il legislatore costituente, non quello ordinario, ha riconosciuto alle cinque regioni a statuto differenziato un maggior ambito di esplicazione e di manifestazione, pur nell'ambito della Repubblica una e indivisibile, della potestà legislativa, il che concorre a qualificare ulteriormente il nostro come un ordinamento all'interno del quale esiste il principio di autonomia rinforzata.

Per le regioni a statuto speciale questo limite è rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. In questo caso è facile constatare l'enorme differenza che intercorre tra i principi fondamentali delle specifiche materie e le norme fondamentali delle materie economico-sociali. Infatti, basta confrontare la diversa formulazione per capire come, ove ci si ponga il problema se una legge dello Stato invada o non invada l'area di competenza rinforzata delle regioni a statuto speciale — in questo caso il problema è se la legge dello Stato viola il limite dato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali — la questione diventi delicata e l'analisi molto più articolata e pregnante.

Oggi ci troviamo di fronte ad un disegno di legge che disciplina la materia dell'urbanistica, intesa per tale non già una materia inserita in un catalogo — ipotesi alla quale ancora oggi potremmo, seppure con difficoltà, far riferimento ove si abbia presente l'ar-

ticolo 117 della Costituzione che riguarda le regioni a statuto ordinario — ma, soprattutto dopo la ridefinizione offerta relativamente allo stato delle autonomie regionali e locali dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, vista come un insieme organico di materie funzionalmente collegate.

Invero la definizione che il decreto n. 616 offre di quella che prima poteva essere considerata materia compresa nel catalogo in modo frammentato ed oggi inadeguato ha luogo nell'ambito di una impostazione delle materie per settori organici. Pertanto, nell'ambito del settore organico definito come «assetto ed utilizzazione del territorio», la ridefinizione che di questa ex materia dà il decreto n. 616 ha riferimento alla disciplina dell'uso del territorio, comprensivo di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente.

Poichè è acquisizione pacifica in dottrina che le ridefinizioni normative che intervengono nell'ordinamento hanno anche l'efficacia espansiva di ridefinire le materie contenute nell'articolo 117 della Costituzione per le regioni a statuto ordinario e nelle singole leggi costituzionali per le cinque regioni a statuto speciale (il cosiddetto catalogo delle materie), è evidente che oggi, dopo l'emana- zione del decreto n. 616 del 1977, quando leggiamo negli statuti speciali delle cinque regioni «materia urbanistica», dobbiamo farlo, per quell'efficacia espansiva cui facevo riferimento prima, alla luce della complessiva ridefinizione fatta dal decreto n. 616.

È quindi evidente che oggi il problema sostanziale che si pone è se i cinque capi che costituiscono questo disegno di legge, e soprattutto i capi IV e V per i quali non vale la clausola di salvaguardia dell'articolo 1 che si riferisce alle regioni a statuto speciale e alle due province autonome, invadono l'area riconosciuta da leggi costituzionali, quali sono quelle istitutive delle cinque regioni a statuto speciale, nonché l'autonomia rinforzata riconosciuta in materia urbanistica, così come ridefinita dal decreto n. 616 del 1977, a ciascuna di queste cinque regioni. Impostato in questi termini il problema, la risposta

diventa agevole: di fronte ad un disegno di legge il quale, già per le regioni a statuto ordinario, è considerato lesivo, in quanto andando al di là di una legislazione di principio introduce norme di dettaglio tali da esaurire o da limitare enormemente la potestà normativa concorrente, è evidente che la domanda se esso invada o no l'area di competenza riservata o rinforzata nella materia urbanistica delle regioni a statuto speciale, come definita dal decreto n. 616, assume un carattere retorico. La risposta è senz'altro obbligata, dal momento che la potestà delle quattro regioni e delle due province autonome incontra un solo limite in materia urbanistica, al di là degli obblighi internazionali dello Stato e degli interessi delle altre regioni, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, quello del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Introdurre nell'ordinamento un'articolazione normativa tale da andare molto al di là delle norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali significa in pratica sottrarre a quattro regioni a statuto speciale e a due province autonome (posto che la regione Trentino-Alto Adige come tale non ha competenza in materia urbanistica) una potestà costituzionalmente garantita. Quindi la lesione nasce in questo punto e qui deve essere risolta.

Non mancavano certamente modelli normativi statali ai quali far riferimento in materia urbanistica: essi erano già presenti nel nostro ordinamento ed avevano qualificazioni tali da renderli immuni da queste censure di incostituzionalità, soprattutto sotto l'angolatura riferita alle regioni a statuto speciale.

Mi riferisco, ad esempio, alla legge n. 10 del 1977 che la dottrina — tra i più autorevoli interpreti di questa legge cito il Predieri — aveva pacificamente riconosciuto essere rispettosa di quel sottosistema regionale e comunale nel quale soprattutto si incardina e si manifesta nel nostro ordinamento la potestà normativa in materia urbanistica.

Perchè non si è continuato a seguire un modello normativo di questo genere? Evidentemente la domanda è politica e la risposta è anch'essa di natura politica, per cui la lascio

ai colleghi, posto che il mio sforzo in questo quadro politico è di enucleare ulteriori argomentazioni di carattere tecnico-normativo. Vi era però già stato un campanello d'allarme che la dottrina aveva per tempo suonato nei confronti del Governo per quanto riguardava disegni di legge che in sé contenevano il rischio di ledere soprattutto l'autonomia delle regioni a statuto speciale: mi riferisco al disegno di legge presentato nel corso dell'VIII legislatura — anche allora tra i proponenti vi era l'onorevole Nicolazzi — il n. 811, in materia di difesa del suolo e di governo delle acque. Una dottrina autorevole e al di sopra di qualsiasi sospetto, posto che esprimeva soprattutto preoccupazioni autonomistiche legate ad una corretta interpretazione della normativa costituzionale (il Potoschnig), aveva per tempo, appunto, avvertito che quel disegno di legge andava in direzione del tutto contraria alla logica di interventi normativi precedenti, ben altrimenti articolati in quanto rispettosi del sottosistema regionale e comunale che è fondamentale per una corretta normazione dell'urbanistica nel nostro ordinamento.

È evidente la logica che ha portato il Governo e le forze di maggioranza ad abbandonare le suggestioni della legge n. 10 del 1977 per abbracciare invece le suggestioni collegate a quelle impostazioni delle quali era manifestazione il disegno di legge n. 811 dell'VIII legislatura. In realtà, analizzando brevemente le parti che interessano questo profilo di questione costituzionale del disegno di legge n. 646, così come proposto dalla Commissione, agevolmente ci si rende conto di come, al di là dei capi I, II e III, per i quali vi è una clausola di salvezza — vedremo se e come funzionerà — i capi IV e V, ma soprattutto il IV che tratta di opere sanabili, di soggetti legittimati e di conservazione dei rapporti sorti sulla base di decreti-legge non convertiti, invadono, ai limiti della sottrazione, la competenza non solo normativamente riconosciuta alle regioni a statuto speciale e alle due province autonome, ma già da queste esercitata.

Il relatore Bastianini, con valutazione assolutamente non condivisibile, soprattutto per quanto riguarda la legge del Lazio, ha fatto riferimento anche alla legge della Sicilia.

Non esiste nella nostra analisi normativa — nell'analisi normativa che potremmo, ancor più di quanto già stiamo facendo, approfondire — un esempio più chiaro e limpido di come una regione ad autonomia differenziata abbia ritenuto di esercitare in materia di abusivismo... (*Interruzione del senatore Bastianini*). Stiamo parlando di normazione, il giudizio politico è un giudizio che, seppur pertinente soprattutto in questa sede, va tenuto distinto. Il continuo interferire dell'un livello con l'altro, saltando qua e là, giova poco alla chiarezza, certamente non aiuta a risolvere i problemi.

Collega Pollastrelli, mi riferisco alla legge siciliana perchè essa ha superato indenne il vaglio di costituzionalità della Corte e, di fronte a tale esame brillantemente superato, non in tempi lontani, ma nel 1980, dobbiamo riflettere, nel momento in cui, legislatori della Repubblica, dobbiamo guardarci sempre dal non incorrere nel vizio di eccesso di potere legislativo, posto che i vincoli della Costituzione, soprattutto nel caso della legislazione ordinaria, riguardano anche noi.

Proprio in relazione alla legge della Sicilia il commissario di Governo aveva rilevato violazione della Costituzione, sul riflesso che — e possiamo riprendere due argomentazioni da lui introdotte a questo riguardo — operando una sanatoria, essa invade — diceva, poco credendoci, il commissario di Governo — la riserva penale dello Stato e posto che, ove alla sanatoria consegua irrilevanza penale, la regione, per una via traversa, verrebbe ad invadere l'area di riserva penale dello Stato.

Con la seconda argomentazione il commissario di Governo sosteneva che ove la regione emani una legge di sanatoria in materia di abusivismo, ivi essa regione non fa altro che privare di legittimità atti dello Stato che in materia di abusivismo avevano conferito crisma di illegittimità alle costruzioni abusive. La regione Sicilia, in quell'autorevole sede, aveva obiettato in modo pertinente a queste due eccezioni e la Corte, relatore Andrioli, con una ampissima motivazione le aveva dato ragione. La Corte ha sostenuto, per quello che riguarda la sanatoria, che non c'è alcun problema di invasione della riserva penale, neanche indiretta, posto che è paci-

fico che la sanatoria non significa di per sé privazione di rilevanza penale, ove essa in passato ci sia stata. Per quanto riguarda poi la cosiddetta lesione del principio di retroattività che la regione avrebbe operato nella misura in cui, disciplinando la sanatoria, avrebbe delegittimato norme statali precedenti che avevano conferito lo stigma dell'abusivismo a determinate costruzioni, la Corte costituzionale correttamente ha risposto che non è in gioco il problema della retroattività allorquando si applicano sanzioni previste nella legge impugnata, cioè nella legge siciliana, ad abusivismi realizzati in spregio delle precedenti leggi e non puniti.

Vorrei reintrodurre queste argomentazioni nel nostro dibattito perchè, soprattutto per quanto riguarda la pretesa possibile lesione della riserva penale dello Stato, il relatore qui ha sostenuto che, siccome il presente disegno di legge intende privare di rilevanza penale gli abusi e siccome il privare di rilevanza penale gli abusi certamente è materia sottratta alla competenza regionale, ecco che solo lo Stato può quivi legiferare, di talchè l'asserita privazione o lesione di competenza riservata da parte dello Stato intanto non esiste in quanto la sanatoria è mezzo per realizzare la privazione di rilevanza penale conseguente all'oblazione (o all'amnistia: ma questi sono argomenti che in seguito tratterà il collega Benedetti da par suo).

La risposta è agevole. Si sarebbe ben potuto — si è detto che è difficile — articolare una normativa di questo tipo: essendo riservata allo Stato la competenza in materia penale, con legge dello Stato si sarebbe potuto statuire che, ove le regioni ad autonomia differenziata ritengano sanata un'opera abusiva, da ciò conseguirà (ma qui sarà la legge statale a disciplinarla questa ipotesi) irrilevanza penale.

In realtà non si è voluto percorrere questo sentiero, forse inedito ma non del tutto, posto che già nell'ordinamento esiste in materia penale una quasi costante divaricazione, soprattutto in materia di leggi penali «in bianco», tra precetto e sanzione in riferimento alle diverse possibili fonti, riserva di legge da un lato ed atto amministrativo dall'altro. È evidente che questo percorso si sarebbe potuto esplorare: il non averlo

voluto fare comunque ha 'significato voler subordinare il rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite delle quattro regioni e delle due province ad una emergente esigenza politico-finanziaria che si può capire, ma, in questi termini, assolutamente non si può condividere.

Mi avvio quindi alla conclusione perchè ritengo che queste argomentazioni, soprattutto se collegate alla illustrazione precedente del collega De Sabbata, hanno già in sè una loro persuasività quantomeno di chiarezza se non di convincimento.

In ultima analisi il problema di fronte al quale ci troviamo è questo: basta la clausola di salvezza dell'articolo 1, che comunque si riferisce ai primi tre capi della legge, a salvare questo disegno di legge dalla censura di illegittimità costituzionale nella misura in cui esso invade aree, riservate alle quattro regioni a statuto speciale e alle due province autonome, costituzionalmente garantite? Evidentemente no.

Faccio una ulteriore e ultima citazione per dire come la più autorevole dottrina, che però si richiama alla giurisprudenza costante della Corte costituzionale, interpreta i principi fondamentali delle riforme economico-sociali che dovrebbero costituire l'unico limite all'espandersi della legislazione primaria di queste quattro regioni a statuto speciale e di queste due province autonome: «È stata ritenuta riforma economico-sociale la nazionalizzazione della energia elettrica. Sulla nozione di riforma, caratterizzata da un contenuto innovativo rispetto all'ordinamento giuridico dei rapporti economico-sociali e all'intento di realizzare una riforma in un determinato settore della vita economica, da applicarsi all'interno del territorio della Repubblica, vedi Corte costituzionale eccetera...». I principi fondamentali delle riforme economico-sociali cioè sono soltanto norme di carattere talmente fondamentale (l'esempio è quello della nazionalizzazione dell'energia elettrica) da innovare l'ordinamento e da qualificarsi, per la loro forza di espansività, come idonee a sovrastare anche l'area, nel senso di costituirne un limite, di autonomia garantita delle quattro regioni a statuto speciale e delle due province autonome in materia.

Possiamo noi dire che questo tipo di normazione, tutto proteso alla monetizzazione della sanatoria, costituisce riforma fondamentale in materia economico-sociale? La risposta è palesemente no e, sotto questo profilo quindi, colleghi senatori, signor Presidente, signor Ministro, la risposta alla domanda retorica che in principio mi ponevo, e che ho argomentato nel corso del mio intervento, è certamente no.

Questo disegno di legge, ove dovesse diventare legge, certamente lederà e ferirà profondamente le autonomie differenziate esistenti nel nostro ordinamento e, sotto questo profilo, innescherà — precedenti clamorosi ci sono, ad esempio, quello della legge quadri-foglio — un contenzioso che certamente non gioverà a quella chiarezza dell'ordinamento che tutti auspichiamo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

STEFANI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STEFANI. Signor Presidente, onorevole Ministro, desidero anch'io sollevare una questione pregiudiziale nei confronti del disegno di legge al nostro esame, per il fatto che nei suoi contenuti vi sono certamente elementi che violano i principi costituzionali in materia di autonomia finanziaria degli enti locali.

In effetti gli articoli che regolano la modalità relativa alle somme versate dai richiedenti la sanatoria, la destinazione di queste somme e il fatto che esse siano soltanto in modo limitatissimo trasferite ai comuni, pongono il problema di valutare se — con queste nuove funzioni, con questi nuovi compiti, con questi nuovi oneri che tale legge fa ricadere sui comuni — queste somme così limitate, destinate direttamente ai comuni, siano sufficienti a coprire le spese che essi incontreranno. Da una serie di valutazioni fatte nel corso del dibattito che si è svolto in Commissione e nel corso del dibattito che si è svolto precedentemente alla Camera, risulta che esse non sono sufficienti. Anzi, sono stati fatti degli studi abbastanza approssimativi e anche l'onorevole Ministro saprà che le valutazioni più ottimistiche

danno un rapporto da 1 a 50 tra quelli che sono, per così dire, i ricavati prevedibili di questa legge e gli oneri che in base ad essa andranno a ricadere sui comuni.

Credo, onorevole Ministro, che non sia sufficiente dire che in definitiva i comuni dovevano già farle prima queste cose, senza alcun trasferimento da parte dello Stato e che, almeno, con questa legge qualcosa ad essi viene trasferito. Infatti, tutti sappiamo che, anche in conseguenza di carenze di uffici, di carenze tecniche, molti dei comuni, anche i più diligenti, non sono stati in grado, nel corso degli anni passati, di fronteggiare quella manovra abusivistica che ha portato alla situazione odierna. Ecco perchè riteniamo che nelle norme del disegno di legge al nostro esame vi sia una palese violazione dell'articolo 81 della Costituzione, una violazione che anche una recente sentenza della Corte costituzionale, la sentenza n. 92 del 1981, ha riconosciuto come inaccettabile ed inammissibile, richiamando il Governo e il Parlamento al rispetto di quelle norme che non devono prevedere trasferimenti di funzioni e compiti nuovi senza la copertura finanziaria. Perchè è evidente che, se ai comuni si affidano nuove funzioni, nuovi oneri e non i mezzi, non solo non vi è una copertura finanziaria e si commette un atto di violazione di una norma costituzionale, ma si interviene nel merito della loro autonomia politica e finanziaria perchè essi si troveranno a disporre in modo diverso di risorse proprie, dovendo destinarne una parte in una certa direzione; l'autonomia è violata appunto per il fatto che questa legge stabilisce dove e come vanno impiegate tali risorse, quando ai comuni spetterebbe autonomia di decisione.

Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, anche voi come me avrete sentito enunciare tante preoccupazioni non sulla esigenza di un provvedimento che vada nella direzione di perseguire l'abusivismo e di porre comunque regioni e comuni in condizioni di combattere finalmente questa piaga, ma per il fatto che ancora una volta in una legge dello Stato su una materia così complessa e delicata si segue una vecchia mentalità centralistica, in uso ormai da parecchio tempo, che colpisce in effetti l'autonomia del

comune con un metodo che oltre cento anni fa Colajanni denunciava; una mentalità tipicamente centralistica, volta a limitare l'autonomia dei comuni trasferendo ad essi compiti e funzioni, ma non i mezzi finanziari. Ecco perchè questa prassi va criticata aspramente e ci porta a sollevare la questione pregiudiziale.

Inoltre, signor Presidente, due mesi or sono in questa Aula abbiamo discusso su come andare avanti a proposito di un disegno di legge che, se non sbaglio, è da tre legislature al nostro esame; si tratta del disegno di legge relativo al riordino delle autonomie. Avendo di fronte la scadenza delle elezioni amministrative del prossimo anno, ci siamo preoccupati tutti di rendere più agevole l'iter di questo provvedimento nella 1<sup>a</sup> Commissione del Senato cercando di delineare in un ordine del giorno i principi fondamentali che questa legge dovrebbe contenere, in modo da porre comuni e province, alla vigilia del rinnovo dei loro organi, in condizione di conoscere le modalità fissate nella nuova legge per quanto riguarda le autonomie locali nel nostro paese. Un punto non secondario di quella legge affronta i problemi inerenti all'autonomia finanziaria dei comuni. Tutti quanti siamo stati d'accordo nel ritenere che occorre assicurare agli enti locali l'autonomia finanziaria come condizione dell'autonomia politica costituzionalmente garantita. Non mi dilungherò sui punti relativi all'autonomia finanziaria; voglio tuttavia dire che non mi pare che si parta con il piede giusto se in una legge così importante manteniamo quella vecchia prassi, quella vecchia mentalità centralistica che è in atto da troppo tempo nel nostro paese e che tutti riteniamo di dover superare.

Mi rivolgo in modo particolare al ministro Nicolazzi che è stato sempre molto sensibile ai problemi delle autonomie locali perchè ritengo che forse, nell'ambito della discussione che si è svolta fino ad oggi, all'interno dello stesso Governo, non sia stato sufficientemente valutato questo aspetto del problema, che è un aspetto non secondario. Mi rivolgo a coloro che in quest'Aula ricoprono, oltre all'incarico parlamentare, l'incarico di sindaco di comuni, di amministratore all'interno di consigli comunali, perchè essi

avranno ripercussioni negative in conseguenza di quanto previsto per il riparto dei proventi e per il ricavato dalla sanatoria delle varie oblazioni previste in questa legge.

Non vi è solo l'aspetto, già richiamato, del voto del Senato espresso in modo unanime due mesi or sono; c'è anche un altro problema che non credo sia secondario. I comuni stanno già pensando al bilancio del 1985, e questo mi sembra giusto ed ovvio. Il bilancio del 1985, però, per la grande maggioranza dei comuni ha quest'anno una rilevanza diversa rispetto agli altri anni: infatti è il bilancio di fine legislatura, è il bilancio cui qualsiasi amministrazione comunale cerca di dare una caratteristica non soltanto annuale, ma di consuntivo dei programmi di legislatura. Quindi l'amministrazione comunale cerca per lo meno di essere in condizione di riuscire a predisporre per il prossimo anno, dato che va al confronto con i propri elettori, all'interno di questo bilancio le misure che deve concludere o che dovevano essere concluse nella precedente legislatura.

Perciò, si tratta di una questione che richiede una valutazione attenta delle risorse e degli impegni, e che richiede una particolare attenzione anche da parte nostra; infatti noi dobbiamo essere sensibili a questa situazione. In che senso dico questo? Nel senso che non dobbiamo aggiungere ad uno stato di precarietà e di incertezza che riguarda la finanza locale altri elementi che rendono questa precarietà e questa incertezza ancora più pesanti dello stato attuale. Non mi pare che questo discorso sia fuori luogo, perchè tutti ricordiamo la discussione fatta non più di sei mesi fa relativa alle disposizioni dei bilanci dei comuni per l'anno 1984.

Voi ricordate sicuramente che è stata una discussione molto travagliata. Abbiamo sentito qui il ministro Visentini dirci allora che era costretto a dire ai comuni che il 1984 sarebbe stato ancora un anno di transizione per la finanza locale e che non si era in grado di varare la nuova legge nè di avviare per il 1984 l'autonomia impositiva necessaria e da più parti richiesta. Il ministro Visentini, però, non ha mai sostenuto il ripetersi della SOCOF dato che, come ha detto in Commissione, la SOCOF è una misura da non ripete-

re. Rivolto a noi dell'opposizione, il ministro Visentini ci ha pregato di considerare il 1984 ancora un anno di transizione e di prepararci per il 1985, in modo che nel corso del 1984 si possano predisporre tutti i nuovi strumenti legislativi che ci dovrebbero consentire nel 1985 di aprire finalmente una pagina nuova per la finanza locale.

Ministro Nicolazzi, di tutte queste belle parole e promesse del ministro Visentini ancora — e siamo ormai alla fine dell'estate — non è stato fatto assolutamente nulla. Abbiamo avuto soltanto alcuni annunci e questi problemi sono stati discussi nelle varie riunioni della cosiddetta verifica. Però, l'unica cosa concreta, per quello che riguarda un'incidenza della finanza locale, avviene mediante questa legge in un modo vecchio e non nel contesto di un orientamento nuovo come da tutti si attende. Allora, è qui lecito chiedersi una cosa, e mi rivolgo anche al Presidente del Senato: non andremo per caso ancora una volta nei prossimi mesi a ripetere qui le sceneggiate che abbiamo già fatto per otto anni sui bilanci dei comuni? Forse non c'è già qualcuno che sta pensando di inventare una nuova SOCOF poichè bisogna demonizzare la situazione dei comuni, considerato che la situazione dell'indebitamento pubblico si è ulteriormente aggravata, classificando i comuni stessi tra i principali responsabili di ciò, per diminuire i loro trasferimenti e far approvare di nuovo qualcosa di provvisorio e di transitorio per quello che riguarda il 1985? Quindi questo aspetto, quando lo discutiamo nell'ottica dei trasferimenti finanziari ai comuni (cioè nell'ottica tendente ad accertare se queste nuove incombenze hanno a monte una copertura finanziaria) non lo possiamo non considerare in questo contesto, un contesto di incertezza, di precarietà, che lascia gli amministratori locali, alla vigilia del rinnovo del loro mandato e del rinnovo dei consigli, in una situazione che certamente rispetto al passato si è aggravata. Ho sempre sostenuto che il momento in cui si va a verificare questa incertezza legislativa è il momento migliore in cui riprendono fiato e corpo vecchie prassi di tipo centralistico. Il nostro caso è il caso tipico della conferma che in un momento di incertezza prendono corpo, anche all'interno

di questa legge come già avvenuto in passato, vecchie prassi di carattere centralistico. Signor Ministro, io le devo domandare che cosa succederà quando qualche comune (come ritengo avverrà) ricorrerà alla Corte costituzionale. Non basterà rispondere, come lei ha fatto alla Camera dei deputati, che pur essendo vero quello che noi affermiamo (perchè è difficile dire il contrario) i comuni hanno avuto qualcosa in più rispetto a prima che non avevano niente. Il termine di paragone infatti non è il passato, ma è questa legge. È nel merito di questa legge che si dovrà valutare se questi principi vengono violati perchè rispetto a prima la contestazione sarebbe semmai ben ancora più ampia. Se si verifica questa ipotesi si determinerà una situazione che noi da molto tempo denunciavamo e cioè che molti comuni, che hanno già fatto il consuntivo del 1983 e che dovranno fare quello del 1984, dovranno fare i salti mortali per presentare questi consuntivi in pareggio. Infatti è già presente uno stato di disavanzo sommerso della finanza locale che corre il pericolo, se questo insieme di problemi non viene risolto, di ripetere quella situazione debitoria sommersa e palese che abbiamo avuto in tanti comuni nel passato. Secondo il mio punto di vista, e lo voglio dichiarare anche al relatore, c'era la possibilità di evitare questa pregiudiziale di carattere costituzionale. Bastava infatti cogliere l'orientamento, espresso da noi più volte, di lasciare agli enti locali la facoltà di destinare le proprie risorse: queste potevano essere aumentate in parte rispetto a quanto già questa legge prevede e questa parte poteva essere assegnata ad un fondo nazionale destinato agli enti locali, da distribuirsi secondo una serie di parametri tenendo conto di quei comuni dove l'abusivismo si è maggiormente sviluppato. Se fosse stato accolto questo elemento si sarebbe potuto evitare questo problema di violazione della Costituzione. In quest'Aula si potrà votare contro le nostre proposte e potrete non acco-

gliarle, ma non sarà facile non tener conto di questi elementi veritieri di lesione dei principi quando i comuni ricorreranno su questo aspetto alla Corte costituzionale, la quale non potrà che tenerne conto.

Per questi motivi, signor Presidente, mi sono permesso di sollevare tale questione in quanto purtroppo nella prassi delle leggi di questi ultimi anni, che hanno previsto trasferimenti di funzioni ai comuni, è sempre stato troppo grande lo scarto tra le funzioni e gli oneri. Fino a quando i comuni avevano una disponibilità finanziaria maggiore di quella odierna potevano anche accettare una situazione lesiva della loro autonomia politica, ma, nel momento in cui le risorse sono andate così restringendosi ed i trasferimenti non coprono neppure completamente il minimo delle spese, già ridotte, è evidente che un fatto di questo genere assume, rispetto al passato, una dimensione più esplosiva di quella che ha avuto.

Pertanto, bisogna essere sensibili, raccogliere questi fatti e prestare maggiore attenzione, rispetto al passato, nei confronti di questi problemi. È per questo motivo che ci siamo permessi di sottolineare questa questione nella speranza che essa trovi considerazione all'interno del Governo e degli altri Gruppi, in quanto altrimenti il problema non si potrà ritenere risolto soltanto con il nostro voto. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

**PRESIDENTE.** Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,25*).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA  
Consigliere preposto alla direzione del  
Servizio dei resoconti parlamentari