

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

149^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

LUNEDÌ 30 LUGLIO 1984

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

INDICE

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLA LOGGIA MASSONICA P2		
Trasmissione di allegati alla relazione conclusiva e delle relazioni di minoranza	Pag. 3	
CONGEDI E MISSIONI	3	
DISEGNI DI LEGGE		
Assegnazione	3	
Presentazione di relazioni	3	
Trasmissione dalla Camera dei deputati	65	
Approvazione:		
«Ratifica ed esecuzione del Protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo, aperto alla firma a Ginevra il 3 aprile 1982» (570):		
CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	4	
SPITELLA (DC), f.f. relatore	4	
«Ratifica ed esecuzione del Protocollo relativo alla protezione del mar Mediterraneo dall'inquinamento di origine terrestre, aperto alla firma ad Atene il 17 maggio 1980» (571):		
CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	4	
SPITELLA (DC), f.f. relatore	4	
«Adesione alla Convenzione sul riconoscimento dei divorzi e delle separazioni personali, adottata all'Aja il 1° giugno 1970» (572):		
CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	5	
VELLA (PSI), relatore	5	
«Ratifica ed esecuzione della Convenzione generale di sicurezza sociale tra la Repubblica italiana ed il Principato di Monaco, firmata a Monaco il 12 febbraio 1982» (573):		
CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri		Pag. 6
TAVIANI (DC), f.f. relatore		6
«Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa ai trasporti ferroviari internazionali (COTIF), adottata a Berna il 9 maggio 1980, con i seguenti atti connessi: Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti ferroviari internazionali (OTIF); Appendice A - Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale dei viaggiatori e dei bagagli (CIV); Appendice B - Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale di merci (CIM), con quattro annessi» (615):		
CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri		11
VELLA (PSI), relatore		11
«Ratifica ed esecuzione dei due Protocolli che modificano l'uno la Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 e l'altro la Convenzione di Bruxelles del 31 gennaio 1963 già emendate con Protocollo addizionale del 28 gennaio 1964, entrambe sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, firmati a Parigi il 16 novembre 1982» (660):		
CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri		14
SPITELLA (DC), f.f. relatore		14

Discussione e approvazione:

«Ratifica ed esecuzione dell'Accordo intervenuto mediante scambio di lettere tra la Repubblica italiana e la Repubblica jugoslava sul riconoscimento dei diplomi e dei titoli accademici rilasciati da università e da istituti di istruzione superiore, effettuato a Roma il 18 febbraio 1983 (594):

* CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	Pag. 8
GHERBEZ (PCI)	6
* SPITELLA (DC), relatore	8

«Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per il regolamento del traffico delle persone e dei trasporti terrestri e marittimi fra le aree limitrofe, con 11 allegati e due Scambi di Note, firmati a Udine il 15 maggio 1982» (599):

* CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	10
GHERBEZ (PCI)	9
VELLA (PSI), relatore	10

Discussione e approvazione con modificazioni:

«Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Consiglio esecutivo federale dell'Assemblea della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per la manutenzione del confine di Stato, firmata a Nuova Gorizia il 29 ottobre 1980» (643):

* CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri	13
GHERBEZ (PCI)	12
* SPITELLA (DC), relatore	13

Seguito della discussione:

«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):

BASTIANINI (PLI), relatore	Pag. 54
CARTIA (PRI)	50
* DEGOLA (DC)	15
* LIBERTINI (PCI)	23
LOTTI (PCI)	53
NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici	58
PAGANI Maurizio (PSDI)	19
PINGITORE Sin. Ind.)	44
PIROLO (MSI-DN)	30
* SPANO Roberto (PSI)	38
VITALE (PCI)	47

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MARTEDÌ 31 LUGLIO 1984	67
--	----

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 16,30).

Si dia lettura del processo verbale.

CONSOLI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 27 luglio.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Anderlini, Berlinguer, Crollanza, Damaggio, Della Briotta, Ferrari-Aggradi, Fontanari, Genovese, Giugni, Gozzini, Melandri, Meoli, Papalia, Ricci, Riva Massimo, Spano Ottavio, Tanga, Torri, Valiani.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Ossicini, negli Stati Uniti d'America, in rappresentanza del Senato alle Olimpiadi.

Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Loggia massonica P2, trasmissione di allegati alla relazione conclusiva e delle relazioni di minoranza

PRESIDENTE. La Segreteria della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2 ha trasmesso le relazioni di minoranza presentate dal deputato Teodori (Doc. XXIII, n. 2-bis/1), dal senatore Pisanò (Doc. XXIII, n. 2-bis/2), dal deputato Matteoli (Doc. XXIII, n. 2-bis/3), dal deputato Ghi-

nami (Doc. XXIII, n. 2-bis/4) e dal senatore Bastianini (Doc. XXIII, n. 2-bis/5).

La stessa Segreteria ha altresì trasmesso i seguenti allegati alla relazione conclusiva: Serie I, volume XV (Doc. XXIII, n. 2-ter/15) e volume XVI (Doc. XXIII, n. 2-ter/16); Serie II, volume I (Doc. XXIII, n. 2-quater/1) e volume II (Doc. XXIII, n. 2-quater/2).

Questi documenti saranno stampati e distribuiti.

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. Il seguente disegno di legge è stato deferito

— in sede deliberante:

alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni):

«Disciplina del completamento delle operazioni relative al passaggio della gestione dei servizi e delle funzioni dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale» (889) (Approvato dalla 10ª Commissione permanente della Camera dei deputati), previ pareri della 1ª e della 4ª Commissione.

Disegni di legge, presentazione di relazioni

PRESIDENTE. A nome della 3ª Commissione permanente (Affari esteri), in data 26 luglio 1984, il senatore Martini ha presentato la relazione sul disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione generale di

sicurezza sociale tra la Repubblica italiana ed il Principato di Monaco, firmata a Monaco il 12 febbraio 1982» (573).

Approvazione del disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione del Protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo, aperto alla firma a Ginevra il 3 aprile 1982» (570)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione del Protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo, aperto alla firma a Ginevra il 3 aprile 1982».

Non essendovi iscritti a parlare nella discussione generale, do la parola al relatore.

SPITELLA, *f.f. relatore*. Signor Presidente, mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CORTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, ringrazio il relatore e la Commissione e raccomando la rapida approvazione del disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo, aperto alla firma a Ginevra il 3 aprile 1982.

È approvato.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data al Protocollo di cui all'articolo precedente a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità all'articolo 18 del Protocollo stesso.

È approvato.

Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Approvazione del disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione del Protocollo relativo alla protezione del mar Mediterraneo dall'inquinamento di origine terrestre, aperto alla firma ad Atene il 17 maggio 1980» (571)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione del Protocollo relativo alla protezione del mar Mediterraneo dall'inquinamento di origine terrestre, aperto alla firma ad Atene il 17 maggio 1980».

Non essendovi iscritti a parlare nella discussione generale, do la parola al relatore.

SPITELLA, *f.f. relatore*. Signor Presidente, mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CORTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, raccomando la rapida approvazione del disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Protocollo relativo alla protezione del mar Mediterraneo dall'inquinamento di origine terrestre, aperto alla firma ad Atene il 17 maggio 1980.

È approvato.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data al Protocollo di cui all'articolo precedente a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.

È approvato.

Art. 3.

Il Comitato interministeriale di cui all'articolo 3 della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modifiche, concernente norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, stabilisce i criteri per l'attuazione delle misure, delle direttive e delle norme adottate ai sensi degli articoli 5, 6 e 7 del Protocollo annesso alla presente legge.

È approvato.

Art. 4.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Approvazione del disegno di legge:

«Adesione alla Convenzione sul riconoscimento dei divorzi e delle separazioni personali, adottata all'Aja il 1° giugno 1970» (572)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Adesione alla Convenzione sul riconoscimento dei divorzi e delle separazioni personali, adottata all'Aja il 1° giugno 1970».

Non essendovi iscritti a parlare nella discussione generale, do la parola al relatore.

VELLA, *relatore*. Signor Presidente, mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CORTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, ringrazio la Commissione e raccomando la rapida approvazione del disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato ad aderire alla Convenzione sul riconoscimento dei divorzi e delle separazioni personali, adottata a l'Aja il 1° giugno 1970.

È approvato.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore, in conformità all'articolo 28 della Convenzione stessa.

È approvato.

Art. 3.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Approvazione del disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione della Convenzione generale di sicurezza sociale tra la Repubblica italiana ed il Principato di Monaco, firmata a Monaco il 12 febbraio 1982» (573)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione generale di sicurezza sociale tra la Repubblica italiana ed il Principato di Monaco, firmata a Monaco il 12 febbraio 1982».

Non essendovi iscritti a parlare nella discussione generale, do la parola al relatore.

TAVIANI, *f.f. relatore*. Signor Presidente, mi rimetto alla relazione scritta del senatore Martini.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CORTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, raccomando la rapida approvazione del disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione generale di sicurezza sociale tra la Repubblica italiana ed il Principato di Monaco firmata a Monaco il 12 febbraio 1982.

È approvato.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in con-

formità all'articolo 45, paragrafo 2, della Convenzione stessa.

È approvato.

Art. 3.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione dell'Accordo intervenuto mediante scambio di lettere tra la Repubblica italiana e la Repubblica jugoslava sul riconoscimento dei diplomi e dei titoli accademici rilasciati da università e da istituti di istruzione superiore, effettuato a Roma il 18 febbraio 1983» (594)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione dell'Accordo intervenuto mediante scambio di lettere tra la Repubblica italiana e la Repubblica jugoslava sul riconoscimento dei diplomi e dei titoli accademici rilasciati da università e da istituti di istruzione superiore, effettuato a Roma il 18 febbraio 1983».

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Gherbez. Ne ha facoltà.

GHERBEZ. Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, la ratifica dell'Accordo sul riconoscimento dei diplomi e dei titoli accademici rilasciati da università e da istituti di istruzione superiore è da lungo tempo attesa con ansia dalle popolazioni interessate, sia per-

chè potranno essere così sanate situazioni pendenti che esistono in ambedue i paesi, sia perchè si apre, per le minoranze etniche degli stessi, la possibilità di un ulteriore e più ampio ricorso allo studio presso le università e gli istituti scolastici superiori nei paesi di origine.

Ritengo che questa possibilità di iscriversi alla università dei paesi di origine, o meglio, di poter studiare nella madrelingua sia molto utile per cittadini che, vivendo a contatto con una popolazione fortemente maggioritaria di altra lingua, non hanno l'opportunità di «vivere» la nostra realtà, cioè la realtà linguistica aggiornata del popolo di origine.

La lingua di un popolo — questo si sa — è in continua evoluzione, si arricchisce costantemente di nuovi termini, vocaboli ed espressioni man mano che la scienza e la tecnica progrediscono, man mano che si fanno nuove scoperte. Chi ne vive lontano non ha la possibilità di seguire tale evoluzione e rimane fermo alla terminologia arcaica o non sa esprimere a perfezione concetti nuovi derivanti o legati allo sviluppo e al progresso, oppure crea nuove dizioni differenti, che potrebbero anche venire tollerate, al limite, o assimilate dalla lingua letteraria del paese d'origine: ma ciò può avvenire naturalmente soltanto attraverso uno scambio ed un contatto continui. A volte, inoltre, la cadenza, la tonalità, il modo di esprimersi dei gruppi linguistici lontani dai popoli di origine mutano, si trasformano, si allontanano dalla lingua letteraria e scientifica di origine: ecco perchè una partecipazione degli studenti delle minoranze linguistiche allo studio nelle università dei paesi d'origine, ove vivono i loro popoli, è di grande utilità, sia per la loro individuale preparazione, sia perchè così essi potranno poi trasmettere quanto acquisito alle proprie comunità nazionali, quando torneranno a studi terminati.

È giusto quindi corrispondere a questa esigenza, facilitando lo studente che si reca nell'altro paese a studiare, esonerandolo dall'incubo di nuovi esami nella patria statale al suo ritorno.

Ma l'accordo va al di là, direi, dell'utilità per le minoranze etniche. Uno scambio reci-

proco tra studenti non appartenenti ai gruppi etnici minoritari, ma al popolo maggioritario, va pure visto come molto positivo poichè contribuisce indubbiamente alla reciproca conoscenza e all'avvicinamento di due culture diverse, il che naturalmente è molto positivo per una convivenza civile fra i popoli.

Accordi di questo tipo li abbiamo già con altri paesi della CEE, per esempio, e si stanno dimostrando molto utili perchè contribuiscono all'integrazione e ad una preparazione culturale più universale, ampia e vasta, oggi sempre più richiesta, anzi direi imposta, dallo sviluppo delle varie branche, dal progresso, dalle nuove scoperte, dalla ricerca che naturalmente richiede una collaborazione sempre maggiore, una collaborazione interstatale, un lavoro collettivo al di là o al di sopra dei confini statuali e dei blocchi politici, amministrativi o culturali che ci sono o possono formarsi nelle varie parti d'Europa e del mondo.

Infine questo accordo è ancora un passo avanti nell'attuazione concreta degli accordi di Osimo che per la verità si stanno concretizzando nei fatti, anche per gli aspetti culturali, con troppa fatica, con forti ritardi. Desideravo sottoporre questo problema all'attenzione del Parlamento. Ecco perchè il nostro Gruppo attribuisce grande importanza a questa ratifica.

Per ultimo, facendo seguito alle molte richieste già avanzate da varie parti e che verranno certamente portate regolarmente anche nelle sedi del Ministero attraverso altre istanze e richiamandomi al fatto che l'Accordo prevede la costituzione di una commissione mista paritetica per le modifiche ed integrazioni dell'elenco allegato dei titoli accademici, faccio presente al Sottosegretario che rappresenta qui il Ministro ed il Governo che in tale elenco si rende necessario includere prima possibile anche il titolo per quanto riguarda l'educazione fisica. Oggi molti studenti vanno a conseguire il titolo in questo ramo a Lubiana perchè per loro è molto più conveniente. Ci sono anche altre motivazioni che, per brevità, non ricordo in questa sede, ma sollecito una riflessione in questo senso.

Se acconsentiamo alla parificazione dei titoli per materie ben più complesse, anche diversamente impostate nei due paesi, ritengo si possa trovare con più facilità, probabilmente, la via della parificazione per quanto riguarda questa materia. Perciò propongo al Sottosegretario di esaminare il problema ossia di sottoporlo all'attenzione dei *partners* jugoslavi o di farlo sottoporre attraverso le istanze che riterrà opportune. Con ciò preannuncio voto favorevole del mio Gruppo.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

* **SPITELLA, relatore.** Signor Presidente, non ho da aggiungere particolari considerazioni all'intervento del senatore Gherbez perchè le sue considerazioni riguardano maggiormente la politica generale del Governo.

Per quanto attiene al trattato, sottolineo anch'io la necessità che il Governo guardi con particolare attenzione al lavoro che dovrà svolgere la commissione mista sia per il problema dell'educazione fisica sia anche, come ho rilevato nella relazione scritta, per altri diplomi di laurea italiani — per esempio il diploma di laurea in lettere — per i quali non è prevista la corrispondenza, nella tabella, con i diplomi jugoslavi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

* **CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri.** Signor Presidente, quello al nostro esame è un ottimo Accordo che si inquadra nella politica generale di amicizia e di buon vicinato tra l'Italia e la Jugoslavia, una politica che ha dato stabilità e tranquillità alle nostre frontiere orientali. Anche l'approvazione di questo Accordo serve a superare le ultime difficoltà che esistevano in un campo particolarmente delicato perchè creava molti inconvenienti e molti dissapori specialmente nelle zone di frontiera.

Per quanto riguarda le osservazioni del senatore Gherbez e del relatore, il Governo

ne prende atto e certamente ne terrà conto specie nel seguire i lavori della commissione che darà poi attuazione a questo Accordo.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Accordo intervenuto mediante scambio di lettere tra la Repubblica italiana e la Repubblica jugoslava sul riconoscimento dei diplomi e dei titoli accademici rilasciati da università e da istituti di istruzione superiore, effettuato a Roma il 18 febbraio 1983.

È approvato.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo di cui all'articolo precedente a decorrere della sua entrata in vigore in conformità a quanto previsto dall'Accordo stesso.

È approvato.

Art. 3.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per il regolamento del traffico delle persone e dei trasporti terrestri e marittimi fra le aree limi-

trofe, con 11 allegati e due Scambi di Note, firmati a Udine il 15 maggio 1982» (599)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per il regolamento del traffico delle persone e dei trasporti terrestri e marittimi fra le aree limitrofe, con 11 allegati e due Scambi di Note, firmati a Udine il 15 maggio 1982».

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Gherbez. Ne ha facoltà.

GHERBEZ. Onorevole Presidente, questa ratifica è un'iniziativa legislativa molto importante e molto attesa, che precisa aspetti sinora non sufficientemente chiari e aggiunge nuovi miglioramenti e facilitazioni rispetto alla normativa precedentemente concordata, che amplia la giurisdizione soggetta a queste facilitazioni sino a far comprendere nella parte italiana tutti i comuni dell'area triestina e goriziana, oltre ai 25 comuni dell'area di confine dell'udinese.

Questa misura corrisponde alla normativa prevista negli accordi di Osimo o meglio ne attua la parte relativa; corrisponde alle esigenze delle popolazioni che vivono nell'area confinaria e consente una collaborazione più intensa, ininterrotta e direi più facile nelle varie attività professionali, culturali, sportive, sociali, amministrative eccetera. Prevede inoltre la possibilità di esprimere concretamente la mutua solidarietà in tutti i casi di necessità: dalle calamità naturali alle epidemie, o altri avvenimenti del genere. È quindi di grande utilità per tutte le popolazioni che vivono su questo confine.

Va rimarcato che essa consente un maggior avvicinamento delle minoranze etniche nazionali al popolo originario: gli italiani dell'Istria all'Italia, gli sloveni alla popolazione della Slovenia. Consente inoltre un contatto migliore e più intenso, che potrà permettere alle minoranze di utilizzare maggiormente le strutture culturali del paese

d'origine e di avviarsi verso uno sviluppo culturale e linguistico di qualità superiore; così come consente alle popolazioni di origine di arricchire il loro patrimonio culturale nel contatto vivo con le rispettive minoranze che vivono appunto all'estero nel paese vicino.

Per i profughi residenti nella fascia di confine questa normativa potrà significare un riavvicinamento più intenso al resto delle famiglie, ai parenti rimasti nelle terre d'origine, e la conseguente soluzione dei tanti problemi, che esistono e sono aperti, di carattere sociale, di cui spesso volte abbiamo avuto modo di parlare anche al Senato.

Un altro aspetto di questo accordo è quello dei trasporti. Il collegamento si rivela in questo campo ancora difficile, anche perchè c'è poca possibilità di comunicare con il *partner* a causa di disguidi e difficoltà. Con il nuovo accordo, per quanto riguarda il trasporto su gomma, vi è stato un indubbio miglioramento in generale, perchè è aumentato il numero delle concessioni per i passaggi attraverso il confine. Questa misura, in generale, è positiva in quanto, essendo aumentato il numero dei permessi, corrisponde effettivamente alle esigenze dei trasportatori di tutto il paese.

Però essendo diminuiti invece i permessi «rosa» per il passaggio di confine, limitati alla popolazione interessata dell'ex zona A e dell'ex zona B dell'ex Territorio libero di Trieste, ne risentono, purtroppo, i trasportatori triestini e goriziani. Va detto inoltre che agli accordi reciproci, molto bene congegnati, spesso non corrisponde un'analoga reciprocità degli interessi nell'applicazione di questi accordi.

A questo riguardo si è potuta notare anche poca elasticità, probabilmente da ambedue le parti. Perciò si sollecitano con molta frequenza adeguate misure da concordarsi, perchè le due parti possano incontrarsi più spesso, perchè possano aggiornare le decisioni e per venire a chiarimenti con maggior frequenza.

Per quanto concerne l'applicazione degli accordi per la parte di nostra competenza nei confronti dei nostri trasportatori, va rile-

vato che le strutture pubbliche disponibili non corrispondono all'entità e alla portata dell'accordo e su ciò è necessaria una riflessione. Inoltre l'ispettorato della motorizzazione civile si trova di fronte a ostacoli notevoli che derivano dall'essere l'organico insufficientemente coperto rispetto alle richieste, per cui il lavoro è svolto con ritardi enormi e tra innumerevoli difficoltà. Ci si pone il problema di come si possa fare: quest'attività è un'espressione concreta e molto utile di collaborazione per corrispondere alle esigenze delle due economie.

Si dovranno predisporre nuove basi per creare strutture adeguate ai tempi, agli interessi esitanti, alle questioni concordate. Si sta facendo sempre più pressante, ad esempio, la richiesta di istituire anche al valico di Ferneti un ufficio dell'ispettorato della motorizzazione civile abilitato alla concessione dei permessi. Attualmente infatti i trasportatori che giungono a quel valico devono lasciare gli autocarri (si tratta di un valico eccezionalmente frequentato tanto che d'estate si formano quotidianamente colonne di chilometri di macchine), scendere in città, farsi rilasciare i permessi, riprendere l'autocarro al valico: passano così due o addirittura tre giorni visti anche i cavilli burocratici. Si rende perciò necessario adeguare le strutture, sia per i valichi che per i porti, alle esigenze del traffico, procedendo alla copertura dell'organico secondo le reali necessità. I camionisti invece ora, come ho già detto, rimangono fermi per intere giornate anche per questi motivi: al porto si può rimanere bloccati addirittura 10 o 11 giorni. Spesso le merci si deteriorano; i capi di bestiame vivo soffrono i disagi e le difficoltà di abbeveramento: le perdite economiche di conseguenza sono ingenti, con danni assai sensibili.

Da tutto ciò deriva anche un problema di perdita di credibilità, nei confronti degli operatori, dei nostri servizi e delle nostre strutture, della nostra stessa capacità di gestire servizi di tal genere. Bisogna sostituire pertanto queste strutture non abbastanza efficaci con un sistema adeguato alle esigenze. Sarà altresì necessario studiare un sistema di controllo sull'uso dei permessi perchè non

tutti sono utilizzati in base alle effettive necessità.

Occorre seguire i problemi costantemente. Credo che in tal senso un ottimo lavoro potrà svolgere la commissione permanente prevista da questo accordo: essa potrà sanare molte questioni insolute, anche in accordo con le amministrazioni locali. È importante avviare i lavori presto, senza indugi e lungaggini burocratiche, appena l'accordo sarà ratificato anche nell'altro ramo del Parlamento, affinché con il lavoro, che ci si augura inizi al più presto, di questa commissione possano essere risolti i problemi che ho citato oltre ai tanti altri ancora aperti e su cui richiamo l'attenzione di questa commissione perchè ne studi la portata.

Preannuncio pertanto il voto favorevole del Gruppo comunista.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

VELLA, relatore. Credo che si debbano senz'altro auspicare una migliore organizzazione, migliori strutture, sufficienti organici perchè possa essere favorito al massimo il movimento delle persone tra le rispettive zone di confine. Ribadisco pertanto la validità dell'Accordo e mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

* **CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri.** Anche per questo Accordo vale quanto ho detto prima: si tratta di un accordo valido che rappresenta un segno molto civile della volontà di risolvere i problemi di frontiera. Abbiamo notizia del fatto che le popolazioni interessate gradiscono la soluzione che qui viene proposta.

Per quanto riguarda le difficoltà organizzative tecniche che tuttora esistono e che non potranno essere superate soltanto con l'approvazione del trattato, il Governo assicura che per alcuni valichi si sta provvedendo alla

costruzione delle attrezzature e che comunque l'intero problema verrà adeguatamente affrontato.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per il regolamento del traffico delle persone e dei trasporti terrestri e marittimi fra le aree limitrofe, con 11 allegati e due Scambi di Note firmati a Udine il 15 maggio 1982.

È approvato.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità all'articolo 47 dell'Accordo stesso.

È approvato.

Art. 3.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Approvazione del disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa ai trasporti ferroviari internazionali (COTIF), adottata a Berna il 9 maggio 1980, con i seguenti atti connessi: Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Orga-

nizzazione intergovernativa per i trasporti ferroviari internazionali (OTIF); Appendice A - Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale dei viaggiatori e dei bagagli (CIV); Appendice B — Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale di merci (CIM), con quattro annessi» (615)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa ai trasporti ferroviari internazionali (COTIF), adottata a Berna il 9 maggio 1980, con i seguenti atti connessi: Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti ferroviari internazionali (OTIF); Appendice A - Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale dei viaggiatori e dei bagagli (CIV); Appendice B — Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale di merci (CIM), con quattro annessi».

Non essendovi iscritti a parlare nella discussione generale, do la parola al relatore.

VELLA, *relatore*. Mi rimetto alla relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CORTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Ringrazio il relatore e raccomando l'approvazione del disegno di legge.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione relativa ai trasporti ferroviari internazionali (COTIF), adottata a Berna il 9 maggio 1980 con i sotto indicati atti connessi:

Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti ferroviari internazionali (OTIF);

Appendice A - Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale dei viaggiatori e dei bagagli (CIV);

Appendice B- Regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale di merci (CIM), con quattro annessi.

È approvato.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo precedente, con gli atti connessi, a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità all'articolo 24 della Convenzione stessa.

È approvato.

Art. 3.

L'onere derivante dalla presente legge, valutato in lire 120 milioni annui, fa carico al capitolo n. 303 del bilancio della spesa dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato per l'anno finanziario 1984 ed ai corrispondenti capitoli degli anni successivi.

È approvato.

Art. 4.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Discussione e approvazione, con modificazioni, del disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Consiglio esecutivo federale dell'Assem-

blea della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per la manutenzione del confine di Stato, firmata a Nuova Gorizia il 29 ottobre 1980» (643)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Consiglio esecutivo federale dell'Assemblea della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per la manutenzione del confine di Stato, firmata a Nuova Gorizia il 29 ottobre 1980».

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Gherbez. Ne ha facoltà.

GHERBEZ. Signor Presidente, il Gruppo comunista voterà a favore — lo preannuncio fin d'ora — di questa ratifica. Si tratta di un nuovo passo in avanti nell'attuazione degli accordi di Osimo per questa parte che può apparire formale, ma così non è. Questa demarcazione e la manutenzione della linea di confine rivestono notevole importanza. Il lavoro che la commissione mista ha svolto, un lavoro pregevole, rende «visivo» il confine e mette a disposizione degli archivi l'Atlante con la fascia di confine, per 240 chilometri, abbozzata prima degli anni '50 dalla commissione prevista dal trattato di pace, ma rimasta da definire fino ai giorni nostri in molti tratti.

Quindi non si tratta solo di un fatto formale, ma si tratta di una questione politica. Ora il confine è definitivamente precisato e finalmente tracciato. Il fatto strano e incomprensibile, che vorrei sottoporre all'attenzione del Sottosegretario, è che la ratifica, del tutto scontata, arriva con molto ritardo. Se guardiamo indietro, le cose sono andate circa così: gli accordi di Osimo sono avvenuti nel 1975 e la commissione mista per la demarcazione è stata istituita il 4 marzo di due anni dopo, in base alla legge n. 73 che abbiamo qui votato, assieme a quella diplomatica per la delimitazione. Tale commissione ha iniziato i suoi lavori il mese dopo e la demarcazione è iniziata nel giugno 1977. Questi lavori sono terminati già nel settembre del 1979 e nel 1980 si è iniziato a preparare la

documentazione a comprova della linea confinaria e l'Atlante. Questo lavoro può continuare anche dopo gli accordi per la manutenzione che richiedono copertura finanziaria e quindi devono essere sottoposti al Parlamento.

La convenzione è stata stipulata il 29 ottobre del 1980, Perchè dunque si sono attesi ben quattro anni per ratificarla? Quali sono stati gli impedimenti? Se si doveva attendere l'ultimazione dell'Atlante e della documentazione, allora nemmeno l'accordo si sarebbe potuto fare e nemmeno si sarebbe potuta sottoscrivere, da parte di due plenipotenziari, la convenzione stessa. Perchè si continua ad attendere tanto per procedere alle ratifiche degli accordi? È un interrogativo che pongo molte volte: non riesco a capire perchè non si tirino fuori dai cassetti le vecchie carte e non si risolvano i problemi.

È vero che la periodicità della manutenzione è di sei anni a partire dal 1979, per cui, per questo aspetto, c'è tempo fino al 1985, ma la convenzione riguarda anche altri capitoli, non solo quello della manutenzione concreta. Riguarda la precisazione, l'affermazione del confine di Stato (e questo è importante); riguarda l'istituzione della commissione mista per la manutenzione, che per poter iniziare i lavori nel 1985 deve pur costituirsi e prepararsi. Riguarda anche l'attraversamento del confine, che per certi aspetti può apparire ancora scoperto, non definito dalle norme legislative.

Ad ogni modo, fatti questi doverosi rilievi, è giusto ribadire l'importanza del fatto che, anche sotto questo profilo, le decisioni prese ad Osimo sono state portate avanti, si stanno attuando e che è utile aver deciso assieme al *partner* jugoslavo di procedere alla regolare manutenzione della linea di confine. Questo aspetto è importante anche per potere svolgere con maggior facilità — è bene rilevarlo — da ambo le parti la necessaria vigilanza contro i traffici illeciti di droga, armi ed altro che si sono verificati sul confine: se questo è un problema generale, interno ad ogni paese, certamente è un problema da tenere maggiormente presene sulle linee confinarie, con la maggiore collaborazione possibile tra i paesi interessati e nel massimo rispetto delle regole assieme stabilite.

Un confine curato e gestito bene può offrire certamente maggiori vantaggi e maggiori possibilità di un controllo adeguato anche in questo senso.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore.

* **SPITELLA, relatore.** Mentre confermo il parere della Commissione favorevole all'approvazione, mi permetto di proporre l'accoglimento del seguente emendamento:

Sostituire le parole: «mediante riduzione», con le altre: «a carico».

3.1

LA COMMISSIONE

La parte restante dell'articolo 3 rimane immutata.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo, che invito a pronunziarsi anche sull'emendamento della Commissione.

* **CORTI, sottosegretario di Stato per gli affari esteri.** Raccomando l'approvazione del disegno di legge con la modifica proposta dalla Commissione.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Consiglio esecutivo federale dell'Assemblea della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia per la manutenzione del confine di Stato, firmata a Nuova Gorizia il 29 ottobre 1980.

È approvato.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in con-

formità all'articolo 16 della Convenzione stessa.

È approvato.

Art. 3.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 105 milioni per l'anno finanziario 1984, si provvede mediante riduzione del capitolo n. 2802 dello stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno medesimo e dei corrispondenti capitoli per gli anni successivi.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

Ricordo che su questo articolo è stato presentato dalla Commissione l'emendamento 3.1, già illustrato dal relatore.

Lo metto ai voti.

È approvato.

Metto ai voti l'articolo 3, nel testo emendato.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 4:

Art. 4.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Approvazione del disegno di legge:

«Ratifica ed esecuzione dei due Protocolli che modificano l'uno la Convenzione di

Parigi del 29 luglio 1960 e l'altro la Convenzione di Bruxelles del 31 gennaio 1963 già emendate con Protocollo addizionale del 28 gennaio 1964, entrambe sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, firmati a Parigi il 16 novembre 1982» (660)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ratifica ed esecuzione dei due Protocolli che modificano l'uno la Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 e l'altro la Convenzione di Bruxelles del 31 gennaio 1963 già emendate con Protocollo addizionale del 28 gennaio 1964, entrambe sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, firmati a Parigi il 16 novembre 1982».

Non essendovi iscritti a parlare nella discussione generale, do la parola al relatore.

SPITELLA, *relatore*. Signor Presidente, confermo quanto contenuto nella relazione scritta.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CORTI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Signor Presidente, il Governo ringrazia il relatore e raccomanda l'approvazione del disegno di legge.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare i due Protocolli che modificano l'uno la Convenzione di Parigi del 29 luglio 1960 e l'altro la Convenzione di Bruxelles del 31 gennaio 1963, già emendate con Protocollo addizionale del 28 gennaio 1964, entrambe sulla responsabilità civile nel campo dell'energia nucleare, firmati a Parigi il 16 novembre 1982.

È approvato.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data ai Protocolli di cui all'articolo precedente a decorrere dalla loro entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo II, lettera e), di ciascuno dei due Protocolli.

È approvato.

Art. 3.

Nello stato di previsione del Ministero del tesoro è istituito «per memoria» apposito capitolo con qualifica di spesa obbligatoria, sul quale imputare eventuali oneri connessi con l'esecuzione dei Protocolli di cui al precedente articolo 1.

È approvato.

Art. 4.

La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Seguito della 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 salva-

guardia del territorio» (107), d'iniziativa del senatore Libertini e di altri senatori (Relazione orale)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 646 e 107.

Ricordo che nelle sedute del 27 luglio sono state illustrate quattro proposte di questione pregiudiziale e che la medesima è stata respinta.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Degola. Ne ha facoltà.

* DEGOLA. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, mi auguro sinceramente che questa sia l'ultima volta che si dibatte, nell'Aula del Senato, lo spinoso, complesso ed assai poco esaltante problema della sanatoria dell'abusivismo edilizio.

Si iniziò quattro anni or sono con l'approvazione di un disegno di legge da parte del Governo, sul quale si aprì un lungo dibattito al Senato che si concluse — come tutti ricorderanno — nel gennaio del 1982 con la sua approvazione unanime. L'interruzione della legislatura non ne consentì poi l'approvazione finale nell'altro ramo del Parlamento.

Ed uno dei primi atti del Governo che si formò dopo la consultazione elettorale fu, appunto, l'approvazione di un nuovo disegno di legge su questa materia, un disegno di legge innovativo ma che presenta non pochi e non secondari punti di contatto con quello approvato dal Senato nell'VIII legislatura.

Ora non vi è dubbio che l'annuncio di una sanatoria degli abusi edilizi non seguito dall'entrata in vigore del relativo provvedimento in tempi brevi ha finito per determinare ulteriori guasti, con l'accelerazione quantitativa di un fenomeno che si presentava con aspetti assai gravi e preoccupanti già quattro anni fa, almeno in molte zone del paese.

Per questo motivo, a mio avviso, questa legge va approvata rapidamente, proprio per fermare questa esplosione di abusi e per tentare finalmente di voltare pagina in questa materia. Nè varrebbe a questo fine — come vorrebbero i comunisti — cercare di

guadagnar tempo approvando uno stralcio della legge, perchè è ormai arcinoto che nessuna lotta all'abusivismo edilizio può risultare efficace se non si provvede a sgombrare il campo dell'abusivismo pregresso: è cioè necessario eliminare rapidamente le conseguenze dell'abusivismo del passato perchè questa presenza così estesa del fenomeno finisce per vanificare nella sostanza la predisposizione e l'attuazione degli strumenti urbanistici da parte dei comuni, con tutte le conseguenze e le gravi ripercussioni sui generali processi di programmazione e di governo del territorio che la presenza dell'abusivismo pregresso di fatto impedisce.

Mi rendo conto che il fatto stesso di dover riconoscere che nella situazione venutasi a creare si rende necessario un provvedimento di sanatoria degli abusi edilizi possa suscitare giudizi negativi. Tali giudizi sono stati assunti da diverse parti, specie da quelle culturalmente più sensibili alla necessità di rigorose regolamentazioni nell'utilizzazione del territorio, e da diverse forze politiche anche se, devo dire, in maniera non sempre coerente. Non si riesce infatti a vedere e a capire quali potrebbero essere le soluzioni alternative; coloro che si scandalizzano dovrebbero pur formulare qualche concreta proposta alternativa a questa sanatoria, purchè coerente, tenuto conto da un lato, realisticamente, che nelle periferie di non poche grandi città sono sorti interi quartieri abusivi e che in alcune zone, specie del Mezzogiorno, sono sorti interi paesi abusivamente, mentre, dall'altro lato, sarebbe ingiusto ed anche immorale lasciarsi andare ad una forma di sanatoria quasi generalizzata e gratuita, sfruttando demagogicamente ed elettoralisticamente i vantaggi che da un tale comportamento possono derivare. E magari si cavalcano contemporaneamente le due tigri, quella del rigore e quella della sanatoria indolore: basta scorrere, per esempio, l'«Unità» o «La Repubblica» dei giorni scorsi per rendersi conto che certe tesi rispondono proprio a queste finalità.

Dunque non si può essere mossi da entusiasmo nell'affrontare un provvedimento di questo tipo, ma da realismo, che impone di tener conto che le case abusive — secondo

diverse stime, tra cui quelle del CENSIS — sono oltre 3 milioni e che la mancata sanatoria consentirebbe di fatto agli abusivi di risparmiare il pagamento delle somme previste dal relativo disegno di legge per porsi in una situazione di legittimità e di continuare a sfuggire al fisco, costituendo questa massa di case abusive un sommerso non perseguibile nemmeno fiscalmente. Allora credo che la sanatoria debba essere approvata e che possa risultare non contraria all'interesse generale, a patto che la legge che la sancirà ottenga due risultati: quello di far emergere e portare alla luce del sole, anche fiscalmente, ciò che oggi in fatto di costruzioni costituisce un'imponente massa di sommerso e quello di bloccare per l'avvenire la piaga dell'abusivismo, consentendo finalmente un corretto uso del territorio.

Le cause del fenomeno — è stato qui ricordato dal relatore, al quale devo rivolgere parole di sincero apprezzamento per l'intelligente impegno con cui si è dedicato a dipanare questa complessa problematica — sono molteplici, complesse e a volte contraddittorie. Esiste un abusivismo puramente speculativo, che è ovviamente il più grave anche se devo dire che, a mio giudizio, non rappresenta quantitativamente la parte maggiore; ed esiste un abusivismo cosiddetto di necessità. C'è un abusivismo che trae origine dall'eccessivo costo dei suoli ed uno che trae origine dall'onerosità delle concessioni ad edificare. C'è un abusivismo dovuto in certe zone all'assenza di strumenti urbanistici adeguati e ci sono situazioni abusive in altre zone dovute all'eccessivo vincolismo degli stessi strumenti urbanistici. Vi sono quindi delle responsabilità dei singoli, dei privati, che si sono esaltate — per così dire — con il diffondersi del convincimento dell'impunità per gli abusi commessi. Ma quante responsabilità spettano anche alle pubbliche amministrazioni? Infatti queste avevano e hanno il compito di creare le condizioni perchè i cittadini possano procurarsi la casa nel rispetto delle leggi; queste devono cioè predisporre piani urbanistici adeguati, capaci di guidare lo sviluppo degli insediamenti nelle direzioni opportune; alle pubbliche amministrazioni, specie a livello locale, sono da addebitare le

lungaggini e le complicazioni nel rilascio delle concessioni a edificare, causa questa non ultima di abusivismo; ed infine, esse non hanno saputo utilizzare i mezzi che le leggi loro fornivano per fronteggiare efficacemente il fenomeno.

Che esistano da tempo leggi che forniscono i mezzi per impedire le costruzioni abusive non v'è dubbio. Basta, a questo riguardo, richiamare la crescente severità delle sanzioni per l'edilizia abusiva che vennero introdotte già nella legge urbanistica del 1942, poi nella legge-ponte del 1967 e nella legge n. 10 del 1977. I mezzi dunque vi sono sempre stati: si trattava di applicarli bene e ciò non è stato fatto. Semmai c'è da osservare che, di fronte all'introduzione della sanzione pecuniaria effettuata con la legge del 1967, come pesante alternativa alla difficile demolizione d'ufficio prevista dalla legge del 1942, ed anche di fronte alla nuova sanzione dell'acquisizione gratuita dell'opera abusiva, introdotta con la legge n. 10, il fenomeno dell'abusivismo non si è attenuato, ma anzi è risultato crescente. Evidentemente i sindaci e gli stessi pretori non se la sono sentita, in molti casi, di applicare sanzioni così drastiche. L'esperienza di questi decenni ci porta allora a considerare che quanto più le leggi diventano costrittive e vincolanti, quanto più le sanzioni si fanno pesanti e senza alcuna flessibilità, tanto più la gente cerca di sfuggire e l'amministrazione pubblica e la stessa magistratura diventano pressochè impotenti di fronte al dilagare degli abusi.

La vicenda urbanistica nel nostro paese, impregnata sovente, come è stata, di velleitari massimalismi ideologici, ha risentito di questa distorsione, per cui le leggi esistenti sono sempre state considerate troppo permissive e quelle nuove, di conseguenza, mai abbastanza rigorose; e non si è tenuto conto che l'eccessiva rigidità ottiene spesso l'effetto contrario, non si è tenuto conto che sanzioni sproporzionate, non flessibili e troppo punitive diventano di fatto inapplicabili e che la validità e la bontà di una legge si misurano dal grado della sua applicazione spontanea da parte dei cittadini, non certo dal fatto che occorre un carabiniere per ogni cittadino che la faccia rispettare.

Ne consegue, rispetto a questo disegno di legge, che la preoccupazione semmai è che lo sforzo di creare le condizioni perchè in futuro il fenomeno dell'abusivismo venga ricondotto a proporzioni fisiologiche non raggiunga i risultati sperati, perchè ci si muove in una logica punitiva, nella logica dell'inasprimento ulteriore delle sanzioni; e l'inasprimento delle sanzioni, di per sè, non è sufficiente ad arginare il fenomeno. Mi auguro che ciò non accada perchè il capo primo della legge inasprisce sì le sanzioni, ma introduce anche alcuni elementi di flessibilità e soprattutto le rende più chiare ed intelleggibili e quindi, si spera, più facilmente applicabili. Se così non risultasse in sede di applicazione, avremmo fallito l'obiettivo principale di questo disegno di legge.

Si è detto che il provvedimento in esame lederebbe l'autonomia delle regioni in materia urbanistica. Io devo dire, in tutta serenità e sincerità, che non sono di questo avviso. I primi tre capi della legge, oltre a confermare in modo esplicito la salvaguardia delle prerogative delle regioni a statuto speciale, consentono ampi poteri ed autonomia a tutte le regioni, certamente più ampi di quelli che erano previsti nel disegno di legge approvato dal Senato nel 1982 e che per giunta, come ha ricordato anche il relatore, venne approvato con il voto favorevole di tutti i Gruppi parlamentari, comunisti compresi.

Per quanto riguarda gli altri capi del disegno di legge, questi riguardano sostanzialmente la sanatoria penale sicuramente di competenza dello Stato.

Il relatore ha ricordato che le iniziative adottate da singole regioni non hanno avuto successo e la principale ragione di questo insuccesso, a mio avviso, consiste nella esigenza di accompagnare la sanatoria edilizia amministrativa con deroghe degli aspetti penali connessi con l'abusivismo. Si comprende bene il motivo: infatti, alla luce delle vigenti disposizioni, le amministrazioni locali, nel procedere alla rilevazione e perimetrazione dei fenomeni abusivi, sono obbligate a trasmettere la notizia del reato all'autorità giudiziaria, rendendo in tal modo problematico nel concreto il funzionamento del congegno di recupero delle opere abusive. Senza

sanatoria degli aspetti penali qualunque provvedimento di sanatoria dell'abusivismo edilizio potrebbe in concreto risultare inefficace al fine di eliminare le nefaste conseguenze di tutto l'abusivismo pregresso. Ne consegue che le norme di sanatoria edilizia hanno effetto sul trattamento penale dei cittadini ed io credo che se non venissero precisate le condizioni alle quali viene concessa la sanatoria penale, che peraltro nel disegno di legge non riguardano aspetti urbanistici e non riducono quindi le autonomie regionali, si correrebbe il rischio di una disparità di trattamento che sicuramente sarebbe in contrasto con l'articolo 3 della Carta costituzionale.

Del resto gli stessi documenti di diverse regioni richiedono una norma dello Stato capace di sanare gli aspetti penali e tempo fa tutte le regioni emanarono un documento unitario ove si richiede preliminarmente una legge di sanatoria che dovrebbe essere correlata — dice il documento delle regioni — ad una attività politico-legislativa volta a rimuovere le cause di fondo che hanno determinato il fenomeno dell'abusivismo e che investono i vari livelli istituzionali, le norme procedurali, gli strumenti ed il diritto privato.

Non credo di dovermi soffermare su particolari aspetti del disegno di legge. Mi limito a dire che il testo approvato in Commissione lavori pubblici, pur modificando in diversi punti il testo approvato dalla Camera, non stravolge l'impalcatura del disegno di legge. Ritengo però che questa seconda lettura abbia apportato miglioramenti e chiarimenti, compreso nel complesso un sensibile maggior rigore nella valutazione delle situazioni collocate nelle zone più delicate del paese, nei centri storici come nelle zone di interesse storico, artistico ed ambientale e questo senza tema di smentita da parte di chicchessia, per cui non so come certi organi di stampa possano parlare di permissivismo nel testo approvato in Commissione e oggi al nostro esame.

Sono rimasti sostanzialmente rispettati due principi che sono fondamentali perchè la sanatoria venga affrontata in termini di equi-

tà: il principio che l'abusivo non deve avere un trattamento preferenziale rispetto a chi ha costruito regolarmente ed il principio che le sanzioni debbono essere proporzionali alla gravità dell'abuso commesso. Nè vale, a mio avviso, l'obiezione che l'apertura di una finestra comporta una sanzione pari alla costruzione abusiva di un certo numero di metri quadrati, poichè non si vede comunque come potrebbero essere sanati, se non comminando una sanzione forfettaria, quei casi che non sono riconducibili a valutazioni di superficie o volume.

Infine io credo che questo provvedimento che ha lo scopo, ripeto, di mettere ordine nel settore urbanistico edilizio vada inquadrato anche fra quelli necessari per fronteggiare la drammatica crisi edilizia che si protrae ormai da tempo e che rischia di rendere il problema della casa sempre più drammatico. Senza voler fare in questa occasione un dettagliato bilancio della situazione, non posso fare a meno di rilevare che i problemi sono gli stessi più volte denunciati: vanno dalla lievitazione continua dei costi di costruzione alla scarsità e alla onerosità delle aree edificabili, dalla persistente difficoltà nel reperimento dei finanziamenti alla loro eccessiva onerosità; dalle obiettive carenze della pubblica amministrazione che determinano procedure ancora troppo complicate ed eccessivamente lunghe ad una produzione pubblica tuttora insufficiente per far fronte alle esigenze dei cittadini a basso reddito; dal permanere di una situazione di assai scarsa propensione dei privati all'investimento in edilizia abitativa, propensione che è praticamente inesistente per gli investimenti nell'edilizia destinata alla locazione, ai problemi fiscali per la mancata modificazione di un carico fiscale gravante sul processo edilizio che, oltre a essere eccessivo, è assai poco razionalmente distribuito. Problemi fiscali dunque, per i quali anzi sono programmate soluzioni che — se confermate — non possono non destare grave preoccupazione.

Altri provvedimenti quindi si impongono e urgentemente per far fronte a questa stasi nella produzione di case. Fra questi sono sul tappeto la riforma dell'equo canone, nel

senso indicato dal disegno di legge n. 476 approvato dal Governo e già in parte discusso dalle Commissioni congiunte giustizia e lavori pubblici del Senato, e la definizione del nuovo regime delle indennità di esproprio per colmare un vuoto legislativo che si protrae ormai da troppo tempo.

Mi auguro che questi provvedimenti, alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva, vengano portati avanti e conclusi in tempi molto rapidi.

Per concludere, dirò che la difficile battaglia per dare un'abitazione decorosa a tutti i cittadini del nostro paese è ancora in corso. Non è una battaglia che possiamo dire di aver già vinto, ma non è nemmeno una battaglia che abbiamo già perso.

È mio convincimento che, se si concentreranno gli sforzi, se si affronteranno i problemi in modo pragmatico, al di fuori di ogni mitizzazione ideologica, ci siano le condizioni per raggiungere risultati soddisfacenti anche in tempi ragionevolmente brevi, forse più brevi di quanto nell'attuale situazione sia lecito sperare. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Maurizio Pagani. Ne ha facoltà.

PAGANI MAURIZIO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 646, che discutiamo e che testualmente titola «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive», è noto all'opinione pubblica soprattutto come la legge sul condono edilizio.

Ora, se è vero che l'aspetto più eclatante, più atteso e anche più discusso di questo disegno di legge è quello della sanatoria, noi però dobbiamo ricordare, anzitutto a noi stessi, che la vera e più profonda ragione di questo disegno di legge non è tanto il dare un colpo di spugna sul passato, quanto il creare le condizioni e le premesse affinché quanto avvenuto non debba più ripetersi. Opera non facile a compiersi, specie se poniamo mente alle radici profonde del fenomeno dell'abusivismo, alle sue implicanze così diversificate, al suo retroterra costituito

da errori di gestione urbanistica accanto ad inefficienza e complicità amministrative e politiche, da speculazione selvaggia accanto a casi, pur limitati, di stato di necessità.

Nè è mancata, in questi ultimi anni, un'abbondante produzione legislativa in merito, anche se stranamente l'abbondanza delle leggi in materia è stata inversamente proporzionale alla loro efficacia: più si legiferava, più si inasprivano le pene, più l'abusivismo fioriva. Da queste semplici ed oggettive considerazioni, nasce la nostra principale preoccupazione nell'affrontare questo nuovo disegno di legge, quella cioè di non produrre un ulteriore strumento destinato solo ad infoltire la già ridondante giungla della legislazione urbanistica.

Sappiamo per amara esperienza che permangono in Italia ancora troppe condizioni — e tra queste sottolineiamo una coscienza urbanistica generalizzata e la presenza di strumenti urbanistici — senza le quali risulta velleitario ogni proposito di controllo completo dell'utilizzazione del territorio.

Questa considerazione valga a dare i limiti entro i quali debbono inquadarsi le attese e attenersi le illusioni. Ma, ciò detto, va subito rilevato che gli elementi di novità e di organicità, con cui viene affrontato il fenomeno nel disegno di legge n. 646, sono tali da autorizzare non infondate speranze. Anzitutto vogliamo sottolineare l'impianto della legge: un impianto buono, serio, corretto, che in larga misura rispecchia quello del disegno di legge approvato dal Senato nella precedente legislatura e poi decaduto. Non ci si limita ad un proclama di pene, ma si riordinano e si completano innanzitutto, nel capo primo, le norme che regoleranno a regime il controllo dell'attività urbanistico-edilizia e le relative sanzioni.

Nel capo secondo si affronta uno dei nodi che è stato causa non ultima dell'abusivismo, quello delle procedure urbanistiche, la cui macchinosità, complessità ed arbitrarietà è servita non poco da alibi per disattendere la legge. È questo un punto delicato che rappresenta, a nostro avviso, ancora un momento di transizione verso una più profonda e completa autogestione del territorio da parte degli enti locali, autogestione per la quale,

tuttavia, è necessario riconoscere non esservi ancora le condizioni generali e gli strumenti urbanistici ed amministrativi adatti.

Il capo terzo prende atto realisticamente delle dimensioni del prodotto abusivo, e prevede le forme ed i modi per il recupero urbanistico. È una opera necessaria e urgente, per realizzare la quale ai comuni sono dati i mezzi sufficienti. Non è giusto, infatti, reclamare, come da talune parti si reclama, la devoluzione ai comuni della maggior parte dei proventi della sanatoria al fine di urbanizzare le zone abusive, perchè in tal modo si andrebbero a premiare quei comuni che hanno consentito, con il loro tacito assenso, se non talvolta con la collusione, il dilagare del fenomeno. Poichè i comuni avranno a loro disposizione, per realizzare le urbanizzazioni, circa il 115-120 per cento degli oneri di urbanizzazione, tale cifra sarà e dovrà essere sufficiente a coprire il fabbisogno. Se alcuni comuni o alcune regioni, per demagogia o altre cause non corrette, hanno fatto una politica di bassi livelli di oneri, i cittadini di quei comuni debbono sapere che è sugli amministratori locali, e non già sullo Stato, che deve far capo la responsabilità della situazione. Lo Stato, in questo come in altri settori, già troppo si è prestato a caricarsi di colpe non sue e in particolare a coprire responsabilità di amministratori locali: ne è esempio quanto è avvenuto proprio in materia di abusivismo nell'ultimo anno.

Si è addebitata infatti allo Stato, ed in particolare al Governo, la responsabilità dell'incremento abnorme del fenomeno, quasi come se fosse stato il ritardo nell'approvazione di questa legge a creare l'abusivismo. Pochi, o nessuno, hanno ricordato che gli amministratori locali avevano, come tuttora hanno, gli strumenti per evitare che l'abusivismo crescesse in tale misura. Ci chiediamo allora di chi sia la maggiore responsabilità. Sosteniamo comunque che, siccome è questa la realtà italiana, e certo non la scopriamo oggi, bene aveva fatto il Governo a scegliere la strada del decreto-legge in materia e se il proposito, espresso allora da tutte le forze politiche, di maggioranza e di minoranza, di voler veramente combattere l'abusivismo

fosse stato realmente sincero, non si sarebbe dovuto far decadere quel decreto-legge. Vi sarebbe stato infatti tutto il tempo, anche a costo di eventuali reiterazioni, di apportare i necessari miglioramenti.

Veniamo infine al capo quarto, cioè quello sulla sanatoria delle opere abusive. Nell'affrontarne l'esame non nascondiamo il senso di disagio che proviamo, e che, come noi, provano certamente altri colleghi e sicuramente molti cittadini, in particolare quelli che con sacrifici, rinunce e attese hanno rispettato la legge. La ragione di tale disagio va ricercata nel modo con cui il disegno di legge è stato presentato e nell'argomento stesso di cui tratta.

Il modo con cui il provvedimento è stato presentato, a nostro avviso, è stato inopportuno ed inutile. L'aver legato una materia così delicata e complessa a necessità e urgenze di bilancio ha gettato una luce poco qualificante su tutto il provvedimento, quasi si trattasse di vendita di indulgenze, di simonia. Le parti più valide della normativa, quelle dei primi tre capi, sono così passate inosservate, mentre l'attenzione si è polarizzata sull'aspetto monetario del condono. Necessità e urgenza di bilancio che peraltro non erano così indifferibili, se è vero ciò che viene ufficialmente confermato in questi giorni, cioè che il *deficit* di bilancio del 1984 può essere contenuto nei limiti prestabiliti, anche senza far conto sul gettito della sanatoria. (*Interruzione del senatore Libertini*).

Quanto alla materia, il disagio nasce dalla considerazione in base alla quale, ancora una volta, questo Parlamento è costretto a discutere una legge di sanatoria che cancella abusi e violazioni e poichè non è la prima — e forse non sarà neppure l'ultima — questo induce al lassismo nei confronti di quel rispetto generale e incondizionato della legge sul quale si fonda il vivere civile.

Produrre una legge di sanatoria è un atto grave e quindi deve essere giustificato da altrettanto gravi e fondate motivazioni. Dichiariamo subito che le gravi e fondate motivazioni, a nostro avviso, esistono nel caso in esame e aggiungiamo che non vanno individuate nelle ragioni di bilancio, bensì

nelle dimensioni che l'abusivismo ha assunto nel nostro paese. A fronte di oltre 3 milioni di vani costruiti illegalmente, bisogna purtroppo riconoscere che non è percorribile la strada della rimessa in pristino e dei procedimenti punitivi di tipo penale e amministrativo previsti dalle vigenti leggi. Significherebbe privare della casa milioni di cittadini senza possibilità di soluzioni alternative, incriminarli senza poterli giudicare, operare distruzioni di tipo catastrofico senza neppure avere come fine il recupero di un territorio ormai irrimediabilmente compromesso.

Non crediamo valga la pena di spendere altre parole su questo argomento. Tutti noi siamo consci del fatto che la soluzione della sanatoria è obbligata e quindi riconosciamo che questa legge si basa su motivazioni di gravità tali da giustificarne la proposta. Il riconoscimento dello stato di necessità non ci esime però da talune domande che dobbiamo porci non tanto per fare un processo al passato o per ricercare responsabilità, quanto per evitare che, con la nuova legge, si ripetano le condizioni che in passato hanno consentito il fiorire dell'abusivismo.

Nel chiederci perchè si è verificata l'odierna situazione, sarebbe troppo semplicistico attribuirne la responsabilità solo ai cittadini che hanno costruito abusivamente oppure solo al tipo di legislazione in essere ovvero al lassismo di talune amministrazioni regionali e comunali. Riteniamo che vi sia un concorso di responsabilità dei cittadini che non hanno rispettato la legge e di chi ha fatto leggi massimalistiche e in taluni casi utopistiche; certo una grave responsabilità va attribuita ad alcune regioni e ad alcuni comuni perchè, se le leggi sono uguali per tutta la nazione, non si spiega come il fenomeno dell'abusivismo abbia potuto svilupparsi in modo aberrante in talune realtà locali mentre è stato pressochè insignificante in altre zone. Sappiamo che vi sono condizioni socio-economiche, ambientali e culturali ancora troppo diversificate all'interno del territorio nazionale, ma le leggi, nello spirito della Costituzione, debbono agire anche nel senso di attenuare tali disuniformità.

Ecco allora che, senza demonizzare le leggi esistenti nè criminalizzare le regioni e i comuni ove maggiore è stato l'abusivismo, dobbiamo preoccuparci che nella nuova legge vi siano condizioni di uniforme e ordinata applicabilità delle norme su tutto il territorio nazionale e per tutti i cittadini.

Non possono quindi trovare recepimento nè ascolto taluni principi volti a tollerare e quasi a legalizzare l'abusivismo di necessità, così come altri, volti a limitare il vigore della legge solo ad una parte del territorio nazionale.

L'abusivismo di necessità è un alibi per mascherare dietro taluni, limitati casi eccezionali, una moltitudine di speculazioni e di bassi interessi clientelari che meraviglia trovino difensori in questo Parlamento. Così non è giusto invocare l'articolo 117 della Costituzione, ovvero l'autonomia regionale in materia urbanistica, ed evocare spettri di incostituzionalità su questo provvedimento per chiedere in sostanza di lasciare mano libera alle regioni su questo terreno.

In noi socialdemocratici per lunga tradizione non vi è alcuna vocazione accentratrice nè tanto meno autoritaria, ma dobbiamo ricordare che l'articolo 117 delega alle regioni l'emanazione di leggi in materia urbanistica «semprechè» — recita la Costituzione — «le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale». L'interesse nazionale in questo caso si identifica con il principio generale e costituzionale di assicurare a tutti i cittadini e su tutto il territorio nazionale uguali condizioni normative, uniformità di trattamento e possibilità di sviluppo.

Nella fattispecie, va poi ricordato un altro principio, fissato dall'articolo 9 della Costituzione, che dice: «la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Riteniamo quindi del tutto giustificata, sotto il profilo costituzionale, la normativa in esame, anche se ci rendiamo conto che il calarla in alcune realtà locali, come ad esempio le provincie autonome di Trento e di Bolzano, ove la materia urbanistica ha trovato forme di ordinato e corretto assetto, può provocare guasti e creare situa-

zioni di disagio. Ci rendiamo conto di questo pericolo, ma riteniamo che possa essere superato alla luce del principio generale di uguaglianza di condizioni sull'intero territorio nazionale.

Come difendiamo la legge da svuotamenti e vanificazioni, così dobbiamo difenderla da eccessivi rigorismi e massimalismi che rischierebbero di renderla inoperante nel momento dell'attuazione. Non dobbiamo ripetere errori, già commessi nel passato in tema di urbanistica, che sarebbero solo ulteriori alibi per la speculazione e l'abusivismo.

Benemerite associazioni culturali, quali Italia Nostra, il WWF, l'Istituto nazionale di urbanistica e la Lega per l'ambiente, nonché altre hanno prodotto documenti di estremo rigore e coerenza, cui sarebbe difficile negare validità. Questi documenti sono stati elemento di utile discussione e riferimento per le Commissioni, hanno portato contributi fondamentali, ma trovano il loro limite proprio nella loro astrazione dalla multiforme realtà italiana, la quale c'è, esiste e l'ignorarla può comportare solo l'inapplicabilità della legge.

Nell'avviarci al termine di questo intervento, vogliamo ricordare che l'abusivismo non è che una delle tante sfaccettature del problema della casa in Italia. Il Governo — e giustamente — non ha presentato questa legge isolatamente, ma nel contesto di quell'ormai famoso «pacchetto-casa» che da troppo tempo giace in Parlamento e in particolare al Senato. Combattere l'abusivismo senza intensificare l'incidenza dell'edilizia pubblica con programmi organici, senza produrre una normativa sull'espropriazione, senza riordinare e rilanciare gli istituti autonomi case popolari, potenziandone la utilizzazione del patrimonio e, ancora, senza dare un assetto al mercato dell'affitto con la riforma dell'equo canone, sarebbe solo velleitarismo ed illusione.

Non riteniamo che il Governo sia inadempiente su questi temi, perchè ha formulato un preciso pacchetto di provvedimenti che sta al Parlamento discutere, cambiare e migliorare. L'aspetto su cui il Governo tace è quello fiscale e tributario.

Se vogliamo fare veramente una politica organica, non episodica della casa, non è

possibile tacere su questo punto e quindi attendiamo con urgenza le misure che il Governo intenderà adottare in materia, con una raccomandazione, però: che siano delle proposte coerenti con la finalità di risolvere il problema della casa e non con altre puramente finanziarie o di necessità di bilancio, così come si ha motivo di presumere dagli ultimi provvedimenti adottati. Certi bisticci, certe contraddizioni, come quella ad esempio cui abbiamo assistito in occasione della mancata proroga della legge Formica, per supposte e non veritiere necessità o carenze di 250 miliardi al bilancio, e poi le successive proposte di piani casa fatte dal Ministro del tesoro, che prevedono investimenti per 1.000 miliardi, completamente avulsi dal filone centrale della politica della casa, non riteniamo siano ammissibili se si vuole fare una politica veramente coerente ed incisiva nel settore.

Signor Presidente, il lavoro svolto nella 8^a Commissione del Senato è stato lungo per la difficoltà e complessità della materia, ma riteniamo nel contempo utile e produttivo. Di ciò dobbiamo dare atto e merito al relatore, senatore Bastianini, che ha svolto il suo difficile compito con competenza, equilibrio, pazienza e direi pragmatismo, ricercando sempre, pur nella risoluta difesa dei principi fondamentali, la possibilità di convergenza tra le varie parti. Spiace non sia possibile giungere, in Aula, con una più larga convergenza tra le parti. Rileviamo però, con soddisfazione che non vi si giunge in un clima di scontro frontale.

Il clima della discussione in Commissione, del resto, è stato generalmente sereno e ciò ha contribuito non poco a quello che riteniamo sia stato un effettivo miglioramento formale — e talvolta anche sostanziale — del disegno di legge nei confronti del testo che era stato licenziato dalla Camera.

Le principali variazioni apportate a questo testo sono già state illustrate dal relatore e quindi su di esse non ci soffermeremo. Vogliamo solo dire che non sono, queste variazioni, da intendersi come delle contrapposizioni alla volontà dell'altro ramo del Parlamento e quindi tali da provocare altre discussioni, ma sono state semplicemente degli aggiustamenti, dei coordinamenti e dei

chiarimenti evidenziatisi ad una seconda e più attenta lettura del testo. Riteniamo che esse siano state indirizzate verso una maggiore chiarezza ed anche verso una maggiore rigidità del testo.

Del resto, gli incontri avuti con la Commissione della Camera hanno confermato che questo spirito è stato recepito e che quindi non dovrebbero sorgere difficoltà in questo senso.

Dall'opposizione di sinistra — dalla quale sono venuti importanti contributi di collaborazione — restiamo divisi su alcuni punti importanti, tra cui il riconoscimento dell'abusivismo di necessità, le competenze regionali, il problema oblazione-amnistia e quello del riparto dei fondi, su cui ci siamo già espressi. Sono divergenze di principio sulle quali si è praticato ogni sforzo per ridurre le distanze sul piano pratico, ma si è giunti, alla fine, su posizioni che è anche giusto vengano mantenute, nel rispetto delle diversificazioni connaturate ad ogni regime democratico.

Ogni forza politica della maggioranza, compresa la nostra, ha responsabilmente rinunciato, in uno sforzo di sintesi, a qualche sua particolare posizione e crediamo che questo sia un atto di buona volontà e che ciò sia di buon auspicio per la discussione dell'articolato.

Non ci facciamo illusioni. Non riteniamo che questa legge, qualora approvata, sia il magico toccasana capace di stroncare il fenomeno dell'abusivismo. Come abbiamo già detto, esso ha radici profonde e ramificate e nessuna legge, di per sé, sarebbe capace di sradicarlo se non sostenuta da una convinta e generalizzata coscienza civile di condanna dell'abusivismo e, soprattutto, dalla ferma volontà di collaborazione delle regioni e degli enti locali.

Riteniamo però, come abbiamo detto, che questo disegno di legge sia nel complesso un buon provvedimento, proprio perchè realistico e non velleitario, un provvedimento che potrà costituire un punto di riferimento fermo e certo in questa guerra all'abusivismo che deve essere condotta con convinzione e su tutti i fronti, perchè fino a quando, ad esempio, non avremo assicurato, se non la soluzione, almeno più accettabili sbocchi al

problema casa, fino ad allora non potremo certo illuderci di aver vinto la lotta all'abusivismo.

In questo spirito, riteniamo di aver svolto un buon lavoro e ci accingiamo alla discussione dell'articolato aperti ad ogni contributo, nella convinzione, altresì, che si debba agire in questo difficile campo con gradualità e realismo e ricordando sempre che talvolta il meglio può essere nemico del buono. (*Applausi dal centro-sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Libertini. Ne ha facoltà.

* LIBERTINI. Signor Presidente, colleghi, vorrei molto rapidamente richiamare le ragioni della netta opposizione del Gruppo comunista al disegno di legge sul condono edilizio così come giunge in Aula. La mia esposizione delle ragioni della nostra opposizione sarà molto rapida anche perchè i 52 articoli del testo ci offriranno materia per approfondire i punti del dissenso.

Vorrei invece concentrare la parte — diciamo così — più di rilievo del mio intervento su una proposta politica che intendiamo oggi avanzare alla maggioranza in modo aperto. Sappiamo che per domani mattina è in calendario una riunione della maggioranza e sappiamo che è prevista una riunione dei Capigruppo, che dovranno regolare anche la discussione di questo provvedimento e sappiamo anche — per bandire le ipocrisie — che vi sono stati e vi sono tuttora, anche in queste ore, contatti tra l'opposizione ed i partiti della maggioranza. A questo punto riteniamo necessario avanzare una proposta che riguarda sia l'iter del provvedimento che alcuni suoi contenuti; ma tale proposta deve essere preceduta — come ho già detto — da un giudizio, sia pure rapido, che richiama la posizione del Gruppo comunista.

Il collega Bastianini, che ha seguito in qualità di relatore con diligenza ed intelligenza il dibattito in Commissione — di questo gli do atto anch'io — nella sua relazione introduttiva non ha colmato una lacuna, non piccola, costituita dall'analisi del fenomeno; e se non si parte dall'analisi di un fenomeno, le terapie sono necessariamente sbagliate o

campate per aria. L'abusivismo in Italia non è una piccola eccezione ad una regola, ma ha le dimensioni di una catastrofe nazionale. Non mi riferisco tanto all'abusivismo minore e soprattutto diffuso al Nord, anche se questo aspetto non va sottovalutato perchè a volte ha implicazioni nell'impianto urbanistico; ma mi riferisco soprattutto a quello presente nelle regioni meridionali, da Roma in giù e nelle isole, che ha una dimensione tale per cui, ad esempio, negli ultimi 10 anni in una città come Cosenza si sono costruite abusivamente due case su tre. Nell'Italia meridionale ci troviamo di fronte ad interi quartieri abusivi, costituiti anche da 50.000 alloggi a Napoli; e nel comune di Favara, in Sicilia, vi è un'altra città abusiva. In alcuni comuni, a volte, le abitazioni abusive — che comprendono anche alcuni servizi o alberghi — sono più numerose di quelle legali. Si tratta, quindi, di un abusivismo massiccio che ha devastato il territorio, creando spesso condizioni di vita incivili per mancanza di strade, fognature, di servizi primari e per vere e proprie devastazioni del territorio stesso e dell'ambiente: ciò costituisce un grande problema nazionale.

Caro collega Pagani, abbiamo in comune il fatto di essere stati eletti nell'angolo d'Italia che si chiama Piemonte; ma io, diversamente da lei, sono nato in Sicilia e ritengo che chi non conosce le regioni meridionali discute solo astrattamente della questione dell'abusivismo. Come è nata l'ondata di questo fenomeno così massiccia e corposa? Prima di tutto bisogna considerare la fanteria dell'abusivismo, costituita per la maggior parte da tutti coloro — operai, disoccupati, contadini, emigrati in gran numero — i quali, magari, hanno pagato per una vita e continuano a pagare la GESCAL, ma non hanno ottenuto mai niente dallo Stato, non hanno mai avuto un contributo o la possibilità di accedere ad un alloggio di edilizia pubblica o all'edilizia cooperativa; magari hanno lavorato per anni all'estero, in condizioni anche di oscurantismo culturale, e hanno visto nella possibilità di avere una casa il punto di approdo dei sacrifici di una vita. Questa massa enorme di persone, che spesso si è trovata ad operare in

condizioni ambientali particolari perchè molti comuni non avevano strumenti urbanistici, non avevano il piano regolatore o quelli attuativi (chi avesse voluto costruire una casa avrebbe dovuto aspettare decenni affinché il comune si dotasse degli strumenti urbanistici, essendo gestito dalle amministrazioni che conosciamo), ha risposto al bisogno dell'abitazione ed alla domanda di case costruendo abusivamente. Questa è la grande fanteria dell'abusivismo meridionale! Voglio dire qui, anche al collega Spano, a nome del Gruppo comunista ed in ciò richiamandomi ad una tradizione che non è esclusivamente comunista ma dell'intera sinistra italiana, che a chi ci accusa di difendere gli abusivi rispondo che se si tratta di difendere queste categorie noi lo facciamo! Infatti, la nostra storia è quella della difesa del popolo meridionale, dei suoi problemi, dei suoi drammi, senza applicare un metro astratto.

Il collega Pagani si chiedeva poco fa come mai, essendoci una legge uguale su tutto il territorio nazionale, poi i risultati sono così diversi in materia di edilizia. Caro collega Pagani, occorre ricordare Marx, così vecchio e sempre così attuale, il quale ha spiegato ad abbondanza che il diritto uguale, applicato in condizioni diseguali, non porta all'eguaglianza, ma accresce le diseguaglianze. È proprio questo il nodo.

Dico subito che, se si tratta di sanare questo abusivismo di massa, di necessità (non nel senso di chi ha bisogno del pane, perchè in Italia, per fortuna, anche per la lotta secolare del movimento operaio, del pane non ha più bisogno nessuno), si deve sanarlo creando le condizioni — lo dico apertamente — le più favorevoli possibile. È vero che chi ha costruito abusivamente avrebbe dovuto pagare il contributo di costruzione e poi gli oneri di urbanizzazione; ma ricordiamoci — voglio dirlo in quest'Aula non come elemento di scandalo, ma di riflessione — che vi sono colleghi (non sono tra questi per un caso, non per mio merito), non biasimati affatto, che sulla via Cristoforo Colombo, a Roma, posseggono edifici per la cui costruzione in cooperativa si sono giovati di contributi statali che oggi possono rapportarsi

all'ordine di 30 milioni. Quindi, quando l'abusivo della borgata romana dice: «Va bene, volete che vi paghi l'onere di concessione, l'onere di urbanizzazione, magari una multa, ma in cambio datemi quei 30 milioni di contributo che hanno avuto addirittura i parlamentari della Repubblica», fa un ragionamento che vi sembrerà rozzo ma che è fondato.

Questa è dunque la fanteria dell'abusivismo. Oltre a questa fanteria c'è tutto il resto. Vi sono gli speculatori piccoli, perchè a volte necessità e speculazione si intrecciano, è difficile definire una linea di divisione; poi vi sono gli abusivi di grande speculazione, c'è la mafia e la camorra. Questo, cari colleghi, lo dico anche per qualcuno che avesse l'illusione di troncare con una legge il fenomeno dell'abusivismo. Una legge non può troncare un fenomeno di questo tipo, che richiede una politica globale, che richiede che venga cambiato il quadro sociale, economico e culturale: questo dobbiamo saperlo, perchè altrimenti ci vendiamo del fumo. Quanti sono i villini abusivi di quei 30.000 che si dice siano stati costruiti da Palermo a Castellamare, sulla base dei proventi del traffico della droga? Questo, tanto per fare un esempio concreto delle cose di cui parlo.

Questo abusivismo di maggiore speculazione costituisce la travatura del fenomeno dell'abusivismo e si nasconde dietro la fanteria, creando nel Mezzogiorno un blocco sociale che spesso è maggioritario. Prendiamo il caso di Napoli: quando il compagno Valenzi, quando il compagno Geremicca hanno tentato di affrontare il problema dell'abusivismo, si sono trovati di fronte ad un muro compatto. Napoli è una città nella quale sono stati demoliti alloggi abusivi per decisione del sindaco, ma c'è stata l'insurrezione. Mi sono trovato ad accompagnare il sindaco Valenzi nel quartiere di Pianura: all'abusivismo erano interessati i grandi lottizzatori che hanno costruito i quartieri abusivi e poi sono scomparsi nella nebbia, i poveracci che hanno acquistato quelle case a metà prezzo, che magari erano fatte di cartone e poi con il terremoto se ne sono accorti, e gli operai che hanno lavorato per costruirle o che lavoravano per la manuten-

zione e che, siccome a Napoli una politica statale per la casa per tanti anni non si è fatta, se non lavoravano lì non avrebbero potuto lavorare da nessuna altra parte. Si tratta dunque di un vero e proprio grande blocco sociale che c'è nel Sud.

Allora, caro senatore Bastianini, un Governo serio, se vuole affrontare il problema dell'abusivismo, non può immaginare di affrontarlo con una legge di sanatoria volta a far quattrini (su questo aspetto ci torno subito). Ciò sarebbe insieme sbagliato ed anche stupido; stupido perchè è perfino irrealizzabile. Un Governo serio pone la questione dell'abusivismo come una delle grandi questioni nazionali che va affrontata e risolta non con una misura, bensì con più misure, che durano molti anni. Certamente una di queste misure è la sanatoria, perchè il capitolo va chiuso; ma una sanatoria che parta dal territorio, non dalle esigenze della cassa dello Stato, una sanatoria che sia effettuata dai comuni, dalle regioni, sulla base delle concrete condizioni di recupero e che discrimini nettamente fin dove è possibile (anche se c'è una zona grigia) l'abusivismo di necessità dall'abusivismo di speculazione, sanando il primo, quello di necessità, a condizioni estremamente agevolate (così diciamo noi) e colpendo il secondo in modo crudele per impedire che il fenomeno si ripeta, sapendo che questo comporta lo scontro con la mafia e con la camorra.

In secondo luogo occorrono norme severe e realistiche di prevenzione dell'abusivismo futuro, occorre cioè rafforzare l'organizzazione di difesa legale contro la costruzione di nuove case abusive.

In terzo luogo è necessario un grande piano di recupero (altro che far soldi) che deve durare 10 o 15 anni per le zone colpite maggiormente dall'abusivismo, allo scopo di costruirvi strade, fognature, servizi primari, servizi secondari, per creare ambienti culturali diversi; un'opera di redenzione del territorio e della gente che vi abita, opera di redenzione che a Roma l'amministrazione di sinistra ha affrontato. Se vi chiedete, infatti, perchè nelle ultime elezioni in una borgata romana il Partito comunista ha superato la soglia del 50 per cento dei voti, vi accorge-

rete che quel voto è legato molto all'opera del nostro compagno Petroselli che ha recuperato le borgate. Recuperare non vuol dire soltanto realizzare la sanatoria del Lazio, far pagare, legalizzare le situazioni, ma vuol dire portare la luce, l'acqua, creare le condizioni primarie di vita, far crescere la coscienza e far rientrare queste persone nella collettività civile.

Inoltre occorre che siano approvate alcune leggi fondamentali che ora mancano. Come si fa infatti a parlare di abusivismo quando non abbiamo più una legge dei suoli dopo la sentenza della Corte costituzionale? Siamo l'unico paese europeo senza una legge sul regime dei suoli. Abbiamo delle procedure che pretendono di controllare tutto e che non riescono a controllare niente; c'è un problema di riforma di queste procedure per rendere la programmazione realistica ed effettiva.

Infine c'è il discorso della politica della casa. Basta guardare, infatti, alla geografia dell'abusivismo per rendersene conto: la geografia di un'Italia nella quale non c'è stata una politica della casa, non c'è stata offerta di alloggi in edilizia agevolata ed in edilizia pubblica. Questa mancanza di offerta pubblica ha aperto il varco all'abusivismo. Spesso sento con disagio — l'ho ascoltato anche in quest'Aula perfino da colleghi rispettabili — battute che rivelano il tentativo di indicare il Mezzogiorno come un altro paese e quindi di prospettare l'abusivismo meridionale come il frutto di una razza inconnoscibile. Ebbene, voglio dire, da parlamentare piemontese, che l'abusivismo meridionale è anche frutto semmai del colonialismo piemontese su cui è stato costruito lo Stato italiano per cui, cari colleghi parlamentari del Nord, noi abbiamo viceversa un obbligo verso il Sud, da questo punto di vista, di risarcimento. Ecco, caro senatore Bastianini, cosa doveva rilevare...

BASTIANINI, relatore. Se mi consente, questo non è compito del relatore ma del Governo.

LIBERTINI. Però compito di un relatore, soprattutto intelligente ed accorto come lei,

sarebbe stato quello di tentare di descrivere il fenomeno sul quale operiamo.

Ora il Governo, invece di fare le cose che io ho indicato e sulle quali noi comunisti insistiamo da anni, ha inventato — e forse il ministro Nicolazzi un giorno amichevolmente mi spiegherà come questo sia potuto avvenire — una soluzione secondo la quale l'abusivismo poteva essere un'occasione per rimpinguare le casse dello Stato. Viceversa chiunque conosca la materia sa benissimo che l'abusivismo, essendo come un terremoto, costa e non rende. Il collega Stefani, alcuni giorni fa, parlava di un calcolo effettuato unitariamente dall'ANCI, secondo il quale recuperare le aree colpite dall'abusivismo vuol dire spendere 50.000 miliardi. È vero che dovrebbero provvedere i comuni e le regioni, comunque si tratta sempre di un intervento della mano pubblica. Quindi pensare di ricavare 10.000 miliardi — e la cifra poi è anche inferiore perchè le stime di oggi sono più basse — quando poi bisognerà spenderne 50.000 significa fare una cosa senza senso.

Vorrei inoltre dire al ministro Visentini — che non è presente ma che potrà leggere il resoconto — che basterebbe accatastare le abitazioni del Sud ed in alcuni anni il pagamento regolare delle imposte darebbe ben altro gettito che quello del condono. Il vero problema semmai è quello.

L'idea dunque di inventare una legge con la quale lo Stato lucra sull'abusivismo — perchè questo è il punto — è un ritorno al medioevo, perchè siamo in piena simonia: commercio medioevale delle indulgenze. Invece di stabilire se un'opera sia sanabile o meno, e — una volta stabilito che è sanabile — prevedere che se l'opera sanabile è stata fatta da una persona che ci ha guadagnato sopra la si fa pagare molto, mentre se è un'opera sanabile realizzata da un poveraccio per motivi di necessità allora non la si fa pagare quasi niente, si segue un procedimento diverso che è proprio quello del commercio medioevale delle indulgenze: non importa la dimensione del peccato, importa che si paghi. L'adulterio costa una data cifra, il furto ne costa un'altra, eccetera.

Qui si paga, tra l'altro, in misura uguale.

Inoltre, per realizzare questo capolavoro la maggioranza — e badate che la maggioranza non può cambiare la Costituzione, come ha fatto l'altra sera respingendo le nostre pregiudiziali — ha perfino spogliato il Capo dello Stato di una sua prerogativa. Infatti la Costituzione italiana, piaccia o non piaccia (purtroppo molti colleghi hanno votato in fretta pensando di andare a casa, perchè eravamo già a venerdì sera), prevede che il potere di estinguere le sanzioni penali, cioè l'amnistia, sia riservato al Capo dello Stato. Invece qui questo potere viene trasferito dal Capo dello Stato all'abusivo, perchè quest'ultimo, nella misura in cui fa l'oblazione, ottiene l'amnistia, si auto-amnistia: è proprio il commercio medioevale delle indulgenze.

È dunque un disegno di legge, senatore Bastianini, che, per quanto lei, sulla scorta di una civiltà urbanistica torinese, abbia tentato di correggere con taluni rimedi, è sbagliato nel suo impianto. Si tratta di un disegno di legge — lo abbiamo già detto e lo ripeto chiudendo questa parte di analisi e di giudizio — socialmente iniquo. Voglio dirlo qui ai pochi colleghi presenti e a tutti coloro che leggeranno questo resoconto.

Vedo il collega Riggio che di queste cose se ne intende, data la regione da cui proviene. Se questa legge sarà approvata, collega Riggio, in Sicilia, dove, sulla base della sanatoria siciliana, sono state già presentate 150.000 domande (e tra queste 150.000 ci saranno anche domande che riguardano abusivi di speculazione, che vorrei fossero stangati e non avessero la sanatoria), tanti abusivi di necessità saranno costretti a pagare dieci o dodici o quindici o venti milioni in supplemento.

In Sicilia sono talmente scettici che si possa varare una legge del genere che per ora non si muovono neppure. C'è stata soltanto la dichiarazione del presidente della regione, l'altro giorno, che ha detto che la impugneranno di fronte alla Corte costituzionale. Questa legge dunque, se passa, scatenerà una polveriera in Sicilia, in Calabria, in Sardegna, in Puglia.

Una legge di questo genere — consentitemi una battuta drammatica — è il più grande regalo che a una forza di opposizione la maggioranza e il Governo possano pensare di

fare: apre infatti delle contraddizioni esplosive con tutte le persone, le associazioni, le organizzazioni che tutelano l'ambiente, che tutelano l'urbanistica. Non a caso l'INU e Italia Nostra hanno dichiarato, l'altro giorno, che con un solo partito sono riusciti a colloquiare e siamo noi. Nonostante la lettera che il collega Gualtieri, insieme ad altri, ha inviato a «la Repubblica», queste organizzazioni hanno dichiarato che, per il resto, la maggioranza ha addirittura calpestato gli interessi del territorio.

Se approvate questa legge, voi vi cacciate in un nido di vespe: l'ho detto confidenzialmente a qualche collega e lo ripeto ora, perchè rimanga agli atti. Di qui nasce la nostra proposta. Voi vi cacciate in un nido di vespe, perchè commetterete una grande serie di iniquità sociali, violerete la Costituzione e avrete almeno due ricorsi sicuri: quello della Sicilia e quello del Trentino-Alto Adige. Inoltre l'Alto Adige può ricorrere non solo alla Corte costituzionale, ma anche al Tribunale internazionale, perchè questa legge viola lo Statuto dell'Alto Adige come risulta dagli accordi De Gasperi-Grüber. Avrete la condanna di tutte le persone alle quali sta a cuore uno sviluppo ordinato del territorio e il recupero del territorio e dell'ambiente.

Forse il collega Bastianini crede che noi abbiamo altre intenzioni, come se la politica fosse davvero solo cinismo di parte. Ma abbiamo imparato, e la nostra storia lo dimostra, che gli interessi di un partito, di una grande forza come la nostra, coincidono con gli interessi nazionali, non ne divergono. Se guardassimo esclusivamente alla nostra logica di partito, immaginando che la si possa separare da quella del paese, avremmo interesse che voi approvaste questa legge, con una grande discussione, perchè tutti sappiano che noi non c'entriamo, e che vi assumete intera la responsabilità, perchè questo significa una crisi della base sociale nell'Italia meridionale di partiti che sono qui rappresentati. Significherebbe, ancora, essere scoperti sul fronte delle persone civili e di cultura, e anche attirarsi un dissenso generalizzato. Significa altresì far fruire il Partito comunista di una posizione di rendita.

Noi però sappiamo bene che il nostro interesse non è mai diverso da quello della

comunità nazionale. Non a caso non siamo il partito dei disperati, anche se difendiamo i disperati. Siamo il partito che è primo a Torino, a Milano, a Genova, nelle aree industriali, che è presente tra i quadri tecnici, che è primo dove il paese è avanzato, attento, civile. Sappiamo bene che la crescita del paese coincide con la crescita delle nostre idee, di noi stessi.

È in questo spirito — vorrei su questo punto essere chiaro ed essere creduto — che avanziamo una proposta concreta che posso definire nei termini seguenti. La maggioranza si è cacciata in un vicolo cieco, perchè il decreto-legge sulla sanatoria è dell'ottobre scorso. Senatore Pagani, lei chiama realistico un provvedimento che non riesce ad avere l'approvazione neanche dopo 10 mesi?

Siamo alla vigilia delle ferie: la Camera ha già deciso di sospendere i suoi lavori mercoledì; il calendario del Senato prevede sedute di Aula fino a venerdì. Domani si riunirà la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi; può darsi anche che i senatori — ma non lo credo — decidano di lavorare in agosto; anche in tal caso però la legge non potrebbe essere esaminata dalla Camera. Da domani è prevista la discussione dell'articolato. Ho già detto, e lo ribadisco, che non abbiamo intenti ostruzionistici, ma daremo battaglia su ogni articolo perchè vogliamo che gli italiani ne parlino. I lavori del Senato quindi non termineranno venerdì, non perchè qualcuno faccia ostruzionismo, ma perchè 52 articoli di un provvedimento come quello al nostro esame non si possono decentemente discutere in tre serate. Vogliamo proseguire i nostri lavori nella prossima settimana, anche se non basterebbe? Vogliamo aprire una battaglia frontale su questi temi tra maggioranza e opposizione per due settimane, in una situazione anomala che guadagnerebbe le prime pagine dei giornali? Questo, come ho già detto, potrebbe anche convenirci.

C'è di più: se la legge sarà approvata nel testo attuale, appena andrà in vigore, come hanno riconosciuto giuristi autorevoli, non della mia parte politica, che siedono in quest'Assemblea e di cui non faccio il nome, sarà impugnata e in modo tale che la Corte costituzionale dovrà sancirne l'incostituzionalità. Ieri alcuni colleghi si sono potuti permettere

il lusso di non ascoltare molti intervenuti, come ad esempio il senatore Benedetti. Ma quanto abbiamo detto vale non solo per la storia, ma perchè chi vorrà impugnare la legge potrà fare riferimento anche ai discorsi fatti in quest'Aula, discorsi inoppugnabili dal punto di vista della legittimità costituzionale. Non c'è stato ancora nessuno che, a quattro trocchi, abbia affermato la costituzionalità di questo provvedimento. Andate incontro, perciò, ad un'avventura travagliata e senza sbocco.

Per quali risultati lo fate? Il collega Pagani ha affermato che il problema finanziario non sussiste più. Io però non credo che non ci sia più per i motivi addotti dal senatore Pagani, cioè per il fatto che ormai la situazione di bilancio statale è buona. Questa è una floridezza che attiene solo alla verifica di Governo.

Il ministro Gorla si prepara già a dire, dopo la verifica, che il bilancio va malissimo e il ministro Nicolazzi, dopo le entrate del condono, inventerà un'altra SOCOF.

La verità è, invece, che siamo ormai alla fine dell'anno e che, da questo provvedimento, certo non si può avere per il 1984 alcun beneficio. La verità è che, se questo provvedimento sarà approvato nel testo attuale, vi saranno grandi comunità meridionali che, a dispetto delle peggiori sanzioni e delle grida manzoniane, non chiederanno la sanatoria perchè, come afferma anche il senatore Vitale, un comune di 40.000 abitanti che si sentisse oggetto di una grande ingiustizia capisce che non si possono mettere in galera 40.000 persone. Dico subito, per debito di coscienza, che noi abbiamo concorso a fare norme di repressione severe, ma, se la legge passa così com'è, sarà una cosa ardua fare il sindaco in un comune meridionale. C'è da rischiare la galera dalla mattina alla sera.

Volete continuare su questa strada? Benissimo! Siamo qui, non abbiamo fretta, discuteremo domani, mercoledì, giovedì e venerdì. Non faremo ostruzionismo, ma i nostri argomenti li illustreremo tutti. I giornali hanno cominciato a parlarne. Il nostro obiettivo non è l'ostruzionismo; vogliamo che tutti sappiano cosa fa la maggioranza e cosa fa l'opposizione.

C'è un'altra strada? Sostengo che un'altra

strada c'è e il Gruppo comunista la indica in termini lati, non precisi, perchè non vogliamo riscaldare prima la minestra. E la indica avvertendo che noi non agiamo così per un calcolo di partito, ma per la coincidenza degli interessi del partito con quelli della nazione. La nostra proposta non tenta di reintrodurre una confusione di ruoli tra maggioranza e opposizione e il passaggio a una unità nazionale surrettizia, ma vi sono leggi, come questa, che, in un paese civile dove i partiti si alternano, vengono fatte con un'intesa generale...

BASTIANINI, *relatore*. Vi sono paesi nei quali non si verificano tanti abusi.

LIBERTINI. Non mi riferisco alle leggi sull'abusivismo. Voglio dire che vi sono, in alcuni paesi, leggi che vengono approvate con una intesa che non è totale, ma è un quadro di riferimento comune. E badate che su questa legge si potrebbero innestare cose molto gravi per il paese. Qual è allora la nostra proposta? Siamo pronti a votare entro venerdì, ma, se ci si mette d'accordo, anche prima, una misura che contenga l'indicazione della data nella quale si esaurisce la sanatoria (primo ottobre 1983), anche se alcuni colleghi vorrebbero spostarla in avanti, e indichi le sanzioni che si applicano a chi, dopo quella data, ha continuato a costruire abusivamente.

Questo testo può essere formulato in due modi, onorevole Ministro: anzitutto adottando quello della Camera, con alcuni miglioramenti da apportare qui al Senato. Per esempio, non siamo disposti a far passare tranquillamente l'articolo 19, ma non entro nel merito di questi dettagli che possiamo esaminare domani. Voglio dire che una cosa è votare la prima parte della legge, quella relativa alla repressione dell'abusivismo futuro, un'altra cosa è apportare i miglioramenti che possono evitare i fatti gravi che si sono prospettati.

La seconda strada da seguire, che domani mattina faremo conoscere nel dettaglio agli altri Gruppi, consiste nella possibilità di approvare un provvedimento più breve che

raggiunga lo stesso risultato. Abbiamo provato ad elaborarlo, vogliamo confrontarlo e annunciamo che siamo pronti a discuterlo. Questa misura servirebbe a bloccare fino ad un certo punto — perchè, come ho detto prima, non è la legge che blocca l'abusivismo, ma è la politica che si segue — l'effetto di annuncio che ha provocato l'ondata di nuovo abusivismo dopo il famoso decreto e risponde ad una esigenza che tutti avvertono. Ma non ci fermiamo qui, onorevole Ministro e onorevole relatore. Non è questa la nostra proposta, questa è solo una parte di essa. La seconda parte di questa proposta consiste nel prospettare alla maggioranza un incontro, nello spirito di cui prima dicevo, non quello dell'unità nazionale, ma della responsabilità nazionale, per definire, entro il 20 settembre, un testo della sanatoria che possa essere votato rapidamente, anche con il nostro voto contrario. Questo voto contrario però dovrebbe riguardare questo o quel punto, ma non la cornice generale. Il testo di questa sanatoria, per essere accettabile, deve rientrare nei principi costituzionali.

Noi siamo pronti a lavorare con voi. A questo proposito, voglio dissipare delle nubi che ci sono in giro: noi non abbiamo interesse a ritardare la sanatoria. Chiunque abbia un minimo di cervello capisce che il Partito comunista ha interesse a che la sanatoria sia realizzata. È questa sanatoria che per noi non può passare, ma una sanatoria la vogliamo. Quindi, vi offriamo una strada che alla fine — come dire — ripartirà i meriti tra tutti, salvaguarderà interessi nazionali. Facciamo questa nostra offerta con grande senso di responsabilità.

Vorrei ancora dire ai colleghi del Partito socialista che si è parlato tanto di disgelo a sinistra in questi giorni.

SPANO ROBERTO. Io non ne ho parlato.

LIBERTINI. Do atto al collega Spano di aver avuto, a sinistra, dei rapporti corretti, ma comunque di questo disgelo ne ha parlato il Presidente del Consiglio, ne hanno parlato i giornali, i commentatori e compagni del Partito socialista. C'è da dire però

che questa, visto che si tratta di un fatto politico, è una delle occasioni di disgelo: è inutile parlare di rapporti di nuovo tipo se poi andiamo ad uno scontro frontale su una questione così delicata.

In secondo luogo, la Democrazia cristiana dice, anche per bocca del senatore Mancino in un suo recente intervento, che vuole il metodo dell'opposizione, ma anche quello del dialogo, del confronto sul merito. Bene, la Democrazia cristiana ha qui un'occasione di provare la sua volontà di un confronto sul merito.

Se volete andare avanti, esaminando articolo per articolo, con il testo immutato, noi siamo qui a fare il nostro mestiere di parlamentari. Non ci fanno paura il 3, il 10 o il 15 agosto. Ci stiamo fino a che ci dovremo stare. Se però volete seguire una strada ragionevole nell'interesse nazionale, rendetevi conto del punto cui sono arrivate le cose e date una risposta costruttiva all'altrettanto costruttiva proposta che, mio tramite, il Gruppo comunista qui vi avanza. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pirolo. Ne ha facoltà.

PIROLO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 646 al nostro esame, che ci proviene in seconda lettura dalla Camera dei deputati, è l'ultima versione di una serie di norme dirette alla sanatoria dell'abusivismo edilizio e alla regolamentazione dell'attività urbanistico-edilizia, già oggetto del decreto-legge 31 luglio 1982, n. 486, del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, e del decreto-legge 5 ottobre 1983, n. 529, tutti decaduti. Nè, per la verità, il disegno di legge in oggetto ha avuto vita facile, solo che si pensi al travagliato *iter* che ha avuto alla Camera e al duro scontro che ne è derivato e che è stato anche il motivo della inadeguatezza e dell'imprecisione di alcune norme, pasticciate frettolosamente al solo scopo di accordare le varie istanze che emergevano dalla discussione: norme che soprattutto offendono quella precisione di linguaggio che deve costituire il primo elemento di chiarezza di un precetto giuridico; norme che molto spesso denotano un'assoluta ignoranza della situazione obiettiva sulla quale esse devono operare, sia quando si propongono di prevenire, sia quando si propongono di punire, sia quando si propongono di condonare l'abusivismo edilizio.

Presidenza del vice presidente ENRIQUES AGNOLETTI

(Segue PIROLO). La verità è che questo disegno di legge ha un peccato di origine che gli è stato trasmesso dai precedenti decreti sopra ricordati: reperire cioè un po' di miliardi per un bilancio dello Stato che fa acqua da tutte le parti. Ed il peccato di origine si è trasformato in peccato mortale quando si è tentato (diciamo si è solamente tentato) di accompagnare le norme di sanatoria dell'abusivismo edilizio con norme intese a prevenire e a punire l'abusivismo stesso, del tutto inefficaci, come tenteremo di dimostrare e quando soprattutto si è voluto

procedere, contemporaneamente, ad un rioridino di tutta la normativa in materia urbanistica.

Ciò ha comportato un allungamento dei tempi di discussione che ha deteriorato ulteriormente la realtà obiettiva degli illeciti urbanistici cui la normativa di condono era diretta, illeciti che sono naturalmente notevolmente aumentati negli ultimi mesi. Il Governo, infatti, ha affrontato una materia così delicata solamente perchè aveva e ha bisogno di denaro e non perchè ha ritenuto suo dovere reprimere e prevenire un feno-

meno che costituisce uno degli aspetti più drammatici della società nella quale viviamo e che, in questi ultimi tempi, ha assunto proporzioni macroscopiche che non possono più essere ignorate.

Riteniamo che sia inevitabile che la repressione e la prevenzione del fenomeno passino attraverso una sanatoria, ma riteniamo anche che una sua sanatoria non possa e non debba ridursi solamente ad uno strumento fiscale, ma debba invece trovare nella repressione e nella prevenzione il suo logico presupposto, se non si vuole favorire il fenomeno stesso ed agevolare la violazione dell'ordinamento giuridico anziché impedirlo.

Ma per raggiungere un tale scopo non era necessario, a nostro avviso, toccare per il momento la normativa urbanistica esistente, cioè la legge fondamentale del 1942, anche se stravolta dalla «legge-ponte» del 1967 e dalla «legge Bucalossi» del 1977. Bastava solamente renderla funzionante.

Certo è che con questo disegno di legge creiamo anche la categoria dei «costruttori pentiti», accanto a quelle dei brigatisti pentiti e degli evasori fiscali pentiti, senza preoccuparci di predisporre, con chiarezza assoluta, gli strumenti necessari per reprimere e prevenire l'abusivismo edilizio: un compito che lo Stato deve assolvere per evitare l'ulteriore degrado nel quale sprofondano non soltanto i grossi centri urbani, ma anche i centri minori, nei quali — per le implicazioni che ne derivano sul piano del traffico, dell'igiene, del commercio, del lavoro nero, dell'inquinamento, del sorgere e prosperare delle organizzazioni delinquenziali — è messa in pericolo la stessa vivibilità delle città.

Preoccuparsi di trarre dall'abusivismo edilizio soltanto nuove entrate per le casse dello Stato ci pare un modo comodo di fare denaro, ma diseducativo nei confronti dei cittadini e inadeguato e pericoloso per l'intera collettività.

La sanatoria degli abusi commessi non elimina la possibilità di commetterne ancora in futuro, anzi la incoraggia, sollecitando psicologicamente a commetterli anche coloro che sino ad oggi hanno ritenuto di osservare la legge. A noi non sembra che questo dise-

gno di legge contenga nuove norme valide per la repressione e per la prevenzione del fenomeno dell'abusivismo edilizio, che rappresenta uno degli aspetti del più grosso fenomeno dell'abusivismo in tutti i campi di cui è permeata la nostra società.

L'abusivismo che consiste in un fenomeno generalizzato di violazione delle leggi che ci governano, al punto tale da sostituirsi alle stesse leggi, trova la sua ragione di essere, a nostro giudizio, nella carenza delle istituzioni a tutti i livelli, che quelle leggi dovrebbero far rispettare e che non hanno, viceversa il potere di far rispettare.

Non è che in Italia manchino le leggi — anzi ve ne sono fin troppe — ma manca l'autorità che sia capace di applicarle. Sono, in una parola, le istituzioni che non sono più nelle condizioni di dare una risposta positiva alla richiesta che proviene dalla società, imbrigliate come sono da una rete sempre più fitta di interessi, di connivenze, di pressioni, di clientelismo, schiave dei partiti e delle loro correnti.

In una tale situazione, il fenomeno dell'abusivismo da evento eccezionale è divenuto normale ed è presente nei campi più svariati, come ad esempio in quello fiscale e previdenziale, nel commercio, nella industria, nel lavoro dipendente ed autonomo, nel campo ecologico e così via e, non ultimo, nel campo dell'edilizia.

Sul fenomeno dell'abusivismo edilizio non esistono indagini, rilevamenti o accertamenti a livello nazionale. Così dichiarava nel 1980 il ministro dei lavori pubblici in carica, il compianto onorevole Compagna, al quale risultava però che a Roma esistevano oltre 800.000 persone che vivevano in abitazioni abusive e che a Napoli, nel ventennio 1951-71, erano stati costruiti oltre 450.000 vani abusivi. Non sappiamo se oggi il Ministro dei lavori pubblici sia in possesso di dati più certi: ne dubitiamo. Ma anche se non vi sono dati precisi in proposito, possiamo tentare di individuare le cause dell'abusivismo se vogliamo definire poi gli strumenti di prevenzione e repressione del fenomeno.

La verità è che, di fronte alla carenza di leggi adeguate o in presenza di leggi dirompenti e talvolta contrastanti ed all'inerzia o

inefficacia della mano pubblica per il mancato funzionamento degli enti ai quali è affidata l'edilizia pubblica (primo fra tutti gli IACP), il settore edilizio che, non diversamente dagli altri settori economici, fino agli anni '60, aveva retto e bene, facendo dell'iniziativa e dell'inventiva dei piccoli e medi imprenditori il perno del suo sviluppo, ha reagito anch'esso nell'unico modo possibile, cioè con un'attività sommersa e quindi inosservante delle leggi; un'attività che, peraltro, svolgendosi disordinatamente e senza rispettare un indirizzo urbanistico generale, ma solamente attenta alle richieste che le provenivano da aspirazioni individualistiche (la seconda casa, le ville di lusso e così via) e non a quelle derivanti da aspirazioni collettive (case popolari, infrastrutture, opere ecologiche), non ha risolto il problema dell'abitazione, nei grossi centri metropolitani in particolare, ma anche nei centri medi e minori.

La valanga di cemento armato che ha sommerso l'Italia nell'ultimo quindicennio, in gran parte violando tutte le leggi ed i regolamenti e in disprezzo di tutti i piani regolatori, non ha soddisfatto i bisogni delle grandi aree metropolitane, ed anche dei centri minori, per il semplice fatto che lo Stato e di conseguenza gli enti locali non hanno fatto alcuna politica urbanistica e territoriale, o peggio, quando l'hanno fatta, è stato per rendere sempre più difficile la costruzione di quelle abitazioni delle quali la collettività aveva, come ha, urgente bisogno. Essi non hanno indirizzato, con appropriati e legali strumenti, l'attività edilizia verso le zone maggiormente bisognose, nè hanno svolto in proprio quell'azione sostitutiva che deve avere l'edilizia pubblica, diretta com'è a soddisfare i bisogni delle fasce sociali meno protette.

Una corretta politica urbanistica e del territorio non si fa sviluppando l'attività edilizia con un groviglio inestricabile di leggi a volte contraddittorie tra loro, di regolamenti, di balzelli, di piani regolatori di pura fantasia e sicuramente inattuabili, di provvedimenti demagogici tendenti a distruggere la libera iniziativa privata, senza avere la capa-

oltà di sostituirla con l'iniziativa pubblica. Si pensi che nel settore dell'edilizia privata, ad esempio, nel decennio 1960-70 la legge urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150, viene addirittura stravolta da una serie di leggi, a partire dalla n. 517 del 1966, attraverso la legge ponte del 1967, fino ad arrivare alla legge Bucalossi del 1977, alla cosiddetta legge dell'equo canone n. 392 del 1978, alle sue numerose modifiche ed alla legge n. 25 del 1980. Si tratta, onorevoli colleghi, di una mole di articoli — oltre 300 — che insieme ai decreti e ai regolamenti relativi hanno soffocato l'edilizia privata, spingendola nel sommerso, impossibile o quasi essendo un'attività legale intesa a procurare il bene-casa che peraltro veniva richiesto sempre di più da una società in crescita, per l'impossibilità di superare i mille ostacoli che scaturivano da un tale tipo di legislazione. Nè le cose sono andate meglio nel settore della edilizia pubblica, popolare ed economica. Il testo unico n. 1165 del 1938 aveva trovato un valido strumento di attuazione nella famosa legge Tupini (n. 408 del 1949) la quale, pur con le inevitabili deficienze che essa presentava, ha contribuito in modo decisivo alla ricostruzione dell'Italia del dopoguerra. Poi, anche questo settore, a partire dalla legge n. 131 del 1963, viene travolto da una pioggia di provvedimenti legislativi che nel numero di un centinaio, tra leggi e decreti vari, sono serviti solamente a sbandierare demagogici piani sempre presentati come risolutivi e mai attuati e non sono serviti a facilitare effettivamente la costruzione di nuove case.

In tal modo gli Istituti autonomi delle case popolari, punte di diamante della mano pubblica, diventano enti deficitari ed incapaci di assolvere il loro compito. Il risultato è che questi enti (ci riferiamo a dati di qualche anno addietro) realizzano un *deficit* già di 630 miliardi, oggi certamente aumentato, dovuto alla improntitudine con la quale essi vengono amministrati, quasi sempre da incompetenti designati dai partiti, sulla base della nota regola della lottizzazione; un *deficit* che dipende anche dall'eccessivo scarto tra i canoni di affitto e le spese di manutenzione e amministrazione, che rientra in

quella filosofia dell'assistenzialismo che ha trasformato gli italiani in 56 milioni di petenti.

Così ridotti gli IACP non hanno potuto realizzare appieno i programmi del piano decennale, nè gli orizzonti futuri sono più rassicuranti.

Quale, onorevoli colleghi, è la conseguenza di un tale stato di cose, sia nel settore dell'edilizia privata, sia in quello dell'edilizia pubblica? Come far fronte alla richiesta sempre più incessante di case, principalmente nelle grandi aree metropolitane e soprattutto da parte delle fasce sociali meno protette? Se non si vuol far ricorso alla coabitazione, soluzione alienante, presente nelle società massificate nelle quali non ameremmo vivere, non vi è altra via se non quella di costruirsi la casa, o comperarla da chi l'ha costruita, senza le necessarie autorizzazioni previste dalla legge. Un bisogno primario come quello della casa, protetto peraltro dalla Costituzione, non può trovare soddisfazione se non ricorrendo all'abusivismo. Quando la domanda eccede l'offerta, non occorre essere un grande cultore di economia per concludere che ci troviamo di fronte ad un aspetto patologico del sistema che va corretto. Lo Stato e gli enti locali rimangono assenti e non solo non correggono le disfunzioni, ma le aggravano con una politica della casa che, dagli anni '70 in poi, si è ispirata a fumose ideologie fuori da ogni realtà, a fantasiose soluzioni e soprattutto si è svolta a distruggere l'iniziativa privata che, generalizzando situazioni limitate, veniva etichettata di speculazione, al solo scopo di demonizzarla e giustificare l'attacco che le veniva sferrato da alcune forze politiche solo per essere fedeli ai sacri testi.

Per tutte queste ragioni allora, onorevoli colleghi, l'abusivismo si giustifica? Per formazione culturale, politica e morale, non spezziamo una lancia a favore dell'abusivismo. L'ordinamento giuridico, comunque violato, quali che siano i motivi che hanno portato ad una tale violazione, va reintegrato. Noi diciamo solamente che comprendiamo i motivi che inducono i cittadini che hanno bisogno di un alloggio, visto che lo Stato non riesce a fornirglielo e che l'iniziativa privata non riesce a realizzarlo con tutti

i canoni della legalità, a provvedervi direttamente o a ricorrere al costruttore privato che, certamente spinto da motivi di profitto, affronta il rischio di una costruzione illegale. E si tratta in massima parte non di cittadini ricchi, perchè questi ultimi le case le hanno o, se non le hanno, se le possono procurare con i mezzi a loro disposizione, ma di cittadini modesti, desiderosi di investire i loro risparmi nell'acquisto di una casa per sé e per la loro famiglia.

Considerato in questa logica l'abusivismo è tenuto presente che è praticamente impossibile confiscare o abbattere i milioni di vani costruiti abusivamente in tutto il territorio nazionale, la sanatoria contenuta nel disegno di legge al nostro esame costituisce un doloroso ma indispensabile provvedimento, che va preso a condizione però che si accompagni sì ad una normativa intesa a prevenire e a reprimere l'abusivismo, ma una normativa che sia chiara, che abbia come obiettivo finale quello della costruzione di nuove case. Lo Stato costruisca quelle case che è suo dovere costruire sulla base delle leggi vigenti, soprattutto per soddisfare le esigenze delle fasce più bisognose, ma faccia anche in modo che l'iniziativa privata provveda alla costruzione del maggior numero di case per soddisfare la richiesta incessante, nell'ambito, ben inteso, di una normativa regolatrice di ordine generale, tesa a facilitare e non ad ostacolare, come oggi avviene, la produzione di nuove case.

Soffermandoci sul merito del provvedimento, vediamo come esso si pone rispetto ai tre momenti principali dell'abusivismo cioè la prevenzione, la repressione e la sanatoria.

Sul piano della prevenzione dell'abusivismo edilizio la normativa proposta dal disegno di legge è inadeguata. Sanare la situazione consolidata non significa avere eliminato l'abusivismo. Il condono dei costruttori abusivi non può essere fine a se stesso come lo è stato il condono dei brigatisti pentiti e degli evasori pentiti. Occorre che lo Stato si ponga nelle condizioni di eliminare tutte le cause che determinano l'abusivismo e metta i cittadini nella situazione di non ricorrere all'abusivismo stesso. Un riassetto di tutta la normativa che regola l'edilizia privata e pubblica è il primo dovere di uno Stato che

voglia legittimare la conseguente e necessaria opera di repressione.

Occorre affrontare un accorpamento ordinato e di facile consultazione di tutta la legislazione vigente, previo un suo adeguamento alla realtà sociale ed economica cui è diretta, abolendo tutte quelle norme che l'esperienza ha dimostrato dannose, prevedendo forme sostitutive all'inerzia degli enti locali che non approntino in breve tempo gli strumenti urbanistici necessari per un ordinato sviluppo delle costruzioni, agevolando il ricorso al credito mediante una riduzione del costo del denaro, favorendo le organizzazioni cooperativistiche, controllando il costo dei suoli edificatori, facilitando i trasferimenti immobiliari, semplificando le procedure e rendendole più rapide, eliminando vincoli non necessari e talvolta di pura fantascienza, riordinando l'imposizione fiscale sugli immobili, regolando in modo equo e realistico l'espropriazione dei suoli, riformando il catasto, attuando banche di dati per la gestione del territorio e la conoscenza del patrimonio edilizio esistente, premiando il risparmio che si indirizza all'edilizia: rimuovendo in una parola ed in definitiva tutti gli ostacoli che si frappongono a conseguire la proprietà della casa e favorendo, per contro, tutte le iniziative che permettano di conseguire la proprietà della stessa.

Sono sostanzialmente di natura economica ma anche di necessità le motivazioni che muovono i costruttori e gli acquirenti di costruzioni abusive. Una volta rimosse tali motivazioni, lo Stato ha svolto quell'opera di prevenzione necessaria per demotivare il più possibile i cittadini a ricorrere all'abusivismo. Di conseguenza uno Stato che si trova in una tale situazione non solo è legittimato ma è tenuto a reprimere l'abusivismo in modo deciso. Il cittadino, trovandosi in una situazione del genere che favorisce l'accesso alla casa, non può giustificare in alcun modo la violazione dell'ordinamento giuridico ed il ricorso all'abusivismo per soddisfare il bisogno della casa. Una simile violazione sarebbe imperdonabile e dura e decisa dovrebbe essere la risposta dello Stato.

In materia di prevenzione dell'abusivismo edilizio il disegno di legge al nostro esame si

incentra su alcune norme intese a coinvolgere altri soggetti nelle responsabilità scaturenti dalla violazione in modo da scoraggiare anche per tale via la violazione stessa. In tale senso si pone l'articolo 6 che prevede la responsabilità cumulativa della violazione del titolare della concessione, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori. In tal senso sono anche gli articoli 18 e 44, il primo riguardante la nullità degli atti giuridici relativi ad opere edilizie ed il secondo il divieto per le aziende erogatrici di servizi pubblici di somministrare le loro forniture a fabbricati privi di concessione.

Si tratta però, a nostro parere, di norme parzialmente valide che agiscono sul «prodotto finito», cioè sull'opera abusiva già realizzata, quindi di scarsa rilevanza ai fini della prevenzione e talvolta di difficile applicazione. Così si pensi ad un fabbricato abusivo che ospita un certo numero di famiglie: negare allo stesso la fornitura dell'acqua può creare problemi di natura igienica pericolosi per l'incolumità collettiva, di non lieve entità.

La nullità degli atti giuridici invece può avere una forza deterrente, ma a condizione che la norma sia più intransigente e soprattutto chiara e di facile applicazione e non consenta varchi attraverso i quali il cittadino costruttore abusivo possa passare.

L'articolo 18, a nostro parere, va preceduto dalla norma che dichiara non trasferibili, in virtù di atti fra vivi, sentenza o successione *mortis causa*, gli immobili realizzati in assenza di concessione o in totale difformità da essa. In altri termini bisogna bloccare la circolazione di detti beni distogliendo così in modo definitivo, sia il privato che costruisce per vendere sia il privato che costruisce per sé, dal violare l'ordinamento giuridico, essendo venuto meno l'interesse economico che vuole conseguire.

Bisogna cioè sancire la nullità degli atti di vendita, di donazione e comunque di trasferimento, a qualsiasi altro titolo (e quindi anche delle sentenze), delle costruzioni realizzate in assenza o in difformità della concessione edilizia e vietare anche che vengano trasmesse da coloro che le hanno realizzate ai loro eredi.

Norme altrettanto chiare vi debbono essere per l'altro reato in materia urbanistica, che quasi sempre — ma non necessariamente — prelude al reato di costruzione abusiva: intendiamo riferirci alla lottizzazione abusiva. Invece di fare a gara nel fare la faccia più feroce, si stabilisca con chiarezza quando si realizza il reato, per togliere dai guai i sindaci, i pretori, i cittadini e, non ultimi, i notai.

Nè le norme contenute in questo disegno di legge, finalizzate alla «repressione» dell'abusivismo edilizio, sono idonee a raggiungere lo scopo. La repressione del fenomeno è tutta affidata, secondo l'articolo 4, che riproduce sostanzialmente la norma prevista dalla legge del 1942, al sindaco, il quale è investito della vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia sul territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle leggi.

Dopo l'esperienza dell'ultimo quindicennio, come è possibile ancora credere o fingere di credere che l'autorità comunale possa positivamente svolgere una tale opera di repressione? La legge del 1942 demandava al capo dell'amministrazione comunale la vigilanza per il rispetto delle norme urbanistiche, ma non dobbiamo dimenticare che allora il capo dell'amministrazione comunale era il podestà, cioè una autorità non prigioniera dei partiti, non schiava del clientelismo elettorale, che poteva assolvere il suo dovere senza costrizioni, ricatti e sollecitazioni di ogni natura. Viceversa il sindaco oggi è prigioniero dei partiti che lo sostengono, schiavo del clientelismo elettorale e perciò non può assolvere il dovere che gli proviene dal citato articolo 4 con tutta coscienza e onestà e in piena libertà.

Nessuno — e men che mai noi — può aspirare al ritorno del podestà, ma un sindaco, per esempio, eletto direttamente dal popolo, e perciò stesso liberato dalle pressioni dei partiti che formano la maggioranza e dal clientelismo elettorale, sarebbe nelle migliori condizioni per dare esecuzione al precetto contenuto nell'articolo 4. La riforma delle istituzioni, che doveva essere il contenuto pregnante di questa legislatura, stenta a prendere il largo, restando all'ancora nel chiuso arco di un'Aula parlamentare.

Se l'abusivismo è proliferato in modo impressionante in questi ultimi quindici anni, la responsabilità va anche addebitata alla pubblica amministrazione in generale e al sindaco in particolare, che non sono meno colpevoli di colui che ha commesso il reato di abusivismo edilizio. Si tratta di vera e propria correttezza, dalla quale non dovrebbe prescindere l'autorità giudiziaria e che bisognerebbe chiaramente prevedere in legge e — se necessario — punire severamente. Non aver predisposto leggi idonee, non diciamo a facilitare, ma a permettere la costruzione di case mediante una normativa chiara, di facile attuazione, sia in riferimento all'assetto urbanistico del territorio, sia in riferimento all'apporto creditizio, sia in riferimento agli oneri fiscali; non aver approntato i necessari strumenti urbanistici e quindi concesso le necessarie autorizzazioni; non aver provveduto tempestivamente ad adottare i provvedimenti previsti dalla legge in presenza di un abusivismo constatato: tutto ciò ci autorizza a parlare di correttezza tra la pubblica amministrazione e il cittadino costruttore abusivo, ma soprattutto ci autorizza a non ritenere il sindaco l'autorità migliore per reprimere l'abusivismo edilizio.

La costruzione di un fabbricato, onorevoli colleghi, non si esaurisce in una giornata, nè in una nottata, e quindi il reato di abusivismo è tale da non poter sfuggire alla vigilanza del sindaco. Viceversa vengono costruiti fabbricati, talvolta di più piani, senza che il sindaco intervenga per stroncare sul nascere il reato di abusivismo.

Ma c'è di più: molto spesso è accaduto che le amministrazioni comunali hanno preso in locazione, per sistemare alcune strutture comunali (quali uffici, scuole, alloggi per le forze dell'ordine, eccetera) dei locali proprio in fabbricati costruiti senza concessione, oppure hanno concesso licenze commerciali a cittadini che svolgono la loro attività in locali costruiti abusivamente. Vi sono addirittura dei comuni che hanno provveduto, con enorme dispendio di pubblico danaro, a fornire quartieri sorti abusivamente di tutte le infrastrutture necessarie. Quando si è giunti eccezionalmente, qualche rara volta,

all'abbattimento del manufatto abusivo, è stato perchè il malcapitato non apparteneva a determinati schieramenti politici legati al potere.

L'esperienza ha dimostrato che i sindaci, titolari del potere-dovere di vigilare per reprimere l'abusivismo edilizio, non ne sono stati capaci o, quando hanno tentato di avvalersi dei poteri loro conferiti, si sono trovati innanzi a enormi difficoltà di ogni genere, comprese pericolose situazioni di turbativa dell'ordine pubblico.

Nè la nuova normativa muta lo stato delle cose. L'effetto in tal senso si può raggiungere, secondo noi, trasformando in delitto, punito con la reclusione e con multa, il reato contravvenzionale previsto dalla lettera *b*) del primo comma dell'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Ciò consentirebbe, in caso di flagranza, di arrestare gli autori degli illeciti ai sensi dell'articolo 236 del codice di procedura penale.

Se la normativa fosse completata dal divieto di concedere la sospensione condizionale della pena nei casi di particolare gravità (ad esempio volumetria di notevoli dimensioni) e dalla obbligatorietà del mandato di cattura in caso di recidiva, noi riteniamo che la repressione del fenomeno abusivo avrebbe validi strumenti a disposizione per conseguire lo scopo; soprattutto se si renderà più efficace l'intervento del giudice penale, mediante il trasferimento alla cognizione del pretore del delitto previsto dall'articolo 349, secondo comma, del codice penale: ampliamento della competenza del pretore penale, peraltro già all'attenzione di questo ramo del Parlamento.

Il provvedimento in tema di repressione non dice nulla circa la necessità di strutture tecniche per eseguire subito la riduzione in pristino dei luoghi in caso di lavori senza concessione, prevedendo la creazione di queste strutture a livello comunale o intercomunale: pensiamo agli uomini (direttore tecnico ed operai) e alle macchine edili necessarie a costituire una valida struttura di intervento, attualmente inesistenti per l'attuazione delle sanzioni previste dalle leggi.

Nè infine sono previsti i mezzi finanziari

necessari: si pensi che per abbattere un fabbricato occorrono somme ingenti delle quali la pubblica amministrazione non dispone. Ma anche per quanto riguarda la «sanatoria», la normativa di cui al disegno di legge in esame non è normativa risolutiva del fenomeno nè è idonea a conseguire l'altro risultato che ne è la giustificazione: reperire cioè alcuni miliardi per il riequilibrio del bilancio dello Stato. Ciò innanzitutto perchè l'articolo 31 prevede che la sanatoria può essere richiesta dai proprietari di costruzione o di altre opere ultimate al 1° ottobre 1983, facendo finta di ignorare che da tale data ad oggi la pratica dell'abusivismo edilizio non solo è continuata, ma si è anzi aggravata al punto da presumere che negli ultimi mesi si sono costruite centinaia di migliaia di abitazioni, senza rispetto delle norme vigenti, in un numero probabilmente superiore a quello realizzato negli anni precedenti. Si tratta di costruzioni per le quali è esclusa la sanatoria e che quindi dovrebbero essere soggette alle sanzioni previste dalle leggi in vigore.

Non riusciamo ad immaginare, onorevoli colleghi, uno Stato così forte da affrontare e risolvere un simile problema. Non riusciamo ad immaginare un sindaco che d'improvviso si decida a porre mano a quelle leggi che egli ha contribuito a non far rispettare, nè lo crediamo disposto a farlo, oltre che per i pesanti condizionamenti politici cui è soggetto, anche per la preoccupazione non infondata di turbamento dell'ordine pubblico. Monte Argentario insegna, onorevoli colleghi: l'onorevole Susanna Agnelli ha dovuto gettare la spugna quando si è resa conto che il problema dell'abusivismo era intoccabile perchè coinvolgeva interessi materiali e politici di vasta portata, un muro contro cui si può solamente battere il capo.

Lasciando fermo il termine del 1° ottobre 1983, non vi sarà altra soluzione per lo Stato che quella di procedere ad un nuovo condono, perchè ci sembra, per essere obiettivi, difficile se non impossibile, anche se legittima, un'azione dura della pubblica amministrazione.

Si sostiene che spostare la data del 1° ottobre 1983 al giorno dell'entrata in vigore

della presente legge significa una perdita di credibilità da parte dello Stato che intacca il prestigio morale dello Stato stesso.

Non ci sfugge la validità della tesi che trova una sua giustificazione nel fatto che, con l'ultimo decreto-legge del 5 ottobre 1983, fu inviato un messaggio ai cittadini della disponibilità dello Stato di condonare l'abusivismo edilizio fino alla detta data. Se nonostante il messaggio — si aggiunge — o proprio a causa di quel messaggio i cittadini si sono affrettati a costruire, non li si può oggi premiare condonando anche gli abusi eseguiti successivamente alla detta data.

Ma noi sosteniamo che un tale messaggio fu inviato già prima, con il decreto-legge 31 luglio 1982, e non comprendiamo perchè i cittadini che, a seguito di quel primo messaggio, hanno costruito fino al 1° ottobre 1983 hanno diritto di chiedere il condono e non lo hanno invece quelli che hanno costruito abusivamente dal 1° ottobre 1983 ad oggi, a seguito cioè del secondo e ultimo messaggio, per non tener conto del messaggio intermedio del settembre 1982. Il messaggio, nell'uno e nell'altro caso, è stato identico e la violazione delle leggi vigenti è stata la stessa per tutti coloro che hanno costruito abusivamente fino ad oggi. E identica soprattutto è la perdita di credibilità di questo Stato, a parte la considerazione che si verificherebbe una diversità di trattamento tra i cittadini a parità di violazione delle norme urbanistiche.

Quindi, se vogliamo prendere per buona una tale tesi, la data di ultimazione delle opere abusive va fissata al 31 luglio 1982 (data del primo decreto-legge) per evitare zone di impunità che comprometterebbero la credibilità dello Stato, creerebbero una diversità di trattamento probabilmente anticostituzionale, lascerebbero insoluto il problema dell'abusivismo, comprometterebbero altresì notevolmente la realizzazione di entrate da parte dello Stato.

La sanatoria prevista della normativa di questo disegno di legge rischia di non essere neppure richiesta, tenuto conto della eccessiva onerosità della oblazione, aggravata in modo considerevole per le costruzioni site soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, qualora esse dovessero rispettare anche le norme di

edificabilità per le zone sismiche di cui alla legge 2 febbraio 1974, n. 64.

Quando si parla di abusivismo di necessità e di abusivismo di speculazione, si fa una distinzione solo parzialmente valida. Se abusivo di necessità è colui che si costruisce una casa per sè e per la sua famiglia senza attenersi alle norme edilizie perchè in presenza di una serie di difficoltà non imputabili certamente a lui, abusivo di necessità è anche colui che acquista una casa per sè e per la sua famiglia costruita da altri in violazione delle dette norme per ragioni di lucro e di speculazione. Nessuno costruirebbe o comprerebbe una casa sfornita di regolare concessione se non vi fosse costretto dalla necessità. Pretendere poi che costoro (essi solo purtroppo perchè nel frattempo il costruttore si è volatilizzato o è persona irresponsabile) sopportino un onere considerevole per pagare l'oblazione significa essere fuori della realtà e conseguire un solo obiettivo: vanificare in tutto o in parte gli effetti del condono.

Bisogna essere molto chiari in tema di sanatoria delle opere abusive realizzate in difformità delle norme tecniche per l'edilizia antisismica, ma anche per quelle non sanabili per la mancanza dell'autorizzazione di cui alla legge n. 1497 del 1939 che occorre per gran parte del territorio nazionale.

Negata la sanatoria per queste ragioni, non sarebbe neppure ipotizzabile la confisca e quindi i comuni dovrebbero eseguire la demolizione, evento questo di difficile realizzazione.

La verità, onorevoli colleghi, è che il settore dell'edilizia, nel quale si inquadra il problema dell'abusivismo, è sottoposto a continue docce scozzesi che bloccano, per quanto riguarda il settore privato, qualunque iniziativa e qualsiasi afflusso di risparmio in quella direzione e che, per quanto riguarda il settore pubblico, ravvivano speranze che poi vengono sistematicamente deluse.

Così accade quando il CER delinea un faraonico piano di rilancio della costruzione, da parte della mano pubblica, di nuovi alloggi nell'ordine di 15.000 miliardi nel quadriennio 1982-1985 e poi non se ne fa niente. Così accade quando il Ministro del tesoro ci informa di aver predisposto un disegno di

legge per favorire l'acquisto della casa e quindi, indirettamente, per favorirne la costruzione mediante una serie di agevolazioni creditizie che consentono l'accesso a mutui agevolati, e nello stesso tempo il Ministro delle finanze si oppone alla proroga della legge Formica che qualche sollievo aveva pur apportato al settore e presenta poi un disegno di legge al Consiglio dei ministri che, nell'intento di razionalizzare il regime dell'IVA, colpisce duramente l'edilizia quando aumenta dal 2 al 9 per cento l'IVA per la vendita di case nuove, non di lusso, senza preoccuparsi di far pagare le tasse ai proprietari di immobili che attualmente non le pagano, se si pensa che in Italia, secondo il censimento ISTAT, esistono 21.851.000 abitazioni, mentre per il fisco ne risultano solamente 11.732.000.

Un provvedimento, questo del Ministro delle finanze, che, secondo alcune stime, da un lato farà costare le case il 7 per cento in più e dall'altro produrrà un calo degli investimenti nell'edilizia nell'ordine del 20 per cento.

Il settore dell'edilizia, pubblica o privata, dal quale dipende l'abusivismo edilizio, ha bisogno di certezze per riprendersi e invertire la tendenza negativa che è andata progressivamente accentuandosi nell'ultimo decennio.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il problema dell'abusivismo edilizio, che è solamente un aspetto del più ampio fenomeno di abusivismo che inquina tutti i settori della società italiana, è figlio legittimo di questo sistema, di questa Repubblica agonizzante che tutti proclamano di voler rivitalizzare con una serie di riforme costituzionali, ma che resta qual è perchè ogni riforma è condizionata dagli interessi particolari di quei partiti che esclusivamente dal disordine imperante traggono la linfa necessaria alla loro esistenza. Il popolo italiano è ormai un popolo che «passa con il rosso», sicuro dell'impunità perchè lo Stato è assente: non esiste più il vigile pronto a elevargli contravvenzione.

Solo una revisione globale del sistema può restituirci il senso dello Stato che è andato smarrito, la cui assenza è causa principale di tutte le violazioni delle leggi esistenti e

quindi anche di quelle che regolano il settore urbanistico-edilizio.

Nè la revisione costituzionale può limitarsi a spostare i mobili da una stanza ad un'altra: occorre modificare tutto l'arredamento, ammettendo, con coraggio, che in un edificio moderno non si può continuare a tenere mobili non più funzionali e comunque decrepiti. E tra questi vi sono certamente quelli che si riferiscono al settore edilizio.

In uno Stato così riformato, le istituzioni troverebbero lo spazio necessario ad assolvere la propria funzione, creando quelle condizioni indispensabili perchè il cittadino rispetti le leggi e quindi, non violandole, non sia costretto a divenire «abusivo».

Ma soprattutto, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, l'abusivismo edilizio non si sconfigge se non si creano le condizioni indispensabili per una decisa ripresa della edilizia abitativa e, quindi, idonee per agevolare, il più possibile, l'accesso alla proprietà della casa.

Nella vasta gamma dei bisogni dai quali dipende la qualità della vita di un uomo, non v'è dubbio che quello della casa è ai primi posti.

Dobbiamo far sì che questo bene sia acquisito da tutti e favorire e non intralciare la sua realizzazione; dobbiamo rifiutarci di giustificare una realizzazione abusiva quando essa non dipenda dalla latitanza dello Stato: colpirla, viceversa, duramente quando lo Stato ha creato tutte le condizioni per non costringere il cittadino a violare la legge.

La battaglia per la casa, vinta la quale sarà vinto l'abusivismo, deve essere l'obiettivo primario di ogni società civile, perchè essa è una battaglia popolare e sociale e soprattutto una battaglia di libertà: quando l'uomo ha un proprio tetto sotto il quale riparare sè e la sua famiglia ritrova la sua dignità e, per ciò stesso, la sua libertà. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Roberto Spano. Ne ha facoltà.

* SPANO ROBERTO. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, sono qui per un dibattito che appare stanco per quanto riguarda anche l'attualità d'impegno e di tensione,

non solo all'interno di quest'Aula ma anche a livello dell'opinione pubblica che alcuni mesi fa era invece molto attenta ai provvedimenti che l'altro ramo del Parlamento stava esaminando.

È trascorso poco meno di un anno da quando il Governo concepì l'intenzione di intervenire in materia urbanistica con un provvedimento di sanatoria e le cronache dei nostri quotidiani si sono riempite di espressioni efficaci ed anche suggestive relativamente alla vicenda parlamentare e allo scontro culturale che si è determinato in relazione all'iniziativa del Governo.

Intanto vorrei dire che l'accusa principale e più ricorrente al Governo e alla maggioranza, che hanno voluto intervenire con provvedimento di sanatoria dell'abusivismo, è stata quella di essersi occupati di questo fenomeno soltanto in presenza della necessità di rastrellare fondi per le casse dello Stato. Questa mi sembra un'accusa infondata, che non ha elementi di sostegno se non in una scarsa memoria rispetto non tanto all'impegno del Governo attuale o di quelli precedenti quanto all'impegno del Parlamento che negli ultimi anni ha dimostrato una sensibilità adeguata nei confronti di un fenomeno così grave e ormai così complicato e complesso, tanto è vero che — lo hanno ricordato anche altri colleghi — il nostro ramo del Parlamento, il Senato, nella scorsa legislatura approvò un testo definito da tutti — e non soltanto dai parlamentari che se ne occuparono allora e che se ne sono occupati poi, ma anche dagli stessi esperti — apprezzabile proprio in tema di prevenzione e di sanatoria dell'abusivismo edilizio.

Quel provvedimento, come sapete, decadde alla Camera perchè si interruppe la legislatura. Quindi l'attenzione su questo problema, semmai ritardata, non è stata certo attivata dall'iniziativa del Governo nè, tanto meno, sostenuta dall'idea di far soldi, chè di questo poi non si tratta.

Sono d'accordo con il senatore Libertini quando, da buona Cassandra, sostiene che soldi non se ne faranno. Credo però che, se questo fosse il vero obiettivo principale del provvedimento, se ne potrebbero fare in

misure che è azzardato prevedere. Comunque, siccome per me non è questa la prima motivazione del provvedimento, dico però che la seconda, ben più importante, è quella — perchè due Italie ci sono dappertutto, anche nell'edilizia — di far riemergere l'Italia sommersa dell'edilizia abusiva.

Non è cosa da poco, non ai fini dell'entrata fiscale di questo anno o del successivo, ma proprio per un incremento delle entrate fiscali negli anni a venire. Quindi questo è un compito, tra l'altro, di equità, quello cioè di colpire (visto che se ne parla tanto a proposito di altro) l'evasione, perchè c'è evasione ed evasione, sia da parte di coloro che si dichiarano abusivi di necessità, sia da parte di coloro che tali non sono.

Credo che vi fossero però, nei fatti, ragioni più generali per intervenire proprio nel settore dell'illegalità urbanistica, perchè il nostro paese in questo vive una situazione del tutto eccezionale, rappresentata da vaste aree (intere regioni, come la Sicilia, o la stessa capitale) interessate da fenomeni di abusivismo generalizzato a tal punto da rendere impensabile, oggi, un intervento che prenda le mosse valendosi esclusivamente degli strumenti normativi a disposizione.

Dall'altro lato, in altre aree del paese, peraltro caratterizzate da uno sviluppo urbanistico ed edilizio più equilibrato e razionale, sussiste un fenomeno diffuso di abusivismo, che è tale però solo di nome, in virtù di norme spesso superate che impongono procedure lunghe e macchinose anche per interventi di manutenzione straordinaria e di restauro degli edifici.

Analisi sociologiche, economiche ed urbanistiche si sono soffermate a lungo ed approfonditamente sulla natura di questo fenomeno, classificando di volta in volta l'abusivismo minore, quello sociale, quello speculativo, quello indotto dall'inerzia delle amministrazioni locali, quello legato alla conversione di capitali di illecita provenienza.

Sta tuttavia di fatto che l'iniziativa del Governo non era perciò, a mio giudizio, una risposta estemporanea ad un fenomeno da affrontare con gli strumenti ordinari. Del resto, a chi potrebbe apparire realistico e

sensato intervenire con gli strumenti ordinari, che prevedono anche le demolizioni, in una realtà come quella romana? Il Governo ha quindi assunto una iniziativa dettata dall'esigenza di un intervento che si ritiene necessario ed urgente per il paese, anche se, forse, in quella primitiva formulazione non ancora sufficientemente calibrato ed articolato.

In questi mesi, da quando il Governo — diciamo così — ha corretto il tiro con un disegno di legge più organico e completo, il Parlamento ha lavorato a lungo ed intensamente. Molti hanno affermato che esiste un argomento di convenienza economica che depone comunque a sfavore di un condono e di una sanatoria dell'abusivismo. L'entrata ipotizzabile per le casse dello Stato, conseguente all'entrata in vigore del condono, sarebbe in ogni caso di gran lunga inferiore alla spesa prevedibile per il recupero urbanistico delle zone edificate abusivamente, il cui onere sarebbe a carico delle amministrazioni locali.

Ma i sostenitori di questa obiezione dovrebbero anche dire che cosa propongono in alternativa al recupero urbanistico: che le aree in questione siano lasciate come sono, prive di servizi, di infrastrutture, anche se occupate da centinaia di migliaia di abitanti? Che si proceda alla demolizione di interi quartieri, dove non abitano certo gli speculatori che si sono arricchiti con l'illecita compravendita di suoli inedificabili? Non credo. Comunque è dimostrato storicamente che ciò non è avvenuto anche se le leggi potevano consentirlo.

Quindi vi è una responsabilità diffusa, che non giustifica nessuno ma di cui bisogna tener conto, perchè dimostra che non è facile passare dalle parole ai fatti.

Allora il Parlamento, a mio giudizio, ha cercato di agire in modo realistico ed equilibrato, muovendo anzitutto — e questo è il criterio che credo abbia guidato la maggioranza dell'8^a Commissione — dalla conoscenza e dall'analisi del fenomeno nei suoi diversi aspetti. Vi sono stati molti tentativi per una valutazione quantitativa del patrimonio edilizio interessato a fenomeni di abu-

sivismo e secondo alcune stime — anche se ho sentito prima una notazione da parte del senatore Libertini — non c'è dubbio che esistono due Italie. Quali siano poi le responsabilità di tale frattura dell'Italia anche nel settore dell'abusivismo edilizio lo possiamo anche accertare, come possiamo vedere quali siano le giustificazioni delle popolazioni o anche delle amministrazioni locali, ma sta di fatto che due Italie esistono.

Da una parte vi sono il Nord ed in larga misura il Centro, in cui il fenomeno è senz'altro contenuto e si manifesta soprattutto con interventi sull'esistente (interventi edilizi, mutamenti di destinazione, verande eccetera): praticamente questo non si configura come insediamento abusivo. In queste aree del paese anche le coste hanno subito, per lo più, un'aggressione assai limitata. Dall'altra parte, abbiamo il Sud, le Isole e Roma, dove il fenomeno appare, oltre che esteso, anche caratterizzato da momenti di forte concentrazione (nelle coste occidentali e sicule, nonché a Roma e nell'area napoletana) come vere e proprie città abusive.

In alcune aree del paese, prima fra tutte la Sicilia, l'abusivismo appare come la produzione edilizia di gran lunga predominante. Da un'indagine campionaria condotta dall'università di Palermo risulta che nell'isola 8 su 10 delle case costruite nel decennio 1971-81 sono abusive. A questo proposito è opportuno ricordare che l'abusivismo, in alcune parti del paese, costituisce il luogo di esercizio della malavita organizzata, in conseguenza dei sistemi produttivi e di approvvigionamento di materiali, di evasioni dal fisco e di violazioni delle norme di sicurezza, del lavoro nero e delle condizioni che esso, per sua stessa natura, impone. Al contrario, al Nord — dove non si ravvisa una «cultura dell'abusivismo», a fronte di vincoli molto precisi (e rispettati) relativi ad interventi con valenza urbanistica, si sta affermando il criterio della deregolamentazione di interventi edilizi di nessuno o scarso interesse collettivo. A tal proposito si veda il nuovo regolamento edilizio di Milano, approvato dalla regione l'8 giugno 1983, che anticipa largamente e con alcune variazioni l'articolo 25 dell'attuale disegno di legge, noto anche

come emendamento Bassanini, sia in virtù della realistica presa d'atto dell'esigenza di economizzare le forze della pubblica amministrazione da spendere in altri e più determinanti ambiti di governo del territorio, sia in quanto esso, eliminando un abusivismo esteso ma qualitativamente insignificante, fa terra bruciata intorno agli abusi di interesse e rilevanza per la collettività.

A fronte delle cifre tanto imponenti si è determinata la necessità di una approfondita riflessione sulle cause dell'inefficacia della normativa vigente che pure prevede sanzioni, anche penali, nei confronti di chi edifichi al di fuori delle leggi. La sanatoria dell'abusivismo pregresso rappresenta una novità, se si escludono le due leggi regionali del Lazio e della Sicilia, rispetto alla normativa attualmente ancora vigente. Essa si presta a due considerazioni.

In primo luogo, il voltare pagina rispetto all'abusivismo fin qui consumato è una condizione imprescindibile per poter intervenire, senza impantanamenti in situazioni indefinite ed indistricabili, con maggior incisività nel futuro. Questa considerazione — è importante sottolinearlo — ha permesso di far accettare il nuovo disegno di legge. Vi è stata una modificazione proprio degli atteggiamenti e dei comportamenti, non solo all'interno del Parlamento, ma appunto nella società. L'introduzione di questa innovazione elimina dunque, o attenua di molto, una delle cause certe dell'inattuazione delle norme di vigilanza e sanzionatorie già in vigore.

In secondo luogo, la sanatoria rappresenta una formale confessione, da parte dello Stato, della propria impotenza, fin qui manifestata, a fronteggiare il fenomeno con l'intensa produzione normativa sviluppatasi a partire dalla legge-ponte del 1967 fino alla legge n. 10 del 1977. In relazione a questo secondo aspetto è necessario esaminare in che misura il disegno di legge si differenzia dalla legge n. 10 che ben poco è servita a contenere o ad impedire la continuazione del fenomeno. E, quindi, ciò che più interessa è sapere in che misura la nuova legge saprà

offrire strumenti di drastico intervento proprio laddove il fenomeno è più massicciamente presente e più strutturalmente radicato.

A tal proposito è necessario rilevare — come peraltro stanno già facendo numerosi ed accreditati giuristi — che il disegno di legge si muove in una logica punitiva, riproducendo, in alcuni casi, inasprendo in altri e attenuando in altri ancora, le sanzioni già conosciute, cioè tentando anche di rilanciare, allargandone l'area di applicazione, la nullità dei negozi giuridici in qualche modo connessi all'abusivismo, sanzione, quest'ultima, che, limitata dalla normativa vigente all'ipotesi della lottizzazione abusiva, si è dimostrata per più versi inefficace.

L'inasprimento del sistema sanzionatorio, insieme con una più trasparente formulazione del suo modo di applicazione, si deve accompagnare con l'introduzione delle condizioni di applicabilità delle sanzioni: questo è un punto sul quale, credo, da parte della Commissione del Senato c'è stato un particolare impegno per rendere applicabili, e quindi realizzabili, le condizioni previste dalle disposizioni legislative. Si deve inoltre accompagnare la normativa con la creazione di condizioni esterne di cui potremo parlare dopo.

Le condizioni di applicabilità della legge sono sostanzialmente due, entrambe rivolte a rafforzare i comuni colpiti dall'abusivismo. Innanzitutto riconoscere alla parte ablativa della legge il valore di manovra finanziaria, non già economica, e quindi la previsione di un ristoro da parte dello Stato, in quei comuni in cui maggiore è l'abusivismo, di finanziamenti idonei a far fronte agli oneri derivanti dalla predisposizione di piani urbanistici di recupero, con conseguenti interventi urbanizzativi, e soprattutto dalla formazione di strutture tecnico-gestionali (eventualmente a livello sovracomunale) atte a superare l'evidente *gap* tecnico-operativo che divide il Nord dal Sud del paese. Inoltre la creazione, attraverso la definizione legislativa dei tempi e dei modi di intervento dei diversi responsabili della repressione degli abusi, di un sistema di solidarietà di azione

tra amministratori, magistrati e prefetti che consenta, da una parte, di accrescere l'efficacia degli interventi, ponendo le condizioni perchè la vigilanza contro gli abusi non sia impedita nei suoi effetti da procedure che, nel passato, hanno generato azioni di disturbo tra sindaci e magistrati e, dall'altra parte, di togliere da una isolata posizione di frontiera i sindaci che, proprio laddove maggiori sono le necessità repressive, possono venire a trovarsi in condizione di impedimento ad intervenire, anche per ragioni di incolumità fisica.

Si tratta di una riflessione fondamentale e prioritaria, nel momento in cui si va a definire un provvedimento avente il dichiarato obiettivo di chiudere con l'abusivismo progressivo e di introdurre un sistema di vigilanza e di sanzioni tale da evitare la riproduzione del fenomeno.

Essersi posti in quest'ottica costituisce la principale innovazione rispetto al primitivo decreto del Governo ed anche l'elemento che ha consentito il superamento delle opposizioni non pregiudiziali al provvedimento di sanatoria.

Ho detto che il provvedimento che siamo chiamati a discutere in questa Assemblea costituisce di per sé la testimonianza dell'impotenza dello Stato e delle sue amministrazioni ad affrontare con efficacia il fenomeno dell'abusivismo.

Consapevoli di queste complesse e interdipendenti implicazioni e tenendo conto delle considerazioni di ordine sociale, economico ed urbanistico relative all'estensione ed alla gravità del fenomeno, ci siamo trovati a far fronte ad una duplice esigenza: da una parte la necessità di dominare una materia estremamente vasta e complessa, sulla quale la Camera aveva lavorato in modo incisivo, ma a tratti tumultuoso ed incoerente, dall'altra l'esigenza di procedere in tempi serrati, nonostante l'accavallarsi di molteplici impegni parlamentari ed il sovrapporsi di scadenze elettorali. La Commissione lavori pubblici non si è certo risparmiata, riuscendo a coniugare il massimo dell'approfondimento e del rigore con il rispetto dei tempi, abbastanza inusitati, per l'impervia complessità della materia.

A questo si è giunti con un positivo confronto — voglio sottolinearlo — con l'opposizione, il che non fa parte del disgelo ma di un rapporto che, secondo me, ci deve essere laddove, pur partendo da impostazioni diverse, è consentito nel dibattito e nel confronto (a questo servono gli strumenti di organizzazione del lavoro parlamentare) di contribuire ad una messa a punto di un testo legislativo che si avvicini non soltanto a punti di compromesso, ma a punti di chiarezza nel perseguimento degli obiettivi generali che, a mio giudizio, non possono non vederci uniti.

Di fronte ad un testo approvato dalla Camera, esauriente nelle sue direttrici ma in alcuni punti non sufficientemente chiaro ed incisivo, e soprattutto privo, spesso, dei necessari raccordi ed armonizzazioni tra i diversi articoli all'interno del disegno di legge stesso, e con il testo della normativa vigente in materia, la Commissione ha svolto un lavoro attento, tenace e anche di ricucitura e di ritessitura del testo.

In primo luogo c'è, quindi, la necessità di un approccio pragmatico, sgombro di appetimenti ideologici precostituiti, di fronte ad un problema che per dimensioni e radicamento non appare rimuovibile, ma del quale bisogna prendere atto proprio per evitare che abbia un'ulteriore espansione.

In secondo luogo si è tenuta ben presente la necessità di distinguere tra le diverse aree del paese nelle quali il fenomeno si è manifestato e tra i diversi casi ipotizzabili. In terzo luogo, si è tenuto fermo il principio che il provvedimento oggi in discussione costituisce uno strumento per frenare l'abusivismo futuro e che questo obiettivo non può essere raggiunto se non andando ad incidere sulle cause che sono a monte dell'abusivismo e che non si esauriscono certo nel malcostume.

Il nostro lavoro si è sviluppato con un confronto anche esterno all'ambito della Commissione. Voglio qui ricordare, non per un fatto formale, che la Commissione ha avviato l'audizione, con l'aggiunta poi di note scritte, di tutti i principali interlocutori, sia istituzionali che sociali, rispetto alla materia trattata e non è stata insensibile alle indicazioni che erano accoglibili, natural-

mente ferma restando l'autonomia e la responsabilità del momento parlamentare, nel testo del disegno di legge.

Un nodo centrale che abbiamo cercato di dirimere è quello della delimitazione delle competenze regionali, da un lato, e dell'amministrazione centrale, dall'altro. Senza entrare qui nel dettaglio dei singoli articoli, può essere però rilevato che ci si è attenuti — e lo si è trasposto nell'articolato — al criterio di ordine generale secondo il quale competenze in materia penale sono prerogative dello Stato mentre quelle di natura amministrativa vanno attribuite alle regioni.

TARAMELLI. Lo dice la Costituzione.

SPANO ROBERTO. Lo so, quindi noi lo abbiamo ribadito. C'era comunque chi sosteneva il contrario. Del resto la Costituzione dice molte cose, poi bisogna vedere cosa succede nella pratica.

Altro importante obiettivo raggiunto dalla Commissione è stato quello di aver preservato l'organicità e l'integrità del provvedimento, pur in presenza di precisi orientamenti dell'opposizione in direzione opposta. Anche poco fa, nell'intervento del senatore Libertini, se non ho capito male, si è tornati ad una delle proposte che già abbiamo ascoltato, al di là di alcuni elementi di diversificazione recenti, tendente sostanzialmente a procedere per stralcio nell'esame del provvedimento. Io penso che, se questa proposta fosse stata avanzata nell'ottobre del 1983, sarebbe stata non solo esaminata ma probabilmente anche accettata e questo non solo per ragioni temporali. Viceversa alla vigilia del ferragosto 1984 credo che ci sia il problema politico per il Parlamento, ancor prima che per il Governo, certamente per la maggioranza, di dare una risposta certa ai cittadini che sono interessati, naturalmente con atteggiamenti non univoci, a questo provvedimento e che comunque desiderano uscire da una situazione di incertezza. E questo non solo per l'onere economico che esso determina, ma proprio per l'esigenza di definire giuridicamente i rapporti con i diversi interlocutori e con i livelli istituzionali.

Io credo che, come maggioranza, non possiamo prenderci la responsabilità di introdurre un ulteriore elemento di arresto nell'esame del provvedimento. Del resto i mesi trascorsi sono tanti e non sono serviti a chiarire la situazione. Ha ragione chi dice che, nel frattempo, l'abusivismo, anziché essera stato frenato, si è ulteriormente dilatato. Se vogliamo dare altro tempo perché ciò avvenga, possiamo accettare altri rinvii. Non credo che questo sia il proposito del senatore Libertini e quindi non glielo attribuisco, ma, al di là dei buoni propositi, spesso si ottengono risultati dovuti agli effetti dei segnali che partono dalle tribune parlamentari oppure dalle tribune politiche, che sono negativi. Credo che questo sia il momento per verificare se il Parlamento è nelle condizioni di dare una risposta certa, perfettibile quanto si vuole in quest'Aula, al problema che abbiamo davanti.

Per concludere, credo che il condono abbia senso solo così com'è formulato e non nelle norme tecniche in sé e per sé, ma proprio perché accompagna la sanatoria, anzi la fa precedere da altre misure atte a fronteggiare l'abusivismo futuro. Se così non fosse, ci si sarebbe trovati in un'ipotesi che avrebbe trasformato il disegno di legge in un puro e semplice cedimento dello Stato di fronte a fenomeni di diffuso malcostume urbanistico, senza la parvenza di una indicazione risolutiva.

Detto questo, va sottolineato che l'Assemblea sta per esprimersi su un buon testo — frutto di un lavoro tanto approfondito quanto tempestivo da parte nostra, nell'economia dei tempi che abbiamo avuto a disposizione in questo ramo del Parlamento — e che potrebbe, a buon diritto, una volta divenuto legge, costituire un passo importante per chiudere con uno dei fenomeni più imbarazzanti del nostro sviluppo urbanistico e per gettare le basi di rapporti diversi tra cittadini, operatori ed amministrazione pubblica in un settore tanto importante.

Siamo però altrettanto consapevoli che il problema dell'abusivismo non può essere risolto con una legge, per quanto buona e meditata essa sia.

Si pone, da un lato, il problema dell'attivazione di tutta una serie di disposizioni di

legge coerenti con le esigenze, in materia urbanistica, di un paese moderno e civile (indennità di esproprio, vincoli di inedificabilità, programmazione del territorio) e, dall'altro, si ripropone il nodo di una questione che è culturale e civile prima ancora di essere giuridica.

L'abusivismo è un fenomeno culturale che investe, ancora prima di chi ha costruito abusivamente, gli amministratori pubblici. La cultura dell'abusivismo può essere efficacemente contrastata solo da una cultura urbanistica che può e deve trovare la propria ragione di essere, prima di tutto, in chi amministra la cosa pubblica. (*Applausi dalla sinistra, dal centro-sinistra e dal centro.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pingitore. Ne ha facoltà.

PINGITORE. Signor Presidente, signor Ministro, non sono superstizioso, però non riesco a sottrarmi alla suggestione che esercita su di me la comparazione tra il numero che aveva alla Camera dei deputati il disegno di legge governativo che noi discutiamo, cioè il numero 833, e l'altro uguale — ormai famoso — della riforma sanitaria, appunto la legge n. 833 del 1978. Si assiste quotidianamente alla vicende alterne, drammatiche, spesso tragiche, perchè ne va della vita umana, cui è sottoposta la riforma sanitaria.

Il disegno di legge al nostro esame sul condono edilizio, n. 833 alla Camera, non pare destinato a miglior sorte, se, oltre alle tante e motivate accuse di impraticabile attuazione, di palese ingiustizia di alcune norme, specie nei confronti dei piccoli abusivismi che — a mio avviso, e pare ad avviso di molti colleghi — vanno sanati subito e nelle migliori condizioni, di rilievi molto opportuni sul rischio per l'assetto generale del territorio, se — dicevo — oltre a queste osservazioni già si muovono numerose, forti e consistenti riserve riguardanti la incostituzionalità di questo disegno di legge: infatti, si avanzano preavvisi di impugnazione della legge davanti alla Corte costituzionale.

A questo punto e a tale proposito richiamo l'attenzione dei colleghi sulle osservazioni della Commissione affari costituzionali, dove

si ravvisa disparità di trattamento tra soggetti concorrenti allo stesso reato, cioè il lottizzatore abusivo e il costruttore dell'edificio abusivo.

L'abusivismo edilizio trova origine nella generale crisi della casa. Le difficoltà economiche, le strettoie burocratiche, la farraginosità delle procedure, una serie varia e defaticante di piccoli e grandi impedimenti, hanno creato le premesse di quello che si definisce l'abusivismo minore, che il più delle volte è abusivismo di necessità. Penso ai fatiscenti agglomerati delle città e dei paesi del Sud, agli inospitali centri storici degli stessi centri abitati che, nel momento in cui la gente ha conquistato un maggior benessere economico, non possono non spingere al desiderio e al bisogno di migliori condizioni di vita e quindi di abitazioni più confortevoli, più sane e civili. Buona parte di questi soggetti sono rappresentati dai lavoratori emigrati. Penso anche alle giovani coppie con problemi angosciosi provocati dal bisogno di avere una casa, agli anziani malandati in salute che vogliono un'abitazione più sicura, alle famiglie che cambiano residenza per necessità di lavoro e che, in alcuni casi, in certe realtà, assumono veri e propri caratteri di emigrazioni di massa. Dalla Calabria sono emigrate negli ultimi 25 anni circa 600.000 persone. Penso anche agli sfrattati. Queste considerazioni non possono farmi tacere la convinzione, che è peraltro certezza, che spesso l'abusivismo nasce, si sviluppa e si espande come una malapianta nel contesto del malgoverno che gli fa da *pabulum*, ottimo concime che lo favorisce e lo alimenta, malgoverno rappresentato a volte, nella fattispecie, dalla voluta mancata adozione degli strumenti urbanistici o dall'uso distorto di essi, quando ci sono. Su 408 comuni in Calabria, signor Ministro, meno di 10 hanno il piano regolatore.

Altrettanto spesso questo tipo di abusivismo, il più delle volte speculativo — non mi adombra ripetere cose risapute e consolidate — è ai limiti o, nella maggior parte dei casi, commisto alla criminalità comune o mafiosa: esso è criminoso e criminogeno. La recente visita di pochi giorni fa della Commissione antimafia in Calabria penso abbia verificato

sul posto, seppure ce ne fosse stato bisogno, la realtà del fenomeno. Basta pensare alla quasi completa devastazione degli 800 chilometri di coste della nostra regione.

L'abusivismo, per la qualità e la quantità con cui si manifesta nel Sud ed in Calabria, avrebbe bisogno di certezze per essere debellato. Le premesse che ho posto a questo mio intervento lasciano poco o niente spazio, più niente che poco, alla speranza che queste certezze si realizzino. La sconfitta dell'abusivismo passa prima e soprattutto attraverso una rielaborazione totale della politica della casa. Sono persuaso che nel paese, in particolare nel Sud, deve essere più presente ed operante nella quantità e nella qualità l'impegno pubblico nel settore dell'edilizia, attraverso i suoi diversificati interventi: edilizia economica e popolare — a proposito della quale si attende sempre, ed è sempre molto in ritardo, la modifica degli istituti autonomi delle case popolari — edilizia convenzionata, il risparmio casa, l'accesso al credito e infine il fondamentale nodo del regime dei suoli, unica via per realizzare un efficace governo del territorio; infine l'annosa, sospirata, indilazionabile, riconosciuta generalmente necessaria, riforma del catasto urbano. Cosa si attende per porre mano a ciò? Non dovrebbe essere anche questo un grande tema di trattativa e di verifica di Governo?

Contemporaneamente a tutto ciò, per evitare la vanificazione della globale riforma, e come parte essenziale di essa, bisognerebbe provvedere a fornire i comuni di idonee attrezzature tecnico-gestionali per l'efficiente ed efficace applicazione di quelle leggi e ciò comporta anche la riforma delle autonomie locali. Molto spesso i comuni sono stati e sono abbandonati a se stessi, almeno nella nostra realtà meridionale, a misurarsi in maniera assolutamente impari con situazioni e problemi difficili, insolvibili, esplosivi. Sono condizioni, queste, che creano quelle smagliature attraverso cui passano le forme più aberranti e perverse dell'abusivismo: corruzioni, violenze, ricatti.

Sono sindaco in un piccolo paese di montagna della pre-Sila. In qualità di amministratore, confesso, non ho problemi di abusi-

vismo, ma non ho timore di dichiarare che a volte, di fronte a difficoltà oggettive poste dalle varie, complicate norme, viene voglia di favorire l'abusivismo minore e di necessità. Pensate che da noi passano anni per vedere approvato, da parte della regione, un piano di fabbricazione o per una sua revisione o aggiornamento. Vivo e lavoro, peraltro, in una cittadina di pianura, vicino al mare, la quarta città della Calabria, Lametia Terme, realtà emblematica di tutte le varianti di abusivismo, un fenomeno che interessa l'intero territorio comunale. Dalla sua costituzione in comune, circa 20 anni fa, e per tutti gli anni '70 si è assistito al cosiddetto abusivismo di necessità. Molte persone, generalmente di origine contadina, passate poi ad altre attività lavorative, hanno ricevuto in eredità piccoli appezzamenti di terreno sui quali hanno costruito la loro abitazione. Nello stesso periodo molti lavoratori emigrati nel Nord-Italia o in paesi europei o extra-europei, durante i periodici rientri o tornando definitivamente hanno realizzato la tanto agognata casa su pezzi di terreno proprio o della famiglia oppure dopo aver acquistato lotti, generalmente in lottizzazioni abusive: casa, che da noi significa un fatto economico di notevole importanza, pari all'aspetto psicologico e alla conquista sociale che rappresenta. La casa infatti è da noi frutto di grandi fatiche (ricordo le vacanze dedicate alla costruzione di un pezzetto di casa, ultimata dopo tante, numerose vacanze) risultato di immensi sacrifici e di grosse rinunce.

Successivamente, all'inizio degli anni '80, l'abusivismo edilizio ha avuto a Lametia Terme un salto di qualità, naturalmente in peggio; è diventato speculativo ed è stato favorito dalla mancanza di un piano regolatore generale, da un piano di fabbricazione esaurito, scaduto e rinnovato di volta in volta, con piccole varianti, utilizzate dalle amministrazioni in carica come strumento di potere a fini di parte. I piani di recupero del centro storico non sono funzionali, da noi, a certe forme di esercizio del potere; non servono, non sono degni di alcuna attenzione. Quando nasce la nuova era dell'abusivismo, sorgono fabbricati di notevole volumetria,

ognuno composto ovviamente da più appartamenti. Anche questo fenomeno presenta due aspetti diversi: i grandi fabbricati i cui appartamenti sono occupati da nuclei della stessa famiglia e i grossi fabbricati di un unico proprietario occupati da famiglie non legate da vincoli di parentela.

In questa nevrosi edilizia è stata coinvolta anche la febbre della seconda casa, come facilmente accade in una città vicina al mare. L'espansione si è verificata a macchia di leopardo, compromettendo gravemente tutto il territorio, con immensi rischi igienici. Basti pensare all'inquinamento verificatosi oggettivamente nelle falde di acqua del sottosuolo.

Dal 1969 al 10 maggio di quest'anno, nella mia città sono state rilasciate 1.347 concessioni a edificare. Nello stesso periodo sono state censite 1.951 costruzioni abusive. Vi risparmio i dati relativi a quello che si è verificato dall'autunno dello scorso anno per effetto dell'annuncio del prossimo decreto di sanatoria; effetto dirompente che, ripetendosi periodicamente e mai concludendosi, diventa un vero e proprio incitamento al crimine edilizio. La fisionomia del nostro territorio in quest'ultimo anno ha subito un ulteriore sconvolgimento. Non me ne vogliate, colleghi, se insisto sul fenomeno locale, ma descrivendolo in tutti i suoi multiformi aspetti credo di assolvere al mio compito, al mio dovere di illustrare il problema.

Pertanto, devo denunciare qui anche un episodio gravissimo di abusivismo ufficiale delle istituzioni locali. In esso sono coinvolti l'amministrazione comunale, l'ufficio tecnico comunale, il governo regionale, il provveditorato alle opere pubbliche della Calabria all'epoca competente, quindi successivamente gli organi regionali. Dalle relazioni dei consiglieri comunali facenti parte di una commissione consiliare, nominata dal consiglio comunale di Lametia Terme per indagare sul fatto, risulta che su un'area adiacente all'aeroporto, destinata a vari servizi aeroportuali, denominata Ginepri, sono sorti dei fabbricati costituiti da appartamenti per uso di civile abitazione. Secondo una relazione tecnica, fatta da un architetto del comune, pare che parte dei fabbricati insisterebbe sul terreno del demanio statale.

A ciò si arriva dopo vari e ripetuti interventi, alcuni dei quali fatti da organi ed uffici regionali, consistenti in approssimative modifiche di planimetria, redatte a mano libera, con cui si modificano le destinazioni d'uso. Quindi rilascio da parte del comune di concessioni edilizie con indici di fabbricabilità diversi — maggiorati — da quelli previsti. Scomparsa dei progetti: non si trovano più i progetti negli uffici comunali. Frasi, periodi essenziali che definiscono le finalità dell'area riservata ai servizi aeroportuali che mancano, scompaiono quando vengono riportate da un documento ad un altro. Infine, pare che fondi della Comunità economica europea, destinati all'agricoltura e alla difesa del suolo, siano stati destinati per la sistemazione delle zone d'accesso e circostanti i predetti insediamenti abitativi nella zona Ginepri. (*Commenti del senatore Lotti e del ministro Nicolazzi*).

La magistratura è stata ufficialmente investita del caso e se ne attendono — ma l'attesa diventa un po' lunga — le conclusioni con grande interesse da parte dell'opinione pubblica. Ritengo di poter chiedere qui che i Ministri interessati diano una risposta a questi quesiti, per i quali sono state presentate interrogazioni anche all'altro ramo del Parlamento. È amaro, sconcertante e sconcertante pensare che questo abuso sarà sanato alla stessa stregua di quelli dei contadini e degli emigrati.

Ho voluto soffermarmi su questi emblematici esempi di abusivismo, nella presunzione di dimostrare di che lacrime e sangue grondi questo mostro nazionale che colpisce prevalentemente il Sud del nostro paese, compromettendone seriamente, speriamo non definitivamente, la ripresa e lo sviluppo. Ho voluto fare ciò con la convinzione che si è fatto un grande, enorme errore a non accettare le proposte dei compagni comunisti, a non prendere in considerazione la tenace, caparbia offerta del compagno Libertini ad approvare preliminarmente lo stralcio delle misure di prevenzione, magari rendendole più severe anche per gli abusi semplici.

Il mostro, colleghi, si è ingigantito, ha partorito altri mostri e ha divorato ricchezze e risorse inestimabili. Il disegno di legge in discussione si porta dietro pesantemente il

difetto di primogenitura rappresentato dal decreto-legge n. 529, bocciato nell'autunno scorso, cioè il difetto di avere come fine principale di rastrellare soldi per le finanze dello Stato. La natura prevalentemente finanziaria e fiscale di esso non rende un buon servizio alla legge stessa e al paese, perchè gran parte delle somme non serviranno a sanare — in tutto o in parte — l'abusivismo, ma affluiranno nelle voraci casse dello Stato.

Si riesce ad immaginare solo per un momento l'immensa tragedia rappresentata dai danni ecologici ed igienici? I comuni saranno ancora una volta sacrificati. Le briciole che toccheranno ad essi dubito possano essere sufficienti a coprire soltanto i maggiori oneri provocati dalle procedure richieste. Alla fine, avremo realizzato ancora una volta un selvaggio sperpero di risorse, perduto una battaglia di civiltà per migliorare la qualità della vita.

Tanto più grave è tutto questo nel momento in cui cresce e si afferma il movimento dei «Verdi» in Europa ed anche nel nostro paese. Sono felice ed orgoglioso di condividere in larghissima misura i richiami e le proposte dei movimenti culturali come Italia Nostra, l'Istituto nazionale di urbanistica, la Lega per l'ambiente, il WWF.

Per i motivi che ho esposto e per le convinzioni che mi sono fatto girando il paese, vivendo e lavorando nel Sud, mi sento di affermare che il fenomeno dell'abusivismo è sì un fenomeno ampiamente nazionale, ma assume forme, aspetti, caratteri e strutturazioni diversi a seconda di dove si manifesta. Sono profondamente persuaso che non è possibile trattarlo tutto alla stessa maniera. Sono tra coloro che pensano essere la soluzione migliore, più idonea, quella della legge-quadro nazionale di principi e di indirizzi generali, con cui articolare successivamente le normative specifiche dettate da apposite leggi regionali per adeguare il risanamento ed il recupero alle enormi diversità esistenti tra le regioni.

Ciò potrebbe sembrare contraddittorio con quanto ho denunciato a proposito della mia regione. Sono però convinto della necessità che la legge-quadro debba anche prevedere

indicazioni giuste e precise, vincoli rigidi, severi controlli e sanzioni.

Certo, mi rendo conto della difficoltà di superare la filosofia, ormai consolidata nel nostro strano paese, di sanare anzichè prevenire. Qui si sanano gli evasori con i condoni fiscali e tributari; con la sanatoria della 12^a Commissione si sanano gli irregolari della sanità, con la legge n. 270 e sue modifiche alcuni settori della pubblica istruzione; con il decreto sui forestali si assolve il governo regionale calabrese.

Se verrà approvato così com'è il disegno di legge in discussione, credo che si perpetueranno ed allargheranno le ingiustizie; si provocherà rabbia, si favoriranno ulteriormente lo scetticismo e la sfiducia nelle istituzioni e non avremo reso un buon servizio all'intero nostro paese. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Vitale. Ne ha facoltà.

VITALE. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il dibattito aperto in tutte le sedi, oltre che su questo disegno di legge, sulle enormi questioni umane e sociali, giuridiche e politiche che con lo stesso disegno di legge si tenta di affrontare, la lunga discussione nel paese, al di là anche di quel che pensa il senatore Roberto Spano, tra le forze politiche e tra le forze sociali ed i cittadini, l'inerzia e l'ambiguità del Governo nell'affrontare tali questioni, fanno correre il rischio a chi interviene di ripetere gli stessi argomenti, fatto non raro — io credo — in presenza di posizioni radicalizzate, come mi è parso di capire dagli interventi del senatore Roberto Spano e di altri.

Dico subito che non me ne dolgo nè me ne scuso, signor Presidente. Al mio paese c'è un detto, rispetto appunto a chi, sollecitato sulla base di argomentazioni serie, non muta posizione e non risponde come dovrebbe, che afferma (e mi scuso anche se lo dico in siciliano): «'u veru surdu nun è chiddu ca nun senti, ma chiddu ca nun voli sentirsi», cioè il vero sordo non è quello che non sente realmente, ma chi non vuole sentire.

Ed allora, signori del Governo, la prima questione che mi pongo, e vi pongo, con

molta serietà e serenità è quella di capire se siete consapevoli di ciò che si è determinato nel paese anche in conseguenza — e non soltanto, ovviamente — della mancata approvazione del decreto di ottobre in Parlamento, nonchè della mancata accettazione, da parte vostra, della proposta di stralcio di alcune norme di prevenzione e di repressione dell'abusivismo avanzata da noi; se siete consapevoli fino in fondo dei nuovi guasti che si sono aggiunti a quelli antichi, di quello che è avvenuto anche dopo che è stata fissata la data a partire dalla quale, se approvato, questo provvedimento dispiegherà i suoi effetti; se, infine, vi rendete conto come sia drammaticamente urgente bloccare subito con norme chiare e severe — come chiedeva e sosteneva nel suo intervento di questa sera il senatore Libertini — questo processo di massacro, di sconvolgimento e di devastazione del territorio che ha creato guasti profondi e, per certi aspetti, irreparabili. Questa è la prima questione, di grande rilevanza, a mio parere, che si pone se vogliamo fare una discussione seria su un argomento come quello del disegno di legge in esame.

Il Gruppo comunista ha offerto la propria disponibilità, che anche stasera è stata ribadita nell'intervento del senatore Libertini, ad un ragionamento di questo tipo e su questi problemi. Ma sono convinto — e lo voglio dire con grande chiarezza — che a voi questo problema non interessa.

Signor Ministro, voi avevate concepito il provvedimento in esame — e mi pare che vogliate andare avanti su questa linea, a meno che non dimostrate il contrario — come un mezzo per rastrellare qualche migliaio di miliardi nel quadro di una manovra di politica economica rivelatasi per certi aspetti inutile, sbagliata, iniqua — si veda il decreto-legge sulla scala mobile, per il quale, tra l'altro, relativamente all'articolo 3, chiameremo gli italiani ad esprimere il loro parere — per altri aspetti giusta in linea di principio — si veda il decreto-legge sulla tesoreria unica, che il Governo è stato costretto in questi giorni a reiterare per la quarta volta — ma sbagliata e punitiva per le autonomie locali, nei contenuti e nelle scelte radicali che porta avanti.

Signor Presidente, non dispongo di elementi statistici e di dati certi per suffragare questo mio giudizio. Però sono convinto che questo provvedimento, se dovesse essere approvato così com'è, diverrebbe di gran lunga la più dannosa delle leggi non buone — e ce ne sono — del nostro paese. Infatti provocherebbe danni irreparabili e sarebbe una grave iattura per l'intero paese.

Non voglio impelagarmi in disquisizioni giuridiche: prima e assai meglio di come potrei fare io, lo hanno fatto altri colleghi. Tuttavia ritengo che non vi sia dubbio che siamo in presenza di una violazione chiara e palese dell'articolo 117 della Costituzione, il quale conferisce alla regione poteri in materia urbanistica. Siamo in presenza di una violazione della competenza esclusiva, in materia di territorio e di urbanistica, delle regioni a statuto speciale, nonchè della espropriazione del potere di amnistia del Presidente della Repubblica, assurdamente trasferito da questo disegno di legge ad un meccanismo finanziario automatico. Siamo in presenza della violazione dell'articolo 81 della Costituzione, relativo alla copertura della spesa, perchè il disegno di legge assegna ai comuni oneri straordinari — è stato dimostrato in quest'Aula — cinquanta volte più grandi rispetto ai presunti incassi che questa legge determinerà, oneri che provocherebbero l'asfissia dei comuni.

A tali questioni relevantissime, signor Presidente, sulle quali altri colleghi sono intervenuti con incontrovertibile ricchezza di argomentazioni, non può essere certamente opposta — come invece si è tentato di fare anche stasera nel corso di questo dibattito — la ragione di cassa del bilancio dello Stato. Così come tale ragione non può essere contrapposta per giustificare l'approvazione di una legge che noi consideriamo — lo abbiamo ribadito — iniqua, pericolosa per il territorio e operativamente impraticabile.

Ora, signor Ministro, voi avete il diritto di battervi per una legge siffatta così come ne ha il diritto la maggioranza; ma io credo che avete anche il dovere di ammettere, se non si vuole fare un'operazione di mistificazione dei fatti, di offesa all'intelligenza comune, per coprire calcoli di bottega, che la logica di

questa legge, in realtà, rientra in un orientamento che privilegia speculazione, rendita e grandi interessi nel nostro paese, che presiede alla politica della casa, del territorio e di altri settori — basti citare quello del fisco — del pentapartito e di questo Governo che ne è l'espressione.

Diceva prima di me il senatore Libertini che bisogna prendere coscienza che l'abusivismo oggi è diventato una grande, drammatica questione nazionale. Allora occorre pensare di risolvere seriamente questo problema, con dignità, come si conviene ad un paese serio. Tentare di risolvere questo problema significa prima di tutto interrompere questa spirale perversa, scoraggiare le illusioni, le attese di future sanatorie dalle quali discendono oggi le spinte a trasgredire le leggi, perchè tanto poi ci sarà la sanatoria, ci sarà qualcuno che provvederà; quindi significa adottare subito norme rigorose e serie di prevenzione e di repressione, evitare in ogni modo lassismi, inadempienze, coperture, a volte complicità della pubblica amministrazione a fini clientelari ed elettorali, come talvolta è avvenuto e come avviene ancora oggi. Ma significa anche andare più in profondità per dare una risposta alternativa e valida al problema sociale della casa, varare quindi subito, senza perdere altro tempo, una legge sul regime dei suoli per mettere i comuni — e non solo i comuni, ma anche i privati — nella condizione di reperire aree per l'edilizia convenzionata e sovvenzionata a prezzi incentivanti. Significa riformare subito le procedure edilizie e urbanistiche, dare al cittadino certezze sui tempi, liberarlo dalle pastoie e dai ricatti di certo tipo di burocrazia.

Occorre una politica che offra alternative valide al bisogno, alla grande domanda di case esistente nel nostro paese, una risposta concreta a queste aspirazioni legittime e di massa: tutte cose, signor Ministro, che da tempo trovano il nostro partito pronto con un pacchetto di proposte, ma senza interlocutori validi che avrebbero dovuto essere il Governo e la maggioranza, con i quali discutere serenamente e seriamente.

Ma nell'immediato, relativamente al provvedimento al nostro esame, occorre una sanatoria che ponga un netto discrimine —

ecco da dove nasce in modo particolare la nostra ferma opposizione alla vostra scelta, signor Ministro — tra l'abusivismo maggiore e un abusivismo minore, di necessità, da recuperare a condizioni agevolate, per correggere i torti storici di uno Stato che trattiene per anni dal salario del lavoratore contributi a fronte dei quali non dà una casa al lavoratore stesso, per correggere i ritardi, per riparare alle colpe di comuni che per anni, non essendosi dotati di strumenti urbanistici ed edilizi, hanno costretto, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, in Sicilia, migliaia di lavoratori emigrati ad investire i loro risparmi nella illegalità. Vada a vedere, signor Ministro, la realtà di Gela, città nella quale un giorno del 1979 ci siamo trovati insieme alla inaugurazione di un nuovo tratto di ferrovia. A Gela esistono 12.000 case abusive, quella città è diventata una polveriera e non soltanto quella. Non porre un netto discrimine tra questo tipo di abusivismo e l'abusivismo maggiore, speculativo, che ha devastato zone di notevole pregio ambientale, storico ed a volte anche archeologico, significherebbe non agire seriamente e incontrerebbe la nostra opposizione netta, non solo per motivi ideologici, ma soprattutto per motivi di equità.

Passo rapidamente ad un altro punto anche perchè devo prendere atto che la stanchezza con la quale si conduce questo dibattito dà l'impressione che il nostro sia un dialogo tra sordi. Pongo una questione, anche se è stata già ampiamente trattata, perchè resti agli atti, che mi pare particolarmente eclatante, emblematica per definire le storture di questo provvedimento. All'articolo 1 si stabilisce che le regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni amministrative; con l'articolo 48 si afferma che coloro che hanno conseguito una sanatoria in base alla normativa regionale vigente hanno diritto a detrarre l'importo delle somme versate. Questo aspetto solleva grossi problemi. Ci sono state già prese di posizione di un certo rilievo ed altre ne seguiranno. Il presidente della regione Sicilia, il democristiano Sardo, ha detto che si rivolgerà alle sedi competenti. Certamente si aprirà comunque un contenzioso che darà nuovo fiato — anche

questo bisogna sapere — a chi nel frattempo penserà di poter fare il furbo perchè tanto, in qualche modo, qualcuno dovrà provvedere.

Allora mi domando e vi domando, colleghi della maggioranza: perchè non tener conto delle iniziative regionali? Il Lazio ha legiferato in materia. Fra le regioni a statuto speciale la Sicilia in particolare ha approvato due leggi sul riordino urbanistico, la n. 7 del 29 febbraio 1980 e la n. 70 del 18 aprile 1981. Perchè non tener conto che si tratta di norme certamente complesse, articolate e tuttavia in fase di avanzata applicazione? Da parte di tutti i comuni dell'isola, soprattutto da parte di un numero rilevante di soggetti, si è dato avvio alle pratiche. In base ai rilevamenti effettuati dall'assessorato all'ambiente ed al territorio, relativi a 264 comuni su 389, pare che, a fronte di 100.000 istanze di sanatoria presentate fino al 9 luglio, il risultato finale sarà di 150.000 istanze.

Allora credo che, a prescindere dal rispetto della competenza esclusiva in materia urbanistica attribuita dall'articolo 14, lettera F) dello statuto regionale alla regione Sicilia, il fatto che le singole procedure per il rilascio delle concessioni in sanatoria si trovino già oggi a diversi stadi debba portare alla conclusione che le norme previste dal provvedimento al nostro esame sarebbero, in questo quadro, in questa situazione, obiettivamente al di là e al di sopra delle stesse buone intenzioni. Sarebbero una pericolosa sovrapposizione che creerebbe confusione di compiti, di ruoli, di interpretazioni, di difficile soluzione e darebbero — io credo — nuovo discredito alle istituzioni. Però certo si pone un problema costituzionale di uguaglianza che non può essere trascurato, soprattutto sotto l'aspetto penale.

C'è poi, signor Ministro, l'aspetto finanziario. Ora, non c'è dubbio che l'oblazione introdotta nella normativa in discussione si pone, anche questa, obiettivamente in contrasto con l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 luglio 1965, n. 1074, che fissa le competenze della regione siciliana in materia finanziaria, posto che comprende anche quelle accessorie, costituite dagli interessi di mora, dalle soprattasse, nonchè quelle derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie, amministrative e penali.

S'impone dunque, signor Ministro, onorevoli colleghi, anche alla luce di tutto questo — credo — una migliore e più approfondita riflessione, un esame approfondito della proposta, che viene anche dal governo regionale siciliano, che suggerisce tra l'altro la non applicabilità delle disposizioni della legge in discussione al territorio regionale siciliano, ad eccezione dell'articolo 39.

Io credo, signor Presidente ed onorevoli colleghi, che le osservazioni, i dubbi, le perplessità, le obiezioni fondate che sono emersi in questi giorni, in queste settimane, che vengono ancora avanzati in queste ore da più parti, che esistono anche — lo sappiamo, perchè ne parliamo ogni giorno nei corridoi di questo palazzo — all'interno di vasti settori della maggioranza, impongano di stare molto accorti, di non lasciarsi prendere la mano dalla tradizionale corsa preferiale.

Abbiamo fatto qui anche stasera, attraverso il senatore Libertini, una proposta seria di modifica di questo provvedimento. L'invito che vi abbiamo rivolto è un invito ad un esame pacato, libero da accecamenti di posizioni di parte. Quel che vi chiediamo ancora una volta, anche su tale questione — come abbiamo fatto sempre su tutte le questioni, rilevanti o meno che siano — è un confronto serio per una scelta qualificata nell'interesse del paese. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cartia. Ne ha facoltà.

CARTIA. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, il disegno di legge n. 646, solitamente denominato e conosciuto come la legge sulla sanatoria dell'abusivismo edilizio, in realtà ambisce ad essere una legge-quadro capace di controllare l'attività urbanistico-edilizia snellendo le procedure burocratiche, di vigilare e sanzionare le irregolarità, di recuperare e sanare le opere abusive che non siano in contrasto con gli interessi generali della collettività e la violazione troppo grave di alcune norme.

Il Gruppo repubblicano, nell'esprimere un doveroso apprezzamento per il lavoro svolto dai componenti dell'8^a Commissione permanente e per il particolare impegno del sena-

tore Bastianini, non può sottrarsi alla esigenza di sottolineare alcuni aspetti negativi conseguenti alle remore che hanno accompagnato l'iter del provvedimento.

Mentre infatti in Parlamento si contrapponevano posizioni ed istanze diversificate, con interessanti ma prolungati dibattiti, gli stessi elementi di incertezza legislativa che ne derivavano hanno mortificato le aspettative della collettività ed impedito tra l'altro l'auspicato, anche se discusso, introito di fondi per l'erario dello Stato.

Ma la conseguenza più grave, che non può essere sottaciuta, è il fenomeno dell'edificazione abusiva che si è alimentato con maggiore insistenza producendo incalcolabili danni e compromettendo irreparabilmente estese zone del paese.

Legge di sanatoria, dunque, come volgarmente è definita? Certamente la causa scatenante la presentazione di questo disegno di legge è stata l'abusivismo. Non che siano mancati in passato i regolamenti, le leggi, le sanzioni, anche penali, gli abbattimenti delle opere abusive: pare sia del 1839 la prima ordinanza di demolizione di una casa a Paestum riuscita infruttuosa (da una notizia de «Il Messaggero» del maggio 1984). Forse non sarebbe stato inutile uno studio analitico delle leggi, delle procedure di applicazione, delle condizioni sociali del paese, della realtà passata e attuale dei processi economici, ed anche un confronto ed un controllo della situazione edilizia negli altri Stati, specie gli europei, per meglio comprendere le cause che hanno determinato questo cattivo governo e insieme pessimo rispetto del territorio. Ma non è forse questa la sede adatta per un *simposium* sull'argomento e del resto ampia letteratura ci è offerta dai congressi tecnici che si sono svolti e dalla stampa in genere.

Il fenomeno dell'abusivismo, a mio avviso, offre l'occasione per uno studio tecnico-sociologico e per uno politico-economico. Questo accostamento dei termini sembra stridente, ma in realtà la tecnica deve rispettare certe esigenze della società, così come la proiezione politica di un programma non può prescindere da una precisa diagnosi economica del paese. In sintesi, l'aspetto tecnico-sociale deve tener conto della lungaggine

della procedura, della difficoltà interpretativa, a volte, delle leggi, della necessità dell'alloggio per i cittadini, del reperimento del suolo da edificare, del costo di costruzione fino ad arrivare, evitando altre considerazioni, alle tangenti, alle speculazioni, e così via.

Certo, va distinto l'abusivismo di necessità da quello speculativo. A questi due aggiungerei l'abusivismo voluttuario, quello delle ville sull'Argentario, delle case nell'isola del Giglio o lungo le coste dell'Italia meridionale, in particolare, o dentro i parchi nazionali. Varie considerazioni andrebbero fatte, ne accenno solo due. Innanzitutto, senatore Libertini, applichiamo le leggi e le sanzioni e contemporaneamente iniziamo una battaglia per censire, valutare e decidere chi è da aiutare, coloro che hanno necessità dell'alloggio e se lo hanno costruito per necessità.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'abusivismo voluttuario, dato che i costi per trascorrere le ferie non sono indifferenti, forse per una parte di coloro, non sarà per tutti, che usa il campeggio, cioè fanno un turismo itinerante, lo Stato e le regioni potrebbero provvedere utilizzando tratti di coste o di colline per creare campeggi che siano a misura d'uomo e non abbiano l'aspetto di *lager*.

Il CENSIS avrebbe stimato in oltre tre milioni gli alloggi costruiti abusivamente. Che fare? È il condono segno di forza o di debolezza da parte dello Stato? Così si chiedeva in un articolo su «Il Tempo» il senatore Valitutti. E rispondeva: «C'è tuttavia un caso in cui il condono è segno di forza ed è il caso nel quale, per la presenza di cattive leggi che anche i cittadini ligi sono costretti a violare in qualche misura per sopravvivere, si accumula un contenzioso che per la sua imponenza non è più aggredibile senza produrre mali maggiori di quelli ai quali si vorrebbe rimediare». E concludeva: «In questo caso il condono innalza e non abbassa il prestigio dello Stato».

Ben venga dunque il condono, ma che sia rigoroso nella sua applicazione, per la difesa dell'ambiente e del territorio. Non ritengo inutile ricordare a tal proposito la ferma posizione dei repubblicani sugli aspetti sostanziali e irrinunciabili, evidenziati già nella passata legislatura con la nota legge

del ministro Francesco Compagna e ripresi ora, in occasione della discussione di questo provvedimento — il mio contributo è stato molto relativo in questo ramo del Parlamento — quali la prioritaria tutela dell'ambiente e degli interessi storici e artistici del nostro patrimonio culturale e sociale, la salvaguardia dei centri storici, la necessità di giungere rapidamente alla legalizzazione delle situazioni abusive, al fine di azzerare ogni presenza illecita nel territorio e di conoscere le realtà immobiliari esistenti che rientreranno in tal modo nell'ambito del meccanismo dell'imposizione fiscale.

Deve essere resa incisiva ogni norma sull'abusivismo futuro attraverso la responsabilizzazione degli amministratori pubblici. Il procedimento di sanatoria deve essere giusto e volto a distinguere chiaramente tra cittadini rispettosi della legge e cittadini abusivisti per evitare che questi ultimi risultino alla fine protetti e legittimati.

Vi è infine l'aspetto politico ed economico. Se è vero che tantissimi alloggi sono stati costruiti in questi ultimi anni, sia pure abusivamente, certo non sono sorti dal nulla; qualcuno ha pagato, qualche altro ha venduto o lavorato. Questo potrebbe essere valutato come un dato positivo in termini di economia e di occupazione, come aveva affermato anche il ministro Darida quando era sindaco della Capitale. Ma occorre valutare come mai il conseguente voluminoso fatturato sia rimasto sottratto alle leggi del fisco e l'ingente capitale in alloggi rimanga ancora sommerso e non tassabile.

Prima di concludere, vorrei citare il titolo di un articolo: «Nella condizione attuale vi è ancora posto per l'uomo politico che non sia un tecnico?». Risponderei di sì, sempre che l'uomo politico sia dotato di intelligenza intuitiva e di sensibilità tali da consentirgli di proiettare nel futuro eventi ancora allo stato latente e di indicarne le soluzioni idonee. Quell'uomo — è evidente — non sono io, ma concluderei rivolgendomi a chi ha mente e sensibilità politica per recepire questo mio concetto: l'esplosione di abusivismo, sorto in beffa alle leggi, potrebbe significare necessità di cambiamento nella società, al fine di concepire diversamente i rapporti anche econo-

mici tra uomini e natura. La tecnologia, progredita velocemente, non è riuscita a trainare con lo stesso ritmo l'evoluzione sociale. Si è determinato così uno iato che è motivo di angoscia, ma anche di ricerca. I vecchi schemi del capitalismo e del proletariato non sono più attuali. Non voglio introdurre considerazioni partitiche affermando, per esempio, che un terzo polo laico sta emergendo tra i due esistenti. Non è qui il caso di toccare questi temi, ma certamente occorrono idee avveniristiche, economie diverse, concezioni nuove della proprietà e del territorio. Chissà, forse da una legge dai propositi esclusivamente tecnici potrebbe nascere una nuova filosofia della politica: *inch'allah*, direbbero gli arabi. (*Applausi dal centro-sinistra*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Deve ancora essere svolto il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerato che estese aree del Paese, soprattutto nel Mezzogiorno, nelle quali si è sviluppato un diffuso abusivismo, richiedono una vasta e complessa operazione di recupero del territorio, inseparabile dalla sanatoria edilizia,

impegna il Governo a:

1) predisporre un programma globale di recupero del territorio di quelle aree, intervenendo nei servizi primari e secondari, sulle infrastrutture, sulle condizioni idrogeologiche;

2) definire un impegno finanziario pluriennale atto a finanziare il programma di recupero, convogliando le somme necessarie sia ai Comuni, sia alle Regioni, che alle organizzazioni dello Stato che operano in tali aree e sono interessate al recupero, in proporzione ai compiti rispettivi.

9.646-107.1 LOTTI, LIBERTINI, VISCONTI,
VITALE, CONSOLI, CANNATA

LOTTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LOTTI. Intervengo per illustrare brevemente l'ordine del giorno proposto, che i colleghi che hanno avuto la pazienza di seguire il dibattito di oggi hanno già avuto modo di esaminare: veramente poche parole perchè mi sembra che l'ordine del giorno sia estremamente chiaro. Esso è collegato al fatto che nel momento in cui sto parlando non è certamente possibile nè a me nè ai colleghi della maggioranza, e neppure allo stesso Ministro, sapere come si concluderà il dibattito che oggi abbiamo aperto e che continueremo domani e nei prossimi giorni, C'è invece la nostra preoccupazione che da subito, al di là di come questa discussione si concluderà, vorremmo fosse fatta propria dal Senato e trasmessa al Governo affinché esso assuma gli impegni conseguenti.

Il collega Spano nel suo precedente intervento ha sottolineato che risultava essere (a lui almeno, a noi non allo stesso modo) infondata l'accusa rivolta al Governo e alla maggioranza di voler rastrellare denaro per rimpinguare le casse dello Stato e far fronte al disavanzo pubblico. Prendiamo per buona l'indicazione del collega Spano e con questo ordine del giorno proponiamo, in modo serio, rigoroso, coerente con quanto prima è stato detto anche da parte di rappresentanti della maggioranza, di utilizzare i fondi che verranno con questa legge nelle casse dello Stato. Andiamo anche oltre, evidentemente: invitiamo il Governo a mettere in movimento da subito, in modo serio, una vasta e complessa operazione di recupero del territorio, in modo particolare nel Mezzogiorno. Non starò a spiegare il motivo di questa nostra richiesta. Noi crediamo che questa volontà, che deve trovare una precisa attuazione nell'azione del Governo, sia necessaria per creare le condizioni stesse della rinascita territoriale, ambientale, ma anche sociale del Mezzogiorno.

Quindi chiediamo che il Governo metta a disposizione di questo programma risorse finanziarie, attraverso un impegno da stabilire annualmente, nell'ambito del proprio bilancio. Queste somme dovrebbero essere messe a disposizione dello stesso Stato, delle regioni, dei comuni e degli altri enti interes-

sati a tale grande operazione, sottolineando che per noi tutto ciò ha certo la valenza di una proposta di politica urbanistica nuova, innovativa rispetto a quanto oggi sta succedendo nel paese, ma ha anche un altro obiettivo, cioè quello di mettere in essere concreti interventi di bonifica delle situazioni che si sono determinate. Sto parlando di una bonifica sul piano urbanistico, ma anche su quello delle disparità delle condizioni di vita e quindi sociale.

Se così si operasse, si farebbe anche una grande operazione dal contenuto culturale estremamente evidente. Ci si potrebbe obiettare, a questo punto, che già i comuni, attraverso lo stesso contenuto del disegno di legge, così come viene proposto dalla maggioranza, ricavano risorse finanziarie da destinare all'opera di recupero del territorio, per le infrastrutturazioni e quindi anche per le urbanizzazioni.

Abbiamo però già dimostrato — lo ha ricordato prima il senatore Libertini nel suo intervento — che i comuni, con quanto incasseranno con il provento degli oneri di concessione e con quel misero 16 per cento che deriverà loro dall'oblazione versata, non riusciranno a far fronte, se non in minima parte, a quel grande impegno finanziario che li attende e che forse, se attuato, sarà tale da prostrarne la capacità operativa se queste entrate non saranno integrate da una serie di altri provvedimenti che non possono non gravare sul bilancio dello Stato.

Ecco allora che in questo modo, con questo ordine del giorno, intendiamo anche offrire — ripeto: non sappiamo ancora come si concluderà questa discussione e quale esito avrà il voto finale — una opportunità al Governo e allo stesso Ministro dei lavori pubblici per assumersi in modo formale responsabilità giuste e precise nei confronti del paese, per restituire chiarezza e trasparenza alle reali intenzioni del Governo, dopo le assicurazioni che anche il senatore Maurizio Pagni ci ha dato nel suo intervento circa il fatto che questa legge non è tanto finalizzata a realizzare denaro per coprire il pubblico disavanzo quanto invece al recupero urbanistico e quindi a sanare una situazione che in ogni caso va sanata.

Mi pare che nell'intervento — e concludo

— del senatore Roberto Spano si sia detto (e cito) «che è necessario un ristorno da parte dello Stato di fondi ai comuni più colpiti dall'abusivismo per consentire loro una seria azione di recupero». Ed è proprio in questa direzione che si muove l'ordine del giorno che abbiamo proposto e per il quale, quindi, crediamo esistano tutte le condizioni — anche per le dichiarazioni che prima sono state fatte dagli stessi colleghi della maggioranza — perchè possa essere approvato dal Senato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore.

BASTIANINI, relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho capito a mie spese qual è la responsabilità che ci si assume quando si accetta, ma non so nemmeno se si potrebbe rifiutare, la designazione a relatore su un provvedimento importante e controverso. Non se ne ha alcun merito e, in compenso, se ne hanno tutte le colpe. Anzi, qualche volta si hanno anche colpe in più, perchè sul relatore della legge vengono ad essere scaricate anche responsabilità che in realtà spetterebbero al Governo.

NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici. Pensi allora al Governo!

BASTIANINI, relatore. Il Governo però non si prende le responsabilità del relatore. Voglio allora premettere una distinzione, non perchè sia spaventato dalle responsabilità, ma per opportunità di chiarezza. Si ragiona meglio se ognuno fa la sua parte: la parte cioè che gli compete nei meccanismi di formazione della legge.

Per quanto riguarda, quindi, il collegamento di questo provvedimento con la manovra economica da un lato e, dall'altro, con la politica della casa, del territorio, con gli altri provvedimenti che su questa materia devono essere assunti, non darò risposte ai molti intervenuti, poichè queste toccano al Governo. Mi prenderò invece tutte le altre responsabilità, quelle che giustamente ricadono sulle spalle del relatore.

Al senatore Vitale, che è intervenuto con tanta passione, risponderò che non sono

sordo e che voglio sentire. Richiamo quindi in premessa le tre pregiudiziali che sono state svolte su questa materia: la prima, quella dell'alternativa amnistia-oblazione; la seconda, quella del rapporto dello Stato con le regioni ed in particolare con quelle a statuto speciale, fra cui la regione Sicilia; la terza, quella delle risorse per gli enti locali, per recuperare il territorio. Trascurerò la prima e la terza questione, perchè ci porterebbero troppo lontano, mi soffermerò su quella relativa alle regioni, non per riaffrontarla in questa sede negli stessi termini in cui è stata propriamente svolta quando si sono dibattute le pregiudiziali di costituzionalità, ma per affrontarla nel merito. Ed il merito ci fa dire che, se esiste una situazione che non può essere difesa, questo è il caso della regione Sicilia: nel merito, non nella forma. Infatti i dati relativi all'improvviso fiorire di un interesse degli amministratori siciliani per le due leggi che l'Assemblea regionale ha approvato negli anni scorsi in materia di sanatoria dell'abusivismo destano ancora più sospetti. Non posso infatti dimenticare un'esperienza personale che ho avuto in quel territorio, per questi aspetti sfortunato. Insieme ad un assessore all'urbanistica liberale ho esaminato le carte ed ho appurato che solo un anno fa — quindi non si parla della preistoria — quelle leggi erano completamente disattese: quindi erano fatte per essere disattese. Si ha pertanto l'impressione che gli amministratori si siano per così dire risvegliati per parare, sotto il paravento dell'autonomia speciale, la giustizia che lo Stato tardivamente, e forse sbagliando strumento, cerca di fare.

LIBERTINI. L'errore dello strumento non è un particolare.

BASTIANINI, relatore. Senatore Libertini, parlavo della sostanza, non della forma del provvedimento. Vorrei che foste d'accordo sull'adozione di provvedimenti straordinari per il commissariamento delle gestioni territoriali ed urbanistiche della Sicilia, ma non so quale sarebbe la vostra reazione.

LIBERTINI. Noi vorremmo cambiare gestione in Sicilia.

BASTIANINI, *relatore*. Credo che sbagliremmo se affermassimo che il provvedimento in esame è perfetto, che è il migliore dei provvedimenti possibili e che è privo di difetti; ma si sbaglia anche quando si afferma che è completamente dannoso, che è una catastrofe e che è una rovina. Occorre entrare nel merito delle questioni che anche questa sera sono state sollevate per scoprire che non è poi così facile distinguere in modo sicuro, in una materia tanto complessa, tra ciò che è sicuramente giusto e funziona e ciò che sicuramente è sbagliato e non funziona.

Insieme a voi, ritornando su molti elementi che sono stati portati nel dibattito, intendo sottoporre queste norme di condono edilizio ad una radiografia. Che cosa si imputa a queste norme, in sostanza? Lasciando perdere le parti di dettaglio, su cui avremo modo di discutere in sede di esame dell'articolato, si imputano al provvedimento due tipi di errori; da un lato, perchè si danno pochi soldi ai comuni e, dall'altro, perchè si fa una differenziazione troppo limitata tra l'abusivismo di necessità e l'abusivismo di speculazione. Queste sono le aree di contenzioso che ci sono sulle norme del capo quarto. Voglio anche osservare che si tratta di due aree di contenzioso che resterebbero immutate anche ove si passasse dall'impostazione a oblazione all'impostazione ad amnistia; nella sostanza i problemi che avremmo davanti sarebbero sempre gli stessi.

Il problema del riparto dei fondi a favore dei comuni è reale, ma non altera il giudizio che si deve dare sulla funzionalità della legge. Gli insediamenti abusivi ci sono da decenni o, per lo meno, da anni e il problema di risanarli, di reinserirli nella struttura urbana si pone indipendentemente dal fatto che siano condonati o meno, che intervenga la sanatoria o no. Collegare rigidamente questi due aspetti del problema non credo che sia la strada giusta. Non è questo il punto su cui il provvedimento può essere giudicato giusto o sbagliato. Si tratta, piuttosto, di aprire una discussione, in sede di legge finanziaria, di uso delle risorse dello Stato. In questo senso l'ordine del giorno che viene presentato apre una prospettiva di

discussione, che però si sarebbe dovuta porre indipendentemente dal fatto che intervenga la sanatoria. Dunque, siccome il compito del relatore è di contribuire a coordinare la discussione su questo provvedimento, e non su altro, mi permetto di dire che non è questo il problema centrale di cui dobbiamo discutere, non è questo che risolve i dubbi che ragionevolmente tutti possono avere su norme così difficili e complesse.

Sulla seconda area di controversia, si dice che questa disposizione fa pagare in modo troppo poco differenziato tra abusivismo di necessità e abusivismo di speculazione. Su questa materia non vi devono essere pregiudizi di ideologia; bisogna ragionare sulle cifre e sui fatti, ma bisogna anche parlar chiaro. Lo faccio guardando, come si suol dire, negli occhi — in fondo siamo abbastanza pochi, possiamo pensare di essere in un salotto buono — gli interlocutori comunisti. Che cosa il PCI intende dire quando chiede di ridurre le somme messe a carico dei cosiddetti abusivisti di necessità? Che cosa intende dire? Credo, conoscendo il senso dello Stato del PCI, che intende dire che gli abusivisti di necessità comunque non debbono pagare, dopo, meno di quanto hanno pagato, prima, coloro che si sono costruiti la casa in condizioni regolari. Mi stupirei se venisse da parte comunista un'affermazione di tipo diverso. Il paradosso delle cooperative dei parlamentari, sollevato dal senatore Libertini, ad esempio, mi ricorda il paradosso di Achille e della tartaruga, paradosso con il quale si può dimostrare tutto. Volendo schematizzare, in Italia vi sono tre categorie di cittadini: i parlamentari fortunati, i cittadini poveri che hanno rispettato la legge ed i cittadini poveri che non hanno rispettato la legge.

LIBERTINI. Quello dei parlamentari era solo un esempio-limite, perchè in Italia sono milioni quelli che hanno goduto di contributi da parte dello Stato.

BASTIANINI, *relatore*. Se mi lascia finire questa argomentazione, senatore Libertini, terrei a dirle che l'ingiustizia determinata

dall'aver ammesso ai contributi quei milioni di cittadini è stata commessa non soltanto verso i cittadini che si sono costruiti la casa abusivamente, ma ancora di più nei confronti di coloro che si sono costruiti la casa regolarmente, pagando i contributi. Credo che non si possa, realisticamente, sostenere una tesi che pretenda di far pagare agli abusivisti meno di quanto, nelle stesse condizioni, ha pagato chi ha rispettato la legge; penso che se un partito affermasse cose diverse, e l'opinione pubblica conoscesse questa posizione, ci sarebbe più prudenza nel seguire questo indirizzo.

Pertanto, se si è d'accordo sul principio che comunque l'abusivo non può pagare meno di quanto ha pagato chi ha rispettato la legge, si verifica che le differenze non meritano tutto il clamore che si fa. La norma approvata dalla Camera dei deputati stabilisce che l'abusivista di necessità paga il 50 per cento di più di quanto ha pagato chi è stato nella legge. Il relatore ha più volte affermato che l'indicazione di questa soglia è un problema che non lo riguarda e che non altera la struttura del provvedimento.

LIBERTINI. E chi riguarda?

BASTIANINI, *relatore*. Riguarda il Governo. Ma quello che vuol dire il relatore, caro Libertini, è che questo sconto ulteriore che pure si potrebbe introdurre non cambia la sostanza del problema. Se si afferma che a Caltagirone (il senatore Vitale mi sembra ne abbia parlato, mentre altri più spesso hanno parlato di Pianura), le dimensioni del fenomeno sono tali da portare a non pagare, allora dico che non si pagherebbe neanche il 10 per cento: non si pagherebbero nemmeno gli oneri di concessione. E noi dovremmo accettare di legalizzare una situazione a favore di cittadini che verrebbero ad essere privilegiati rispetto ad altri che, nelle stesse regioni, hanno regolarmente pagato gli oneri di concessione! Questo bisogna ricordare sempre, perchè questa è, al di là degli *slogans*, la realtà che abbiamo davanti.

Credo anche che se, si facessero i conti degli oneri per la concessione edilizia e degli oneri per l'oblazione in applicazione alle

tabelle previste dalla legge, vi sarebbe meno allarmismo...

LIBERTINI. Sono due mesi che abbiamo chiesto i conti al Governo. Noi li abbiamo fatti ma non siamo mai riusciti a confrontarli.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. No, senatore Libertini, lei i conti non li ha fatti.

BASTIANINI, *relatore*. Per essere chiari anche sul problema dell'aumento dell'onerosità per l'abusivismo non di necessità, ripeto che non vi è una riserva ideologica. Se vi sono proposte possono essere discusse, ma deve essere chiaro quale sia il livello minimo che si propone. Si deve far sapere al paese con chiarezza chi vuole che gli abusivisti paghino almeno quanto la legge prevede e chi vuole che non paghino nemmeno questo. Questo punto deve emergere chiaro dal dibattito del Senato, perchè ogni parte politica si assuma le proprie responsabilità.

A proposito del capo primo e del capo secondo della legge, non vedo i disastri che sono stati lamentati, anche perchè su queste materie non vi sono gravi contrasti. Do atto agli oratori, anche di opposizione, intervenuti nel dibattito di averlo riconosciuto lealmente: vi sono vaste aree di consenso sui capi primo e secondo, che si configurano, quindi, come norme efficaci o, per lo meno, come un ulteriore tentativo del Parlamento di emanare norme ancora più efficaci per contrastare l'abusivismo.

Ribadisco — e nella relazione l'ho ricordato puntigliosamente — che la Commissione del Senato in almeno 11 punti ha introdotto norme di maggior rigore rispetto al testo approvato dalla Camera dei deputati e credo sia anche una dimostrazione di riguardo per il lavoro che il Senato ha svolto il fatto di chiedere che chi legittimamente ritiene di dover criticare parti del provvedimento, riconosca anche lealmente quanto è stato fatto in senso positivo.

Così ricordo che vi sono, sul piatto del minor rigore, due problemi. Il primo riguarda le lottizzazioni abusive, cioè l'arti-

colo 19, dove confermo ancora una volta — se mai ve ne fosse bisogno — che si vuole una norma se possibile ancora più rigorosa di quella uscita dalla Camera.

LIBERTINI. La scriva un'affermazione del genere!

BASTIANINI, *relatore*. C'è una proposta e mi riservo di confrontarla con la maggioranza. Però non si elude il problema trincerandosi dietro la dizione della Camera, che ha registrato una maggioranza nel voto, ma è stata ed è giudicata imprecisa, tale da essere fonte di contenzioso e tale da non costituire un confine certo riguardo ad un fenomeno che è da tutti condannato.

Vi è — ed è l'unica novità registrata nel dibattito di questa sera, che ha consentito comunque di raccogliere in modo sintetico le valutazioni dei diversi Gruppi sopra il lavoro svolto — una proposta del Gruppo comunista che riprende la sua richiesta di stralcio del capo primo e del capo secondo, più volte formulata durante i lavori della Commissione. La riprende integrandola con l'offerta di una disponibilità ad un confronto politico più complessivo per settembre, per cercare il massimo di unitarietà su un provvedimento così difficile.

Non tocca al relatore esprimersi, specie sul secondo aspetto del problema, quello che attiene alla possibilità di ricercare un'intesa più vasta, anche se non sono convinto che, soprattutto nelle materie importanti, le buone leggi nascono quando vi è consenso di tutti. Credo che si debba avere il rispetto del contributo di tutti, specie sui problemi generali, ma che poi tocchi decidere in modo coerente ed organico per evitare norme che sarebbero soltanto fonte di guai futuri. E i troppi provvedimenti che nel Parlamento sono passati senza una chiara distinzione tra maggioranza ed opposizione offrono molte prove in tal senso.

Non spetta a me questo, ma tocca invece a me — e non mi sottraggo — una considerazione su cui vorrei essere di nuovo molto chiaro. Le norme che impediscono o meglio — per parlare un italiano corretto — che impedirebbero gli abusi già ci sono.

LIBERTINI. Che vorrebbero impedire è ancora più corretto.

BASTIANINI, *relatore*. Andiamo nel periodo ipotetico dell'irrealità, che è una cosa da latinisti: ci vorrebbe Natta, io non sono all'altezza.

Se ben guardiamo la realtà, non sono certo le novità, pure importanti, che si introducono al capo primo a consentire, o meglio a garantire una modifica radicale delle cose. Certo, le novità introdotte nel capo primo migliorano — ove ne esista la volontà — la capacità di tenuta delle istituzioni nei riguardi dell'abusivismo; questa capacità di tenuta è già largamente assicurata dalle norme esistenti.

Queste norme non sono state applicate nel passato e non lo sono ora, specie dopo il 1° ottobre del 1983: questa è la constatazione da cui partiamo. Perché è ancora diminuita la capacità di tenuta delle istituzioni nei riguardi dell'abusivismo? Io sono convinto che per arrestare il fenomeno non servano tanto norme più severe, ma serva far cessare l'attesa del condono.

Il fatto che vi sia un'attesa, che si sappia che sta per essere approvato un provvedimento...

LIBERTINI. Si tratta proprio di questo.

BASTIANINI, *relatore*. Questa attesa, dicevo, è ciò che spinge da un lato i cittadini all'abuso e dall'altro rende deboli le amministrazioni nel controllo.

Presidenza del presidente COSSIGA

(Segue BASTIANINI, *relatore*). Questo problema, senatore Libertini, non lo si risolve semplicisticamente in forza di una data scritta, in una legge-stralcio, ma lo si risolve facendo uscire dal Parlamento la legge definitiva che dica la parola fine all'attesa del condono.

LIBERTINI. Come si può fare questo se la Camera termina i suoi lavori mercoledì? Il problema è questo.

SPANO ROBERTO. Si spera che la Camera prima o poi riapra!

BASTIANINI, *relatore*. Mi sia consentito un inciso. Questi discorsi mi ricordano la corsa della staffetta alla rovescia: poichè la Camera termina mercoledì i suoi lavori, noi non provvediamo, cosicchè successivamente la macchina dei ritardi si mette in moto.

Ho spiegato i motivi per cui...

LIBERTINI. Lei valuta una proposta che non è la mia.

BASTIANINI, *relatore*. Senatore Libertini, credo di aver compreso la sua proposta nei termini esatti: lei propone di stralciare il primo e il secondo capo e fissare la data o, in alternativa, di approvare tre articoli che si riserva di presentare. Resterebbe però nell'opinione pubblica l'attesa di una sanatoria.

LIBERTINI. La sanatoria riguarda il passato.

BASTIANINI, *relatore*. La data è stata già fissata nel provvedimento in discussione. Ciò che ferma l'abusivismo in corso non è una data scritta su una legge.

LIBERTINI. In vigore!

BASTIANINI, *relatore*. Poichè il senatore Libertini insiste, ribadisco quanto ho detto: se anche una legge-stralcio approvata fissasse al 31 ottobre 1983 il termine ultimo per la sanatoria degli abusi, ciò non cambierebbe le cose: i lavori proseguirebbero così come sono proseguiti in questi mesi. Incentivo all'abusivismo è l'attesa della sanatoria e quindi concludo nella convinzione che la cosa più saggia che questo ramo del Parlamento possa fare è di approvare nel tempo più breve questo provvedimento. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro dei lavori pubblici.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Signor Presidente, onorevoli senatori, sono stati enunciati molti temi e problemi, ognuno dei quali meriterebbe una risposta, un approfondimento, ma credo che l'ora, le presenze, e anche le assenze di una parte di coloro che hanno enunciato questi problemi, debbano consentire al Governo in una sintesi, che non sarà certo di pochi minuti, solo di esprimere la propria posizione su questo provvedimento, anche a seguito del lungo *iter* che il disegno di legge ha dovuto subire durante questi mesi.

Nel momento in cui il disegno di legge per il controllo dell'attività urbanistico-edilizia e la sanatoria delle opere abusive fa un passo avanti — dovremo iniziare domani l'esame degli articoli — il Governo ritiene di esprimere il proprio apprezzamento per l'opera che il Senato e la Camera dei deputati hanno svolto in questi mesi. Il Parlamento ha affrontato una materia difficile, complessa,

con implicazioni non solo urbanistiche, ma anche economiche e sociali, come dimostra l'approfondito e appassionato dibattito che si è sviluppato in questo ramo del Parlamento, sui temi fondamentali e qualificanti del provvedimento.

Il Governo deve altresì esprimere la sua soddisfazione per il consenso che il Parlamento ha accordato alla sua iniziativa, se non nel merito, certamente per aver affrontato il provvedimento sottoposto all'attenzione di questa Camera. Questa soddisfazione deriva soprattutto dalla consapevolezza del fatto che il disegno di legge non può certo dirsi di ordinaria amministrazione. Ho sentito sottolineare poco fa questo fatto. Questo provvedimento incide in modo determinante su uno dei problemi centrali della nostra società, quello dell'assetto del territorio, con riguardo sia a quanto è avvenuto in passato che a quello che si spera avvenga in futuro.

Non credo sia necessario sottolineare come questi due aspetti siano indissolubilmente connessi: non è pensabile infatti poter assicurare un ordinato assetto del territorio senza disciplinare anche, una volta per tutte, le situazioni derivanti dall'abusivismo pregresso. Credo che su questo punto siamo tutti d'accordo. Quest'ultimo profilo, come è noto, ha suscitato nell'opinione pubblica e nel Parlamento un dibattito assai acceso e interessante dal punto di vista dell'impegno civile e politico. È lecito che lo Stato premi ancora una volta chi ha violato la legge e punisca indirettamente chi rispettosamente ad essa si è adeguato? Questa è la prima domanda che tutti si sono posti, anche nell'opinione pubblica; è una domanda che non possiamo fare a meno di porci nel profondo della nostra coscienza, ma, d'altro canto, ciò non deve impedirci di affrontare il problema nei suoi termini sociali e politici e di offrire una soluzione adeguata non tanto con riferimento al passato, ma soprattutto in una prospettiva di rilancio effettivo e immediato della programmazione urbanistica e territoriale in genere.

Non si può non convenire allora — e su questo mi pare poter constatare una sostanziale concordanza di vedute da parte di tutte

le forze politiche qui rappresentate — sul fatto che l'unica soluzione non cinica, come è stato affermato da qualcuno, ma realistica è la sanatoria, che anzitutto ristabilisce un minimo di giustizia perchè fa pagare agli autori dell'abuso una oblazione che di regola è superiore agli oneri affrontati da tutti coloro i quali hanno costruito legittimamente e li obbliga in tal modo a partecipare al restauro del tessuto urbano. Inoltre essa si presenta come l'unico strumento idoneo a controllare il fenomeno dell'abusivismo e a incanalarlo altresì nell'alveo della legittimità e della regolarità edilizia, a condizione ovviamente che non si tratti — e in effetti non si tratta — di una assoluzione indiscriminata rispetto al passato.

Quindi le accuse di simonia che sono state fatte al provvedimento sono del tutto ingiustificate, almeno da questo punto di vista, e comunque frutto di quella astrattezza che, lungi dal realizzare la giustizia, è stata spesso fonte, in passato, delle ingiustizie più gravi.

Sempre prendendo in considerazione il provvedimento nella sua globalità, occorre darsi carico di un'altra critica; si è detto infatti che esso non elimina le cause dell'abusivismo e quindi inevitabilmente è destinato ad un ulteriore fallimento. Il tema è, in realtà, più complesso di quanto non sembri a prima vista perchè sulle cause dell'abusivismo si è discusso a lungo e ognuno ha proposto la sua tesi o in una visione strettamente giuridica o in termini sociologici oppure in termini economici. Dovrei dedicare molto spazio alle cause dell'abusivismo, ma per rispondere a qualche intervento debbo porre almeno un paio di domande: perchè in certe regioni, come qui è stato detto, si sono costruite molte case, interi villaggi, intere piccole città di abitazioni abusive e non si sono invece attuati i programmi di edilizia pubblica? È una domanda che pongo agli amministratori locali.

LOTTI. A quali maggioranze appartengono queste regioni?

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Io sto ai dati. Perchè questi comuni non si sono

dotati di strumenti urbanistici? Prima il senatore Pingitore, dopo aver fatto una descrizione apocalittica della situazione, che io conoscevo, della regione Calabria, dove su 400 e più comuni, poco più di dieci sono dotati di strumenti urbanistici, concludeva che nel comune dove lui è sindaco non vi sono abusi edilizi. Riprendo questa considerazione, perchè impedisce a molti di inventare cause astratte sull'abusivismo o di incolpare il Governo centrale di non essere intervenuto con l'edilizia pubblica — a questo proposito, una risposta l'ho già data — cosa che avrebbe per lo meno diminuito l'estensione del fenomeno.

Ma cominciando dall'aspetto più formale per arrivare a quello più sostanziale, si è già messa in rilievo l'inadeguatezza delle procedure amministrative di controllo e del sistema sanzionatorio, l'insufficienza dell'edilizia pubblica, la mancanza di una programmazione nell'edilizia privata, non sempre in sintonia con la domanda e, infine, l'inefficienza delle amministrazioni locali. Credo che questo disegno di legge almeno sarà servito in questi due anni, soprattutto in quest'ultimo, a porre molte amministrazioni locali di fronte alle proprie responsabilità.

Probabilmente c'è del vero in tutte queste affermazioni. È certo comunque che non è pensabile si possa eliminare con un solo intervento legislativo tutto questo complesso di situazioni, che affonda le proprie radici nella storia economica, amministrativa e giuridica del nostro paese. Sono problemi seri che sono stati non solo sfiorati, ma anche sufficientemente soppesati durante la discussione.

Un provvedimento specifico come quello in esame non poteva che interessarsi del profilo più direttamente connesso agli abusi edilizi, cioè quello delle sanzioni amministrative e penali. Tutto il resto richiede tempi più lunghi e interventi specifici in profondità. Se poi tra gli interventi specifici il collega Libertini sottolinea anche la mancanza di una legge dei suoli, tutti sanno che io dal mio punto di vista potrei dare una risposta: nove mesi or sono, quando quel provvedimento è venuto al Senato, ritenevo che la Commissione o

l'Aula dicessero per lo meno se esso poteva essere o meno accettabile, visto che era ed è di carattere del tutto transitorio e che potrebbe risolvere, almeno per un anno, un anno e mezzo, molte situazioni.

Occorre ribadire che una più ordinata gestione del territorio non la si potrà ottenere solo con le leggi statali, senza una profonda e convinta collaborazione delle regioni e degli enti locali. Questo è un appello che il sottoscritto, molto modestamente, aveva lanciato anche al momento dell'approvazione della legge n. 94. Noi rispettiamo l'autonomia regionale in materia urbanistica sancita dall'articolo 117 della Costituzione, ma non possiamo esimerci dal constatare le profonde diversificazioni verificatesi a seguito di questa autonomia di gestione; una gestione particolare proprio a motivo dell'abusivismo che in certe regioni ha compromesso irrimediabilmente il paesaggio, così come il patrimonio storico e artistico della nazione. Non ci sembra fuori luogo quindi ricordare che, accanto all'articolo 117 della Costituzione, vi è anche l'articolo 9 che prescrive alla Repubblica di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico-artistico.

Non è certo nostra intenzione scaricare sulle regioni e sugli enti locali ogni responsabilità. Diciamo che anch'essi dovranno indistintamente farsene carico, così come ha fatto il Governo con il provvedimento in discussione, che vuole essere uno strumento di intervento più pronto ed efficace di quello offerto dalla legislazione vigente, eliminando ogni possibile alibi di un atteggiamento passivo — per non dire complice — che ritengo, del resto, in gran parte ingiustificato anche nella situazione attuale.

In questa logica, la prima parte del provvedimento intende contrastare efficacemente ogni tentativo di violazione della disciplina urbanistica con un complesso sistema di sanzioni che aggrediscono il fenomeno dell'abusivismo da più lati.

Non ci si è limitati, infatti, ad intervenire sulle sanzioni amministrative tradizionali, ma si è agito anche su altri versanti, come quello economico, impedendo la compravendita dei beni abusivi ed inoltre coinvolgendo

nell'azione di prevenzione e repressione anche altri soggetti pubblici e privati.

Significative, in particolare, sono le disposizioni che prevedono l'intervento sostitutivo delle autorità regionali e statali per contrastare l'eventuale inerzia delle amministrazioni comunali e quelle che generalizzano il divieto di allacciamento delle costruzioni abusive ai servizi pubblici.

Quanto alle sanzioni propriamente amministrative, il problema che si è ritenuto di dover affrontare non è stato tanto quello di un loro aggravamento. Le sanzioni previste dalla legge Bucalossi, infatti, sono estremamente severe: acquisizione gratuita, demolizione, sanzione pecuniaria pari al doppio del valore venale.

Se ciò nonostante esse si sono rivelate inadeguate, è perchè, per altri profili, non sono rispondenti alle esigenze obiettive dell'azione amministrativa in questo settore.

Il primo profilo è quello dell'automatismo. La molteplicità degli atti e degli adempimenti formali necessari per pervenire all'applicazione delle sanzioni ha favorito in passato situazioni di sostanziale compromesso, in cui all'accertamento dell'illecito non faceva seguito quella concreta attuazione delle sanzioni che è l'unica in grado di restaurare l'interesse pubblico leso. Donde lo sforzo compiuto dal Governo e, successivamente, dal Parlamento di semplificare i procedimenti rendendo il più automatico possibile il passaggio dalla prima fase dell'individuazione dell'abuso all'ultima dell'esecuzione sanzionatoria.

L'altro aspetto del sistema che ha richiesto modifiche di un certo rilievo è quello che potremmo definire del rigore indiscriminato. Il senso comune ci avverte che colui il quale costruisce in un'area destinata a verde pubblico commette un illecito di gran lunga più grave di chi — per fare un'ipotesi estrema — costruisce in un'area destinata all'edificazione, nei limiti previsti dai piani regolatori e con le modalità imposte dal regolamento edilizio, pur senza premunirsi della concessione ad edificare.

Ebbene, le due ipotesi, che concretano l'una un abuso sostanziale e l'altra un abuso

formale, sono dall'attuale legislazione punite in modo analogo, e cioè con l'acquisizione gratuita dell'immobile.

Non parliamo poi delle pesanti sanzioni pecuniarie che colpiscono comportamenti che nel comune modo di pensare non sono ravvisati come illeciti, come lo spostamento del tramezzo o gli altri piccoli abusi compiuti all'interno degli immobili.

La conseguenza di questo indiscriminato rigore è sotto gli occhi di tutti. Essa infatti è una delle cause non ultime della deresponsabilizzazione di amministratori e cittadini, poichè si è cominciato con il non applicare la sanzione agli illeciti minori e si è finito con il non applicarla — o con l'applicarla molto raramente — ai grandi illeciti.

Ecco, allora, il disegno fondamentale della riforma, il cui primo abbozzo, del resto, si deve allo stesso Parlamento, il quale innanzitutto distingue tra illeciti formali ed illeciti sostanziali.

I primi sono dichiarati sanabili — sia pure in modo oneroso — poichè non si vede la ragione di escludere la legittimità della costruzione di un'opera che è conforme alla normativa edilizia. È in questa stessa logica, inoltre, che una disposizione introdotta dalla Camera ha sottratto ai pesanti procedimenti di controllo gli interventi di portata più limitata, cioè quelli interni alle costruzioni, contribuendo così anche ad alleggerire l'enorme carico burocratico che la «legge Bucalossi» e le norme precedenti avevano scaricato sulle gracili spalle delle amministrazioni locali. Sempre in tema di sanzioni, credo sia altamente apprezzabile lo sforzo compiuto dal Governo per introdurre un sistema rigoroso ed articolato di sanzioni in materia di lottizzazione; il tema ha costituito, e costituisce tuttora, oggetto di un dibattito particolarmente approfondito, reso necessario sia dalla sua novità che dalla sua obiettiva complessità tecnica. Vedo comunque con soddisfazione — ed è stato ripetuto anche poc'anzi — che la scelta di fondo gode di un consenso sostanzialmente unanime. Se a ciò si aggiunge il maggior rigore introdotto dal Parlamento nel settore delle sanzioni penali, si può concludere che si è portato ad un più

alto livello tutto il sistema sanzionatorio in materia urbanistica: da esso, potenziato, arricchito ed adeguato ai tempi, è lecito attendersi una risposta definitiva all'abusivismo.

Tralasciando le singole disposizioni contenute nei capi secondo e terzo, il cui rilievo tecnico peraltro non va sottovalutato, vengo all'altro momento centrale del provvedimento, quello della sanatoria degli abusi pregressi. Mi preme sottolineare immediatamente un aspetto: non si tratta — e non si è mai trattato, anche nelle proposte originarie del Governo — di una sanatoria indiscriminata. Rimane, infatti, al di fuori di ogni legalità tutta una serie di opere il cui elenco si è andato arricchendo, con il pieno consenso del Governo, durante l'esame parlamentare. Inoltre, la sanatoria delle opere incluse negli insediamenti abusivi è subordinata alla formazione di varianti degli strumenti urbanistici generali, ancorate a precisi criteri di carattere urbanistico. Non vorremmo che coloro i quali criticano oggi una certa inadeguatezza, siano coloro che domani dovessero criticare una onerosa severità.

Da ciò emergono, con particolare rigore, quelle finalità di contemporaneo ristabilimento dei principi di legalità e di giustizia che, come ho già detto, sono a fondamento del provvedimento e i cui riflessi si faranno sentire anche in altri settori del nostro sistema giuridico ed economico. A questo riguardo, ritengo di dover fare alcune brevi osservazioni per sottolineare qualche aspetto del provvedimento che forse non ha ricevuto l'attenzione che merita.

In primo luogo, mi preme rilevare che il provvedimento consentirà, tra l'altro, di portare alla luce e di censire un patrimonio edilizio sommerso, oggi non facilmente quantificabile ma certamente ingente, con positive conseguenze innanzitutto per l'assetto del territorio, almeno in termini di conoscenza del fenomeno; ma una volta emerso, quel patrimonio entrerà nell'area dell'imposizione tributaria cui finora in gran parte è sfuggito. Di conseguenza, non solo saranno incrementate — e non nella via straordinaria qui tanto criticata — le entrate pubbliche, il che non è poco, ma si potrà eliminare una

grossa area di evasione fiscale, ottenendo così anche un importante risultato in un settore, quello della lotta all'evasione fiscale e dell'equità fiscale, al quale oggi l'opinione pubblica è particolarmente sensibile. A noi risultano almeno 3.150.000 abitazioni che da anni non pagano alcuna imposta sulla casa.

Per quanto riguarda la parte più cospicua, ma contingente, delle entrate previste e connesse all'oblazione, non voglio qui tornare sul tema del doveroso ed irrinunciabile pagamento di una giusta sanzione. Affermerò solo che, al di là dell'obiettivo cui si fa molto riferimento delle entrate straordinarie per lo Stato, rimane ferma una decisione che il Governo ha voluto assumere e che qui è stata ribadita anche dal senatore Bastianini: cioè, al di sotto del minimo pagato per le concessioni non si può andare. Riprenderò alla fine questo argomento.

Sempre a proposito dell'oblazione, vista questa volta sotto il profilo giuridico, anche in quest'Aula è stato sollevato il problema se non sia più corretto il ricorso ad un'amnistia abbinata ad una sanatoria amministrativa onerosa. Senza alcuna pretesa di cimentarmi nella contesa costituzionale che ha impegnato non solo i parlamentari ma, come è stato ricordato, anche giuristi di chiara fama, mi limito ad osservare che la soluzione proposta nel disegno di legge era stata a suo tempo accolta da questa Assemblea, quando nel 1980 era stato approvato il primo disegno di legge in materia di sanatoria dell'abusivismo e anche senza particolari contrasti sulla questione. Se a ciò si aggiunge che negli innumerevoli dibattiti tenuti in tutta Italia sull'argomento le opinioni favorevoli all'oblazione — qui sono in contraddizione con il senatore Libertini — non possono certo dirsi minoritarie, si può con tranquillità — io ritengo — concludere nel senso della validità della scelta governativa. Ed in verità l'insistenza con cui la questione viene posta ne palesa i contenuti prettamente politici: si vuole infatti recidere il nesso tra l'assetto amministrativo e quello penale ed, in tal modo, rimettere in discussione tutto il sistema delle competenze disegnate nel provvedimento ed in particolare i rapporti tra Stato e regioni. Tale sistema, attualmente,

per quanto possa essere discusso, ha una logica ed una coerenza. La riserva di legge statale esistente nella materia penale giustifica ed impone che sia lo Stato a disciplinare, nella sua interezza, e non certo con una semplice legge-quadro, un istituto penale qual è quello dell'oblazione. Nè, a tale riguardo, le regioni a statuto speciale hanno competenze più ampie di quelle a statuto ordinario, cosicchè non è in alcun modo ammissibile un diverso trattamento delle due forme di autonomia in materia.

Del resto, se dall'aspetto teorico appena sfiorato si passa a considerare le esperienze concrete finora verificatesi, risulterà ancora più evidente l'esigenza di un intervento del legislatore statale autorevole ed unitario. Due regioni, una a statuto ordinario e l'altra a statuto speciale, hanno legiferato in materia fin dal 1979, ma l'una e l'altra, a prescindere dal giudizio che si può dare delle leggi approvate e degli effetti conseguiti, si sono arenate sul problema penale, perchè una sanatoria di tal genere non può non lasciare integro il potere del giudice di irrogare le pene. Sappiamo peraltro che esistono regioni, sia a statuto ordinario che speciale, nelle quali il fenomeno dell'abusivismo è insignificante, anche perchè hanno provveduto a dotarsi di una propria normativa urbanistica che, calata in condizioni culturali e socio-politiche favorevoli, ha fortunatamente evitato ogni danno.

Ci rendiamo anche conto che sovrapporre questa normativa alla esistente creerà qualche problema di congruenza e omogeneizzazione che peraltro non riteniamo possa essere di pregiudizio all'assetto raggiunto. Ci tengo comunque a sottolineare che non esiste e non è mai esistita una volontà del Governo di prevaricare le regioni, e ciò credo risulti chiaramente dall'atteggiamento di apertura ad ogni contributo che, al riguardo, è stato tenuto sulla prima parte del provvedimento concernente la competenza, questa sì veramente regionale, in materia urbanistica.

Del tutto pretestuosi, infine, i rilievi di incostituzionalità concernenti, questa volta, i rapporti con i comuni a causa dei presunti oneri che ad essi verrebbero addossati dalla sanatoria senza copertura finanziaria. Ho già

detto che le amministrazioni locali sono le prime responsabili della situazione nella quale attualmente ci troviamo e che ha imposto l'intervento legislativo ora al nostro esame. Esse, nella maggior parte dei casi, non si sono limitate a subire passivamente l'abusivismo ma, specie laddove questo ha assunto grandi dimensioni, hanno talvolta anche creato le infrastrutture e i servizi indispensabili. In ogni caso non si tiene conto del fatto che l'oblazione non esime chi ha costruito abusivamente dopo l'entrata in vigore della legge Bucalossi dal pagamento del contributo di concessione per la quota relativa all'urbanizzazione e che anche chi ha costruito prima di quella data può essere chiamato a contribuire, sebbene non vi fosse obbligato dalle norme vigenti a quel momento.

In definitiva, non solo non si sottrae al comune alcun provento di quelli previsti dalla legislazione vigente, ma si forniscono al comune anche i mezzi congrui per le urbanizzazioni. Se poi qualche regione o comune ha fissato per demagogia o altra causa non corretta gli oneri di urbanizzazione in una misura non congrua all'effettivo costo delle opere, allora non si facciano ricadere sullo Stato colpe che certo non sono sue.

Non mi soffermo sui singoli punti del disegno di legge che hanno costituito e costituiscono oggetto di dibattito e di confronto. Su di essi il Governo ha dimostrato ampiamente la sua piena disponibilità ad introdurre tutte quelle modifiche che possono ritenersi migliorative. Da tale proficuo lavoro il disegno di legge esce non solo confermato nel suo impianto fondamentale ma anche rafforzato, io ritengo, e completato.

È motivo di compiacimento rilevare che su molte questioni, anche importanti, attraverso il dibattito, le posizioni del Governo, della maggioranza e delle stesse opposizioni, inizialmente molto differenziate, hanno trovato convergenza. Solo su un punto debbo esprimere la mia divergenza di opinioni con le conclusioni raggiunte dal Parlamento. Esso riguarda la determinazione dell'oblazione per i soggetti costruttori o acquirenti della prima abitazione.

Nella sostanza, al termine della discus-

sione alla Camera dei deputati, si è introdotto un emendamento che viene meno ai principi sui quali abbiamo fondato la parte oblativa. Il comune in pratica potrebbe concordare il prezzo di vendita o il canone di locazione dell'opera abusiva ed in tal caso si può corrispondere una somma pari solo al 50 per cento dell'oblazione. In pratica si addi- viene a convenzioni sulle quali abbiamo espresso dubbi ed io credo che questa previsione non corrisponda a quel criterio di giustizia in virtù del quale nessuno deve pagare meno del cittadino che, a termine di legge, ha pagato la propria concessione.

Su questo punto si è svolto un dibattito. Vorrei qui sottolineare che noi abbiamo ampiamente differenziato il cittadino che abita la sua prima casa costruita abusivamente, dal cittadino che è in possesso di un'abitazione che non è la sua prima casa. Vorrei ricordare che da parte di taluni Gruppi si è partiti dalla richiesta che la prima casa fosse compresa nei 200 e poi nei 180 metri quadrati. Noi siamo arrivati fino a 150 metri quadrati per la prima casa quando sappiamo che l'edilizia sovvenzionata prevede al massimo 95 metri quadrati.

Abbiamo ritenuto che fosse giusto tenere in considerazione certe situazioni sociali, ma all'osservazione che ci viene posta, e cioè che il cittadino in fondo non ha avuto contributi per costruirsi la propria casa e quindi può non essere in grado di pagare gli oneri di concessione, vogliamo rispondere che molti cittadini hanno speso dai 30, ai 50, agli 80 milioni per avere un'abitazione e alcuni molto di più anche nei quartieri di Roma. Attraverso un lungo periodo di rateizzazione, riteniamo di poter mettere questi cittadini in grado di assolvere al loro dovere.

Ma la considerazione che mi sembra essenziale è che l'eccessiva indulgenza verso gli abusi pregressi indebolisce la parte a regime della legge che riguarda le nuove e più gravi sanzioni, perchè non appare credibile tanta severità per il futuro quando nello stesso testo dovessimo dimostrare tanta, troppa comprensione per il passato. Mi riservo pertanto di valutare la possibilità di presentare un emendamento al quarto comma dell'articolo 32.

Nell'affidare al competente esame di questa Assemblea il disegno di legge non posso sottrarmi al dovere di auspicare la massima celerità nella conclusione dei lavori, attesi i pericoli, da molti sottolineati, che sono insiti nel ritardo nell'approvazione del provvedimento.

Non è certo con spirito di prevaricazione infatti che il Governo aveva ritenuto, su mia proposta, nell'ottobre 1983, di ricorrere al decreto-legge. Tale scelta era stata effettuata nella consapevolezza che l'aspettativa di un provvedimento di clemenza in questa materia suscita inevitabilmente spinte speculative che possono vanificare l'intendimento di mettere un punto fermo all'abusivismo. Caduto il decreto, il Governo ritenne di presentare il disegno di legge dopo aver fatto rilevare anche alle forze dell'opposizione la somma urgenza di provvedere per evitare il pregiudizio all'assetto del territorio derivante dal prolungamento dell'attesa del condono, e dopo aver avuto alla Camera dei deputati assicurazioni di un sollecito esame del provvedimento e anzi di una approvazione entro la fine dello scorso anno. Ciò non è avvenuto.

A prescindere da questo ritardo certamente non imputabile a noi, non possiamo tacere, nè lo può ignorare chi incolpa il Governo dell'abusivismo successivo all'ottobre del 1983, che le leggi per bloccare l'abusivismo erano — come sono tuttora — in vigore e sono sufficienti — ove lo si voglia — a bloccarlo. Spetta ai sindaci, agli enti locali farle osservare; quindi anche in questo caso non possono caricarsi sullo Stato delle colpe che non ha.

Nè possono costituire una risposta adeguata alcune proposte rinnovate in sede di Commissione lavori pubblici, e riportate anche qui dal senatore Libertini, secondo le quali sarebbe opportuno approvare prima di questo disegno di legge una concisa normativa di urgenza intesa a combattere l'abusivismo. Ciò, a mio parere, servirebbe solo a prolungare ulteriormente i tempi di approvazione della sanatoria e quindi la situazione di incertezza che è la vera causa dell'obiettivo incremento di costruzioni abusive, che si è avuto in questi ultimi tempi.

LIBERTINI. Mi dirà che bisogna far presto.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Vorrei riallacciarmi sia a quanto detto all'inizio dal senatore Degola che a quanto sottolineato dal relatore e ribadito dai senatori Spano, Pagani e altri; e cioè — come io stesso ho sottolineato in questa mia replica — che è impossibile guardare al futuro senza sanare il pregresso. Non vorrei che un ulteriore ritardo o anche solo anticipare la parte a regime (come chiede il senatore Libertini) sia — al di là di queste giuste considerazioni — un fatto che ingeneri ancora di più delle ansiose attese e anche della sfiducia.

Auspico che emerga tra i Gruppi un accordo che tenga conto di tutte le osservazioni che qui sono state fatte. Ritengo che la via da seguire sia quella di una sollecita approvazione del disegno di legge nella sua interezza e — ripeto — che ciò avvenga il più presto possibile.

Ci rendiamo conto dei tempi tecnici, dei tempi a disposizione. Il Governo è disponibile a una soluzione che comunque, nella compatibilità dei tempi, trovi la più rapida definizione possibile del problema. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

**Disegni di legge,
trasmissione dalla Camera dei deputati**

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso i seguenti disegni di legge:

C. 1093. — «Supplenze del personale docente delle Università (239-B) (*Approvato dalla 7ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 8ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 66-150-275-320-1316-1349. — Deputati BARACETTI ed altri; CRISTOFORI; PERRONE ed altri; AMODEO e FERRARI Marte; CARLOTTO ed altri; LOBIANCO ed altri. - «Norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva

prolungata» (891) (*Approvato dalla 7ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 1702. — «Conferimenti per l'aumento del capitale sociale della GEPI S.p.A.» (892) (*Approvato dalla 12ª Commissione permanente della Camera dei deputati*);

C. 750. — «Norme di attuazione del trattato di cooperazione internazionale in materia di brevetti» (893) (*Approvato dalla 12ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Interpellanze, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interpellanze pervenute alla Presidenza.

SCLAVI, *segretario*:

MILANI Eliseo. — *Al Ministro della difesa*. — Premesso che lo scorso 13 giugno 1984 un caccia bombardiere Tornado dell'Aeronautica militare italiana precipitò nelle campagne del mantovano facendo due vittime e in relazione al gravissimo incidente accaduto l'altra sera sempre ad un caccia Tornado scomparso dopo il decollo dalla base militare di Gioia del Colle, l'interpellante chiede di conoscere l'esatta dinamica dell'incidente e i risultati delle prime sommarie indagini.

(2 - 00174)

MALAGODI, BASTIANINI, VALITUTTI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri*. — Premesso che la Commissione parlamentare di inchiesta sulla loggia massonica P2 ha trasmesso alle Camere, il 12 luglio 1984, le relazioni conclusive sui risultati del proprio lavoro;

richiamato che la relazione approvata a maggioranza afferma la veridicità delle liste della loggia P2 sequestrate a Castiglion Fibocchi, senza peraltro entrare nel merito della posizione dei singoli iscritti;

rilevato che la relazione stessa riconosce, oltre a quanto già noto, l'esistenza di re-

sponsabilità superiori, come chiaramente detto nelle parti dedicate alla « piramide superiore », senza peraltro fornire alcuna indicazione su tali responsabilità,

gli interpellanti chiedono di conoscere:

quali iniziative si intendano assumere per fare più luce sulle ispirazioni, sulle connivenze e sulle coperture di ordine superiore che hanno consentito alla loggia P2 tanto potere e che del potere della loggia si sono servite;

quali procedure si intendano seguire nei riguardi dei nominativi compresi negli elenchi di Castiglion Fibocchi, per garantire gli interessati da decisioni sommarie e per assicurare che le responsabilità dei singoli siano commisurate alla partecipazione dei singoli stessi nei fatti di cui la P2 si è resa responsabile e al grado di conoscenza che i singoli avevano del disegno complessivo e delle attività che ruotavano attorno alla figura di Gelli.

(2 - 00175)

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

SCLAVI, segretario:

FOSCHI. — *Ai Ministri della difesa, dei beni culturali e ambientali e del turismo e dello spettacolo.* — Premesso che la statua bronzea di Caio Giulio Cesare, che ha caratterizzato per decenni l'omonima piazza centrale di Rimini, è stata trasferita, alla fine dell'ultima guerra, all'interno della caserma del 121° reggimento artiglieria alla periferia della città, dove si trova attualmente;

considerato che l'Amministrazione comunale di Rimini, con delibera del 10 aprile 1951, predisponendo la ricollocazione della statua di Giulio Cesare nei pressi del celeberrimo Arco di Augusto, e ciò sulla scorta delle indicazioni di qualificati studiosi ed esperti;

tenuto conto che lo stesso comune di Rimini chiedeva formalmente, in data 29 maggio 1968, la restituzione del bronzo, rinno-

vando tale richiesta con note dell'8 marzo 1969 e del 2 luglio 1969 e con premure successive, senza ottenere alcun risultato;

avendo presente che esiste una vasta sensibilità culturale nell'opinione pubblica riminese in ordine alla ricollocazione della statua nel contesto urbano e storico della città,

l'interrogante chiede di conoscere i motivi per i quali fino ad ora il Ministero della difesa non abbia consentito il realizzarsi di questa aspirazione della popolazione riminese.

(4 - 01099)

VALITUTTI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Premesso che ben volentieri si riconosce che l'incarico di rettore, conferito all'illustre professore Rosario Romeo nella Libera università internazionale per gli studi sociali (LUISS) di Roma e da lui tenuto per alcuni anni, ha dato prestigio alla istituzione nella fase della sua ricostruzione e che, avendo il professor Romeo, eletto al Parlamento europeo, presentato le sue dimissioni, bisogna ora procedere alla nomina del nuovo rettore, l'interrogante chiede al Ministro di sapere se non ritenga opportuno intervenire affinché i rettori di tutte le università libere, legalmente riconosciute, siano eletti dai corpi docenti delle stesse università.

Se si può spiegare che in una libera università nel periodo iniziale e di assestamento le cariche accademiche possano essere conferite temporaneamente a docenti di ruolo di università statali, si deve ritenere questa prassi incompatibile con il vigente ordinamento e neppure giovevole all'autonomo sviluppo delle università interessate che debbono tendere a costituire i loro normali corpi accademici, come è avvenuto ed avviene in università libere di lunga e consolidata tradizione.

Il consentire per un troppo lungo periodo di tempo che le cariche accademiche in libere università siano affidate a docenti di ruolo di università statali rischia, oltretutto, di favorire la formazione in via di fatto di un *tertium genus* di università nè libere nè statali.

(4 - 01100)

**Ordine del giorno
per le sedute di martedì 31 luglio 1984**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, martedì 31 luglio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 15,30 e la seconda alle ore 21, con il seguente ordine del giorno:

Seguito della discussione dei disegni di legge:

1. Norme in materia di controllo dell'attività urbanistica-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).

2. **LIBERTINI** 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).

La seduta è tolta (ore 21,35).

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