

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

151ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 31 LUGLIO 1984

Seduta notturna

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ,
indi del vice presidente DE GIUSEPPE

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	tiva del senatore Libertini e di altri senatori (<i>Relazione orale</i>):	
DISEGNI DI LEGGE		PRESIDENTE	Pag. 10
Assegnazione	3	BASTIANINI (PLI), relatore	15, 17
Seguito della discussione:		BATTELLO (PCI)	6
« 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) (<i>Relazione orale</i>);		GORGONI, sottosegretario di Stato per i lavori pubblici	17
« 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 (<i>Relazione orale</i>):		GRAZIANI (PCI)	13
		MASCAGNI (PCI)	10
		MONTALBANO (PCI)	4
		VETTORI (DC)	9
		VITALE (PCI)	10
		GOVERNO	
		Trasmissione di documenti	4
		Variazioni nella composizione	3
		ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MERCOLEDÌ 1° AGOSTO 1984	17

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 21).

Si dia lettura del processo verbale.

CONSOLI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta notturna del 26 luglio.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Agnelli, Anderlini, Berlinguer, Bernasola, Crollalanza, Damagio, Della Briotta, Ferrari-Agradi, Fontana, Fontanari, Genovese, Giugni, Gozzini, Melandri, Meoli, Mondo, Monsellato, Papalia, Ricci, Spano Ottavio, Spitella, Tanga, Torri, Valiani, Zaccagnini.

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

Governo, variazioni nella composizione

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Bettino Craxi, ha inviato la seguente lettera:

« Roma, 31 luglio 1984

Al Presidente del Senato della Repubblica

ROMA

Mi onoro informarLa che il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, in

data odierna, su mia proposta e sentito il Consiglio dei ministri, ha conferito al ministro senza portafoglio onorevole professor Carlo VIZZINI, deputato al Parlamento, l'incarico degli affari regionali.

Bettino CRAXI ».

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede referente:

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia):

DE CINQUE ed altri. — « Modifiche alla legge 16 febbraio 1913, n. 89, sull'ordinamento del notariato » (759), previo parere della 1ª Commissione;

SELLITTI ed altri. — « Istituzione del tribunale di Nocera Inferiore » (763), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

alla 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

FOSCHI ed altri. — « Norme relative alla formazione dei bilanci dei comuni e delle province di Forlì e Ravenna in deroga al quarto comma dell'articolo 1 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43, concernente la contrazione di mutui da parte degli enti locali » (757), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

Governo, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Il Ministro della marina mercantile ha inviato, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la comunicazione concernente la nomina del dottor Giorgio Bucchioni a membro del comitato direttivo dell'Azienda dei mezzi meccanici e dei magazzini del porto di La Spezia.

Tale comunicazione è stata trasmessa, per competenza, alla 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni).

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 salvaguardia 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 sono stati già illustrati tutti gli emendamenti presentati all'articolo 1.

MONTALBANO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MONTALBANO. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, ho seguito con estrema attenzione il dibattito in corso e mentre i colleghi parlavano e svolgevano le loro argomentazioni io pensa-

vo alla mia Sicilia, pensavo alla grave situazione sotto il profilo edilizio ed urbanistico della regione Sicilia.

Voi sapete che il fenomeno dell'abusivismo in Sicilia ha carattere di massa. Vi sono infatti decine e decine di migliaia di abusivi nella regione Sicilia. Il 70 per cento di essi sono abusivi di necessità. Soprattutto si tratta di lavoratori emigrati che dopo essere stati per venti o trenta anni nei territori di emigrazione dei paesi europei (in modo particolare in Germania, in Svizzera, in Francia, in Belgio e nell'America del Sud) dopo tanti anni di sacrifici si sono costruiti una casa senza trovare una risposta adeguata da parte degli organi competenti. Mi riferisco in modo particolare alla mancata risposta positiva di costruire legalmente una casa da parte dei comuni e delle città siciliane, in quanto, come voi tutti sapete, su 380 comuni soltanto 140 dispongono di strumenti urbanistici, mentre in tutto il resto della regione non si hanno ancora questi strumenti, o, dove si hanno, non si riesce ad attuarli, per cui questi lavoratori sono stati costretti a costruirsi una casa abusivamente.

Vi sono invece decine di migliaia di appartamenti costruiti abusivamente nella città di Palermo, ad Agrigento, a Catania, a Trapani, a Sciacca e in altri grossi centri dell'agrigentino e del palermitano. In questi centri vi è stata una speculazione a tutto raggio portata avanti dagli speculatori stessi e dalla mafia. Ad Agrigento, per esempio, cari colleghi, abbiamo assistito al degrado del territorio, alla devastazione dell'ambiente. Addirittura gli speculatori hanno costruito in modo indisturbato in zone in cui non avrebbero dovuto assolutamente costruire, come la zona dei templi e la zona archeologica.

Con la speculazione edilizia si è addirittura costruito abusivamente in quelle zone e le case abusivamente costruite sono state successivamente vendute a povera gente, a famiglie non abbienti che oggi si trovano, in particolare ad Agrigento, a dover fare i conti con la giustizia, con la magistratura che li persegue e che minaccia demolizioni.

Ma la speculazione edilizia non ha messo le mani avanti solo ad Agrigento. Moltissimi di voi sono stati a Palermo — forse tutti — e hanno potuto constatare il degrado di questa città che è la più importante della Sicilia. L'aspetto di questa città è degradante e mortificante non solo per chi vi abita, ma anche per coloro che non hanno saputo governare nè la città di Palermo nè la Sicilia. Infatti, se siamo giunti, in Sicilia, a questo punto, ciò è dovuto essenzialmente al fatto che questa regione non ha avuto un governo. La città di Palermo non ha avuto e non ha ancora una amministrazione comunale, come pure la città di Catania. La Democrazia cristiana, pur avendo una maggioranza assoluta, non è riuscita a garantire la governabilità di queste città e quindi della urbanistica nel suo complesso. Questa è la situazione, cari colleghi, delle città di Palermo, Catania, Trapani e Agrigento.

Proveggo da una zona dell'agrigentino, dal collegio di Sciacca, città in cui ci sono 5.000 abusivi, di cui l'80 per cento è costituito da abusivi per necessità, mentre il 20 per cento è costituito da abusivi per speculazione.

A Ribera, per esempio, abbiamo 3.000 abusivi, quasi tutti per necessità. A Menfi abbiamo 2.000 abusivi. Negli altri piccoli comuni di questa zona, 15 in tutto, abbiamo complessivamente 14.000 case abusive, di cui il 70 per cento costruite per necessità, perchè le amministrazioni comunali di quelle città non hanno saputo dare una risposta adeguata alle esigenze dei cittadini.

Questo è il quadro della situazione di quella zona. Ma la Sicilia, signor Presidente e onorevoli colleghi, ha competenza esclusiva in materia di urbanistica. Questa competenza esclusiva le è attribuita dall'articolo 14 dello statuto regionale siciliano. La regione, con la legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7, e con la successiva, integrativa e quindi modificativa della precedente, la n. 70 del 1981, ha stabilito norme sul riordino edilizio. Certo vi sono difficoltà nella attuazione di questo riordino edilizio. Tali difficoltà derivano essenzialmente dal fatto

che proprio nelle grandi città, dove maggiore è il degrado del territorio e maggiore è l'abusivismo edilizio, non c'è una amministrazione che disciplini l'urbanistica. In forza di questa legge di sanatoria, oltre 100.000 cittadini hanno presentato istanza, ma si calcola che ci siano ancora altri 50.000 cittadini che potrebbero presentare istanza per la sanatoria. Non c'è dubbio che con la eventuale approvazione di questa legge, così come ci viene proposta, in Sicilia si determinerebbero, nella fase applicativa, seri problemi, innanzitutto interpretativi, e conflitti fra le leggi regionali esistenti e quella statale. Si creerebbe, anzi, una confusione di compiti e di ruoli e senza dubbio — se mi consentite — anche di credibilità nei confronti delle istituzioni non solo regionali, ma anche nazionali.

Per questo motivo, ritengo che abbia fatto bene l'Assemblea regionale siciliana a sollevare una protesta contro l'eventuale approvazione di questo disegno di legge che interviene anche in settori di competenza delle regioni a statuto speciale, dove invece non dovrebbe intervenire, come hanno spiegato i colleghi del mio Gruppo che l'altro ieri hanno illustrato le pregiudiziali di costituzionalità della legge.

Ebbene, la regione giustamente — lo hanno ricordato altri colleghi — minaccia ricorsi alla Corte costituzionale nel caso venga approvato questo disegno di legge ed io ritengo che il Parlamento nazionale non dovrebbe interferire in questa materia, visto che la regione Sicilia e le altre regioni a statuto speciale hanno esclusiva potestà legislativa in materia urbanistica. Un'interferenza di questo tipo creerebbe infatti, senza dubbio, serie proteste ed il ricorso alla Corte costituzionale. Di questo fatto si deve tenere conto, diversamente si realizza una prevaricazione da parte del Parlamento nazionale nei confronti dell'Assemblea regionale siciliana che — ripeto — in questa materia ha diritto di legiferare come meglio ritiene nell'interesse del proprio territorio.

Per questa ragione, credo che noi dobbiamo fare tutto quanto è possibile perchè proprio il Senato invii all'Assemblea e al

popolo siciliano un messaggio di assoluto rispetto dell'autonomia siciliana e delle prerogative della regione Sicilia.

BATTELLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BATTELLO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi, non ripeterò, per rispetto vostro e dell'Assemblea, ciò che ho avuto modo di dire svolgendo la questione di legittimità costituzionale riguardante il presente disegno di legge sotto il profilo della lesione della sfera di autonomia rinforzata riconosciuta alle cinque regioni a statuto speciale e alle due province autonome.

È emerso però in questi giorni che ci separano da venerdì scorso un ulteriore profilo in relazione a quanto ho avuto modo di dire rispetto alla lamentata lesione, questione che ha ricevuto avallo nella misura in cui rappresentanti della regione autonoma Sicilia hanno dichiarato che, ove il presente disegno di legge diventasse legge, si porrebbero problemi di conflitto da risolvere nelle competenti sedi.

Il profilo che brevemente intendo illustrare è il seguente. È noto — è stato ribadito in questi ultimi giorni — che gli statuti delle regioni autonome — e anche quella parte dello statuto del Trentino-Alto Adige che si riferisce alle potestà delle due province autonome — in quanto leggi costituzionali, prevedono particolari meccanismi relativi al rapporto da stabilire tra Governo e organi regionali, ove il Governo intenda assumere provvedimenti in materie che in qualche modo riguardano tali regioni o tali province autonome. Cito brevemente queste norme per introdurre il discorso. L'articolo 21 dello statuto siciliano, che trova un *pendant* nell'articolo 40 (in riferimento alla regione autonoma) e nell'articolo 52 (in riferimento alle due province autonome del Trentino-Alto Adige) prevede un dispositivo di questo genere; quando in Consiglio dei ministri si debba deliberare su materie che interessano la regione Sicilia

o la regione Trentino-Alto Adige, ovvero le due province autonome, alla seduta del Consiglio dei ministri sono legittimati a partecipare il Presidente della giunta della Sicilia e, per il Trentino-Alto Adige, rispettivamente i Presidenti delle due province autonome. Sottolineo la formulazione letterale che dice « materie che interessano ». È il caso di sottolineare tale formulazione, perchè l'omologa formulazione che riguarda invece le regioni Sardegna, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia riporta l'espressione « materie che riguardano particolarmente (...) » la regione in questione.

Un'interpretazione sistematica non può non tener conto del fatto che per la Sicilia, per il Trentino-Alto Adige e le due province autonome si usi la sola espressione « interessano », che acquista una pregnanza interpretativa ove posta in relazione all'espressione « particolarmente interessano » adottata per le altre tre regioni. Intendo dire che ove la materia in discussione in Consiglio dei ministri, pur non interessando particolarmente la regione, sia comunque tale da interessare la regione, il Presidente della regione, e i Presidenti delle due giunte provinciali, sono legittimati a partecipare al Consiglio dei ministri. Questa norma, che non è per niente singolare ma riguarda tutto il sistema delle autonomie speciali, delle autonomie rinforzate, ha un suo particolare significato che occorre cercare di capire fino in fondo. Si tratta di uno strumento che permette di risolvere in via preventiva possibili conflitti di interesse tra Stato — nella persona dell'organo Governo — e regioni, nonchè le due province autonome.

Tale dispositivo, peraltro, non è un dispositivo meramente retorico, nel senso che si tratta di norma scritta ma mai utilizzata. Esiste una giurisprudenza costituzionale in materia. Ricordo — per tacere di un precedente del 1966, la sentenza n. 4 della Corte costituzionale — che nel 1968 la Corte costituzionale, con sentenza n. 1, aveva annullato un provvedimento amministrativo dello Stato relativo alla nomina del presidente dell'ente acquedotto in quanto lesivo della autonomia speciale della Sicilia, posto

che questo provvedimento era stato adottato relativamente a materie che interessavano la regione Sicilia senza che alla seduta del Consiglio dei ministri fosse stato invitato il Presidente della regione.

Ho citato questo precedente per dire che questo insieme di norme, che costituiscono questo particolare istituto delle autonomie speciali, ha rilevanza attuale e che occorre sapere individuare le sue possibili potenzialità, anche in relazione alla discussione che in questo momento veniamo svolgendo sul presente disegno di legge, nella misura in cui quest'ultimo, per ciò che riguarda le autonomie rinforzate, attiene a materie coperte da riserva primaria di legislazione regionale.

Una possibile obiezione potrebbe essere che, anche alla stregua della precedente sentenza n. 1 del 1968 della Corte costituzionale, la partecipazione del Presidente della regione e rispettivamente dei Presidenti delle giunte regionali e delle giunte provinciali è richiesta nella seduta del Consiglio dei ministri ove in quella sede si stiano per deliberare provvedimenti amministrativi, ma non invece atti che si inseriscono nell'*iter* procedimentale legislativo. Mi si potrebbe obiettare che il precedente della sentenza n. 1 del 1968 riguarda appunto un provvedimento amministrativo e cioè la nomina del presidente dell'ente acquedotto Sicilia.

Ritengo che questa obiezione non colga nel segno nel senso che, secondo me, in base ad una lettura sistematica dell'intero sistema normativo che riguarda le autonomie speciali nel nostro ordinamento, è ben possibile ritenere che la partecipazione del rappresentante della regione sia necessaria ove anche il Consiglio dei ministri sia per deliberare atti che si inseriscono nel procedimento di formazione delle leggi.

Da che cosa deduco questa argomentazione? La deduco, per esempio, dalla circostanza che, ove gli statuti regionali delle regioni a statuto speciale e delle due province autonome hanno voluto introdurre nell'ordinamento momenti coordinati Stato-regione nel procedimento di formazione delle leggi, ivi hanno adottato una formulazione esplicita e precisa. Qualche giorno fa ab-

biamo discusso, se non in Aula, in Commissione, della legge per il coordinamento finanziario tra Stato e regione. L'ultima legge riguardava il Friuli-Venezia Giulia, nel 1983 si era trattato della Sardegna, nel 1981 della Val d'Aosta. In quella sede avevamo citato un provvedimento addirittura di fonte ordinaria (non ricordo se un decreto presidenziale o la legge delega del 1972 o un decreto delegato di quegli anni) che prevedeva che la normativa di coordinamento finanziario dovesse essere adottata di intesa tra regione e Stato.

Cosa significa questo richiamo? Significa che ove l'ordinamento ha voluto far riferimento a procedure legislative rinforzate, ivi ha utilizzato formulazioni espresse, di talchè quivi, nella misura in cui usa l'espressione « deliberazioni che interessano la regione », senza ulteriormente distinguere se l'atto che interessa la regione debba avere natura amministrativa o debba essere momento di un procedimento legislativo, non è possibile per noi interpreti distinguere.

Ma c'è di più. La materia è stata approfondita dalla dottrina. Nella biblioteca del Senato esiste una pubblicazione intitolata « Lineamenti di diritto pubblico della regione Sicilia » dovuta ad uno studioso della materia, il quale ha affrontato l'argomento e lo ha risolto perentoriamente. Il La Barbera, autore di questa monografia del 1965, a pagina 85 dell'opera citata fa un esempio che sembra scritto apposta per noi, cioè considera che cosa succederebbe nel caso in cui il Governo avesse presentato al Parlamento un disegno di legge in materia che interessa la regione Sicilia senza avere previamente invitato alla seduta del Consiglio dei ministri il Presidente della regione siciliana. Risponde il La Barbera: « Se l'invito invece sia mancato, occorrerà stabilire se gli affari trattati rientrino fra quelli previsti dalla disposizione in esame, cioè concernano materie che interessano la regione nel senso ora esposto. In questo caso, le deliberazioni sono da considerare adottate in violazione di un'espressa norma costituzionale — questo è il punto — e la illegittimità potrà costituire oggetto di impugnativa dell'atto presso la Corte costituzionale, sia che si tratti di disegno di legge — che

è il nostro caso —, sia che trattasi di atto amministrativo». Tante volte si dice che la dottrina va a caccia di farfalle; ma la dottrina qualche volta intuisce ciò che la fantasia del legislatore può in qualche momento non intuire. Nel 1965 la dottrina di diritto pubblico siciliano ha immaginato il caso di un disegno di legge presentato dal Governo al Parlamento in materia che interessa la regione Sicilia deliberato senza l'obbligatoria, e costituzionalmente garantita, partecipazione del Presidente della regione e ha deciso nel senso che in questo caso sussisterebbe vizio di illegittimità costituzionale.

Avendo io detto prima della differenza tra materie che interessano e materie che particolarmente interessano, cosa deve in definitiva intendersi per materia che interessa la regione (nel nostro caso la regione Sicilia)? Anche qui il La Barbera ci aiuta a risolvere il problema e dice, citando un parere del Consiglio di giustizia amministrativa della regione Sicilia: « Ha così posto il criterio — il Consiglio di giustizia amministrativa —: è evidente che l'interesse della regione può assumere un grado rilevante tutte le volte che il provvedimento interferisca in materia di esclusiva competenza regionale sì da assumere una funzione per dir così strettamente connessa, quando non è addirittura strumentale, con interessi pubblici che lo Statuto affida alla competenza esclusiva della regione ».

Sembra che il La Barbera sia più amico di Platone che della verità; in realtà egli è un amico della realtà. Tutto è opinabile in dottrina, però quivi si tratta di materia la quale, fintanto che sullo stesso argomento, con pari autorevolezza, altri autori non avranno espresso il loro parere, costituisce forte momento di presunzione della bontà dell'argomentazione che il Gruppo comunista in questo momento introduce nel dibattito.

Questa argomentazione porta a dedurre, se non perentoriamente, sicuramente con un alto coefficiente di persuasività, che il disegno di legge in discussione appare fondatamente essere viziato nella misura in cui, per ciò che riguarda la regione Sicilia, ha

deliberato in materia riservata alla competenza esclusiva della regione medesima. Nè vale dire che si tratta di procedimento legislativo, posto che quando il Consiglio dei ministri delibera la presentazione al Parlamento di un disegno di legge ci si muove nella fase costitutiva di un sub-procedimento inserito nel più ampio procedimento legislativo che, attraverso il decreto di autorizzazione del Capo dello Stato per la presentazione al Parlamento, si concluderà attraverso la discussione con la eventuale approvazione. Abbiamo visto, citando autorevole dottrina, che il risultato non cambia sia che si tratti di provvedimento amministrativo sia che si tratti di atto inserito in questo sub-procedimento del più ampio procedimento legislativo.

Esce ulteriormente rafforzata la tesi che è opportuno quanto meno inserire come emendamento una clausola, nata originariamente come emendamento 1.1 del senatore Libertini ed altri, di poi precisata attraverso il sub-emendamento 1.1/1 del senatore Mascagni e altri, nel presente disegno di legge che reciti in questo modo: « le disposizioni della presente legge non si applicano, fatta eccezione per le norme penali (il perchè è chiaro ove si rifletta che solo allo Stato spetta la potestà penale), alle regioni a statuto speciale e alle due province autonome ». Si porrà il problema se è opportuno discutere di questo emendamento e sub-emendamento all'articolo 1 o all'articolo 48, se e quando vi arriveremo, laddove si menzionano residualmente, perchè è restata soltanto la Val d'Aosta, le regioni a statuto speciale.

È certo che se non inseriamo questa clausola, questo disegno di legge, oltre che per i motivi già illustrati venerdì scorso, rischia di essere ulteriormente viziato anche sotto il profilo che ho illustrato testè.

Per questi motivi dichiaro il mio consenso e insisto per l'approvazione del sub-emendamento del senatore Mascagni ed altri migliorativo e correttivo, secondo quanto gli stessi presentatori hanno già detto, dell'originario emendamento presentato dal senatore Libertini ed altri senatori. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

VETTORI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VETTORI. L'andamento dei lavori della Aula di questa sera ha impedito al senatore Kessler di prendere la parola, come aveva chiesto alla Presidenza, per entrare nel merito degli emendamenti presentati all'articolo 1 del disegno di legge, nel testo della Commissione, tendenti a salvaguardare una questione di carattere costituzionale che interessa per lo meno parte delle regioni a statuto speciale. Tenterò io, signor Presidente, di esprimere brevemente un pensiero e fare una proposta respingendo la tentazione di ribattere agli interventi svolti oggi pomeriggio con argomentazioni di chiaro sapore di discussione generale anzichè di squisita illustrazione di articoli ed emendamenti specifici.

Nel tentativo di contribuire al chiarimento che mi pare questa sera venga diligentemente cercato dichiarerò subito che, a mio giudizio, la questione delle competenze regionali è obiettivamente complessa e che le differenze regionali, alle quali si sono dedicati alcuni dei colleghi questa sera, mi inducono a pensare che ci sono regioni speciali di antica data.

Non citerò lo statuto siciliano, che è precedente alla Costituzione, ma mi limiterò a dire che esistono aggiornamenti anche degli statuti di altre regioni a statuto speciale. Lascierò quindi da parte le discussioni tra l'abusivismo di necessità e la realtà di regioni che già 17, 18, 19 anni or sono hanno pianificato i territori, anche con notevoli difficoltà di ordine politico ed elettorale, imponendo e facendo approvare piani regolatori generali a comuni di determinate dimensioni e programmi di fabbricazione ad altri comuni, distinguendo già allora, per esempio, comuni modesti, che potevano essere lasciati alla formula del programma di fabbricazione, ma che sono stati inseriti in quelli obbligati a fare il piano regolatore generale perchè già si intuiva la loro importanza turistica ed erano, quindi, soggetti a crescite non ben determinate.

A noi pare che l'osservazione mossa all'articolo 48 dal senatore De Cinque, esten-

sore del parere della Commissione affari costituzionali, sia degna della nostra attenzione e ciò non tanto per tentare di smontare l'impianto della legge, o di respingere quelli che potrebbero esser spinosi compiti del Parlamento per lasciarli alla potestà delle regioni o, viceversa, per sostituirsi autoritariamente alle regioni che non facessero quanto una visione di sintesi nazionale potrebbe indurre quest'Aula a elaborare.

Credo, per esempio, che vi sia da osservare, in materia di legislazione, come i termini rispettivamente dei 90 e dei 180 giorni previsti da alcuni emendamenti sostitutivi di articoli, ed attualmente alla nostra attenzione, non siano accettabili, perchè sono termini entro i quali esercitare potestà legislative. Mi pare che i termini, finora, con la legislazione corrente, siano da imporre per atti amministrativi, ma non per le leggi. Questo lo noto per il tipo di organizzazione della discussione che andiamo a fare, e per cercare di assicurare effettivamente alle regioni l'esercizio della potestà legislativa che alle stesse sono state attribuite, riconoscendo peculiarità di ordine specifico per ragioni che in questo momento non vado a ricercare.

Ma esiste, nelle nostre discussioni di questa sera, anche qualche altro argomento di riflessione e, direi, più che altro di contraddizione. Mi riferisco, ad esempio, alla proposta del relatore di sostituire la rubrica del Capo primo con la seguente: « Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia. Sanzioni amministrative e penali ». Il testo della Commissione parla di sanzioni amministrative al capo primo e di sanzioni penali al capo terzo: questa è la distinzione, mi pare molto pregnante, per quanto riguarda le potestà regionali, delle regioni a statuto speciale, che certamente hanno il massimo della capacità legislativa per quanto concerne l'organizzazione urbanistica, ma non hanno certamente potestà di carattere normativo in materia penale.

In realtà di queste cose si è occupato, ad esempio, lo statuto della regione Trentino-Alto Adige, che risale al 1948, ma che in seguito all'evolversi delle vicende anche politiche ha subito modifiche con l'attribuzione di potestà regionali alle province e con un

ulteriore passaggio di potestà statali alla competenza legislativa provinciale e regionale, il tutto con una decisione che risale al 1972, e non al 1946, quando l'urbanistica era una materia in cui non si avevano 500 lauree all'anno, ma era ancora una materia abbastanza lontana e riconducibile soltanto ad una normativa prevista nei piani intercomunali con la legge n. 1150 del 1942.

Il testo unico delle legge costituzionali, riguardanti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige, all'articolo 23, prevede che « la regione e le province utilizzano, a presidio delle norme contenute nelle rispettive leggi, le sanzioni penali che le leggi dello Stato stabiliscono per le stesse fattispecie ». In questi termini mi pare di poter parzialmente convenire con le dotte argomentazioni del collega Battello, che però non mi sento di seguire su un terreno del quale non ho la piena padronanza, perciò mi limito soltanto a fare osservare che in questa sede bisogna porre il problema, ma che certamente l'emendamento proposto all'articolo 1 non ha una sua collocazione perfetta, così come, a mio parere, non ha una collocazione perfetta neppure all'articolo 48 del testo proposto dalla Commissione.

Concludendo, signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo e onorevoli colleghi che avete pazientemente ascoltato questa specie di riassunto fatto più per me che per voi, direi che possiamo accedere all'impianto dell'emendamento 1.1/1, presentato dai senatori Mascagni, Battello ed altri, ma anche al terzo comma dell'articolo 1 del testo, che pacificamente servono soltanto ad affermare che tutto quanto è urbanistica rientra nelle potestà primarie di quegli enti dei quali ci stiamo occupando, eccezion fatta per le norme di natura penale che possono essere utilizzate, come ho ricordato, secondo quanto dispone il testo unico delle leggi costituzionali riguardanti lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

La velocità di discussione che può assumere un testo di 52 articoli nelle prossime ore ci potrebbe far rinunciare a cose che a noi sembrano importanti. Questo pericolo mi induce a formulare la proposta concreta di aggiungere un articolo 53 che conten-

ga questa salvaguardia e questa precisazione relativa alle norme che rientrano nella competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, eccezion fatta per quelle di natura penale. Mi riservo di formalizzare questa proposta in un emendamento tendente a inserire un articolo 53 aggiuntivo, ma desidero che l'Assemblea sia a conoscenza sin da ora di queste richieste che ci sembrano legittime — ma, da collocare in una architettura legislativa più corretta — indispensabili e irrinunciabili, indipendentemente dall'esito delle votazioni sugli emendamenti e sull'articolo 1.

PRESIDENTE. In relazione alle argomentazioni svolte sia dal senatore Battello che dal senatore Vettori desidero richiamare il fatto che già nella seduta precedente la Presidenza aveva fatto presente al proponente, senatore Mascagni, l'opportunità di riferire ad altro articolo la norma di cui all'emendamento 1.1/1. Se ho ben colto le dichiarazioni del senatore Mascagni, egli ha convenuto di trasferire la sua proposta emendativa all'articolo 48.

MASCAGNI. Ho proposto di trasferire l'emendamento all'articolo 48.

PRESIDENTE. Si deve perciò ritenere che tutte le argomentazioni svolte al riguardo siano anticipazioni di un emendamento che sarà votato in sede di esame dell'articolo 48.

VITALE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VITALE. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, sento il dovere di intervenire nella discussione che si sta svolgendo perchè la questione di cui all'articolo 1 e le ragioni che ci hanno spinto a presentare il nostro emendamento sono assai rilevanti. La questione affrontata dall'articolo 1 determinerà infatti l'inapplicabilità di questa legge e la giusta reazione di chi si sentirà defraudato di un potere conferitogli dalla Costituzione. Quindi tale que-

stione pone problemi che vanno al di là del contenuto del disegno di legge, problemi, oltre che di ordine politico e giuridico, anche di natura umana e sociale. Ribadisco questo aspetto perchè nelle risposte di ieri e negli atteggiamenti assunti questa sera dal relatore e dal Ministro non mi pare vi sia una accettazione delle motivazioni che sono state svolte da coloro che sono intervenuti nel dibattito. Al di là di quanto sosteneva ieri lo stesso relatore, mi pare che il nostro sia un dialogo tra sordi.

Citavo nel mio intervento di ieri un detto siciliano: « u veru sordu è chiddu ca nun ci voli sentiri »; questo è un fatto provato, che si sta puntualmente verificando perchè, rispetto alla dichiarata presunzione di accettazione delle nostre argomentazioni, a me pare che non ci sia stata una risposta chiara, che tenesse conto delle motivazioni che abbiamo fin qui espresso.

Sarei tentato di interrompere una prassi parlamentare, ma non lo farò — rassicuro il senatore Malagodi che mi guarda con un sorriso sornione — raccontando la storiella dello « scacciapidocchiu ». Non lo farò perchè si imporrebbe una traduzione. Voglio dire però che, al di là della pervicacia, dell'insistenza con la quale il relatore, la maggioranza e il Governo si rifiutano di ragionare seriamente sugli arricchimenti che stanno emergendo da questo dibattito, ho ascoltato con molto interesse l'intervento del collega Battello che ringrazio perchè ha detto sulle prerogative della Regione siciliana delle cose che nè io nè altri colleghi avevamo avuto il buon gusto di approfondire.

È inevitabile che nel corso di questo dibattito alcune argomentazioni finiscano per essere ripetute, ma ciò avviene perchè da parte del Governo e della maggioranza non provengono risposte tali da costituire un segnale di apertura. Svolgiamo le nostre argomentazioni non per il gusto di trattenere qui i colleghi, ma perchè abbiamo un obbligo morale, oltre che politico, l'obbligo cioè di dire quello che pensiamo su questa bruttura che metteremo in piedi, se il provvedimento sarà approvato così come è stato sottoposto al nostro esame.

Ma io voglio dire al senatore Bastianini che, più delle risposte inadeguate, insuffi-

cienti — mi permetto di dire — sue e del Governo alle questioni da noi poste, a me ha fatto impressione stasera — io capisco che lei è una gentilissima persona, un amico che non credo possa essere giudicato diversamente anche nel rapporto umano — il sorriso con il quale ha accolto alcune argomentazioni di ricostruzione storico-politica fatte dal senatore Libertini rispetto alla diversità delle singole realtà regionali ed alla esigenza quindi che le regioni abbiano, in rapporto a tale diversità, la possibilità di decidere in alcune materie rispetto alle situazioni esistenti.

Questo mi preoccupa enormemente perchè mi dà la misura che quella affermazione, che il senatore Libertini faceva, di una sorta di piemontesismo acuto del quale lei sarebbe affetto, può rappresentare — e io mi permetto di dire non solo da parte sua — una sorta di razzismo camuffato rispetto alla incapacità che si dimostra di comprendere alcune questioni fondamentali della cultura, delle abitudini, della tradizione, delle condizioni sociali e civili di certe realtà del nostro paese.

Ed allora io vorrei, per un momento, se lei me lo consente, signor Presidente, sfatare una questione che mi pare fondamentale. Qui è stato detto che il fenomeno del quale stiamo discutendo non può essere compreso fino in fondo se non si fa un'analisi corretta. Pertanto, voglio dire, con molta chiarezza, che l'abusivismo va affrontato non come se ci trovassimo davanti ad intere popolazioni di gente che si è posta improvvisamente, chissà per quale ragione, fuori legge, ma tenendo conto delle motivazioni di fondo che hanno determinato la situazione in cui ci troviamo.

Ed allora, per un momento, io vorrei qui portare alcuni esempi che anche altri colleghi hanno sicuramente presenti perchè credo che si tratti di elementi generalizzati e diffusi in certe realtà del paese, in modo particolare nel Mezzogiorno d'Italia. Noi abbiamo degli esempi in base ai quali si può stabilire che da anni e per anni si è tentato di dare ai comuni strumenti urbanistici che consentissero alla gente, ai lavoratori di costruire nella legalità. Ma tutto questo non è avvenuto: di converso è suc-

cesso che lo Stato si è dimostrato inadempiente rispetto ad alcuni suoi doveri nei confronti dei cittadini ai quali non è stato in grado di dare una casa.

Prendere atto di questo è un primo dovere che riguarda non solo noi, ma il Parlamento e le forze politiche tutte. Prendere atto di questa realtà significa fare un discorso articolato, approfondire la questione, creando un discrimine netto tra un certo tipo di abusivismo e un altro che noi siamo disposti a combattere, cosa che invece voi non dimostrate di voler fare quando mettetete assieme l'abusivismo di bisogno, quello dell'emigrato che ha investito i suoi risparmi tornando dall'estero, e quello di gente che, in certe realtà marine della Sicilia, per esempio, ha costruito interi villaggi turistici, da vendere nella speranza che poi una legge di sanatoria, o certe modifiche del piano regolatore, avrebbero consentito di cambiare la destinazione d'uso di questi villaggi.

Io non accetto, senatore Bastianini, che lei, parlando della regione Sicilia, non tenga conto di una realtà che risponde tra l'altro a quanto ha detto, certo più autorevolmente di me, un esponente non del Partito comunista, ma del governo regionale siciliano, il presidente Sardo, il quale ricordava che alla data del 9 luglio vi erano 101.754 istanze di sanatoria relative a 234 comuni su 389. Senatore Bastianini, lei non può venirci a dire che, da un'indagine fatta da lei e dall'assessore del suo partito per il territorio nella regione siciliana risulta che questa situazione si è manifestata solo adesso. Un dato è certo: ci sono queste istanze, non si tratta certo di istanze inventate.

BASTIANINI, *relatore*. Non è vero che le cifre che ho portato non sono reali. Ho detto, e lo riconfermo, che al momento in cui l'assessore all'urbanistica era l'onorevole Martino non c'era una domanda di sanatoria, un anno e mezzo fa.

VITALE. Adesso ci sono però. Prendiamo atto di questo: alla fine la regione siciliana

calcola che si arriverà a 150.000 istanze di sanatoria.

Ammettiamo per un momento — cosa che sono portato a credere, senatore Bastianini — che all'epoca a cui lei fa riferimento, per quanto riguarda l'accertamento fatto dall'assessore del suo partito, la gente si rifiutava di chiedere la sanatoria; bisogna tener conto che si tratta di abitazioni costruite nel corso degli anni con i sacrifici di anni di lavoro e si tratta di gente alla quale la regione siciliana, in base ai propri parametri, ha già chiesto un determinato contributo. Tale contributo già allora era alto, tanto che molta gente si rifiutava di avanzare istanza di sanatoria, in attesa o nella speranza di non pagare. L'approvazione di questo disegno di legge così com'è, oltre che chiedere nuovi sacrifici introdurrà norme farraginose che si sovrapporranno a quelle esistenti in base alle due leggi regionali che, guarda caso, sono state approvate in periodi preelettorali (1980, alla vigilia delle elezioni amministrative in Sicilia e 1981, alla vigilia delle elezioni regionali) e che sono state gestite in maniera certamente non chiara nè pulita. Mi risulta che amministratori di determinati comuni abbiano consigliato essi stessi ai lavoratori di costruire la casa di 150 metri quadrati invece che di 100, dato che, pur essendo fuori legge, la situazione in futuro sarebbe stata sanata. Sono leggi gestite in malo modo, approvate in periodi preelettorali, ma quel che conta è che queste leggi esistono e noi non possiamo dire a questi lavoratori che oggi, per avere la sanatoria, per tornare a non essere più fuori legge, dovrebbero pagare (io non ho approfondito questo aspetto: le tabelle allegate a questo provvedimento sono illeggibili) cifre molto alte. Noi spingeremmo, se fosse approvata la legge, questa gente ad una sorta di disobbedienza civile, a non chiedere neanche la sanatoria.

Vorrei capire come si possa disporre che la gente che ha costruito la propria casa spendendo 30, 40, 50, 60, milioni in diversi anni oggi paghi altri 20 o 30 milioni per tornare ad essere in regola. Ho voluto fare questo intervento non tanto per il gusto sa-

dico di far perdere tempo, ma perchè ritengo che di fronte alla insensibilità, alla chiusura, alla non volontà di affrontare i problemi in termini concreti sia necessario intervenire. Questo lo abbiamo fatto con la proposta che ha qui avanzato a nome del Gruppo comunista il senatore Libertini. Ho sentito ulteriormente il dovere di intervenire, perchè resti agli atti, perchè si sappia quali sono le posizioni in proposito non soltanto dei partiti, ma anche dei singoli parlamentari. Credo che ognuno di noi debba dare soddisfazione e conto agli elettori ed alle realtà dalle quali proviene; per questo ho sentito il bisogno di intervenire nuovamente in questo dibattito.

A conclusione di questo mio intervento, signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei dire che ancora una volta l'invito che vi rivolgo, così come hanno fatto altri colleghi del mio Gruppo, è quello di una riflessione più pacata e più serena, di un esame obiettivo della proposta che vi facciamo. Si tratta di una proposta che affronta soprattutto le questioni di fondo: non solo, quindi, quella della sanatoria, ma quella del recupero, del riassetto di enormi quartieri cresciuti in un abbandono totale, dove mancano i servizi, dove manca tutto il necessario, di un recupero di queste realtà, perchè si possano avere, come noi auspichiamo, condizioni civili di vita per i cittadini del nostro paese. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

GRAZIANI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRAZIANI. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, credo che non si insisterà mai abbastanza nel sostenere che l'abusivismo nel nostro paese è lo specchio dell'assenza della mano pubblica e della mancanza di un'autentica ed efficiente politica della casa.

Questo fenomeno, infatti, finisce con il riprodurre specularmente tutta la latitanza vergognosa dei governi di fronte a questo dramma. In presenza di questa realtà, che ha assunto nel nostro paese le caratteristiche di una marea, quella dell'abusivismo, potevano forse fare da steccato le leggi repressive che sono state emanate, potevano

forse fare barriere le grida che si sono succedute in questa materia? Io credo di no.

Spesso facciamo il confronto tra il nostro ed altri Stati dove vi è il rispetto della legge. Perchè nel nostro paese avviene questo? Non tutto si spiega, come pretende una facile sociologia, con il carattere degli italiani. Il fatto è che in altri Stati l'intervento della mano pubblica ha avuto ben altra serietà e ben altra consistenza. Quando il nostro Stato è intervenuto in materia lo ha fatto per applicare balzelli e per inasprire le sanzioni, non per dare un aiuto concreto a chi voleva realizzare l'antico sogno di possedere una casa.

Mi riferisco in particolare alla legge n. 10 del 1977, la cosiddetta legge Bucalossi. La applicazione degli oneri di urbanizzazione in essa previsti non ha fatto che incrementare l'abusivismo, poichè costruire abusivamente significava per molti evitare di sottoporsi a questo balzello. Del resto, neanche l'inasprimento delle sanzioni è servito a molto, poichè si è risolto anch'esso in una spinta all'abusivismo.

Perchè mai è avvenuto tutto questo? Perchè, mentre prima del 1977 i sindaci che costituiscono il punto di coagulo di tutte le tensioni esistenti nel nostro paese sul problema della casa, avevano la facoltà di demolire, per cui ogni tanto potevano dare esempi che servivano ad arginare questo fenomeno, dopo il 1977, essendo il meccanismo diventato indefettibile, il sindaco non aveva scelta, dovendo o demolire o acquisire al patrimonio pubblico le costruzioni abusive. A quel punto i sindaci, che certo non potevano, con questi sistemi repressivi, arginare questa piaga del nostro paese, che cosa hanno fatto? Hanno smesso di denunciare. Anche i sindaci migliori sono stati, a volte, costretti dall'irresistibile pressione dell'opinione pubblica a diventare come le scimmiette, a non vedere, a non sentire: il legislatore non può ignorare tutto questo!

Ebbene, oggi siamo di fronte al disastro e constatiamo che cosa ha significato la stessa legge n. 10. Il sindaco che faceva una denuncia penale entrava in un tunnel dopo il 1977: vi erano meccanismi che poi dovevano scattare, altrimenti ci sarebbe stato

per il sindaco il rischio di essere accusato del reato di omissione di atti d'ufficio. Ed allora, in questi casi, il sindaco, sottoposto a queste tensioni che avevano radici sociali profonde e nascevano da problemi concreti, ometteva di fare la denuncia. Ed infatti, è facile constatare che fino al 1977 le denunce all'autorità giudiziaria penale di iniziativa comunale avevano una certa consistenza, mentre dopo il 1977 sono calate paurosamente. Si vede quindi come un meccanismo più repressivo, che avrebbe dovuto rafforzare il vigore della legge, ha finito per indebolirlo, ed anzi si è ribaltato nel suo contrario; la legge apparentemente più dura, più repressiva, è diventata più debole nei suoi effetti di dissuasione sociale.

Ora, non possiamo intervenire in una materia così delicata senza la dovuta preparazione. Nel momento in cui ci apprestiamo ad introdurre meccanismi di sanatoria senza aver operato uno studio del fenomeno, che nel nostro paese è imponente, rischiamo di operare nel senso sbagliato. Occorre innanzitutto sapere che l'abusivismo rappresenta il più grande fenomeno di trasformazione del territorio e dell'ambiente che si è avuto nel nostro paese dopo la rivoluzione industriale. Ebbene, noi ci apprestiamo ad intervenire in una materia così delicata senza uno studio reale sugli effetti dell'applicazione delle leggi che finora hanno operato in materia nelle diverse realtà regionali, se sono state applicate.

Vi è in realtà una sorta di ipocrisia legislativa che impedisce a questa maggioranza di realizzare, quanto meno, un'indagine conoscitiva o comunque uno studio sul fenomeno dell'abusivismo al fine di legiferare, poi, con cognizione di causa e con un minimo di dignità legislativa.

Comunque, vorrei fare qualche considerazione appunto sugli effetti della legge vigente. Ho parlato poc'anzi della diminuita attività di denuncia all'autorità giudiziaria penale da parte dei sindaci dopo il 1977 per non incorrere poi in quelle trappole che sono pronte a scattare nei confronti dei pubblici amministratori. Voglio però anche dire che in definitiva i sindaci — e parlo dei migliori non di quelli conniventi con gli speculatori, ma di coloro che erano franca-

mente e seriamente preoccupati della salvaguardia dell'ambiente, del territorio e dei centri storici — non sono rimasti inerti ed hanno tentato di fare qualcosa, facendosi carico del fenomeno. Il senatore Battello, nel suo fine ed elegante intervento, parlava di fantasia del legislatore: mi sia invece consentito qui di parlare di fantasia dei sindaci! Il legislatore non può essere così disattento e sommario da non accorgersi che, in fondo, i sindaci più attenti una forma di sanatoria l'avevano escogitata: era quella di approvare piani regolatori che, laddove questo era possibile, fotografassero la situazione di abusivismo per poi rilasciare concessioni edilizie in sanatoria. Era questo il meccanismo, però la concessione edilizia in sanatoria, in base alla sopravvenuta conformità ai nuovi strumenti urbanistici, comportava il pagamento degli oneri di urbanizzazione. Essendo stato sindaco per 14 anni, vi dico che di fronte al provvedimento normativo che consentiva la sanatoria abbiamo avuto il rifiuto massiccio, da parte della marea dei piccoli costruttori abusivi, di pagare questo balzello. Infatti una delle ragioni per le quali la costruzione era sorta abusivamente era proprio quella di evitare di pagare oneri di urbanizzazione che per i piccoli costruttori apparivano come qualcosa di eccessivo e di sostanzialmente ingiusto.

Il legislatore, anzi la maggioranza — ricorriamo a termini meno pomposi — deve sapere queste cose, non può ignorare la realtà effettuale, cioè come sono andate effettivamente le cose nel nostro paese. I sindaci certo non si sono limitati a questo e credo di non rivelare un segreto, a chi ha qualche esperienza di amministrazione, se affermo che i sindaci hanno tentato anche altre strade di fronte alla insidiosità dei meccanismi repressivi e alla loro sostanziale inutilità. Molti sindaci hanno cercato di contenere il fenomeno dell'abusivismo attraverso un'attività di controllo di tipo preventivo. In breve i sindaci molto spesso, quando avevano notizia della intenzione di costruire abusivamente, che ancora non si era tradotta in atti, intervenivano, magari per interposta persona, per tentare di dissuadere e convincere il costruttore abusivo che non

era il caso di costruire, che le sanzioni erano gravi e terribili e sciorinavano tutte le disposizioni legislative. Qualche volta il sindaco riusciva ad ottenere qualcosa anche se, in definitiva, questo suo sciorinare le terribili punizioni previste dalla legge nascondeva una sostanziale ipocrisia perchè poi difficilmente quelle sanzioni sarebbero scattate, visto che su questa materia il sindaco aveva le mani legate dalla situazione sociale.

Faccio l'esempio dell'Abruzzo dove è evidente la doppia faccia dell'abusivismo. Abbiamo zone turistiche deturpate dalla grande speculazione, come le zone costiere da San Salvo a Pescara e anche zone montane, ma abbiamo altresì il piccolo abusivismo. Dovete sapere che l'emigrazione abruzzese ha avuto questo punto di approdo: le rimesse degli emigranti molto spesso servivano a realizzare il sogno della casa. L'Abruzzo era una delle regioni più misere d'Italia fino ad alcuni decenni orsono e il realizzare la casa costituiva un elemento d'identità e conquista sociale, un sogno mai soddisfatto di intere generazioni. La gente che lavorando all'estero aveva risparmiato qualche soldo aveva un desiderio non contenibile di costruirsi una casa; non gli si poteva dire « oggi non si può costruire », data l'inerzia dei poteri regionali che lasciavano per anni marcire sotto strati di polvere gli strumenti urbanistici da esaminare. Non gli si poteva dire neanche che avrebbe potuto costruire domani; l'unica cosa che sarebbe stato onesto dire era quella che forse avrebbe potuto costruire dopo dieci anni.

Di fronte a questa mancanza di risposte la marea dell'abusivismo non poteva non dilagare. Ecco allora che ci troviamo di fronte a un provvedimento che non riesce a discriminare il piccolo ed il grande abusivismo, ma che sostanzialmente, dietro il piccolo, vuole in qualche modo far passare e sanare il grande abusivismo, la grande speculazione, massima responsabile più di ogni altra delle piaghe inferte al nostro paese, al nostro paesaggio. Si tratta di un provvedimento che non riesce neppure a discriminare tra le diverse realtà regionali, a presentare sufficientemente il fenomeno.

Ebbene, voglio chiudere ricordando una frase — la cito a memoria — ormai celebre di Arturo Carlo Jemolo, che diceva che le leggi, quando non nascono da profonde esigenze di popolo, quando non rispondono a bisogni diffusi e profondi della società, sono foglie morte destinate ad essere spazzate via. Ebbene, voi vi apprestate a varare un'altra di queste foglie morte che la realtà sociale del nostro paese spazzerà via. Per questo concordo con gli emendamenti presentati e con quanto detto dai colleghi che mi hanno preceduto. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Invito il relatore a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

BASTIANINI, relatore. Signor Presidente, l'illustrazione degli emendamenti all'articolo 1 è stata ampia e sicuramente giustificata dall'importanza degli argomenti di cui l'articolo 1 tratta. Forse meno giustificata è la ripetizione di motivazioni già ascoltate, quando si è parlato delle pregiudiziali di incostituzionalità, quando si è parlato nella discussione generale, quando si è parlato del non passaggio all'esame degli articoli, e che avremo anche modo di risentire — trattandosi dei rapporti tra Stato e regioni, tra il potere legislativo dello Stato e l'autonomia riconosciuta alle regioni, specie a quelle a statuto speciale — nel capo V — della legge.

Ho ascoltato con attenzione tutte le considerazioni svolte e anche con un sorriso che non voleva essere affatto ironico, ma che — se mi consente il collega, senatore Vitale — è un modo per sdrammatizzare, in primo luogo a me stesso, gli argomenti di cui parliamo. Credo di dovere una replica breve, ma anche rispettosa dell'importanza degli argomenti trattati dai colleghi, dicendo subito con chiarezza che il relatore non ha mai sventolato la bandiera di questo provvedimento, non la sventola ora e non la sventolerà domani; che il relatore di questo provvedimento sventola, o meglio propone, con qualche orgoglio, il capo I, il capo II e il capo III, che escono dalla lettura del Senato sicuramente più maturi e precisi rispetto al testo che ci era stato consegnato.

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

(Segue BASTIANINI, *relatore*). Il capo IV è, a ben vedere, una specie di *puzzle* senza soluzione, proprio perchè forse senza soluzione è il problema che deve essere affrontato: sanare un abusivismo così diverso nelle diverse aree del paese, in situazioni sociali ed economiche così diversificate. Alcune cose devono essere precise e sono pochi i punti sui quali mi voglio soffermare.

Il primo tra questi è il rapporto tra Stato e regioni. Credo di averlo detto con chiarezza nella relazione e nella replica. Non ho certezza che siano immotivate le molte considerazioni svolte su questa materia; ho anche certezza che non è immotivato il richiamo alla necessità, e comunque la legge dello Stato dovrebbe coprire la parte penale dell'abusivismo edilizio. Ho anche certezza, però, che una situazione come quella che si è venuta a creare in determinate regioni d'Italia, di tolleranza all'abuso sia di necessità, sia di speculazione, non può vedere lo Stato assente e passivo.

VECCHI. Queste regioni sono tutte governate da voi. (*Commenti dall'estrema sinistra. Richiami del Presidente*).

BASTIANINI, *relatore*. Quindi è necessario non offrire troppe coperture a queste situazioni, ma ricercare il modo attraverso il quale lo Stato, nel rispetto delle disposizioni costituzionali, non abdichi ad un compito così importante di fronte ad un comportamento nel sistema delle autonomie che definire preoccupante è poco. Credo che su questo convengano tutti.

Questo ho detto, o meglio questo volevo dire quando nella replica, forse con maggiore foga polemica e con qualche immagine più colorita, ho parlato della necessità di non pensare che il problema si risolva lasciando mano libera, nel disciplinare questa materia, alle regioni. Infatti le regioni hanno già avu-

to mano libera nel disciplinare questa materia, e le popolazioni di quelle regioni pagheranno un prezzo altissimo per questo cattivo uso del sistema dell'autonomia.

Il secondo punto che vorrei richiamare è questo: a me sono venute quasi le lacrime agli occhi quando il collega senatore Libertini mi ha descritto la realtà dell'abusivismo di necessità, che probabilmente il senatore Libertini pensa che io non conosca. Io ribadisco ancora una volta che su questo punto noi dobbiamo essere chiari con l'opinione pubblica a Palermo, a Napoli, a Roma come a Torino, con gli abusivi di necessità come con le associazioni culturali.

POLLASTRELLI. Si sta parlando della Roma antica, della Roma di Rebecchini.

BASTIANINI, *relatore*. La posizione che io come relatore propongo e mi sento di difendere qui e in tutte le sedi, perchè senza questo criterio guida noi faremo una legge sbagliata, è che in nessuna situazione un cittadino che sana un abuso deve pagare una lira di meno di chi non ha commesso l'abuso. In questo sta la moralità dello Stato.

Il relatore ricorda che, tenuto fermo questo principio ha, più volte detto in Commissione e in Aula che la graduazione, ferma questa soglia dell'abuso di necessità, non è fatto che scardina l'essenza della legge. Si tratta soltanto di ricercare una soluzione giusta o la meno ingiusta possibile in questa materia. Non c'è però una volontà vessatoria da parte del relatore, e mi dispiace che un rigore espositivo forse diverso da quello di altri possa a volte essere inteso per asprezza, durezza e razzismo perchè questo non è nel mio costume, non è nel mio animo, non è nella mia volontà.

Con la stessa franchezza intendo dire che il relatore non ha nulla in contrario a ricercare soluzioni che aumentino gli oneri di

oblazione per l'abuso cosiddetto di speculazione. Ma questa ricerca va effettuata non predicando, bensì nel concreto, attraverso gli emendamenti presentati e da presentare. Sulla tabella, al di là delle affermazioni generali, dei calcoli, che hanno destato curiosità nel senatore Visconti, altro non è emerso. Non vi è su questa strada alcuna resistenza da parte del relatore. Questi sono i due elementi centrali che dobbiamo tenere presenti nell'avviare la discussione su questo provvedimento.

Un'ultima considerazione. Per quanto riguarda il problema che è stato impropriamente sollevato, ma che merita una risposta, in relazione alla discussione sull'articolo 1, il problema cioè della data alla quale fare riferimento per gli abusi, il relatore ribadisce in questa sede che spostare quella data costituirebbe un atto di realismo, se non si vuole creare un limbo di costruzioni non sanate e non demolibili, se non si vogliono costringere i sindaci, come è stato osservato giustamente dall'ultimo oratore intervenuto a proseguire sulla strada delle mezze verità o dei falsi. Ma la decisione di spostare quella data non può essere scaricata sulla maggioranza, deve nascere dal concorso di tutte le forze politiche, perchè nessuno deve acquisire merito come predicatore di rigore scaricando su altri responsabilità che sono di tutti.

Rimane la mia convinzione, nella speranza che i rapporti tra i partiti portino a trovare sbocchi su un provvedimento che deve essere, sì, deciso a maggioranza, ma che non può trovare isolata nessuna forza politica perchè poi di fatto tutti ci troviamo a doverlo gestire, ed anche nella speranza che si arrivi a un'alba diversa, poichè oggi a incentivare la prosecuzione dell'abusivismo non è la mancanza di norme di controllo e di vigilanza, non è la mancanza di una data precisa per le opere ammesse a sanatoria, ma è l'attesa della norma di condono, questa attesa che spinge i cittadini che hanno bisogno o che non hanno bisogno a costruire e che agisce da freno agli amministratori nell'applicazione delle leggi vigenti.

Pertanto, nel rispetto delle soluzioni che emergeranno dal confronto politico, il relatore

re raccomanda al Parlamento di approvare in fretta una norma che risolva una volta per tutte il problema della sanatoria degli abusi commessi. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. Invito il rappresentante del Governo a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

GORGONI, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Concordo con quanto detto dal relatore ed esprimo pertanto parere contrario.

BASTIANINI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASTIANINI, *relatore*. Volevo completare il mio intervento con una proposta che tiene conto della speranza di un'alba diversa, la proposta cioè di sospendere a questo punto la discussione, rinviandone il seguito a domani.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

Ordine del giorno per le sedute di mercoledì 1° agosto 1984

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, mercoledì 1° agosto, in tre sedute pubbliche, la prima alle ore 10, la seconda alle ore 17 e la terza alle ore 21, con il seguente ordine del giorno:

ALLE ORE 10 E 17

I. Discussione della richiesta di dichiarazione d'urgenza, ai sensi dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento, per il disegno di legge:

LIBERTINI ed altri. — Norme per la gestione del territorio e l'edificabilità dei suoli e la determinazione delle indennità di espropriazione (191).

II. Discussione delle mozioni nn. 1-00039, 1-00041, 1-00042, 1-00043 e svolgimento delle interpellanze nn. 2-00175 e 2-00176, concernenti la presenza nelle liste della Loggia massonica P2 di funzionari della pubblica amministrazione e di enti pubblici.

ALLE ORE 21

Seguito della discussione dei disegni di legge:

1. Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive (646) (*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) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

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 22,40).

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