

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

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

GIOVEDÌ 20 SETTEMBRE 1984

Presidenza del presidente COSSIGA

### INDICE

<b>CONGEDI E MISSIONI</b> .....	Pag. 3	MANCINO (DC) .....	Pag. 5, 19
<b>DISEGNI DI LEGGE</b>		NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici .....	8 e passim
Annunzio di presentazione .....	3	PALUMBO (PLI) .....	23
Apposizione di nuove firme .....	3	* PISTOLESE (MSI-DN) .....	5, 22
Approvazione da parte di Commissioni permanenti .....	4	* VISCONTI (PCI) .....	14, 25
Assegnazione .....	3	<b>GOVERNO</b>	
Cancellazione dall'ordine del giorno .....	3	Trasmissione di documenti .....	4
<b>Seguito della discussione:</b>		<b>INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI</b>	
«Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive» (646) (Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Nicotra, Pazzaglia ed altri) (Relazione orale);		Annunzio di interrogazioni .....	26
«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);		Interrogazioni da svolgere in Commissione .....	26
PRESIDENTE .....	4 e passim	<b>Per lo svolgimento di interpellanze:</b>	
BASTIANINI (PLI), relatore .....	4 e passim	PRESIDENTE .....	25, 26
CASTIGLIONE (PSI) .....	22	* MARCHIO (MSI-DN) .....	25, 26
ENRIQUES AGNOLETTI (Sin. Ind.) .....	18	* SEGA (PCI) .....	25
* LIBERTINI (PCI) .....	4, 23	<b>ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MARTEDÌ 25 SETTEMBRE 1984</b> .....	28
LOTTI (PCI) .....	9 e passim	<b>SULL'ORDINE DEI LAVORI</b>	
		PRESIDENTE .....	6
		BASTIANINI (PLI), relatore .....	6
		CASTIGLIONE (PSI) .....	6
		* PISTOLESE (MSI-DN) .....	7
		* RASTRELLI (MSI-DN) .....	5, 6

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



## Presidenza del presidente COSSIGA

**PRESIDENTE.** La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

**ROSSI, segretario,** dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.

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

### Congedi e missioni

**PRESIDENTE.** Sono in congedo i senatori: Agnelli, Barsacchi, Bozzello Verole, Cascia, Castelli, Covatta, Donat Cattin, Fanfani, Fimognari, Giugni, Ongaro Basaglia, Panigazzi, Papalia, Parrino, Prandini, Pavan, Riva Dino, Riva Massimo, Ricci, Salvi, Saporito, Scardaccione, Scevarolli, Triglia, Valiani, Vernaschi, Vettori, Zito.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cavaliere, a Cipro, per attività del Consiglio d'Europa; Baiardi, Gradari, Greco, Leopizzi, Loprieno, Margheri, Pacini, Rebecchini, Romei Roberto, Sclavi, negli Stati Uniti, per indagine conoscitiva sulla politica industriale; Pozzo, Procacci e Vella a New York, per l'apertura della 39ª Sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

### Disegni di legge, annunzio di presentazione

**PRESIDENTE.** Sono stati presentati i seguenti disegni di legge d'iniziativa dei senatori:

**SALVI.** — « Norme in materia di consorzi per l'utilizzazione delle acque pubbliche » (933);

**NEPI, VENTURI, BUTINI, COLELLA, MASCARO, IANNI e BEORCHIA.** — « Istituzione della fa-

coltà di agraria presso l'Università degli studi di Ancona » (934);

**BO, VENTURI e VOLPONI.** — « Ulteriori provvedimenti per la tutela del carattere artistico e storico della città di Urbino e per le opere di risanamento igienico e di interesse turistico » (935).

### Disegni di legge, cancellazione dall'ordine del giorno

**PRESIDENTE.** Il senatore Venturi ha dichiarato, anche a nome dell'altro firmatario, di ritirare, il disegno di legge: « Ulteriori provvedimenti per la tutela del carattere artistico e storico della città di Urbino e per le opere di risanamento igienico e di interesse turistico » (281).

### Disegni di legge, apposizione di nuove firme

**PRESIDENTE.** I senatori Consoli e Urbani hanno dichiarato di apporre la loro firma al disegno di legge: CHIAROMONTE ed altri. — « Nuove norme sulla indennità spettante ai membri del Parlamento » (902).

### Disegni di legge, assegnazione

**PRESIDENTE.** I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede deliberante:

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

« Istituzione dell'ufficio per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria dell'ANAS » (869) (Approvato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione;

— in sede referente:

alla 12ª Commissione permanente (Igiene e sanità):

« Formazione dei medici specialisti » (847), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 7ª Commissione nonché della Giunta per gli affari delle Comunità europee.

#### **Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti**

PRESIDENTE. Nella seduta di ieri, la 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) ha approvato il seguente disegno di legge: « Assunzione a carico dello Stato delle spese per i funerali del senatore Aldo Sandulli » (799) (*Approvato dalla 6ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

#### **Governo, trasmissione di documenti**

PRESIDENTE. Il Ministro per i beni culturali e ambientali ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1 della legge 2 aprile 1980, n. 123, la tabella delle istituzioni culturali da ammettere al contributo dello Stato, corredata della relazione di cui all'articolo 2 della stessa legge (n. 11).

Ai sensi delle predette disposizioni e dell'articolo 139-bis del Regolamento, i suddetti documenti sono stati deferiti alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport), che dovrà esprimere il proprio parere entro il 20 ottobre 1984.

#### **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.

Signori colleghi, ricordo che la discussione era stata sospesa nella seduta notturna del 31 luglio scorso, dopo che erano stati illustrati gli emendamenti presentati all'articolo 1 del disegno di legge n. 646, sui quali il relatore e il rappresentante del Governo si erano pronunciati in senso contrario.

Dobbiamo pertanto passare alla votazione dell'emendamento 1.1.

BASTIANINI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASTIANINI, *relatore*. Chiedo, signor Presidente, l'accantonamento dell'articolo 1 e dei relativi emendamenti per consentire ulteriori approfondimenti circa la connessione di tali norme con altre parti del provvedimento in esame.

LIBERTINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* LIBERTINI. Il Gruppo comunista è favorevole alla richiesta del relatore di accantonare l'articolo 1 del disegno di legge e di proseguire nell'esame degli altri articoli.

Desidero cogliere quest'occasione per dichiarare che il nostro Gruppo è vivamente interessato alla possibilità di giungere, attraverso un approfondimento comune dei Gruppi, a miglioramenti sostanziali del testo, che riguardino in particolare il sistema delle autonomie regionali e i loro poteri, la distinzione tra l'abusivismo di necessità e quello per speculazione e le misure atte a difendere il territorio dall'ulteriore sviluppo di tale fenomeno. A questo sforzo ci accingiamo con spirito costruttivo, al di fuori di ogni «pastic-

cio», svolgendo il ruolo di una opposizione costruttiva che coglie tutte le occasioni per confrontarsi in modo positivo sulle questioni che interessano lo sviluppo del paese e i valori essenziali della convivenza civile.

È in questo spirito che avvengono i confronti in Aula e quelli tra i partiti: alla luce del sole, senza confusioni nè «pasticci» di sorta.

MANCINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MANCINO. Intervengo, signor Presidente, per esprimere adesione alla richiesta di accantonamento avanzata dal relatore. Come Gruppo, siamo estremamente preoccupati dall'ipotesi di una soluzione affrettata, magari elaborata soltanto in un confronto freddo e distaccato rispetto ad una vicenda che vede coinvolti la gran parte dei comuni.

Peraltro, su una ipotesi elaborata dal senatore Bastianini nella sua qualità di relatore, vorrei sottolineare, anche perchè il Senato nell'occasione solenne della riunione d'Aula possa prenderne contezza, che il Gruppo della Democrazia cristiana ha sempre sostenuto — anche negli incontri recenti che si sono tenuti a Palazzo Chigi — l'opportunità di continuare un confronto con l'opposizione, al fine non di realizzare un «pasticciaccio» normativo, ma di pervenire a soluzioni organiche, coerenti anche con un impianto costituzionale che non è aspetto trascurabile.

Proprio su questa base prendiamo atto della disponibilità manifestata poc'anzi dal collega Libertini e ribadiamo che come Gruppo politico siamo interessati a risolvere questa vicenda senza slabbrature eccessive rispetto all'impianto complessivo approvato dall'altro ramo del Parlamento, ma con l'obiettivo di un coinvolgimento anche delle regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, e con l'altro obiettivo di concludere l'esame in tempi brevissimi. In questo spirito noi lavoreremo, qui al Senato come alla Camera dei deputati.

PISTOLESE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* PISTOLESE. A nome del Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, signor Presidente, onorevoli colleghi, dichiaro che non ci opponiamo alla richiesta, avanzata dal relatore, di un approfondimento del provvedimento attraverso incontri con i vari Gruppi. Il senatore Libertini ha parlato di trattative e di discussioni alla luce del sole; noi ci auguriamo che sia veramente così e che anche i rappresentanti del nostro Gruppo possano partecipare agli incontri che stanno avvenendo per un maggiore approfondimento del testo.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta di accantonamento dell'articolo 1 e dei relativi emendamenti, avanzata dal relatore.

**È approvata.**

#### **Sull'ordine dei lavori**

RASTRELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* RASTRELLI. Signor Presidente, abbiamo aderito pienamente, come il senatore Pistolese ha testè detto, alla proposta di aggiornamento della discussione sull'articolo 1 in relazione alla valutazione complessiva dei presupposti che possono rendere più facile l'iter di questa disposizione creando su di essa un maggiore consenso. Comunque, rispetto alla richiesta avanzata dal relatore, resta una perplessità: è opportuno continuare la discussione degli articoli successivi al primo quando questo è pregiudiziale rispetto allo sviluppo del testo? Se dobbiamo prendere per vere le dichiarazioni del relatore, se dobbiamo tenere conto della volontà espressa dal senatore Libertini in relazione alla possibilità di elaborare un testo che contempra le esigenze contenute negli articoli successivi e che non sono comprese nell'articolo 1, mi sembrerebbe opportuna una meditazione profonda sull'ordine dei lavori. Non vorrei che la discussione sull'articolo 2 e sui successivi fosse un mero inutile rituale, tanto

per occupare il tempo, che non risponde alle esigenze chiaramente prospettate e che hanno ricevuto il consenso unanime dell'Assemblea.

Vorrei quindi ribadire che se si è accettato, con votazione unanime, l'accantonamento dell'articolo 1, nella misura in cui diviene un punto di riferimento importante anche per lo sviluppo della restante parte normativa, non vedo perchè si debba dedicare una seduta del Parlamento solo per riempire spazi e non si accetti l'opportunità, risultata palese dall'andamento della discussione iniziale, di rinviare l'esame del disegno di legge in attesa che l'organica visione delle modificazioni necessarie possa consentire all'Assemblea un esame compiuto di un testo completamente revisionato.

Pertanto la mia richiesta, signor Presidente, è che ella consideri se è opportuno, nel caso in ispecie, stante l'approvazione unanime, già avvenuta, dell'accantonamento dell'articolo 1, come da richiesta del relatore, differire tutto il discorso in Aula al momento in cui tutti i nodi da sciogliere saranno stati opportunamente risolti.

PRESIDENTE. Senatore Rastrelli, l'Assemblea ha testè deciso l'accantonamento dell'articolo 1 e dei relativi emendamenti; non posso assumere alcuna decisione nel senso da lei richiesto. Naturalmente, lei può avanzare una proposta formale di rinvio della discussione, nel qual caso io darò la parola — sentito, secondo quanto ritengo opportuno fare in questa occasione, prima il relatore — ad un senatore a favore e ad uno contro, e poi sottoporro la sua proposta al voto dell'Assemblea.

RASTRELLI. Signor Presidente, ritenga il mio intervento come proposta formale di rinvio della discussione.

PRESIDENTE. Va bene.

Signor relatore, la invito ad esprimere il parere sulla proposta avanzata dal senatore Rastrelli.

BASTIANINI, *relatore*. È bene che le questioni siano note nella loro esatta portata. Le

parti sulle quali si sta lavorando per opportuni approfondimenti riguardano il capo IV della legge e la richiesta di accantonamento dell'articolo 1 deriva proprio dall'opportunità di verificare se un richiamo al capo IV debba o no essere inserito nello stesso articolo 1, non essendoci quindi alcun riferimento alla impostazione di struttura e di dettaglio di norma relativamente ai rimanenti articoli dei capi I, II e III.

Confermo che questo confronto avviene alla luce del sole e che sarà cura del relatore raccogliere le opinioni del Gruppo del Movimento sociale. Perciò, data la portata esatta della verifica in corso, ritengo che non si debba accedere ad una richiesta di non procedere all'esame degli altri articoli della legge.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi. Ricordo che sulla proposta avanzata dal senatore Rastrelli possono prendere la parola un oratore contro ed uno a favore.

CASTIGLIONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASTIGLIONE. Signor Presidente, credo che il senatore Rastrelli non abbia valutato compiutamente le ragioni per cui è stato chiesto l'accantonamento dell'articolo 1. Come ha ricordato il senatore Bastianini, tale articolo fa riferimento ai principi stabiliti nei capi I, II e III per quanto concerne la competenza delle regioni ad emanare norme in materia di controllo. L'approfondimento in corso è diretto invece a determinare meglio il ruolo delle regioni anche in relazione alla normativa del capo IV che riguarda la parte più propria del condono edilizio.

Quindi, determinare già oggi la formulazione dell'articolo 1 nel testo attuale potrebbe creare qualche problema rispetto alle conclusioni che potremo trarre in ordine alla normativa, soprattutto per il ruolo delle regioni, contenuta al capo IV. Pertanto l'accantonamento trae motivo e ragione solo da questo e non comporta alcuna preclusione o condizionamento alla prosecuzione dell'e-

same dell'articolato del capo I, come pure dei capi II e III.

Per queste ragioni esprimo parere contrario alla proposta del senatore Rastrelli.

PISTOLESE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* PISTOLESE. Signor Presidente, intendo parlare a favore della proposta del senatore Rastrelli, ma soprattutto fornire un chiarimento che mi sembra abbastanza evidente. Se noi proseguiamo con l'esame dell'articolo 2 incontriamo subito una difficoltà. Infatti l'articolo 2 stabilisce: «le disposizioni di cui al capo I della presente legge sostituiscono...», eccetera, ma dato che abbiamo accantonato l'articolo 1, come possiamo approvare l'articolo 2 che stabilisce che alcune norme non ancora approvate sostituiscono altre in vigore? Questa è una prova evidente di come sia impossibile continuare a discutere sull'articolo 2 che conferma la validità dell'articolo 1, già accantonato.

Invito pertanto i colleghi a seguire una certa logica legislativa e questo argomento mi sembra estremamente evidente. Per questi motivi, a mio parere, dovremmo accantonare anche l'esame dell'articolo 2.

Quindi esprimo parere favorevole sulla proposta del senatore Rastrelli, avendo dato un esempio di tutta evidenza tratto proprio dall'esame dell'articolo successivo a quello accantonato.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta del senatore Rastrelli tendente a rinviare il seguito della discussione del disegno di legge n. 646.

**Non è approvata.**

#### Ripresa della discussione

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 2:

#### Art. 2.

*(Sostituzione di norme).*

Le disposizioni di cui al capo I della presente legge sostituiscono le norme di cui all'articolo 32 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e all'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

«Le disposizioni di cui al Capo I della presente legge sostituiscono le norme di cui all'articolo 32 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e gli articoli 15 e 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

2.2

IL RELATORE

*Aggiungere in fine, il seguente periodo:*

«Le sanzioni dell'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, sono sostituite dall'articolo 30 della presente legge».

2.1

LIBERTINI, ANGELIN, BISSO, CHERI,  
GIUSTINELLI, LOTTI, RASIMELLI,  
VISCONTI, PINGITORE

Invito i presentatori ad illustrarli.

BASTIANINI, *relatore*. Signor Presidente, l'emendamento 2.2 ha origine dalla richiesta che, come relatore, intendo avanzare, tendente a spostare, in sede di coordinamento delle norme, l'articolo 30 della legge al Capo I. In questo senso le modificazioni di cui al Capo I riguardano anche gli articoli 15 e 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Pertanto ritengo che l'accoglimento dell'emendamento 2.2 possa considerarsi assorbente dell'emendamento 2.1, presentato dal senatore Libertini e da altri, che specifica che l'articolo 30 della presente legge sostituisce l'articolo 17.

LOTTI. Signor Presidente, convengo con le motivazioni che hanno indotto il relatore a

presentare il proprio emendamento che riteniamo assorbente dell'emendamento 2.1, presentato dal senatore Libertini e altri. Le motivazioni sono le stesse e quindi non intendo assolutamente ripeterle.

Mi sia consentito tuttavia di fare una riflessione, che credo debba valere per tutto il lavoro che quest'Aula dovrà svolgere nei prossimi giorni. Abbiamo a che fare con un disegno di legge estremamente complesso che affronta questioni scottanti in quanto — come è noto — in materia urbanistica i continui richiami ad altre disposizioni e la complessità intrinseca dei problemi che si devono affrontare sono tali da rendere gravoso il lavoro del legislatore. Quindi non ci sarà da meravigliarsi (e non c'è da meravigliarsi già in questo momento) se man mano che i nostri lavori procederanno si assisterà alla presentazione di nuovi emendamenti oppure, nell'ambito della discussione, al ritiro di emendamenti già formalmente presentati alla Presidenza.

Credo che abbiamo anche un dovere: quello di legiferare in modo chiaro e comprensibile per coloro i quali poi dovranno attuare la legge. L'emendamento proposto dal relatore Bastianini si colloca appunto in questa logica, facendo propria un'esigenza che noi avevamo sottolineato: produrre, pur nelle difficoltà che ci stanno di fronte, un testo che, oltre ad essere semplice (nella misura in cui ciò sarà possibile), sia leggibile, corretto, pulito dal punto di vista formale.

Volevo fare solo questa considerazione che potrebbe anche essere ritenuta pleonastica, ma che tale non è perchè credo che dovremmo chiedere in questa e nelle prossime sedute ai colleghi senatori, e quindi all'intera Assemblea, una grande pazienza nel seguire ciò che gli «addetti ai lavori» hanno svolto. Infatti, se così non fosse, alla maggioranza dell'Aula — la qualcosa potrebbe anche avere scarso rilievo, ma per me invece ne ha — risulterebbe del tutto incomprensibile, sia dal punto di vista del contenuto sia dal punto di vista della sostanza politica, ciò che gli «addetti ai lavori» stanno producendo.

È per questa motivazione e con le considerazioni che l'hanno sostenuta che, mentre a

nome del Gruppo comunista annuncio il voto favorevole sull'emendamento 2.2 proposto dal relatore, ritiro l'emendamento 2.1.

**PRESIDENTE.** Invito il rappresentante del Governo a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

**NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici.** Sono d'accordo con il relatore.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento 2.2, presentato dal relatore, sostitutivo dell'intero articolo 2.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 3:

**Art. 3.**

*(Ritardato od omissivo versamento del contributo afferente alla concessione).*

1. Le regioni determinano le sanzioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di concessione in misura non inferiore a quanto previsto nel presente articolo e non superiore al doppio.

2. Il mancato versamento, nei termini di legge, del contributo di concessione di cui agli articoli 3, 5, 6 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, comporta:

a) l'aumento del contributo in misura pari al 10 per cento qualora il versamento del contributo sia effettuato nei successivi centoventi giorni;

b) l'aumento del contributo in misura pari al 25 per cento quando, superato il termine di cui alla lettera a), il ritardo si protrae non oltre i successivi sessanta giorni;

c) l'aumento del contributo in misura pari al 50 per cento quando, superato il termine di cui alla lettera b), il ritardo si protrae non oltre i successivi sessanta giorni.

3. Le misure di cui alle lettere precedenti non si cumulano.

4. Nel caso di pagamento rateizzato le norme di cui al secondo comma si applicano ai ritardi nei pagamenti delle singole rate.

5. Decorso inutilmente il termine di cui alla lettera c) del secondo comma il comune provvede alla riscossione coattiva del complessivo credito nei modi previsti dall'articolo 15.

6. Fino all'entrata in vigore delle leggi regionali che determineranno la misura delle sanzioni di cui al presente articolo, queste saranno applicate nelle misure minime indicate nel secondo comma.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al primo comma dopo la parola «regioni» inserire le altre: «entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge».*

3.1 LIBERTINI, ANGELIN, BISSO, CHERI,  
GIUSTINELLI, LOTTI, RASIMELLI,  
VISCANTI, PINGITORE

*Al secondo comma, lettera a), sostituire le parole: «10 per cento» con le altre: «20 per cento».*

3.2 LIBERTINI, ANGELIN, BISSO, CHERI,  
GIUSTINELLI, LOTTI, RASIMELLI,  
VISCANTI, PINGITORE

*Al secondo comma, lettera a), sostituire le parole: «10 per cento» con le altre: «20 per cento».*

3.7 IL RELATORE

*Al secondo comma, lettera b), sostituire le parole: «25 per cento» con le altre: «50 per cento».*

3.3 LIBERTINI, ANGELIN, BISSO, CHERI,  
GIUSTINELLI, LOTTI, RASIMELLI,  
VISCANTI, PINGITORE

*Al secondo comma, lettera b), sostituire le parole: «25 per cento», con le altre: «50 per cento».*

3.8 IL RELATORE

*Al secondo comma sostituire la lettera c) con la seguente:*

...) «il raddoppio del contributo quando il ritardo si protrae oltre il termine di cui alla lettera b) e per i successivi 30 giorni».

3.4 LIBERTINI, ANGELIN, BISSO, CHERI,  
GIUSTINELLI, LOTTI, RASIMELLI,  
VISCANTI, PINGITORE

*Al secondo comma, lettera c), sostituire le parole: «50 per cento» con le altre: «100 per cento».*

3.9 IL RELATORE

*Al quinto comma dopo le parole: «articolo 15» aggiungere le altre: «della presente legge».*

3.5 LIBERTINI, ANGELIN, BISSO, CHERI,  
GIUSTINELLI, LOTTI, RASIMELLI,  
VISCANTI, PINGITORE

*Al sesto comma sopprimere la parola: «minime».*

3.6 LIBERTINI, ANGELIN, BISSO, CHERI,  
GIUSTINELLI, LOTTI, RASIMELLI,  
VISCANTI, PINGITORE

Invito i presentatori ad illustrarli.

LOTTI. L'emendamento 3.1, signor Presidente, si colloca all'interno di una logica che il Gruppo dei senatori comunisti ha costantemente seguito nei lavori della Commissione. La logica in sintesi è la seguente: abbiamo sempre pensato ad una legge-quadro all'interno della quale le regioni, nel rispetto di alcune norme di fondo fissate dalle leggi dello Stato, potessero avere spazi di intervento.

Credo sia inutile sottolineare la valenza di questa nostra impostazione, una valenza a doppia faccia di cui una è politica, perchè non vi è dubbio che in tal modo riconosciamo in una legge di così grande portata le competenze che la Costituzione assegna alle regioni in materia urbanistica. Inoltre, sotto

l'altro profilo ci rendiamo ulteriormente garanti di una competenza che, secondo autorevoli costituzionalisti, è primaria e quindi assolutamente non scalfibile in una materia come quella urbanistica spettante alle regioni a statuto speciale.

Questo dibattito è aperto anche in relazione al lavoro che stiamo conducendo per vedere — come prima è stato detto — se sia possibile su una vicenda così complessa trovare in Parlamento alcune convergenze significative almeno sulle questioni di più ampio respiro.

L'altra questione è di ordine istituzionale. Se noi ci accingiamo a rivedere in materia di sanatoria le norme che riguardano l'abusivismo pregresso orientandoci verso l'emanazione di una legge-quadro, all'interno della quale le regioni potranno, entro 90 giorni, legiferare nel rispetto pieno delle loro competenze, noi riteniamo sia coerente anche per quanto concerne il Titolo I assegnare alle regioni un termine di 90 giorni entro il quale possano legiferare in materia di prevenzione dell'abusivismo futuro, fermi restando i limiti rigorosi che la legge dello Stato andrà a stabilire.

Ritengo che questo nostro emendamento dovrebbe essere accolto anche dai Gruppi di maggioranza, proprio perchè da un lato si muove sul piano della stessa logica che sta ispirando il lavoro, che a livello di confronto è ancora aperto, e dall'altro indica un termine di 90 giorni entro il quale le regioni dovranno legiferare non solo con riferimento all'abusivismo pregresso, ma anche alla prevenzione di quello futuro.

Se non assegnassimo alle regioni questo termine di 90 giorni, si potrebbe verificare una situazione pericolosa ed anomala. Le regioni, infatti, avrebbero tempo presumibilmente — dico questo perchè ancora non abbiamo un testo di legge definito — per 90 giorni dall'entrata in vigore della legge per emanare norme relativamente alla sanatoria dei reati relativi all'abusivismo pregresso, mentre non stabiliremmo alcun termine entro il quale le regioni dovrebbero emanare norme in materia di prevenzione dall'abusivismo futuro. E siccome sappiamo che la

grossa piaga oggi aperta nel paese è quella riferibile non solo all'abusivismo pregresso (e per tale intendo quello consumato entro il primo ottobre del 1983) ma anche all'abusivismo in corso da quella data e quello che è temibile avvenga nei prossimi giorni, credo che anche per questa ragione assegneremo alla legge dello Stato e a noi stessi una linea di maggior rigore, costringendo le regioni a legiferare su una materia così difficile, ma così fortemente all'attenzione del mondo civile del nostro paese (il mondo ecologico, il mondo urbanistico, i cittadini e soprattutto i giovani che sono sensibili al problema della tutela del territorio), entro un termine preciso.

Questi sono in sintesi i motivi che spingono i senatori del Gruppo comunista a proporre al voto favorevole — come mi auguro — dell'intera Aula l'emendamento 3.1, proprio per connessione logica con le norme che costruiremo tra non molto circa la sanatoria.

Per quanto riguarda tutti gli altri emendamenti, che mi accingo ad illustrare rapidamente, annuncio fin d'ora che alcuni di questi li ritiriamo, in quanto gli emendamenti presentati dal relatore di fatto li assorbono.

Desidero soltanto approfittare dell'occasione (non per spirito polemico, perchè fortunatamente la discussione su un disegno di legge così complesso si avvia in un clima quanto meno sereno, che consente in ogni caso un confronto tra le diverse forze politiche, anche se certamente sarà serrato) per dire che abbiamo presentato i nostri emendamenti proprio perchè in Commissione abbiamo riscontrato una situazione nella quale non era possibile far accettare ai Gruppi di maggioranza alcune delle nostre proposte che, per quanto concerne i primi tre titoli, sono chiaramente orientate ad un principio di severo contenimento almeno sul piano normativo, perchè vogliamo fare come legislatori il nostro dovere, anche se nella pratica succederà quel che succederà. Si tratta di norme volte a disincentivare, almeno sulla carta, l'abusivismo futuro. Avevamo perciò riproposto una serie di punizioni e di ammende per gli abusivi, che erano poi quelle approvate dalla Camera.

La nostra proposta non fu accolta dalla Commissione; oggi la vediamo fatta propria dal relatore e presumo che, tramite il relatore, sia stata fatta propria dalla stessa maggioranza. Pertanto, se così è, non abbiamo alcuna difficoltà a ritirare i nostri emendamenti.

Se così non fosse invece — cosa che non auspico nè credo che si verifichi — confermeremo il mantenimento dei nostri emendamenti e chiederemo su di essi il voto dell'Assemblea.

Faccio questa comunicazione, in attesa di un chiarimento da parte del senatore Bastianini.

**BASTIANINI, relatore.** Signor Presidente, illustrando gli emendamenti 3.7, 3.8 e 3.9, per omogeneità vorrei fornire una valutazione circa gli emendamenti presentati dal senatore Libertini e da altri senatori, che sono stati fin qui illustrati.

Vorrei assicurare innanzitutto il senatore Lotti sulla prudenza del relatore che, fino a prova contraria (prova contraria che egli si augura non si verifichi), ritiene che dietro agli emendamenti a sua firma vi sia la maggioranza. Posso pertanto rassicurarlo della volontà della maggioranza di mantenere e di sostenere gli emendamenti a mia firma in discussione.

Per una valutazione equilibrata di tali emendamenti occorre ricordare che la norma di cui si discute è inserita per motivi storici nell'articolo 3 del provvedimento, ma ha un'importanza, rispetto al complesso della materia, assolutamente secondaria. Essa infatti intende disciplinare non già casi di abuso per il futuro, ma semplicemente il caso in cui, in presenza di concessioni del tutto regolari e legittime, avvengano dei ritardi nel pagamento delle onerosità previste. È con questo spirito che la Commissione aveva ritenuto, a fronte di mancanze obiettivamente poco gravi, di alleggerire l'entità delle sanzioni previste dalla Camera. Di fronte ad un'indicazione dell'opposizione tendente a ripristinare il testo della Camera e di fronte alla volontà di non fornire occasioni a chi strumentalmente sostiene che il Parlamento opera solo in senso negativo per la difesa del territorio, il relatore, interpretando

il volere della maggioranza, ripristina con gli emendamenti 3.7, 3.8 e 3.9 l'entità delle sanzioni previste dalla Camera stessa.

Per quanto riguarda l'emendamento 3.1, illustrato dal senatore Lotti, non ho una posizione pregiudizialmente contraria a questa specificazione; ma, nella fattispecie, il problema non si pone. Infatti, non è che il testo proposto dalla Commissione (primo comma dell'articolo 3) non preveda un intervento regionale, ma si limita a non fissare un termine per l'esercizio dello stesso, lasciando quindi, se vogliamo, le regioni ancora più libere di fare ciò che vogliono o di non fare ciò che non vogliono.

Questo atteggiamento del relatore e della Commissione risponde anche ad una indicazione, certo non vincolante ma sicuramente significativa, della Commissione affari costituzionali, che più volte ci ha richiamato alla inopportunità di stabilire dei termini per gli adempimenti regionali.

Pertanto, abbiamo ritenuto che, ove il termine per gli adempimenti regionali non fosse essenziale, funzionale al conseguimento degli obiettivi del provvedimento, fosse opportuno non porre limiti allo stesso.

Quindi, mi esprimo in senso negativo sull'emendamento 3.1 perchè non mi sembra essenziale rispetto agli obiettivi che vengono proposti; tuttavia, se il Governo avesse un orientamento diverso, non avrei nulla in contrario.

**PRESIDENTE.** Senatore Lotti, intende aggiungere qualcosa?

**LOTTI.** Signor Presidente, anzitutto credo che siano dovute due risposte. La prima con riferimento al nostro emendamento 3.1, nei confronti del quale il relatore ha motivato la propria contrarietà, sostenendo che non è essenziale assegnare alle regioni un termine entro il quale emanare, nell'ambito delle proprie competenze, norme relative alla salvaguardia del territorio e alla prevenzione dell'abusivismo futuro e norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia e di sanzioni amministrative.

Riteniamo che questo termine sia corretto e non lesivo dell'autonomia regionale, della quale siamo stati i custodi in questa tormen-

tata vicenda. Crediamo, invece, che sia un modo per responsabilizzare le regioni ad usare in termini rapidi, efficienti quindi, il potere che giustamente la legge dello Stato loro assegna.

È proprio a motivo di questo convincimento, cioè che mentre le regioni debbono vedersi riconosciuti i propri poteri debbono tuttavia anche sapere esercitarli con sollecitudine ed efficienza, che noi riconfermiamo l'emendamento 3.1 da noi presentato.

Ritiriamo poi gli emendamenti 3.2, 3.3 e 3.4 da noi proposti, sentito quanto affermato dal relatore Bastianini, facendo però una precisazione: non vi era alcuna punta polemica da parte mia e tanto meno intendevo sminuire o affievolire in qualche modo l'autorevolezza con la quale il senatore Bastianini è stato protagonista di questa vicenda; però, sapendo quanto la materia sia controversa, tormentata e tormentosa per tutti noi, chiedevo un pronunciamento esplicito quale poi vi è stato.

Ad un certo punto, il senatore Bastianini diceva, come osservazione ad uno dei nostri emendamenti, che il principio del ritardo non è un abuso e non è essenziale anche perchè la sostanza di questi emendamenti da lui proposti non consiste in questo caso nel prevenire gli abusi, ma solamente nel colpire e nel sanzionare coloro che pagano in ritardo gli oneri di concessione. Dal punto di vista formale non vi è dubbio che il ritardo nel pagamento dell'onere di concessione non configura di per sé un abuso urbanistico ed edilizio; tuttavia rappresenta certamente una volontà che non corrisponde allo spirito ed alle indicazioni della legge ed è sotto un altro verso un comportamento scorretto del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione che va sanzionato in modo puntuale, preciso e serio.

Con la proposta del relatore Bastianini vengono fatte proprie le nostre indicazioni; pertanto confermiamo di ritirare i nostri emendamenti 3.2, 3.3 e 3.4.

Per quanto riguarda l'emendamento 3.5 si tratta di un semplice perfezionamento della legge. Il testo dell'articolo 3, al quinto comma, recita testualmente: «Decorso inutilmente il termine di cui alla lettera c) del secondo comma il comune provvede alla

riscossione coattiva del complessivo credito nei modi previsti dall'articolo 15». Il nostro emendamento tende ad aggiungere le parole: «della presente legge». È quindi una mera correzione di forma che ci sembra opportuna al fine di rendere la legge stessa più comprensibile. Dunque su questo emendamento non ci può e non ci deve essere discussione.

Illustrerò immediatamente, sempre all'articolo 3, l'emendamento 3.6. Il sesto comma dell'articolo 3 del testo proposto dalla Commissione recita: «Fino all'entrata in vigore delle leggi regionali che determineranno la misura delle sanzioni di cui al presente articolo, queste saranno applicate nelle misure minime indicate nel secondo comma». Siccome non vi sono delle misure minime indicate nel secondo comma va eliminata la parola «minime» che non ha alcun significato.

Con questo mio intervento, signor Presidente, riteniamo illustrati tutti i nostri emendamenti all'articolo 3 e confermiamo la nostra richiesta di votazione dell'emendamento 3.1 che è stato respinto dal relatore. Ritiriamo gli emendamenti 3.2, 3.3, 3.4, in quanto assorbiti dagli emendamenti presentati dal relatore.

**PRESIDENTE.** Invito il relatore a pronunciarsi sugli emendamenti 3.5 e 3.6.

**BASTIANINI, relatore.** Propongo di accoglierli, ringraziando il senatore Libertini e gli altri senatori per il loro contributo alla pulizia formale del provvedimento.

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

**NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici.** Mi dichiaro contrario all'emendamento 3.1 e favorevole agli altri emendamenti.

**PRESIDENTE.** Passiamo alla votazione. Ricordo che gli emendamenti 3.2, 3.3 e 3.4 sono stati ritirati. Metto ai voti l'emendamento 3.1, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 3.7, presentato dal relatore.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 3.8, presentato dal relatore.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 3.9, presentato dal relatore.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 3.5, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 3.6, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 3 nel testo emendato.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 4:

#### Art. 4.

*(Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia).*

1. Il sindaco esercita la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nella concessione o nell'autorizzazione.

2. Il sindaco, quando accerti l'inizio di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate, da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modifica-

zioni ed integrazioni, provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi. Qualora si tratti di aree assoggettate alla tutela di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, o appartenenti ai beni disciplinati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 nonchè delle aree di cui alle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni ed integrazioni, il sindaco provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle Amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa.

3. Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma, qualora sia constatata l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al primo comma, il sindaco ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori.

4. Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibita la concessione ovvero non sia stato apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al presidente della giunta regionale, al prefetto ed al sindaco, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al primo comma aggiungere in fine le parole: «nonchè sulla destinazione d'uso degli immobili».*

4.1 LIBERTINI, ANGELIN, BISSO, CHERI, GIUSTINELLI, LOTTI, RASIMELLI, VISCONTI, PINGITORE

*Al terzo comma dopo le parole: «qualora sia constatata» inserire le altre: «dai competenti uffici comunali».*

4.3

IL RELATORE

*Al terzo comma dopo le parole: «provvedimenti definitivi» inserire le altre: «, anche in via sostitutiva,».*

4.2 LIBERTINI, ANGELIN, BISSO, CHERI,  
GIUSTINELLI, LOTTI, RASIMELLI,  
VISCONTI, PINGITORE

*Al quarto comma sostituire le parole: «il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti» con le altre: «il quale effettuati gli accertamenti indispensabili e, comunque, entro trenta giorni, adotta gli atti conseguenti ai sensi dei commi precedenti».*

4.4 IL RELATORE

Invito i presentatori ad illustrarli.

\* VISCONTI. Con l'emendamento 4.1, signor Presidente, poniamo all'attenzione dell'Assemblea una questione estremamente importante, un nodo che il legislatore deve sciogliere in questa occasione per far progredire, a nostro avviso, il discorso che le forze politiche e culturali vanno portando avanti da anni sul tema della modificazione delle destinazioni d'uso. È un problema estremamente importante nelle nostre città, per quanto riguarda gli strumenti urbanistici, sia in relazione all'esistente, che in relazione alla programmazione urbanistica. Se ne è discusso anche in dottrina ed in giurisprudenza e se ne sono interessate, come ho detto, le forze politiche e quelle culturali.

Allo stato, la normativa vigente, infatti, ha dato adito ad una approfondita discussione senza che si sia riusciti a sciogliere questo nodo, come è necessario fare, se vogliamo progredire nella pianificazione urbanistica nel nostro paese. Questa che ci si presenta potrebbe essere l'occasione per affrontare il problema e dare finalmente indicazioni e strumenti precisi ai nostri amministratori, per giungere ad un governo più corretto e più razionale delle nostre città e del nostro territorio.

Di cosa si tratta? La normativa vigente, in buona sostanza, disciplina, sulla base di una concessione urbanistica ormai superata, che

vede la città come un aggregato di spazi edificabili e non, la sola edificazione, senza prendere in considerazione altre categorie urbanistiche, tra cui quella di cui discutiamo, estremamente importanti. I processi di terziarizzazione ai quali assistiamo, che modificano profondamente soprattutto i centri storici delle nostre città, vanno avanti abusivamente ma anche con autorizzazioni e in ogni caso producono profonde modificazioni nelle destinazioni d'uso dei manufatti esistenti: abbiamo abitazioni che vengono rifunzionalizzate ad uffici o ad altre attività terziarie. Se non intendiamo la città come un aggregato di spazi costruiti e non (e se quindi la disciplina e la vigilanza non devono interessare la sola attività edificatoria), ma invece la intendiamo come rapporto di relazioni funzionali tra le varie parti di essa e il territorio, abbiamo il dovere, come legislatori, di intervenire nel dibattito urbanistico oggi esistente per stabilire in maniera inequivocabile che anche questa categoria ha carattere urbanistico. Noi proponiamo perciò, in questa sede, di estendere in maniera inequivocabile la vigilanza del sindaco anche alle destinazioni d'uso. Facciamo ciò in coerenza con il sistema normativo che è all'interno di questo disegno di legge: basta scorrere molto brevemente gli articoli 14, 16, 24 e 25, che trattano la categoria urbanistica destinazione d'uso, che la pongono all'attenzione e che ne stabiliscono la disciplina. Non si capisce come possa mancare, nella disciplina che andiamo ad esaminare, un tassello importante come quello della vigilanza.

Per queste ragioni chiediamo che al primo comma dell'articolo 4 venga introdotta la vigilanza del sindaco, riconfermando in fondo una stesura già licenziata dalla Camera, su questa categoria urbanistica.

Per quanto riguarda l'emendamento 4.2, esso tende a ripristinare il testo licenziato dalla Camera. La sospensione dovrebbe durare finché non si avranno i provvedimenti definitivi, anche in via sostitutiva, per non creare vacanza tra un provvedimento di sospensione e il provvedimento definitivo che potrebbe essere di sanatoria o di demolizione. Per tenere comunque coperto e garantito l'intero spazio del provvedimento, proponiamo la modificazione del testo, proposto

dalla Commissione riconfermando quello licenziato dalla Camera.

BASTIANINI, *relatore*. Illustrerò gli emendamenti 4.3 e 4.4 ed esprimerò il parere sugli emendamenti 4.1 e 4.2.

L'illustrazione degli emendamenti presentati dal relatore e il parere, non tanto sull'emendamento 4.1 che riguarda un problema a parte, ma sul 4.2 è l'occasione per spiegare per quali motivi la maggioranza della Commissione ha ritenuto non solo opportuno ma necessario modificare alcune delle indicazioni e dei contenuti del testo approvato in prima lettura dalla Camera. L'articolo 4 è centrale per la lotta agli abusi futuri: esso stabilisce che per le aree assoggettate a particolare protezione vi sia un immediato potere di intervento da parte del sindaco. La Commissione del Senato, nell'affrontare questo problema al secondo comma dell'articolo 4, ha ritenuto di stabilire che per le aree assoggettate ai vincoli di cui alla legge del 1939 vi possa essere un potere parallelo e concorrente anche da parte delle amministrazioni preordinate alla tutela del vincolo stesso.

Desidero sottolineare questo punto perchè esso rende il provvedimento che risulta dai lavori della Commissione e dall'Aula del Senato più penetrante per quanto riguarda la tutela dei valori storici, ambientali e architettonici rispetto al testo che ci è stato consegnato dalla Camera.

Nello stesso spirito, l'emendamento 4.4 stabilisce che dall'entrata in vigore della legge vi siano due canali che possono portare a provvedimenti cautelativi in materia di abusi edilizi. Il primo canale è quello che spetta all'autorità comunale e quindi ai competenti uffici comunali ed al sindaco; questo canale di accertamento porta all'immediata sospensione delle opere e all'adozione in tempi stretti del provvedimento definitivo. Ma l'articolo 4, già nel testo formulato dalla Camera dei deputati e poi in quello confermato e rafforzato dalla proposta della Commissione del Senato, individua anche un secondo canale che attiene agli ufficiali e più in generale agli agenti di polizia giudiziaria, i quali possono individuare i possibili abusi e far scattare un sistema di comunicazioni

all'autorità comunale e di informazione alle autorità concorrenti, quali l'autorità giudiziaria, il presidente della giunta regionale e il prefetto. Questo tende a porre l'autorità comunale in una posizione di molta prudenza nel non dar seguito agli eventuali provvedimenti cautelativi che si rendessero necessari. Rispetto al testo della Camera si è prevista una procedura più precisa che impegna l'autorità comunale, ed in particolare il sindaco, ad effettuare un accertamento sulla segnalazione entro i 30 giorni per poi dar luogo ai provvedimenti conseguenti.

Quindi sostengo la validità del testo elaborato dalla Commissione, con gli emendamenti chiarificatori dovuti anche ad un lavoro di raccordo con gli organi del Ministero dei lavori pubblici, e dichiaro la mia convinta adesione a questa indicazione. In questa logica viene a cadere l'importanza dell'emendamento 4.2, proposto dal senatore Libertini e da altri, perchè il problema viene ad essere incanalato in una procedura che offre garanzia ai cittadini ed anche ogni potere di intervento e di vigilanza incrociata agli organi pubblici.

In relazione all'emendamento 4.1, illustrato dal senatore Visconti, non intendo soffermarmi in sede di esame di questo articolo sul problema del controllo della destinazione d'uso. Mi limito soltanto ad osservare che, ove anche il testo della legge dovesse introdurre il controllo della destinazione d'uso fra gli argomenti del provvedimento, non sarebbe comunque necessario richiamarlo in questa sede perchè questo aspetto risulta coperto proprio dal richiamo alle norme di legge e di regolamento e alle prescrizioni vigenti in materia urbanistica. Quindi si tratterebbe di una indicazione specifica che in questa sede non avrebbe comunque ragione di esistere.

PRESIDENTE. Comunico che è stato presentato il seguente emendamento:

*All'articolo 4, comma quarto, sostituire le parole «al prefetto» con le seguenti: «al commissario di Governo».*

4.5            LOTTI, VISCONTI, VECCHI, PINGITORE,  
LIBERTINI, GUARASCIO, ANTONIAZZI,  
IANNONE

Tale emendamento è ammissibile in quanto è sottoscritto da otto senatori e si riferisce ad emendamenti già presentati.

Invito pertanto i presentatori ad illustrare l'emendamento 4.5.

LOTTI. Signor Presidente, sono pronto ad illustrare l'emendamento 4.5 presentato da me e da altri colleghi del Gruppo comunista e del Gruppo della Sinistra indipendente; tuttavia mi sembra che vi fossero anche alcune richieste di intervento sugli emendamenti precedentemente presentati e discussi: non so se per l'ordine logico della nostra discussione sia opportuno concludere la riflessione sugli emendamenti appena illustrati.

PRESIDENTE. Ritengo invece che sia preferibile che l'Assemblea abbia il quadro generale degli emendamenti.

LOTTI. Signor Presidente, prendo atto del suo suggerimento che certamente è confacente agli interessi dei lavori di quest'Aula e quindi illustro l'emendamento 4.5.

Credo che non sfuggirà ad alcun collega la rilevanza dell'emendamento 4.5; infatti, pur essendo ancora nella fase della comunicazione della presunta violazione urbanistico-edilizia che gli uffici competenti debbono fare all'autorità giudiziaria, al sindaco, al presidente della regione, aggiungere e dire solamente, in questo articolo 4, che tale comunicazione va fatta anche al prefetto apre una delle grandi questioni che noi senatori comunisti abbiamo sollevato attorno a questo disegno di legge e che in sintesi è la seguente: il nostro sistema istituzionale con molta chiarezza ha assegnato i poteri in materia urbanistica — basta leggere l'articolo 117 della Costituzione e tutte le leggi in materia urbanistica emanate dal 1942 ad oggi — alle regioni ed ai comuni; il nostro ordinamento giuridico non riconosce alcun potere in materia al prefetto.

All'interno di questo disegno di legge vi è invece — e nei successivi articoli lo vedremo in modo molto più esteso — tutta una serie di attribuzioni, soprattutto per quanto concerne poteri sostitutivi a quello del sindaco e

a quello della regione, assegnate al prefetto. Riteniamo, signor Presidente, che l'individuazione nel prefetto dell'autorità che interviene nell'ipotesi di assenza di interventi da parte degli altri livelli istituzionali — certamente quelli più corretti, quali sono il comune e la regione — sia quanto meno impropria e pericolosa.

Se la motivazione vera che ha spinto, almeno fino ad ora, i colleghi della maggioranza ad individuare nel prefetto l'autorità che deve intervenire nel caso in cui nè il sindaco nè la regione intervengono è quella di una diffusa sfiducia nei confronti del sistema delle autonomie che sarebbe stato fino ad ora incapace, nonostante la strumentazione giuridica a disposizione, di bloccare o di porre un freno al dilagare dell'abusivismo, ciò dovrebbe essere oggetto di una riflessione. Infatti il ministro Nicolazzi ha ripetutamente dichiarato che non solo in materia di abusivismo ma anche per quanto riguarda i ritardi e la politica della casa le responsabilità dei comuni e delle regioni sono enormi, tali in ogni caso da vanificare — afferma il ministro Nicolazzi — le responsabilità del Governo. Ovviamente, signor Ministro, consentirà con tutta franchezza di dirle che, come parlamentari comunisti e come Partito comunista, non condividiamo affatto questa analisi, anche se essa contiene una parte di vero che però è certamente una *parvula pars* rispetto alle grandi responsabilità che incombono sul Governo nella materia complessiva della casa.

Vediamo allora quale deve essere il ruolo delle autonomie e degli enti locali. Certamente possono esservi delle assenze; possiamo trovarci di fronte ad un sindaco il quale, pur avendo constatato ed accertato che è in corso una violazione urbanistico-edilizia, non attiva quelle procedure che noi, invece, molto rigorosamente intendiamo stabilire. Nel caso in cui ciò si verifici prevediamo che sia la regione, con un proprio provvedimento, a sostituirsi al mancato intervento del sindaco. La fattispecie che si configura a questo punto è anche un'assenza, una passività della regione dall'intervenire e quindi sorge il problema: chi interviene? Qual è l'autorità che può riportare il citta-

dino al rispetto della norma che il legislatore ha voluto fissare e che, nel caso specifico, è la demolizione dell'opera abusiva? In Commissione si è aperta una lunga discussione e noi senatori comunisti abbiamo eccepito, per la motivazione dianzi richiamata, che individuare nel prefetto questa autorità è un'innovazione dell'ordinamento giuridico di grande portata perchè si tratta di attribuire a tale organo un potere che mai gli è stato riconosciuto nel nostro ordinamento giuridico, in questo modo venendo a sancire da parte del legislatore nazionale una sfiducia nei confronti del sistema delle autonomie che io credo — pur non essendo certamente le autonomie assolvibili sempre e comunque — sia spropositata rispetto ad una attività che i sindaci e le regioni vanno compiendo.

Vorrei fare un'altra riflessione insieme con voi, onorevoli colleghi. È aperta nel paese, tra le forze politiche, nella stessa Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presieduta dall'onorevole Bozzi, un'ampia discussione sulle innovazioni da apportare al nostro sistema istituzionale. E noi siamo convinti che in quell'ambito un ampio spazio avrà il problema delle diverse competenze dei vari livelli della pubblica amministrazione.

Al Senato — altra annotazione — è aperto un dibattito — colgo l'occasione per augurarmi che si concluda rapidamente e in modo positivo — sulla riforma del sistema delle autonomie locali. Sappiamo quanto questo dibattito sia importante non solo dal punto di vista culturale, ma soprattutto dal punto di vista dell'assetto istituzionale del nostro paese, della difesa e dell'ampliamento della democrazia, e dal punto di vista politico.

All'interno di questo dibattito si sono già verificate una serie di diversificazioni tra le forze politiche in materia, ad esempio, di ruoli e di poteri da assegnare ai diversi livelli del governo locale, in materia di controlli che devono essere esercitati sull'attività degli enti locali e in materia di poteri da assegnare al prefetto.

Se noi, mentre sono in corso questi dibattiti nella Commissione parlamentare presieduta dall'onorevole Bozzi, in Senato, per

quanto concerne la riforma delle autonomie locali, creassimo con questa legge un precedente in base al quale già il Parlamento assegna al prefetto, in una materia che non gli è mai stata riconosciuta di competenza, dei poteri, ritengo che compiremmo una scelta errata non solo nel merito ma anche rispetto alle future decisioni che in quelle due sedi prima richiamate dovranno emergere e che, ad avviso dei senatori comunisti, dovranno essere profondamente rispettose del sistema delle autonomie e quindi di una Repubblica fondata sulle stesse.

Il problema però resta: nel caso in cui non intervengano nè il sindaco nè la regione, chi interviene? Avevamo posto in Commissione — e con questo emendamento riproponiamo — che sia l'organo che istituzionalmente è deputato al controllo sugli atti delle regioni, vale a dire il commissario di Governo. Ci sembra, in questo modo, che vi sia uno sviluppo logico nella progressione dei livelli superiori, anche se non gerarchicamente tra loro sovrapposti, che il nostro sistema istituzionale riconosce: il sindaco che ha poteri in materia urbanistica, la regione che pure ha poteri in questa materia e il commissario di Governo che controlla la legittimità degli atti della regione.

A me sembra che questa struttura, anche dal punto di vista dell'ordinamento, possa reggere, fermo restando che si tratta di una proposta, ma che potrebbero esservene altre: ad esempio, lo stesso Ministero dei lavori pubblici potrebbe avocare a sè una serie di poteri sostitutivi nei confronti di comuni e di regioni «assenteisti» nell'adozione dei provvedimenti dovuti per legge. Ritengo quindi che individuare nel commissario di Governo l'organo che interviene sia corretto, fermo restando il fatto che noi diciamo all'articolo 4, ultimo comma (se non sbaglio), che questa comunicazione non arriva solo al sindaco, al presidente della giunta regionale o — diciamo con il nostro emendamento — al commissario di Governo, ma anche all'autorità giudiziaria.

Per connessione di materia vorrei ricordare che in un altro emendamento, il 7.9, affermiamo che, qualora non intervenisse il sindaco, la regione o il commissario di Governo,

nel caso in cui venga accolto l'emendamento 4.5, c'è sempre un ulteriore momento di intervento che viene riconosciuto al magistrato, al quale certamente non possiamo assegnare competenze in materia urbanistica: sarebbe un errore clamoroso. Tuttavia, il magistrato, mentre assevera col proprio provvedimento una eventuale condanna penale connessa all'illecito dell'abusivo, può disporre, nel caso in cui non abbiano provveduto il sindaco, la regione, o il commissario di Governo, la demolizione dell'opera abusiva, se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

Onorevoli colleghi, tutto il sistema, considerato nella sua complessità, trova non solo una sua motivazione logica, ma anche una sua motivazione sul piano della correttezza, della funzionalità e dell'efficienza.

Riassumendo, se il nostro emendamento 4.5 sarà accolto, avremo un sistema di fronte al quale l'abusivo futuro non ci potrà essere se ognuno farà il proprio dovere. Vi è infatti una serie di sbarramenti successivi che sono tali non solo da disincentivare la volontà dell'abusivo, ma da colpirlo, qualora questa volontà dovesse tradursi in atti. Prima interviene il sindaco; se non interviene il sindaco, tale compito è demandato alla regione; in caso di mancato intervento da parte della regione, interviene, per la demolizione e per gli atti conseguenti, il commissario di Governo, il quale potrà valersi eventualmente dell'apporto dei prefetti (questo è un problema di cui si potrà discutere); se, infine, non si interviene neanche a questo livello, sarà il magistrato che assumerà il debito provvedimento sul piano penale e stabilirà la demolizione dell'opera. Credo pertanto che, come legislatori, avremo fatto un interessante e meritoria opera di prevenzione dell'abusivismo futuro e soprattutto di dissuasione.

Chiedo scusa per la lunghezza dell'illustrazione ma, come avevo già detto, la materia è estremamente complessa e articolata, per cui ho ritenuto necessari questi chiarimenti intesi a fornire la reale motivazione dell'emendamento 4.5 che vi chiediamo di approvare. Ciò non significa, ovviamente, che non saremo attenti ad una formulazione diversa ma che recepisca nella sostanza l'impianto

cui prima ho fatto riferimento. Valuteremo, però, questo solo quando i colleghi della maggioranza esprimeranno la loro opinione sull'emendamento 4.5.

ENRIQUES AGNOLETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ENRIQUES AGNOLETTI. Vorrei intervenire sull'emendamento 4.1, tendente ad inserire al primo comma la vigilanza del sindaco anche sulla destinazione d'uso degli immobili.

Il relatore ci ha detto che tale emendamento non è necessario, perchè già compreso nel comma. Anche se non fosse necessario per una corretta interpretazione del comma, l'emendamento mi sembra estremamente utile perchè l'articolo si riferisce a violazioni edificatorie: abusivismo edilizio, opere costruite dove non si può o dove è prevista l'edilizia economica e popolare. Sta di fatto però che uno dei disordini maggiori delle nostre città è rappresentato proprio dal mutamento della destinazione degli immobili perchè purtroppo una certa giurisprudenza attribuisce alla proprietà un diritto superiore a quello degli stessi strumenti urbanistici.

Come voi sapete, a Roma ci sono centinaia, migliaia di alloggi che catastalmente sono abitazioni ma che, con la semplice operazione di togliere cucina e bagno e di collocarli sul balcone, sono locati come uffici: ciò è considerato lecito, purchè non si cambino le strutture murarie. È chiaro che in tal caso ci sarà una violazione catastale passibile di una multa, ma ciò non cambia le cose. Il fatto che non si voglia inserire — non dico che ci sia un'intenzione — questa aggiunta richiama ancora una volta l'attenzione sulla pervicace volontà di lasciare mano libera ai proprietari per aggirare le disposizioni urbanistiche spesso sulla base di sentenze che proteggono un vecchio concetto del diritto di proprietà. Questo sistema, anche se applicato abusivamente o quasi abusivamente, impedisce ogni pianificazione urbanistica. Infatti è chiaro che se immobili per uso abitativo

vengono trasformati prevalentemente in uffici cambia tutta la situazione urbanistica, del traffico, della densità, delle infrastrutture.

Naturalmente, anche in questo caso, in molti paesi europei la destinazione d'uso è vincolante.

Quindi mi sembra che uno degli elementi fondamentali di una nuova norma urbanistica di controllo sia appunto quello di assicurare che, quando si decide una determinata destinazione d'uso dell'immobile, nell'interesse del governo del territorio e della città, questa sia mantenuta.

È bene che si ritenga superfluo aggiungere al comma questa precisazione, perchè ciò vuol dire che si è convinti che questa sorveglianza ci debba essere ritenendo sufficienti i riferimenti ai regolamenti e agli strumenti urbanistici per farlo, ma un po' di diffidenza per l'operato dei sindaci può essere utile, non fidiamoci troppo delle loro interpretazioni.

Quindi insisterei e pregherei il relatore di concedere un'aggiunta, che mi rallegro non ritenga necessaria perchè vuol dire che interpreta correttamente quello che dovrebbe essere. Tuttavia, poichè qualche malintenzionato potrebbe considerare la norma non vincolante, proprio perchè l'articolo si riferisce ad una materia che non è quella d'uso, credo che sarebbe bene fin d'ora dare al sindaco questo diritto e questo obbligo, anche perchè uno dei casi in cui maggiormente si esercitano gli interessi particolari privati è un modo surrettizio di cambiare anche le destinazioni che vengono attribuite dai piani. Tra l'altro, alcuni piani regolatori sono assai dettagliati, ma altri no: faccio sempre il confronto, ad esempio, fra il piano regolatore di Pavia, che praticamente è quasi un piano particolareggiato, e quello di Milano, che è un piano di quadro, dentro il quale vi sono possibilità di mutamenti e di modifiche di volta in volta abbastanza importanti. Quindi, dal momento che il relatore stesso ritiene (ma noi abbiamo maggiore difficoltà ad esserne sicuri) che questa norma sia già vigente, insisterei per l'approvazione dell'aggiunta proposta con l'emendamento 4.1.

MANCINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MANCINO. Signor Presidente, intervengo solo sull'emendamento 4.5 per sottoporre alla valutazione dei colleghi, in particolare del relatore e del Ministro, alcune riflessioni dal punto di vista dell'impianto istituzionale.

L'articolo 4 disciplina per il futuro e prevede una serie di interventi repressivi, con individuazione di poteri specifici, che non possono che essere intestati al sindaco in via principale.

Siamo in materia urbanistica, che vede coinvolti, da una parte, per competenza costituzionale, le regioni, sia quelle a statuto ordinario sia quelle a statuto speciale, anche se il grado di competenza è diverso, e, dall'altra i comuni. L'impianto che abbiamo, sia alla luce della vigente legislazione, sia alla luce di questa previsione, prevede che il sindaco sia il massimo responsabile della tutela e della vigilanza sul territorio comunale.

Personalmente, comprendo la discussione sui casi di inosservanza (guai se il legislatore non si facesse carico di questa ipotesi: vivremmo in un paese diverso o forse vivremmo in una repubblica astratta) e tutte le garanzie atte a supplire ad inerzie. Ma chi interviene in caso di inerzia? Dal punto di vista costituzionale può intervenire soltanto un organo della regione ed il legislatore può, tenuto conto della diversa natura giuridica del provvedimento (che non è questo), coinvolgere altri poteri, anche amministrativi.

In questo caso si propone di sostituire al prefetto il commissario di Governo. Il commissario di Governo, previsto dall'articolo 124 della Costituzione, attende (non diciamo dall'entrata in vigore della Costituzione ma almeno dall'attuazione delle regioni) una disciplina, che non è stata ancora emanata. Peraltro, la Carta costituzionale non prefigura che necessariamente il commissario di Governo coincida con la persona del prefetto, tant'è vero che abbiamo consiglieri di Stato, avvocati dello Stato e consiglieri della Corte dei conti che esercitano la funzione di commissario di Governo; quest'organo, nelle regioni a statuto ordinario, ha funzione quasi esclusiva di presidente della commissione di controllo dell'attività amministrativa delle

regioni. Debbo dire che, in questo caso, non vedo la coerenza del coinvolgimento del commissario di Governo, in quanto, se quest'ultimo fosse abilitato ad intervenire dopo l'inerzia del sindaco e della regione, ritengo che violeremmo la Carta costituzionale, attribuendogli un potere sostitutorio sulla testa delle regioni. Credo che non ci siano altri livelli oltre quello del comune e della regione; esclusi questi, si può invocare, forse, il solo intervento del Governo centrale. Se non vi sono altri livelli periferici, certamente rimane la preoccupazione che qualche potere potrebbe anche non intervenire, ma noi abbiamo articolato il sistema istituzionale in maniera che la regione non abbia altri organi sopra di sé. Infatti, la regione è controllata, nella sua attività legislativa, dal Parlamento se si tratta di esaminare il contenuto del provvedimento e dal Governo in riferimento alla coerenza con la Carta costituzionale. Non abbiamo un impianto costituzionale diverso; perciò, sulla regione, non vi sono altri organi di controllo che non siano quelli previsti dalla Carta costituzionale, e sull'attività della regione è prevista quella particolare commissione che è stata istituita e che può essere sempre modificata e rettificata. Alla luce della vigente legislazione è assurdo prefigurare una regione sulla cui testa, in caso di inerzia, ci sia il commissario di Governo o addirittura il prefetto.

Pongo la seguente questione: come facciamo a tentare una prefigurazione di successivi poteri sostitutori nell'ipotesi in cui il sindaco se ne stia con le braccia conserte e la comunicazione inviata al presidente della giunta regionale non metta in movimento il meccanismo sostitutivo che la regione può e deve adottare, come un tempo l'adottava il Ministro nei confronti dei comuni inerti? Si tenga conto che le funzioni che una volta erano riconosciute al Ministro per i lavori pubblici oggi sono attribuite in materia urbanistica alla giunta regionale.

Queste mie riflessioni contraddicono una valutazione precedente che ho fatto in privato con il collega Libertini, cioè che potremmo indicare indifferentemente il prefetto o il commissario del Governo. Se lo vogliamo fare per arricchire l'archivio delle prefetture, facciamolo pure, ma, nel caso

specifico, credo che, al di là di questa stretta relazione sindaco-giunta regionale, non vi possa essere altro.

È una considerazione, questa, che io affido alla valutazione del relatore e del Ministro, ma anche dei colleghi che hanno posto tale problema, perchè in caso di inerzia vi è solo il potere sostitutorio regionale, non vi è un altro livello di potere sostitutorio. A che serve l'emendamento, se non a creare confusione? Infatti, fino a quando non abbiamo disciplinato i poteri di coordinamento che oggi sono affidati al commissario di Governo, sarà difficile immaginare una sorta di gerarchizzazione tra il commissario di Governo e il prefetto. Qualcuno parla di un coordinamento, come forma di gerarchia impropria tra il commissario di Governo e il prefetto, però, fino a quando non avremo disciplinato la materia in via normativa — sarà, mi auguro, una posizione rispettabile la mia, come quella di altri colleghi — ci troveremo pur sempre di fronte ad un vuoto legislativo. E in assenza di una disciplina, non vedo come si possa aderire all'approvazione di un emendamento che vorrebbe sostituire alla figura del prefetto quella del commissario di Governo, senza alcuna conseguenza di ordine pratico.

LOTTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LOTTI. Signor Presidente, debbo un sincero ringraziamento al collega Mancino il quale ha, con la sua ben nota vocazione autonomistica, dato un notevole contributo alla discussione di grande spessore culturale ed istituzionale che stiamo conducendo in questo momento.

La soluzione che abbiamo proposto nello schema dei nostri emendamenti, era esattamente quella che il collega Mancino ha illustrato: il sindaco, il potere sostitutivo riconosciuto solamente ad un altro livello, la regione, e poi la catena si chiude. Questo è l'impianto che noi abbiamo portato in Aula e che si evince dalla lettura dei nostri emendamenti, come dimostra il fatto che facciamo sempre riferimento alla soppressione della parola «prefetto», perchè non riteniamo che vi possa essere un terzo livello di intervento.

L'emendamento 4.5 è nato da un tentativo, certamente arduo e discutibile sul piano della correttezza costituzionale, di «bypassare» quello che era un *vulnus* certamente più grave, cioè quello di riconoscere, in via immediata, al prefetto una serie di poteri in una materia nella quale egli prima non ne aveva alcuno.

Credo sia logico trarre una conseguenza dal ragionamento del collega Mancino, cioè che la potestà primaria è riconosciuta al sindaco; se non interviene il sindaco, c'è un potere sostitutivo riconosciuto alle regioni. A questo punto si interrompe il tutto perchè non vi può essere un terzo livello. Ciò concorda perfettamente con lo spirito originario della proposta del Gruppo dei senatori comunisti che aveva subito una correzione nel corso della discussione per scongiurare un altro pericolo, ancora più grave, che era quello di riconoscere nel prefetto l'autorità che si sostituiva al sindaco e alla regione nel caso in cui questi due livelli di governo locale fossero inadempienti.

Signor Presidente, pertanto, accogliendo le osservazioni del senatore Mancino, il testo dell'emendamento 4.5 deve intendersi così modificato: *All'articolo 4, comma quarto, sopprimere le parole: «al prefetto».*

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

**BASTIANINI, relatore.** Confermo, per quanto riguarda l'intervento del senatore Enriquez Agnoletti, che sono contrario all'accoglimento dell'emendamento 4.1 in quanto, indipendentemente dal livello di controllo che si intende attivare rispetto alle destinazioni di uso, il controllo stesso è assicurato dalla dizione di cui al primo comma dell'articolo 4 che copre anche quell'aspetto del problema e quindi non si capirebbe perchè si è inserita una specificazione e non altre all'interno del testo del primo comma dell'articolo 4.

Il nodo circa il livello a cui giungere per il controllo delle destinazioni d'uso attiene ad altro articolo.

Credo che l'intervento dei colleghi abbia confermato che l'impianto della norma in

esame, che è fondamentale per il controllo dell'abusivismo futuro, è sano e assicura una capacità di controllo e di vigilanza più penetranti rispetto a quanto previsto dalle leggi vigenti.

Per quanto riguarda l'emendamento 4.5, nelle diverse versioni, credo che non si possa, in questo ramo del Parlamento, dimenticare le motivazioni che hanno spinto la Camera ad introdurre un ruolo ed una funzione per il prefetto: in primo luogo, di fronte alla vastità di un fenomeno che tanto danno ha fatto al territorio italiano, alla sperimentata inerzia di troppe amministrazioni comunali e alla sperimentata incapacità di potere sostitutivo di troppe amministrazioni regionali, da parte di larghi strati dell'opinione pubblica è venuta la richiesta di mettere in piedi, fin dall'inizio dell'accertamento di un possibile abuso edilizio, un sistema informativo che mettesse all'erta chi ha poteri primari di controllo e di vigilanza sulla materia. In questo senso, al di là delle considerazioni pur apprezzabili svolte dai colleghi Lotti e Mancino, credo che si darebbe un segnale sbagliato al paese se dovessimo ridurre il coinvolgimento di un'autorità diversa, non diciamo superiore, ove si verifici una inerzia del comune e della responsabilità regionale.

Per questi motivi il relatore non fa proprio l'emendamento su questa materia e, se mi è consentito esprimere un parere personale, dichiaro il mio parere contrario; comunque, come relatore, mi rimetto al Governo.

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

**NICOLAZZI, ministro dei lavori pubblici.** Signor Presidente, per i primi quattro emendamenti sono d'accordo con il relatore. Per l'emendamento 4.5, pur ricordando che l'argomento non ha suscitato nell'altro ramo del Parlamento particolari obiezioni, vorrei sottolineare che in questo caso la funzione del prefetto è quella del destinatario di una denuncia, mentre il potere di intervento in materia urbanistica spetta innanzitutto alla regione, mentre l'esecutività, ossia il richiamo all'osservanza e l'obbligo di far

rispettare le regole degli strumenti urbanistici, spetta al sindaco.

Pertanto a me pare non strettamente necessario in questo articolo inserire il richiamo al prefetto che, come capita in altri casi e come è successo anche recentemente, può comunque essere richiamato ad una certa vigilanza da parte del Governo stesso. Di fronte a queste contrastanti opinioni, ma non esimendomi dall'esprimere il mio parere, così come ho fatto, mi rimetto al voto dell'Assemblea.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'emendamento 4.1, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 4.3, presentato dal relatore.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento 4.2, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

**Non è approvato.**

Passiamo alla votazione dell'emendamento 4.5.

**CASTIGLIONE.** Domando di parlare per dichiarazione di voto.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

**CASTIGLIONE.** Signor Presidente, a mio avviso è opportuno respingere l'emendamento 4.5 e mantenere il testo pervenutoci dalla Commissione. Le ragioni di questa posizione — e mi rivolgo soprattutto ai proponenti — sono che il problema di un intervento in sostituzione della competenza del sindaco e di quella successiva della giunta regionale lo esamineremo e valuteremo con l'articolo 7. Il senatore Mancino ha sollevato oggi alcune riflessioni e propone un ripensamento in ordine alla soluzione già contenuta nell'articolo 7. Quando giungeremo a quel

punto potremo trarre le dovute conclusioni. In questo momento siamo solo in presenza di una comunicazione che deve essere fatta, oltre che al sindaco ed al presidente della giunta comunale, anche al prefetto.

Non credo che quanto ha sostenuto il senatore Lotti possa essere accettato perchè non comporta l'implicazione di un riconoscimento e di un controllo del prefetto superiore alla giunta regionale; la ragione per cui le parole «al prefetto» devono rimanere nell'articolo sono altre e mi meraviglio che questa considerazione non l'abbia fatta il rappresentante del Governo, perchè vi sono anche competenze proprie del Governo in materia di controllo dell'attività edilizia; esse riguardano i beni soggetti a vincolo archeologico e ambientale rispetto ai quali vi è un potere diretto della stessa autorità che ha posto il vincolo di intervenire e di rimettere in pristino l'opera. Leggiamo, ad esempio, l'articolo 9 del testo di questo disegno di legge. Pertanto mantenere la comunicazione al prefetto significa attivare anche l'opera del rappresentante del Governo in ordine a problemi che nascono da lavori privi di concessione edilizia e che possono interessare anche le autorità di Governo che *in loco* sono rappresentate dal prefetto.

Per queste ragioni sono contrario all'emendamento 4.5 e richiamo i proponenti al significato che ha il mantenimento della comunicazione al prefetto perchè siano esercitati dei controlli anche a tutela del patrimonio artistico e ambientale del nostro paese, controlli che competono all'autorità di Governo. Propongo quindi che venga mantenuto, all'ultimo comma dell'articolo 4, l'obbligo della comunicazione al prefetto di opere abusive qualora vengano accertate.

**PISTOLESE.** Domando di parlare per dichiarazione di voto.

**PRESIDENTE.** Ne ha facoltà.

\* **PISTOLESE.** Signor Presidente, signor Ministro, anche noi siamo contrari alla modifica di questa parte dell'articolo 4. In effetti il testo da lei presentato, signor Ministro, prevede proprio una gradualità di inter-

venti e precisa che la comunicazione viene fatta all'autorità giudiziaria, al presidente della giunta regionale, al prefetto e al sindaco. Lei ha già previsto questa ipotesi.

Il collega Mancino, in definitiva, per voler sostenere troppo tecnicamente e giuridicamente la situazione costituzionale ha creato un momento di imbarazzo perchè, come conseguenza delle sue osservazioni, è nato il successivo emendamento del Gruppo comunista che propone di sopprimere la parola «prefetto». Pertanto per non sostituire questa parola con le altre «rappresentante del Governo» si è pervenuti a tale emendamento.

È chiaro che la legge prevede — ed è previsto in tutta la legislazione urbanistica — la competenza del sindaco e, in casi di inerzia, quella della giunta regionale, ma si dice che il prefetto non ha poteri in questa materia. Bene, glieli diamo con questo disegno di legge. Non è detto che dobbiamo riportarci ad un diverso ordinamento: noi siamo i legislatori e in questo disegno di legge diciamo che, se è inerte il comune, se è inerte la regione, il prefetto, che è lo Stato, deve intervenire nell'inerzia generale. (*Commenti dall'estrema sinistra*). Non c'è dubbio, fin quando esistono i prefetti essi sono la mano dello Stato nelle province. A parte il rispetto per le autonomie che anche noi vogliamo e sosteniamo, lo Stato non può essere smembrato e quindi ha la sua *longa manus* in periferia attraverso le prefetture che sono organi dello Stato.

Non vedo perchè, visto che inizialmente il signor Ministro ha voluto inserire questa gradualità di interventi, non debba rimanere tale norma che, anche se non fa riferimento, collega Mancino, a precedenti normative, può essere inserita in questo disegno di legge che viene varato del Parlamento e come tale ha la sua efficacia. Pertanto possiamo mantenere il testo governativo e comunque siamo contrari all'emendamento presentato dai senatori comunisti.

PALUMBO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PALUMBO. Signor Presidente, il Gruppo liberale è contrario alla soppressione del riferimento al prefetto nel testo dell'articolo 4 e quindi è contrario all'emendamento 4.5 presentato dai colleghi Lotti ed altri.

Non credo che il riferimento al prefetto cambi i meccanismi di controllo sull'attività edilizia e urbanistica nel nostro ordinamento giuridico. In fondo si tratta di una mera comunicazione e ritengo che, anche per le osservazioni fatte poc'anzi dal senatore Castiglione, tale comunicazione debba essere mantenuta.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 4.5, presentato dal senatore Lotti e da altri senatori, nel testo modificato dai proponenti.

**È approvato.**

(*Applausi dall'estrema sinistra*).

Metto ai voti l'emendamento 4.4, presentato dal relatore.

**Non è approvato.**

(*Commenti dal centro. Richiami del Presidente*).

Passiamo alla votazione dell'articolo 4.

LIBERTINI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* LIBERTINI. Il Gruppo comunista, pur apprezzando vivamente — e vogliamo che rimanga agli atti — i miglioramenti introdotti all'articolo, anche per la convergenza che si è determinata in Aula in direzione autonomistica, purtroppo è costretto a votare contro perchè nell'articolo 4 sono rimasti i riferimenti, di cui hanno parlato i colleghi Lotti e Visconti, relativi alla nota questione dei mutamenti delle destinazioni d'uso.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 4, nel testo emendato.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 5:

ART. 5.

*(Opere di amministrazioni statali).*

Per le opere eseguite da amministrazioni statali, qualora ricorrano le ipotesi di cui al precedente articolo 4, il sindaco, ai sensi dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, informa immediatamente il presidente della giunta regionale e il Ministro dei lavori pubblici, al quale compete, d'intesa con il presidente della giunta regionale, la adozione dei provvedimenti previsti dal suddetto articolo 4.

Lo metto ai voti.

**È approvato.**

Passiamo all'esame dell'articolo 6:

Art. 6.

*(Responsabilità del titolare della concessione, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori).*

1. Il titolare della concessione, il committente, il costruttore e il direttore dei lavori sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel presente capo, della conformità delle opere di normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché a quelle della concessione ad edificare e alle modalità esecutive stabilite dalla medesima. Essi sono, altresì, tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo

che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso.

2. Il direttore dei lavori non è responsabile qualora abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni della concessione edilizia, con esclusione delle varianti autorizzate di cui all'articolo 14, fornendo al sindaco contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa. Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto alla concessione, il direttore dei lavori deve inoltre rinunciare all'incarico contestualmente alla comunicazione resa al sindaco. In caso contrario il sindaco segnala al consiglio dell'ordine professionale di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è passibile di sospensione dall'albo professionale da tre mesi a due anni.

Su questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

*Al secondo comma, sostituire le parole: «variazioni autorizzate» con le altre: «varianti approvate».*

6.1

IL RELATORE

Invito il relatore ad illustrarlo.

BASTIANINI, *relatore*. L'emendamento da me proposto si pone in relazione con quello presentato all'articolo 14, tendente a sostituire alla dizione: «varianti autorizzate» l'altra: «varianti approvate». L'emendamento è ispirato dall'esigenza di maggiore chiarezza nella definizione dei contenuti dell'articolo 14.

PRESIDENTE. Invito il rappresentante del Governo a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Il Governo è favorevole.

VISCONTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VISCONTI. Vorrei pregare il relatore di modificare l'emendamento 6.1. In effetti, con riferimento all'articolo 14, si dovrebbe usare l'espressione «varianti in corso d'opera» e la rubrica andrebbe intestata, appunto, «varianti in corso d'opera» e non «varianti autorizzate» o «varianti approvate».

BASTIANINI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASTIANINI, *relatore*. Di questo argomento si è discusso in Commissione e si è preferito, per motivi di opportunità, usare il termine «approvate». Ritengo però che l'indicazione del collega Visconti possa rappresentare meglio i contenuti dell'articolo 14 e quindi aderisco alla sua richiesta.

Pertanto modifico il testo dell'emendamento 6.1 nel seguente modo: *Al secondo comma, sostituire le parole: «varianti autorizzate» con le altre: «varianti in corso d'opera».*

PRESIDENTE. Invito il rappresentante del Governo a pronunciarsi sull'emendamento in esame, come modificato dal relatore.

NICOLAZZI, *ministro dei lavori pubblici*. Sono favorevole.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 6.1, presentato dal relatore, nel nuovo testo.

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 6 nel testo emendato.

**È approvato.**

BASTIANINI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASTIANINI, *relatore*. Chiedo, per le considerazioni già svolte riguardo all'articolo 1, che il seguito della discussione del provvedimento venga rinviato alla seduta pomeridiana di martedì prossimo.

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

### Per lo svolgimento di interpellanze

SEGA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* SEGA. Signor Presidente, vorrei sollecitare nuovamente la Presidenza perchè si faccia interpretare presso la Presidenza del Consiglio dei ministri affinchè sia rapidamente stabilita la data per la risposta alla interpellanza 2-00181, annunciata nella 157<sup>a</sup> seduta del 3 agosto, a firma del sottoscritto, della senatrice Giglia Tedesco e di altri senatori.

Faccio presente che la situazione economico-sociale della città di Adria e del Polesine si è ulteriormente aggravata per cui diventa più che mai urgente lo svolgimento dell'interpellanza ed una impegnativa risposta del Governo.

PRESIDENTE. Senatore Segà, la Presidenza si farà premura di richiamare l'attenzione della Presidenza del Consiglio dei ministri sull'urgenza di una risposta alla sua interpellanza.

MARCHIO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

\* MARCHIO. Signor Presidente, a nome del Gruppo del Movimento sociale, firmatario al completo dell'interpellanza 2-00190, chiedo che venga discussa immediatamente (o che comunque se ne discuta alla prossima Conferenza dei Capigruppo) detta interpellanza che riguarda le dichiarazioni rese dal Mini-

stro degli esteri, onorevole Andreotti, alla *kermesse* de «l'Unità».

Chiedo che tale interpellanza sia posta immediatamente all'ordine del giorno e che siano presenti alla discussione sia il Presidente del Consiglio che il Ministro degli esteri, per dare una risposta circa le irresponsabili dichiarazioni rese dallo stesso Ministro degli esteri, non so se a nome suo personale o a nome del Governo italiano.

**PRESIDENTE.** Senatore Marchio, alla prossima Conferenza dei Capigruppo, peraltro già convocata, anche se vi sarà certamente il rappresentante del Movimento sociale, mi farò carico di presentare la sua richiesta.

**MARCHIO.** Occorre sollecitare anche il Governo a non «evadere». Il Presidente del Consiglio ha affermato ieri che le mine «non gli scoppiano addosso», sono come le mine del canale di Suez. Certamente auguro al Presidente del Consiglio che non gli scoppino addosso le mine, ma l'onorevole Andreotti è più che una mina vagante.

Prego pertanto il Presidente di intervenire presso il Governo perchè esso renda al Parlamento delle risposte circa le dichiarazioni del Ministro degli esteri.

**PRESIDENTE.** La Presidenza richiamerà l'attenzione del Governo sulla richiesta da lei avanzata.

#### **Interrogazioni, da svolgere in Commissione**

**PRESIDENTE.** A norma dell'articolo 147 del Regolamento, le seguenti interrogazioni saranno svolte presso le Commissioni permanenti:

*3ª Commissione permanente (Affari esteri):*

n. 3-00543, del senatore Milani Eliseo, sul «vertice» della CEE in Costa Rica per esaminare la situazione centro-americana;

*5ª Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali):*

n. 3-00544, del senatore Fabbri, sul processo di metanizzazione delle aree montane e collinari.

#### **Interrogazioni, annunzio**

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

**PALUMBO, segretario:**

**GROSSI.** — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Premesso che le attività di crociera per passeggeri presentano favorevoli prospettive di sviluppo, che la nostra marina ha in questo campo grande tradizione e che nella marineria italiana non mancano capacità ed entusiasmo per navigare, come dimostra la recente vicenda della motonave « Achille Lauro » che ha ripreso il mare con il concorso determinante del comandante, degli ufficiali e dell'equipaggio; considerato che il successo sul mercato turistico delle crociere non dipende solo dalla nave, ma anche dai servizi che si riesce a fornire ai passeggeri da terra, ed in particolare la facilità di collegamenti telefonici in navigazione,

si chiede di conoscere:

se corrisponde a verità la notizia che dei 5 canali di Roma-radio soltanto 2 sono in funzione nel periodo estivo per tutte le navi, civili e militari, costringendo passeggeri ed equipaggi in navigazione ad estenuanti attese per un collegamento con l'Italia, che è viceversa possibile ottenere subito, pagando in valuta, dai servizi radiotelefonici di Amburgo o di Rotterdam;

se, in ogni caso, si ritiene opportuno potenziare i collegamenti telefonici con le unità navali in navigazione e con le località di maggiore concentrazione turistica, specie nelle zone del Mezzogiorno.

(3 - 00545)

CROCETTA. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Premesso:

che il CIP, con delibera n. 26/84 del 3 agosto 1984, ha deciso la fornitura a prezzo agevolato di energia elettrica per gli impianti elettrolitici;

che l'Enichem di Gela possiede un impianto di clorosoda che utilizza energia elettrica fornita dalla centrale termoelettrica ubicata *in loco*, di proprietà dell'ENI-Chimica, e che quindi si tratta di rapporti economici e di fornitura tra aziende dello stesso gruppo (ENI);

che è irrisoria la differenza tra il costo di produzione dell'energia della centrale dell'ENI-Chimica e la tariffa di un'eventuale fornitura da parte dell'Enel;

che le Partecipazioni statali hanno investito decine di miliardi per opere di disinquinamento della suddetta centrale, quali la costruzione di un nuovo camino di 150 metri fornito di quegli accorgimenti tecnici necessari ad eliminare l'inquinamento atmosferico e di un impianto TAS per il trattamento delle acque che si scaricano a mare;

che la centrale termoelettrica, pur essendo utilizzata al 50 per cento della propria capacità produttiva, risulta altamente economica, grazie all'alimentazione con coke prodotto dall'impianto coking di Gela;

che la notizia del provvedimento CIP n. 26/84 ha destato grave allarme tra i lavoratori della centrale termoelettrica, come risulta dalla nota che i suddetti lavoratori hanno inviato al Ministero in data 7 settembre 1984, allarme giustificato dai frequenti processi di ristrutturazione che hanno investito lo stabilimento di Gela determinando tagli delle produzioni, degli impianti e degli organici,

l'interrogante chiede di sapere quali misure saranno adottate dalle Partecipazioni statali affinché nello stabilimento petrolchimico di Gela siano mantenuti i rapporti di fornitura di energia elettrica tra l'ENI-Chimica e l'Enichem, assicurando di conseguenza ai lavoratori che la centrale termoelettrica non subirà alcun ridimensionamento dell'assetto produttivo e occupazionale.

(3 - 00546)

*Interrogazioni  
con richiesta di risposta scritta*

PINTO Michele. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Premesso:

che, a seguito della nomina di capo d'istituto a presidente o componente di commissioni per concorsi a cattedra, si sono determinate in numerose istituzioni scolastiche situazioni difficili e delicate per la circostanza che il collaboratore vicario che subentra al capo di istituto, per il periodo del suo impegno in commissione, non è esonerato dagli obblighi di insegnamento se non concorrono le condizioni previste dall'articolo 23 della legge n. 463 del 1978;

che nell'unica persona del collaboratore vicario si cumulano, quindi, impegni di servizio connessi all'insegnamento ed alle funzioni di preside, che appaiono ai tutta evidenza inconciliabili, sicchè numerosi sono stati i casi di dimissioni dei suddetti collaboratori o di chi è subentrato, per cui i provveditori agli studi, per affrontare le difficili situazioni che si sono determinate, hanno dovuto affidare in reggenza a preside di sede vicina la presidenza resasi vacante;

che, in conseguenza, il potere di vigilanza che la legge attribuisce ai capi di istituto subisce, in questi casi, un'innegabile attenuazione, con intuibili conseguenze negative sull'azione complessiva delle scuole;

che per il direttore didattico impegnato nei concorsi si ricorre alla sua sostituzione con il collaboratore vicario, che gode dell'esonero dall'insegnamento,

si chiede di conoscere:

se e quali iniziative si intendono assumere per rimuovere o, quanto meno, ridurre gli inconvenienti lamentati ed assicurare ogni continuità nella efficienza dei servizi scolastici;

se, in particolare, non si ritiene di estendere al collaboratore che sostituisce il preside impegnato in commissione di concorso a cattedra il diritto di godere dell'esonero dall'insegnamento, e ciò per un più efficace e sereno svolgimento delle funzioni di direzione dell'istituto scolastico.

(4 - 01176)

**MEZZAPESA.** — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Premesso:

che la legge n. 270 del 1982 prevede, all'articolo 61, nei concorsi a cattedra una aliquota di posti riservati ai docenti non vedenti;

che la stampa ha dato notizia di una azione di protesta, sfociata in uno sciopero della fame, di alcuni docenti non vedenti, perchè non sarebbe stata applicata la suddetta norma nei loro confronti (si fa riferimento specifico al concorso per l'insegnamento di storia e filosofia per la regione Puglia),

l'interrogante chiede di conoscere quali provvedimenti il Ministero abbia messo o intenda mettere in atto perchè le aspirazioni, se ed in quanto legittime, dei docenti non vedenti non vengano disattese, specie in considerazione del fatto che alcuni di loro, per rispondere alla richiesta condizione di stato di disoccupazione prevista dalla norma, hanno dovuto abbandonare il posto di lavoro, per lo più di centralista, in precedenza occupato.

(4 - 01177)

**MARTINI.** — *Al Ministro della sanità.* — Per richiamare la sua attenzione sulla grave situazione verificatasi in Versilia nei rapporti tra USL e laboratori di diagnostica sperimentale e studi di radiologia privati convenzionati.

Nonostante la convenzione col Servizio sanitario nazionale stipulata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1980, applicativa della legge n. 833 del 1978, e la legge n. 730 del 1983, che precisa che « gli accordi convenzionati in scadenza o già scaduti al 31 dicembre 1983 sono rinnovati con scadenza 30 giugno 1985 », i 6 laboratori e i 2 studi di radiologia presenti in Versilia si trovano in condizione di dover cessare la loro attività, lasciando senza lavoro complessivamente 50 dipendenti per assoluta carenza di attività, accentrando l'USL nelle strutture pubbliche tutto il servizio, con la sola eccezione di un laboratorio di un'associazione di volontari (Misericordia), con ciò non garantendo la tempestiva risposta ai bisogni dei cittadini.

Riscontrando nell'atteggiamento della USL della Versilia una violazione delle leggi so-

pra citate e una interpretazione arbitraria della legge n. 12 del 1982, l'interrogante chiede un intervento del Ministro per garantire il rispetto delle leggi sopra citate e delle norme costituzionali a garanzia della libertà e della uguaglianza dei cittadini.

(4 - 01178)

### Ordine del giorno per le sedute di martedì 25 settembre 1984

**PRESIDENTE.** Essendo stati esauriti o rinviati tutti gli argomenti previsti per la corrente settimana dallo schema dei lavori dell'Assemblea, la seduta di domani, venerdì 21 settembre, non avrà più luogo.

Il Senato tornerà a riunirsi martedì 25 settembre, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 10 e la seconda alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

ALLE ORE 10

I. Interpellanze.

II. Interrogazioni.

ALLE ORE 17

Seguito della discussione dei disegni di legge:

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

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).  
(*Relazione orale*).

La seduta è tolta (ore 19).