SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

64ª SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 12 GENNAIO 1977

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI

INDICE

CONGEDI . . . . . *Pag.* 2751

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 2751

Richiesta di parere a Commissione permanente 2751

Seguito della discussione:

« Norme per la edificabilità dei suoli » **(354)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*):

BAUSI (*DC*) 2764

* GULLOTTI, *ministro dei lavori pubblici* . . 2767

GUSSO (*DC*), *relatore* 2765

NENCIONI (*MSI-DN*) 2751

VIVIANI (*PSI*) 2757

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200) — 4

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 10*).

Si dia lettura del processo verbale.

PAZIENZA, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 21 dicembre 1976.*

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

Congedi

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo per giorni 2 il senatore Salvaterra.

Annunzio di presentazione di disegno di legge

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

BARTOLOMEI, PARRI, ARIOSTO e BRUGGER. — « Norme in materia di comando del personale con rapporto di pubblico impiego » (447).

Annunzio di richiesta di parere a Commissione permanente

PRESIDENTE. La 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport) è stata chiamata ad esprimere il proprio parere sui disegni di legge: ZICCARDI ed altri. — « Preavviamento al lavoro dei giovani inoccupati » (84), FERRALASCO ed altri. — « Provvedimenti a favore dei giovani inoccupati » (203) e: « Provvedimenti straordinari per i giovani non occupati » (309), già assegnati in sede redigente alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale).

Seguito della discussione del disegno di legge:

« Norme per la edificabilità dei suoli » (354)
(*Approvato dalla Camera dei deputati*)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme per la edificabilità dei suoli », già approvato dalla Camera dei deputati.

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

NENCIONI. Illustre Presidente, illustre Ministro, onorevoli colleghi, siamo ancora di fronte ad un provvedimento legislativo relativo a quel grande problema ancora non risolto rappresentato dalla normativa sulla edificabilità dei suoli, cioè dalla normativa urbanistica, e che ha come quadro generale l'auspicata riforma di quella questione che ormai passa nella cronaca politica come problema della casa, con tutti i riflessi di carattere urbanistico, politico, sociale, umano.

Onorevoli colleghi, una prima osservazione mi permetto di fare, di fronte a questo provvedimento. Per certi aspetti è sconcertante, risente di una tecnica legislativa, ormai consueta quanto decadente. Infatti se volgiamo il ricordo a provvedimenti legislativi, sui quali si poteva anche studiare la lingua italiana, e li confrontiamo con l'attuale produzione normativa, notiamo una differenza estetica. Laddove le norme erano, come dovrebbero essere, semplici, con i caratteri della chiarezza e della generalità, oggi si presentano introverse e complesse. Interminabili articoli infarciti da un linguaggio tecni-

cizzato dalla produzione reiterata di provvedimenti, dal ripetersi di definizioni, concetti, luoghi comuni per iniziati. Quindi siamo di fronte, dopo la valanga di leggi ormai tendenti allo stesso scopo, ad un provvedimento che non è certo frutto di chiarezza, di una produzione legislativa che obbedisca a determinati canoni, non dico tradizionali, ma a determinati canoni tecnici di chiarezza legislativa. Ciò probabilmene per nascondere l'essenziale, cioè per porre dei concetti che possono essere accettati sotto il profilo del compromesso (parlo del compromesso sul sindacato nazionale, del compromesso circa determinate scelte politiche, del compromesso relativo ad una attività espropriativa che non deve apparire tale). Ricordo, onorevoli colleghi, l'episodio del ministro Sullo che durante una campagna elettorale dovette difendere un parto della Democrazia cristiana, la quale poi per ragioni elettorali ricusò, smentì il ministro che aveva invece ricevuto dal partito le linee direttive. Se tale abnorme situazione è comprensibile durante una campagna elettorale, non lo è quando simili episodi si ripetono nel tempo e nello spazio. Oggi ci troviamo di fronte ad una serie di provvedimenti legislativi che il relatore nella sua ampia sintesi ha avuto l'amabilità di elencare unitamente alle note sentenze della Corte costituzionale, che sono intervenute puntuali ogni volta a ricordare l'esistenza dell'articolo 42 della Costituzione, semplice, chiaro, che pone una scelta politica cui le leggi sembra che fino adesso non abbiano mai dato ossequio. Ed io prevedo, onorevoli colleghi, che ancora una volta la Corte costituzionale interverrà ad impedire che questa legge raggiunga gli obiettivi che si propone. Quali sono i precetti di cui all'articolo 42 della nostra Costituzione? Ho sempre sostenuto in questa Aula da tanti anni che la Carta costituzionale è un esempio di chiarezza nelle scelte politiche. Possiamo condividere o non condividere le scelte, però sono un raggio di sole che illumina le tenebre di una produzione legislativa. L'articolo 42 dunque distingue tra proprietà pubblica e proprietà privata (quella che non è privata è pubblica), concetto chiaro, lineare, limpido. Propone poi un sistema garantista per la proprietà privata, affermando che è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. Pone cioè il principio dalla funzione sociale della proprietà abbattendo l'idolo dello *jus utendi et abutendi* che avrebbe esaltato i diritti del singolo e leso i diritti della collettività.

Pertanto occorre nel legiferare rispettare il concetto di proprietà in funzione sociale con un sistema garantista. Ma non basta. Il terzo comma, che è il più importante, ha dato modo alla Corte costituzionale di intervenire ogni volta vi è una sinallagmatica rispondenza tra il diritto di proprietà e l'indennizzo in caso di esproprio. La Corte costituzionale ha solennemente affermato che l'esproprio è legittimo e garantisce la funzione sociale purchè nel sistema, quando il diritto di proprietà viene leso, si ricorra al corrispettivo indennizzo. La legge ordinaria poi determina i limiti, ma il principio costituzionale deve essere salvo. È su questo scoglio che si sono frantumate le leggi che si sono succedute. Il quinto comma dell'articolo 42 della Costituzione poi stabilisce che la legge pone le norme e i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità. Cioè la proprietà sopravvive al cittadino (è l'interpretazione del concetto di garanzia di cui al secondo comma e del concetto di indennizzo di cui al terzo comma). Il diritto di proprietà è la somma poi di tutti i diritti sui beni.

La somma di tutti i diritti che costituisce il diritto di proprietà pone il principio della inscindibilità dei diritti; lo *jus aedificandi*, per esempio, è uno dei diritti dell'individuo nei confronti della proprietà; è un diritto inalienabile e inscindibile. Quando lo *jus aedificandi* si scorpora, attraverso una norma di legge ordinaria, viene violata una norma della Costituzione.

Onorevoli colleghi, vi ho spiegato, ritengo con semplicismo, con termini piani, quello

che a nostro avviso è il *leit motiv* negativo di tutti i provvedimenti che si sono succeduti per la funzione sociale malamente intesa. Io non voglio difendere concetti superati, ma solo rivendicare l'armonia nell'ordinamento giuridico vigente. Nella relazione la fondamentale legge urbanistica riscuote nostalgiche lodi. Ma il relatore afferma: « questa legge è "datata" ». Ha voluto dire che è una legge in armonia con un determinato periodo storico, con i diritti e i doveri che si riteneva di dover riconoscere in quel determinato periodo storico. È una legge « datata »; ora quel participio « datata » lo posso anche condividere, ma in senso positivo: è un esempio. E io vi dico che se fosse stato fatto un regolamento efficace e aggiornativo della situazione, quella legge non avrebbe richiesto nessuna delle altre leggi successive. Perchè era una legge di carattere reazionario? No signori, perchè prevedeva l'esproprio, lo prevedeva con parole chiare, distinte, senza sottintesi, senza i consorzi obbligatori, senza circonlocuzioni. Dunque nulla di nuovo circa la funzione sociale della proprietà: non avete scoperto nulla circa la funzione sociale della proprietà. Anche la Costituzione della Repubblica non ha scoperto nulla quando al secondo comma dell'articolo 42 sottolinea giustamente il principio intangibile della funzione sociale della proprietà che già era nel nostro diritto positivo, che scaturiva da quella legge datata, come dice il relatore.

Ma le leggi successive hanno avuto una vita stentata praticamente senza frutti; non voglio dire nemmeno frutti di cenere e tosco; no, non hanno portato nemmeno del carbone o della cenere, non hanno portato nulla; il che è ancora peggio perchè il carbone e la cenere hanno anche un valore commerciale.

La 167, la 246, la 865 sono leggi fatte in funzione di una carenza, che ancora si manifesta, dell'intervento pubblico nel settore edilizio che richiedeva, come ha richiesto in Francia, negli Stati Uniti, in Germania, l'intervento ampio e generoso per offrire la casa a tutti; e lì tutti hanno la possibilità attraverso diverse discipline di ottenere una casa con il risparmio e l'investimento. Noi che siamo la patria del diritto e siamo la patria della produzione legislativa abbiamo avuto tante leggi, ma non abbiamo avuto case. Guardiamo alle percentuali, alle esigenze della comunità nazionale: siamo di fronte alla pochezza delle percentuali dell'intervento pubblico e alla dilatazione enorme delle percentuali del bisogno della casa. Abbiamo tante leggi però.

Si dice che un ministro socialista che difendeva aspramente all'interno del suo partito la legge sulla riforma della casa, il ministro Lauricella — spero che questa sia una barzelletta — di fronte alle critiche che si facevano sempre più aspre di fronte a determinati provvedimenti, dicesse: ma noi vogliamo una legge, non che sorgano le case. E sorse quella legge che non avrebbe potuto neanche teoricamente far sorgere un cantiere se non a distanza di anni perchè i rinvii, gli interventi dei comitati, delle regioni, del ministero erano tali e tanti, e le perizie, le valutazioni, le ricognizioni erano tali e tante che noi dicemmo allora ciò che sembrò un'eresia. Ricordo un magnifico intervento del senatore Crollalanza che dimostrò la impossibilità del meccanismo, di un meccanismo che certo aveva negli ingranaggi la sabbia. Era una legge che era costata fatica, intelletto, esperienza, gettata in un crogiuolo di dimensioni sempre più larghe, una legge che non ha prodotto case, non ha aperto cantieri, non ha risolto il problema della casa, non ha risolto il problema della casa per tutti.

E oggi a distanza di anni da quella legge, a distanza di anni da alcuni interventi che pure avevano dato dei frutti positivi in passato, siamo ancora di fronte al problema assillante della casa, di fronte al problema dell'equo canone; siamo ancora di fronte alla paralisi del blocco dei vecchi affitti e del blocco dei canoni che paralizza l'edilizia. E perchè la paralizza? Questo è un concetto che non è stato tenuto presente neanche quando si è voluto varare questo provvedimento. Sapete, il fermo del mercato edilizio non è perchè in Italia ci siano delle condizio-

ni negative per l'industria edilizia, non è perchè ci siano delle condizioni più negative che in Inghilterra, che in Francia, che negli Stati Uniti. No, signori, in Italia c'è più libertà nel mercato edilizio che non ci sia in Francia, che non ci sia in Germania, che non ci sia negli Stati Uniti. E allora per quale ragione c'è questa cappa di piombo nell'industria edilizia? Perchè gli operatori privati — non parliamo dell'operatore pubblico; gli interventi pubblici sono di misura infinitesimale — non si moltiplicano salvo che in operazioni meramente speculative. Si è richiamato il « sacco di Roma ». Si sono rievocati i fantasmi del Medioevo. Siamo di fonte allo scempio di Genova e di Milano. Siamo di fronte allo scandalo di Agrigento che ancora fa parlare di sè, con le conseguenze negative anche per quelle zone benedette dal sole e dalla ventura di essere meta di pellegrinaggi da tutto il mondo per la bellezza dei monumenti, per il respiro dell'arte antica che le vivifica. E ci troviamo di fronte ai templi che stanno in piedi da millenni mentre le case crollano tutto intorno con un rovinio cui non è dato neanche di poter concepire un rimedio immediato.

E perchè tutto questo, onorevoli colleghi? A mio avviso tutto questo si verifica non perchè ci sia meno libertà e pertanto ci si abbandoni alla speculazione immediatamente fonte di reddito, ma per un'altra ragione: perchè qui in Italia c'è l'incertezza, perchè qui in Italia, onorevole Ministro e signori del Governo, non c'è sicurezza, non c'è certezza. Io vorrei che ci fosse una legislazione urbanistica e una legislazione che concerne l'edilizia privata, l'edilizia pubblica e il regime dei suoli veramente in funzione sociale anche torchiando l'articolo 42 della Costituzione, anche forzandolo quasi in una frattura costituzionale per dare modo ai meno abbienti di avere la casa. Vorrei che tutto questo avvenisse. Ma noi siamo di fronte alla incertezza, a leggi che si succedono che non danno alcuna disciplina perchè, data una disciplina, dobbiamo attendere una modifica, data la modifica, dobbiamo attendere la seconda modifica, poi la terza disciplina, la quarta disciplina. E siamo alla quinta legge, ma non siamo alla quinta casa! Questa è la sostanza.

Io parlo per il Governo in questo momento. La mia voce è molto modesta e quello che dico probabilmente l'abbiamo detto tante volte. Ma se si sentisse quello che si dice non sarebbe certo male; non certo per me, perchè credo che questi concetti li ho chiari da tempo e li abbiamo esposti da tempo. È la sofferenza, onorevole Sottosegretario, di vedere che questa verità elementare alla portata di tutti non produce che questo provvedimento. Noi fra un anno saremo qui con un altro provvedimento, con un linguaggio ancora più astruso, con una terminologia ancora più scientificamente diretta alle opere che in prospettiva si vogliono fare, ma la produzione di case non sarà un fatto. Vorremmo invece che si prendessero ad esempio comunità a noi vicine anche fisicamente. Ma perchè non si è preso a modello, sia pure modificandolo secondo quella che è la nostra mentalità, il sistema della Germania federale che dà i mezzi a tutti per poter costruire la propria casa? Perchè non si è presa ad esempio la Francia con quegli organismi che offrono a tutti la possibilità di avere la propria casa? Non parlo della legislazione inglese e della legislazione americana. Sarebbe stato un esempio di semplicità, ma di realismo politico concreto. Invece siamo di fronte alla licenza edilizia attorno a cui si svolgono poi tutti gli scandali che hanno ormai sconvolto le amministrazioni comunali di tutti i partiti, di tutte le componenti del Parlamento; ed oggi siamo di fronte ad un altro idolo: la concessione; la concessione che dovrebbe sostituire la licenza; la concessione che dovrebbe, per quelle ragioni che ho detto prima, essere un'entità giuridica diversa dal diritto di proprietà inteso nel rapporto dell'individuo con la terra, con i suoli, dovrebbe essere una entità giuridica distinta, da poter manovrare attraverso la concessione non più licenza, quando la concessione — e ve ne ho detto la ragione — si erige su un piedistallo costituzionale quanto mai instabile. E verranno

le conseguenze negative perchè le concessioni sono legate a termini e quindi non sono elastiche; il termine che dovrebbe essere, almeno nell'intenzione del legislatore, come la frusta che sollecita il cavallo a correre vedremo che sarà un freno; i termini passeranno, non saranno rispettati. La realtà è più forte delle norme, è una realtà che sfugge alla norma ed ecco perchè sarebbe stato bene che noi avessimo avuto una legge molto semplice che fornisse i mezzi col controllo pubblico attraverso anche il vecchio sistema. La concessione cambia nome alle cose, ma la concessione del sindaco equivale, dal punto di vista se non altro della nozione giuridica, alla vecchia licenza con la differenza che si è voluto creare un nome nuovo perchè a noi fa sempre piacere creare una definizione nuova di cose, di fatti e di istituti; è un istituto nuovo; per esempio i termini sono una novità e si è voluto poi praticamente depenalizzare.

Onorevole Sottosegretario, ne riparleremo a tempo e luogo come abbiamo detto quando si è trattato della 162 e di tante altre leggi; abbiamo detto ne riparleremo a tempo e luogo e ci siamo trovati poi di fronte alla Corte costituzionale. E così poi ci troveremo di fronte ai tribunali quando si dovrà considerare che questa legge praticamente depenalizza. È una teoria questa perchè il diritto penale fino a prova contraria non soffre fortunatamente, malgrado le interpretazioni evolutive, di interpretazioni ma è un mondo a sè, ha dei limiti netti precisi, e la norma penale deve segnare i limiti del lecito e dell'illecito. In una civiltà come la nostra non può pensarsi che il limite tra il lecito e l'illecito invece di essere netto sia sfumato, a gradazioni grigiastre. Questo non è possibile. Dato che nella vecchia legislazione penale speciale, per quanto concerne l'edilizia, si parla di licenza e nella nuova legge si parla di concessione troverete anche dei tribunali che dicono che la violazione della licenza è una cosa e quella della concessione è un'altra cosa. Praticamente siamo di fronte ad una depenalizzazione. Vorremmo che non si abusasse, come si è fatto per il passato, di procedimenti penali per quanto concerne anche modifiche dettate dalla necessità di erigere un'opera protettiva e urgente: talvolta si è abusato della violazione e talvolta si è stati di manica larga. Desidereremmo che ci fosse chiarezza e che non si creassero una serie di norme di carattere penale che non rispondono più ad una situazione che il nuovo provvedimento oggi all'esame ha modificato nella sua essenza. Domani il giudice dovrà decidere se la violazione delle disposizioni contenute in una licenza, che è un atto amministrativo con determinate caratteristiche, sia la stessa cosa della violazione dei limiti di una concessione, quando la concessione è un istituto che la legge ha voluto diverso.

La legge penale non ha le finezze della norma civilistica; la legge penale va con l'accetta: qui c'è il bene, qui c'è il male; è manichea: qui finisce la legittimità, qui comincia l'illecito e pertanto siamo di fronte ad un problema di interpretazione; siamo di fronte ad una legislazione che nel precetto secondario ha detto qualcosa di nuovo, mentre per quanto concerne il precetto primario è rimasta nell'incertezza.

Per quanto concerne la legge in esame, ho esposto i motivi delle nostre perplessità di carattere costituzionale. L'intervento dell'amico senatore Crollalanza mi esime dall'entrare nei particolari, così bene espressi ieri: voglio soltanto fare qualche annotazione di carattere generale. La proposta di legge rischia di tradursi — e questo l'ho sottolineato nell'esame delle norme di carattere penale — in quella che ho chiamato la depenalizzazione di tutti i reati edilizi: questo è il primo rischio; in secondo luogo, rischia di tradursi in una normativa di interpretazione incostante da parte delle pubbliche amministrazioni; in terzo luogo, siamo di fronte a delle sanzioni di carattere amministrativo di competenza del sindaco (acquisizione gratuita degli edifici illegittimi del patrimonio comunale oppure demolizione e ammenda), norme che ci faranno trovare di fronte a quegli episodi che abbiamo visto più volte

attraverso la televisione: acquisizione da parte del comune, demolizioni con sistemi molto rapidi di fronte alla comunità del rione, del paese o della città che protesta perchè si è vista cacciare dalle unità immobiliari che aveva occupato ritenendole legittime; ci troveremo di fronte a dei processi e gli avvocati trarranno da questa palestra giudiziaria maggiori esperienze. Sarebbe stato invece necessario che non fosse varata questa legge sotto l'impulso e la spinta della scadenza di termini ristretti perchè siamo di fronte a quelle proroghe che sono state ripetute mese per mese: così sarà anche per l'equo canone, per il blocco degli affitti eccetera; di fronte ad un calendario di lavoro posto dall'attuale Ministero, ci troviamo di fronte alla necessità di esaminare questi problemi, che avrebbero richiesto invece ponderazione, in tempi ristretti, per cui la Commissione deve esaminare con fretta e furia le proposte, mettendo a dura prova gli intelletti e la fatica fisica delle persone, le Aule devono esaminare le proposte in fretta e furia, con la riserva che poi un provvedimento successivo modificherà i canoni che intanto variamo.

Una volta cominciavamo con gli ordini del giorno che proponevano la modifica, oggi siamo di fronte a promesse conclamate dal banco dei Ministri e lo stesso Ministro dice che si impegna a presentare un disegno di legge modificativo dell'attuale aspetto per venire incontro a delle deficienze.

E le sanzioni amministrative, nonostante i miglioramenti proposti dalla Commissione, presentano gravi lacune: manca l'ipotesi che vengano rilasciate dai comuni concessioni illegittime per violazione degli strumenti urbanistici, delle norme di salvaguardia, dei vincoli di altre amministrazioni; manca nell'articolo 15 qualsiasi dispositivo che permetta al comune e alla regione in via sostitutiva di annullare o di revocare tali concessioni, eppure, come vi ho già detto, è una triste realtà quotidiana quella di molti comuni che per incompetenza (alcune sentenze dicono per malafede; altre hanno parlato di « sacchi » in senso proprio) rilasciano attualmente licenze edilizie palesemente illegittime per formare con una somma di licenze una lottizzazione in zona agricola o per violare le norme dello strumento urbanistico, senza ottenere il preventivo nulla-osta della sovrintendenza, eccetera. Pertanto è necessario, a mio avviso, rivedere questi istituti alla luce dell'esperienza purtroppo giudiziaria degli ultimi anni.

Onorevoli colleghi, non voglio, dopo l'intervento del senatore Crollalanza, insistere in queste lamentele; vi dico che siamo di fronte ad un provvedimento legislativo gravemente carente, ricco di errori tecnici e giuridici di estrema gravità che rendono indispensabili integrazioni (e questo è il fatto più patologico) e modifiche in quanto siamo sempre di fronte ad una disciplina di istituti tale per cui anche chi, onorevoli colleghi, ha passato tutta la vita sulle leggi (sono 44 anni che faccio l'avvocato) proprio di fronte ad una selva, ad una giungla inesplicata di leggi, si trova in difficoltà; immaginate il cittadino che è digiuno di esperienza e non dico di intuito giuridico! Può darsi, infatti, che l'uomo della strada abbia più intuito giuridico di noi; ma noi abbiamo l'esperienza che ci deve far strada nella giungla delle disposizioni che vengono affastellate. Ebbene noi ci troviamo in difficoltà ed il cittadino, anche se provvisto di intuito giuridico spiccato, si deve trovare in difficoltà.

In estrema sintesi, tralasciando molti altri aspetti, che sono stati messi in evidenza dal senatore Crollalanza, i difetti della legge si possono riassumere nel dubbio circa la costituzionalità del nuovo istituto della concessione, dello *jus aedificandi*, come elemento a se stante che non integri il diritto di proprietà garantito dall'articolo 42 della Costituzione, di tutte le norme che riflettono la normativa giuridico-penale che si sostanziano o nella incertezza del diritto o in una ventata addirittura di depenalizzazione che metterebbe nel nulla ogni rigorismo, chè il rigorismo delle precedenti disposizioni legislative non ha salvato l'Italia dagli spettacoli veramente inverecondi di intere amministrazioni comunali dinanzi ai tribunali, dinanzi ai pretori d'assalto e di rincalzo, dinanzi a

sentenze della Corte costituzionale, dinanzi a frustate dei tribunali delle corti d'appello e della suprema corte.

Abbiamo fatto della patologia in questo campo; siamo di fronte all'intervento della magistratura come in tanti altri campi. Preferiremmo che crescesse l'erba sui gradini del tribunale e le leggi fossero veramente chiare, distinte, universali, di interpretazione chiara. (*Applausi dall'estrema destra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Viviani. Ne ha facoltà.

V I V I A N I . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, certamente nella valutazione sostanzialmente negativa del mio Gruppo, espressa ieri con eloquenza e con logica serrata dal mio compagno e amico Scamarcio, ha pesato, per far sorgere in noi dubbi e perplessità, e per indurci ad approfondire l'indagine, la ampia convergenza che su questa legge si è verificata e nell'altro ramo del Parlamento e in questa sede nelle Commissioni riunite; e ha pesato altresì il tenace sostegno che a questa legge hanno voluto dare uomini di indubbio valore, quale il ministro Gullotti e il sottosegretario Padula, che abbiamo l'onore di avere presenti a questa discussione.

Ma se riusciamo a superare questo elemento suggestivo e approfondiamo l'indagine, vedendo quali sono in effetti gli argomenti usati, qui riportati in una relazione intelligente (anche se non può essere interamente condivisa) dal relatore, senatore Gusso, cui va il nostro ringraziamento, ci accorgiamo che la valutazione negativa di questa legge è preponderante.

Per questo abbiamo chiesto la parola, per poter adempiere al dovere di esprimere il nostro pensiero non per mutare in qualche modo l'esito della battaglia (non sono soltanto le liti che hanno la loro stella) ma per dare concreta attuazione a quel mandato parlamentare di cui sentiamo l'onore, il peso e la responsabilità, specie in un momento in cui, almeno a parole, si dice di voler rivalutare la funzione del Parlamento stesso. Per cercare di capire bene questa legge, di coglierne gli elementi essenziali, ritengo che il primo problema da risolvere sia quello di stabilire gli obiettivi che la legge avrebbe dovuto porsi, e in realtà si è posti. Mi pare che gli obiettivi siano questi: prima di tutto dettare un regime dei suoli. Ma cosa significa ciò e che scopo può avere, se non quello di eliminare la rendita fondiaria parassitaria, quella di posizione? Questo mi pare sia stato e sia (vedremo poi come viene realizzato) lo scopo della legge. Quando si vuole escludere un esproprio generalizzato, così come vogliamo fare, desidererei sapere quale altro modo c'è per dettare un regime dei suoli se non quello di spezzare il legame tra la proprietà del suolo e lo *ius aedificandi*. Non mi meraviglia che il senatore Nencioni, anche acutamente — gli va pure riconosciuto — abbia detto che lo *ius aedificandi* è un'espressione inviolabile ed inalienabile della proprietà. Ma se portiamo questo suo concetto alle ultime conseguenze, ne ricaviamo che se lo *ius aedificandi* è proprio una manifestazione essenziale della proprietà, non si potrà rompere il collegamento e neanche lo si potrà limitare. Non dubito che questa sia l'intenzione del senatore Nencioni, tuttavia sappiamo che questo diritto è stato già ampiamente limitato.

Il secondo punto che mi pare avrebbe dovuto costituire ed in parte ha costituito l'obiettivo della legge è rappresentato dagli oneri di urbanizzazione; in sostanza si tratta della partecipazione dell'operatore edilizio agli oneri che l'insediamento provoca. Terzo punto è quello relativo allo sviluppo programmato della fabbricazione nel territorio comunale. Ma se si vuole veramente programmare questo sviluppo, non si deve badare solo alla destinazione d'uso, ma anche ai tempi di realizzazione. Un altro punto ancora è quello che riguarda l'edilizia convenzionata. Si tratta di un aspetto essenziale perchè nell'accordo tra l'ente pubblico e l'operatore edilizio trovano limitazione i prezzi di vendita ed i canoni di locazione.

L'ultimo aspetto è quello dell'esproprio in funzione dell'edilizia economica e popolare, che poi in sostanza si riduce ad un ampliamento della legge n. 167.

Se questi sono gli obiettivi che la legge si è proposta, mi domando se le norme in essa contenute sono idonee a raggiungerli, o almeno se si è davvero fatto un passo avanti su questa strada. Sicuramente un passo innanzi, almeno sul piano dei princìpi, si è fatto — vedremo poi come sono stati attuati e quindi esprimeremo il nostro giudizio — quando il Governo, con la presentazione dei disegni di legge, e poi il Parlamento hanno dimostrato una chiara volontà innovativa sostituendo l'istituto della licenza edilizia con quello della concessione. C'è stato chi fin dal primo momento ha espresso delle perplessità. L'onorevole Bucalossi ha parlato di concessione anomala. Forse l'espressione è un po' rozza, ma non deve meravigliare perchè viene da un chirurgo di altissimo valore, uso ad affondare il bisturi per eliminare il male, senza stare a veder troppo se anche qualche cellula viene ad essere mortificata.

Ieri invece abbiamo sentito il senatore Guarino, fine dicitore ed arguto umorista, parlare di concessione additiva. Del resto egli fa parte di quell'importante schiera di intellettuali laici che mi pare abbia la massima espressione proprio nel senatore Guarino e nel sindaco Argan. Se tuttavia superiamo queste definizioni, come dobbiamo fare, ci rendiamo conto che siamo di fronte ad una concessione. Ed allora capisco le appassionate ed intelligenti preoccupazioni del senatore Murmura, quelle ancora più profonde del senatore Nencioni perchè il termine « concessione » ha un valore, ha un senso ed una portata. Occorre riconoscerlo, c'è poco da fare; non ci nascondiamo dietro un dito, non ci inganniamo reciprocamente. Altrimenti non ci potremo lamentare degli interpreti, perchè ad essi diamo una legge che fa un'affermazione categorica, mentre poi detta norme che lasciano spazio ad interpretarla come autorizzazione e, quindi, licenza edilizia. È una concessione, chiamatela come volete, anomala, additiva, ma essa non può non avere quegli elementi caratteristici, essenziali, tipici che sono della concessione. Non è vero ciò che diceva il senatore Nencioni che il legislatore è andato in cerca di parole nuove. Per quanto riguarda il diritto amministrativo il senatore Nencioni che da quarant'anni fa l'avvocato — quindi da molto più tempo di me — mi insegna che l'istituto della concessione è ben conosciuto ed ha un preciso significato: si concede quello che si ha, non quello che non si ha. Quindi quando l'ente pubblico concede, significa che il diritto appartiene all'ente pubblico, punto e basta; che poi intorno ci si possa fare un lavoro di ricamo o una operazione interpretativa (ricamo, senatore Guarino, operazione onorevole Bucalossi) è possibile, ma questa è la sostanza: la concessione significa che il diritto di edificazione spetta all'ente pubblico, che, nella sua discrezionalità, lo concede ad altri per un interesse pubblico: questo è il fondamento teleologico della concessione. L'autorizzazione invece non fa che riconoscere a chi ha già il diritto di poterlo esercitare in un certo modo, togliendo certe limitazioni che invece si erano poste — e non a caso — nell'interesse pubblico. Questa è la grande innovazione della legge, che non può essere negata. È inutile che ci veniate a dire che concessione significa autorizzazione, perchè significa una cosa ben diversa.

Certamente però dobbiamo vedere come è stata regolata. Non dobbiamo porre nè il cittadino, nè in genere l'operatore del diritto, nè in particolare il giudice in una situazione di estremo imbarazzo. Infatti ci lamentiamo — ed io sono uno di quelli — che i giudici troppo spesso vogliano esercitare funzioni di supplenza nei confronti del legislatore. Ha cominciato la Corte costituzionale, ma ormai — mi sia consentita la espressione — il male è dilagato. Non dobbiamo però neanche mettere il giudice nella condizione di essere forzatamente il supplente del legislatore, perchè se organizziamo l'istituto in modo che non si capisca quello che sia, avremo i pretori d'assalto che interpretano in un certo modo, altri pretori non d'assalto — il senatore Nencioni dice di rincalzo e magari neppure di rincalzo — che interpreteranno in altro modo, creando non solo incertezza del diritto ma una confusione e concettuale e pratica. Avverrà di

conseguenza (e in gran parte già avviene anche con la normativa attuale) che nell'Italia del nord o in una parte di essa si possono fare certe cose e in un'altra parte no. Allora il mio compito modestissimo, come sempre, è quello, se l'onorevole Presidente me lo vorrà consentire, di vedere come questo principio, questo istituto della concessione, che abbiamo voluto nel diritto nostro, che ha voluto il Governo presentando il disegno di legge, che ha voluto questo Parlamento, giacchè su questo punto c'è già — mi pare — l'adesione di tutte le parti, occorre vedere se nella normativa pratica, nella stesura della normativa si è mantenuto questo impegno.

E iniziamo dall'articolo 1: trasformazione urbanistica del territorio e concessione ad edificare. Debbo dire che la norma non è molto chiara per la verità, anzi la classificherei tra le norme equivoche. Però è una norma che pone già un principio notevole e che conferma l'essenza della concessione perchè dice: « ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge ». Allora due elementi vengono in rilievo. Il primo elemento — e non si capisce dal punto di vista logico e soprattutto logico-giuridico perchè si sia messo per primo — è costituito dagli oneri di urbanizzazione; il secondo elemento — e non si capisce perchè si sia messo come secondo — è la concessione. Dunque l'articolo 1 ci dice che la concessione esige in genere (ci sono le eccezioni e le valuteremo velocemente) una controprestazione. Ma allora — e scusate se parlo in termini volgari, poco tecnici — se per avere qualche cosa pago, è segno che quella cosa non è mia. Lo *jus aedificandi* è dell'ente pubblico se io devo per questo dare una prestazione, che non è da confondersi con gli oneri di urbanizzazione perchè la legge distingue le due cose.

Quindi l'articolo 1 è equivoco in quanto è costruito male (forse anche in buona fede) ma nonostante questo mi pare ugualmente sintomatico per caratterizzare la concessione.

Articolo 3: contributo per il rilascio della concessione. Su questo punto si torna al discorso che ho fatto or ora. Se c'è un contributo (chiamiamolo pure contributo, ma è una controprestazione) evidentemente la concessione non solo è entrata nella legislazione edificatoria, ma vi ha assunto un suo valore e una sua portata. Le Commissioni riunite del Senato hanno accolto per questa norma un emendamento che io francamente non approvo: laddove era scritto che la concessione è subordinata alla corresponsione, si è detto che la concessione comporta la corresponsione. Io sarei per ritornare al primo testo. È bene che ci sia la subordinazione perchè il comportare implica solo che poi ci saranno delle sanzioni, e quando arriveremo al capitolo delle sanzioni — e sarà fra poco — vedremo che almeno in certi casi esse non soddisfano.

Articolo 4: caratteristiche della concessione. Questo veramente è il *punctum dolens*. In quel compromesso continuo, in quel dare ed avere che si incontra e si scontra, fatto di concessioni che sembrano vittorie e costituiscono sconfitte (perchè diamo al paese una legge che non regola) veramente si supera il limite allorchè si tratta delle caratteristiche della concessione. Intanto la concessione è dovuta: strano che la concessione sia dovuta. Non solo, ma l'ente pubblico non può neppure scegliere il concessionario: è stabilito dalla legge chi è il concessionario. La concessione è dichiarata irrevocabile. Io non sono un cultore di diritto amministrativo, sono un modesto avvocato generico che ha tirato la carretta per tutta la vita e ormai la tira un po' meno perchè fortunatamente il Parlamento mi impegna assai e quindi mi ha tolto da quelle pratiche che francamente non sempre amavo; non sono dunque un cultore di diritto amministrativo, ma se non sbaglio la caratteristica tipica dell'atto amministrativo è la revocabilità. Anche la licenza era revocabile. Ora si fa la concessione e per di più si dice che è irrevocabile. Mi pare proprio che si esageri.

Ma non basta; secondo l'articolo 4, la concessione è illimitata nel tempo, mentre essa deve essere limitata nel tempo. Qui si fa un sottile distinguo, ma francamente non so se è più sottile o più furbesco. Si dice: la concessione è quella che è, ma poi sorge una casa, sorge un edificio e questo sarà di proprietà del concessionario. E qui bisogna distinguere: se si vuole, glielo lasciamo, ma non è necessario lasciargielo per l'eternità; l'eternità non è di questa vita.

Ancora una volta, con intelligenza, devo dire, il senatore Nencioni ha ricordato le legislazioni straniere; ha ricordato la Germania, la Francia, ma si è dimenticato, chissà perchè, della Svezia, dove la soluzione è proprio quella di lasciare l'utilizzazione del bene per un certo periodo di tempo, poi basta; cento anni, duecento anni, quanto volete, ma un limite vi deve essere. Perchè questa rendita di posizione deve essere eterna? Chi l'ha detto? Dove sta scritto? E questo è di una gravità eccezionale perchè noi da una parte eliminiamo la rendita parassitaria e, dall'altra, la ricreiamo, contravvenendo così allo scopo della legge. Ma c'è un punto veramente paradossale; e qui (figuratevi se per il rispetto che ho per l'onorevole Padula che è qui presente, per l'onorevole Gullotti che è assente, per tutto il Parlamento e soprattutto per il nostro illustre beneamato Presidente potrei dire una cosa men che corretta) c'è da pensare alla malafede. Nell'articolo 4 si è detto: valgono le modalità, la procedura e gli effetti della licenza. Passi per le modalità, passi per la procedura, ma non per gli effetti della licenza! Perchè ci dobbiamo ingannare? Che concessione è? Vedete quale grave situazione! E debbo aggiungere che in Commissione il mio Gruppo aveva proposto un emendamento (sul quale naturalmente mi guardai bene dall'intervenire in qualsiasi modo, dato che avevo l'onore di presiedere) che sopprimeva la parola « effetti », invece si è voluta conservare e in seguito se ne avranno gli effetti, indubbiamente. Ciò è di una gravità eccezionale e veramente tende — anche se non so se vi riuscirà — a snaturare il concetto stesso di concessione. Abbiamo poi la determinazione del costo di costruzione all'articolo 6, la concessione gratuita all'articolo 9, la concessione relativa ad opere ed impianti non destinati alla residenza e questa normativa è in perfetta coerenza con la concessione, anche se francamente poteva essere migliore perchè, se non sbaglio e se ho interpretato bene il testo, in ogni caso per l'industria c'è una concessione gratuita. Mi pare che si esageri perchè ciò appare giusto quando l'industria risolve problemi occupazionali, oppure quando produce beni per l'esportazione o che soddisfino particolari esigenze; ma all'industria puramente speculativa perchè dobbiamo dare la concessione gratuita? Io non riesco a capirlo, evidentemente altri ci sono riusciti.

Programmi pluriennali di attuazione: articolo 13. Qui si ritorna ad essere perfettamente coerenti perchè si dà all'ente pubblico, che ha lo *ius aedificandi*, l'organizzazione anche nella programmazione temporale dell'edilizia con la conseguente pianificazione.

Giungiamo così alle sanzioni (articolo 15). Per una parte, chiamare l'articolo 15 « Sanzioni » è una beffa! Infatti, c'è una parte dell'articolo che veramente infligge sanzioni dure, gravi — sulla quale siamo d'accordo —; ma la prima parte è addirittura ridicola perchè dice: il concessionario che paghi con un ritardo fino ad un mese — sentite che po' po' di sanzione — paga gli interessi legali. Figuratevi se io ho attitudini per fare l'operatore edilizio o il costruttore, ma a questo arrivo anch'io: non pagherei mai nel primo mese; terrei i soldi in banca perchè, mentre l'interesse legale è il 5 per cento, la banca mi dicono che dia il 15 per cento ed oltre. Ieri il senatore Guarino, facendo dell'umorismo, parlava di « poveri costruttori ». Certo, sono poveri questi costruttori, non hanno soldi, ma certamente non se li faranno dare dalla banca che richiede molto di più degli interessi legali: quindi, il primo mese è già partito e tutto ciò è un incitamento a non pagare, non è una sanzione! Guardiamoci negli occhi, parliamoci chiaro: favoriamoli questi poveri costruttori, ma non in modo così sfacciato! Per il secondo mese di ritardo è richiesto il doppio

dell'interesse legale; ma siamo sempre sotto a quello che il costruttore ricava dalla banca. Il resto delle sanzioni va bene.

Sono stato uno di quelli che, sia pure sottovoce, parlando con l'onorevole Padula che è uomo sempre di grande intelligenza e sensibilità, ha espresso i propri dubbi sulle sanzioni penali. L'articolo 20 dell'attuale normativa approvata dalla Camera dice: tutto quello che è stabilito dalla legge urbanistica e non è in contraddizione con questa legge si ha per valido. Allora si dice — lo diceva anche l'onorevole Padula con argomentazioni che mi hanno lasciato perplesso —: cosa cercate? Anche l'articolo 41 della legge urbanistica che prevede sanzioni penali, rimane in vigore. Tuttavia, non convincendo l'argomento, si è aggiunto espressamente nell'articolo 20 che rimangono in vigore anche le norme penali della legge urbanistica. Ed ora si dice: cos'altro volete?

Si risponde: risolvere questa questione; qual è l'ipotesi che il legislatore ha inteso punire con la legge urbanistica? Chiunque costruisce senza licenza. Oggi l'ipotesi criminosa qual è? Chiunque costruisce senza concessione. Quindi si può dire: va bene che sono ancora in vigore le norme penali relative alla licenza, ma qui l'ipotesi attuale è « chiunque costruisce senza concessione ». Le due ipotesi sono identiche; in penale l'interpretazione analogica non è consentita, dunque siamo al di fuori della previsione della legge urbanistica e questi poveri costruttori debbono essere assolti.

In Commissione il mio Gruppo non ha chiesto altro che una norma chiara. Meglio, elevando, come ha ben sostenuto il senatore Scamarcio, l'ipotesi a delitto, altrimenti facendola rimanere nell'ambito contravvenzionale, sempre però ipotizzando chiaramente.

A questo proposito mi sia consentito aggiungere due osservazioni: la prima riguarda un appello serio, valido, concreto, rivoltoci da « Italia nostra », la quale ha richiamato anche su questo punto la nostra attenzione e noi non possiamo non tenerne conto. La seconda osservazione riguarda un appello dei cosiddetti comitati d'azione per la giustizia che hanno ragione quando ci chiedono chiarezza nel formulare l'ipotesi penale, però, debbo dirlo (credo che siano di sinistra, pare anche molto vicino al mio partito, ma la verità va al di sopra di tutto) in termini che non solo non convincono, ma debbono esser respinti. Infatti abbiamo letto un comunicato nel quale si dice: non vi fidate del potere amministrativo perchè tanto è complice dell'inerzia dei signori costruttori. Ebbene, debbo fare un distinguo: gli onesti e i disonesti ci sono dappertutto, ci sono tra coloro che esercitano il potere e ci sono tra coloro che fanno parte dell'ordine giudiziario; pertanto queste generalizzazioni vanno respinte, senza considerare che, per la verità, i pretori sono intervenuti in casi clamorosi da loro accuratamente scelti e che facevano scena per le prime pagine dei giornali, mentre nella maggior parte dei casi, come ognuno di noi sa, si sono ben guardati dall'intervenire. Si deve aggiungere che in talune situazioni sono male intervenuti. Ad esempio, a Milano, un assessore di questo comune è stato tenuto sotto processo per una questione edilizia per due anni; si tendeva a non fare il processo nel quale poi il pretore è stato costretto ad assolverlo. Per tutto questo tempo vi è stata la confisca — ingiusta — concernente beni del valore di decine di miliardi (tanto i magistrati non rispondono delle loro azioni)! Giusto pertanto invocare una normativa penale chiara, ma non si facciano apprezzamenti che finiscono per offendere e per umiliare sempre di più le istituzioni, senza procurare alcun vantaggio.

Brevissimamente, se mi è consentito, sugli oneri di urbanizzazione. Indubbiamente con il disegno di legge in esame si razionalizza e si amplia il regime attuale; tra l'altro si ammette il sistema della monetizzazione che del resto era già in vigore in molte amministrazioni ed è un fatto certamente positivo. Viene affidata alle regioni la definizione dei criteri generali in materia di oneri ed anche questo ci trova consenzienti. A questo punto, però, vorrei chiedere che cosa può fare la regione, perchè dalla legge non l'ho ben capito. Può fissare solo i minimi delle tabelle parimetriche oppure le

fissa in modo definitivo? Perchè se le fissasse in modo definitivo dovrei dire che mi pare che si limiti l'autonomia dei comuni, mentre si dovrebbe lasciare ai comuni la possibilità di percepire il momento economico ed anche la possibilità di adeguarsi a quelli che sono i propri strumenti urbanistici. Altrimenti cosa succederà? Succederà che in molti comuni — e questo lo denuncio perchè lo si sappia — specialmente del Nord l'entrata in vigore della legge provocherà una riduzione degli oneri (era questo che si voleva?) con gravi conseguenze su previsti investimenti.

Un altro punto cui appena accenno è il coordinamento tra l'articolo 5 e l'articolo 28 della legge urbanistica. Questa norma rimane in vigore? Direi di sì, ed allora dobbiamo stabilire che ciò che si sancisce nell'autorizzazione comunale a lottizzare rimane poi fermo quando si arriva alla successiva determinazione degli oneri di urbanizzazione in sede di concessione, perchè altrimenti si corre per lo meno il pericolo (e questi pericoli vanno evitati) di vederli cadere.

Passo all'indennità di espropriazione. L'indennizzo è aumentato. Prima di commentarlo, vediamo in che cosa consiste questo aumento. Secondo l'attuale legislazione, lo espropriando — di fronte al decreto del presidente della regione che liquida l'indennità in via provvisoria — può accettare, ottenendo così un aumento fino al 30 per cento. È questa una legislazione in cui la scala mobile ha avuto il suo peso, perchè nel 1971 l'aumento era il 10 per cento, nel 1974 il 30 per cento e ora si dovrebbe andare al 50 per cento, proprio in un momento in cui si vorrebbe bloccare la scala mobile per chi guadagna 200 o 300 mila lire al mese.

La situazione si aggrava poi per il mancato chiarimento di un aspetto fondamentale. Questo decreto provvisorio del presidente della regione si riferisce solo ai terreni agrari o anche agli edifici? Si dirà che, naturalmente, si riferisce solo ai terreni agrari; allora vi devo dire che la legge parla ripetutamente di immobili, e fino a prova contraria anche gli edifici sono immobili. Non solo, ma in taluni casi a Milano (mi fu detto: rito ambrosiano; dovetti rispondere: può darsi che sia rito ambrosiano; però se la sua — dissi al mio interlocutore — è una grande città e fa diversamente, Milano non è un borgo, quindi bisognerà pure tenerne conto) avviene che si applica questa procedura alla liquidazione della indennità che il presidente della regione effettua per gli immobili in base alla cosiddetta legge Napoli con la quale si attribuisce il valore di mercato. Allora con questa norma abbiamo il valore di mercato più il 50 per cento. Non dico di avere ragione, dico soltanto che per evitare interpretazioni di questo genere sarebbe meglio chiarire.

Un solo riferimeto a quelli che sono i moltiplicatori per l'indennità di espropriazione. Si dice che questa legge ha un grande significato sociale, e per quanto riguarda i princìpi è vero, ma poi a che cosa si riduce? Il moltiplicatore per l'indennità di espropriazione per i comuni fino a 100.000 abitanti sale nel minimo dall'1,1 al 2 (è quasi il doppio), nel massimo da 2 a 5 (più del doppio). Per i comuni al di là dei 100.000 abitanti da 2 a 4, il doppio; per il massimo si va da 2,50 a 10, cioè si quadruplica! È vero che è soppresso il moltiplicatore per i centri storici, ma nella maggior parte dei casi i centri storici (a parte qualche eccezione, forse San Gemignano, ma neppure perchè anche quel comune ha un'ampia zona agricola) sono una piccola parte in confronto al resto. Quindi questi moltiplicatori non sono quelli che dovrebbero essere, perchè sono troppo alti. Si dice che dovrebbero avere lo scopo di incentivare (quando si trova un verbo che va bene, tutto si giustifica) ma allora potrei rispondere che potrebbero anche disincentivare perchè gli oneri dei comuni in questo modo aumentano a dismisura. Pensiamoci, se credete. Le mie sono le osservazioni di un non amministrativista. Può darsi che si verifichi il contrario. Comunque la discussione elevatissima a cui ho avuto l'onore di assistere nelle Commissioni riunite non mi ha convinto della soluzione prospettata a questa Assemblea.

Queste sono le modeste osservazioni che consegno alla vostra attenzione. Dico solo che forse abbiamo perso una grande occasione. Sono d'accordo sul fatto che la legge

del 1942 era adatta per quell'epoca. Ci sono state altre leggi che non hanno convinto. Abbiamo avuto due leggi fondamentali cui davvero non si può dire che il Partito socialista non abbia dato un serio contributo: la legge ponte e la legge n. 865. E lasciamo da parte le barzellette sull'onorevole Lauricella riferite dal senatore Nencioni. Voglio essere così generoso da non ricordarne nemmeno una di quelle che corrono sul senatore Nencioni perchè non sarebbe serio riferirle qui. Sono cose che si possono dire tra amici, tra colleghi, riservatamente. Lasciamo andare dunque le barzellette.

Abbiamo dato, dicevo, il nostro contributo insieme ai compagni comunisti, insieme anche alla Democrazia cristiana (che naturalmente è il partito prevalente di cui sentiamo il peso e di cui seguiamo anche con simpatia certi tentativi di trasformarsi) per dare al paese un assetto più giusto. Tuttavia oggi perdiamo una grande occasione perchè questo era il momento di approvare una legge urbanistica seria. Invece siamo arrivati al punto che il nostro illustre relatore, come ricordava ieri opportunamente il senatore Guarino, ci dice che questa è la legge del momento. Vedremo poi se sarà necessario correggerla. Ma è possibile lavorare così, onorevoli colleghi?

So che il mio discorso, che avete ascoltato con anche troppa pazienza, sarà inutile. L'ho fatto per un debito di coscienza e per dimostrare che ancora una volta il Gruppo socialista e, se consentite, io personalmente sappiamo anche contro corrente seguire una via che crediamo risponda a giustizia e libertà; sappiamo, in sola parola, compiere il nostro dovere. (*Applausi dalla sinistra*).

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

In assenza dell'onorevole Ministro ritengo opportuno sospendere la seduta, invitando il Sottosegretario a sollecitarne la presenza almeno nel momento in cui il relatore riferirà all'Assemblea.

(*La seduta, sospesa alle ore 11,25, è ripresa alle ore 11,30*).

P R E S I D E N T E . Restano da illustrare tre ordini del giorno presentati dal senatore Bausi e da altri senatori. Se ne dia lettura.

P A L A , *segretario*:

Il Senato,

preso atto del dibattito che si è svolto sul provvedimento;

ritenuto che la normativa posta in essere richiede un'azione di indirizzo da parte del Governo affinchè trovi univoca applicazione;

rilevato in particolare come la disciplina per quanto riguarda gli insediamenti industriali vada correlata alle esigenze di un ordinato sviluppo delle attività produttive;

considerato che rimangono comunque salve le particolari discipline emanate per agevolare lo sviluppo delle aree depresse e in particolare del Mezzogiorno,

impegna il Governo a formulare, anche attraverso apposito regolamento, precisi indirizzi per l'applicazione della legge che tengano conto, per quanto riguarda gli insediamenti produttivi, della necessità:

di un coordinamento con la normativa speciale relativa alle aree e ai nuclei di sviluppo industriale di cui agli articoli 144-7 del testo unico 30 giugno 1967, n. 1523, e successive modificazioni e integrazioni;

di una corretta individuazione delle opere di urbanizzazione necessarie all'insediamento da prendere in considerazione ai fini della determinazione del corrispettivo per l'assenso alla concessione;

di far salve eventuali convenzioni tra gli enti locali e le imprese per insediamenti più complessi e che racchiudono più concessioni sia pure differenziate oggettivamente e temporalmente;

di una definizione della incidenza delle opere di disinquinamento a carico degli Enti pubblici, strumentali all'insediamento, che tenga conto degli oneri diretti ed indiretti posti a carico delle imprese dalla legislazione speciale in materia;

di tener conto delle opere, anche di competenza pubblica, che le imprese abbiano o si impegnino ad eseguire.

9. 354. 2 BAUSI, DE CAROLIS, DEGOLA

Il Senato,

rilevato che la materia urbanistica, edilizia, di difesa del suolo e dell'ambiente, di finanziamenti per iniziative edilizie, cooperative o meno, di credito fondiario eccetera, è regolata da numerosissime norme contenute in strumenti legislativi diversi;

considerato che nella congerie delle norme si manifestano contraddizioni anche su princìpi essenziali rendendo difficile e talvolta impossibile un organico coordinamento interpretativo delle norme sia da parte dei singoli cittadini che da parte degli Enti locali chiamati a dare attuazione alle norme stesse, con il rischio, tra l'altro, di conseguenti ingiuste responsabilità per gli amministratori spesso colpevoli solo di non aver dato, tra le varie possibili, la esatta interpretazione della legge;

considerato che facilmente le norme oscure diventano strumento che favorisce la disonesta speculazione;

ravvisato come, in materia così delicata, sia deprecabile — anche sotto il profilo di tecnica legislativa — riferirsi, nel corpo di una legge ad un imponente richiamo di altre leggi tra loro non coordinate;

impegna il Governo

a coordinare, in costante collegamento con una Commissione parlamentare all'uopo costituita, in « Testo Unico della Attività Urbanistica ed Edilizia », tutte le norme attualmente vigenti in materia riunendole così in un unico organico strumento legislativo.

9. 354. 3. BAUSI, DEGOLA, SALERNO, BUSSETI, DE CAROLIS

Il Senato,

considerato che lo spirito del disegno di legge recante « Norme per la edificabilità dei suoli » ritiene che le norme in esso contenute non debbano essere applicate a quelle attività industriali o di servizi di primario interesse pubblico, che non comportano modificazioni di carattere permanente al territorio e che sono soggette a localizzazione pressochè obbligata, ovvero che sono già disciplinate da normativa specifica, mentre ritiene che debbano essere soggette a concessione eventuali attività edificatorie connesse;

invita pertanto il Governo a definire gli opportuni strumenti chiarificatori perchè, nella applicazione della legge, non si verifichino interpretazioni difformi.

9. 354. 5 BAUSI, DEGOLA, DELLA PORTA, DE CAROLIS, CAROLLO, CARBONI, CACCHIOLI, ROSSI Gian Pietro Emilio, RIZZO

B A U S I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

B A U S I . Signor Presidente, l'ordine del giorno n. 2 non ha bisogno di una illustrazione eccessivamente diffusa. La preoccupazione è che la legge, così come è stata formulata, e come diremo in un secondo momento in modo proprio, può presentare alcuni punti che collidono con disposizioni di altri provvedimenti legislativi che regolamentano in modo diverso alcuni interventi, particolarmente in materia di opere di urbanizzazione, lasciando alcuni margini di incertezza, in particolare per quanto concerne le opere di disinquinamento e le opere correlative alla difesa delle acque dall'inquinamento, cioè tutte materie che sono già regolamentate da disposizioni legislative diverse.

Sembrerebbe perciò opportuno che in sede governativa fosse chiarito il problema anche con quello strumento che fa parte dell'ordine del giorno n. 3 — se il Presidente me lo consente potrei agganciarmi ora al mio secondo ordine del giorno — e che potrebbe essere un testo unico di coordinamento e di collegamento delle varie disposizioni legislative oggi esistenti in materia e che si confondono in un assortimento tale di strumenti legislativi da rendere veramente difficile anche l'opera dell'interprete, sia quando l'interprete sia il cittadino, sia quando, come in questi casi, sia l'ente locale che è chiamato a dare attuazione alle leggi medesime.

Questo è lo spirito con il quale sono stati presentati gli ordini del giorno n. 2 e n. 3, ambedue sostanzialmente volti a trovare un momento di collegamento e di coordinamento attraverso un'opera che potrebbe essere svolta dal Governo, come è chiesto nel secondo ordine del giorno, in collegamento con una Commissione parlamentare.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il relatore.

G U S S O , *relatore*. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, è mio dovere rivolgere innanzitutto un vivo ringraziamento agli onorevoli senatori Cifarelli, Scamarcio, Crollalanza, Degola, Ottaviani, Balbo, Murmura, Guarino, Nencioni e Viviani che con i loro interventi, pur nella varietà delle posizioni e delle argomentazioni e talora, se mi è consentito, con il riemergere di alcuni cenni di tono massimalistico, hanno tuttavia dato un positivo contributo alla discussione del provvedimento in esame e comunque ne hanno sottolineato l'importanza.

Tutti hanno riconosciuto che il nodo della gestione del territorio è uno dei nodi centrali della società civile nel nostro paese. Certo la varietà dei temi che sono stati portati alla ribalta in questo dibattito e la necessità di replicare entro limiti di tempo rispettosi della fase successiva dei lavori dell'Assemblea non consentono al relatore — che, sia detto fra parentesi, è un relatore che in alcuni aspetti della materia non può non avere anche dei limiti conoscitivi — di replicare puntualmente su ogni aspetto toccato dai singoli interventi. Mi pare però che la tematica emersa da questa discussione, che peraltro riproduce in larga parte le posizioni, le preoccupazioni e le attese dell'opinione pubblica, delle forze sociali, degli enti locali e degli operatori culturali, si possa riassumere in tre filoni principali; e chiedo scusa se non mi sarà possibile toccare tutti gli argomenti trattati dagli intervenuti.

Un primo filone mi pare che sia costituito da argomentazioni di natura costituzionale. Sommessamente (non è certamente questa la mia materia) mi pare che con il disegno di legge in esame gli ulteriori o residui dubbi di natura costituzionale che sono emersi dovrebbero ritenersi superati. D'altro canto la Commissione di merito nulla ha eccepito in proposito, ma ha solo espresso un parere circa il modo di composizione della Commissione prevista dall'articolo 14.

Può osservarsi tuttavia che la sostituzione della licenza edilizia con la concessione ad edificare, cioè la sostituzione di un atto amministrativo che rimuove un ostacolo all'esercizio del diritto di costruire con un atto amministrativo che invece consente lo esercizio di una attività di trasformazione urbanistica ed edilizia, appare strumento idoneo ad inserire l'edificabilità dei suoli nell'alveo costituzionale. È bensì vero che il disegno di legge non sancisce *apertis verbis* la separazione del diritto di proprietà dal diritto di edificare; ma si può anche dire che con la concessione in esso prevista l'affievolimento di quella parte del diritto di proprietà che apparterrebbe ancora allo *jus aedificandi* è tale che può parlarsi probabilmente di un istituto giuridico diverso sia dalla licenza che dalla concessione così come è configurata nella dottrina e nella giurisprudenza.

Talchè si può forse dire che la concessione nasce, nella sostanza, nel momento in cui si inizia l'edificazione e i suoi effetti operativi — non quindi giuridici — sul territorio si esauriscono nel momento in cui i lavori sono ultimati e in particolare, per gli edifici residenziali, nel momento del rilascio del certificato di abitabilità. Perciò si può forse parlare di un istituto diverso che è sì concessione, ma con effetti operativi a carattere temporale in quanto riguardano l'attività edificatoria del suolo e non l'immobile o il manufatto costruito.

Certo, con questo disegno di legge non si raggiunge l'indifferenza assoluta, ma si « tende » all'indifferenza del proprietario di fronte alle destinazioni di piano, siano esse destinazioni predisposte alla espropriazione, siano esse destinazioni relative a differenti possibilità edificatorie.

Però l'onerosità della concessione (articolo 3) e la temporalità dei vincoli che si rea-

lizzano con i programmi di attuazione (articolo 13) sono due elementi che caratterizzano in modo tale questo tipo di concessione che se non si può parlare di indifferenza assoluta certo rappresentano qualcosa che molto si avvicina all'indifferenza e quindi alla parità di condizioni dei proprietari di fronte alle destinazioni di piano.

Si deve però dire che questo obiettivo è sostanzialmente nelle mani delle regioni e dei comuni prevalentemente attraverso la manovra equilibrata della incidenza degli oneri di urbanizzazione (articolo 5), delle quote sul costo di costruzione (articolo 6) e dei programmi pluriennali di attuazione degli strumenti urbanistici (articolo 13). Infatti all'interno delle aree delimitate dai programmi di attuazione chi può edificare è assoggettato a concessioni a titolo oneroso, mentre chi non può edificare deve essere indennizzato entro un limite di tempo certo compreso fra i tre e i cinque anni. All'esterno invece delle aree delimitate dai programmi di attuazione nessuno può edificare e quindi c'è la parità di condizioni, salvo ben precise fattispecie, elencate nell'articolo 9, per le quali la concessione è gratuita, con criteri però di generalità e di obiettività.

Lungi da me la pretesa di aver fugato ogni dubbio sulla legittimità costituzionale di questo disegno di legge. Spero però quanto meno di aver portato un qualche ragionevole argomento per attenuare questi dubbi.

Un secondo filone di argomentazioni emerse in questo dibattito è costituito da motivi di natura economica. Si è rilevato da alcuni interventi nella discussione che il disegno di legge in esame avrebbe prevalentemente natura fiscale e certo una lettura affrettata di esso, e soprattutto disgiunta dal grande dibattito che sui temi della gestione del territorio si è svolto nel passato, può dare la impressione che si tratti di una legge fiscale. Ma se si riflette che per troppi anni il costo degli oneri conseguenti ai nuovi insediamenti umani nel nostro paese è stato addossato solo sull'ente locale e, quando questo non ha potuto provvedere, si è trasformato in intollerabili disagi per i cittadini insediati con crescenti tensioni sociali, si può dire che appare quanto mai equo che finalmente questo costo sia posto a carico di chi intende edificare.

Certo, sarebbe stato giusto che una decisione di questo tipo fosse assunta molto prima e così, anche nell'opinione pubblica, si sarebbe consolidato il concetto del dovere di contribuire al costo delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Quindi non mi pare che si possa dire che si tratta di una legge fiscale, bensì di una legge che stabilisce in sostanza la erogazione di un corrispettivo per un servizio reso dalla collettività che predispone l'urbanizzazione primaria e secondaria.

Ma sotto il più vasto aspetto economico vanno rilevati altri elementi, vanno posti in luce altri argomenti. Innanzitutto l'affievolimento degli effetti i più distorsivi del mercato delle aree attraverso il convenzionamento e attraverso l'estensione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare che non può essere inferiore al 40 per cento e superiore al 70 per cento di quella necessaria per soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa (articolo 2); la presenza più incisiva della fascia convenzionata attraverso l'articolo 8 per le costruzioni nuove e l'articolo 9 per l'edificato; la presenza assicurata, nella fascia libera, delle edificazione privata naturalmente con gli oneri completi che tale fascia comporta. Anche qui va però ricordato il ruolo prevalente e fondamentale delle regioni e dei comuni nel graduare in modo opportuno la manovra degli interventi di propria competenza ed anche il ruolo dello Stato attraverso quanto ho già citato nella mia relazione, e cioè il problema dell'equo canone, del credito e dell'edilizia economica e popolare.

Infine un terzo filone che mi pare sia emerso dalla discussione è costituito da argomentazioni di natura urbanistica e più in generale di natura politica sulle quali peraltro non mi soffermo.

Il disegno di legge non va mitizzato, ho detto nella mia relazione, ma non va neanche degradato a strumento che potrebbe avere addirittura efficacia negativa da un lato o effetti perversi dall'altro. Esso, a mio av-

viso, rappresenta un ulteriore tassello nella direzione dell'auspicata e necessaria legge quadro urbanistica in quanto legifera in materia di edificabilità dei suoli indicando le regioni come soggetti principali della responsabilità in materia urbanistica in aderenza all'articolo 117 della Costituzione. *In nuce* — e certo in modo imperfetto — questa legge è in qualche modo una legge quadro.

Dal punto di vista più strettamente urbanistico richiamo qui l'articolo 13 sui programmi pluriennali di attuazione degli strumenti urbanistici generali e sui comparti. Ma anche qui il ruolo principale è affidato alle regioni e ai comuni che forse possiedono la chiave di volta di una sempre più corretta gestione del territorio. Certo però — e qui richiamo l'attenzione del signor Ministro — è necessario evitare nel nostro paese l'arcipelago dei parametri, delle incidenze, delle quote, dei procedimenti di formazione dei programmi pluriennali; e ritengo indispensabile che il Ministero dei lavori pubblici s'impegni in una necessaria e continua opera di coordinamento affinchè la produzione regionale conseguente a questa legge non sia talmente differenziata da acuire le difformità e le diversità che esistono ancora nel nostro paese.

Concludo, rilevando che questo disegno di legge non è certamente uno strumento perfetto ma è certamente uno strumento perfettibile. Esso rappresenta un punto d'incontro fra diversi orientamenti ideologici, fra diverse impostazioni politiche e diverse interpretazioni culturali. Ho definito questo come un momento importante ma sempre un momento in una fase di transizione tra il fatto legislativo vigente ed una legislazione urbanistica futura che non può che essere prossima e non remota. Infine per quanto riguarda i numerosi emendamenti che sono stati presentati e che sono qui alla nostra attenzione, mi riservo, nella fase successiva dei lavori dell'Assemblea, di esprimere il parere della Commissione.

P R E S I D E N T E . Ha facoltà di parlare il Governo.

* G U L L O T T I , *ministro dei lavori pubblici.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, sarà brevissimo anche perchè non mi aiuta molto la voce: l'esposizione alle intemperie non danneggia solo i suoli ma anche gli uomini. Sono quindi in condizioni di particolari difficoltà ed anche di questo vi chiedo scusa.

Vorrei cominciare là dove il relatore, senatore Gusso, ha finito, ossia dall'osservazione che questo non è un disegno di legge perfetto: sono il meno qualificato a dirlo in quanto ho avuto l'onore di ripresentarlo (il disegno di legge era stato presentato dal collega Bucalossi); ma, a parte il fatto che, come ha detto il relatore, non esistono leggi perfette, anzi la pretesa di farle tali credo possa essere un metodo immobilizzante per una società che è in continuo divenire, è nostro dovere riuscire ad aprire strade, a creare nuove situazioni.

Il provvedimento al nostro esame credo sia un fatto di eccezionale importanza nella vita del Paese: è frutto di una lunga e dotta elaborazione che ha avuto modifiche pregevoli nell'altro ramo del Parlamento, conseguenze anch'esse di elaborazioni e di intese. Ho voluto sottolineare questo perchè sembra a taluni che queste intese, queste elaborazioni, questi confronti, questi che si chiamano compromessi, come per indicare un fatto qualitativamente scadente, siano fatti deteriori e ciò è stupefacente perchè si tratta di sforzi onesti e tormentati, intesi a conciliare non interessi meschini, come una modesta pubblicistica talvolta vorrebbe fare apparire, ma pareri, convinzioni, esperienze, modi di vedere l'organizzazione della comunità: sono fatti importanti, essenziali nella vita di un paese libero, democratico, articolato.

Ho avuto l'onore e la soddisfazione di assistere alla discussione in questo ramo del Parlamento. Per la verità, un caso di forza maggiore mi ha impedito di ascoltare uno degli interventi e me ne duole in maniera particolare, non solo per l'amicizia personale, ma anche per la stima profonda che ho nei confronti dell'oratore che con grande dolore non ho potuto ascoltare. Sono ammi-

rato dalla serenità e dalla profondità della discussione stessa. Ci sono stati nel dibattito alcuni riferimenti che non sono in contraddizione o avulsi dal provvedimento che stiamo discutendo, anche se saranno più opportunamente trattati in altra sede. Si è fatto riferimento, per esempio, al grande problema per la difesa del suolo e posso assicurare i senatori che il disegno di legge n. 1186, presentato nel 1973 — ho avuto l'onore di presentarlo allora io stesso come ministro dei lavori pubblici — è in corso di ripresentazione: vi è un problema di adeguamento dei costi ai prezzi nuovi nel settore delle opere pubbliche; stiamo risolvendo le varie questioni e il disegno di legge n. 1186 è in corso di ripresentazione, con una normativa immutata perchè non sono avvenuti altri fatti e la cui origine scaturisce da quella pregevole relazione De Marchi che resta lo studio più interessante e completo, nel campo del territorio, che abbiamo nel nostro paese.

C'è stato poi un riferimento al piano decennale per l'edilizia sovvenzionata e convenzionata, disegno di legge già presentato al Parlamento e ne parleremo e risponderò anche a quelle osservazioni e alle altre che verranno in quell'occasione; c'è stato anche qualche riferimento alla legge sull'equo canone ed anche questa è stata presentata dal Governo al Parlamento. È stata inoltre sottolineata l'esigenza della presentazione di uno strumento legislativo circa i cosiddetti centri storici, cioè il vecchio patrimonio edilizio del paese e su questo stiamo lavorando e credo che in tempi relativamente brevi saremo in condizioni di presentare un organico disegno di legge, fatto che prospetta notevole difficoltà per l'elaborazione di una normativa di per sè estremamente delicata e complessa.

Per quanto si riferisce all'attuale disegno di legge, debbo dire che si è discusso lungo e credo che molto si discuterà ancora sul carattere in qualche modo atipico di questa concessione ad edificare. Ma non c'è dubbio — e non avrei proprio nulla da aggiungere a quanto è stato detto — che i poteri pubblici ne risultano rafforzati. Questa credo che sia la caratteristica fondamentale, essenziale di taglio della legge al nostro esame; e non c'è dubbio che s'impone un comportamento in cui l'iniziativa privata e quella pubblica concorrono unitariamente alla definizione della quantità, dei modi e dei tempi delle opere da realizzare.

In effetti, con l'introduzione della nuova normativa s'intende colpire il contenuto speculativo, parassitario della proprietà, connesso con la creazione di rendite determinate dall'espansione urbana e dagli investimenti di risorse pubbliche. L'altro fatto particolarmente significativo — parlo celermente per titoli, senza fare un'esposizione completa — fatto che del resto nasce dalla stessa legge fondamentale della casa, è rappresentato dalla scelta a favore dell'edilizia convenzionata. In un certo senso ritengo che sia questo uno dei due elementi qualificanti della legge. È appena il caso di ricordare che di fronte alla crisi irreversibile del modello tradizionale di sviluppo delle nostre città, quasi esclusivamente fondato sull'iniziativa privata che troppo spesso assume i caratteri della speculazione selvaggia, ogni ipotesi di sviluppo alternativo non può non contare risolutamente su un ruolo centrale dell'edilizia convenzionata. Ed anche l'esperienza della legge n. 865 ci conferma tale indirizzo.

Non si tratta perciò di scelta di natura meramente politica operata imponendo un modello costruito in modo artificiale; ma è l'unica soluzione convincente anche sul piano economico.

È evidente, infatti, che se l'edilizia privata, per l'aumento vertiginoso dei costi di costruzione oltretutto, non può più svolgere quella funzione sociale che certamente ebbe negli anni trascorsi, in quanto oggi il costo dell'abitazione sul libero mercato è insostenibile per la stragrande maggioranza delle famiglie, se a questo aggiungiamo che l'edilizia pubblica nonostante tutti gli sforzi che si stanno compiendo per il suo potenziamento (e credo che si dovrebbero cominciare a vedere alcuni risultati) non potrà comunque costituire nel complesso il peso che in passato ebbe l'iniziativa privata. Se sono vere queste premesse, non c'è dubbio che soltan-

to attraverso un sostegno orientato da parte dei pubblici poteri all'imprenditoria privata, sarà possibile uscire fuori dalla crisi.

Il sostegno all'azione privata, però, non può certamente consistere in agevolazioni indiscriminate per l'attività edilizia, quale che sia il suo esito sociale ed urbanistico; deve essere invece un sostegno attentamente calibrato, inserito in quell'azione a vasto raggio che dalla legge per la casa in poi si va conducendo per abbattere ogni forma di parassitismo. L'obiettivo di fondo è quello di assicurare che ai vantaggi che si riconoscono agli operatori privati debbano corrispondere precisi vantaggi per la collettività.

Una delle ragioni che hanno determinato la crescita squilibrata e caotica delle nostre città va senz'altro individuata nel fatto che l'attività edilizia, quand'anche avvenuta nel rispetto degli strumenti urbanistici, si è sempre sviluppata in ogni direzione possibile, costringendo gli enti locali ad inseguire le iniziative private, in tutto il territorio comunale, sostenendo spese ingenti per la formazione delle infrastrutture civili e per garantire benchè minimi livelli di servizio. Per eliminare questa macroscopica distorsione che ha contribuito tra l'altro in maniera consistente alla formazione dei paurosi *deficit* in cui versano le finanze locali (non dico che sia stata l'unica causa, ma senza dubbio ha largamente contribuito), la cultura urbanistica più attenta e le stesse amministrazioni pubblice hanno richiesto da anni l'istituzione obbligatoria dei programmi pluriennali di attuazione. Questa richiesta è accolta in questo disegno di legge in modo pienamente soddisfacente e nel rispetto degli autonomi poteri regionali cui compete la definizione puntuale dei contenuti e degli obiettivi specifici dei programmi. A questo proposito vale la pena di sottolineare che da qui prende l'avvio un tentativo di coordinamento tra l'azione legislativa nazionale e quella delle regioni. Questo coordinamento finora è in qualche modo mancato. Se questa carenza può essere valutata positivamente, in quanto ha evitato certe forme di contenzioso tra i poteri costituzionali che si sono manifestate in altri settori, ora le regioni hanno un loro consolidato potere, e nessuno oggi può ragionevolmente pensare o tentare di accreditare al potere centrale intenzioni antiregionalistiche; mi pare che l'antiregionalismo attualmente sia una filosofia del tutto superata; ci sono alcune forme di regionalismo selvaggio che possono diventare antiregionaliste, ma questo è un discorso che esula dal campo in cui sono costretto a tenere il mio discorso questa mattina.

È necessario affrontare tempestivamente e complessivamente questo problema, e stiama preparando, anche d'accordo con il Ministero per le regioni, gli strumenti opportuni; anche perchè le diversificazioni, le divergenze, che cominciano a manifestarsi tra diverse leggi regionali in materia urbanistica, rischiano di condurre, ove non si pervenga ad un organico coordinamento, ad una situazione contraddittoria con quella tendenza verso l'unitarietà di comportamenti che invece si registra in altri settori.

Per tornare ad un argomento cui avevo accennato, ma che mi pare importante perchè è senz'altro la caratteristica principale, oltre che la principale finalità della legge, c'è il problema di eliminare l'abusivismo. È noto che l'abusivismo nel settore edilizio ha assunto nel nostro paese dimensioni gravi, che in certi casi possono essere definite obiettivamente catastrofiche, se si considerano gli effetti devastatori nei centri storici, lo squallore delle periferie urbane, l'occupazione e la distruzione di ambienti di valore paesistico, il sovvertimento anche di molti progetti di pianificazione urbanistica. Tutto ciò nonostante l'esistenza e il progressivo inasprimento delle norme dirette a reprimere gli abusi edilizi. A mio parere, si è dovuto prendere atto del sostanziale fallimento della normativa in vigore. Non intendo fare polemiche, che tra l'altro sarebbero esterne a questa sede; a mio parere si è registrato il fallimento sostanziale della normativa precedente, dovuto a tante cose tra cui la macchinosità delle procedure, la incapacità di strutture amministrative, ai vari livelli, di tenere testa a fenomeni di così gravi proporzioni. Ma la gravità del fenomeno è questa inadeguatezza delle strutture, che hanno da tempo reso evidente la necessità di

metodi nuovi e di nuovi tipi di intervento nella lotta all'abusivismo.

Il disegno di legge si pone su questa linea, poichè modifica profondamente la legislazione vigente con l'introduzione di norme che prevedono per i casi di maggiore gravità l'acquisizione gratuita dell'opera realizzata al patrimonio comunale. La nuova normativa può considerarsi risolutiva nel senso che si è creato un meccanismo che non può non raggiungere, a mio parere, il suo obiettivo e cioè la eliminazione dell'abusivismo. È da sottolineare al riguardo che essa otterrà i risultati voluti non solo e non tanto per il suo valore deterrente, quanto e soprattutto per l'automaticità della sua applicazione e dei suoi effetti, dato che l'opera abusiva, per il solo fatto di essere tale, passa dal patrimonio del costruttore a quello comunale.

Anche in questa sede è stata sollevata qualche perplessità — ed ho dato risposta positiva, come del resto ha fatto il relatore — sulla rilevanza penale delle violazioni in materia urbanistica, in seguito alla trasformazione della licenza in concessione. Anche a me non sembra sufficiente l'emendamento introdotto all'articolo 20 così come era stato prospettato in precedenza. Penso quindi che esso vada riscritto, cosa che peraltro credo sia stata fatta, in maniera che si possa evitare qualsiasi equivoco e si adotti una formula non generica che elimini le perplessità sollevate. Non posso però capire i motivi delle polemiche che a mio parere sono ingiustificate ed anche di dubbio stile e comunque inaccettabili. La volontà del Parlamento e del Governo non va assolutamente nella direzione che in maniera dubbia e comunque in modo ingiustificato è stata indicata. Si tratta di insinuazioni che respingo e che credo vadano considerate proprio per quello che valgono. Sono insinuazioni che mi sento di respingere non solo perchè tali, ma anche per sottolineare quelle finalità che tutti insieme, come cittadini prima e come classe dirigente poi, cerchiamo di conseguire. Per questo dobbiamo agire con chiarezza in modo che la legge raggiunga gli obiettivi che tutti insieme ci siano prefissi.

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

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

La seduta è tolta (*ore 12,05*).

Dott. ALBERTO ALBERTI
Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari