

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

311^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 23 MAGGIO 1985

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE,
indi del presidente COSSIGA

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	CASTIGLIONE (PSI).....	Pag. 8, 36
DISEGNI DI LEGGE		COVI (PRI)	33, 37
Annunzio di presentazione.....	3	D'ONOFRIO (DC)	21
Approvazione da parte di Commissioni per- manenti	4	* GALLO (DC)	26
Assegnazione	3	GIUSTINELLI (PCI).....	31 e passim
Seguito della discussione:		* GORGONI, sottosegretario di Stato per i lavori pubblici	5 e passim
«Conversione in legge del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146, recante proroga di taluni termini di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente norme in materia di con- trollo dell'attività urbanistico-edilizia, san- zioni, recupero e sanatoria delle opere abu- sive» (1331) (Relazione orale)		GUALTIERI (PRI)	38
Approvazione, con modificazioni, con il seguito titolo: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146, recante proroga di taluni ter- mini di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente norme in materia di con- trollo dell'attività urbanistico-edilizia, san- zioni, recupero e sanatoria delle opere abu- sive»:		LOTTI (PCI)	6
PRESIDENTE	5 e passim	MANCINO (DC)	34
BASTIANINI (PLI), relatore	5 e passim	PAGANI Maurizio (PSDI)	10
BIGLIA (MSI-DN)	19 e passim	* PISTOLESE (MSI-DN)	17
BONIFACIO (DC)	35	SAPORITO (DC)	27, 36, 37
		* SCHIETROMA (PSDI)	24
		VASSALLI (PSI)	13
		VENANZETTI (PRI)	11
		GOVERNO	
		Trasmissione di documenti	4
		MOZIONI E INTERROGAZIONI	
		Annunzio	42, 43
		Interrogazioni da svolgere in Commissione ..	44
		ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI VENERDÌ 24 MAGGIO 1985	45

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

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 18).
Si dia lettura del processo verbale.

DE CATALDO, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del giorno precedente.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Alberti, Aliverti, Boggio, Bompiani, Buffoni, Ceccatelli, Cengarle, Colella, Covatta, Degola, Della Briotta, Di Nicola, Fassino, Fiocchi, Giugni, Grassi Bertazzi, Pollidoro, Pollini, Pingitore, Rebecchini, Romei Carlo, Scamarcio, Spano Ottavio, Tomelleri, Ulianich, Vetori, Viola, Zito.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Brugger, Enriques Agnoletti, Maffioletti, Palumbo, Pozzo, Procacci, Salvi, Taviani e Vella, in Colombia, Ecuador e Brasile, nel quadro dell'indagine conoscitiva sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo e la lotta alla fame nel mondo; Cavaliere, Ferrarri Aggradi, Gianotti, Giust e Mezzapesa, a Parigi, per attività dell'Assemblea dell'UEO; Fontanari, a Taormina, in rappresentanza della 8^a Commissione permanente per il convegno nazionale organizzato dall'Università degli studi di Messina; Calice, Cannata, Frasca, Murmura, Pagani Antonino, Scardaccione, in Calabria e Sicilia, nel quadro dell'indagine conoscitiva sullo stato di elaborazione

e di attuazione nelle regioni meridionali dei piani di sviluppo.

**Disegni di legge,
annunzio di presentazione**

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

SAPORITO, FERRARA Nicola, FIMOIGNARI, IANNI, SANTALCO, VASSALLI e MARINUCCI MARIANI. — «Disciplina della professione di patrocinatore legale» (1359);

PACINI, VENTURI, ANGELONI, BOMBARDIERI, CECCATELLI, FONTANA, VERNASCHI e FOSCHI. — «Disposizioni generali di indirizzo e di coordinamento per la protezione dell'ambiente contro l'inquinamento da cadmio» (1360).

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. Il seguente disegno di legge è stato deferito

— in sede referente:

alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro):

JANNELLI ed altri. — «Delega al Governo per l'introduzione di criteri migliorativi per la determinazione dei trattamenti pensionistici di guerra» (1308), previ pareri della 1^a, della 4^a e della 5^a Commissione.

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

PRESIDENTE. Nelle sedute di ieri, le Commissioni permanenti hanno approvato i seguenti disegni di legge:

4^a Commissione permanente (Difesa):

«Istituzione di un premio di disattivazione per militari delle Forze armate e dei Corpi armati dello Stato, per il personale specializzato della Polizia di Stato e per gli operai artificieri della Difesa impiegati in attività di rimozione, disinnescamento o distruzione di ordigni esplosivi» (526-B) (*Approvato dalla 4^a Commissione permanente del Senato e modificato dalla 7^a Commissione permanente della Camera dei deputati*);

6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro):

SANTALCO. — «Deroga alla legge 26 gennaio 1983, n. 18, in materia di sanzioni pecuniarie per l'inosservanza dell'impiego di registratori di cassa» (370); SCEVAROLLI ed altri. — «Modifiche alla legge 26 gennaio 1983, n. 18, in materia di registratori di cassa: deroga alle sanzioni di cui all'articolo 2» (415), *in un testo unificato con il seguente titolo*: «Deroga alla legge 26 gennaio 1983, n. 18, in materia di sanzioni pecuniarie per l'inosservanza dell'impiego di registratori di cassa»;

7^a Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):

Bo ed altri. — «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).

Governo, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la comunicazione concer-

nente la nomina dell'ingegnere Federico Mantero, del dottor Gianni Riboldi, del commendatore Guido Noè, del ragioniere Alessandro Arcioni, del perito industriale Bruno Bari, dell'ingegner Giovanni Giavazzi e del signore Giovanni Gatti a membri del consiglio di amministrazione della Stazione sperimentale per la seta in Milano.

Tale comunicazione è stata trasmessa, per competenza, alla 10^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo).

Il Ministro dell'interno, con lettera in data 16 maggio 1985, ha trasmesso un volume contenente i dati del censimento del personale dei consorzi dei comuni e delle province, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, nella legge 8 gennaio 1979, n. 3.

Tale documentazione è depositata in Segreteria a disposizione degli onorevoli senatori.

Il Ministro della difesa, con lettere in data 20 maggio 1985, ha trasmesso i verbali delle riunioni del 28 febbraio e 27 marzo 1985 del Comitato per il programma navale per l'attuazione della legge 22 marzo 1975, n. 57, concernente la costruzione e ammodernamento dei mezzi della Marina militare.

I verbali anzidetti saranno trasmessi alla 4^a Commissione permanente.

Seguito della discussione del disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146, recante proroga di taluni termini di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive» (1331) (*Relazione orale*)

Approvazione, con modificazioni, con il seguente titolo:

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 23 aprile 1985, n. 146, recante proroga di taluni termini di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concer-

nente norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive»

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1331.

Riprendiamo l'esame degli emendamenti riferiti agli articoli del decreto-legge.

Ricordo agli onorevoli colleghi che nella seduta precedente avevamo iniziato l'esame degli emendamenti tendenti ad inserire articoli aggiuntivi dopo l'articolo 8.

Passiamo all'esame dell'articolo aggiuntivo proposto con il seguente emendamento:

Dopo l'articolo 8, inserire il seguente:

Art. ...

«Dopo l'articolo 47 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, è inserito il seguente:

” Art. 47-bis. - (*Dichiarazioni dei rappresentanti*). — Tutte le dichiarazioni da rendersi ai sensi della presente legge, anche agli effetti della legge 4 gennaio 1968, n. 15, dai proprietari o da altri aventi titolo, possono essere rilasciate anche da rappresentanti legali o volontari” ».

8.0.7

LA COMMISSIONE

Invito il relatore ad illustrarlo.

BASTIANINI, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo emendamento si rende opportuno per consentire la presentazione delle dichiarazioni, necessarie ai fini delle procedure e delle pratiche previste dal testo di legge, anche da parte di rappresentanti legali o volontari.

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

* GORGONI, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Esprimo parere favorevole.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 8.0.7, presentato dalla Commissione.

È approvato.

Passiamo all'esame degli articoli aggiuntivi proposti con i seguenti emendamenti e dei relativi subemendamenti.

Dopo l'articolo 8 inserire i seguenti:

All'emendamento 8.0.1, dopo il comma 3, inserire il seguente:

«Le opere di cui al comma 1 non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con i vincoli di cui all'articolo 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e nel caso siano state eseguite sui territori di cui al decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali del 21 settembre 1984, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 26 settembre 1984».

8.0.1/2 VISCONTI, LIBERTINI, LOTTI, GIUSTINELLI, BISSO, PINGITORE, RASIMELLI, ANGELIN

Art. ...

« Nei casi e con le ulteriori limitazioni eventualmente previste dalle leggi regionali, potranno essere rilasciate concessioni o autorizzazioni in sanatoria anche per le opere non ultimate entro la data del 1° ottobre 1983 e comunque ultimate entro la data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

L'importo del contributo di concessione, per le opere di cui al comma precedente, è maggiorato nella misura minima del 50 per cento quando ricorrono le condizioni di cui al punto 1 della tabella allegata alla legge 28 febbraio 1985, n. 47. Negli altri casi tale maggiorazione è determinata nella misura minima del 20 per cento.

Si applicano in ogni caso le modalità, le procedure, le limitazioni e le norme di salvaguardia di cui al capo IV della suddetta legge.

I reati di cui all'articolo 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni e all'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 come sostituito dall'articolo 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 nonchè quelli di cui all'articolo 221 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, sono estinti solamente in caso di rilascio delle concessioni o autorizzazioni in sanatoria.

Il quart'ultimo comma dell'articolo 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 è abrogato ».

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

Art. ...

« Le domande di concessione o autorizzazione in sanatoria per le opere non ultimate entro la data del 1° ottobre 1983 e comunque ultimate entro la data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47 non si intendono accolte ove, decorsi i termini previsti dal quart'ultimo comma dell'articolo 35 della suddetta legge, non vi sia stato il pronunciamento del sindaco ».

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

All'emendamento 8.0.5, al comma 2, sostituire le parole: «nella misura di un terzo» con le altre: «nella misura del 100 per cento»;

dopo il comma 2, inserire i seguenti:

«Non sono peraltro suscettibili di sanatoria relativamente al citato periodo le opere eseguite su aree sottoposte a vincolo imposto da leggi statali o regionali, ivi comprese quelle ricadenti nei parchi nazionali e regionali, con esclusione delle ipotesi di sanatoria previste ed ammesse dall'articolo 32.

Per le opere non suscettibili di sanatoria ai sensi del presente articolo si applicano le

sanzioni previste dal capo I della legge 28 febbraio 1985, n. 47».

8.0.5/1 CASTIGLIONI, SPANO Roberto, MURATORE, SELLITTI, NOVELLINI, BOZZELLO VEROLE, CIMINO, JANNELLI, COLOMBO Vittorino (V.), DEGOLA

Art. ...

« Con le stesse modalità e alle stesse condizioni stabilite al capo IV della legge 28 febbraio 1985, n. 47, per le costruzioni e le altre opere ultimate dopo il 29 gennaio 1977, sono altresì ammesse alla sanatoria e al condono anche quelle che risultino essere state ultimate dopo il 1° ottobre 1983 e sino alla data di approvazione della predetta legge.

La somma dovuta a titolo di oblazione di cui all'articolo 34 della predetta legge è aumentata nella misura di un terzo e riscossa con le modalità di cui all'articolo 35 della medesima legge.

Il ricavato delle oblazioni di cui sopra sarà destinato alle operazioni di riforma ed aggiornamento del catasto».

8.0.5 PAGANI Maurizio, SCHIETROMA, D'ONOFRIO

Invito i presentatori ad illustrarli.

LOTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, con l'emendamento 8.0.1 viene affrontato il nodo di questa nostra discussione, ormai lunga. Come è noto, esso è rappresentato dall'estensione della sanatoria o meno alle opere abusive ultimate dopo la data del 1° ottobre 1983 ed entro la data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Questa è la questione più spinosa del nostro dibattito. Il problema ha richiamato una grande attenzione nel paese e associazioni ambientalistiche e culturali hanno ritenuto opportuno, com'è nel loro diritto, attirare l'attenzione del legislatore invocando che non si proceda ad alcuna sanatoria. Parte della stampa, anche senza conoscere i contenuti veri delle proposte dei diversi partiti — ed in particolare di quello che rappresento

— ha pensato non solo di elevare la propria protesta ma anche di esprimere sentenze di condanna. Debbo ricordare a tutti la seconda pagina del «Corriere della Sera» di oggi, nella quale il Partito comunista viene presentato come il partito della svendita del territorio e dell'indulgenza verso tutti, mafia e camorra comprese. La disinformazione è ampia ed altrettanto grande è il polverone che è stato sollevato attorno ad una questione che certamente è grave ma che, proprio perchè tale, richiede di essere affrontata e risolta con lucidità, secondo razionale realismo e non sull'onda di rispettabili, certamente, ma sterili e astratte emotività rigoriste.

Qual è il nocciolo della questione? Il Ministro dei lavori pubblici ci ha confermato ieri che, dopo il 1° ottobre 1983 e fino al 15 marzo 1985, sono state costruite abusivamente nel nostro paese centinaia di migliaia di vani — ha parlato di una cifra che va da 500 a 700.000 vani — e quindi decine di migliaia di case. Il fenomeno non è sconosciuto al Partito comunista italiano che primo fra tutti lo ha denunciato e previsto come inevitabile conseguenza dell'effetto-annuncio del primo decreto sul condono e del lungo iter parlamentare della legge n. 47.

Ora, due sono le scelte possibili per il legislatore: la prima, quella che ci viene suggerita dai fautori del rigore, è di non sanare questi abusi, è di attendere che operino le sanzioni e le norme previste dai primi 3 capi della legge n. 47 del 28 febbraio 1985. Non c'è dubbio che una simile scelta appagherebbe le coscienze di ciascuno di noi. Chi, infatti, può schierarsi a favore di questo abusivismo, che certo è il più vile, il più odioso, il più riprovevole? Ma quale sarebbe la conseguenza di una simile decisione? C'è qualcuno che pensa davvero che sarebbero demolite le centinaia di migliaia di vani in questione? È realistica una simile aspettativa? L'Italia purtroppo è un paese abituato dai Governi che sino ad ora si sono succeduti a considerare non perseguibili né punibili i reati di massa. Un condono, sia esso fiscale o valutario o edilizio, non si è mai negato a nessuno. Dunque, è veramente illusorio attendersi la demolizione. Allora,

che succederà se questi vani non saranno demoliti? Due certezze io intravedo: la prima è che molti abusivi che potrebbero sanare saranno indotti a non fare autodenuncia in quanto di fatto godrebbero, non auto-denunciandosi, del loro immobile ugualmente come continueranno a fare gli abusivisti dell'ultimo periodo e senza versare una lira. Insomma, una vera e propria mina contro la stessa produzione di effetti della legge sul condono.

La seconda è che questa massa di abusivismo richiamerà nuovo abusivismo, quasi lo genererà, in quanto, divenendo sempre più grande l'ondata del nuovo abusivismo, prima o poi, magari per esigenze di cassa, lo Stato provvederà a condonare. Ancora: come potrà operare la prevenzione e la repressione dell'abusivismo futuro quando il singolo, la regione, il Ministro dei lavori pubblici o il magistrato dovrà decidere di abbattere una casa dopo che ne ha lasciate integre altre decine di migliaia?

In conclusione, la strada del rigore appaga le coscienze, può attirare simpatie ma non mi pare pagante per il paese, non pone fine, infatti, con certezza al capitolo dell'abusivismo, anzi — e non è una contraddizione — persino lo può favorire.

L'altra scelta che sta di fronte al legislatore, che deve vedere le cose nel loro divenire e da oggi disciplinarle, è di chiudere una volta per tutte questo triste e avvilente capitolo della storia del territorio del nostro paese. Cosa vuol dire questo? Che si deve indulgere nei confronti di tutti? Che bisogna disarmare lo Stato? Che occorre cedere al ricatto di mafia e camorra, come pure è stato scritto? No, vuol dire l'esatto opposto: vuol dire sanare tutto ciò che è sanabile così riducendo l'ondata dell'ultimo abusivismo e quindi l'area di intervento demolitorio di sindaci e di altri livelli amministrativi. Vuol dire rendere realistica, e perciò possibile, la demolizione delle opere che risulteranno non sanabili.

In questa logica si muovono il nostro emendamento 8.0.1 e gli altri a cui lei, signor Presidente, ha fatto cenno. Infatti, i senatori comunisti subordinano l'estensione della sanatoria alle opere ultimate nel

periodo 1° ottobre 1983-15 marzo 1985 alle seguenti, irrinunciabili condizioni: riconoscimento alle regioni della possibilità di disciplinare le eventuali concessioni o autorizzazioni edilizie in relazione alle rispettive esigenze e realtà territoriali e ambientali; forte aumento del contributo di concessione rispetto a quello previsto, nei casi diversi ovviamente, dalla legge n. 47 (ciò farebbe entrare più risorse nelle casse comunali per interventi di recupero e risanamento); estinzione dei reati connessi all'abuso solo nel caso in cui vi sia il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria, diversamente da quanto è previsto dalla legge n. 47, che noi chiediamo di modificare; abrogazione della norma contenuta nel dodicesimo comma dell'articolo 35 della citata legge n. 47, secondo cui, decorso il termine perentorio di 24 mesi dalla presentazione della domanda di sanatoria, quest'ultima si intende accolta se l'interessato provvede al pagamento dell'oblazione. Noi non vogliamo che il silenzio-assenso operi nè con riferimento ai reati previsti nella legge n. 47, nè, tanto meno, con riferimento agli abusi commessi nel periodo 1° ottobre 1983-15 marzo 1985. Infine noi riteniamo che non possano e non debbano essere sanati gli abusi commessi nelle aree sottoposte a vincolo dal cosiddetto decreto Galasso pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 256 del 26 settembre 1984.

È questa, onorevoli colleghi, la proposta del Partito comunista italiano e non altra. Non quella di cui molta stampa, disinformata, lo ripeto, ha parlato. Da essa si può certo dissentire, ma non è serio bollarla come proposta liquidatrice del territorio e come resa alla fascia di abusivismo che ho già definito come la più odiosa e pericolosa.

Ci auguriamo che questa nostra proposta venga serenamente valutata dalle altre forze politiche e dal Governo e che, finalmente — mi sia consentito questo accenno — la stessa stampa la riporti fedelmente per non disorientare ancor più una già disorientata opinione pubblica. Avanziamo questa nostra proposta con coscienza tranquilla, certo senza entusiasmo, perchè siamo sinceramente convinti che la mala pianta dell'abusivismo potrà essere estirpata fino in fondo

non con i proclami o le astratte professioni di moralismo e rigorismo, ma se saranno veramente tagliate anche le sue radici più velenose. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

CASTIGLIONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, prendendo la parola per illustrare il nostro subemendamento 8.0.5/1, desidero comunicare alla Presidenza che abbiamo presentato il seguente nuovo testo, a parziale modifica del precedente:

All'emendamento 8.0.5 al comma 2 sostituire le parole: «nella misura di un terzo» con le altre: «nella misura del 100 per cento».

Dopo il comma secondo, inserire i seguenti:

«Non sono peraltro suscettibili di sanatoria relativamente al citato periodo le opere eseguite su aree sottoposte a vincolo imposto da leggi statali o regionali nonchè sulle aree indicate dal decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 21 settembre 1984, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 26 settembre 1984; resta anche esclusa l'ipotesi di sanatoria prevista ed ammessa dal primo comma dell'articolo 32 della citata legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Alle opere non suscettibili di sanatoria ai sensi del presente articolo si applicano le sanzioni previste dal capo I della medesima legge.

Il disposto del dodicesimo comma dell'articolo 35 della medesima legge non si applica alle domande di sanatoria per le opere di cui al comma 1 del presente articolo».

8.0.5/1 CASTIGLIONE, SPANO Roberto, MURATORE, SELLITTI, NOVELLINI, BOZZELLO VEROLE, CIMINO, JANNELLI, COLOMBO Vittorino (V.), DEGOLA

Faccio presente che questo nuovo testo del subemendamento all'emendamento Pagani porta la firma anche di due colleghi democristiani.

Dobbiamo motivare le ragioni di questo subemendamento. Innanzitutto abbiamo coscienza della esigenza, diffusa nel paese, di porre fine al fenomeno dell'abusivismo edilizio e di colpire tutti i fenomeni che si sono manifestati nel tempo. Quindi sono d'accordo con chi sostiene che eventuali riaperture di termini possono essere interpretate come una minore difesa rispetto a una lotta che abbiamo inteso condurre soprattutto con le nuove norme stabilite dalla legge n. 47 contro ogni forma di abusivismo edilizio. L'esperienza degli anni passati e il mancato funzionamento delle leggi che pure prevedevano norme per colpire l'abusivismo e che avrebbero dovuto consentire alle amministrazioni preposte al controllo dell'attività edilizia di intervenire nella forma della prevenzione — perchè tutti sappiamo che le case non si costruiscono in un giorno e quindi vi può essere il tempo necessario per arrestare opere non munite di regolare autorizzazione e per reprimere gli abusi — sono a tutti noti. La necessità della legge e del condono fino al 1° ottobre 1983 è stata determinata dall'imponenza del fenomeno dell'abusivismo che si è determinato in questi anni.

Non è nelle nostre intenzioni estendere ulteriormente i termini di un provvedimento di condono anche a quanto è rimasto fuori dalla legge. Ci siamo collocati da un punto di vista profondamente diverso, cioè dal punto di vista di come operare nel nostro paese per colpire l'abusivismo, per impedire che in futuro esso continui a manifestarsi. Occorre portare finalmente a regime il sistema e portare a conoscenza della gente il fatto che il sistema stesso funziona e colpisce rispetto al passato e anche rispetto al futuro.

Quello che ci preoccupa è il fatto che il periodo tra il primo ottobre 1983 e la data di entrata in vigore della legge n. 47 non è coperto dalle nuove norme per gli aspetti sanzionatori, mentre per il periodo fino al 1° ottobre 1983 chi non si avvalga del condono, o non abbia diritto al condono incorre nelle sanzioni previste dalla legge n. 47 del 1985. Noi siamo sicuri, perchè le abbiamo elaborate e fatte approvare dal Parlamento, che attraverso queste norme si arriverà a colpire

quegli abusivismi perchè esse prevedono l'incommerciabilità dei beni, perchè prevedono che nel caso di inosservanza dell'ordinanza di demolizione l'opera e l'area di risulta passeranno in proprietà al demanio comunale, perchè è previsto che in ogni caso se non interviene il sindaco, o in via surrogatoria la regione, il giudice, quando emette la sentenza in sede penale, se la demolizione non è avvenuta, la ordina. C'è quindi tutta una serie di possibilità compresa quella del ricorso al prefetto che ordina alle imprese di procedere alla demolizione, oppure il fatto che i servizi non possono essere erogati ad opere abusive, che consentono automaticamente, anche nella non efficienza delle autorità amministrative locali, tutela e rigore che impediscono che le opere abusive possano essere utilizzate. Questa normativa — ripeto — copre anche il periodo fino al 1983 per le opere che non possono ottenere il condono edilizio o per chi tenti di sfuggire non presentando domanda, mentre per le opere realizzate nel periodo tra il 1° ottobre 1983 e la data di entrata in vigore della legge non vi è la possibilità di utilizzare queste norme sanzionatorie, per cui, per queste opere, dovremmo continuare a fare affidamento sulle vecchie leggi, la legge Bucalossi e la legge ponte del 1967, avendo di fronte a noi l'esperienza dell'efficacia che queste norme avevano avuto.

Pertanto, noi ci siamo posti il problema di rendere uniforme per tutte le opere, passate e future, la possibilità sanzionatoria dell'opera che è abusiva e che dobbiamo continuare a considerare abusiva anche relativamente a questo periodo. Questo è lo spirito del subemendamento da noi presentato rispetto alla proposta contenuta nell'emendamento Pagani che, così come formulato, a noi non soddisfaceva perchè si limitava a proporre puramente e semplicemente lo slittamento del termine per le opere soggette a condono. Ed allora, per poter introdurre retroattivamente, così come abbiamo fatto, nei confronti delle opere fino al 1° ottobre 1983 le norme sanzionatorie previste dalla legge n. 47 occorre in qualche modo prevedere, perchè ciò lo poteva giustificare, una qualche forma di condono anche per le opere

relative al periodo in questione. Pertanto, lo spirito che sottende questo subemendamento non è quello di perdonare e di lasciare andare a compimento l'intento di chi ha costruito in questo periodo, ma quello che i provvedimenti sanzionatori della legge n. 47 possano essere applicati anche a queste opere. In quest'ottica quindi questo subemendamento tende anche a creare condizioni perchè non ci sia un premio a coloro i quali hanno costruito le opere in questo periodo, perchè questa forma di condono sia molto più limitata e restrittiva e giustificata solo dal fatto di essere condizione per l'applicazione delle norme sanzionatorie della legge n. 47 anche alle opere edificate in questo periodo. Pertanto, con l'ultima versione di questo subemendamento noi abbiamo ristretto le ipotesi di condono rispetto a quelle previste per il periodo anteriore al 1° ottobre 1983. Proponiamo innanzitutto di raddoppiare le sanzioni affinché sia quanto meno oneroso il condono per chi ha commesso gli abusi in questo periodo, ma rispetto all'ipotesi del periodo anteriore al 1° ottobre 1983 si riducono notevolmente i casi che possono beneficiare del condono. Infatti, attraverso questo subemendamento noi proponiamo che siano escluse dal condono tutte le opere che ricadono in aree comunque soggette a vincoli di leggi statali o regionali ed anche nelle aree previste dal cosiddetto decreto Galasso. Proponiamo inoltre che sia esclusa la possibilità di sanatoria che il primo comma dell'articolo 32 della legge n. 47 prevede per questo tipo di aree ove intervenga l'approvazione dell'autorità preposta al vincolo. Escludendo perciò una serie di opere si riduce anche la quantità delle attività edilizie che possono essere soggette a condono e soprattutto si escludono quelli ricadenti in aree che siano in qualche modo sotto tutela paesaggistica, ambientale e naturale. È nostro intendimento infatti difendere queste zone dagli interventi brutali che gli speculatori edilizi hanno compiuto in passato. Abbiamo inoltre legato la possibilità di ottenere il condono anche ad altre condizioni indicate nell'emendamento e su di esse invitiamo tutti i colleghi a riflettere. Tra l'altro è

prevista la non applicabilità del quart'ultimo comma dell'articolo 35.

Comprendiamo la ragione di chi è contrario all'estensione del termine e noi stessi, in linea di principio, riteniamo che non sia giusto agire così, tuttavia valutiamo anche l'interesse generale che è quello di riportare a regime il settore edilizio e di reprimere effettivamente tutte le attività abusive, soprattutto quelle comprese nel periodo che va dal 1° ottobre 1983 alla data di entrata in vigore della legge n. 47. In particolare ci interessano quegli abusi che si verificano nelle aree a noi indicate nell'emendamento per dare garanzie certe che del condono non potranno beneficiare gli speculatori che in quelle zone hanno operato.

Invitiamo dunque i colleghi a valutare realisticamente se debba prevalere l'interesse che ci ha mosso a presentare l'emendamento, o l'opinione che altri colleghi del Senato, legittimamente e con la medesima coerenza, sostengono nell'esprimere contrarietà alla estensione del periodo di applicabilità delle norme sul condono rispetto a quanto previsto dalla legge n. 47.

Ripeto che la nostra proposta vuole invitare l'Assemblea a riflettere. Non siamo certi di essere nel giusto, cioè che sia veramente prevalente l'interesse e siano prevalenti le ragioni che sottendono il nostro emendamento, e siamo convinti che il Senato apprezzerà la nostra proposta. Insistiamo pertanto nel proporre il subemendamento che ho avuto l'onore di illustrare.

PAGANI MAURIZIO. Signor Presidente, le ragioni che hanno indotto me ed alcuni colleghi a presentare l'emendamento 8.0.5 sono quelle già illustrate sostanzialmente, peraltro molto bene, dai senatori Lotti e Castiglione. Non si tratta di concedere sconti agli abusivi, ma solo di fare considerazioni realistiche, di equità e di buon senso.

È vero che coloro che hanno commesso l'abuso tra il 1° ottobre 1983 e il 28 febbraio 1985 hanno usato malizia, sono stati più furbi, però dobbiamo anche riconoscere che in qualche misura l'andamento dei lavori parlamentari, i tempi lunghi di approvazione

della legge hanno fatto sorgere talune aspettative poichè da molte parti si era inteso dire che, tutto sommato, il termine per il condono sarebbe stato fissato alla data di entrata in vigore della legge.

Del resto non possiamo negare che c'era un patto tacito tra i Gruppi, anche i più importanti, come è stato ricordato ieri sera anche dai banchi comunisti, sul cambiamento della data all'ultimo minuto. Questo non è avvenuto ed ora non è il caso di esaminarne le motivazioni.

Sta di fatto che si è creato un limbo, una situazione che pone determinate costruzioni al di fuori della sfera di applicabilità della legge n. 47 e quindi le fa ricadere sotto il regime della legge n. 10, ovvero la legge Bucalossi, quella famosa legge che, o per inapplicabilità delle sue norme o per la scarsa volontà di applicarle, non ha dato buoni frutti; una legge che ci ha costretto a formulare la legge n. 47. Ripeto che queste costruzioni sarebbero rimaste in quello che ho definito un limbo, non sarebbero state demolite nè accatastate, ma sarebbero rimaste in attesa di una futura sanatoria (700.000 vani, abbiamo sentito dire, una catastrofe li demolirli tutti!) e quindi avrebbero legittimato nuove aspettative e il meccanismo perverso dell'aspettativa del successivo condono avrebbe continuato a provocare i suoi frutti.

Ecco quindi perchè riteniamo che sia un atto di realismo andare a sanare questo periodo che restava scoperto e aperto a ulteriori speculazioni. Sosteniamo che il proporre questo emendamento non significa essere fautori dell'abusivismo, nè proteggere gli abusivisti e credo che le argomentazioni già svolte tanto bene dai colleghi che mi hanno preceduto mi esimano dal ripeterlo.

Abbiamo proposto questo emendamento 8.0.5 in termini molto aperti e che volevano essere provocatori di una discussione. Mi sembra che l'effetto sia stato ottenuto, aggiungiamo che ci riconosciamo anche in quelli che sono stati i miglioramenti e le variazioni apportate con l'emendamento 8.0.5/1 a firma del senatore Castiglione e di altri senatori per cui non abbiamo alcuna difficoltà nel dichiararci favorevoli alle integrazioni sulle quali speriamo ci sia un'ampia

convergenza da parte dei colleghi nella serena coscienza che, così facendo, si compie un atto di realismo, di lealtà e non si favoriscono gli abusivisti. Opponendosi all'emendamento si rischia anzi di essere falsi moralisti e di volere non il rigore ma il rumore del rigore e questa è una cosa che crediamo debba essere evitata anche per l'esempio che il Parlamento deve dare.

VENANZETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VENANZETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato le argomentazioni che sono state esposte per illustrare gli emendamenti sul punto che è diventato il cuore di questo disegno di legge che, non dimentichiamo, è di conversione di un decreto che non conteneva minimamente questo aspetto del provvedimento. Non è la prima volta che sono sollevati questi problemi; nei lunghi mesi in cui nel Senato e nella Camera sono stati discussi i vari aspetti del cosiddetto condono edilizio anche questo tema della data è stato discusso; non ci sono state formalizzazioni di emendamenti ma questo elemento è stato sempre presente: il Senato e la Camera hanno ritenuto che questa impostazione non dovesse essere accolta e nella legge varata nel marzo scorso non c'era alcun elemento che riguardasse una data posteriore a quella del 1° ottobre 1983.

Al di là dell'accordo di merito che evidentemente riconfermiamo, come abbiamo fatto durante la discussione dei disegni di legge precedenti, è questo l'elemento estremamente preoccupante e cioè che, dopo appena tre mesi dall'approvazione della legge in cui viene stabilita una data certa, surrettiziamente, attraverso un disegno di legge di conversione di un decreto-legge che aveva solamente lo scopo di precisare alcuni aspetti, si reintroduce un elemento di rottura rispetto a quello che era lo schema generale del disegno di legge precedente.

Dov'è allora la credibilità? Se gli onorevoli colleghi me lo consentono, rovesciamo i ragionamenti che qui sono stati fatti non partendo da una realtà che si è costituita e

che quindi bisogna accettare. Noi rovesciamo il ragionamento perchè il maggior deterrente rispetto all'abusivismo è la certezza che non ci saranno sanatorie; se già oggi diamo nuovamente lo spettacolo che, a tre mesi di distanza da una legge che prevedeva una data certa, andiamo a modificarla, quale credibilità può dare un Parlamento e quale sarà l'atteggiamento dei cittadini rispetto a una legge modificata a distanza di tre mesi? Tutti penseranno che presto potrà venire un'altra sanatoria.

Se mi è consentita una battuta, parafrasando un vecchio detto, «la via dell'inferno è lastricata di cattive sanatorie». Mi ricordava prima il senatore Pinto le sanatorie nel settore della sanità iniziate dieci anni orsono di cui ognuna doveva essere sempre l'ultima e che invece continuamente si ripetono.

Noi vogliamo in questa sede — se me lo consente, signor Presidente, dirò anche qualcosa su quanto accaduto ieri sera — richiamare l'attenzione su un fatto estremamente grave, che è quello di capovolgere il sistema. D'altra parte, signor Presidente, noi non siamo soli, perchè qui si sono cambiate le posizioni: il Governo ci ha fatto sapere che è contrario; il relatore, da quanto so, intende esprimersi in modo contrario alla proroga. La Commissione affari costituzionali dice testualmente nel parere: «La Commissione, con riferimento alla prospettata proroga del termine del 1° ottobre 1983, posto dalla citata legge n. 47 per la sanatoria delle opere abusive, esprime la propria contrarietà per l'osservanza di un principio fondamentale secondo il quale provvedimenti sostanzialmente di clemenza devono essere ancorati a date certe e immutabili. La violazione di tale principio, infatti, comporterebbe la conseguenza che leggi di sanatoria siano esse stesse fonte di incentivazione a comportamenti illeciti».

Quindi la nostra battaglia non è una battaglia isolata, anche se rispetto agli schieramenti che si vanno delineando possiamo essere numericamente in minoranza. Siamo con il Governo, con il relatore, con la Commissione affari costituzionali. Allora, signor Presidente, credo che questo chiarisca anche alcuni aspetti della seduta di ieri sera, per

cui noi, che non vi abbiamo mai fatto ricorso, abbiamo dovuto preannunciare di ricorrere a tutte le armi che ci mette a disposizione il Regolamento per evitare quanto meno che si votasse ieri sera nella disattenzione generale, e, mi sia consentito, anche con un certo senso di fastidio rispetto alla posizione che assumevano i repubblicani. Noi volevamo che almeno si discutesse per vedere se vi erano delle opportunità e vedo che qualcosa è emerso durante questa giornata. Credo, quindi, fossero del tutto infondate al di là di qualche espressione di cui mi rammarico — non comunque durante l'intervento, ma in qualche interruzione — altre posizioni che sono emerse nel corso di quella stessa discussione, quasi si trattasse solamente di una manovra e di una contromanovra che non era, ripeto, nelle nostre intenzioni perchè avremmo potuto anche rinunciare, come poi abbiamo fatto, allo strumento della richiesta di verifica del numero legale, ma volevamo richiamare l'attenzione di questo ramo del Parlamento, della opinione pubblica, su un aspetto così fondamentale.

Ripeto, infatti, che si tratta di un problema di principio fondamentale. Noi vogliamo rovesciare questa mentalità, altrimenti questa non sarà l'ultima sanatoria ma l'opinione pubblica, i cittadini, la percepiranno nel modo in cui giustamente dice la Commissione affari costituzionali. Signor Presidente, valuteremo anche il subemendamento illustrato poco fa dal senatore Castiglione che dà qualche apertura anche se, logicamente, non modifica la nostra opposizione di fondo, ma quanto meno è servito ad avvicinarsi a qualcosa — mi sia consentito dire questo perchè è una valutazione politica — di meno scandaloso della pura e semplice proroga di un termine che la legge di tre mesi fa non aveva assolutamente accolto.

Allora credo che ciò farà capire meglio il perchè ieri sera il Gruppo repubblicano si è impegnato in questa battaglia arrivando ad oggi. Ritengo che la battaglia contro gli abusi, contro gli interessi costituiti, contro l'assalto al territorio del paese, sia il momento più alto di una battaglia che possa essere combattuta da una minoranza seria, non

protestataria, ma una minoranza — mi sia consentito dirlo a nome del Gruppo repubblicano — che ha inteso riaffermare in tal modo queste sue posizioni che sono, prima di tutto, di principio nell'interesse del paese. *(Applausi dal centro-sinistra).*

VASSALLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VASSALLI. Onorevole Presidente, non so ancora quale carattere possa assumere il mio intervento, certamente non è un intervento di dissenso totale rispetto agli emendamenti che sono in questo momento in discussione. Esso intende esprimere, peraltro, molta perplessità per quanto riguarda un profilo già messo in rilievo dalla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica e che colgo adesso anche in uno dei tanti documenti delle associazioni interessate alla tutela del nostro patrimonio edilizio e paesaggistico.

Ci troviamo, signor Presidente, onorevoli colleghi, in presenza di una proposta di legge, come è stato detto, che modifica il testo di una legge recente, emanata appena tre mesi fa dopo lunghissime discussioni, dibattiti e controversie. Tuttavia le perplessità che già potrebbero nascere da questa considerazione di carattere generale sono sopite se noi guardiamo al contenuto di molti degli articoli di questo nuovo provvedimento ed anche al contenuto degli emendamenti finora considerati ed approvati. Questi emendamenti avevano prevalentemente un carattere tecnico e erano sicuramente migliorativi della legge, non soltanto quelli presentati dal Governo e dalla Commissione ma persino quelli presentati all'ultimo momento. Vedo qui presente il senatore De Cinque al quale desidero rivolgere un particolare elogio per aver indicato ieri sera una serie di elementi che certamente necessitavano, sia pure su punti marginali, di tempestiva correzione al fine di ridurre la vastissima area di incertezze e di perplessità che nascono in generale da leggi di questo genere e che sono particolarmente proprie del provvedimento che stiamo esaminando e votando.

La perplessità non nasce sul terreno generale della inopportunità, che potrebbe sembrare tale, di un provvedimento che modifica una legge solamente dopo tre mesi dalla sua emanazione, una legge che riguarda un settore fondamentale e vitale e che era stata oggetto di approfondite discussioni; ma nasce sul terreno di singole disposizioni che meritano una attenta considerazione. Tra queste disposizioni certamente rientrano gli emendamenti all'articolo 8 che adesso stiamo esaminando. Questi ultimi si riferiscono ad un tema indubbiamente grave, che è sempre presente a tutti i legislatori nel momento in cui emanano provvedimenti di clemenza e nel momento in cui fissano le relative date di decorrenza. Non ho partecipato ai lavori delle Commissioni affari costituzionali e lavori pubblici in quanto non ne faccio parte ed ho soltanto contribuito a quei sommari pareri che siamo stati in grado di fornire come componenti della Commissione giustizia, nonostante la ristrettezza del tempo.

Apprezzo le ragioni profonde che stanno alla base dell'una come delle altre posizioni che sono emerse in questa Assemblea e che si compendiano soprattutto nelle due tesi contrapposte del senatore Lotti e del senatore Venanzetti, nei confronti delle quali è stata già espressa la posizione della mia parte politica da parte del collega Castiglione, presentatore a sua volta di importanti emendamenti.

Apprezzo la posizione di coloro che criticano quelle che sono ulteriori concessioni ad un abusivismo che poc'anzi il senatore Lotti ha definito il «più odioso e riprovevole», cioè quello che approfitta delle more e delle lentezze del lavoro parlamentare e della disponibilità del potere esecutivo e del potere legislativo per continuare a costruire violando la legge in maniera massiccia pensando che a queste violazioni il Parlamento, e forse anche il Governo, si dovranno piegare. Si è detto che bisogna ispirarsi a realismo. Non so se si tratta di altri 700.000 vani abusivi, come è stato detto; ma non vi è dubbio che il realismo al quale il senatore Lotti si è richiamato è un argomento incontestabile. Abbiamo di fronte a noi una situa-

zione di obiettiva difficoltà per non dire di impossibilità dei comuni, e comunque degli organi incaricati, di reprimere questi abusi, così massicciamente commessi tra l'ottobre del 1983 e il febbraio del 1985, i quali rimarrebbero soggetti alle vecchie severe leggi del 1942, del 1967 e del 1977 se non fosse accolto l'emendamento 8.0.8 con gli altri emendamenti ad esso connessi.

Sicuramente non vi sono in Italia fino ad oggi, soprattutto nelle strutture locali, le possibilità, forse neanche le volontà, per una efficace repressione di quegli abusi. Quindi è grave la preoccupazione di coloro che dicono: stiamo attenti a non fare i severi sulla carta, a non fare i severi a parole e a non essere poi assolutamente in grado di ottenere la conformità alla legge, nella specie l'applicazione delle sanzioni. Ecco perchè l'argomento che stiamo discutendo non può non turbare profondamente il legislatore. Comprendo che nell'animo dei sostenitori dell'una e dell'altra tesi questi motivi, anche se accresciuti da punte polemiche a sostegno della propria tesi, siano forti e queste sono le ragioni del mio apprezzamento per gli uni e gli altri, salvo vedere quale sarà l'esigenza che avrà la prevalenza nel dibattito e nella conclusione in questo ramo del Parlamento.

Uno speciale apprezzamento esprimo comunque per quegli emendamenti che hanno cercato in qualche modo di contenere questa possibile estensione, che il Senato si accinge a fare, alla data del febbraio 1985, escludendo dai benefici connessi a questa presunta estensione le aree sottoposte a vincolo. Segnalo che proprio l'emendamento dei senatori Castiglione, Roberto Spano, Muratore, Sellitti, Novellini, Bozzello Verole, Ciminno, Jannelli, Vittorino Colombo e Degola, presentato già ieri, si era posto il problema delle aree sottoposte a vincolo e per questo è stato proposto un subemendamento che certamente ridurrebbe — non abbiamo dati quantitativi, ma credo in misura assai sensibile — gli effetti della proposta estensione.

Ancor maggiore apprezzamento meritano a mio avviso quei subemendamenti ulteriori — di uno abbiamo trovato traccia nell'8.0.1/2 del senatore Visconti e di altri senatori e nel nuovo testo dell'8.0.5/1 proposto oggi dal

collega Castiglione e dagli altri presentatori già ricordati — dove ci si preoccupa di specificare che debbano rimanere esclusi tutti quei territori di cui al decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali del 21 settembre 1984, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 26 settembre 1984 e che tutti conosciamo sotto il nome del sottosegretario a quel Ministero, onorevole Galasso. Sono aree di notevole estensione, che ricoprono vaste zone del territorio, i territori costieri e quelli contermini ai laghi e via dicendo, dove certamente si sono operati grandissimi scempi per decenni, che non sappiamo — non abbiamo potuto fare constatazioni personali come forse qualcuno ha potuto fare — quale misura abbiano raggiunto nel periodo, dall'ottobre del 1983 al febbraio 1985, che è appunto in discussione.

Quindi, se si deve addivenire a questa estensione al febbraio 1985, vi si addivenga quanto meno con queste restrizioni che sono importanti. Sulla scia di coloro che invocano la massima liberalizzazione e il massimo condono, troveremo opposizioni, resistenze, proteste ma, una volta che dal Parlamento sono nate queste proposte, di quelle resistenze preferisco in una certa misura disintesserearmi.

Il problema al quale volevo arrivare è di carattere generalissimo e investe gli emendamenti 8.0.8 e 8.0.5, cioè l'idea di poter estendere oggi al febbraio 1985 i provvedimenti dei quali si è cominciato a parlare e a disporre quanto meno nell'ottobre del 1983.

Sappiamo bene che non siamo in presenza di un decreto di amnistia, di una legge di delegazione per l'amnistia con conseguente decreto presidenziale. Il dibattito costituzionale su questo tema dei rapporti tra amnistia e sanatoria ai fini penali è stato molto ampio. Proprio il partito il cui Gruppo è oggi qui proponente di questa estensione al febbraio 1985, è stato sia al Senato che alla Camera un valoroso combattente in questo campo. Vi è stata una lunga e forte battaglia per sostenere l'incostituzionalità di questo tipo di clemenza, ma il Parlamento non ne ha tenuto conto ed ha ritenuto di poter procedere con legge ordinaria e diretta. Effettivamente si è manifestata negli ultimi decen-

ni, e particolarmente nell'ultimo, non solo sul terreno dell'edilizia ma anche su quello fiscale come su altri, una serie di fatti legislativi, chiamamoli così, che io definirei di «amnistie anomale». Si tratta di amnistie nella sostanza, anche se abbiamo deciso che tali non sono, dal punto di vista formale non sono state strutturate come amnistie. Ce ne sono a iosa e bisognerebbe incaricare gli studiosi di diritto penale di operare un reperimento, per discutere questo nuovo istituto che è nato poco a poco e che con grande libertà si distacca dai vincoli che alla amnistia sono posti dalla Costituzione pur operando delle sostanziali amnistie. Non c'è dubbio infatti che, quando un'oblazione viene ammessa, non sulla base di norme preesistenti, ma di metri nuovi — anche se l'istituto continua a chiamarsi oblazione e non amnistia e l'atto legislativo di chiama legge ordinaria o decreto-legge convertito in legge e non legge di delegazione seguita dal decreto del Presidente della Repubblica — la sostanza rimane la stessa. Il potere legislativo in questi anni a poco a poco ha imboccato questa strada. Mi si potrebbe dunque dire che il potere legislativo ha stabilito che non di amnistia si tratta, che la questione è stata ampiamente dibattuta e che gli aspetti costituzionali sono stati oggetto di approfondita disamina: la maggioranza ha deciso sia nell'uno che nell'altro ramo del Parlamento che la legge 28 febbraio 1985, n. 47, non è una legge di amnistia, ma una legge ordinaria con cui il Parlamento fa quello che vuole e sostituisce, in fondo, un proprio potere maggiore a quello, minore, di delegare il Presidente della Repubblica. Quest'ultimo viene messo completamente in un canto, neutralizzato e il Parlamento fa le cose a modo proprio, quelle cose che la Costituzione, bene o male, vorrebbe che fossero fatte insieme dal Parlamento e dal Presidente della Repubblica.

Anche se abbiamo stabilito questo e anche se quella al nostro esame non è un'amnistia — e questo è pacifico, tanto che se mi venissero contrapposti argomenti in tal senso li accetterei senz'altro — ci dobbiamo domandare a quali principi generali soggiacciono questi istituti che considero anomali, non

previsti, anche se largamente praticati, nell'ultimo decennio soprattutto. Dovremmo chiederci se sono istituti svincolati da ogni principio costituzionale o no. Io ne dubito e ne ha dubitato, esprimendo un parere recisamente contrario a questa estensione, la Commissione affari costituzionali del Senato di cui non ho l'onore di far parte, ma di cui ho sentito adesso rievocare dal senatore Venanzetti, sia pure nel solo dispositivo, l'importante parere. L'articolo 79 della Costituzione stabilisce che l'amnistia non può assolutamente abbracciare reati commessi dopo la prima proposta di delegazione al Governo. Ora noi siamo in presenza di reati e non siamo in presenza di amnistia; ma quel principio che è espresso dalla Costituzione per l'amnistia è veramente un principio limitato a solo quest'ultimo istituto? È un principio per accantonare il quale basta dire: qui non è amnistia, qui non è legge di delegazione? Se sappiamo di essere in presenza di una legge ordinaria, di una legge di conversione di un decreto, che cosa c'entra la delegazione? Non credo che questo ragionamento basti. Il principio in questione va riferito al momento in cui è stato emanato e pensato dai costituenti. Esso del resto non era un principio nuovo perchè era presente anche nel codice penale del 1930, e precisamente nel comma terzo dell'articolo 151, formulato con riferimento alla sola data del decreto in relazione alla diversità del sistema allora vigente, al fatto cioè che l'amnistia era esclusivamente un atto sovrano. La ragione del principio è comunque ovvia: non incoraggiare la commissione di reati dando speranza, anzi certezza di impunità. Un principio la cui osservanza tanto più è importante quanto più lunga è la procedura per arrivare all'atto di clemenza. Ora, questo principio vale veramente solo per l'amnistia o per tutti i provvedimenti di clemenza analoghi all'amnistia che, sia pure adottati in forme diverse, hanno lo stesso contenuto? Questo è un interrogativo di carattere costituzionale che, a mio avviso, le Assemblee legislative si devono quanto meno porre, per la preoccupazione di non andare incontro a eccezioni di incostituzionalità. Altrimenti finisce che ce la prendiamo con i pretori che fanno

troppe ordinanze e con la Corte costituzionale che interviene troppo di frequente negli atti legislativi; ma dobbiamo considerare i vincoli che il potere legislativo deve saper trovare nella nostra Costituzione, se vi sono. Io pongo il problema orientandomi per il sì; la Commissione affari costituzionali del Senato ha risolto il problema in modo categorico, escludendo la legittimità della proposta estensione.

Se guardiamo alla ragione d'essere del principio di cui all'articolo 79, comma secondo, siamo sicuri di poter dire che esso vale esclusivamente per l'amnistia, e per la legge di delegazione, dato che la Costituzione parla di «legge di delegazione»? Non direi, perchè queste forme di amnistia spuria, anomala non c'erano a quell'epoca, all'epoca cioè della Costituente; e il regime precedente le conosceva. Tra l'altro allora l'amnistia era un atto sovrano e forse non si pensava neanche che queste amnistie si sarebbero verificate.

Quindi la norma dettata per l'amnistia ben può essere considerata una norma stabilita in genere per i provvedimenti di clemenza. Si dice: ti do clemenza per questo tipo di reati, per i reati che hai commesso fino a ieri e non per tutto quello che tu potrai fare durante l'*iter*. Il codice penale, in tempi di amnistia sovrana, si preoccupava di un *iter* certamente molto breve perchè si trattava di un decreto del sovrano. Il legislatore costituente si è preoccupato di un *iter* un po' più lungo, ma non pensava mai — a quante cose non pensava il legislatore costituente! — che per un condono si dovesse impiegare un anno e mezzo. Forse il legislatore costituente non pensava neanche che si potessero fare provvedimenti legislativi chiamati «condono» nei quali si è inserita invece tutta una legge urbanistica, per cui mentre la gente crede che si tratti solo di condono, di un

affare di 10.000 o 6.000 miliardi, viceversa vi è dentro tutta una nuova legge urbanistica che certo il Parlamento deve avere il tempo di considerare. Comunque, tornando alla posizione originaria che mi preme porre in rilievo, credo che lo spirito dell'articolo 79 della Costituzione sia destinato a fissare il principio che quando si preannuncia una clemenza, quale che sia, questa clemenza vale solo per i fatti commessi fino a quel determinato momento.

Vediamo quello che è successo in concreto. Il Governo proponente sembra aver pensato proprio in questi termini. Altrimenti come mai sarebbe stata fissata questa data dell'ottobre 1983? Il decreto-legge dal quale prese le mosse questo nostro lungo *iter* legislativo, e precisamente il decreto-legge 5 ottobre 1983, n. 529, che per ragioni di allora ritenuta incostituzionalità non è diventato legge e fu sostituito da un disegno di legge, dice nel suo preambolo: «Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 4 ottobre 1983...». Dunque la data dell'ottobre 1983, che si ritrova nel disegno di legge e che è stata poi approvata dal Parlamento con la legge n. 47, non è una data casuale, ma nasconde una preoccupazione. Evidentemente il Governo proponente e il Parlamento, l'abbiano detto o non l'abbiano detto esplicitamente, hanno ritenuto di dover seguire lo stesso criterio che è alla base dell'articolo 79 della Costituzione, cioè hanno ritenuto di dover dire: possiamo cominciare ad occuparci di questa sanatoria limitatamente ai fatti commessi fino alla data nella quale abbiamo annunciato la nostra intenzione, fino al momento in cui abbiamo deliberato in Consiglio dei ministri, cioè il 4 ottobre 1983. Tale delibera del Consiglio dei ministri tiene in sostanza il posto della proposta di delegazione.

Presidenza del presidente COSSIGA

(Segue VASSALLI). È certo che la giurisprudenza costituzionale si è occupata di questo problema a proposito dell'amnistia vera e propria e delle varie proposte di legge di delegazione formulate in determinati momenti nei due rami del Parlamento e ha deciso che quando l'accorpamento di più proposte di delegazione diventa consistente su un determinato tema, è il testo unificato che va ritenuto come la proposta di delegazione. Se uno riflette su questa novità, si avverte che anche in questo i costituenti pensavano secondo vecchi schemi. Essi pensavano, forse, che sarebbe stato sempre il Governo a proporre la delegazione al Presidente della Repubblica e non pensavano a tanto ricorrere di iniziative parlamentari appena si sente parlare — o meglio si sentiva, perchè adesso è parecchio che non se ne parla più — dell'ipotesi di concedere amnistie. Ma nel caso in esame non vi sono stati nè accorpamenti, nè testi unificati. Governo e Parlamento hanno proceduto con quello schema mentale: se annunciamo sanatoria, «condono» nella specie, oblazione, insomma clemenza per certi reati, questi sono solo quelli commessi fino alla data del primo annuncio. Noi dovremmo ora sovvertire questo principio; ma, secondo me, prima di farlo, ci dobbiamo pensare. Era solo questo che volevo dire. Non so se poi personalmente mi asterrò, se vi sarà una astensione più larga nel mio Gruppo, se io stesso viceversa finirò per dare preponderanza alle ragioni che sottendono gli emendamenti 8.0.8 e 8.0.5, sia pure delimitati dai subemendamenti variamente proposti, in modo particolare da quello del senatore Castiglione. Il problema non è quello del voto di un singolo o di altri: il problema è che il Parlamento, secondo me, questo tema lo dovrebbe esaminare. Lo ha esaminato in dimensioni diverse quando si trattava di dire se la procedura parlamentare fosse giusta, se si trattasse di

un'amnistia o meno! Ora però si trova di fronte al fatto che, pur essendo acquisito che di amnistia non si tratta, ci si domanda se, peraltro, il principio costituzionale dell'articolo 79 sia un principio di contenuto, rigorosamente limitato all'amnistia vera e propria, o se non sia un principio che ha una sua forza espansiva nei confronti di tutti i provvedimenti di clemenza che riguardino reati. Badate bene infatti che qui siamo in presenza di reati: questa oblazione deve cancellare reati.

Ed a proposito di decreti-legge, mi consenta di dire il senatore Lotti, che ha accumulato tra i compiti di questa istituzione il decreto-legge che io non sono di questo parere perchè se il decreto-legge fosse rimasto tale si sarebbe fatto molto più presto. Dopo 60 giorni si sarebbe avuta la legge e quindi tutto questo scandaloso abusivismo sarebbe durato 60 giorni invece che un anno e mezzo. Pertanto, dare la colpa al decreto-legge, anche se gli si può dare addosso sotto altri profili, in questo contesto è assolutamente fuori luogo. Con questo ho concluso e rimetto all'Assemblea le valutazioni che ho sommamente fatto. *(Applausi dalla sinistra)*.

PISTOLESE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PISTOLESE. Vorrei innanzitutto manifestare la soddisfazione del mio Gruppo politico, e se mi consente anche mia personale, perchè tutto questo dibattito è stato incentrato proprio sulla proroga del termine, cosa che noi avevamo chiesto con un emendamento presentato dal compianto senatore Pirolo e da me proprio in sede di discussione della legge n. 47. In quella occasione si era già formata una certa maggioranza favorevole ed anche il Partito comunista sembrava

favorevole. Ma si disse che se tale proroga fosse stata inserita in quella prima fase, mentre poi il provvedimento avrebbe dovuto essere approvato dall'altro ramo del Parlamento, nel frattempo si sarebbe incentivato l'abusivismo edilizio per cui sarebbe stato bene inserirla all'ultimo momento, eventualmente in sede di dibattito alla Camera dei deputati. Senonchè alla Camera non è stato possibile apportare tale modifica in quanto si era in terza lettura e pertanto non potevano essere modificate quelle norme che erano già state modificate in seconda lettura dal Senato della Repubblica.

Quindi, devo dire con soddisfazione che avevamo visto giusto nel chiedere fin da allora di spostare il termine da questa data, che io ritengo cervellotica, nonostante le osservazioni svolte dal senatore Vassalli circa la validità di quel termine. Noi chiedevamo quindi di spostare quel termine alla data di approvazione definitiva della legge; questo era il minimo che si poteva chiedere perchè non è possibile usare due pesi e due misure, considerare alcuni reati suscettibili di sanatoria ed altri no, perchè improvvisamente viene inserito nella legge un termine che a mio giudizio è assurdo. Infatti o si ritorna alla prima proposizione di questo disegno di legge, che poi è diventato un decreto-legge, per quanto riguarda la sanatoria, o quanto meno si fissa la data in cui il disegno di legge è approvato. Non esistono situazioni intermedie. Anche ieri in Commissione abbiamo adottato un termine intermedio e ciò è veramente assurdo: o si fissa come termine di decorrenza la data in cui è stata discussa la prima proposta, oppure si sceglie la data in cui viene approvata la legge.

Giustamente il professor Vassalli ha fatto riferimento all'articolo 79 della Costituzione in cui si afferma che l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione. Anche nella Costituzione dunque si fa riferimento alla data in cui si è cominciato a parlare del provvedimento, in cui è stata avanzata la proposta.

Nel nostro caso abbiamo avuto una prima proposta, un disegno di legge che è decaduto,

poi un decreto-legge; perchè si è scelta la data del 1° ottobre, qual è la ragione? Questo termine a noi non dice nulla. Si tratta di un termine inventato tanto che ricordo di aver detto al Ministro che forse corrisponde alla data della costruzione abusiva realizzata dalla sua cameriera. Con ciò voglio dire che questo termine non ha alcun riferimento preciso. Per queste ragioni abbiamo prima presentato un emendamento tendente a spostare il termine dal 1° ottobre alla data di approvazione del provvedimento e successivamente, dopo l'approvazione del disegno di legge da parte del Parlamento, quando ormai qui al Senato, in terza lettura, non era possibile apportare altre modifiche al testo, abbiamo presentato un disegno di legge, il 13 marzo 1985, a firma del compianto senatore Pirolo, mia, del senatore Marchio e degli altri componenti il Gruppo. Con tale disegno di legge proponevamo lo spostamento del termine dal 1° ottobre alla data di approvazione della legge, cioè al 17 marzo 1985.

Oggi il discorso è stato riaperto; naturalmente ci sono i favorevoli ed i contrari. Il discorso dovrebbe riportarsi sul piano della equità. Non sempre infatti, senatore Vassalli, è possibile applicare rigidamente i principi legislativi. Molte volte la brutalità della legge va superata da una valutazione politica e sul piano politico diciamo che è ingiusto fissare un termine intermedio che non ha alcun significato. La data del 1° ottobre non significa nulla, ripeto, e ha l'unica conseguenza di spaccare in due i cittadini, fra buoni e cattivi: i buoni sono quelli che hanno fatto in tempo a coprire l'edificio entro il 1° ottobre e i cattivi quelli che non hanno fatto in tempo. Il senatore Biglia da parte sua si soffermerà sull'aspetto relativo all'inizio o all'ultimazione dei lavori.

Resta il fatto che non possiamo spaccare a metà la massa degli abusivisti alcuni dei quali vengono avvantaggiati ed altri puniti. In proposito sono stati presentati diversi emendamenti; noi non lo abbiamo fatto perchè ci sembra che il disegno di legge da noi proposto sia ancora più efficace di un emendamento. Comunque l'emendamento comunista, ad esempio, può essere accettato per una parte e per un'altra forse no. L'emenda-

mento presentato dal Gruppo socialdemocratico ha alcuni aspetti positivi, nel primo comma, anche se non siamo favorevoli all'aumento dell'entità dell'oblazione per coloro che ricorreranno al condono dopo il 1° ottobre.

Non possiamo accettare questo discorso: o costoro hanno diritto al condono perchè il termine fissato dalla legge è, a mio giudizio, ingiustificato, inventato, oppure non hanno diritto ed allora scontino tutte le conseguenze della loro attività. Pertanto assisteremo alla demolizione di numerosissimi immobili e questo, tutto sommato, potrebbe anche farmi piacere perchè servirà a mettere il Partito repubblicano di fronte alle sue responsabilità dato che questo partito ogni tanto si erge a giudice, a depositario del verbo come se fosse l'unico ad avere ragione, mentre tutti gli altri hanno torto. Caro collega Venanzetti, purtroppo la dialettica politica è questa. Io sono stato un po' allievo anche di De Nicola e ricordo che diceva: voi avete ragione, ma io non ho torto. Qui non c'è chi ha ragione e chi ha torto, vi sono delle diversità di opinioni sulle quali ci confrontiamo. Mi sembra che la maggioranza si sia resa conto che bisogna rettificare una data sbagliata, il che non vuol dire ampliare il condono, ma correggere un termine sbagliato per mettere gli abusivisti tutti nelle stesse condizioni, senza dividere fra gli abusivisti di prima e quelli di dopo ai quali dare la possibilità del condono perchè paghino una somma maggiore. I comunisti propongono che l'aumento sia del 20 per cento, i socialdemocratici parlano del 100 per cento ma non mi pare che sia questo il problema. Non stiamo vendendo le caramelle e non mi pare che si possa fare una discussione sull'entità del prezzo da aumentare: o pagano tutto o non pagano niente. Non c'è una via di mezzo, l'importante è solo spostare il termine che abbiamo stabilito, che era abusivo e che vogliamo riportare, secondo legge, alla data di ultimazione e approvazione della legge.

Il senatore Biglia illustrerà poi la nostra posizione sugli altri emendamenti.

BIGLIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGLIA. Abbiamo sentito in quest'Aula una affermazione di realismo che è mancata allorchè si è discussa la legge sul condono in materia di abusivismo edilizio nonostante che in questa sede, a quel realismo, il nostro Gruppo avesse fatto appello.

Ci sembra però che l'impostazione di questi emendamenti, e in questo discorso li accomuno tutti, sia viziata da un errore di fondo che li fa essere in contraddizione con l'illustrazione che i presentatori ne fanno. Si vuol spostare il termine del 1° ottobre 1983 perchè bisogna tener conto che da 500 a 700.000 vani si dice siano stati portati a termine dopo il 1° ottobre e quindi non sarebbe realistico chiudere la porta del condono e della sanatoria a quella data. Si dice anche che non bisogna premiare gli speculatori che hanno fatto il più odioso degli abusivismi, e che quindi occorre trattarli peggio di coloro che hanno ultimato le costruzioni alla data del 1° ottobre 1983. In questo senso fioccano le proposte: 30 per cento; 50 per cento e 20 per cento, secondo la proposta comunista; addirittura il 100 per cento.

Ci sembra che questa impostazione non sia morale perchè non è vero che dobbiamo infliggere una particolare sanzione a quelli che hanno ultimato le costruzioni abusive dopo il 1° ottobre, manca la ragione e il motivo. Se vogliamo punire quelli che hanno approfittato della voce che correva, secondo cui sarebbe intervenuta una sanatoria, e hanno approfittato della lentocrazia e delle more intercorse per giungere a un provvedimento finale, non dobbiamo punirli con un maggiore esborso, in sostanza a tutto profitto dell'erario, ma soltanto di quello. Dobbiamo tener conto invece del momento determinante di questa volontà di abuso di particolare odiosità, come è stato detto. Dobbiamo tener conto allora del momento iniziale in cui sono state iniziate le opere abusive; possiamo cioè tranquillamente spostare la data del 1° ottobre 1983, come data di ultimazione delle opere (rifacendoci poi alla definizione di ultimazione che dà la stessa legge n. 47), alla data di entrata in vigore anche della presente legge purchè le opere siano state iniziate alla data del 1° ottobre 1983.

Ciò moralizzerebbe la situazione, se c'è una certa coerenza in chi presenta questi emendamenti, perchè in questo modo non si premiano coloro che hanno iniziato l'abuso quando già si parlava di sanatoria in sede parlamentare, e non si approfitta neanche per battere cassa, per infliggere un particolare esborso che perde in sostanza ogni ragione. Perchè chi ha ultimato queste opere alla data del 1° ottobre dovrebbe pagare la metà, mentre chi le ha ultimate il 2 ottobre dovrebbe pagare il doppio? Se qualche emendamento avesse tenuto conto di questo, avremmo potuto anche accettare un'impostazione di questo genere e dividerla, cioè dire che effettivamente i proponenti di un tale emendamento, che non c'è, avevano voluto non premiare coloro che avevano iniziato l'abuso dopo la data fatidica del 1° ottobre 1983. Ma non è fare giustizia tra gli abusivi stabilire che fino ad una certa data si paga una certa cifra e dopo una certa data si paga il doppio, o il cinquanta per cento, o il venti per cento o un terzo: questa non è giustizia.

Un altro discorso da fare è poi quello che riguarda il senso della data del 1° ottobre 1983. È vero che l'articolo 79 della Costituzione prevede una data «catenaccio» allorchè si propone che il Presidente della Repubblica conceda l'amnistia o l'indulto, ma il legislatore costituente non ha voluto espropriare il Parlamento, il potere legislativo, della possibilità di estinguere e far estinguere i reati mediante altri istituti che l'ordinamento giuridico conosce, compreso quello dell'oblazione. L'oblazione estingue il reato e quindi non si può considerare che necessariamente deve esistere una analogia tra questo istituto che siamo andati costruendo per questa fattispecie — e che non ci ha visto certamente d'accordo pur essendo socialmente utile la finalità che si proponeva: ma lo strumento adottato non ci trovava d'accordo e infatti ci siamo astenuti sulla legge n. 47 — e l'istituto dell'amnistia. Certo è che si deve trovare una soluzione che consenta di uscire da questa *impasse*, ma non è certo creando questa equivalenza.

Qui è stata fatta una legge che prevede una oblazione e quindi niente toglie che

l'oblazione si possa applicare a tutte le fattispecie che si verificano fino al momento dell'entrata in vigore della legge, anche perchè è diversa l'impostazione. Qui per beneficiare della sanatoria, e conseguentemente dell'oblazione, c'è un esborso, cosa che non si verifica quando il Presidente della Repubblica concede una amnistia: si tratta di fattispecie completamente diverse. E ripeto che il Parlamento non deve ritenere che con l'articolo 79 sia stata tolta al legislatore ordinario la possibilità di seguire un canale diverso da quello della legge di delegazione al Presidente della Repubblica. Perciò neppure sul piano costituzionale la data del 1° ottobre 1983 ha una giustificazione. La può avere in senso politico ed in senso politico adesso, con maggior realismo, si è ritenuto da parte di tutti i gruppi, di spostare quella data. È quindi una valutazione politica e non giuridica.

Però noi diciamo che questa valutazione di spostare la data, accompagnata da un esborso, discrimina all'interno dei soggetti che hanno commesso questi abusi edilizi e crea, a parità di situazioni, delle conseguenze diverse, e addirittura conseguenze anche moralmente non approvabili perchè, secondo anche certi emendamenti e subemendamenti che sono stati presentati, l'abusivo che ha iniziato le opere prima del 1° ottobre 1983 in certe zone non può beneficiare di questo spostamento della data, quando invece ne beneficia chi addirittura ha iniziato le opere dopo il 1° ottobre 1983, purchè le abbia compiute alla data del 17 marzo 1985.

Quindi c'è una situazione, a nostro modo di vedere, che è immorale così come viene presentata. Per questo chiediamo di votare per parti separate l'emendamento 8.0.5 del senatore Pagani ed altri, dichiarando di essere favorevoli al primo comma e contrari al secondo proprio perchè quest'ultimo si distacca dalla proposta presentata dal Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale. Questa proposta intendeva semplicemente spostare la data dal 1° ottobre 1983 alla data di entrata in vigore della legge n. 47 e quindi al 17 marzo 1985. Quella era stata la proposta che avevamo presentato e possiamo constatare che la

maggioranza del Senato sta accedendo a quella nostra impostazione, parlando adesso, e quindi ormai troppo tardi, di realismo e dando ai cittadini la sensazione che dopo pochi mesi il Parlamento deve rivedere una legge che è stata approvata troppo frettolosamente. Siamo contenti che la maggioranza dei Gruppi del Senato si accorga dell'errore che è stato commesso. Vogliamo approvare un testo che sia più vicino possibile alla nostra originaria proposta e quindi chiediamo di accogliere solamente il primo comma dell'emendamento 8.0.5 presentato dal senatore Pagani.

D'ONOFRIO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ONOFRIO. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, la questione che si sta discutendo in ordine a questi emendamenti — mi riferisco in particolare all'emendamento 8.0.5 che ho avuto l'onore di firmare insieme ai colleghi Pagani e Schietroma — poichè investe principi costituzionali di grande delicatezza deve giustamente essere posta al centro delle nostre riflessioni prima che delle nostre deliberazioni.

Per le ragioni che avrò l'onore di esporre, dissento dall'opinione espressa autorevolmente da un maestro del diritto penale, qual è il senatore Vassalli, e manifesto il convincimento che l'emendamento anche da me presentato rientra pienamente nel solco della Costituzione: quindi lo si può approvare o respingere per motivazioni politiche, ma non per motivazioni di ordine costituzionale.

Il collega Vassalli ha lungamente insistito sul fatto che, pur non essendosi in presenza di un provvedimento formalmente di amnistia e di indulto, dovrebbe trovare applicazione il principio, di cui al secondo comma dell'articolo 79 della Carta costituzionale, il quale espressamente prevede che l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione. Stiamo affrontando una materia di grande delicatezza qual è quella dei limiti al potere legislativo del Parlamento. Non

possiamo ignorare in questa fase che l'articolo 70 della Costituzione contiene la norma fondamentale inerente al potere legislativo del nostro sistema, la quale afferma che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. In mancanza dei limiti espressi alla funzione legislativa delle Camere di contenuto, di procedimento, di impugnativa o di sottoponibilità al voto popolare, la funzione legislativa è piena. Non è sostenibile dal punto di vista costituzionalistico una interpretazione analogica di disposizioni costituzionali che, limitando il potere legislativo delle Camere, conducano a ritenere che quelle limitazioni, espressamente previste al verificarsi di determinati presupposti, possano operare quando questi ultimi non vi siano. Ritengo rilevante il fatto che in materia di amnistia e di indulto, trattandosi in base all'articolo 79 della Costituzione di un procedimento che è definito di delegazione, si applicano l'articolo 76 della Costituzione in materia di delegazione, l'articolo 72 in materia di procedura abbreviata di approvazione del provvedimento medesimo e l'articolo 75 che espressamente sottrae i provvedimenti di amnistia e di indulto al *referendum* popolare abrogativo. L'istituto dell'amnistia e dell'indulto, in altri termini, nel nostro sistema costituzionale è previsto in una pluralità di momenti legislativi, procedurali e contenutistici e quindi è uno di quegli istituti la cui applicazione analogica, per esplicita interpretazione costante della Costituzione, non può trovar luogo.

La domanda di fondo che ci dobbiamo porre mi sembra che sia proprio quella che il collega Vassalli ha posto a premessa del suo intervento: siamo in presenza di un provvedimento di amnistia? Certamente no, in quanto per costante giurisprudenza della Corte costituzionale i provvedimenti di amnistia si caratterizzano per essere definiti tali, per procedere come provvedimenti di amnistia e per terminare con un decreto presidenziale. Infatti il collega Vassalli ha affermato che non siamo in presenza di un provvedimento di amnistia, tesi che era stata al centro delle indicazioni dei senatori del Gruppo comunista nell'esame del disegno di legge che ha portato all'emanazione della

vono anche per i comportamenti posti in essere successivamente all'ottobre 1983. È, in altri termini, un normale esercizio del potere discrezionale legislativo delle Camere di valutare le situazioni ed i comportamenti degli individui e delle collettività in modo tale da far intervenire la legislazione a correggere alcuni comportamenti e a indicare quelli futuri ritenuti illeciti.

Vi è una constatazione che vorrei aggiungere a questo proposito. Le leggi di amnistia certamente nelle intenzioni del Costituente dovevano avere sostanzialmente il carattere delle leggi che intervenivano a sanare grandi conflitti a radice politica nel paese. L'amnistia e l'indulto hanno questo di strutturale e di fondamentale: di recepire sopravvenute condizioni di pacificazione sociale, tali da non ritenere più punibili comportamenti che, se commessi da singoli individui sono reati comuni, ma che, se commessi in un contesto di guerra civile, assumono le caratteristiche del reato di natura politica. Ma vi è qualcosa di diverso che il Parlamento ha compiuto in relazione ai vari interventi legislativi connessi alla situazione, che tutti noi riteniamo debba ulteriormente maturarsi, di superamento degli anni del terrorismo? Vi è qualcosa di radicalmente diverso tra ciò che si sta facendo in questa materia della legislazione penale che è intervenuta a correggere il tipo di sanzione per reati commessi a causa ed in connessione con il terrorismo? Evidentemente no. E possiamo noi ritenere di avere già sbagliato quando abbiamo adottato una pluralità di leggi relative a comportamenti posti in essere anche successivamente alla legislazione ordinaria? In quella fattispecie io ritengo di no. Noi siamo, in altri termini, ed io mi permetto di sottoporre al collega Vassalli questa opinione che distingue la legislazione... (*interruzione del senatore Vassalli*). No, io faccio parte della Commissione finanze, dove per la verità ci occupiamo di altri interventi, che mutano il regime sanzionatorio, analoghi a questi.

Siamo in presenza di una legislazione che non ha le caratteristiche di quella dell'amnistia e dell'indulto (che è andata degradando anch'essa rispetto ai fini costituzionali originari, assumendo caratteristiche diverse) che

1980, essendo quella la data nella quale è stata depositata al Senato la prima proposta di provvedimento che conteneva fattispecie di condono e fattispecie di intervento di clemenza, oltre la quale, se fosse vera la tesi del collega Vassalli, non potrebbe operare nessun provvedimento legislativo. Questo mi sembra un punto insuperabile. Poichè ciò non solo non è avvenuto, ma esplicitamente con il consenso del collega Vassalli non è avvenuto allorchè si è approvata la legge in vigore, n. 47 del 1985, e fermo restando che ovviamente ognuno di noi può modificare la propria opinione sia in punto di diritto che in punto di orientamento politico, a me sembra di poter affermare che esattamente per questa ragione, quella di non aver ritenuto non applicabile il provvedimento di clemenza in data successiva al 19 giugno 1980, che è quello originario del Governo, che non ha prodotto effetto legislativo solo per lo scioglimento anticipato della legislatura, non possiamo in questa sede immaginare di dover fermare l'efficacia di riduzione, di mutamento della potestà sanzionatoria del legislatore all'ottobre 1983.

Di fronte a quale fattispecie ci troviamo dunque? Ecco allora che la questione è tutta di discrezionalità politica del legislatore, è una questione sulla quale è perfettamente comprensibile che si scelgano orientamenti difformi, ma non ponendo a fondamento dei medesimi un presupposto di violazione della Costituzione. Ci troviamo di fronte ad una fattispecie di grande semplicità: il legislatore non solo si è reso conto che il provvedimento che ha adottato, divenuto legge con il n. 47 del 1985, presenta una serie di difficoltà interpretative che hanno suggerito correzioni, integrazioni e modifiche che già di per se stesse modificano i presupposti dell'applicazione della legge n. 47, con ciò stesso intervenendo su fatti che come tali sono stati rilevanti ai fini della volontà del legislatore proprio perchè corrispondenti alle novità introdotte nella legge, ma si è reso conto che le ragioni politiche che sono a fondamento del giudizio di opportunità di trasformare un tipo di sanzione in un altro tipo di sanzione, e quindi da quel momento di partire con un meccanismo sanzionatorio diverso, sopravvi-

vono anche per i comportamenti posti in essere successivamente all'ottobre 1983. È, in altri termini, un normale esercizio del potere discrezionale legislativo delle Camere di valutare le situazioni ed i comportamenti degli individui e delle collettività in modo tale da far intervenire la legislazione a correggere alcuni comportamenti e a indicare quelli futuri ritenuti illeciti.

Vi è una constatazione che vorrei aggiungere a questo proposito. Le leggi di amnistia certamente nelle intenzioni del Costituente dovevano avere sostanzialmente il carattere delle leggi che intervenivano a sanare grandi conflitti a radice politica nel Paese. L'amnistia e l'indulto hanno questo di strutturale e di fondamentale: di recepire sopravvenute condizioni di pacificazione sociale, tali da non ritenere più punibili comportamenti che, se commessi da singoli individui sono reati comuni, ma che, se commessi in un contesto di guerra civile, assumono le caratteristiche del reato di natura politica. Ma vi è qualcosa di diverso che il Parlamento ha compiuto in relazione ai vari interventi legislativi connessi alla situazione, che tutti noi riteniamo debba ulteriormente maturarsi, di superamento degli anni del terrorismo? Vi è qualcosa di radicalmente diverso tra ciò che si sta facendo in questa materia della legislazione penale che è intervenuta a correggere il tipo di sanzione per reati commessi a causa ed in connessione con il terrorismo? Evidentemente no. E possiamo noi ritenere di avere già sbagliato quando abbiamo adottato una pluralità di leggi relative a comportamenti posti in essere anche successivamente alla legislazione ordinaria? In quella fattispecie io ritengo di no. Noi siamo, in altri termini, ed io mi permetto di sottoporre al collega Vassalli questa opinione che distingue la legislazione... (*interruzione del senatore Vassalli*). No, io faccio parte della Commissione finanze, dove per la verità ci occupiamo di altri interventi, che mutano il regime sanzionatorio, analoghi a questi.

Siamo in presenza di una legislazione che non ha le caratteristiche di quella dell'amnistia e dell'indulto (che è andata degradando anch'essa rispetto ai fini costituzionali originari, assumendo caratteristiche diverse) che

aveva alla radice la valutazione di una rilevanza sociale diversa dei comportamenti penali e talvolta perfino la motivazione di volere sfollare le carceri, motivazioni cioè che nulla hanno a che vedere con la potestà punitiva fondamentale dello Stato.

Qui siamo in presenza, come nella materia fiscale ed edile — e non escludo che ciò possa ripetersi in altri settori quale quello della legislazione valutaria che è simile alla legislazione fiscale — del mutato orientamento in ordine a determinati fatti e della volontà del Parlamento di porre disposizioni legislative diverse da quelle precedenti. Resta quindi il fatto — mi permetto di ripeterlo perchè ho visto soltanto ora il collega Vassalli rientrare in Aula — che delle due l'una: se provvedimento di amnistia non è, come certamente non è, esso è sottoponibile a *referendum* come non avverrebbe se fosse provvedimento di amnistia; se provvedimento di amnistia non è, come certamente non è, esso ha potuto seguire l'*iter* legislativo dei provvedimenti ordinari e non di quelli di amnistia. E che non si tratti di provvedimenti di amnistia lo si evince dalla natura delle cause che estinguono il reato: è questo che lo distingue dal provvedimento di amnistia. Se amnistia non è, certamente possiamo, per così dire, allungare la capacità dell'intervento legislativo rispetto al termine in questo caso originario, stante il fatto che l'altro termine originariamente previsto, quello del 19 giugno 1980, data in cui il Governo ha presentato il primo disegno di legge in materia, non è stato ritenuto dal legislatore, almeno da questo legislatore, tale da impedire il prodursi di effetti favorevoli per coloro che avessero commesso violazioni di normativa edilizia successivamente al 10 giugno 1980 fino al 1° ottobre 1983.

A questo punto mi permetto di dire che le ragioni politiche possono condurre ad un voto diverso, ma il principio di uguaglianza sostanziale mi induce a ritenere che dobbiamo votare a favore del prolungamento del termine fino all'entrata in vigore della legge di sanatoria. (*Applausi dal centro*).

SCHIETROMA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* SCHIETROMA. Signor Presidente, nel mio intervento terrò conto di quanto detto dal collega D'Onofrio; mi preme però dire immediatamente che non si può parlare di un problema di questo genere, che ci assilla dal 1980, da ben cinque anni cioè, come se non fosse successo niente.

La prima proposta di legge del Ministero dei lavori pubblici «Disciplina e recupero delle opere abusive» risale al 19 giugno del 1980. Fu quello l'annuncio, se eventualmente si volesse parlare di amnistia, ma in questo caso dovremmo rifarci appunto alla data del 19 giugno 1980, cosa che nessuno si è mai sognato di fare. In quel contesto, tenuto conto dell'impossibilità di regolare l'edilizia nel nostro paese con la cosiddetta legge Bucalossi, il 21 novembre 1979 avevo presentato un disegno di legge. Un successivo provvedimento, il 28 febbraio 1980, aveva presentato insieme ad altri colleghi del suo Gruppo il senatore Saporito e altrettanto aveva fatto il collega Tanga il 12 giugno, e i senatori Malagodi e Fassino avevano presentato il 3 luglio ancora un disegno di legge e lo stesso avevano fatto i senatori Crollalanza ed altri appartenenti al suo Gruppo il 23 settembre 1981. Ciò ha portato all'approvazione, da parte di questo ramo del Parlamento di un disegno di legge che è giunto alla Camera e che, per la fine prematura della legislatura, pur avendolo esaminato l'altro ramo del Parlamento in Commissione, non è potuto andare in porto. Dopo di che viene fuori tutto il resto. Ora si discute sul motivo dello spostamento della data. A me basterebbe dire che eravamo tutti d'accordo. Ho detto immediatamente ai colleghi presenti in Aula in quel momento che avrei votato per l'emendamento Pistolese. Lo dissi anche al relatore. Ho detto con estrema chiarezza che non era possibile fermarci alla data del 1983. Mi fu risposto con altrettanta chiarezza che era evidente che bisognava adeguare la data entro la quale le opere potevano essere considerate sanabili, ma non lo potevamo fare in seconda lettura tenuto conto della distanza delle nostre proposte e della esigenza di sapere se l'altro ramo del Parla-

mento era d'accordo perchè se l'altro ramo del Parlamento si teneva il provvedimento per un altro anno, come era successo l'altra volta, non potevamo fissare una data. Quindi si trattava di una data da fissare all'improvviso: se la Camera fosse stata d'accordo, ci avrebbe trasmesso il provvedimento e noi in un giorno avremmo deciso. Questo era l'accordo e non lo dico io che posso essere sospetto in quanto uomo di maggioranza, ma lo ha detto il senatore Libertini con estrema chiarezza l'altra sera. Quindi non è un segreto per nessuno.

Non stiamo spostando la data ad oggi — in questo caso sarebbe giustificata la preoccupazione del senatore Vassalli o di altri — ma stiamo spostando la data del 1° ottobre 1983 alla data di entrata in vigore della legge, cioè ad un periodo già chiuso. Ho presentato immediatamente il disegno di legge al quale ho fatto riferimento, poichè questo è un impegno che dovevamo assolvere e non era possibile non farlo. Lo ha già fatto la Sardegna, è stato chiesto di farlo con una lettera ufficiale a tutti i Gruppi parlamentari presenti alla Camera e al Senato, ce lo ha chiesto l'assessore all'urbanistica della regione Lazio riportando la unanime richiesta di tutti i Gruppi rappresentati nella regione Lazio. Questo potrebbe bastare.

Andiamoci piano quando si parla di abusivismo odioso. L'abusivismo di speculazione è già scattato da un pezzo; figuriamoci se quelli non si sanno fare i fatti loro! Conosciamo bene l'abusivismo del quale ci stiamo occupando da sempre. Diceva bene il senatore Libertini: entrate nei problemi del Mezzogiorno. È la solita storia. La nostra lentezza e il fatto che tutto quello che riusciamo a fare non è mai adeguato costringono il cittadino, di fronte a imprescindibili necessità, come la casa di abitazione, a vivere contro la legge.

Abbiamo modificato ampiamente la legge Bucalossi e nessuno può sostenere, nonostante ogni buon volere del Parlamento, che fosse tale da evitare che il cittadino uscisse da uno stato di necessità perchè non vi erano nè le aree da dare ai cittadini, nè l'intervento pubblico per assegnare le abitazioni. Poi abbiamo detto che bisogna ubbidire alla

logica del recupero perché non è il momento di mettersi a demolire le case. Mi rammarico che tutte le cautele che stiamo studiando oggi non siano state adottate nella legge generale. Non lo abbiamo fatto ma non perché non volessimo farlo, perché se non facciamo leggi molto chiare — stiamo rimediando anche a questo — se facciamo leggi artificiose, non si chiude con il passato e non si volta pagina. Questo è il problema di fondo. Vogliamo davvero voltare pagina? Allora bisogna chiudere col passato. Ma voi ritenete che la nostra magistratura, i nostri sindaci, le nostre regioni siano nella condizione di gestire tre regimi: il regime in vigore fino al 1983, il regime nel limbo dal 1983 in poi ed infine il regime, anch'esso veramente difficile, successivo che dovrà portare al massimo rigore? Io mi sarei quasi innamorato dell'emendamento comunista perché è più articolato, ma dare alle regioni delle possibilità, con le regioni che possono anche non provvedere in tempo, significa in realtà che in quel momento si riapre tutta una possibilità di abusivismo nella speranza che la regione, prima di decidere, impieghi tutti i cinque anni che ha a disposizione prima della fine della legislatura. Quindi chiudere un periodo e voltare pagina significa prendere come punto di riferimento una data ormai approvata di chiusura oltre la quale non si vada.

GUALTIERI. L'avevamo già fissata la data.

SCHIETROMA. No, non è vero, non abbiamo fissato niente; chiamo a tale proposito come testimone il senatore Libertini e, visto che insistete e che volete discutere anche sul piano politico, andiamo a leggere che cosa è avvenuto sul piano legislativo. Il decreto Nicolazzi, che adesso tutti si pentono di non aver mantenuto e fatto passare perché era un punto fermo, un decreto catenaccio, dice ad un certo momento: «Possono conseguire la concessione o l'autorizzazione in sanatoria i proprietari di costruzioni e di altre opere iniziate,» — leggete bene: iniziate — «anche se non ultimate, alla data di entrata in vigore del presente decreto». E il

decreto è del 10 ottobre. Quindi basterebbe un giorno per dire che c'è incongruenza tra il legislatore eccezionale, che è il Governo — e che però è sempre un legislatore — e il legislatore ordinario che poi invece mette il catenaccio al 1° ottobre 1983, non preoccupandosi che invece esiste una disposizione che, come ripeto, consente che possano conseguire la concessione o l'autorizzazione in sanatoria i proprietari di costruzioni e di altre opere iniziate, anche se non ultimate, alla data di entrata in vigore del presente decreto. Allora come la mettiamo con il catenaccio del 1° ottobre 1983 rispetto al decreto-legge che per lo meno per un mese è stato in vigore?

Pertanto, ha detto bene il senatore Pistolesse: si tratta di una data posta a casaccio, che eravamo tutti d'accordo a voler rimuovere, cosa che non abbiamo fatto solo per riguardo all'altro ramo del Parlamento ed anche per riguardo alla realtà. Nell'altro ramo del Parlamento il relatore ha detto con estrema chiarezza che esisteva il problema dell'abusivismo successivo, dicendo che a Roma, secondo quanto a lui risultava, vi erano già 40.000 vani abusivi e ditemi voi se adesso siamo nella condizione di distruggere 40.000 vani.

Per ragioni di equità voglio dire e ripetere che, se eravamo nella condizione di voler dire che si fa riferimento alla data dell'annuncio, bisogna però riconoscere che comunque essa non era mai fissata al 1° ottobre 1983, bensì all'ottobre del 1980. Queste sono tutte ragioni di cui ci dobbiamo far carico, decidendo, se lo vogliamo veramente, la questione in modo definitivo, voltando pagina e dicendo che da oggi in poi chiunque è abusivo non ha più da scherzare con la legge. Allora dobbiamo veramente porre un punto fermo nel modo che indichiamo nel nostro provvedimento.

Mi pare di non aver altro da aggiungere e quindi concludo questo mio intervento.

PRESIDENTE. Rivolgo un caldo saluto ai membri della Commissione politica del Parlamento europeo che sono presenti in tribuna. (*Vivi, generali applausi*).

GALLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* GALLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, dopo la lucida esposizione e presa di

posizione del collega D'Onofrio posso permettermi di essere particolarmente breve nei confronti dell'interrogativo senza dubbio di estremo interesse proposto a questa Assemblea dal collega senatore professor Vassalli.

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

(Segue GALLO). Egli ci ha posto di fronte al quesito se il secondo comma dell'articolo 79 della Costituzione debba ritenersi norma di carattere generale che deve trovare applicazione con riferimento ad ogni provvedimento di clemenza. La premessa più importante del ragionamento del professor Vassalli — e sarò estremamente schematico — è la seguente: la sanatoria che viene ipotizzata fino alla data del febbraio 1985 non è altro che una forma di amnistia spuria attraverso la quale il legislatore, pur utilizzando terminologie diverse, in realtà determina una vicenda normativa di estinzione del reato, poichè di reato si tratta, e come tale assoggettata al disposto dell'articolo 79, secondo comma. Il professor Vassalli aggiungeva: se mi si obietta puramente e semplicemente in termini formali che qui non di amnistia o di condono in senso stretto, cioè di indulto, si tratta bensì di oblazione, la risposta non può suonare che puramente verbale.

Direi proprio di no perchè, riprendendo brevissimamente alcuni temi già accennati dal collega D'Onofrio, debbo dire che quando si parla di oblazione invece che di amnistia o di indulto non si fa puramente e semplicemente riferimento a *nomina iuris* diversi da quelli di amnistia o indulto di cui agli articoli 151 del codice penale e seguenti, ma si utilizzano dei termini che rappresentano un modo sintetico di normazione con delle caratteristiche di disciplina e soprattutto di effetti giuridici che sono diverse da quelle dell'amnistia e dell'indulto. In particolare mi riferisco all'amnistia che è la più vicina all'oblazione, trattandosi in entrambi i casi di cause estintive del reato.

Basta pensare ai disposti degli articoli 183 e 184 del codice penale che riguardano le cosiddette disposizioni comuni a tutte le cause estintive del reato per cogliere immediatamente la peculiarità del fenomeno dell'oblazione rispetto a quello dell'amnistia. Vi è un punto che mi sembra di notevole interesse ai fini del chiarimento di quelli che potrebbero essere alcuni dubbi. È vero che anche l'amnistia può essere sottoposta a condizioni o obblighi, ma tali condizioni o obblighi che sono connaturati ed enunciati in un decreto di amnistia non possono mai coincidere con il *quantum* che è costitutivo di una vicenda di oblazioni.

Ma il ragionamento del professor Vassalli va al di là di questa imputazione di forma surrettizia di amnistia al provvedimento di sanatoria e di condono di cui stiamo discutendo nell'emendamento che ci interessa perchè molto appropriatamente, in sede di posizione dei problemi, egli si pone la domanda se da questa norma della Costituzione non si possa ricavare una regola generale valida per tutti i provvedimenti di clemenza. Innanzitutto potrei affermare che esistono forti ed abbastanza fondati dubbi circa la possibilità di estensione per analogia di disposizioni costituzionali, ma dico subito, in tutta lealtà, che personalmente sono di parere contrario a questa tesi che verrebbe a privare di uno strumento ermeneutico proprio le norme che rappresentano la cornice fondamentale dell'ordinamento. Il problema è un altro: come capita a tante norme dell'ordinamento costituzionale, ci troviamo di fronte a una norma di dimensione e funzione plurima perchè da un lato tipicizza una certa

procedura per la produzione della vicenda di amnistia, dall'altro incide immediatamente e direttamente su norme di diritto penale.

Leggiamo, ad esempio, l'articolo 151 del codice penale laddove, al terzo comma, si dice che: «la estinzione del reato per effetto di amnistia è limitata ai reati commessi a tutto il giorno precedente la data del decreto». Non c'è dubbio che il secondo comma dell'articolo 79, quando parla di reati commessi antecedentemente alla proposta di delega, viene a modificare il contenuto del terzo comma dell'articolo 151. Ecco allora il valore penalistico di una norma come quella dell'articolo 79 ma, detto che si tratta di una norma che ha anche una funzione di diritto penale sostanziale, perchè contribuisce alla definizione di un istituto così importante come è l'amnistia, ne dobbiamo trarre la logica, immancabile conseguenza. Ogni procedimento di estensione analogica *in malam partem* (e qui si tratterebbe proprio di un'estensione analogica di questo genere, perchè estenderemmo a fatti estintivi diversi dall'amnistia regole che sono dettate restrittivamente soltanto per l'amnistia) è rigorosamente vietato allorquando ci troviamo di fronte a norme che hanno carattere di norme penali sostanziali.

Ecco allora che quella tesi di clausola generale valida per tutti i fatti di clemenza si coglie nella sua naturale, intelligentissima essenza di idea che potrà muovere, in una revisione della Costituzione, il futuro legislatore ma che sicuramente, alla stregua di quelle che sono le regole e gli strumenti di cui l'operatore di diritto positivo nel nostro sistema è munito, non può trovare applicazione.

Ritorniamo quindi di nuovo alla dimensione politica della problematica che così è posta, rispetto alla quale quel realismo che è stato invocato, quelle ragioni che fanno capo alle varie vicende normative pregresse a cui il collega senatore Schietroma accennava con tanta pertinenza, mi sembrano assolutamente definitive. Di definitivo probabilmente in questa materia di legiferazione non c'è niente, il progresso è sempre incalzante e alle porte, però mi sembrano ragioni del tutto tranquillizzanti. (*Applausi dal centro*).

SAPORITO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAPORITO. Signor Presidente, non avrei dovuto aggiungere niente a quanto detto in maniera così egregia dal collega D'Onofrio e dal collega Gallo sull'argomento, rispondendo a legittime obiezioni del collega senatore Vassalli, se non fossi così spinto dall'obbligo che mi viene dal fatto che, quando avviammo in quest'Aula l'esame del disegno di legge originario che si intende modificare con questa legge di conversione, ebbi l'incarico dal pentapartito di confutare le questioni di incostituzionalità avanzate dai colleghi del Partito comunista su tre versanti: quello del rapporto Stato-regione, quello relativo alla copertura finanziaria e il terzo relativo all'istituto dell'oblazione.

Sull'istituto dell'oblazione erano stati avanzati obiezioni e dubbi — i colleghi ricorderanno — identici anche nella sostanza a quelli sollevati dal collega Vassalli e, con grande motivazione, dal senatore Benedetti. In quella sede contestai l'impostazione che veniva data a questo problema pregiudiziale, che partiva dalle stesse motivazioni espresse dal senatore Vassalli ed arrivava alla stessa conclusione: cioè che, essendo analoghi o identici i contenuti dell'amnistia e dell'oblazione, necessariamente andavano richiamati tutti i vincoli e quindi tutte le procedure previste per l'amnistia (un po' quello che afferma il senatore Murmura nel parere della Commissione affari costituzionali nella parte che tratta questo argomento).

Mi sforzai di dimostrare che la partenza era errata, che, anche per effetto di una legislazione positiva nel frattempo entrata in vigore in materia previdenziale ed in materia fiscale, ormai è pacifico — e nessuno contestò allora questa mia affermazione — riconoscere all'oblazione una natura propria sul piano dell'ordinamento giuridico, una natura propria consistente nel ricondurre a mero torto amministrativo un fatto previsto come reato. Cercai anche di dimostrare che il legislatore ha fatto nel passato e fa anche in questo provvedimento una scelta che può essere in qualche modo impugnata, conte-

stata sotto il profilo dell'opportunità politica, ma non sotto il profilo giuridico-costituzionale, come il professor Vassalli ha affermato ed anche il senatore Murmura nel parere mi sembra voglia fare.

È quindi artificioso — lo dissi allora e lo ripeto adesso — sostenere che l'uguaglianza dei risultati tra oblazione ed amnistia avrebbe imposto in questo caso il ricorso alle procedure previste dall'articolo 79 della Costituzione. Questi sono i termini del problema. Non ci troviamo di fronte a perplessità di tipo nuovo, ma ad un problema su cui la dottrina e la giurisprudenza hanno discusso e su cui si è discusso anche in questo ramo del Parlamento arrivando, a larghissima maggioranza, a conclusioni che qui intendiamo far valere. Diciamo che anche in questo provvedimento l'oblazione si presenta con le caratteristiche di distinzione che sono scaturite dalla legislazione positiva e su questo noi dobbiamo operare.

Rientrano in questo quadro generale e possono essere accettati i dubbi avanzati dal professor Vassalli su quali principi generali si deve fondare l'oblazione e la conseguente conclusione cui egli perveniva che si tratta degli stessi principi che regolano l'indulto e la amnistia? Noi diciamo di no, perchè i principi generali ricavabili in ordine all'istituto dell'oblazione sono quelli che le leggi nel tempo hanno esposto e sono questi principi generali — che già abbiamo considerato allorquando per la prima volta, per le cose dette dai colleghi che mi hanno preceduto, valutammo il provvedimento di condono — che costituirono il parametro per cui, nonostante l'annuncio di un provvedimento di sanatoria avuto nel 1980, noi fermammo alla data dell'ottobre del 1983 il limite per l'attuazione dell'oblazione, introducendo non un istituto originario, ma in qualche modo armonizzando l'istituto dell'oblazione nel provvedimento di sanatoria dell'abusivismo al medesimo istituto così come si era presentato, con gli stessi vincoli, con le stesse caratteristiche e quindi con le stesse condizioni previste dalla legislazione in altri settori in materia fiscale e previdenziale.

Per questi motivi ritengo che possiamo superare le perplessità avanzate dal profes-

sor Vassalli così come abbiamo fatto nella seduta durante la quale approvammo a larga maggioranza — anche con il contributo e il voto di quei partiti che adesso hanno questi dubbi — il primo provvedimento di sanatoria. Se in quella occasione non sbagliammo, non credo che commetteremo un errore adesso se ci atterremo agli stessi principi anche nella valutazione di una questione così delicata.

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

BASTIANINI, relatore. Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, colleghi, intendo con poche parole, prima di esprimere il parere sugli emendamenti in esame, chiarire alcuni aspetti di quanto è successo ieri sera, ringraziando il senatore Venanzetti di essere ritornato con molta serenità su quei problemi, spiegando le ragioni che avevano indotto il Gruppo repubblicano a quell'atteggiamento. Con la stessa serenità, proprio al fine di sgombrare il campo da ogni equivoco, debbo affermare che come relatore — intendendo questo compito proprio del relatore per un più sereno esame del provvedimento — avevo rilevato, prima che si verificasse ciò che è successo in chiusura di seduta, l'opportunità di rinviare la discussione. Considerata l'importanza dei temi che ci avviavamo a discutere, avevo fatto presente la disponibilità del relatore a motivare quell'esigenza ai presidenti dei Gruppi parlamentari. Sono rimasto stupito che per conseguire lo stesso risultato si è voluto procedere attraverso altre strade.

L'opportunità di quella impostazione che avevo espresso come relatore è stata confermata dagli emendamenti presentati sugli articoli ancora da discutere e dalla discussione ampia, approfondita e serena che si è svolta in questa sede. Questa materia è molto delicata e in essa si scontrano, se ci si vuol dare reciprocamente atto di buona fede, ragioni importanti a favore di una tesi o di un'altra.

Debbo esprimere subito con chiarezza la mia posizione che è di grande attenzione nei

confronti degli emendamenti presentati, in particolare nei confronti di quello proposto dal senatore Castiglione che tende a limitare in modo significativo e rilevante la portata di una estensione nel tempo delle opere ammissibili a condono. Quest'ultimo, inoltre, intende tutelare in modo rigoroso e totale le parti più fragili dal punto di vista ambientale del territorio nazionale. Apprezzo e manifesto uguale attenzione verso l'impostazione degli emendamenti presentati dal Partito comunista italiano che tendono ad inserire il prolungamento dei termini per l'ammissione al condono, in un quadro più organico di intervento. Malgrado questi apprezzamenti non formali ma di sostanza agli emendamenti presentati, il parere del relatore è contrario, avendo collaborato nel tempo a definire i diversi aspetti della materia e a studiarne le possibili soluzioni. Nel confermare, pertanto, il parere contrario al complesso degli emendamenti, devo dare atto dell'importante e significativo lavoro di affinamento che è stato realizzato e che non merita i giudizi semplicistici che sono stati dati.

Nel richiamarmi alla problematica che l'intervento del professore Vassalli ha aperto e a cui alcune prime e altrettanto motivate risposte sono venute dal collega D'Onofrio che aveva trattato l'argomento in sede di discussione generale della legge e da parte del senatore Gallo, devo confermare che il problema non era stato assente dai lavori della Commissione, introdotto da un intervento del sottosegretario Gorgoni e attentamente valutato durante i lavori di Commissione.

Il parere negativo agli emendamenti deve essere esaminato anche rispetto alle considerazioni di carattere generale che esprimevo.

Su questa materia troppe volte si è avuta l'impressione di trovarsi di fronte ad atteggiamenti di rigore di facciata. Il problema non del condono per le opere passate ma della lotta all'abusivismo futuro, cioè dell'applicazione del Capo I della legge, non passa attraverso lo spostamento o meno della data, ma risiede nella capacità degli enti locali di reprimere gli abusi: è questa la grande sfida

che la legge mette davanti al paese. Perciò nessuno può pensare di salvare la propria coscienza di fronte al problema del territorio solo perchè si è attestato oggi su una posizione di maggior rigore per quanto riguarda la data. Bisogna riflettere collettivamente, come insieme di forze politiche, su come costringere gli enti locali, specie in determinati parti del territorio nazionale, ad applicare le leggi che il Parlamento approva.

Invito pertanto il Governo a mobilitare un'attività di vigilanza e mi riservo, per la funzione che ho cercato di svolgere in questo lungo e difficile lavoro di relatore sul condono, ove dovesse manifestarsi il diffondersi di nuovi abusi, di assumere iniziative per affidare in via straordinaria il potere di controllo e di repressione al Governo centrale.

* GORGONI, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Signor Presidente, il Governo ribadisce il proprio parere contrario a tutti gli emendamenti proposti, pur riconoscendo ed apprezzando lo sforzo perseguito con l'emendamento 8.0.5/1 che tende a limitare gli effetti negativi conseguenti allo slittamento delle date, emendamento nel quale si tiene conto e si cerca di salvaguardare quei territori che erano stati sottoposti a vincolo dal decreto Galasso. In ogni caso il parere del Governo è negativo su tutti gli emendamenti proposti.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 8.0.1/2, presentato dal senatore Visconti e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 8.0.1, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 8.0.8, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti nel nuovo testo l'emendamento 8.0.5/1, presentato dal senatore Castiglione e da altri senatori.

È approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 8.0.5, presentato dal senatore Pagani Maurizio e da altri senatori.

BIGLIA. Signor Presidente, chiedo la votazione per parti separate, cioè che il primo comma dell'emendamento sia votato separatamente rispetto al secondo e al terzo.

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, l'emendamento 8.0.5, come richiesto dal senatore Biglia, sarà votato per parti separate.

Metto quindi ai voti il primo comma dell'emendamento 8.0.5.

È approvato.

Metto ai voti il secondo e il terzo comma, nel testo emendato, dell'emendamento 8.0.5.

Sono approvati.

Metto ai voti l'emendamento 8.0.5 nel suo complesso, nel testo emendato.

È approvato.

Passiamo all'esame degli articoli aggiuntivi proposti con i seguenti emendamenti:

Dopo l'articolo 8, inserire i seguenti:

Art. ...

«Il ricavato delle somme riscosse a titolo d'oblazione è destinato per il 50 per cento al bilancio del comune nel quale l'abuso è stato commesso e obbligatoriamente destinato ad acquisizione di immobili e ad urbanizzazione di aree, e per il 50 per cento al bilancio dello Stato e destinato, in termini di competenza, alla formazione di un fon-

do nazionale per l'acquisizione e urbanizzazione di aree edificabili; il finanziamento dei piani di recupero degli insediamenti abusivi; l'acquisizione di aree da destinare a parco nazionale o regionale; la acquisizione di aree costiere marine, lacustri e fluviali; la costruzione di opere di urbanizzazione primaria nei comuni colpiti da calamità naturali.

Il fondo nazionale di cui al presente articolo è istituito presso la Cassa depositi e prestiti con le modalità stabilite dal Ministro del tesoro con proprio decreto, da emanarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146.

La dotazione del fondo è definita, ogni anno, in sede di approvazione della legge finanziaria.

Al fondo affluiscono tutti i finanziamenti comunque finalizzati alla acquisizione di aree e alla loro urbanizzazione.

La Cassa depositi e prestiti eroga i fondi ai comuni sotto forma di mutuo ventennale a tasso zero.

I rientri annuali dei mutui affluiscono al medesimo fondo.

Il CER ripartisce i finanziamenti disponibili tra le regioni sulla base delle proposte dalle stesse formulate, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria.

Le regioni, entro i successivi 30 giorni, inviano alla Cassa depositi e prestiti l'elenco dei comuni beneficiari del fondo e gli importi previsti per ciascun comune.

In caso di inadempienze il CER, entro i successivi 15 giorni, ripartisce i fondi residui disponibili tra le altre regioni in misura proporzionale a quanto loro già precedentemente assegnato ».

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

Art. ...

« I comuni sono autorizzati ad acquisire al proprio patrimonio terreni siti nel territorio del comune, qualunque sia la desti-

nazione urbanistica degli stessi, al fine di realizzare un demanio comunale di aree.

L'acquisizione dei terreni avviene mediante esproprio nei casi previsti dalle leggi vigenti.

Qualora la destinazione delle aree del demanio comunale preveda l'edificazione, il comune definisce le condizioni per la concessione in diritto di superficie o per la vendita delle aree disponibili sulla base di quanto eventualmente disposto dalla regione con propria legge.

Le aree poste in vendita non possono superare la quota del 50 per cento del totale delle aree disponibili in ogni anno.

Le norme di cui al presente articolo si applicano anche per l'acquisizione di fabbricati purchè gli stessi ricadano in zone per le quali è stata deliberata dal comune l'adozione di un piano di recupero ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 457.

In sede di prima applicazione delle norme di cui al presente articolo, sono destinati al fondo per la realizzazione dei demani comunali il 30 per cento dei proventi derivanti dalla presente legge e il 20 per cento delle entrate derivanti dai contributi ex GESCAL per il 1984.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad assumere, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146 i provvedimenti di sua competenza per l'attuazione delle norme di cui al presente articolo ».

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

Art. ...

« Il 10 per cento delle somme introitate dall'erario a titolo di oblazione è destinato al finanziamento di un programma straordinario per l'aggiornamento del catasto edilizio urbano e del catasto terreni, secondo le seguenti direttive:

a) istituzione di un organico sistema informativo territoriale, meccanizzato;

b) definizione della partecipazione operativa e della responsabilità organizzativa degli enti locali alla predisposizione e gestione di tale sistema;

c) potenziamento degli organici degli uffici tecnici erariali;

d) coordinamento con il sistema dell'anagrafe tributaria e con un sistema meccanizzato delle Conservatorie dei registri immobiliari;

e) garanzia della efficacia probatoria e del carattere polivalente del catasto;

f) rivalutazione del bene immobile sulla base dei criteri:

1) quanto ai terreni:

a) della localizzazione;

b) della destinazione d'uso;

c) della dotazione d'impianti;

2) quanto agli immobili urbani:

dei criteri di cui ai punti a), b), c)

sub 1) ed inoltre:

d) della vetustà;

e) della tipologia;

f) della qualità edilizia ».

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

Invito i presentatori ad illustrarli.

GIUSTINELLI. Signor Presidente, ritengo che gli emendamenti 8.0.2, 8.0.3 e 8.0.4 possano intendersi illustrati, vista la loro chiarezza.

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

BASTIANINI, *relatore*. Il relatore è contrario. Questi emendamenti, infatti, trattano la destinazione dei fondi riscossi a titolo di oblazione, materia, questa, che merita di essere diversamente trattata in sede di un più generale inquadramento della finanza pubblica. In particolare voglio ricordare come il terzo comma dell'emendamento

8.0.5 destini le somme riscosse a titolo di oblazione per le opere eseguite dopo l'ottobre 1983 alle attività di aggiornamento del catasto.

Ripeto quindi il mio parere contrario su tutti e tre gli emendamenti.

* GORGONI, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo esprime parere contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 8.0.2, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 8.0.3, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 8.0.4, presentato dal senatore Libertini e da altri senatori.

Non è approvato.

Ricordo che gli articoli 9 e 10 sono i seguenti:

Art. 9.

1. Il Ministero dei lavori pubblici provvede, entro il 30 maggio 1986, alla rilevazione della consistenza e delle caratteristiche delle opere abusive realizzate fino al 1° ottobre 1983 ed alle relative elaborazioni riferendone al Parlamento.

2. Al fine di assicurare la base informativa per la rilevazione di cui al comma 1, il Ministero dei lavori pubblici predispone il modello per la domanda da presentare ai sensi dell'articolo 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, da pubblicare, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

3. Il Ministero dei lavori pubblici provvede, inoltre, anche coordinando le iniziative delle altre Amministrazioni dello Stato e delle regioni, a riferire periodicamente al Parlamento sullo stato del territorio con particolare riguardo all'andamento del fenomeno dell'abusivismo.

4. All'onere derivante dal presente articolo, valutato in lire 2 miliardi per l'anno 1985, si provvede a carico della disponibilità del capitolo 1124 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici.

Art. 10.

Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Metto ai voti l'articolo unico, nel testo emendato, con l'avvertenza che, se sarà approvato l'emendamento volto a inserire un articolo aggiuntivo, esso diverrà articolo 1 del disegno di legge.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'emendamento tendente ad inserire un articolo aggiuntivo dopo l'articolo unico:

Dopo l'articolo unico, inserire il seguente:

Art. ...

«Il Presidente della Repubblica è delegato ad emanare, a norma dell'articolo 79 della Costituzione, un decreto di amnistia per il reato di cui all'articolo 328 del codice penale in quanto il reato stesso risulti correlato con le contravvenzioni previste dall'articolo 41

della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e dall'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modifiche e commesso entro la stessa data per la quale è disposta dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e dalla presente legge la sanatoria delle opere abusive».

1.0.1 LIBERTINI, LOTTI, RICCI, VISCONTI, GIUSTINELLI, BISSO, RASIMELLI, ANGELIN

Avverto che all'emendamento 1.0.1 hanno aggiunto la propria firma i senatori Bonifacio, D'Amelio, Scardaccione, Degola, Pacini, Ferrara Nicola e Saporito.

Invito i presentatori ad illustrare l'emendamento.

GIUSTINELLI. Signor Presidente, ritireremo questo emendamento di fronte alla decisione della maggioranza — annunciata dal relatore — di presentare un ordine del giorno che affida al Governo l'incarico di emanare un disegno di legge di delega al Presidente della Repubblica per l'amnistia. Tuttavia chiediamo che restino agli atti della discussione non solo il testo originario dell'emendamento, (che chiudeva con le parole «come modificato dall'articolo 20 della legge 28 febbraio 1985, n. 47») ma anche le modifiche che successivamente vi abbiamo apportato, che sono state rese note alla Presidenza e delle quali non ritengo, per esigenze di brevità, di dare ulteriore conto.

Intendo inoltre annunciare che ci asterremo dalla votazione dell'ordine del giorno proposto dalla maggioranza avvisando fin da oggi che il Partito comunista non sarà comunque disponibile ad approvare alcuna delega per l'emanazione di un'amnistia che non sia rigorosamente limitata al reato di omissione di atti di ufficio, previsto dall'articolo 328 del codice penale.

PRESIDENTE. Senatore Giustinelli, vorrei dirle che alla Presidenza non risulta al momento presentato alcun ordine del giorno.

GIUSTINELLI. In questo caso, noi chiediamo che sia votato l'emendamento da noi presentato.

COVI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVI. La proposta contenuta nell'emendamento del Gruppo comunista, così come modificata, di conferire delega al Presidente della Repubblica perchè conceda amnistia per il reato di cui all'articolo 328 del codice penale trova il Gruppo del Partito repubblicano decisamente contrario. Lo scempio che si è compiuto nel nostro paese attraverso l'abusivismo edilizio ha origini e responsabilità ben precise e individuate. Esse risalgono proprio a quegli amministratori degli enti locali che avevano il dovere giuridico di vigilare e di intervenire e che invece, per i più svariati motivi, nulla hanno fatto; svariati motivi che consistono nell'aver svolto il mandato con imperdonabile leggerezza, quasi che da esso derivassero esclusivamente vanagloriose sinecure ed alcun dovere o per lassismo grossolanamente colpevole o per dolose connivenze con le più spericolate speculazioni edilizie.

Sono gli amministratori locali che hanno consentito che il fenomeno si diffondesse inducendo nei cittadini la convinzione che tutto fosse consentito o quanto meno tollerato in modo tale da esentare da qualsiasi conseguenza di ordine penale e amministrativo. Non si vedono proprio le ragioni dunque di un provvedimento di clemenza, dato che sarebbe stato sufficiente un minimo di senso di responsabilità e un minimo di correttezza amministrativa per salvaguardare il territorio amministrato da un assalto indiscriminato al di fuori di ogni regola e di ogni buon senso, rendendosi così colpevoli di gravi misfatti che hanno portato all'ambiente del nostro paese ferite tanto gravi ed irreparabili.

L'Italia ha sopportato e sopporterà danni gravissimi da quello che è avvenuto nel campo edilizio, danni che purtroppo produrranno effetti nel tempo sia a carico diretto dei cittadini costretti a vivere in ambienti la cui vivibilità è stata compromessa, sia a carico delle possibilità di sviluppo economico per il quale gioca un ruolo rilevante l'attività turistica che può progredire e fiorire solo se si offre a chi visita il nostro paese

un effettivo godimento della sua natura, delle sue opere d'arte, delle sue ultime caratteristiche di terra di antiche e prestigiose tradizioni storiche.

Nessun atto di clemenza dunque. Esso non si giustifica neppure con l'argomento secondo il quale la possibilità di sanatoria offerta ai cittadini con la legge n. 47 del corrente anno imporrebbe un analogo trattamento volto a cancellare con un colpo di spugna le responsabilità degli amministratori locali; non si giustifica data la diversa posizione di responsabilità addebitabile a chi commette abuso edilizio ed al pubblico amministratore perchè ben più alti sono i doveri che spettano a chi si arroga di amministrare la cosa pubblica nell'interesse dell'intera collettività. Non si giustifica neppure sotto il profilo degli aspetti diversi dell'amnistia da un lato e della sanatoria dall'altro. Con la prima coloro che sono i maggiori responsabili vedrebbero di colpo cancellata ogni responsabilità andando esenti da ogni conseguenza, con la seconda l'abusivo che procede alla sanatoria vede posto a proprio carico un onere di natura sanzionatoria qual è l'oblazione alla quale è tenuto.

Proprio nel momento in cui, con il varo della legge n. 47, Il Parlamento ha introdotto norme rigorose sul controllo dell'attività edilizia la cui attuazione e la cui riuscita pratica sono affidate ancora una volta, per lo meno come responsabilità primaria, agli amministratori locali, sarebbe estremamente inopportuno un provvedimento di amnistia che può indurre a ritenere che in Italia tutto si aggiusta, tutto finisce in un nulla di fatto perchè prima o poi arriverà un provvedimento di clemenza. No, dal Parlamento deve venire l'indicazione primaria, proprio se vogliamo che le norme che abbiamo varato, attraverso un *iter* faticoso ma certamente impegnato ed inteso alla salvaguardia del nostro territorio e del nostro ambiente, siano universalmente sentite in tutta la loro coerenza e in tutta la loro severità.

Noi dunque voteremo contro l'emendamento comunista anzitutto per queste ragioni di merito del tutto assorbenti anche di altro aspetto che ci vedrebbe in ogni caso contrari. Ci sembra infatti veramente fuori luogo introdurre di soppiatto, in una legge di

conversione di un decreto-legge, un dettato legislativo che conferisce una delega per un atto che, per la sua eccezionalità e per l'altissima autorità che costituzionalmente deve attuarlo, ha in sé un contenuto di innegabile solennità. (*Applausi dal centro-sinistra*).

MANCINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MANCINO. Comprendo le perplessità che ingenera un emendamento come quello che è dinanzi a noi, però non esagererei nella distinzione: a sentire il collega Covi, da una parte sembrerebbe opportuno un provvedimento di sanatoria delle costruzioni irregolari, le chiamo così per eufemismo, e dall'altra si vorrebbe infierire nei confronti degli amministratori. Se, anzichè di un condono generalizzato, si fosse trattato di un provvedimento isolato, di portata limitata, probabilmente il Parlamento non si sarebbe mai interessato di una questione di scarsa portata; ma il fenomeno è stato vasto, di dimensioni preoccupanti al punto che si è ravvisata la opportunità di agire, da una parte in direzione di una manovra economica che, oggi sembra anche non più attuale, anche per l'usura del tempo e, dall'altra, in direzione di un sanatoria che mettesse la parola «fine» ad un fenomeno che non è stato sufficientemente contrastato da nessun ente locale, per la rilevanza sociale che ha avuto al di là della coloritura politica delle singole amministrazioni.

AGNELLI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Questo non è vero!

MANCINO. Questo è vero; se mi consente, onorevole Sottosegretario, ognuno faccia l'esame della propria coscienza e dica quante volte sono state impedito le speculazioni in alcune aree che sono amministrate anche da altre forze politiche.

Poichè qui non stiamo a difendere il fenomeno, ma stiamo soltanto tentando di risolvere la questione, superandolo, per la dimensione sociale che ha avuto, mi pare estremamente ipocrita sostenere, da una parte, la sanatoria e, dall'altra, la punibilità dell'amministratore che è stato vittima, certo consa-

pevole, di questo fenomeno di larga portata sociale.

Non si tratta di andare incontro all'amministratore non onesto, si tratta di andare incontro ad un amministratore che ha omesso una vigilanza rispetto all'articolo 328 che tutti i giuristi, soprattutto i penalisti, ritengono superato nell'attuale sistema penale. (*Interruzione del senatore Ferrara Salute*). Lo faremo per quanto riguarda la omissione di atti di ufficio: è impegno anche del Governo di cui fa parte anche il suo partito, senatore Ferrara Salute. C'è un disegno di legge di revisione degli articoli 323 e 328 del codice penale. In questa direzione intendevamo muoverci, ma sappiamo anche che, allo stato, la norma susciterebbe delle perplessità proprio per una mancata concordia da parte delle stesse forze politiche che oggi non condividono questo provvedimento, ma condividono la soppressione dell'articolo 328 sul piano più generale.

Signor Presidente, al di là delle nevrosi di questo dibattito finale e delle appendici create inevitabilmente da un decreto-legge che noi non volevamo, che il Parlamento ha dovuto registrare come necessario, proprio per mettere in movimento alcuni meccanismi che andassero incontro al risultato voluto dal legislatore nazionale, riteniamo che si tratta di una razionalizzazione, di una puntualizzazione e di una integrazione. La materia che è dinanzi a noi ha importanza rilevante: pregherei i colleghi di ritirare l'emendamento in modo che esso non venga messo in votazione. Sia chiaro, però, che il ritiro dell'emendamento non è il risultato di una protesta che posso anche comprendere, ma che non deve avere, non può avere l'accento scandalistico che ha avuto, per esempio, nell'intervento del senatore Covi.

Gli amministratori hanno fatto spesso il loro dovere, ma rispetto ad un fenomeno sociale di questa portata vorrei sapere quale amministratore ha messo mano alle ruspe per demolire: non credo saranno molti i colleghi in grado di rispondere. (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Desidero sapere dai firmatari dell'emendamento se lo ritirano o insistono per la votazione.

GIUSTINELLI. Signor Presidente, il Gruppo comunista non intende aderire a questa richiesta per la forma in cui essa è stata formulata e, vorrei aggiungere, per l'attacco inaudito che in questa Aula è stato portato agli amministratori degli enti locali, a tutti gli amministratori, indipendentemente dalla concreta valutazione del loro operato. Noi respingiamo questa visione, nella consapevolezza che in situazioni estremamente difficili e in anni molto complessi per il nostro paese, le autonomie locali sono state sempre un punto di riferimento imprescindibile per la comunità nazionale.

Non riteniamo, quindi, che si possano liquidare i problemi in questo modo, nè pensiamo che una questione complessa come quella dell'abusivismo edilizio possa essere valutata in questi termini, a prescindere da ogni considerazione critica e autocritica da parte di alcune forze della maggioranza sulla politica edilizia che c'è stata nel nostro paese e sulle cause reali che nella gran parte delle situazioni hanno portato a dare vita a fenomeni macroscopici di abusivismo. Certo, il nostro atteggiamento sarebbe diverso, e quindi saremmo anche disponibili a considerare la possibilità di ritirare questo emendamento, ove da parte della maggioranza venisse proposta in forma più concreta una iniziativa nei limiti entro i quali ci riconosciamo, quelli cioè di una delega che prenda in considerazione soltanto l'articolo 328 del codice penale. Ma in assenza di questa iniziativa più concreta, in assenza cioè di un ordine del giorno, insistiamo perchè l'emendamento sia messo in votazione.

BONIFACIO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BONIFACIO. Signor Presidente, desidero anzitutto dire che la nostra firma è apposta nel convincimento fermissimo che si tratti di una misura giusta e che rispetta il principio di eguaglianza, perchè questa legge consentendo al privato cittadino di sanare l'irregolarità, cioè una condotta penale...

PRESIDENTE. Senatore Bonifacio, la prego di voler essere conciso.

BONIFACIO. Mi sia consentito fornire una motivazione! Ripeto che anche se riteniamo questa una misura giusta, per le motivazioni date dal nostro Capogruppo, ritiriamo le firme in quanto c'è l'impegno a presentare un disegno di legge avente lo stesso contenuto.

SAPORITO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAPORITO. Onorevole Presidente, il senatore Giustinelli ha dichiarato che è disposto a ritirare il proprio emendamento qualora la maggioranza presenti un ordine del giorno. La mia parte politica intende presentare un ordine del giorno nel senso indicato dal collega Giustinelli. Se i colleghi comunisti ritirano il loro emendamento, noi lo facciamo proprio e lo trasformiamo in ordine del giorno.

BASTIANINI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASTIANINI, *relatore*. Signor Presidente, credo che sia mio diritto, come relatore, intervenire non soltanto per esprimere il parere ma anche per invitare i proponenti dell'emendamento a trasformarlo in un ordine del giorno. Intendo precisare anche su questa materia che riconosco l'importanza e la giustezza della soluzione di questo problema che non può essere affrontato con delle divisioni manichee. Inoltre devo rilevare l'inopportunità di votare un provvedimento di delega all'amnistia in coda ad un provvedimento di natura diversa e che il problema deve essere affrontato nella sua completezza.

CASTIGLIONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CASTIGLIONE. Signor Presidente, intervengo in quanto ritengo che i proponenti dell'emendamento possano avere qualche difficoltà a trasformarlo in un ordine del

giorno. Conosciamo tutti quanti le posizioni e le ragioni che hanno motivato la presentazione di questo emendamento. Per quanto riguarda il Gruppo socialista riteniamo che sia preferibile la via dell'ordine del giorno anche per non caricare di significati, per le motivazioni che abbiamo espresso, alcune scelte ed alcuni emendamenti che sono stati introdotti di carattere perdonatorio e riteniamo opportuno tenere separato e distinto il problema dell'amnistia.

Per questi motivi propongo ai colleghi del Partito comunista di ritirare l'emendamento, senza trasformarlo in ordine del giorno. Inviterei poi la Presidenza a consentire la presentazione dell'ordine del giorno già predisposto e preannunciato dal senatore Saporito che raccoglie sostanzialmente il contenuto dell'emendamento. Quindi rivolgo l'invito al Gruppo comunista a ritirare l'emendamento e alla Presidenza di consentire l'immediata presentazione dell'ordine del giorno e la sua messa in votazione.

PRESIDENTE. Senatore Giustinelli, ritiene di aderire a nome suo e dei firmatari dell'emendamento 1.0.1 alla richiesta avanzata dal senatore Castiglione?

GIUSTINELLI. Signor Presidente, mi sembra che il senatore Castiglione abbia proposto che, a fronte del ritiro di questo emendamento da parte del Gruppo comunista, venga presentato un ordine del giorno da parte della maggioranza. La mia parte politica intende in questo senso dare prova concreta di buona volontà aderendo alla richiesta, ma nello stesso tempo vuole ribadire i limiti entro i quali il nostro atteggiamento può essere favorevole all'approvazione dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Senatore Giustinelli, è una questione di procedura, per cui mi permetto di dare questo consiglio per superare l'*impasse* nella quale ci troviamo. Se lei ritira il suo emendamento 1.0.1 la maggioranza, lo farà proprio e lo trasformerà in un ordine del giorno. Questa è la procedura attraverso la quale si può risolvere il problema, per cui le consiglio di attenersi a questa linea. Sena-

tore Giustinelli, lei ritira dunque il suo emendamento?

GIUSTINELLI. Sì, signor Presidente.

SAPORITO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAPORITO. Facciamo nostro l'emendamento, che trasformiamo nel seguente ordine del giorno:

Il Senato,

nell'approvare il disegno di legge n. 1331, impegna il Governo a presentare un disegno di legge che deleghi il Presidente della Repubblica ad emanare, a norma dell'articolo 79 della Costituzione, un decreto di amnistia per il reato di cui all'articolo 328 del codice penale in quanto il reato stesso risulti correlato con le contravvenzioni previste dall'articolo 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e dall'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modifiche e commesso entro la stessa data per la quale è disposta dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e dalla presente legge la sanatoria delle opere abusive.

9.1331.1 BONIFACIO, D'AMELIO, SCARDACCIONE, DEGOLA, PACINI, FERRARA Nicola, SAPORITO

PRESIDENTE. Invito il relatore e il rappresentante del Governo ad esprimere il parere sull'ordine del giorno.

BASTIANINI, *relatore*. Il relatore è favorevole.

* GORGONI, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il Governo è contrario.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'ordine del giorno.

COVI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COVI. Signor Presidente, l'intervento che ho fatto precedentemente indica già la posizione del Gruppo repubblicano, cioè di non adesione all'ordine del giorno.

BIGLIA. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGLIA. Signor Presidente, è emersa nella discussione la necessità di una amnistia per gli amministratori locali. Si è parlato di criteri di equità e di parità nei confronti dei soggetti privati che possono beneficiare dell'oblazione, ma si deve parlare anche della stessa applicabilità della legge sul condono. Infatti sarà difficile, specialmente nei piccoli centri, procedere alla regolarizzazione delle opere abusive se contemporaneamente questa regolarizzazione evidenziasse ufficialmente responsabilità degli amministratori pubblici. Quindi si è posto il dito su uno dei tanti problemi che avrebbe dovuto essere esaminato in sede di approvazione della legge n. 47.

Tuttavia non riteniamo che la soluzione proposta possa essere sufficiente, perchè il reato di omissione è permanente e quindi, nel momento stesso in cui se ne parla e in cui viene amnistiato, un istante dopo il reato sussiste ancora, e pertanto non è questa la strada che consente nè un'opera di giustizia, detto tra virgolette, nel senso di trattamento paritario dei pubblici amministratori, nè — cosa che ci preme di più — un modo di rendere applicabile la legge n. 47.

Pertanto la via scelta non giunge allo scopo di rendere più applicabile la legge n. 47 e per questi motivi non possiamo aderire all'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno n. 1 presentato dal senatore Bonifacio e da altri senatori.

È approvato.

BASTIANINI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASTIANINI, *relatore*. Avanzo le seguenti proposte di coordinamento:

All'emendamento 2.3, sostituire la parola: «demanio» con l'altra: «patrimonio».

1. RELATORE

All'emendamento 8.12, sostituire la parola: «data» con l'altra: «notifica».

2. RELATORE

PRESIDENTE. Invito il rappresentante del Governo a pronunciarsi sulle proposte di coordinamento.

* GORGONI, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Il parere del Governo è favorevole.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta di coordinamento 1.

È approvata.

Metto ai voti la proposta di coordinamento 2.

È approvata.

Passiamo alla votazione finale.

GUALTIERI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUALTIERI. Signor Presidente, ieri sera un gruppo di otto senatori repubblicani ha tentato di proteggere un'indicazione di voto che gli veniva dal Governo di cui fa parte, una dichiarazione che del resto il Governo ha ripetuto anche questa sera, e di far valere una sua valutazione di merito sul provvedimento in esame. Siamo stati guardati con fastidio, se non peggio, per l'atteggiamento che abbiamo assunto e manovre di tipo ostruzionistico sono state effettuate per impedirci un nostro diritto regolamentare. Qui in Aula è stato protetto più l'ostruzionismo che il nostro diritto, signor Presidente, ma tant'è: oggi siamo qui con lo stesso problema e, essendo stato possibile, quanto meno, correggere in qualche parte il provvedimento, non vi è stato bisogno da parte nostra di ricorrere ad ulteriori azioni di tipo regolamentare. Del resto neanche ieri sera lo facevamo volentieri, sapendo che quasi mai il Regolamento protegge dalla forza e dalle ragioni di chi ha più voti di noi.

Come repubblicani però voteremo contro il provvedimento. È questo l'annuncio che devo fare conclusivamente e lo faccio con assoluta determinazione.

Presidenza del presidente COSSIGA

(Segue GUALTIERI). Voteremo contro signor Presidente, in primo luogo non si tiene nei due rami del Parlamento, per due anni, una legge per poi cambiarla due mesi dopo la sua approvazione. Che fiducia possono avere in noi i cittadini che assistono a questo modo di legiferare? Ieri il presidente Bonifacio, presiedendo la Commissione affari costituzionali, ha sollevato proprio il problema della fattività delle leggi prendendo ad esempio appunto questo provvedimento che, discusso per due anni, dopo due mesi

deve essere cambiato molto profondamente. Che credibilità assicuriamo così al nostro sistema legislativo e quale certezza del diritto assicuriamo al cittadino? Che prestigio garantiamo al nostro Parlamento e a noi stessi?

Già la legge del condono, così come l'abbiamo votata tre mesi fa, era al limite dell'accettabilità. Già si erano dovute respingere molte, tante pressioni degli interessi che su questa legge si sono costituiti. Ma come è possibile che dopo due mesi l'attacco

riprenda e che le forze che qui avevano combattuto la battaglia non del rigore di facciata di cui ha parlato poco fa il relatore impropriamente, ma del rigore vero si dissolvano o si schierino diversamente? Come è possibile che in due o tre mesi la maggioranza di questo Parlamento possa cambiare opinione su problemi che solo ieri ha difeso fermamente? Questo è il primo motivo per il quale noi repubblicani votiamo contro. Il secondo riguarda lo slittamento della data dall'ottobre del 1983 al marzo del 1985: una vera e propria vergogna, signor Presidente, perchè questa della data è una battaglia già fatta, prima al Senato e poi alla Camera, apertamente. Questo problema della data era già stato affrontato, quando nel precedente dibattito la richiesta di portare più avanti la data fu fatta dai gruppi di pressione che anche allora operavano. Era in atto in Italia, nei giorni stessi nei quali votammo il provvedimento, una corsa per costruire, di notte, le case, le abitazioni abusive e creare il fatto compiuto della speculazione. Dalle notizie apparse sulla stampa — me lo può confermare la signora Agnelli — all'Argentario, ad esempio, i camion che trasportavano di notte il cemento correvano più veloci dei camion che durante la guerra dovevano costruire il vallo atlantico sotto la minaccia dell'invasione.

Resistemmo in quei giorni, signor Presidente, non cambiammo la data nè qui nè alla Camera nonostante le molte pressioni. Forse che non sapevamo allora che si stavano creando situazioni difficilmente riassorbibili? Forse che non sapevamo che l'abbattimento delle costruzioni abusive sarebbe stato difficile? Oggi ci viene detto che si è costruito troppo; sarebbe cioè l'enormità del delitto a consigliarci il perdono, non la sua tenuità nè la sua scarsa rilevanza. Ma allora qual è il senso dello Stato? Quali sono i meccanismi di difesa di uno Stato contro questi reati, perchè di veri e propri reati si tratta? Saremo travolti allo stesso modo dalla mafia, dalla camorra? Già ora la protezione mafiosa che viene accordata ai negozi, alle attività commerciali è praticamente questa. E gli scippi sfuggono al controllo dello Stato; si lascia correre come per gli abusi

edilizi. Arriveremo al punto che lo Stato rinuncerà alla sua funzione di garante dell'ordine pubblico e della legge?

Lo spostamento della data è la più grave sconfitta dello Stato che abbiamo subito negli ultimi anni. Una sconfitta ingiusta, signor Presidente, che ci viene inflitta da forze che a parole dicono di volere il contrario. Noi repubblicani non accetteremo di stare in questa valutazione. Oltretutto il Governo, quello che noi sosteniamo nel bene e nel male, ci è sempre venuto a dire di essere contro lo slittamento della data. Ce lo ha detto ieri il ministro Nicolazzi e ce lo dice oggi il Sottosegretario che qui non rappresenta se stesso ma il Ministro e il Governo.

Certo è strano che mentre il Ministro dice di essere contrario al provvedimento un rappresentante del suo partito al Senato abbia proposto lo slittamento. Ognuno sceglie il proprio modo di stare nella maggioranza. Il nostro è diverso. Per questo non ci allontaneremo dalle valutazioni del Governo nè dalle indicazioni della Commissione affari costituzionali che ieri ha dichiarato illegittimo lo spostamento della data, nè ci allontaneremo dalla cultura urbanistica, dalle associazioni culturali e dai raggruppamenti ecologici. Soprattutto non ci allontaneremo assolutamente dalla nostra coscienza.

Oggi il ricatto della speculazione sembra vincente e alcuni Gruppi parlamentari si sono resi disponibili ad allargare il periodo di sanatoria fino al marzo del 1985, così da realizzare quasi una assurda e immorale amnistia generalizzata.

I repubblicani esprimono quindi voto nettamente contrario, sì da indicare il loro totale dissenso e da sostenere le ragioni che dal paese sorgeranno prepotenti e vincenti, in modo da alimentare la battaglia che dal Senato trasferiremo nei prossimi giorni alla Camera. Non si creda qui di avere vinto alcuna battaglia. Abbiamo perso tutti una grande battaglia, anche noi che ci siamo opposti. Abbiamo perduto tutti. Speriamo nella ripresa del senso dello Stato senza di cui, signor Presidente, le Repubbliche si perdono. (*Applausi dal centro-sinistra. Congratulazioni*).

BIGLIA. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGLIA. Preannuncio brevemente l'astensione dal voto del Gruppo del Movimento sociale italiano per tutte le argomentazioni che sono state esposte in sede di discussione, in quest'Aula, della legge n. 47 del 1985, per le considerazioni svolte in sede di discussione generale su questo disegno di legge di conversione del decreto-legge dai miei colleghi e da me stesso ma, in particolare, soprattutto per l'immoralità di aver voluto condizionare la proroga del termine alla data di entrata in vigore della legge n. 47 invece che al 1° ottobre 1983 al pagamento di una particolare oblazione, raddoppiata rispetto a quella di coloro che hanno terminato i lavori alla data del 1° ottobre 1983, senza che da parte di alcun Gruppo fosse stata raccolta l'indicazione, da noi data, di tener conto (se si voleva punire coloro che avevano posto in essere l'abusivismo che è stato qui qualificato particolarmente odioso in quanto approfittava delle more di approvazione della legge) della data di inizio dei lavori e non di quella di ultimazione. In questo modo consentiamo effettivamente, sia pure con una sanzione pecuniaria maggiore, che beneficino dell'oblazione anche soggetti che hanno iniziato l'abuso edilizio quando già si discuteva del condono. Questa, a nostro modo di vedere, è una profonda immoralità di questo disegno di legge che ci porta all'astensione dal voto perchè, d'altra parte, dobbiamo riconoscere che sono stati emendati molti di quegli errori che erano contenuti nella legge n. 47.

GIUSTINELLI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIUSTINELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Gruppo comunista esprimerà voto contrario al disegno di legge di conversione del decreto-legge del 23 aprile 1985 in coerenza con la battaglia condotta in que-

st'Aula e con le ragioni che abbiamo continuato a sostenere invano anche questa sera. (*ilarità dei senatori Ferrara Salute e Agnelli*).

Questa sera, a dire il vero, c'è stato un leggero passo in avanti con la presentazione, da parte del senatore Castiglione, di un emendamento che è stato approvato dalla maggioranza contro il nostro parere e rispetto al quale abbiamo assunto un atteggiamento negativo. La giustezza di questo nostro atteggiamento è confermata dalle considerazioni che poc'anzi ha svolto lo stesso senatore Gualtieri. Se da parte della maggioranza rispetto al problema dello slittamento della data ci si fosse voluti misurare con le argomentazioni, le posizioni e le proposte espresse dal Gruppo comunista, credo che molte delle motivazioni che fanno dubitare dell'emendamento stesso, ormai divenuto articolo di legge, non avrebbero più avuto ragione di essere. Infatti noi ci siamo ricondotti a criteri molto precisi che individuavano nelle regioni i destinatari di puntuali poteri; che ponevano precise limitazioni alla possibilità di sanare e che non mantenevano, come avviene tuttora, in vita quella che consideriamo essere ancora una grave stortura, cioè la possibilità di estinguere l'azione penale anche in caso di non sanabilità dell'abuso.

Ma le motivazioni del nostro voto contrario sono certamente molto più ampie e si rifanno ad una considerazione di fondo. Noi pensiamo che la maggioranza abbia perso una grande occasione per apportare cambiamenti sostanziali alla legge n. 47 che, così come è stata modificata, resta ugualmente una legge iniqua, che non opera la necessaria distinzione fra abusivismo di necessità e speculazione, che attua ancora un impianto istituzionale gravemente lesivo dei poteri delle regioni e dei comuni, che fa un uso improprio dell'istituto dell'oblazione per estinguere i reati e che, soprattutto non lascia intravedere alcuna seria volontà di cambiare questa politica del territorio.

La legge n. 47 dunque non ci appartiene, così come non ci appartiene questo decreto, ma noi siamo forza di opposizione e continueremo a sostenere le nostre posizioni non soltanto qui ma nel paese.

È strano invece che questo decreto, con le modifiche apportate, non sia riconosciuto come proprio nemmeno, complessivamente, dalla maggioranza espressione di quel Governo che lo ha presentato al Parlamento. Noi ci siamo battuti, lo ripeto, senza esiti contro una maggioranza non soltanto sorda ma soprattutto profondamente lacerata. Si è generata una situazione che io credo non possa restare confinata nei limiti di quest'Aula ancorchè autorevole, ma credo debba avere ulteriori sviluppi. Sarebbe davvero una situazione ben strana, se dovesse svilupparsi nei termini ipotizzati dal senatore Gualtieri, con un partito della maggioranza che diventa partito di opposizione, ma che nello stesso tempo continua a far parte della maggioranza. (*Proteste dei senatori Venanzetti e Ferrara Salute*).

GUALTIERI. Noi siamo con il Governo, siamo rimasti nella maggioranza.

GIUSTINELLI. Ci muoviamo all'interno di contraddizioni che sono tutte e soltanto vostre, che dovete gestire voi maggioranza e Governo e rispetto alle quali nessuna operazione di rovesciamento di responsabilità su questa opposizione può avere successo.

AGNELLI, *sottosegretario di Stato per gli affari esteri*. Dovreste essere coerenti!

GIUSTINELLI. Noi siamo coerenti perchè siamo partiti dalla considerazione di un fenomeno sociale che ha generato grave sconvolgimento nel paese, dalla considerazione attenta dei problemi nei quali le amministrazioni comunali si sono imbattute. Ritengo che gran parte delle amministrazioni di sinistra dove noi siamo stati presenti abbia complessivamente operato bene, ma riteniamo pure che, rispetto ad un problema di queste dimensioni, non si possa esprimere la «coerenza» che qui, questa sera, è stata richiamata: la coerenza cioè che non si confronta con lo spessore delle questioni e che soprattutto non impedisce la riproposizione di un fenomeno che ha queste dimensioni e questi connotati. Questi ultimi trovano la loro origine non nella inattività delle ammi-

nistrazioni comunali (almeno non di tutte), ma nel tipo sciagurato di politica del territorio e della casa che è stato portato avanti nel corso di questi decenni dal Governo nazionale. Altro che — collega Bastianini — dare nuovamente tutti i poteri in capo al Governo! Questa è un'analisi che evidentemente non tiene conto di come si sono svolte le cose, delle responsabilità e dei problemi che ancora ci stanno davanti.

Noi abbiamo fatto uno sforzo positivo in questo quadro e abbiamo operato nel senso di un cambiamento della legge che tenesse conto di alcune esigenze di fondo, di miglioramento per quanto riguarda il problema della modifica delle destinazioni d'uso, introducendo poteri specifici in capo all'autorità dei sindaci e delle amministrazioni; la maggioranza questi poteri li ha rifiutati.

Abbiamo proposto norme incisive per l'intervento nei centri storici o per le opere interne, per eliminare e combattere duramente l'abusivismo speculativo, per minori costi a favore degli immigrati e soprattutto per destinare una quota rilevante dei proventi della sanatoria alle amministrazioni comunali per iniziative di recupero e quella restante allo Stato per interventi sul territorio, per l'aggiornamento e la formazione del catasto.

Ma qui ancora una volta è rimasta l'impostazione limitativa e limitatrice della maggioranza che ha visto in questo provvedimento essenzialmente una fonte per rimpinguare le casse dello Stato senza misurarsi con i problemi sociali e civili che l'abusivismo spesso ha creato.

Pensiamo dunque che sia stata perduta complessivamente un'occasione, che la maggioranza non abbia voluto cogliere questa opportunità, che pur le veniva offerta, per incidere in un senso di reale cambiamento della legge n. 47. Pensiamo che per molti aspetti — pur essendo fallito l'attacco che da parte della stessa maggioranza è venuto, anche in Commissione, su punti qualificanti (come quello relativo all'articolo 18 sulle lottizzazioni) — complessivamente questo provvedimento, pur con le lievi modifiche che ha ottenuto in questa sede, non cambi sostanzialmente la realtà delle cose e quindi,

contro di esso, ribadiamo il nostro voto contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge nel suo articolo unico con il seguente titolo: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 145, recante proroga di taluni termini di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive».

È approvato.

Ricordo che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari è convocata per domani alle ore 10.

Mozioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio della mozione pervenuta alla Presidenza.

ROSSI, segretario:

MARGHERITI, COMASTRI, CASCIA, CARMENO, DE TOFFOL, GIOINO, GUARASCIO, POLLASTRELLI, CANETTI. — Il Senato,

constatato che le eccezionali gelate verificatesi nel mese di gennaio 1985 hanno provocato danni gravissimi ad alcune colture arboree ed in particolare a quelle olivicole;

accertato che tali danni comportano in molte regioni il totale reimpianto o la ricostituzione di una elevatissima percentuale di piante di olivo e, di conseguenza, la perdita per molti anni della produzione e del reddito per i coltivatori;

considerato che l'oliveto collinare svolge una funzione insostituibile non solo dal lato produttivo, ma anche da quello della difesa dell'ambiente e dell'assetto idrogeologico e che, perciò, è indispensabile determinare tutte le condizioni che possano favorire non solo il reimpianto o la ricostituzione degli oliveti danneggiati, ma anche la loro qualificazione e specializzazione e l'impianto di nuovi, pre-

vedendo a tale scopo, per le zone collinari minacciate di degrado, un «premio di presenza» per i coltivatori e rendendo disponibili finanziamenti adeguati, a basso tasso di interesse e tempestivamente accessibili;

preso atto che i finanziamenti resi disponibili dalla legge n. 198 del 1985, di rifinanziamento del «fondo di solidarietà» istituito con la legge n. 590 del 1981, risultano del tutto inadeguati rispetto all'entità dei danni accertati e quantificati dalle Regioni;

preso, altresì, atto che la Regione Toscana si è fatta promotrice ed ha presentato alle altre Regioni, al consorzio olivicolo nazionale ed al Ministero dell'agricoltura e delle foreste una proposta di regolamento comunitario «relativo al contributo del FEAOG — sezione orientamento — concernente un'azione urgente nelle regioni centrali italiane per la ripresa dell'olivicoltura danneggiata dalle gelate del gennaio 1985» ed in particolare per interventi che consentano anche un salto di qualità alla nostra olivicoltura in termini di ammodernamento, di specializzazione, di meccanizzazione e, perciò, di accresciuta competitività,

impegna il Governo:

1) a fare proprie le linee di fondo della proposta di regolamento comunitario avanzata dalla Regione Toscana per presentarle e sostenerle in sede comunitaria;

2) a predisporre con priorità, nel quadro del nuovo piano agricolo nazionale, un «progetto per la olivicoltura» che faccia compiere passi in avanti essenzialmente in due direzioni: quella di garantire ai produttori servizi più adeguati, atti ad elevarne il reddito e la competitività sul mercato, e quella di proteggere, con una legislazione più severa e con un adeguato e rigoroso servizio per la lotta alle sofisticazioni e frodi, la genuinità e la elevata qualità del prodotto;

3) a predisporre con urgenza provvedimenti atti a garantire, a quei coltivatori che, traendo la parte principale del loro reddito dalla produzione olivicola, per alcuni anni ne rimarranno privi, una adeguata integrazione;

4) ad istituire un «premio di presenza» per i coltivatori che operano nelle zone di collina minacciate di degrado.

(1-00062)

Interrogazioni, annunzio

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

ROSSI, *segretario*:

TEDESCO TATÒ, PASQUINI. — *Ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e dell'agricoltura e delle foreste.* — Rilevata l'importanza che assume l'industria IBP nell'economia del comune di Sansepolcro (Arezzo) e dell'intera vallata;

sottolineato come da tempo le maestranze interessate e la comunità locale abbiano posto all'attenzione del Governo la stretta connessione tra sviluppo e innovazione industriale nel settore e attuazione del piano agro-alimentare;

visti gli impegni assunti dal Governo in occasione della vertenza dell'estate 1984 in relazione alla garanzia dei livelli di occupazione e alle prospettive produttive nello stabilimento di Sansepolcro,

si chiede al Governo quali misure intenda promuovere per dare finalmente concreta impostazione e attuazione al piano agro-alimentare, di evidente rilevanza pubblica e di importanza strategica anche per le prospettive industriali del settore.

(3-00921)

CAVAZZUTI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Premesso che, in data 21 maggio 1985, il professor Guido Mario Rey, presidente dell'Istituto centrale di statistica, ha rimesso il mandato (scaduto il 10 ottobre 1984) in quanto ritiene incompatibile il regime di tacita proroga con l'efficienza della gestione dell'Istituto, si chiede di sapere quali provvedimenti urgenti la Presidenza del Consiglio intenda adottare onde consentire che l'Istituto centrale di statistica svolga il suo delicatissimo compito in presenza della pienezza dei poteri del suo presidente.

(3-00922)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

FONTANARI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Premesso:

che nella passata stagione invernale la strada statale n. 42 è stata interrotta per ben 31 giorni nel tratto Vermiglio-Tonale, che costituisce l'unico collegamento con la provincia di Trento e con il comune di Vermiglio della nota località turistica del Passo del Tonale, che in gran parte appartiene al territorio ed all'economia dello stesso comune di Vermiglio;

che tale situazione ha pesato notevolmente sul bilancio della stazione turistica, sia perchè è venuto a mancare un notevole flusso di clientela, soprattutto di oltre-confine (Brennero), che non ha accettato di sobbarcarsi a percorsi alternativi molto più lunghi nè al pericolo di «segregazione», sia per la paralisi delle strutture impiantistiche causata dalla troppo frequente impossibilità di gran parte degli addetti, pendolari dalla valle sottostante, di raggiungere tempestivamente il posto di lavoro;

che tale situazione ha compromesso anche i servizi essenziali necessari per residenti ed ospiti (scuola, assistenza sanitaria, poste, rifornimenti, eccetera);

che gli operatori ed i residenti del Passo del Tonale, nonchè le autorità comunali di Vermiglio, hanno esposto i motivi di disagio, pur sottolineando l'opera del personale e dei mezzi dell'ANAS, preziosa e costante, ma evidentemente non adeguata alla situazione,

l'interrogante chiede di conoscere se il Ministero e l'ANAS non ritengano opportune una più incisiva programmazione ed un'eventuale maggior dotazione di mezzi che consentano una maggiore garanzia per la prossima stagione invernale del collegamento Vermiglio-Passo del Tonale ed evitino i disagi lamentati.

(4-01922)

FLAMIGNI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere quali provvedimenti in-

tende adottare per garantire condizioni di vita più umane e la piena applicazione dell'ordinamento penitenziario nel carcere circondariale di Forlì.

L'interrogante ha rilevato, nel corso di visite effettuate anche di recente all'interno del carcere, notevoli carenze di strutture e di personale, ed in particolare fa osservare:

1) la sezione femminile è in locali assai vecchi ed angusti, priva di strutture idonee a garantire i diritti dell'infanzia e il rispetto della maternità nei casi di detenute che hanno con loro figli di età inferiore ai 3 anni, priva altresì di qualsiasi struttura per assicurare il diritto al lavoro ed il minimo livello di attività culturali, sportive e ricreative. Su 22 detenute vi sono solo 4 posti di lavoro per le mansioni domestiche della comunità carceraria, lasciata in condizioni inumane, alle prese con l'ozio, il tedio e le angosce, rese ancor più drammatiche dalla crescente presenza di tossico-dipendenti che hanno fatto registrare due casi di suicidio nel solo ultimo anno. Le detenute sono escluse da qualsiasi rappresentanza prevista dall'ordinamento penitenziario: perfino la commissione per il controllo del vitto è garantita soltanto per la popolazione carceraria maschile;

2) una sezione del carcere maschile è stata ristrutturata con ingenti spese, ma non può entrare in funzione per la mancanza di agenti di custodia. I 131 detenuti vivono in condizioni di sovraffollamento, stipati nelle celle di una sola sezione costruita per 60 posti, e lamentano, oltre alla carenza di lavoro, la mancanza della scuola, della biblioteca e di spazi di socialità, mentre nella sezione ristrutturata e inutilizzata vi sono i locali predisposti per essere adibiti alle attività scolastiche, culturali e ricreative;

3) il Corpo degli agenti di custodia ha una forza di soli 54 effettivi di fronte ad un organico previsto di 75 unità. Alle condizioni di disagio dei detenuti corrispondono i disagi degli agenti di custodia, costretti ad osservare turni massacranti, con sole due giornate di riposo al mese, gran parte delle ferie non godute e le molte ore di lavoro straordinario sottopagato. La caserma degli agenti di custodia, in contrasto con le stesse norme rego-

lamentari, è ubicata all'interno del carcere, senza accesso indipendente, con notevoli carenze di posti-mensa e di posti-letto rispetto all'organico.

Si chiede, pertanto, di sapere quali sono gli intendimenti del Ministro in ordine alle seguenti necessità:

a) trasformazione della sezione femminile da vecchia galera in moderna casa di rieducazione;

b) assegnazione urgente di 12 agenti di custodia per l'immediata utilizzazione della sezione ristrutturata del carcere maschile;

c) potenziamento, in collaborazione con l'Unità sanitaria locale, del servizio sanitario interno al carcere, in relazione soprattutto ai problemi drammatici dei tossico-dipendenti;

d) rafforzamento dell'attività di direzione del carcere volta ad interessare maggiormente ai problemi penitenziari le istituzioni e le comunità locali e a stabilire con esse un rapporto di proficua collaborazione;

e) garanzia di una più assidua presenza del giudice di sorveglianza e di un pieno espletamento dei propri compiti all'*équipe* per il trattamento e ai singoli operatori penitenziari.

Per conoscere, infine, se non ritenga sia giunto il momento di rivedere e correggere la risposta negativa fornita anni fa alla richiesta dell'Amministrazione comunale di Forlì, che intendeva recuperare l'antica fortezza di Caterina Sforza, attuale sede del carcere, per utilizzarla come bene culturale e turistico della città.

(4-01923)

Interrogazioni da svolgere in Commissione

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

6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro):

n. 3-00606, dei senatori Vitale ed altri, sulla normativa in materia di riscossione delle imposte adottata dalla Regione siciliana;

12^a Commissione permanente (Igiene e sanità):

n. 3-00920, dei senatori Alberti ed altri, sui provvedimenti adottati a seguito della crescente diffusione in Italia dell'AIDS.

**Ordine del giorno
per la seduta di venerdì 24 maggio 1985**

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, venerdì 24 mag-

gio, alle ore 9,30, con il seguente ordine del giorno:

Interpellanze ed interrogazioni sull'operazione IRI - SME - BUITONI.

La seduta è tolta (ore 21,20).

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