

## RESOCONTO STENOGRAFICO

236.

### SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 18 DICEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIUSEPPE AZZARO

#### INDICE

PAG.	PAG.
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione):	
S. 646. — Disegno di legge di iniziativa del Governo; NICOTRA; PAZZAGLIA ed altri: Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive ( <i>testo unificato, approvato dalla Camera e modificato dal Senato</i> ). (833-548-685-B)	PRESIDENTE . . . 21723, 21726, 21729, 21731 MELEGA GIANLUIGI (PR) . . . . . 21723 NICOLAZZI FRANCO, <i>Ministro dei lavori pubblici</i> . . . . . 21731 PIERMARTINI GABRIELE (PSI), <i>Relatore</i> 21729 ROCELLI GIANFRANCO (DC) . . . . . 21726
	<b>Ministro degli Affari Esteri:</b> (Trasmissione di documenti) . . . . . 21723

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 DICEMBRE 1984

---

**La seduta comincia alle 11.**

PIETRO ZOPPI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di venerdì 14 dicembre 1984.

(È approvato).

**Trasmisione dal Ministro degli affari esteri.**

PRESIDENTE. Informo l'Assemblea che il Ministro degli affari esteri ha inviato il testo di due rapporti interinali presentati al Consiglio europeo di Dublino rispettivamente dal Comitato *ad hoc* sulle questioni istituzionali e dal Comitato «Europa dei cittadini».

I documenti saranno depositati presso la Segreteria generale e trasmessi, per informazione, ai presidenti delle Commissioni affari esteri e affari costituzionali e ai presidenti dei gruppi parlamentari.

**Seguito della discussione del progetto di legge: S. 646. — Disegno di legge di iniziativa del Governo; Nicotra; Pazzaglia ed altri: Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive (testo unificato, approvato dalla Camera e modificato dal Governo) (833-548-685-B).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del di-

segno di legge di iniziativa del Governo e delle proposte di legge di iniziativa dell'onorevole Nicotra e dell'onorevole Pazzaglia ed altri, approvato dalla Camera in un testo unificato e modificato dal Senato: Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive.

È iscritto a parlare l'onorevole Melega. Ne ha facoltà.

GIAN LUIGI MELEGA. Signor Presidente, colleghi, signor rappresentante del Governo, credo sia utile non spendere ancora molte parole su questo argomento: tuttavia, noi del gruppo radicale teniamo a che la nostra posizione rimanga agli atti.

Noi pensiamo che l'errore commesso da parte del Governo e, in un certo senso, anche da parte del Parlamento, sia stato quello di aver tentato di tutelare con questo disegno di legge esplicitamente due beni: quello della salvaguardia dell'ambiente e quello relativo ad una attività edilizia ben governata. Surrettizianamente vi è un altro bene, quello del sistema clientelare che tocca tutti i partiti, soprattutto in un tema scottante come quello dell'edilizia, come ha dimostrato la storia del nostro paese.

Da questo intreccio esplicito e nascosto è venuto il pasticciaccio, anche dal punto di vista tecnicamente legislativo, che abbiamo in discussione davanti a noi: noi

radicali riteniamo che sia doveroso per una forza di opposizione lasciare a voi interamente la responsabilità di questa situazione, per come storicamente essa si è determinata.

Diciamo innanzitutto al Governo che esso ha la responsabilità gravissima e primaria del tempo perduto, sia dal punto di vista del controllo e di tutela di governo e fiscale della situazione, sia dal punto di vista della sua stessa azione di governo, che ha visto la presentazione di un disegno di legge, che avrebbe potuto essere presentato precedentemente e che — visto l'andamento della discussione — avrebbe potuto essere sostituito con un decreto-legge, se si fosse voluto tutelare veramente un bene primario come quello relativo al tema in discussione.

Quando il Governo intende tutelare taluni beni, ci riesce benissimo nel giro di ventiquattro ore. La storia del decreto sulle televisioni private lo ha dimostrato; quindi non inganna nessuno il tono usato dai rappresentanti del Governo, in particolare dal ministro Nicolazzi, il quale ha lamentato che questo disegno di legge non procede. Se il Parlamento, per le ragioni che tra poco esporrò, è riluttante a varare una regolamentazione precisa nel settore, il Governo da parte sua avrebbe tutti gli strumenti — se lo volesse — per farlo. Ma se il Governo non lo fa, oltre che alla mancanza di volontà politica ciò è dovuto alla divisione esistente nella stessa maggioranza. È un argomento che è stato ripetuto da molti colleghi in quest'aula, e non c'è bisogno di spendere una parola di più su di esso. I discorsi degli esponenti dei partiti della maggioranza anche ieri lo hanno dimostrato, tanto è vero che ci troviamo di nuovo nella situazione grottesca di partiti che fanno parte della maggioranza e del Governo — e che dovrebbero sostenerne l'azione —, ma che a parole, nella discussione generale, sono apparsi come partiti di opposizione. È l'ennesimo esempio truffaldino di pasticcio delle istituzioni a cui siamo di fronte. Anche in questa occasione, come radicali, teniamo a differenziarci: noi desidereremmo (ma è quasi inutile dirlo, sia in quest'aula

vuota, sia nelle Commissioni, sia ancora in altre sedi) che il Governo e la maggioranza facessero il loro mestiere e che l'opposizione facesse il suo, presentando valori alternativi ed espliciti. Ma questo non avviene: siete — tutti insieme — affondati in questa melma di indecisione o di decisioni pasticciate; e, visto che amate restare in questa situazione, vi ci lasciamo, a partire dal ministro dei lavori pubblici, che è arrivato in questo momento in aula.

È chiaro che questa è una vostra esplicita responsabilità. Tuttavia il comportamento dell'opposizione, in particolare quello dell'opposizione comunista, ha a nostro avviso un'attenuante, non insignificante: l'opposizione, non facendo parte del Governo, non è tenuta a governare, quindi ha tutto il diritto di utilizzare questa sua posizione di irresponsabilità governativa come crede, facendo rallentare come può o accelerando l'iter di un disegno di legge, ovvero cercando di proporre soluzioni diverse da quelle del Governo. Ciò, evidentemente, fa parte dei diritti e, vorrei dire, dei doveri di una opposizione.

Fatta questa premessa, non di meno credo che sia veramente molto ambiguo il comportamento dell'opposizione comunista, perché, se ci si chiede quali siano i valori alternativi che vengono proposti, non si trova altro che una sostanziale richiesta di compartecipazione alla gestione di una situazione di sfascio, quale è quella dell'illegalità abusiva sia dal punto di vista dell'attività edilizia, sia dal punto di vista della tutela dell'ambiente. Mi chiedo se, là dove l'opposizione ha poteri di governo (ad esempio in certe regioni o in determinati comuni), ci siano casi di lotta effettiva all'abusivismo. Quando, infatti, qualche sindaco, quale che fosse il suo colore, ha cominciato a demolire alcune costruzioni abusive, la generalità delle forze politiche lo ha costretto a fare marcia indietro. Ricordo per tutti, perché è il caso più noto, quello del sindaco di Monte Argentario, Susanna Agnelli, che, quando tentò di fare applicare in forma un pochino più rigorosa le leggi sull'abu-

sivismo, si trovò contro tutti i partiti, quelli della maggioranza e quelli dell'opposizione, malgrado questi ultimi avessero in quella zona poteri di governo.

Quindi, a nostro avviso, le opposizioni da questo punto di vista non hanno alcun titolo di merito.

Il collega Geremicca, che ringrazio, mi passa un appunto, secondo il quale a Napoli sono stati abbattuti 475 edifici abusivi e ne sono stati confiscati 10 mila. Ritengo che egli voglia riferirsi ad iniziative attuate dalla giunta Valenzi. Di questo gli do atto, ma voglio dire a Geremicca che è altrettanto vero che l'intero atteggiamento nei confronti dell'abusivismo (e non voglio fare polemiche, voglio soltanto che si spieghi tra di noi) può essere paragonato all'atteggiamento nei confronti dell'evasione fiscale. Infatti la distinzione tra piccolo e grande abusivismo, se è comoda dal punto di vista delle forze di opposizione che vogliono tutelare il proprio fascino elettorale presso determinate categorie di contribuenti, è per altro assolutamente ambigua, perché l'abusivismo è qualcosa che nuoce in tutte le sue manifestazioni al bene collettivo generalizzato. Esaminiamo, per esempio, l'aspetto dell'igiene: sappiamo che in un comune vicino a Terracina, in presenza di circa 3.500 villette abusive, il sindaco — che non so a quale parte politica appartenga — ha chiesto la demolizione di tre piccole...

GABRIELE PIERMARTINI, *Relatore*. A Fondi.

GIANLUIGI MELEGA. Non a Fondi, ma in un centro che si chiama, credo, Porto Latino, o Borgo Latino, vicino a Terracina. Non ne ricordo precisamente il nome, ma quel che ricordo bene è che in presenza di un abusivismo estremamente esteso e di tipo particolarmente inutile, direi, perché costituito da seconde case e da ville, è stata ordinata la demolizione soltanto di tre casette estremamente povere...

Perché dico questo? Perché anche da questo punto di vista, se non si usa il cri-

terio di rigore (cito per tutti il problema dell'igiene), è evidente che l'abusivismo — pur se si può capire che, dal punto di vista umano, è meno grave l'abusivismo del piccolo proprietario, chiamiamolo così, che costruisce la propria casetta — con riferimento al bene collettivo è sicuramente tutto dannoso, il piccolo come il grande. Tanto è vero che vi sono condizioni di rete fognaria del tutto inaccettabili, in un paese civile, da un punto di vista igienico. Quando si è creata una situazione quale quella che esiste nel centro che ho testé citato, per cui l'acqua, che dovrebbe essere potabile, non lo è più, dal momento che gli scarichi delle costruzioni abusive hanno completamente inquinato la falda freatica, cosa si è fatto? E che cosa si fa tutelando il piccolo abusivismo o, per lo meno, non perseguendolo? Si è privata la collettività di un bene fondamentale quale, ad esempio, l'uso dell'acqua.

E si pensi alle considerazioni che faceva ieri il collega Alborghetti contro il decreto Galasso...

ANDREA GEREMICCA. Non contro!

GIANLUIGI MELEGA. ... o per lo meno sospendendo il giudizio su di esso. È stato detto che il decreto in questione potrebbe aver favorito, anzi ha favorito sicuramente, l'abusivismo costituitosi prima che intervenisse quel provvedimento, poiché ora le costruzioni che esistono in una zona attualmente tutelata dal decreto Galasso si trovano ad avere estremamente rivalutato il loro prezzo. Ma neppure questa considerazione è tale da dare addosso al decreto in questione. Al massimo, richiede che si combatta l'abusivismo che si è creato o il plusvalore che si è determinato per quelle costruzioni abusive in seguito all'intervento del provvedimento citato.

Dico questo perché, francamente, noi chiediamo e ci auguriamo che Governo, maggioranza, opposizione, facciano comunque passare al più presto un disegno di legge in materia. Pensiamo, infatti, che un tale provvedimento sia preferibile al

protrarsi di una situazione che, lo si è visto quest'anno, ha incoraggiato l'abusivismo continuo, ed anzi lo ha addirittura incrementato e, diciamo pure, favorito. E in tutto questo esiste sicuramente la responsabilità primaria del Governo, poiché esso ha la possibilità, quando vuole, di intervenire speditamente. Non ho mai sentito il ministro Nicolazzi minacciare le dimissioni, così come ha fatto il ministro Visentini, se il suo disegno di legge non fosse stato approvato dalla maggioranza entro breve tempo. Faccia questo, il ministro Nicolazzi! Dica — ma non l'ha detto *pour cause* — che se non passa il provvedimento che propone è pronto a dimettersi. Non lo ha fatto per un anno. Non gli ho mai sentito rilasciare questa dichiarazione, che forse sarebbe accolta con qualche applauso di piacere... Ma lo faccia in questa occasione, faccia come il suo collega di Governo, se crede in questa sua proposta; oppure non finga di fronte al Parlamento di essere colui che vuole portare in fondo, ad ogni costo, questo provvedimento, quando è la sua stessa maggioranza, non escluso forse qualche esponente del suo partito, che ne rallenta di fatto il prosieguo.

Vi è una responsabilità primaria del Governo e della stessa maggioranza, quindi, in questo rallentamento; vi è anche però, a mio avviso, una responsabilità dell'opposizione. Quest'ultima, infatti, non può limitarsi a dire che alla fine è il Governo che decide. Sappiamo che, di fatto, questo argomento è sempre largamente oggetto di mercanteggiamento, a livello di forze politiche centrali e locali. Non credo affatto che l'atteggiamento effettivo del maggiore partito d'opposizione possa essere riassunto dalla frase: «noi indichiamo la nostra posizione e le nostre proposte, poi il Governo deciderà come meglio crederà». In realtà il Governo, proprio perché è debole e ha una maggioranza divisa, accetta questo stato di cose, continua a tirare per le lunghe; e il risultato complessivo è che da un anno e passa non vi è alcuna tutela, non voglio neanche dire del bene comune, ma soprattutto del cittadino onesto, il quale viene continua-

mente ed in vario modo danneggiato dagli abusivi grossi e dagli abusivi piccoli, mentre non viene difeso né dal Governo né dalle forze d'opposizione.

In questo pasticcio, tipico di quella situazione italiana in cui noi ci troviamo — e proprio per questo ho chiesto di intervenire nel dibattito —, emerge lo sforzo radicale di mettere le forze politiche maggiori di fronte alle responsabilità di ciò che, più o meno direttamente, hanno contribuito a creare e di far capire all'opinione pubblica (per quel che può servire una discussione parlamentare) che o si cambia veramente strada, e radicalmente, oppure questo tipo di situazione andrà avanti e, come al solito, a farne le spese saranno i cittadini meno tutelati.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Rocelli. Ne ha facoltà.

GIANFRANCO ROCELLI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 833 torna alla Camera dopo il riesame sostanziale compiuto dal Senato, in quasi sette mesi di approfondite discussioni e dopo una attenta valutazione compiuta dalla IX Commissione di questo ramo del Parlamento in ordine alle modifiche apportate al testo licenziato il 22 marzo scorso, al termine di una prima fase che, lo voglio ricordare, ebbe inizio con la presentazione da parte del Governo di un decreto-legge in materia, poi respinto dal Parlamento, e di un successivo disegno di legge, di cui la presente discussione rappresenta la coda. Come ha ricordato il relatore Piermartini, che ringrazio, è prevalso in Commissione l'orientamento di non rimettere in discussione le scelte che la maggioranza ha compiuto al Senato, raggiungendo con i rappresentanti dell'opposizione comunista una sorta di *gentlemen's agreement* sui nodi politici su cui più acceso è stato il dibattito, relativi soprattutto al vero e proprio condono dell'abusivismo edilizio.

Durante il dibattito in Commissione è tuttavia riemersa, da parte del gruppo comunista, la precisa volontà di rimettere

tutto in discussione, attraverso la presentazione di più di cento emendamenti, tutti puntualmente respinti dalla maggioranza, che ha sacrificato all'esigenza di portare celermente all'esame dell'Assemblea il nuovo testo anche la legittima azione di correzione tecnica, della quale il testo pur avrebbe ancora bisogno. Questo non esclude ovviamente che di tali correzioni debba ora farsi carico questa Assemblea, ma occorre altresì che si tenga nel dovuto conto l'esigenza di concludere rapidamente l'esame del provvedimento, il cui ritardo ne provocherebbe l'inapplicabilità proprio sotto il profilo della sanatoria e favorirebbe inoltre il perpetuarsi della piaga dell'abusivismo.

Mi rendo conto che forse queste sono pie illusioni, ma debbo qui riaffermare la disponibilità del mio partito, nel contesto della maggioranza governativa, a rispettare questo accordo di *iter* che di fatto in Commissione è stato instaurato, e che qui ora ha la necessità di essere confermato perché non si abbia un rinvio a tempi che potrebbero essere non compatibili con l'obiettivo che vogliamo raggiungere, cioè quello di portare immediatamente in porto una legge che da troppo tempo è all'esame del Parlamento. Una legge attesa non solo dagli abusivi, ma anche da tutti quei cittadini che sono stati adempienti rispetto alla legge e che vedono, nel contesto di una situazione determinata dall'abusivismo, una condizione di privilegio.

Infatti, è falsa la convinzione che lo stralcio delle norme relative alla repressione dell'abusivismo futuro avrebbe l'effetto di frenare l'abusiva edificazione, che invece nell'attesa delle norme di sanatoria — che per diffusa convinzione comunque verranno, e con portata onnicomprensiva — trarrebbe comunque stimolo a proseguire.

Ciò comporterebbe anche il deleterio effetto psicologico di indebolire sul nascere l'efficacia delle norme repressive. Il ritardo, poi, nell'emanazione delle norme sulla sanatoria consumerebbe il termine di tre mesi fissato alle regioni per l'adozione dei provvedimenti di attuazione

loro demandati. Infatti, essendo stata fissata al 12 maggio prossimo la data per le consultazioni per le amministrative, le regioni potranno legiferare fino alla fine di marzo.

Ciò debbono tenere presente coloro che ancora oggi sollecitano un trattamento di minor rigore finanziario per le concessioni in sanatoria, perché, non consentendo adeguati tempi alle regioni per emanare norme al riguardo, si precluderanno anche questa strada per venire incontro alle esigenze del cosiddetto abusivismo di necessità del quale demagogicamente si sono eretti a paladini. Voglio qui rilevare che il nostro partito — la democrazia cristiana —, da partito popolare quale è certamente, ma in forma equilibrata, ha tenuto conto di tali questioni; e il nostro comportamento lo ha dimostrato.

Sgomberato il campo da questa pretestuosa ricerca di esasperato perfezionismo, invito la maggioranza e l'Assemblea tutta ad esaminare il testo con spirito di costruttiva adesione all'esigenza di chiudere la piaga dell'abusivismo edilizio smettendo di seguire ipotetici ed opinabili calcoli elettorali.

La validità delle norme dei primi capi del provvedimento deriverà, infatti, dal concreto e corretto esercizio dei poteri attribuiti agli amministratori per il controllo, l'uso e la tutela del territorio e non dalla eleganza giuridica della formulazione delle relative norme. Voglio anche sottolineare che il perfezionismo esasperato del Senato ci costringe ora a riesaminare molte norme, come ha già notato il relatore, a volte per questioni di pura forma. Dei 52 articoli di cui si compone il testo, oltre 40 sono stati rivisitati con puntiglio degno più dei tecnici che dei politici. E voglio anche richiamare la vostra attenzione sul fatto che in moltissimi casi le leggi non funzionano non perché siano scritte male, ma perché vengono abbandonate a se stesse e rimangono lettera morta. Ciò vale anche per l'articolo 15 della legge n. 10, del 1977, che oggi andiamo a modificare, il quale, se fosse correttamente applicato dagli amministra-

tori degli enti locali, non avrebbe consentito davvero che l'abusivismo raggiungesse le dimensioni che ha assunto, costringendoci ora ad adottare soluzioni spesso contrarie alla nostra coscienza per riparare a comportamenti che l'inerzia dei responsabili ha fatto ritenere quasi legittimi ai cittadini, riversando anche sull'edilizia legale un pregiudizio di diffusa illegalità, come se tutta fosse formata ed attuata attraverso obliqui comportamenti.

Ma tornando al merito del provvedimento, ed in particolare al capo primo, è doveroso sottolineare come finalmente siano state inserite norme specifiche per la regolamentazione degli interventi sul patrimonio edilizio esistente, completando il discorso avviato nel 1978 con il titolo quarto della legge n. 457, e sul quale recentemente la mia parte politica ha avanzato una ulteriore proposta di legge. Si tratta dell'atto Camera n. 2348, per chi avesse interesse a leggerlo. Ciò consentirà ai cittadini di operare in un quadro di certezze giuridiche, la cui mancanza è la causa di una miriade di abusivismi formali relativi ad opere di adattamento delle abitazioni alle mutate esigenze delle famiglie, e che costituiscono, secondo i dati della contabilità nazionale, oltre il 40 per cento degli interventi in edilizia. Tanto la materia era controversa e controvertibile che ha dato origine ad accese dispute giurisprudenziali, non acquisite neanche da pronunzie a sezioni unite della suprema Corte.

Infine, il provvedimento si segnala per la più penetrante attenzione dedicata alla tutela del patrimonio storico, artistico, ambientale ed architettonico, in una visione che supera il concetto del vincolo individuale per estendersi all'intero centro storico. Valori che avrebbero potuto e dovuto essere difesi già nell'esercizio dei poteri attribuiti ai competenti organi, meglio di quanto non sia tentato o non si sia tentato con recenti misure amministrative che hanno tardivamente e indiscriminatamente vincolato alla cieca estese zone del territorio, la cui necessità di tutela è tutta da verificare (e infatti se

ne prevede la verifica entro l'anno 1985), imponendo però già ora vincoli di inedificabilità che stanno bloccando l'esecuzione di importanti opere pubbliche; è vero, signor ministro? Ecco a che cosa ci costringe la cattiva applicazione delle leggi!

Onorevoli colleghi, segnalo infine alla vostra attenzione la circostanza che il tempo non è certamente trascorso invano. Dalla data di emanazione del primo disegno di legge, presentato dal compianto ministro Compagna, ad oggi, si è passati attraverso due decreti-legge, non convertiti, come ho ricordato prima, sulla sanatoria del cosiddetto abusivismo minore. Mi riferisco all'articolo 6 del decreto-legge n. 486 e all'articolo 9 del decreto-legge n. 688 del 1982. Poi venne il decreto-legge n. 529 del 1983, al quale non furono riconosciuti i presupposti di costituzionalità, e che fu trasformato nel disegno di legge n. 833, presentato il 12 novembre del 1983. La nostra Assemblea lo ha approvato il 22 marzo 1984; il Senato lo ha esaminato, per oltre sei mesi, nel periodo dal 17 aprile al 2 ottobre 1984. Questa è la storia travagliata della materia che stiamo discutendo. Non si può certo dire che le norme che emaneremo non siano state meditate e contrattate con l'opposizione, la quale può ormai dirsi, se non paga dei risultati raggiunti, certamente complice alla definizione del quadro complessivo. Non si comprende altrimenti tutto il discorso in relazione all'*iter* che ha avuto questo disegno di legge in Assemblea nell'inverno scorso, e successivamente al Senato, nei mesi seguiti all'approvazione del testo da parte della Camera.

E allora, al punto in cui siamo giunti, è il momento di porre fine a questo inconcludente *ping-pong* che non giova agli interessi reali del paese, ma solo a chi vuole ancora prolungare la situazione di incertezza del diritto.

Sollecito quindi la saldezza della maggioranza nel mantenere l'impianto del testo al nostro esame, e rivolgo un caldo invito sia alla maggioranza sia all'opposi-

zione a definire, con l'assunzione delle responsabilità che ad ognuno competono, una soluzione concordata per le questioni di carattere e di interesse generali, che ancora possono essere modificate, se vi è la certezza di un rapido recepimento delle modifiche al Senato.

Su questo punto si è già intrattenuto il relatore Piermartini; e mi spiace qui rilevare che in riferimento all'esigenza sollevata da me, ma ancora prima dal relatore Piermartini, quelle necessarie garanzie per operare in questo senso da questa discussione non siano assolutamente sortite. Il provvedimento, infatti, deve essere ormai varato: ogni ulteriore ritardo peserà sulla coscienza di chi lo provoca, e su questi dovrà ricadere la responsabilità morale degli ulteriori guasti che si provocheranno al territorio.

Dobbiamo ricordare, del resto, che un ipotetico voto in più non vale una casa abusiva in piedi. Da questo punto di vista, allora, devo dire che rimango perplesso di fronte al calendario dei lavori di questa Assemblea, perché sembra che sia stato concluso un accordo — che personalmente non condivido — al di là dell'accordo raggiunto in sede di Conferenza dei capigruppo, affinché, finita questa discussione, tutto si chiuda, tutto sia rinviato, con le incertezze che l'ulteriore rinvio determinerà. Le parti politiche non si assumono alcuna responsabilità, mentre invece debbono assumersi le proprie; i partiti della maggioranza per quanto loro compete, in quanto appunto partiti della maggioranza; i partiti di opposizione per parte loro, in relazione al comportamento che hanno tenuto in tutta questa lunga vicenda. Non vorrei che la conclusione di questa discussione diventasse un fatto effimero. Vorrei piuttosto che fosse motivo di riflessione, per coloro che hanno ancora presente il bene comune, l'interesse che questa legge sia approvata nel più breve tempo possibile (*Applausi al centro*).

**PRESIDENTE.** Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generale.

L'onorevole relatore ha facoltà di replicare.

**GABRIELE PIERMARTINI, Relatore.** Signor Presidente, colleghi, mi sembra che la discussione sulle linee generali abbia sostanzialmente confermato le posizioni espresse nella relazione introduttiva.

In particolare, ritengo che alcune posizioni sottolineate in modo speciale dalla opposizione non abbiano in questo momento validità. Le divisioni della maggioranza, che sono state accampate, sono solo supposizioni. La posizione della maggioranza, ora ricordata dal collega Rocelli, è chiara, come il dibattito in Commissione ha evidenziato. La maggioranza è compatta (*Interruzione del deputato Alborghetti*) e non vi sono stati ritardi nell'iter del provvedimento. Se qualche rinvio vi è stato, esso è derivato unicamente dalla volontà di migliorare ulteriormente il testo del disegno di legge.

Un problema di fondo importante è stato invece quello posto dall'esame degli oltre duemila emendamenti presentati a suo tempo e dei tanti proposti anche in questa occasione.

Un aspetto da sottolineare mi sembra sia quello del danno che deriverebbe dalla non approvazione del provvedimento. In particolare, per quanto riguarda la proposta di stralcio ripetuta ieri sera dal collega Alborghetti, debbo ribadire che lo stralcio rappresenterebbe un elemento dannoso per la lotta all'abusivismo. Se, infatti, non si opera una rottura netta tra l'abusivismo passato e quello futuro, sicuramente le amministrazioni locali seguiranno in quel comportamento lassista che ha impedito la tutela del territorio. In proposito concordo con l'onorevole Melega, che ha individuato molto nettamente nella poca responsabilità delle amministrazioni locali una delle cause di fondo dello sviluppo dell'abusivismo.

Anche per questo, ripeto, se non si opera un taglio netto tra i milioni di abitazioni costruite in passato e l'abusivismo futuro, sicuramente i sindaci non procederanno all'applicazione dei primi tre capi di questo provvedimento.

Mi sembra che l'opposizione non apprezzi lo sforzo realizzato in merito alla differenziazione tra necessità e speculazione. Altrettanto sbagliata mi sembra la posizione riferita al problema della data. Non abbiamo proposto alcuno spostamento al riguardo, anche se qualcuno ha voluto giocare su presunte differenze tra la mia relazione e l'intervento del compagno Ferrarini. Per quanto mi riguarda, mantenendo ferma la data del 1° ottobre 1983, ho ritenuto necessario sottolineare come l'abusivismo verificatosi in questo ultimo periodo ponga realisticamente il problema di una disciplina legislativa. Non ho proposto affatto lo spostamento della data e non è stato proposto nessun premio per coloro che hanno costruito abusivamente dopo il 1° ottobre 1983. Se però, con questo riferimento, si intendeva dire che era opportuna una disciplina più pesante rispetto a quella prevista nel testo in discussione, allora probabilmente un accordo da questo punto di vista potrebbe anche essere trovato.

Non mi sembra giusta neppure la posizione riproposta in merito alla insufficienza dei fondi per il recupero delle opere abusive, e questo per la realtà dell'articolo 37 in cui, oltre alla oblazione, è previsto anche il pagamento degli oneri secondo quanto è stabilito dalla legge Bucalossi. Se tutte le case abusive fossero state edificate pagando gli oneri previsti dalla legge Bucalossi, i comuni non avrebbero introitato nulla di più di quanto vengono oggi ad introitare con questo provvedimento.

Se, dunque, come tutti sappiamo, la legge Bucalossi è insufficiente per costruire tutte le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, questa argomentazione deve valere anche per questo provvedimento. In più, in considerazione della illegalità commessa, l'abusivismo è tenuto alla oblazione. Da questo punto di vista mi sembra, quindi, di aver dato una risposta precisa all'onorevole Ermelli Cupelli, che ieri sera ha parlato di un costo non giusto della oblazione per il rientro nella legalità da parte dell'abusivo.

Non mi sembra altrettanto giusto che si

porti stancamente avanti la questione della differenza tra amnistia ed oblazione. Mi sembra, infatti, che sia ormai convinzione giuridica comune che l'oblazione è un modo per conseguire la estinzione del reato.

Anche il continuare a soffermarsi sull'impostazione di carattere fiscale della legge significa rimanere su posizioni stantie: rispetto al decreto originario (che purtroppo è stato bocciato dalla Camera: e dico purtroppo considerando l'abusivismo che si è sviluppato nel periodo successivo al 7 ottobre 1983), l'impostazione fiscale è stata completamente modificata. I primi tre capi del provvedimento, infatti, non hanno certo impostazione fiscale e si è prevista anche una riduzione dell'introito per tener conto della necessità di dare a tutti i cittadini abusivi la possibilità di rientrare nella legalità senza costi eccessivi.

In definitiva, mi sembra confermata l'impostazione data alla mia relazione introduttiva, la quale si riferiva soprattutto alle aree di discussione cui era disponibile la maggioranza. Non abbiamo però avuto, come ricordava l'onorevole Rocelli, alcuna risposta precisa. Avevamo individuato alcuni temi (come le lottizzazioni, le destinazioni d'uso e la data) su cui eravamo disponibili ad arrivare ad un cammino comune a tutta la Camera. Purtroppo però dobbiamo in questa fase rilevare che non sono venute risposte di accettazione di una impostazione metodologica di questo tipo. Mi sembra anzi che non siano state affatto prese in considerazione le nostre proposte, proprio per il desiderio di voler continuamente e talvolta puntigliosamente riproporre questioni di principio.

A questo punto, non rimane che concludere (come faceva anche l'onorevole Melega) che, anche se sarebbe utile apportare correzioni e miglioramenti di carattere tecnico, la cosa più urgente oggi è giungere all'approvazione di una legge che blocchi l'abusivismo futuro facendo rientrare nella legalità quello che c'è stato nel passato, in relazione alle situazioni di bisogno e di necessità che tutti cono-

sciamo. Insomma, è meglio un provvedimento (anche se non pienamente soddisfacente) approvato subito che non il protrarsi di una situazione che serve a far sviluppare ulteriormente l'abusivismo.

Mi sembra quindi di poter concludere che, non essendosi purtroppo manifestato l'accordo che avevo richiesto nella mia relazione, non mi rimane che raccomandare alla Camera l'approvazione del provvedimento nel testo pervenutoci dal Senato.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare l'onorevole ministro dei lavori pubblici.

**FRANCO NICOLAZZI, Ministro dei lavori pubblici.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, torna al nostro esame in terza lettura (e sarebbe auspicabile per la definitiva approvazione) il disegno di legge sul condono edilizio. Si avvia così a conclusione una vicenda lunga e travagliata, e si tirano le somme di un dibattito interessante e vivace dai toni a volte anche troppo appassionati. Nel contempo, alcune soluzioni sono state migliorate, alcune imperfezioni sono state eliminate: si tratta di modifiche che nel complesso il Governo valuta positivamente. Esse non hanno sconvolto le linee di fondo della proposta originaria, che ha dunque dimostrato di possedere una sua validità sostanziale. Resta comunque il rammarico per il tempo trascorso. Le conseguenze si faranno sentire negativamente non solo e non tanto per i profili finanziari (che pure non sono da sottovalutare), quanto e soprattutto per i riflessi che avranno nel settore edilizio-urbanistico.

Non vi è dubbio infatti che risulterà più arduo e complesso raggiungere le finalità di recupero dell'abusivismo, alle quali il provvedimento è in primo luogo diretto: tengo particolarmente a sottolineare quest'ultimo aspetto.

Al di là delle critiche, più o meno interessate, come pure al di là delle occasionali finalità di riequilibrio del bilancio, rimane come caratteristica di fondo del provvedimento la sua valenza urbanistico-edilizia e la sua proiezione nel fu-

turo, in vista di un rinnovamento radicale dell'azione politica ed amministrativa in questo settore.

Il disegno di legge non è e non intende essere solo come una sanatoria onerosa dell'abusivismo, anche se si è dovuto operare in una situazione di necessità determinata dal fatto incontestabile dell'esistenza di un enorme numero di costruzioni abusive e dalla rilevanza di tali costruzioni per la soluzione del problema abitativo di tante famiglie.

Questa in realtà è solo la premessa. Il fatto che l'attenzione generale si è concentrata, nel bene come nel male, sulla sanatoria non deve far dimenticare le norme del capo primo, che sono relative alle nuove sanzioni amministrative e penali. Si tratta di novità sostanziali e qualificanti, nella cui efficacia confidiamo pienamente sia ai fini della prevenzione che della repressione. In quest'aula, che ha dedicato tanto tempo a queste disposizioni, è appena il caso di accennare allo snellimento delle procedure per l'acquisizione gratuita e la demolizione delle opere abusive; agli ostacoli posti al commercio degli immobili non conformi alle prescrizioni urbanistiche; al divieto di allacciamento dei servizi pubblici; all'ampia e rigorosa definizione di lottizzazioni abusive ed alle sanzioni ad esse applicabili.

Si è così operato il coinvolgimento di nuovi soggetti e di nuove strutture, le quali — si spera — potranno efficacemente coadiuvare le amministrazioni tradizionalmente competenti in materia. Ma, anche con riferimento specifico agli abusi pregressi, il carattere essenzialmente urbanistico del provvedimento è evidente, se si considera che esso adotta la variante al piano regolatore quale via maestra per ricondurre gli insediamenti nell'ambito dello sviluppo urbano; esclude esplicitamente la sanabilità degli abusi più pregiudizievolemente legati all'assetto del territorio; prevede lo snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie, causa non ultima, questa, di abusi.

Nel disegno governativo, inoltre, la stessa struttura dell'oblazione, come pure

la sua entità, costituivano altrettanti segnali inequivocabili in questo stesso senso. La riduzione della misura della sanzione e la sua determinazione in cifra fissa, non più agganciata quindi al contributo di concessione, hanno in parte modificato la prospettiva, accentuando il profilo sanzionatorio a scapito di quello urbanistico. La soluzione, alla quale ero personalmente contrario, è stata ritenuta ammissibile nell'ambito di un ripensamento dell'onerosità complessiva della sanatoria per il responsabile dell'abuso, anche se ne deriva una parziale accentuazione della partecipazione alle spese per le opere di urbanizzazione. E questo dimostra come il Governo, che pure aveva formulato il bilancio 1984 tenendo conto dei proventi stimati dell'oblazione, ha rinunciato ad una parte notevole dell'introito preventivato per favorire l'urbanizzazione delle aree interessate dagli insediamenti edilizi abusivi.

È auspicabile peraltro che le regioni, nel modificare — ove lo ritengano necessario — le norme vigenti in materia di contributo di concessione, tengano presente la necessità di realizzare una urbanizzazione adeguata alle esigenze delle zone interessate. Sarebbe infatti inconcepibile favorire ulteriormente i responsabili degli abusi a scapito della collettività, che prima o poi sarà chiamata a sopportare i relativi oneri, oltre che degli utenti incolpevoli degli edifici abusivi.

Certamente, come sempre accade, ulteriori miglioramenti sarebbero in teoria possibili: ma in questo momento l'interesse pubblico preminente spinge a favore di una rapida approvazione, per dare certezze giuridiche a tante famiglie e per fornire ai comuni nuove armi per combattere l'abusivismo, oltre che per chiudere un lungo, penoso contenzioso. Sono perfettamente consapevole che sanatoria e repressione non sono sufficienti ad eliminare il fenomeno. Le cause dell'abusivismo sono infatti numerose, e certo non riconducibili alla pura e semplice speculazione. Si è fatto spesso riferimento alla mancanza di alloggi a prezzi contenuti, alle defatiganti procedure per

le approvazioni degli strumenti urbanistici e per il rilascio delle concessioni edilizie, all'insufficiente disponibilità di aree urbanizzate, alla mancanza di aree destinate alle tipologie edilizie utilizzabili dagli autocostruttori, alla convenienza economica a costruire fuori dal piano ed alla onerosità della concessione.

Tutte queste cause, se non rimosse, continueranno a spingere nella direzione dell'abusivismo ed anche se, come credo, le norme contenute nel provvedimento all'esame risulteranno idonee a fronteggiare il fenomeno, si creerà comunque una situazione di disagio e di tensione di cui non potrà non tenersi conto.

Il Governo, per quel che gli compete, ha provveduto sia attraverso l'accelerazione dei programmi di edilizia pubblica residenziale sia, infine, con la presentazione del cosiddetto «pacchetto casa» che, tra l'altro, prevede la predisposizione di aree urbanizzate per la realizzazione di organici programmi di intervento nel settore.

Ma un ruolo essenziale nella eliminazione delle cause dell'abusivismo spetta alle regioni ed ai comuni. È loro compito semplificare le procedure, organizzare gli uffici, redigere strumenti urbanistici, attrezzare aree edificabili. Ma è soprattutto in una rinnovata volontà politica in sede locale che si potrà trovare la chiave del problema.

Il Governo ed il Parlamento possono soltanto creare le premesse, ma è nella gestione concreta del territorio che si giocherà il futuro urbanistico del nostro paese. E di ciò fanno fede innumerevoli realtà locali che, con tutte le difficoltà enumerate, sono uscite sostanzialmente indenni da questo decennio, che pure si è abbattuto come un cataclisma su altre collettività meno attrezzate sotto il profilo amministrativo, ma anche sotto il profilo sociale ed economico.

Se questo compito sarà affrontato nella prospettiva e con l'intento di agevolare sia gli enti sia i privati che intendono costruire, se aumenterà la capacità di intuire le reali esigenze e di corrispondere alle aspettative dei cittadini, non dubito

che nei prossimi anni amministratori pubblici, uomini politici, giornali, semplici cittadini non avranno occasione di occuparsi di abusivismo edilizio se non in relazione a fatti episodici e, per ciò stesso, facilmente controllabili.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, in molti ritengono di essere protagonisti di un provvedimento tanto atteso, ma non vedo come la pubblica opinione e, in particolare, gli amministratori locali, possano giustificare un altro rinvio a gennaio. Da ottobre il provvedimento è tornato in Commissione e soltanto nei giorni scorsi è stato licenziato per l'Assemblea, benché sia in terza lettura. Ed è intenzione di qualche gruppo che si rinvi a gennaio l'esame degli articoli.

Ma, nel contempo, si aggrava il rischio che molti cittadini debbano provvedere, a differenza di molti altri, ad abbattimenti ed al pagamento di sanzioni soltanto per avere denunciato il proprio già avvenuto abuso al momento dell'emanazione del decreto. Per questo ritardo avverranno altre gravi discriminazioni, che molti sindaci ogni giorno denunciano. Per questo ritardo si rischia di rimettere tutto in discussione: nella migliore delle ipotesi, rinviare a gennaio significa ritornare al Senato, come è stato qui ricordato, perché talune date dovranno subire modifiche.

Il Governo, ed il sottoscritto che lo rappresenta, hanno la coscienza di aver sempre favorito ogni proposta intesa ad una più rapida approvazione. Ma il sottoscritto ha chiesto, anzi si è opposto al benché minimo rinvio. Nulla ci si può imputare. Abbiamo agito nella logica delle motivazioni che hanno consigliato la presentazione di un decreto che poi quest'Assemblea respinse. E la logica era ed è quella di impedire ulteriori abusi con l'immediata entrata in vigore del provvedimento.

Se, dunque, il provvedimento non dovesse essere approvato in questa settimana, occorrerà in qualche modo far fronte a questa situazione di perdurante emergenza. Sarà nuovamente necessario richiamare l'attenzione dei prefetti, delle

autorità locali e delle forze di polizia sull'esigenza di approfondire il massimo impegno nella lotta all'abusivismo edilizio ed in genere nel controllo delle attività edilizie.

MARIO COLUMBA. Perché non è stato operato un anno e mezzo fa questo stimolo a bloccare gli abusi?

FRANCO NICOLAZZI, *Ministro dei lavori pubblici*. Desidero ricordare che un anno e mezzo fa io ha presentato un decreto-legge, perché lo stimolo era così forte da far pensare ad un decreto-legge...

GUIDO ALBORGHETTI. Quel decreto-legge non conteneva misure di salvaguardia.

FRANCO NICOLAZZI, *Ministro dei lavori pubblici*. Voglio ricordare che nel luglio scorso è stata emanata una identica circolare: ciò senza contare che esistono leggi, che, casomai, vi ricorderò ancora.

Come ho avuto modo di sottolineare nella circolare emanata nell'agosto scorso, non esiste alcun vuoto legislativo che possa giustificare l'inerzia dell'autorità di fronte al dilagare delle violazioni urbanistiche o che possa anche giustificare la divagazione di uno stralcio del presente provvedimento. Come ultimo strumento esiste la legge Bucalossi, le cui disposizioni, in particolare, forniscono alle amministrazioni locali i mezzi per prevenire e reprimere ogni abuso e, certamente, non può essere qualche difficoltà applicativa o qualche complessità procedimentale a scoraggiarne o ad impedirne l'applicazione. Non vi è, pertanto, alcun alibi per omissioni e ritardi, che rischiano di trasformarsi in complicità.

Auspico comunque che a tanto non si arrivi e che maggioranza ed opposizione trovino — perché è possibile trovarla — la soluzione per dare rapida risposta a quanti attendono questa legge. Ricordo le conclusioni del collega Rocelli, cui mi associo, perché, effettivamente, se ancora è

---

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 18 DICEMBRE 1984

---

possibile un ripensamento, esso vi sia e possa portare alla conclusione di questo dibattito ed all'approvazione del provvedimento.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12.**

---

*II. CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DEI RESOCONTI*

DOTT. CESARE BRUNELLI

---

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. MANLIO ROSSI

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Resoconti alle 14,20.*