

pagandistico degli annunci (che hanno in questo settore un riverbero e una delicatezza che non hanno in altri) — giochino su elementi anche di disinformazione, su elementi che in qualche modo (come veniva giustamente sottolineato in ordine al problema del limite di velocità) agiscono da volano, cioè da supporto, più che da deterrente.

Quindi, se rispetto all'impianto complessivo del riordino della sicurezza stradale, se a fronte delle norme che devono essere via via rese operative, ci siamo trovati di fronte all'aumento del volume di traffico, che avviene a ridosso della stagione estiva, occorre sottolineare e non eludere che siamo riusciti a determinare una situazione di grande confusione, di grande incertezza tra gli automobilisti.

Si sono anticipate norme che, a seguito di una più approfondita lettura del decreto-legge, si sono rivelate inesistenti. Grazie al lavoro degli uffici, del relatore e della Commissione si sono potute apportare quelle modifiche che, finalmente, rendono quelle poche misure più chiare. D'altra parte, questo riconoscimento è stato, in qualche misura, sottolineato dallo stesso relatore, il quale ha affermato che, grazie anche al contributo dell'opposizione, si è riusciti a migliorare sostanzialmente questo provvedimento.

In una materia così delicata, c'è stato un grave contrasto tra le disposizioni del ministero e del ministro e gli operatori della polizia stradale; si è rasentato il conflitto e, sicuramente, la babele delle lingue in ordine a chi e su quali strade si dovessero tenere le luci accese.

Se si voleva intervenire — questa è la morale — come ritengo si volesse fare, in modo estremamente tardivo, attraverso provvedimenti per accentuare gli elementi di deterrenza, per rendere più sicuri gli esodi estivi, abbiamo ottenuto un risultato che, certamente, non ha fornito certezze in un settore come questo che, invece, le reclama. Non si può immaginare che tutti abbiano il codice della strada in testa, dunque, occorre fornire in tal senso indicazioni precise.

Quindi, l'aumento del numero degli incidenti e una situazione, descritta precisamente con studi ed indagini dal CREM e da altri osservatori di carattere scientifico, ci portano ad affermare che la montagna ha partorito il topolino.

La modalità con cui si è intervenuti ha determinato non solo sconcerto, ma derisione da parte della pubblica opinione. Emblematica è la situazione degli anabaglianti accesi durante il giorno, anticipata da una norma che non era presente nel testo originario del decreto-legge, da un comunicato della Presidenza del Consiglio diverso da quanto il ministro Lunnardi aveva annunciato.

Leggiamo i titoli di alcuni articoli di giornali pubblicati in quei giorni a partire da *Il Gazzettino* che, notoriamente, non è un giornale della Rivoluzione d'ottobre. Il titolo era il seguente: « Fari accesi: non capisco ma mi adeguo » e, il giorno successivo: « La Babele sui fari accesi aspettando l'interprete ». Inoltre, il 26 giugno, il quotidiano *Liberò*, notoriamente « antigovernativo » titolava: « Fari accesi: roba da ridere » e, ancora, *Il Messaggero*: « Ingorgo dei codicilli »; *Il Sole 24 Ore*: « Fari accesi di giorno: sono obblighi e caos » e così anche il *Corriere della Sera* e *La Stampa*.

Dovremmo essere soddisfatti di come i giornali hanno sottolineato non soltanto la confusione, ma anche l'inadeguatezza dell'azione di governo.

Ciò si è riflesso sugli utenti della strada, su coloro che avrebbero dovuto avere, non soltanto in questa fase, dati e riferimenti certi.

Credo che tutto ciò abbia contribuito a far perdere credibilità non soltanto allo Stato e alle sue istituzioni ma anche al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Gli utenti della strada oggi si chiederanno e chiederanno se siano queste le norme definitive e se, rispetto alle azioni sanzionatorie, gli elementi forniti siano certi. Stiamo parlando — lo ripeto — di pochi articoli che anticipano alcune misure del codice della strada. Concordo con quanto già sottolineato e da noi riproposto in Commissione.

Ho colto la valutazione positiva su alcuni emendamenti da noi presentati e mi auguro che essa permanga anche nel confronto che si svolgerà nelle prossime ore. Sulla patente a punti, si porrebbe un problema di coerenza tra il relativo emendamento ed il testo del provvedimento; tuttavia, intendiamo comunque sottolineare che ci saremmo aspettati uno sforzo che riguardasse non quattro articoli ma misure coerenti rispetto ai provvedimenti e alle norme messe in campo. In mancanza di un collegamento tra le norme previste nel codice stradale e questo intervento, che potremmo considerare un primo stralcio, ho l'impressione che ci sarà una continua doccia fredda sugli utenti della strada e, soprattutto, sugli organi che intervengono non soltanto a livello di deterrenza ma anche a livello di prevenzione. Ciò non contribuirà a migliorare una situazione drammatica, che è sotto gli occhi di tutti: siamo il fanalino di coda dell'Europa in questo settore.

Non a caso, abbiamo posto alcuni problemi: aumento delle sanzioni per reato grave in occasione di gare automobilistiche e ciclomotoristiche su strada; aumento delle sanzioni nei confronti del conducente che venga trovato con tasso alcolemico superiore a quello consentito; aumento delle sanzioni per quanto riguarda il conducente trovato sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

Signor Presidente, mi soffermo brevemente sulla lezione che ci viene da questo breve confronto, dal dibattito che abbiamo svolto in Commissione e dal lavoro degli uffici: tutto ciò ha indotto — non voglio dire costretto — a modificare in modo sensibile e radicale, per certi versi, il provvedimento. E questo l'abbiamo fatto d'intesa. Allora qual è la lezione che se ne trae? Al di là dei rapporti tra maggioranza ed opposizione e del valore intrinseco rappresentato dalla democrazia, il Parlamento migliora la qualità del prodotto legislativo. Vorrei dirlo al ministro Lunardi, che credo sia venuto soltanto una volta in Commissione: l'esame del Parlamento, il lavoro in Commissione e il confronto politico migliorano la qualità

dei provvedimenti, al di là dei ruoli di maggioranza e di opposizione che debbono restare distinti. Questo è il terreno. Questa è la strada.

Anche nel nostro caso, si è dimostrato che il provvedimento attuale, pur con tutti i limiti da noi sottolineati, è migliore del testo originale presentato al Parlamento. Allora, perché questa ostinazione? Perché questo rifiuto a confrontarsi? Si dirà che il ministro Lunardi non può occuparsi di tutto. Ma dei trasporti egli non si occupa affatto. Visto che si parla di rimpasto governativo, si dia un'attrezzatura più forte e più robusta anche alla compagine ministeriale rispetto a questo comparto. Come stiamo ripetendo dall'inizio dell'attuale legislatura, siamo in assenza di un ministro dei trasporti ed in presenza di un ministro che si occupa prevalentemente di valichi e di autostrade.

Credo che questo elemento, senza voler individuare in esso nessuna connessione, non ci faccia fare passi in avanti non soltanto nella direzione della sicurezza stradale, ma più in generale in un settore che è fondamentale per lo sviluppo della nostro paese. Evidentemente, il ministro considera il confronto in Parlamento una perdita di tempo, senza rendersi conto dello sforzo e dell'impegno che abbiamo dimostrato non soltanto in questa occasione, ma nelle varie discussioni sui diversi provvedimenti che ci sono stati presentati. Il più delle volte, non dico che abbiamo raggiunto intese, ma certamente abbiamo individuato possibilità, strumenti e norme che miglioravano la qualità della proposta. In questo caso, ci troviamo di fronte ad un Governo e, in modo particolare, al ministro Lunardi, il quale si rifiuta di venire in Commissione (lo ripeto, è venuto soltanto una volta) e, quel che è peggio, considera un incidente di percorso il confronto con il Parlamento e con i suoi strumenti e le sue espressioni, come in questo caso la Commissione.

Allora, l'esigenza di migliorare la qualità e l'efficacia legislativa non è un problema che riguarda la minoranza o la maggioranza, ma riguarda lo Stato, l'insieme delle forze politiche e soprattutto il

Parlamento. Negare questa possibilità ed avere un atteggiamento pregiudiziale, nella sostanza, dimostra che questa linea e questo percorso portano a provvedimenti che sono stati annunciati e poi cambiati, il che per certi versi ha prodotto un effetto negativo sulla pubblica opinione e in generale sulla credibilità dello Stato, al di là di chi sia il Capo del Governo. Quindi, anche da questo punto di vista, emerge che — soprattutto in materie delicate come queste — la sicurezza dei cittadini non è materia che può appartenere a questa o a quella parte politica, ma è questione che in questo caso riguarda la vita dei cittadini, in considerazione del numero dei morti che si registrano sulle nostre strade.

Pertanto, se veramente una chiusura non può essere accettata sul piano generale e soprattutto in un settore come questo, che riguarda la vita di milioni e milioni di persone, io credo che tra maggioranza e opposizione dovremmo distinguerci per la bontà delle proposte e per il fatto che quelle proposte siano più o meno utili a rendere più sicura la circolazione nel nostro paese.

Ad ogni modo, il peggioramento non è soltanto determinato da questa chiusura: vecchi parroci dicevano che senza soldi non si canta messa. In questo caso, se noi immaginiamo di fare prevenzione — e bisogna farla nelle scuole —, se pensiamo di fare prevenzione sulle strade, dobbiamo dire che occorrono mezzi e risorse e queste erano state stabilite all'atto dell'approvazione del codice. Di questo non si parla e non si riesce a capire con quali risorse, con quali strumenti e con quali mezzi faremo fronte all'attuazione di queste norme.

Vi è anche lo slittamento dei tempi e, ripeto, l'assenza degli investimenti, nonostante i 650 miliardi di vecchie lire che erano stati previsti per i primi due anni, nonché l'inadeguatezza. In questo senso, rivolgo un invito al Governo, visto che siamo in presenza di norme che non chiamerei nemmeno tampone. È possibile vedere immediatamente qual è il pacchetto di norme che vogliamo rendere attuabile, invece di trovarci di fronte ad annunci, a

spezzoni e a stralci, con questo modo di procedere, per evitare che le nostre strade continuino ad essere le peggiori in Europa sul piano della sicurezza? Infatti, siamo il fanalino di coda per il numero dei morti e degli incidenti rispetto ad altri paesi che consideravamo non fortemente industrializzati e che — almeno alcuni di essi — non hanno le nostre strutture.

Concludo dicendo che noi ci siamo trovati di fronte ad un intervento tampone, tardivo, confuso, inadeguato e, pur tuttavia, abbiamo lavorato per migliorare questo provvedimento. L'obiettivo che ci muove è quello di rispondere, come Stato, come istituzioni, agli interessi più generali dei cittadini. È inutile invocare l'efficienza e l'efficacia dell'azione di Governo, quando in realtà — come in questo caso — vi è stata soltanto da parte dell'opposizione un'azione, un'attenzione, un confronto ed anche una volontà. La maggioranza ha collaborato soltanto in parte attraverso l'accoglimento di alcuni emendamenti: adesso c'è stato riferito che vi è una disponibilità da parte del Governo ad accogliere gli emendamenti che abbiamo presentato, ma questo lo vedremo. Comunque, ci auguriamo che ciò avvenga, non soltanto per dar credito alle proposte emendative presentate dall'opposizione, ma nell'interesse generale dei cittadini.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 2892)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Sardelli.

LUCIANO MARIO SARDELLI, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica ed eventualmente mi riservo di intervenire nel prosieguo dell'esame del provvedimento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

PAOLO MAMMOLA, *Sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti*. Signor Presidente, intendo intervenire subito anche per dare alcune risposte ai colleghi che sono intervenuti perché, nelle loro illustrazioni, nelle loro relazioni, hanno fatto dei riferimenti specifici sollevando — giustamente, dal loro punto di vista — delle problematiche di una certa importanza. Credo che il Governo abbia anche il dovere di dare delle puntuali risposte, senza con questo voler aprire i termini di una discussione che, sicuramente, si svolgerà in quest'aula durante l'esame delle proposte emendative.

Voglio fare una premessa: è stato elaborato un provvedimento che aveva — come ha giustamente osservato il relatore ed i colleghi parlamentari di opposizione dal loro punto di vista — l'intenzione di anticipare alcune precise indicazioni, finalizzate ad introdurre elementi di maggiore sicurezza — riguardo alla circolazione sulle nostre strade proprio in prossimità delle ferie estive — concernenti i classici esodi che, settimanalmente, partendo dalle nostre città si dirigono verso le località turistiche e balneari.

Il provvedimento è nato con delle finalità, ma, dal punto di vista della tecnica legislativa, il testo del Governo sottoposto all'esame delle Commissioni parlamentari ha presentato dei problemi. Capisco la perplessità delle istituzioni e del Parlamento ed anche la critica che si è voluta rivolgere al Governo, ma questo problema è stato ampiamente superato. Il Governo ha presentato delle proposte emendative che sono stata accolte dalla Commissione, ha recepito delle indicazioni provenienti dai colleghi parlamentari della Commissione appartenenti sia alla maggioranza, sia all'opposizione. Ciò ha portato all'approvazione di altre proposte emendative da parte della Commissione e vi sarà un dibattito in aula, durante il quale non escludo che, eventualmente, possano essere apportati ulteriori miglioramenti e correzioni a questo testo. In ogni caso, credo che molte delle cose che sono state dette oggi in questa sede facciano parte della retorica politica e non debbano far

parte della discussione che stiamo portando avanti su un tema specifico, come è quello relativo al miglioramento della sicurezza della circolazione sulle nostre strade.

È vero, alcuni colleghi dell'opposizione, che oggi siedono in quest'aula e che hanno partecipato nel corso della precedente legislatura al dibattito parlamentare che si tenne proprio in Commissione al fine di predisporre una legge delega che attribuisse al Governo la facoltà, anzi l'obbligo, di promulgare le disposizioni del nuovo codice della strada, sanno quanto sia stato lungo e laborioso quel lavoro; essi sanno anche che, già all'epoca, si pervenne all'approvazione da parte di questa Camera della legge che delegò il Governo a modificare il codice della strada. Ciò fu frutto di un lavoro parlamentare al quale l'opposizione, oggi maggioranza di Governo, fornì un suo grande e personale contributo affinché quella legge fosse varata. I colleghi dell'opposizione sanno, pertanto, quanto rispetto delle istituzioni parlamentari vi sia da parte di chi, all'epoca, si trovava all'opposizione e che oggi, invece, ha responsabilità di Governo. Dico ciò perché, quando si riscrive un codice o si pone mano alle norme che disciplinano la vita di tutti i cittadini soprattutto in settori di pubblico interesse come quelli della circolazione e del traffico, non bisogna operare una distinzione fra le norme (non vi sono, infatti, norme di un colore piuttosto che di un altro). Tutti devono partecipare perché si raggiunga l'obiettivo (come è stato ricordato in quest'aula oggi) concordato a livello comunitario, e nel Libro bianco dei trasporti, di una sostanziale diminuzione, della fenomenologia dell'incidentalità e, quindi, della mortalità sulle strade anche nel nostro paese.

Il Governo, in questa fase, ha semplicemente cercato di anticipare alcune norme che sarebbero comunque entrate in vigore il primo gennaio 2003. Si potrà giustamente o ingiustamente (dipende dalle vocazioni, dagli indirizzi e dai punti di vista dei membri dell'Assemblea) criticare il Governo per aver redatto un testo che non risolve il problema dal punto di

vista legislativo; al riguardo vi è assoluta libertà di opinione. Tuttavia, criticare oggi il Governo per aver voluto anticipare alcune norme, finalizzate all'introduzione di elementi di sicurezza nella circolazione e nel traffico mi sembra, non dico ingeneroso, ma alquanto singolare! Si sta richiamando il Governo alle proprie responsabilità, all'attivazione degli strumenti e di quelle norme che dovranno essere contenute all'interno del nuovo codice della strada, che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2003, nonché ad una applicazione veloce, sistematica e sicura, entro quella data, della nuove norme; quando, tuttavia, cerchiamo di anticipare qualcosa, si apre una polemica che ci riporta anche ad altre tematiche, già ampiamente discusse, come quelle dei limiti di velocità.

Credo che dal dibattito parlamentare il provvedimento ne uscirà sicuramente affinato; se ve ne sarà lo spazio, si cercherà di introdurre anche un ulteriore elemento di innovazione. Non abbiamo alcuna pregiudiziale circa la possibilità di anticipare ulteriori norme che procedano nella direzione della sicurezza della circolazione e del traffico anche con riferimento al periodo che intercorrerà tra la conversione del decreto-legge in esame e la fine dell'anno, periodo in cui contiamo di fare entrare in vigore il nuovo codice della strada; non escludiamo nulla!

Vorrei, inoltre, dire agli onorevoli parlamentari di non fare facile speculazione a livello politico su temi come questi — è l'unica mia raccomandazione — perché potrei rispondere, e non è mia intenzione, a coloro che hanno lamentato la carenza della rete infrastrutturale di questo paese, dicendo che noi non c'eravamo quando questo Parlamento ha approvato leggi che, di fatto, hanno ingessato completamente la possibilità di realizzare nuove infrastrutture stradali o autostradali in questo paese.

Sono norme che noi abbiamo espunto dalla nostra legislazione pochi mesi fa, con il nostro arrivo al Governo. Sino ad oggi dovete ricordarmi quali governi abbiano inserito all'interno del proprio programma elettorale, giocandosi anche una quota

della propria immagine, la realizzazione di un nuovo grande piano, sotto il profilo viario, di opere infrastrutturali in questo paese e quanti governi abbiano avuto l'audacia di fare questo, come noi abbiamo fatto, investendo ed impegnandoci ad investire risorse che le scarse finanze pubbliche oggi, sotto il profilo della disponibilità, sicuramente non consentono agevolmente.

Questa scommessa noi l'abbiamo fatta: ci siamo esposti ed intendiamo superare questo *gap* di infrastrutture che oggi è sicuramente presente in questo paese; con la congestione del traffico e la rete stradale rimasta nelle condizioni di trent'anni fa — come ricordava qualcuno —, il numero dei veicoli è cresciuto in maniera esponenziale e va da sé quindi che è aumentato esponenzialmente anche il fenomeno dell'incidentalità e della rischiosità per la densità del traffico sulle nostre strade.

Noi questa scommessa l'abbiamo raccolta e stiamo cercando di vincerla, realizzando quelle nuove infrastrutture di cui il paese ha bisogno e che dovranno rendere la circolazione del traffico più scorrevole e sicura. Stiamo facendo questo e credo sia abbastanza ingeneroso accusare il Governo, portando all'attenzione di quest'ultimo osservazioni che partono da presupposti sui quali si potrebbe aprire una lunga e fin troppo facile discussione, con vari argomenti.

L'ultima raccomandazione che, in conclusione, sento di dover formulare è relativa al richiamo fatto al ruolo del Parlamento. Chi ha vissuto in quest'aula parlamentare, avendo avuto la possibilità di far parte di questo ramo del Parlamento dal 1994, sa quale sia l'importanza dell'istituzione parlamentare, proprio per quanto concerne il procedimento legislativo.

Credo quindi che, da questo punto di vista, troviate una porta aperta e tuttavia sento di fare una raccomandazione, perché il Parlamento, che giustamente rivendica questo ruolo, da luogo nel quale la

legislazione viene « affinata », non diventi sede per fare facile demagogia, peggiorando i provvedimenti.

È vero, infatti, che le leggi sono perfettibili, ma è altrettanto vero che questa Assemblea ha la facoltà, così come l'altro ramo del Parlamento, di apportare novazioni che potrebbero sì determinare quell'effetto annuncio che l'opposizione contesta nei confronti del Governo rispetto all'adozione di certe normative, ma che si troverebbero ad essere completamente inapplicabili.

Dico questo perché il provvedimento è già stato oggetto di esame in sede di Commissione ed ho constatato che le stesse proposte emendative sono state presentate all'attenzione di questa Assemblea.

Quindi mi rivolgo formalmente ai deputati dell'opposizione che hanno riproposto queste modifiche al testo del decreto-legge: avete sicuramente la libertà di introdurre una determinata disciplina — l'Assemblea è sovrana in questo senso — e di costringere il Governo ad accettare l'introduzione, nell'ambito del procedimento di approvazione di questo provvedimento, del principio della novazione relativa alla patente a punti. Sappiate tuttavia che le strutture amministrative del ministero, e non solo quelle, perché sono coinvolti una serie di soggetti, sia pubblici sia privati, non sono oggi tecnicamente in grado di gestire il prodotto della patente a punti.

Vi è in atto un processo che ci porterà sicuramente, da qui al mese di dicembre, ad una informatizzazione dei sistemi, in forza della quale la patente a punti potrà essere gestita. Se dovessimo farlo però dal mese di luglio, illuderemmo i cittadini, perché si tratterebbe di uno strumento che di fatto non potrebbe essere attivato; allo stesso modo comprendo le giuste osservazioni espresse dall'opposizione e tradotte in una serie di proposte emendative tese ad inserire immediatamente misure più severe e stringenti, sul piano della sanzionabilità di comportamenti e attraverso aggravii di pena, rispetto all'utilizzo di

sostanze stupefacenti piuttosto che rispetto all'utilizzo di prodotti alcoolici da parte degli automobilisti.

Tenete presente che si possono approvare le norme, ma queste poi devono essere applicate e, per poterle applicare, devono esservi tutti gli istituti pronti a recepire l'introduzione di queste innovazioni. Voglio semplicemente far notare che, se anche oggi il Parlamento volesse, *sua sponte* — e ne ha tutta la facoltà — introdurre innovazioni in questo senso, ciò non comporterebbe solo il coinvolgimento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma anche del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero della salute e di tutti gli enti che — come sa benissimo anche l'opposizione — sono stati coinvolti nella « costruzione » della legge di delega per modificare il codice della strada.

Quindi, l'auspicio è che vi sia un dibattito, che vi sia lo spazio per tutte le modifiche in senso migliorativo, ma che per la fretta di migliorare non si faccia alla fine qualcosa di peggio di ciò che, purtroppo, per incidenti di percorso, magari dal punto di vista della comunicazione, già si è fatto.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor sottosegretario.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122, recante disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione (2893) (ore 18,50).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122, recante disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione.

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 2893)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto che la VIII Commissione (Ambiente) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Foti, ha facoltà di svolgere la relazione.

TOMMASO FOTI, *Relatore*. Signor Presidente, come lei ha testé ricordato, siamo di fronte al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 122 del 2002, che reca disposizioni riguardanti proroga dei termini in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione.

Per quanto riguarda la proroga cosiddetta degli sfratti — forse sarebbe stato meglio far rilevare, anche nel titolo del provvedimento, che si tratta della proroga del termine di sospensione delle procedure esecutive di rilascio di immobili adibiti ad uso abitativo — possiamo fare alcune considerazioni che ci inducono, anche come maggioranza, ad esprimere un parere favorevole su questo decreto-legge perché, rispetto alle proroghe che finora si sono succedute, lo stesso contiene degli elementi nuovi che ritengo meritevoli di considerazione.

Innanzitutto, questo decreto-legge si applica solo alle finite locazioni e già questo crea un margine di chiarezza rispetto al tentativo che abbiamo registrato in questi tempi, da parte del giudice adito, di includere tra i soggetti che potevano far valere la norma di proroga dei cosiddetti sfratti, anche coloro che erano morosi. Sul punto il decreto-legge alla nostra attenzione è oltremodo chiaro. Tuttavia, dobbiamo anche dire che, proprio sotto il profilo della tecnica legislativa, questa proroga, non a caso, riguarda le sospensioni

da ultimo disposte con il precedente decreto-legge di sospensione delle procedure esecutive di rilascio dell'immobile. In questo «da ultimo» è già sufficientemente chiaro il fatto che non vi sono proroghe che possano «aggiungersi» rispetto al passato, *ad libitum*, ma che le stesse riguardano quelle da ultimo disposte con il decreto-legge. Quindi, vi è una ulteriore chiarezza nell'ambito della limitazione dell'applicazione della norma.

Inoltre, vi è un aspetto che mi pare politicamente il più rilevante, a fronte di un provvedimento che fa gravare sul privato il dovere di fronteggiare un'emergenza abitativa (cui, in realtà, lo Stato avrebbe dovuto fornire una risposta), vi è la possibilità, per il proprietario, di far verificare dal giudice — il quale si pronuncerà entro il termine di otto giorni — se i soggetti cui si applica la norma di proroga abbiano tutti i requisiti per poter soddisfare appieno l'applicazione della norma stessa.

Sotto questo profilo, siamo, dunque, in presenza di tre aspetti significativi ed innovativi rispetto al passato, cui non possiamo non aggiungere la precisa indicazione fornita dal Governo, vale a dire il preannuncio, da parte dell'esecutivo, di investire, entro il giugno 2003, un ammontare pari a circa un miliardo di euro, per dare attuazione alla legge n. 21 del 2001. Tale legge — come è noto — detta misure per ridurre il disagio abitativo e, contemporaneamente, per incrementare l'offerta di alloggi da dare in locazione. L'articolo 1 del provvedimento al nostro esame, dunque, ha per oggetto la proroga che interessa, secondo le stesse fonti ministeriali, 26 mila famiglie.

Il decreto-legge proroga i termini in materia di sfratti ma anche di edilizia e di espropriazione. Con riferimento al tema dell'edilizia e degli sfratti, la VIII Commissione, in una sua risoluzione, aveva invitato il Governo a prorogare i termini dell'entrata in vigore dei due testi unici, proprio perché vi era — e vi è — la difficoltà di armonizzare queste norme con norme di rango superiore — nella fattispecie di rango costituzionale — già

approvate ed entrate in vigore a tutti effetti. Parlo dell'articolo 117, come modificato, della Costituzione.

Per quanto riguarda il testo unico in materia di edilizia, la sola proroga che si vorrebbe giustificare con la concessione alle amministrazioni locali del tempo sufficiente per provvedere agli accertamenti preventivi di conformità — che dovrebbero « bilanciare » il più ampio e quasi generalizzato ricorso allo strumento della dichiarazione unilaterale — è un alibi. Per contro, infatti, abbiamo una ben diversa problematica, vale a dire una legislazione che, oggi, riserva alle regioni una potestà ben più ampia rispetto a quella del passato.

Lasciare che entri in vigore un testo unico, così com'è stato concepito negli anni precedenti, senza esaminarlo alla luce del nuovo dettato costituzionale, pone il rischio, paradossalmente, di compiere un arretramento legislativo, anziché una semplificazione legislativa. Sotto questo profilo, dobbiamo tener presente il nuovo quadro determinatosi e — soprattutto per quanto riguarda il campo di applicazione della denuncia d'inizio di attività — l'incidenza che ha l'entrata in vigore della cosiddetta legge obiettivo.

L'armonizzazione di questo quadro normativo non può passare solo attraverso una proroga dei termini — quasi che il posticipo degli stessi risolvesse la questione —, ma attraverso un riesame del testo legislativo, per com'era stato concepito e per com'è oggi; esso rischia di non essere più attuale.

Per quanto riguarda la materia del testo unico — anche questo prorogato per quanto riguarda i relativi termini dai quali potrà entrare in vigore — relativo alla materia dell'espropriazione pubblica, a me pare di poter dire che vi sia innanzitutto un discorso di natura politica. È un testo che è stato concepito, mi si passi l'espressione, con un'impostazione di stampo feudale, perché realizza la disperata impresa di voler, per l'ennesima volta, non mettere il privato e il pubblico in condizioni di parità, sotto il profilo degli strumenti a disposizione, per un confronto positivo. Esso, lasciando una preponderanza di

azione alla mano pubblica, fatalmente, sarà foriero di eccezioni, di contenziosi, di cause.

Ecco, personalmente, ritengo che, in materia di espropri, il concetto di pubblica utilità debba essere ricondotto a quella che è effettivamente la pubblica utilità, non quella pubblica utilità creata ad arte soprattutto quando si vuole dare attuazione o far finta di dare attuazione, da parte, ad esempio, degli enti locali, ai piani regolatori, fingendo magari la presa in possesso di questo o di quel terreno per realizzare questa o quell'area verde per poi, una volta che la procedura è iniziata, evitare di realizzare quell'opera che dovrebbe essere la naturale conseguenza dell'attivazione di una procedura di pubblica utilità. Quindi, anche sotto questo profilo, vi sono delle osservazioni di natura politica, ma vi è anche — e questo voglio rilevarlo — una questione forse un po' di lana caprina, che rischia di creare confusione in riferimento alla proroga dei termini. Dico questo perché il collegato alla finanziaria per le infrastrutture fissa il termine per il conferimento di una delega al Governo per la modifica e l'integrazione del testo unico; quell'atto parlamentare — mi riferisco all'articolo 5, comma 3, dell'atto Camera n. 2032-B — prevede una proroga dei termini per l'entrata in vigore di questo testo unico, ma la fissa al 31 dicembre 2002. Il decreto-legge in questo momento in esame, invece, fissa la proroga del termine al 1° gennaio 2003. Allora, anche sotto questo profilo, penso sia necessaria un'armonizzazione delle due norme. Infatti, anche se si dirà che è solo per un giorno, noi sappiamo che già alcuni testi, per essere stati vigenti un giorno, hanno poi provocato dei problemi non da poco. Ecco, l'armonizzazione di queste due norme mi pare doverosa.

Concludendo, voglio dire che l'osservazione del Comitato per la legislazione rispetto al titolo del decreto-legge ha un suo fondamento, ma, tutto sommato, l'articolo già è sufficientemente chiaro nel riferirsi ai cosiddetti sfratti nel modo che la tecnica legislativa insegna.

Per quanto riguarda i pareri resi dalle Commissioni, gli stessi sono stati favorevoli senza osservazioni di sorta; in ragione di ciò si chiede all'Assemblea di approvare il disegno di legge e, quindi, di convertire in legge il decreto-legge, così come lo stesso è stato presentato dal Governo.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**COSIMO VENTUCCI**, *Sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento*. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

**GIULIANA REDUZZI.** Signor Presidente, con il mio intervento intendo riferirmi, in particolare, all'articolo 1 del decreto-legge n. 122 del 20 giugno 2002, oggetto del dibattito odierno. Tale articolo dispone, per i termini di sospensione delle procedure di sfratto, la proroga di un anno: dal 30 giugno 2002 al 29 giugno 2003 e riporta all'attenzione del Parlamento il problema casa in tutta la sua gravità e drammaticità.

Su questa complessa ed urgente questione sociale il precedente Governo ha approvato provvedimenti legislativi qualificati, idonei a ridurre le tensioni abitative persistenti tra i cittadini che versano in disagiate condizioni economiche. La stessa attuale maggioranza riconosce la validità di questi atti della passata legislatura e rimane nel solco tracciato dalla politica intrapresa dal centrosinistra. Il Governo, proponendo una ulteriore proroga degli sfratti — la terza in un anno —, ammette, implicitamente, che individuare ed attuare disposizioni migliorative e risolutive del problema casa in modo definitivo ed organico non è operazione né facile né veloce. Ci siamo stupiti infatti, a febbraio, del fatto che, nel corso dell'esame del decreto-legge n. 450 del 2001, la maggioranza non abbia accolto l'emendamento con cui si proponeva di spostare il termine della proroga degli sfratti non già al 30 giugno 2001, ma al 31 dicembre 2001. In

tal modo il Governo avrebbe avuto più tempo a disposizione per definire soluzioni adeguate ai problemi abitativi ancora aperti.

A fronte dell'illusione di poter legiferare in fretta e bene dobbiamo addebitare al Governo scarsa attenzione e sensibilità nei confronti dei cittadini più deboli che attendono una risposta rassicurante alla loro fondamentale esigenza di avere una casa. Infatti, nessun passo in avanti è stato registrato nel processo di attuazione degli impegni assunti a febbraio, tant'è che li troviamo, identici, anche nelle premesse del provvedimento oggi al nostro esame.

Nella relazione illustrativa del decreto-legge che stiamo esaminando si dichiara, ancora, di voler attuare i programmi edilizi previsti della legge 8 febbraio 2001, n. 21 utilizzando il finanziamento di 1.900 miliardi di lire già messi a disposizione dal Governo di centrosinistra. Si richiama, di nuovo, il programma « 20.000 abitazioni in affitto » da attuare con una parte dei fondi già disponibili; si ipotizza, di conseguenza, la realizzazione ed il recupero di uno stock di alloggi di circa 20.000 unità. La platea dei beneficiari non viene però ampliata: sono circa 26.000 le famiglie destinatarie della proroga mentre, negli anni passati, ne hanno usufruito 75.000. Se fosse stata operata una estensione alle categorie di inquilini previste dal comma 5 dell'articolo 6 della legge n. 431 del 1998 il provvedimento avrebbe rispettato l'aspettativa di una maggiore equità sociale.

Degli ordini del giorno accolti pienamente o come raccomandazione dal Governo durante la discussione del decreto-legge n. 247, del 2001 nessuno, attualmente, è stato tradotto in atti concreti: l'elenco dei comuni caratterizzati da alta tensione abitativa non è stato aggiornato; il fondo nazionale di sostegno alla locazione non è stato rifinanziato. L'unico elemento di novità è rappresentato dall'introduzione, al comma 2 dell'articolo 1, di disposizioni a tutela del proprietario dell'immobile che contesti la sussistenza, in capo all'inquilino, dei requisiti previsti dalla normativa vigente. Legittima è dun-

que la preoccupazione dei gruppi dell'opposizione, che temono un'ulteriore fase di stallo nell'azione del Governo in un campo drammaticamente problematico attinente al bene primario della casa. Sono sotto gli occhi di tutti i recenti segnali di grave disagio in cui vivono i cittadini sfrattati, che giungono a compiere gesti forti e tragici di protesta. Chiediamo pertanto al Governo di affrontare il tema della politica della casa con determinazione, con immediatezza, evitando di ricorrere a continui rinvii.

Tutto ciò detto, non possiamo che essere favorevoli alla proroga che viene proposta, perché è a sostegno delle categorie sociali più disagiate, anche se non sufficientemente rappresentative, dei conduttori tuttora in condizioni di gravissima difficoltà.

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

**ANTONIO GIUSEPPE MARIA VERRO.** Signor Presidente, il disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge n. 122, recante disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione, si compone di tre articoli.

L'articolo 1 dispone la proroga di un anno, fino al 30 giugno 2003, del termine di sospensione delle procedure di sfratto. Tale sospensione è relativa alle procedure iniziate nei confronti di inquilini che versano in condizione di grave disagio, cioè nuclei familiari con ultrasessantacinquenni, con handicappati gravi ed a basso reddito. Va comunque sottolineato, come ha già ricordato il relatore Foti, che, a differenza degli altri decreti-legge di sospensione, il provvedimento oggi al nostro esame contiene alcune importanti precisazioni: innanzitutto, la sospensione si applica solo alle finite locazioni, ponendo così fine ai dubbi interpretativi emersi in seguito ai precedenti provvedimenti di sospensione. In secondo luogo, si introduce, al secondo comma dell'articolo 1, un meccanismo di tutela del proprietario dell'immobile che contesti la sussistenza, in capo

all'inquilino, dei requisiti richiesti. In tale circostanza, il proprietario potrà, con procedura semplificata, ricorrere in giudizio contro la sospensione dell'esercizio dello sfratto per finita locazione. Come ho già avuto modo di dire in occasione della discussione del precedente decreto-legge di proroga, l'approvazione di questo provvedimento nulla toglie al fatto che, perdurando la fase sperimentale che non ha ancora consentito alla legge n. 431 del 1998 di realizzare tutti gli effetti sperati, occorre, e presto, intervenire a sostegno dell'intero comparto. A questo proposito, provvederò nei prossimi giorni a depositare una proposta di legge avente ad oggetto modifiche della legge n. 431 del 1998, volte ad incrementare l'offerta in locazione di prima casa ad un canone sostenibile.

L'articolo 2 proroga, dal 30 giugno al 1° gennaio 2003, il termine per l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Le principali novità del testo unico sono la creazione dello sportello unico per l'edilizia e la riduzione dei titoli abilitativi a due, ossia il permesso di costruire e la denuncia di inizio attività. Si viene così a capovolgere il criterio ispiratore della normativa vigente in materia di titoli abilitativi all'attività edilizia. Infatti, secondo il nuovo testo unico, sono sottoposte a concessione edilizia, ora denominata « permesso di costruire », solo le opere espressamente indicate dalla legge, mentre tutte le altre sono ammesse a denuncia di inizio attività. Tuttavia, l'entrata in vigore del testo unico presuppone una capacità che, oggi, non si può dare per acquisita da parte delle amministrazioni locali in ordine alla capacità di provvedere ai diffusi accertamenti preventivi di conformità che dovrebbero bilanciare il più ampio ricorso alla dichiarazione unilaterale.

A questo problema occorre aggiungerne un altro di coordinamento normativo. Infatti, nella materia oggetto del testo unico, è incisivamente intervenuta la cosiddetta legge obiettivo, in particolare laddove ri-

chiama il termine di 30 giorni — originariamente previsto in 20 giorni dall'articolo 11 del decreto-legge n. 398 — introdotto dal testo unico. È quindi evidente la necessità di un coordinamento tra le disposizioni del testo unico e quelle recate dalla nuova legge.

Infine, l'articolo 3, in materia di espropriazione per pubblica utilità, dispone la proroga del termine di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 dell'8 giugno 2001, al 1° gennaio 2003. La proroga trae il suo fondamento, recependo preoccupazioni espresse in questo senso da enti locali, dalla necessità di consentire alle amministrazioni locali, nonché agli enti pubblici ed alle società per azioni a capitale pubblico, di disporre di un periodo di tempo maggiore per strutturare l'organizzazione degli uffici ed adeguarla alla procedura prevista dal testo unico. Per questi motivi preannunzio che il voto del gruppo di Forza Italia sarà favorevole al presente provvedimento.

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

**ALFREDO SANDRI.** Signor Presidente, intervengo per dire, a nome del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, che siamo criticamente favorevoli a questo decreto-legge e vorrei spiegarne i motivi. A nostro giudizio, non si tratta solo di uno strumento tecnico che, in qualche modo, tenta di governare un passaggio, ma siamo di fronte ad una debolezza politica su un aspetto importante che attiene alla politica sociale della casa.

Vorrei ricordare che — come è stato detto dal relatore — la legge n. 431 del 1998, recante nuove regole concernenti i contratti d'affitto, ha introdotto alcune novità sostanziali. A fronte di un prezzo amministrato nei contratti di locazione, stabilito con i patti in deroga e, prima ancora, con il canone sociale o equo canone, si è introdotto un procedimento negoziale. In sostanza, da una parte, per chi mette un alloggio sul mercato dell'affitto, vi è la possibilità, nel momento in cui il prezzo dell'affitto dell'alloggio...

**PRESIDENTE.** Mi rivolgo al banco del Governo: vorrei che si consentisse di ascoltare. Prego, onorevole Sandri.

**ALFREDO SANDRI.** ...viene unitamente confrontato con il reddito, di intervenire in qualche modo, incentivando il proprietario dell'alloggio e, dall'altra, si concede un buono per l'affitto a chi percepisce redditi bassi. In sostanza, è un modello di tipo nuovo per quanto riguarda la contrattazione sul mercato privato dell'affitto.

Naturalmente, il legislatore, nell'introdurre questa nuova tipologia di contrattazione, ha avuto lo scrupolo di preoccuparsi che le famiglie « speciali », quelle che costituiscono casi sociali delimitati, potessero fruire di una sorta di ammortizzatore. Tutto ciò per evitare che le nuove norme che entravano in vigore potessero provocare un eccessivo squilibrio a fronte di casi sociali o di famiglie con casi sociali particolari. Di qui è nata da parte del precedente Governo la scelta di prorogare il contratto per certe categorie.

Naturalmente, in quella circostanza si è detto che si trattava di un intervento transitorio per consentire di sperimentare e di verificare la bontà delle nuove norme che entravano in campo. Ovviamente, il legislatore sapeva che, introducendo una proroga, anche se limitata, per casi sociali dimostrati, si sarebbe creata una sorta di doppio binario tra un proprietario d'alloggio non soggetto alla proroga e, viceversa, un proprietario di alloggio soggetto ad essa, in virtù di determinate caratteristiche possedute dal proprio inquilino. Vi era, quindi, una parte di proprietari di alloggi sui quali gravava un costo sociale. In questi casi, infatti, il costo sociale della famiglia veniva ancora lasciato in carico al proprietario dell'alloggio, non essendo posto in capo allo Stato.

Tutto ciò — è stato detto — lo si è fatto per consentire una maggiore tranquillità in ordine alla bontà delle nuove norme che si andavano sperimentando ed alla possibilità di far fronte a tutti i casi.

La legge n. 431 del 1998 ha funzionato non solo tra le parti sociali (il proprietario, i rappresentanti dei proprietari e dei sin-

dacati), ma anche per quanto riguarda l'introduzione del cosiddetto fondo sociale, ossia il sussidio per la casa ai redditi più bassi. Ha funzionato al punto che alle risorse previste dalla legge nella sua fase di prima applicazione si sono aggiunte le risorse delle regioni e degli enti locali. Ciò ha consentito di intervenire su circa 300 mila nuclei familiari nel nostro paese con l'apprezzamento generale: lo strumento del sussidio per la casa si è dimostrato molto flessibile ed è stato gestito dai comuni, vicini all'utenza ed ai bisogni sociali. In sostanza, si è dimostrato uno strumento in grado di intervenire nelle situazioni di emergenza al punto che, come giustamente è stato ricordato nella relazione, dai circa 70 mila casi interessati nel primo anno di proroga siamo, oggi, attorno ai 27 mila nuclei familiari. Ciò vuol dire che la legge n. 431, in particolare nella parte che fa riferimento al fondo sociale, ha avuto il suo effetto.

Si trattava e si tratta tuttora di uscire dal regime di proroga e di cominciare ad applicare concretamente, apportando le modifiche che l'esperienza ha suggerito, la legge n. 431, anche rafforzando lo strumento del fondo sociale per consentire agli enti locali di intervenire nelle emergenze non solo per quanto riguarda la proroga degli sfratti, ma anche il governo di tali questioni complesse nelle aree metropolitane. Era, quindi, auspicabile che nella legge finanziaria che abbiamo approvato il fondo sociale previsto dalla legge n. 431 non venisse ridotto, ma incrementato. Proprio alla luce dell'esperienza era necessario che una parte di tale fondo venisse destinata esclusivamente alle amministrazioni comunali per governare l'uscita dal regime di proroga degli sfratti.

Invece di compiere tale scelta si è compiuta quella di ridurre la disponibilità del fondo ed oggi ci troviamo di fronte alla proposta di proroga. Dunque, dico che siamo « favorevoli » perché si tratta di intervenire a favore di nuclei familiari in casi sociali particolari e « critici » perché dal comportamento e dalle misure proposte si capisce che il Governo non si è ancora fatto un'idea del tipo di politica

sociale della casa da proporre. Il centro-sinistra ha elaborato un suo progetto, ma non è dato conoscere quale sia la proposta dell'attuale maggioranza. Il ministro Lunnardi, ma anche il sottosegretario Martinat, quando vengono in Commissione — e non solo in Commissione — ad illustrare i contenuti del programma del proprio dicastero, di politica sociale della casa non parlano.

Si dice che si tratta di materia di competenza regionale: le regioni dicono che, non essendo stato risolto il problema delle risorse, non sono nelle condizioni di intervenire. Quindi, siamo in una situazione di stallo. Il punto politico è che l'attuale maggioranza non è nelle condizioni di delineare un quadro per i prossimi anni per ciò che riguarda le politiche sociali della casa.

Il relatore Foti ha ricordato che in questo provvedimento si parla di un anno di tempo. In questo provvedimento si dice che vi è l'impegno a portare in finanziaria i fondi destinati con la norma del 2001.

Siamo però ancora alla coda dei provvedimenti predisposti dal centrosinistra; non ci è dato conoscere — insisto — quale sia la politica sociale per la casa che l'attuale Governo intende perseguire. L'occasione che ci è data dalla presentazione e dall'approvazione di questo decreto-legge in materia di sfratti ci consente di sottolineare e di segnalare questo vuoto, questo buco nero. In una situazione come quella attuale (che vede aree metropolitane, distretti produttivi, immigrazione, fasce di povertà e regioni che stanno assumendo poteri e funzioni nuove), se non si delinea un quadro certo — pur compatibilmente con le risorse disponibili — dello sviluppo di tali politiche, evidentemente si configura una volontà di ridurre quella componente della politica sociale, che in questo paese è sempre stata perseguita (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

**PRESIDENTE.** Constato l'assenza dell'onorevole Vendola, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

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

LORENZO ACQUARONE. Signor Presidente, vorrei soffermarmi sulla proroga del testo unico dell'edilizia e di quello delle espropriazioni. Devo dire che, da un lato, si tratta di atti necessitati; dall'altro lato, se restano così, sono atti inutili, nel senso che la mera proroga non risolve assolutamente nessuno dei gravi problemi, che questi due testi unici, sin dal loro apparire, hanno suscitato (in molte sedi). In particolare, ho avuto modo di seguire tali problemi in sede scientifica, per aver partecipato a numerosi convegni: ricordo il convegno dell'associazione italiana degli studiosi di diritto urbanistico, tenutosi ad Ancona; ma anche quello organizzato recentemente dal TAR della Sardegna, in modo molto brillante. Vi è tutta una serie di questioni che devono essere risolte e che la sola proroga non risolve in modo assoluto; occorre quindi dar luogo ad una rimeditazione *funditus* dei due problemi. Vi sono dei problemi di attuazione — come è stato detto —, perché effettivamente sono stati conferiti poteri ad enti locali che non sono in grado di assolverli. Cito un problema, che il collega Foti ha sfiorato: si procede di proroga in proroga ma, per quello che riguarda il testo unico dell'edilizia, la proroga ultima (scadeva il 1° gennaio del 2002) è intervenuta l'8 gennaio del 2002. Sembra una cosa da nulla; tuttavia essa ha consentito alla terza sezione penale della Corte di Cassazione, con sentenza del 4 marzo 2002, di dichiarare che, essendovi delle norme più favorevoli all'imputato, determinati reati edilizi — voi sapete quanto la materia edilizia sia delicata nel nostro paese — venivano dichiarati estinti perché nel frattempo, sia pure per otto giorni, era entrata in vigore nel nostro ordinamento una norma più favorevole all'imputato.

Tutte le volte che parliamo di questi problemi — e sono problemi delicati —, siamo di fronte al susseguirsi di una normativa, che tendenzialmente dovrebbe semplificare mentre invece forse ha complicato la situazione. Infatti, la volontà

iniziale era quella di adottare dei testi unici e personalmente, sono al riguardo favorevole. I testi unici rappresentano un qualcosa di diverso dalla codificazione, che invece realizza il concretarsi, per un lungo periodo di tempo, di alcuni principi fondamentali, così com'è accaduto con i codici dell'ottocento, dal codice napoleonico in poi.

Il testo unico rappresenta invece una raccolta utile di norme, peraltro flessibili e modificabili. Tuttavia, per arrivare a ciò, occorre un ordinamento giuridico sostanzialmente stabile.

Qui, si è avuta un'idea non so quanto felice, vale a dire di realizzare contemporaneamente, nello stesso testo unico, una raccolta di norme di rango legislativo e una raccolta di norme di rango regolamentare. Vi dirò, tra poco, perché questa distinzione pone gravi problemi di diritto intertemporale.

In un primo tempo il Governo inviò un unico testo al Consiglio di Stato ma, poi — proprio in applicazione di una disposizione, forse non felice, di una delle varie leggi che si sono succedute — il Consiglio di Stato rinviò il parere, stabilendo che occorreva predisporre tre testi: un testo che raccogliesse le norme di rango primario, un testo che raccogliesse le norme regolamentari e uno che le comprendesse tutte (che, poi, è quello della cui proroga oggi discutiamo).

Ciò provoca problemi gravi, vale a dire quelli relativi all'entrata in vigore. Infatti, l'entrata in vigore iniziale di questi testi unici era prevista per il 1° gennaio del 2002 ma, per quanto riguarda — ad esempio — l'allegato C del testo unico sull'edilizia, l'entrata in vigore è quella del testo unico generale che comprende norme legislative e regolamentari o — come avviene per tutti i regolamenti — è quella conseguente ai 15 giorni di *vacatio* dopo la pubblicazione? La questione non è priva di importanza, in quanto nel secondo caso si hanno regolamenti emanati dopo l'entrata in vigore della modifica del titolo V della Costituzione mentre, se si ritiene che l'entrata in vigore del regolamento sia

quella tipica dei regolamenti e non sia legata all'entrata in vigore del testo unico, l'allegato C del testo unico sull'edilizia sarebbe entrato in vigore in epoca antecedente.

Ma, tutte le volte che parliamo di questo problema del testo unico dell'edilizia e di quello delle espropriazioni abbiamo dietro — scusate la citazione di musica classica — il convitato di pietra che, in questo caso, è rappresentato dal titolo V della Costituzione, che incomincia a porre grossissimi problemi. Tanto che, secondo il tipo di interpretazione che adottiamo, potremmo affermare che, oggi, non trattiamo di una proroga, ma del funerale anzi, parafrasando un libro di una autrice piuttosto famosa, faremmo il funerale di un bambino mai nato.

Consideriamo il testo unico sulle espropriazioni. In materia di espropriazioni l'articolo 117 della Costituzione non prevede nulla, in quanto l'espropriazione di per sé non è un istituto autonomo, ha un carattere servente per la realizzazione di opere pubbliche, di interventi di carattere generale.

In questa materia, vi è certamente una competenza dello Stato per le materie di competenza statale (costruzione di caserme, di carceri, di uffici statali). Non vi è dubbio che l'espropriazione in questo caso sia servente. Ma, con riferimento alle opere pubbliche regionali — che poi erano quelle che interessavano particolarmente — cosa residua di competenza statale?

Certamente, vi è una norma nella quale si parla di livelli minimi che devono essere garantiti e ciò, indubbiamente, incide per la tutela del diritto di proprietà, per quanto riguarda l'indennità di esproprio. Tuttavia, al di fuori di questo, dubito vi sia ancora una competenza statale, anche perché nel modificare l'articolo 117, tutti — io compreso, in quanto presente nella scorsa legislatura — ci siamo dimenticati dell'interesse nazionale, che è sparito.

La dottrina cerca di farlo rientrare: qualcuno lo ricollega all'articolo 120 del nuovo testo costituzionale, facendo riferimento ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti dell'attività regionale; c'è chi

dice che l'interesse nazionale sia un elemento implicito e, quindi, in qualche misura facente comunque parte del testo della nostra costituzione materiale, ma non di quella formale. Sotto questo angolo visuale, credo che bisognerebbe rimettervi mano per riscrivere il testo.

PIETRO ARMANI. Bravo!

LORENZO ACQUARONE. Non so se abbia ragione l'amico e collega Foti nel dire che ci troviamo di fronte ad una concezione di tipo feudale dell'espropriazione. Ci sono alcuni elementi che, dal punto di vista tecnico, lasciano perplessi. Si è voluta fulminare l'occupazione d'urgenza della quale si era fatto largo uso ed abuso: infatti, non vi era più una norma che non dicesse che una certa opera pubblica era dichiarata di pubblica utilità ed assistita, insieme, dalla dichiarazione di indifferibilità ed urgenza. Tuttavia, l'occupazione d'urgenza esiste nel nostro ordinamento dal 1877, per motivi che effettivamente sono validi e che, in questa materia, debbono essere conservati.

Vi è, poi, un *escamotage* per tentare di dribblare — per usare un termine calcistico — la sentenza Belvedere della Corte di Strasburgo, che dichiarò illegittima la così detta accessione invertita o almeno una sua parte. Si tratta di una tesi che, essendo nata in sede giurisprudenziale, non è certo gradita alla nostra Corte di Cassazione. Adesso, abbiamo inventato che, accanto all'occupazione abusiva, esiste quella appropriativa che abusiva non è, perché assistita da un titolo legittimante, ancorché invalido. È una materia nella quale, a mio avviso, occorre rimettere seriamente le mani.

Ma, più seriamente, bisognerebbe rimettere le mani sul testo unico dell'edilizia. Secondo alcuni studiosi, si tratta di una materia in cui lo Stato non può mettere il naso. Se seguiamo una certa interpretazione del concetto di edilizia, quella che in tempi non recenti fece propria la Corte costituzionale ma che è tuttora vigente nell'ordinamento giuridico tedesco, l'edilizia è cosa diversa dall'urba-

nistica e l'urbanistica, a sua volta, è cosa diversa dalla nuova nozione di governo del territorio, inserita nella legislazione concorrente. Governo del territorio significa tutela dell'ambiente e tutela idrologica o, in un'accezione più ampia, comprende anche il concetto di edilizia? Con molta modestia, perché si tratta di una questione in cui le tesi in dottrina sono largamente contrastanti, propendo per la tesi che nel concetto di governo del territorio rientrano anche l'urbanistica e l'edilizia.

Tuttavia, è una materia nella quale lo Stato, come recita in materia di legislazione concorrente il titolo V della Costituzione, può dettare soltanto principi fondamentali. Badate bene: non si tratta più dei principi fondamentali cui eravamo abituati, quando autoreferenziamo le leggi dichiarando che detenevano i principi fondamentali; poi, la Corte costituzionale, proprio con riferimento alla cosiddetta legge Merloni, dichiarò ciò incostituzionale. Si tratta di principi fondamentali nel senso che debbono soltanto indicare le linee guida.

Ora, il testo unico sull'edilizia è composto per parte di norme regolamentari e per parte di norme legislative. Se, come io ritengo, le norme regolamentari, che dovevano entrare in vigore insieme al testo unico, hanno vissuto per sette giorni del mese di gennaio di quest'anno, in realtà sono *inutiliter scriptae* perché, in questa materia di legislazione concorrente, lo Stato non ha più alcuna potestà regolamentare. Quindi, tutte le norme regolamentari dovrebbero essere espunte dal testo unico, perché lo Stato non ha più competenza in materia. Ma è grave il problema per quanto riguarda le norme legislative.

Per queste io non ritengo che esista un problema di diritto intertemporale, perché anche laddove vengano disciplinate materie di dettaglio, vi è un consolidato orientamento della Corte costituzionale, condiviso dagli studiosi, secondo il quale, per il principio di continuità, le norme sono magari illegittime ma continuano ad avere efficacia fintanto che le regioni non prov-

vedano, avvalendosi dei loro poteri, a innovare sul punto l'ordinamento giuridico.

Tuttavia, diverso è il caso delle norme legislative che sono intervenute dopo. In questa sede, è stata ricordata da alcuni colleghi la cosiddetta legge obiettivo, che in alcuni suoi articoli tratta della materia edilizia e, in particolare, della denuncia di inizio d'attività, la cosiddetta « super DIA »: è materia sulla quale il legislatore nazionale poteva provvedere? Probabilmente, non dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, perché questa è una sostituzione di provvedimenti abilitativi a costruire che, probabilmente, ciascuna regione può disciplinare. È ben vero che la legge obiettivo consentiva alle regioni 90 giorni dall'entrata in vigore, ovvero un periodo di tempo entro il quale le regioni potevano discostarsi dalla normativa ove avessero ritenuto di farlo; ma questo non salverebbe da una censura di illegittimità costituzionale, visto che lo Stato legislatore non ha più potere in questa materia. Potremmo continuare nelle esemplificazioni, ma non è questa la sede e non è questo il momento.

Mi pare, invece, che questa sia la sede e il momento per dire che la proroga di per sé non risolve nulla. Qui occorre porre mano alla materia per riordinare quelli che sono veramente i principi fondamentali in materia di governo del territorio, anche per garantire i livelli minimi essenziali a tutto un intero territorio nazionale. Dobbiamo andare a vedere quello che è effettivamente di competenza statale e quello che invece è di competenza regionale, e, quindi, sfrondare il testo unico dalle norme regolamentari e ridurre le norme di carattere legislativo a quelle che contengono soltanto principi fondamentali.

Per far questo, non è sufficiente la delega che ha attualmente il Governo, il quale, in forza della legge 8 marzo 1999, n. 50, ha il potere di procedere entro il 31 dicembre 2002 all'emanazione di testi unici, attraverso, però, un mero riordino della normativa esistente; anzi, probabilmente, in questo caso il testo unico sulle espropriazioni è viziato per eccesso di

delega, perché tra i principi direttivi contenuti nella legge n. 50 del 1999 si parla di un coordinamento formale delle disposizioni vigenti per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, che è cosa diversa. Infatti, nel testo unico sui beni culturali vi è una delega per una modifica di carattere formale e sostanziale: qui, invece, la delega parla soltanto di carattere formale.

In ogni caso, nel momento in cui dobbiamo andare a rivedere i poteri dello Stato ed i poteri delle regioni, se rimettere mano o meno all'istituto dell'occupazione d'urgenza, se dobbiamo disciplinare in maniera organica e coerente con le normative comunitarie ed i principi della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, i principi dell'appropriazione usurpativa, acquisitiva, l'accessione invertita, questi sono problemi che non attengono alla forma ma alla sostanza.

Identicamente per quanto attiene all'edilizia e all'urbanistica, non si tratta soltanto di cambiare il *nomen iuris*. Questo è uno strano paese nel quale le chiamavamo licenze edilizie, quando forse erano concessioni, e le abbiamo chiamate concessioni edilizie quando, dopo la sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale, erano diventate vere e proprie autorizzazioni. Vi è il permesso di costruire, che abbiamo inserito tanto per far vedere che conosciamo un po' di legislazione francese (i francesi lo chiamano *permis de construire*), ma questo a me interessa poco: mi interessa, invece, di vedere con chiarezza quali sono i principi generali dell'ordinamento. Per esempio, uno di questi è quello di stabilire che il permesso di costruire (o la concessione edilizia — chiamatela come volete —), non può essere gratuito, ma oneroso, perché lo sfruttamento del territorio è sfruttamento di un bene non soltanto del privato proprietario ma dell'intera collettività.

Vi sono dei principi generali anche sui tempi di rilascio, sui momenti e sui modi della pianificazione, ma il resto è affidato alla potestà regionale. Come dicevamo prima con l'amico Foti, certamente per l'operatore giuridico non sarà facile.

Quando noi avvocati che ci occupiamo di questi problemi saremo costretti ad andare dall'una all'altra regione, dovremo addottrinarci sulle varie leggi regionali o avere corrispondenti che ci spieghino come avvengono le cose. Questa è stata la volontà del Parlamento e del popolo sovrano che, attraverso un referendum, ha convalidato il titolo V della Costituzione.

In conclusione, debbo dire che sono d'accordo sulla proroga poiché non se ne può fare a meno, ma quest'ultima, così com'è, non serve a nulla: si tratta di una proroga inutile. In questa sede non è il caso di presentare emendamenti, questi non sono problemi sui quali ci si può dividere tra maggioranza ed opposizione, sono problemi di carattere tecnico, di buona legislazione: si tratta di una buona legislazione che è stata largamente dimenticata. Dickmann, un valoroso funzionario della Camera, ha pubblicato parecchi articoli sulla buona composizione dei testi legislativi, riprendendo anche le raccomandazioni — relative, se non vado errato, al 2001 — dei Presidenti delle Camere e del Presidente del Consiglio dei ministri. Francamente, nella redazione di questi testi unici, ci siamo largamente dimenticati di tutte queste raccomandazioni: bisogna mettere le mani ad un riordino serio della materia.

In conclusione, ripeto, la proroga è necessaria, ma, se quest'ultima è finalizzata al nulla, allora tanto vale abrogare i due testi unici. Siccome, però, i testi unici sono utili, direi che il Governo o chiedendo una nuova delega o avvalendosi della legge n. 50 del 1999 — la quale prevede che insieme alla legge di semplificazione possano essere chieste nuove deleghe al Parlamento — si debba far riconoscere il potere per fare un testo unico più snello, più agile e che, effettivamente, contenga soltanto i principi fondamentali. Non sarò certo io a dolermene, ma si dovrà trattare di un testo unico non contaminato in radice da così profondi vizi di incostituzionalità, come quelli relativi ai due testi unici che ci troviamo di fronte e ciò, non già per colpa di nessuno, ma per il fatto che, precedentemente alla