

COMUNICAZIONI

**Missioni valevoli
nella seduta del 12 novembre 2003.**

Airaghi, Alemanno, Amoruso, Angioni, Aprea, Armani, Armosino, Baccini, Ballaman, Banti, Berlusconi, Berselli, Biondi, Boato, Bonaiuti, Bono, Bossi, Brancher, Buttiglione, Cammarata, Cè, Cicu, Colucci, Contento, Coronella, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Fiori, Frattini, Galati, Gasparri, Giordano, Giancarlo Giorgetti, Giovanardi, La Malfa, Manzini, Maroni, Martinat, Martino, Martusciello, Marzano, Mastella, Matteoli, Mauro, Mereu, Miccichè, Minniti, Molgora, Pecoraro Scanio, Pescante, Piglionica, Pinto, Pisanu, Possa, Prestigiacomò, Ramponi, Ricciotti, Rizzo, Paolo Russo, Santelli, Scajola, Scarpa Bonazza Buora, Selva, Soro, Sospiri, Stucchi, Tabacci, Tanzilli, Tassone, Tortoli, Trantino, Tremaglia, Tremonti, Tucci, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte, Viespoli, Vietti, Violante.

(Alla ripresa pomeridiana della seduta)

Airaghi, Alemanno, Amoruso, Angioni, Aprea, Armani, Armosino, Baccini, Ballaman, Banti, Berlusconi, Berselli, Biondi, Boato, Bonaiuti, Bono, Bossi, Brancher, Buttiglione, Cammarata, Cè, Cicu, Colucci, Contento, Coronella, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Fiori, Foti, Frattini, Galati, Gasparri, Giordano, Giancarlo Giorgetti, Giovanardi, La Malfa, Manzini, Maroni, Martinat, Martino, Martusciello, Marzano, Mastella, Matteoli, Mauro, Mereu, Miccichè, Minniti, Molgora, Pecoraro Scanio, Pescante, Piglionica, Pinto, Pisanu, Possa,

Prestigiacomò, Ramponi, Ricciotti, Rizzo, Paolo Russo, Santelli, Scajola, Scarpa Bonazza Buora, Selva, Siniscalchi, Soro, Sospiri, Stucchi, Tanzilli, Tassone, Tortoli, Tremaglia, Tremonti, Tucci, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte, Viespoli, Vietti, Violante.

Annunzio di proposte di legge.

In data 11 novembre 2003 sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge d'iniziativa dei deputati:

DI GIOIA: « Disposizioni in materia di interventi per la ricostruzione dei territori del Molise e della Puglia colpiti dagli eventi sismici dell'ottobre 2002 » (4473);

ZORZATO ed altri: « Interventi per il disinquinamento e la riqualificazione del fiume Fratta Gorzone » (4474);

GAZZARA: « Modifiche all'articolo 17 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, in materia di riscossione delle entrate mediante ruolo » (4475);

GAZZARA: « Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di incompatibilità » (4476);

RUGGHIA ed altri: « Interventi per la razionalizzazione, la qualificazione e il potenziamento della rete commerciale nei centri storici e nei centri commerciali naturali » (4477).

Saranno stampate e distribuite.

Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede referente.

A norma del comma 1 dell'articolo 72 del regolamento, i seguenti progetti di legge sono assegnati, in sede referente, alle sottoindicate Commissioni permanenti:

I Commissione (Affari costituzionali):

PATRIA ed altri: « Istituzione di un assegno straordinario vitalizio in favore di cittadini che abbiano ricoperto la carica di sindaco e che versino in stato di particolare necessità » (4243) *Parere delle Commissioni II, V, VI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), XI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, relativamente alle disposizioni in materia previdenziale) e XII;*

COLASIO ed altri: « Norme per la costruzione di un monumento a memoria di tutti i migranti ignoti vittime di naufragi e caduti in mare » (4415) *Parere delle Commissioni V, VII, VIII e IX.*

II Commissione (Giustizia):

PAOLO RUSSO ed altri: « Disposizioni in materia di intrasmissibilità all'erede dell'immobile abusivo » (4310) *Parere delle Commissioni I, V, VI, VIII (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), e della Commissione parlamentare per le questioni regionali;*

MUSSOLINI: « Disciplina della convivenza familiare e norme in materia di filiazione e di successione » (4405) *Parere delle Commissioni I, V, VII, XI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, relativamente alle disposizioni in materia previdenziale) e XII.*

III Commissione (Affari esteri):

GAMBALE: « Riforma della cooperazione allo sviluppo » (2102) *Parere delle Commissioni I, II, IV, V, VI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII, VIII, X, XI (ex articolo 73, comma*

1-bis, del regolamento, relativamente alle disposizioni in materia previdenziale), XII, XIII, XIV e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

XII Commissione (Affari sociali):

SCIACCA ed altri: « Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'attuazione della legge 27 marzo 1992, n. 257, e della direttiva 87/217/CEE in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'ambiente causato dall'amianto, con particolare riguardo alla decoibentazione delle carrozze ferroviarie » (81) *Parere delle Commissioni I, II, VIII, IX, X, XI, XIV e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

Comunicazioni di nomine ministeriali.

Il segretario generale della Corte dei conti, con lettera in data 7 novembre 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 19, comma 9, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la comunicazione relativa al conferimento dell'incarico di direzione del servizio di supporto della sezione delle autonomie, presso la Corte medesima, alla dottoressa Eleonora ADORNATO.

Tale comunicazione è trasmessa alla I Commissione permanente (Affari costituzionali).

La Presidenza del Consiglio dei ministri, con lettera in data 10 novembre 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 19, comma 9, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le comunicazioni relative al conferimento dei seguenti incarichi di livello dirigenziale generale, che sono tutte trasmesse alla I Commissione permanente (Affari costituzionali), nonché alle sottoindicate Commissioni:

alla VII Commissione permanente (Cultura), nell'ambito del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca:

al dottor Giuseppe COSENTINO, l'incarico di direttore generale del personale della scuola e dell'amministrazione;

alla XI Commissione permanente (Lavoro), nell'ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

al dottor Michele DADDI, l'incarico di componente effettivo e presidente del collegio dei sindaci dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP);

al dottor Teodosio ZEULI, l'incarico di componente effettivo del collegio dei sindaci dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

Richieste di parere parlamentare su proposte di nomina.

Il ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 12 novembre 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina del professor Vincenzo MUNGARI a presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (86).

Tale richiesta è assegnata, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del regolamento, alla XI Commissione permanente (Lavoro).

Il ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 12 novembre 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina dell'ingegner Marco STADERINI a presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) (85).

Tale richiesta è assegnata, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del regolamento, alla XI Commissione permanente (Lavoro).

Il ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 12 novembre 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina dell'avvocato Gian Paolo SASSI a presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (87).

Tale richiesta è assegnata, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del regolamento, alla XI Commissione permanente (Lavoro).

Il ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 12 novembre 2003, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14, la richiesta di parere parlamentare sulla proposta di nomina dell'avvocato Antonio PARLATO, a presidente dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) (88).

Tale richiesta è assegnata, ai sensi del comma 4 dell'articolo 143 del regolamento, alla XI Commissione permanente (Lavoro).

Atti di controllo e di indirizzo.

Gli atti di controllo e di indirizzo presentati sono pubblicati nell'*Allegato B* al resoconto della seduta odierna.

DISEGNO DI LEGGE: S. 2518 — CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 30 SETTEMBRE 2003, N. 269, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI PER FAVORIRE LO SVILUPPO E PER LA CORREZIONE DELL'ANDAMENTO DEI CONTI PUBBLICI (APPROVATO DAL SENATO) (4447)

(A.C. 4447 — Sezione 1)

QUESTIONI PREGIUDIZIALI

La Camera,

premesso che:

il decreto-legge in esame costituisce un caso assolutamente aberrante sia per la violazione di ogni presupposto per l'esercizio della decretazione d'urgenza sia per lo stravolgimento della procedura di bilancio;

il provvedimento infatti, come è evidente dalla relazione governativa, nella quale si parla di « stretta correlazione ... con il disegno di legge finanziaria », costituisce di fatto, benché il Governo non abbia esplicitamente dichiarato tale sua natura, uno dei documenti cosiddetti collegati richiamati dall'articolo 119, comma 1, del Regolamento della Camera. Tale interpretazione è del resto confermata dal concorso del decreto-legge alla copertura degli oneri derivanti dal disegno di legge finanziaria, tanto che viene esaminato congiuntamente secondo il regime procedurale della sessione di bilancio, con il conseguente vincolo della compensatività degli emendamenti;

tuttavia la forma del decreto-legge, del tutto ingiustificata stante la natura

ordinamentale della maggior parte delle disposizioni, crea una sorta di ibrido costituzionale e procedurale consentendo al Governo, come già avvenuto al Senato, la posizione della questione di fiducia sull'approvazione senza modificazioni di un maxiemendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione, con la conseguenza di privare i parlamentari del potere emendativo che, secondo l'unanime dottrina, rappresenta un aspetto del potere di iniziativa legislativa loro riconosciuto dall'articolo 71, primo comma, della Costituzione;

inoltre, l'evidenziata anomalia procedurale sembra urtare con il disposto dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione, secondo il quale ogni disegno di legge presentato ad una Camera deve essere esaminato « secondo le norme del suo regolamento » e quindi, per i disegni di legge di conversione, secondo la disciplina di cui al Capo, XIX-*bis* del Regolamento della Camera;

il decreto è altresì in palese contraddizione con la legge n. 400 del 1988, la cui cogenza è stata più volte ribadita dal Capo dello Stato e dalla Presidenza della Camera, per la evidente eterogeneità delle materie trattate (si va dalla detassazione degli investimenti in ricerca agli investimenti pubblici in infrastrutture, dalla trasformazione della SACE e della Cassa depositi e prestiti in società per azioni alle

agevolazioni sul gasolio per autotrazione, da provvedimenti a favore delle famiglie alla cessione e regolarizzazione degli immobili, dal concordato fiscale alla materia sanitaria), mentre l'insussistenza dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza, richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, è palese non soltanto per la già accennata natura ordinamentale della maggior parte delle disposizioni (fanno eccezione alcune proroghe di termini ed il condono edilizio, per altro anch'esso oggetto di apposita questione pregiudiziale di costituzionalità), ma anche per la decorrenza di molte norme successiva alla scadenza costituzionale per l'approvazione del disegno di legge finanziaria (si citano l'articolo 14, comma 1, lettera *h*), che prevede addirittura il termine del 31 dicembre 2006, ma anche, a mero titolo di esempio, l'articolo 41, comma 8, per le cui disposizioni è prevista la decorrenza del 1° gennaio 2004);

l'esame delle singole norme porta alla luce altri profili di illegittimità costituzionale: la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, svolgendo la Cassa attività creditizia, sembra lesiva della tutela della concorrenza di cui all'articolo 87 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, la cui natura di norma sovraordinata si desume dall'articolo 11 della Costituzione; le disposizioni relative al *ruling* internazionale, di cui all'articolo 8, sono in contrasto con la riserva di legge in materia tributaria di cui agli articoli 23 e 53 della Costituzione; l'esclusione delle donne extracomunitarie dall'aiuto alla maternità di cui all'articolo 21, comma 1, che oltre tutto, per come è formulata la disposizione, porterebbe al paradosso di escludere dal beneficio anche i secondogeniti di madre straniera ma di padre italiano (quindi cittadini italiani), non sembra compatibile con il combinato disposto degli articoli 2, 3 e 31 della Costituzione; numerosissime, ed oggetto anch'esse di una apposita questione pregiudiziale di costituzionalità, sono infine le norme in contraddizione con l'autonomia

legislativa ed amministrativa delle regioni e degli enti locali, così come delineata dal titolo V della Costituzione;

la gravità, l'ampiezza e la pervasività delle predette violazioni della Costituzione rendono il provvedimento assolutamente insuscettibile di essere ricondotto nell'alveo della legittimità costituzionale,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge di conversione n. 4447.

n. 1. Violante, Castagnetti, Boato, Russo Spena, Pisicchio, Rizzo, Intini, Zanella, Boccia, Innocenti, Agostini, Roberto Barbieri, Gerardo Bianco, Burlando, De Franciscis, Manzini, Mariotti, Maurandi, Milana, Morgando, Olivieri, Pennacchi, Rocchi, Michele Ventura, Villetti, Visco, Benvenuto, Cennamo, Coluccini, Cusumano, De Brasi, Fluvi, Galeazzi, Giachetti, Giordano, Grandi, Lettieri, Nannicini, Pinza, Pistone, Nicola Rossi, Santagata, Stradiotto, Tolotti, Amici, Enzo Bianco, Bielli, Bressa, Caldarola, D'Alema, Fistarol, Franceschini, Leoni, Maccanico, Marone, Mascia, Montecchi, Pollastrini, Sabattini, Sinisi, Soda, Mattarella.

La Camera,

premesso che:

l'articolo 32 del decreto-legge in esame ripropone l'ennesima, improvvida, destabilizzante e diseducativa misura di sanatoria edilizia che si caratterizza per intrinseci e specifici connotati di incostituzionalità riguardanti il merito e lo strumento della decretazione d'urgenza;

sotto quest'ultimo aspetto, non può non rilevarsi come molte delle disposizioni contenute nel pletorico articolo 32, abbiano esclusivamente carattere ordinamentale, quali ad esempio quelle contenute nei commi 7 e 8, modificative del testo unico in materia di enti locali, o producano, attraverso un lungo e indefi-

nito processo, effetti solo a decorrere dal 1° gennaio 2004, quali quelle contenute nei commi 9, 10, 11 e 12 e, pertanto non siano ravvisabili i requisiti di necessità e urgenza previsti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

anche alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali assunti dalla Corte costituzionale in materia di ripartizione delle competenze legislative ed amministrative tra Stato e regioni, conseguenti alla riforma del titolo V della Costituzione, la soluzione adottata, in sede di conversione del decreto in esame, di rafforzare il metodo concertativo con le regioni, nell'ambito dei già citati commi 9, 10, 11, e 12, non sembra sufficiente a dissipare i rilievi di costituzionalità, in quanto tale soluzione si limita ad incidere solo su delimitate e parziali fasi del procedimento attuativo delle disposizioni ivi previste, lasciando quasi del tutto impregiudicata l'impropria attribuzione allo Stato di funzioni proprie delle regioni e degli enti locali in materia di urbanistica e di governo del territorio;

come limpidamente argomentato dalla Corte costituzionale, nelle note sentenze nn. 369 del 1988, 416 del 1995 e 427 del 1995, il provvedimento di condono in materia di abusi edilizi può considerarsi plausibile sotto il profilo della costituzionalità solo nel rispetto di ben precisi criteri e in presenza di delimitate circostanze. Secondo tale costante orientamento, «la "non punibilità" e la "non procedibilità", di cui ai moderni condoni penali, specie quando "cancellano" reati lesivi di beni fondamentali della comunità, va usata negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale; quest'ultimo precisa (ed in maniera non generica) fondamento, finalità e limiti dell'intervento punitivo dello Stato. Contraddire, vanificare, sia pur temporaneamente, le "ragioni prime" della "punibilità", attraverso l'esercizio arbitrario della »non punibilità«, equivale non soltanto a violare l'articolo 3 della Costituzione ma ad alterare, con il principio dell'obbligatorietà della pena, l'intero "volto" del sistema costituzionale

in materia penale ». Pertanto, tale ipotesi deve «trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza, che solo, può consentire il vaglio di costituzionalità », mentre una sua reiterazione, come nel caso del provvedimento in questione, « non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quel comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio ». Coerentemente e, forse, in maniera lungimirante, la Corte ha ammonito il legislatore dal riproporre misure analoghe, preannunciando che in tal caso « differenti sarebbero i risultati della valutazione sul piano della ragionevolezza, venendo meno il carattere contingente e del tutto eccezionale della norma (con le peculiari caratteristiche della singolarità ed ulteriore irripetibilità) in relazione ai valori in gioco, non solo sotto il profilo della esigenza di repressione dei comportamenti che il legislatore considera illegali e di cui mantiene la sanzionabilità in via amministrativa e penale, ma soprattutto sotto il profilo della tutela del territorio e del correlato ambiente in cui vive l'uomo. La gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ricorrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità, tanto più che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato, qualora non comporti la perdita del bene abusivo o del suo equivalente almeno approssimativo sul piano patrimoniale »,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge di conversione n. 4447.

n. 2. Castagnetti, Violante, Boato, Russo Spena, Intini, Pisicchio, Rizzo, Zanella, Innocenti, Boccia, Agostini, Barbieri,

Gerardo Bianco, Burlando, De Franciscis, Manzini, Mariotti, Maurandi, Milana, Morgando, Olivieri, Pennacchi, Rocchi, Ventura, Villetti, Visco, Benvenuto, Cennamo, Coluccini, Cusumano, De Brasi, Fluvi, Galeazzi, Giachetti, Giordano, Grandi, Lettieri, Nannicini, Pinza, Pistone, Nicola Rossi, Santagata, Stradiotto, Tolotti, Amici, Enzo Bianco, Bielli, Bressa, Caldarola, D'Alema, Fistarol, Franceschini, Leoni, Maccanico, Marone, Mascia, Montecchi, Pollastrini, Sabattini, Sinisi, Soda, Mattarella.

La Camera,

premesso che:

il decreto legge in esame delinea la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, attraverso una procedura complessa e l'intervento di un decreto ministeriale;

la nuova Cassa depositi e prestiti S.p.A. dovrebbe svolgere due funzioni, che è opportuno ricordare: in primo luogo, essa dovrebbe finanziare enti locali ed altri enti pubblici utilizzando fondi raccolti emettendo libretti o buoni postali, garantiti dallo Stato, o titoli d'altro genere anche senza garanzia; in secondo luogo, la Cassa depositi e prestiti S.p.A. dovrebbe finanziare opere destinate alla fornitura di servizi pubblici, raccogliendo fondi attraverso il collocamento presso investitori istituzionali di titoli senza garanzia dello Stato e purché non si tratti di fondi a vista;

il primo tipo di attività verrebbe svolto con un « sistema separato ai soli fini contabili ed organizzativi »;

tale « sistema separato » non rappresenterebbe una vera e propria segregazione patrimoniale, la quale si realizzerebbe se i creditori del patrimonio separato non potessero aggredire il restante patrimonio del soggetto giuridico e, viceversa, quando i creditori del soggetto giuridico non possono fare valere le loro pretese sul patrimonio separato, poiché

nel nostro ordinamento il principio di responsabilità per le proprie obbligazioni impone che un simile effetto possa essere ottenuto solo con una norma di legge esplicita;

di conseguenza, la futura Cassa depositi e prestiti S.p.A. dovrebbe svolgere, sia pure attraverso le peculiarità gestionali imposte dalla separazione contabile, sia attività di elargizione di crediti, che di raccolta del risparmio tra il pubblico;

già queste brevi considerazioni inducono a considerare impropria la qualificazione come intermediario finanziario *ex* articolo 107 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, compiuta dal comma 6 dell'articolo 5 del decreto-legge in esame, poiché l'attività svolta dalla futura Cassa depositi e prestiti S.p.A. è sostanzialmente bancaria;

tralasciando la questione della qualificazione come banca, che rileva ad altri fini, primo tra tutti il regime di vigilanza e le partecipazioni detenibili, dal punto di vista economico è significativo che la Cassa depositi e prestiti S.p.A. svolga un'attività sostanzialmente bancaria e, di conseguenza, in diretta concorrenza con le altre banche operanti sul mercato del finanziamento agli enti pubblici e della raccolta del risparmio;

il comma 24 dell'articolo 5 in esame esenta dalle imposte di registro tutte le operazioni attive e passive compiute dalla gestione separata, la quale godrebbe, di conseguenza, di un vantaggio fiscale sul mercato rispetto alle altre imprese che svolgono la stessa attività;

non si può, peraltro, affermare che questo vantaggio sia di per sé contrario ai principi e alle regole della concorrenza del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, i quali sottopongono imprese pubbliche o con diritti speciali alle regole generali e sugli aiuti di Stato alle imprese private (articoli 86 e 87 del Trattato CE), poiché la gestione separata è facilmente classificabile tra le « imprese

incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale » (articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE);

la gestione « ordinaria », al contrario, non è certo un servizio d'interesse economico generale che giustificherebbe l'esenzione dall'articolo 86 del Trattato CE;

il fatto, però, che la gestione separata non sia un vero e proprio regime di segregazione patrimoniale fa sì che i vantaggi fiscali ora illustrati riverberino effetti positivi sull'intera attività della Cassa depositi e prestiti S.p.A. e, quindi, anche sulle altre attività, che dovrebbero essere svolte in un regime di concorrenza piena;

la gestione separata, infatti, funge da garanzia anche per i creditori « ordinari », ossia gli investitori istituzionali che hanno acquistato titoli non garantiti i cui fondi vengono impiegati per finanziare servizi pubblici in regime di concorrenza;

ne consegue che il beneficio fiscale a favore della gestione separata aumenterebbe la situazione patrimoniale e finanziaria dell'intera impresa (flussi di cassa liberi, requisiti patrimoniali) e, quindi, la sua capacità di accedere al risparmio anche per la parte « ordinaria »;

ne consegue che, in maniera obliqua, gli sgravi fiscali contenuti nell'articolo 5, comma 24, del decreto-legge in esame rappresentano una violazione dell'articolo 86 del Trattato CE, perché non sussistono ragioni per esentare la Cassa depositi e prestiti S.p.A. dalle regole di concorrenza, e dell'articolo 87 del Trattato CE, poiché lo sgravio fiscale rappresenta nella sostanza un aiuto di Stato ad un'impresa privata;

da ciò deriva la violazione dell'articolo 11 della Costituzione,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge di conversione n. 4447.

n. 3. Violante, Castagnetti, Boato, Intini, Pisicchio, Rizzo, Zanella, Boccia, Inno-

centi, Agostini, Roberto Barbieri, Gerardo Bianco, Burlando, De Franciscis, Manzini, Mariotti, Maurandi, Milana, Morgando, Olivieri, Pennacchi, Rocchi, Michele Ventura, Villetti, Visco, Benvenuto, Cennamo, Coluccini, Cusumano, De Brasi, Fluvi, Galeazzi, Giachetti, Grandi, Lettieri, Nannicini, Pinza, Pistone, Nicola Rossi, Santagata, Stradiotto, Tolotti, Amici, Enzo Bianco, Bielli, Bressa, Caldarola, D'Alema, Fistarol, Franceschini, Leoni, Maccanico, Marone, Montecchi, Pollastrini, Sabatini, Sinisi, Soda, Mattarella.

La Camera,

premessi che:

il decreto-legge in esame contiene disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici;

l'articolo 14 del suddetto decreto introduce alcune modifiche alla disciplina dei servizi pubblici locali e, precisamente, agli articoli 113 e 113-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL, decreto legislativo n. 267 del 2000), come modificati dall'articolo 35 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002);

l'ultima giurisprudenza della Corte di Giustizia della Unione europea ha dichiarato, salvo eccezioni marginali, contrarie al principio di libera circolazione dei capitali di cui all'articolo 56 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea le disposizioni che limitano la possibilità di acquistare quote di società particolari in mano pubblica o dove lo Stato ha un interesse particolare e le disposizioni che sottopongono tali acquisti ad autorizzazione del Governo o di enti pubblici (cosiddette *golden shares*. Cfr. le sentenze del 4 giugno 2002 C-367/98, C-483/99 e C- 503/99 e del 13 maggio 2003 C-98/01);

nell'ultima delle summenzionate sentenze la Corte condannò il Regno Unito

perché manteneva in vigore disposizioni di legge che limitavano gli acquisti di azioni con diritto di voto in una società che gestiva aeroporti (BAA plc) e sottoponeva ad autorizzazione lo scorporo d'azienda, la liquidazione della società e la cessione del controllo sulla stessa, estendendo il giudizio d'incompatibilità anche allo statuto della suddetta società (che disciplinava autorizzazioni e divieto di cessione) e non solo alla legge generale, che prevedeva solo una norma quadro;

riguardo alla regolamentazione dei servizi pubblici locali in Italia, inoltre, la Commissione aveva sollevato l'incompatibilità di alcune disposizioni dell'articolo 35 della finanziaria 2002, che modificavano gli articoli 113 e 113-bis del TUEL, con le direttive sugli appalti su acqua, energia, trasporti e telecomunicazioni e sui pubblici servizi (rispettivamente, 92/50/CEE e 93/38/CEE) e, più in generale, per violazione degli articoli 45 e 46 del Trattato CE;

il comma 1, lettera g), dell'articolo 14 modifica l'articolo 113, comma 13, del TUEL, prevedendo che gli enti locali possano conferire la proprietà delle reti, delle impianti e delle altre dotazioni patrimoniali solamente a società a capitale interamente pubblico e purché tale partecipazione sia incredibile;

la libera circolazione delle partecipazioni è il principio generale nelle società di capitali, sicché, per subordinare il trasferimento al gradimento di un organo sociale o a determinate condizioni, oppure per vietare la circolazione sono necessarie disposizioni di legge o statutarie *ad hoc*, queste ultime nei limiti previsti dal diritto societario (articoli 2355-bis. e 2469 del codice civile);

nel caso dell'incredibilità prevista dal decreto in esame, si potrebbe sostenere tanto che essa viene introdotta direttamente dalla disposizione di legge, quanto che la disposizione di legge rinvii allo statuto della società per l'introduzione della norma di incredibile;

la sentenza della Corte di Giustizia da ultimo citata, come si è detto, riferisce

la violazione del Trattato non solo a disposizioni di legge, ma anche a clausole statutarie che vietino il trasferimento o lo sottopongano ad autorizzazioni pubbliche;

per questa ragione la nuova disciplina contrasta palesemente con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di *golden shares*;

il decreto-legge in esame, inoltre, esclude espressamente dalla nuova disciplina le materie di cui al decreto legislativo n. 79 del 1999 (energia elettrica) e n. 164 del 2000 (gas naturale);

questa eccezione non è giustificata dall'esigenza di rispettare il diritto comunitario, tanto più che la Commissione non aveva contestato solo la violazione di direttive specifiche ma, più in generale, dei principi di pubblicità e messa in concorrenza, che devono applicarsi senza alcuna eccezione,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge di conversione n. 4447.

n. 4. Violante, Castagnetti, Boato, Intini, Pisicchio, Rizzo, Zanella, Boccia, Innocenti, Agostini, Roberto Barbieri, Gerardo Bianco, Burlando, De Franciscis, Manzini, Mariotti, Maurandi, Milana, Morgando, Olivieri, Pennacchi, Rocchi, Michele Ventura, Villetti, Visco, Benvenuto, Cennamo, Coluccini, Cusumano, De Brasi, Fluvi, Galeazzi, Giachetti, Grandi, Lettieri, Nannicini, Pinza, Pistone, Nicola Rossi, Santagata, Stradiotto, Tolotti, Amici, Enzo Bianco, Bielli, Bressa, Caldarola, D'Alema, Fistarol, Franceschini, Leoni, Maccanico, Marone, Montecchi, Pollastrini, Sabatini, Sinisi, Soda, Mattarella.

La Camera,

premesso che:

l'articolo 32 del decreto-legge in esame prevede disposizioni inerenti la re-

golarizzazione delle violazioni edilizie e disposizioni riguardanti la sanatoria delle occupazioni abusive di aree demaniali: in pratica, ancora una volta (la terza in meno di venti anni), il Governo vara un condono edilizio di vaste proporzioni, con preoccupanti conseguenze sul piano della tutela del territorio e dell'ambiente;

gli immobili realizzati in assenza dei requisiti di sicurezza previsti dalla vigente normativa in materia di prevenzione dei rischi sismici e idrogeologici ovvero i cui impianti elettrici, idrici, fognari e di smaltimento delle acque reflue non rispondono alle norme di legge, costituiscono un evidente pericolo per la sicurezza del territorio e mettono a repentaglio l'incolumità delle persone;

la norma citata costituisce un *vulnus* di eccezionale gravità, poiché concede benefici economici ai cittadini che hanno violato o eluso la legge in materia urbanistica, con grave pregiudizio della sicurezza del territorio e incidendo negativamente sui diritti collettivi;

sulla base dei dati forniti dal CRE-SME (Centro di ricerche economiche e sociologiche del mercato edilizio) si può affermare che:

il patrimonio residenziale abusivo realizzato a partire dal 1994 è stimabile in circa 362.000 abitazioni con una superficie media di circa 138 metri quadrati, per una superficie totale di circa 50 milioni di metri quadrati;

i costi di urbanizzazione, cioè di collegamento ai servizi essenziali per l'abitare che i singoli enti locali si trovano ad affrontare, ammonterebbero ad un totale di 8,7 miliardi di euro;

al netto degli oneri, pagati dai promotori di iniziative edilizie all'atto del ritiro delle autorizzazioni ad edificare, si ha un disavanzo rispetto ai reali costi di urbanizzazione che gli enti locali sono chiamati ad affrontare pari ad un totale nazionale di 4,7 miliardi di euro, a fronte

delle risorse acquisibili dalle sanzioni che sarebbero invece pari a circa 3,1 miliardi di euro;

molto preoccupante risulterebbe la posizione finanziaria dei comuni che, a fronte di un introito dello Stato per la copertura della finanziaria 2004 di 3,1 miliardi di euro, si troverebbero a sostenere costi per oltre 8,7 miliardi di euro, con una copertura di soli 4 miliardi di euro, e un conseguente disavanzo netto di 4,7 miliardi di euro;

considerando tale disavanzo, la ipotizzata compartecipazione degli enti locali al 10 per cento delle oblazioni incassate, risulterebbe comunque insufficiente, con una riduzione soltanto parziale del deficit da 4,7 miliardi a 4,4 miliardi di euro.

preoccupazioni analoghe sono state espresse dall'ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani), nella recente assemblea di Firenze, la quale ha rilevato che, fra i principali elementi di criticità delle disposizioni sul condono, figurano « l'ampia sanatoria delle costruzioni, anche di quelle realizzate in aree di fragilità ambientale e storica; gli elevati costi per la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi necessari per l'inserimento organico dei manufatti abusivi nel contesto ambientale, rispetto all'esiguità degli oneri concessori; l'insufficiente chiarezza in alcune definizioni e la difficoltosa applicabilità delle norme »; sempre l'ANCI ricorda e sottolinea che il disavanzo per i comuni, derivante dall'applicazione della norma, ammonterebbe a 3,38 miliardi di euro solo per le spese di investimento-impianto per la sanatoria;

sulla base delle predette considerazioni si può affermare, come dichiarato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 16 dicembre 2002, che « il condono è un provvedimento inopportuno, non produce effetti economici » e « non è in linea con il nuovo assetto costituzionale »;

come sottolineato dalla nota del Servizio Bilancio dello Stato, la norma di cui all'articolo 32 del provvedimento in esame reca significative difficoltà relative di carattere interpretativo e applicativo, al punto da poter condizionare l'integrale conseguimento degli obiettivi di gettito;

la norma non chiarisce in modo esplicito se sia applicabile alle nuove costruzioni non residenziali e un'eventuale esclusione delle citate tipologie abitative, così come si evincerebbe dalla lettura del testo, renderebbe sovrastimato il gettito atteso dalle previsioni del Governo;

anche attraverso un'analisi comparata con i precedenti condoni edilizi del 1985 e del 1994 è facile prevedere che la quota di adesione alla sanatoria, stimata dal Governo in un valore pari al 56 per cento degli immobili abusivi censiti, appare decisamente ottimistica, soprattutto se si tiene conto del consistente incremento dell'importo unitario delle oblazioni e della mancata previsione di riduzioni connesse a situazioni di disagio abitativo;

nella relazione tecnica del Governo è del tutto assente l'indicazione che dimostri l'effettiva possibilità da parte delle amministrazioni territoriali di compensare gli oneri derivanti dalla sanatoria degli abusi edilizi con il gettito di propria competenza, tenendo conto anche della possibilità, riconosciuta ai medesimi enti, di aumentare l'importo dell'oblazione o degli oneri concessori e dei diritti previsti per il rilascio dei titoli abitativi edilizi;

per quanto concerne la sanatoria per occupazioni abusive delle aree demaniali, va rilevato che la relazione tecnica non prende in considerazione una possibile mancata adesione da parte dei contribuenti potenzialmente interessati e, inoltre, non tiene conto dell'esclusione, inserita durante l'esame al Senato, delle aree del demanio marittimo, fluviale e lacuale dalla sanatoria, determinando un probabile ulteriore errore per eccesso nella stima del gettito;

sulla base di un'analisi incrociata dei dati forniti dal CRESME in materia di abusi edilizi sul territorio nazionale, delle leggi regionali approvate in materia urbanistica e dei ricorsi presentati da alcune regioni e province autonome si può stimare una riduzione del gettito della norma sul condono pari a 1,2 miliardi di euro, con ripercussioni rilevanti sul quadro dei conti pubblici;

l'edilizia abusiva coinvolge spesso aree di pregio ambientale o comunque poste sotto tutela, senza alcuna garanzia per quanto concerne i rischi idrogeologici, il flusso delle acque piovane e l'incolumità delle persone;

le amministrazioni locali, ciascuna per le proprie competenze, si troveranno costrette a garantire i servizi di abitabilità delle strutture sanate e ciò comporta un aggravio non previsto dei bilanci comunali, che si sommerà ai tagli dei trasferimenti disposti dalle ultime manovre economiche e costringerà i comuni a ridurre i servizi destinati alla collettività;

appare gravemente immorale il tentativo, peraltro inefficace, di ripianare i conti dello Stato attraverso uno strumento che, non solo crea una disparità tra i cittadini, ma comporta eventi calamitosi, visto che non è da escludere l'ipotesi che vengano sanati abusi edilizi realizzati in aree a rischio sismico o idrogeologico;

lo stesso Capo del Dipartimento della protezione civile, Guido Bertolaso, ha affermato che la sanatoria di immobili privi della necessaria sicurezza strutturale o realizzati in zone a rischio idrogeologico o sismico, comporterebbe, a fronte di un modesto vantaggio per i conti pubblici, oneri aggiuntivi ingentissimi per far fronte all'aumento dei rischi derivanti da calamità naturali e che le costruzioni abusive realizzate in aree esposte ai vari tipi di rischio sono almeno il 30 per cento del totale;

ogni provvedimento di sanatoria costituisce un atto discriminatorio nei confronti di tutti i cittadini onesti che hanno

costruito le proprie abitazioni nel rispetto delle regole e della legge e questo ulteriore condono può costituire una istigazione all'illecito, minando nel profondo la credibilità dello Stato e la certezza del diritto,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge di conversione n. 4447.

n. 5. Boato, Violante, Castagnetti, Russo Spena, Intini, Pisicchio, Rizzo, Zanella, Innocenti, Boccia, Agostini, Roberto Barbieri, Gerardo Bianco, Burlando, De Francis, Manzini, Mariotti, Maurandi, Milana, Morgando, Olivieri, Penacchi, Rocchi, Michele Ventura, Villetti, Visco, Benvenuto, Cennamo, Coluccini, Cusumano, De Brasi, Fluvi, Galeazzi, Giachetti, Giordano, Grandi, Lettieri, Nannicini, Pinza, Pistone, Nicola Rossi, Santagata, Stradiotto, Toltotti, Amici, Enzo Bianco, Bielli, Bressa, Caldarella, D'Alema, Fistarol, Franceschini, Leoni, Maccanico, Marone, Mascia, Montecchi, Pollastrini, Sabbatini, Sinisi, Soda, Mattarella.

La Camera,

premessi che:

il decreto-legge in esame prevede, all'articolo 32, un condono edilizio di ampia portata il quale si configura come il terzo intervento di questo genere in venti anni, dopo quelli del 1985 e del 1994;

la delicatezza e la fragilità del nostro territorio, sotto il profilo urbanistico-architettonico per le aree urbane e sismico-idrogeologico per il restante territorio, renderebbe devastante l'impatto di un ennesimo condono edilizio;

la Corte costituzionale, nella sentenza n. 416 del 1995, ha evidenziato come « la gestione del territorio sulla base di una necessaria programmazione sarebbe certamente compromessa sul piano della ragionevolezza da una ciclica o ri-

corrente possibilità di condono-sanatoria con conseguente convinzione di impunità, tanto più che l'abusivismo edilizio comporta effetti permanenti (qualora non segua la demolizione o la rimessa in pristino), di modo che il semplice pagamento di oblazione non restaura mai l'ordine giuridico violato »;

pertanto, il terzo condono in venti anni si presenta sicuramente come lesivo del principio di ragionevolezza desumibile dall'articolo 3 della Costituzione ed esplicitato ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale, esponendosi ad una declaratoria di illegittimità costituzionale;

gravi profili di illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, attengono al ristrettissimo spazio di intervento rimesso alla potestà legislativa ed amministrativa delle Regioni, in una materia quale il « governo del territorio » che è di competenza concorrente di queste, come riconosciuto dallo stesso comma 33 dell'articolo 32 del decreto-legge in esame;

anche a valorizzare al massimo le potenzialità di intervento del legislatore statale nella definizione della disciplina condonistica, sono del tutto carenti, nel caso del decreto-legge in esame, quelle forme concertativo-procedimentali rappresentate essenzialmente dall'intesa Stato-Regioni, che, secondo anche la recentissima sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale sulla cosiddetta « legge obiettivo », costituiscono la forma di « riparazione » necessaria allorché, in forza del principio di sussidiarietà, lo Stato interviene in forma penetrante ed incisiva in ambiti di competenza concorrente originariamente spettanti alle Regioni;

l'assenza di un coinvolgimento regionale, nelle forme procedimentali appena ricordate, nella fase di predisposizione del decreto-legge, nonché in quella di attuazione delle sue prescrizioni, costituisce ulteriore ragione di illegittimità costituzionale della normativa in esame;

nulla impedisce che le Regioni, nell'esercizio delle competenze legislative loro costituzionalmente spettanti, dettino norme nella materia « governo del territorio » in grado di incidere sull'ampiezza e sulle modalità di realizzazione del condono, determinando una variazione anche in diminuzione dell'ammontare del gettito del condono. Tale circostanza rende del tutto aleatoria la copertura finanziaria indicata dal Governo, e quindi la stessa si presenta in violazione dell'articolo 81 della Costituzione;

ad un esame complessivo del decreto-legge in esame emerge come lo stesso contenga disposizioni di eterogenea natura (da quelle relative ai condoni edilizi a quelle relative alla garanzia collettiva dei fidi; da quelle sui servizi pubblici locali a quelle di trasformazione della natura di soggetti pubblici, come la Cassa depositi e prestiti e la SACE);

risulta palese, in questo modo, la violazione dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, disposizione di carattere ordinamentale, nella parte in cui prescrive che i decreti-legge debbano contenere misure « omogenee »;

la presenza, nel decreto in questione, di talune misure di carattere organizzativo e strutturale (come la già ricordata trasformazione della Cassa depositi e prestiti e della SACE in società per azioni e l'istituzione dell'Istituto italiano di Tecnologia) evidenziano una carenza dei requisiti di necessità ed urgenza costituzionalmente richiesti dall'articolo 77,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge di conversione n. 4447.

n. 6. Castagnetti, Boato, Violante, Russo Spena, Intini, Pisicchio, Rizzo, Zanella, Innocenti, Boccia, Agostini, Barbieri, Gerardo Bianco, Burlando, De Franciscis, Manzini, Mariotti, Maurandi, Milana, Morgando, Olivieri, Pennacchi, Rocchi, Ventura, Villetti, Visco, Benvenuto, Cennamo, Coluccini, Cusumano,

De Brasi, Fluvi, Galeazzi, Giachetti, Giordano, Grandi, Lettieri, Nannicini, Pinza, Pistone, Nicola Rossi, Santagata, Stradiotto, Tolotti, Amici, Enzo Bianco, Bielli, Bressa, Caldarola, D'Alema, Fistarol, Franceschini, Leoni, Maccanico, Marone, Mascia, Montecchi, Pollastrini, Sabattini, Sinisi, Soda, Mattarella.

La Camera,

premesso che:

il decreto-legge in esame, nelle intenzioni dichiarate dal Governo, si prefigge lo scopo di favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici attraverso una pluralità di misure, che invero appaiono disomogenee, e che investono i più disparati settori delle competenze, dell'organizzazione e delle possibilità di gestione delle dei bilanci dello Stato, così come delle regioni e degli enti locali;

tra le tante disposizioni invasive delle competenze regionali e del sistema delle autonomie, alcune assumono i connotati di vere e proprie violazioni della lettera e ancor più dello spirito della riforma in senso federale operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ed a maggior ragione risultano incoerenti, sotto il profilo politico, con le enunciazioni di rafforzamento di tale regime istituzionale;

gli esempi più vistosi di violazione costituzionale sono ravvisabili nelle disposizioni di cui all'articolo 42, che si diffondono con norme di dettaglio a disciplinare la materia dell'invalidità civile, rientrando nella categoria dell'assistenza, spettante ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione alla competenza esclusiva delle regioni. Ovvero nelle disposizioni previste dagli articoli 48 e seguenti, vertenti sull'assistenza farmaceutica e sanitaria, nelle quali il provvedimento non si limita a dettare norme di principio, in coerenza con il dettato del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, travolgendo così lo spazio di competenza della

correlata legislazione regionale. Parimenti dicasi per le norme previste dall'articolo 14, in materia di servizi pubblici locali, rispetto ai quali la competenza statale può riguardare esclusivamente la tutela della concorrenza, obiettivo apertamente disatteso e contraddetto dall'articolo in questione. O ancora le norme relative al condono edilizio, di cui all'articolo 32, per le quali, in sede di esame nell'altro ramo del Parlamento si è tentato di edulcorare la pervasività delle disposizioni in materia di edilizia e di governo del territorio, tipici temi di legislazione concorrente, esclusivamente attraverso la concertazione con le regioni ai fini della ripartizione delle risorse, invero molto esigue, per l'individuazione delle aree che dovranno essere interessate da programmi di riqualificazione del territorio (comma 9), messa in sicurezza da rischi di dissesto idrogeologico (comma 10), ripristino e riqualificazione di aree di pregio storico-artistico (comma 11), per interventi di demolizione di opere abusive (comma 12); tutte iniziative, comunque, che vengono definite nel dettaglio

e gestite anche operativamente, in maniera del tutto impropria, da parte del governo centrale dello Stato,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge di conversione n. 4447.

n. 7. Boato, Violante, Castagnetti, Intini, Pisicchio, Rizzo, Innocenti, Boccia, Agostini, Roberto Barbieri, Gerardo Bianco, Burlando, De Franciscis, Manzini, Mariotti, Maurandi, Milana, Morgando, Olivieri, Pennacchi, Rocchi, Michele Ventura, Villetti, Visco, Benvenuto, Cennamo, Coluccini, Cusumano, De Brasi, Fluvi, Galeazzi, Giachetti, Grandi, Lettieri, Nannicini, Pinza, Pistone, Nicola Rossi, Santagata, Stradiotto, Tolotti, Amici, Enzo Bianco, Bielli, Bressa, Caldarola, D'Alema, Fistarol, Franceschini, Leoni, Maccanico, Marone, Montecchi, Pollastrini, Sabatini, Sinisi, Soda, Mattarella.