

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. II

n. 6

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

d'iniziativa dei senatori GOLFARI, ANDREINI, GIOLLO, GIUNTA, MONTRESORI, PIERRI, RUBNER, SPECCHIA, TABLADINI, BORATTO, CUTRERA, FONTANA Albino, GIOVANELLI, INZERILLO, LUONGO, PARISI Francesco, PARISI Vittorio, PROCACCI e SCIVOLETTO

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA L'8 LUGLIO 1992

Modificazione dell'articolo 22 del Regolamento del Senato

ONOREVOLI SENATORI. — La presente proposta tende a modificare la denominazione della 13^a Commissione permanente premettendo le parole «ambiente, beni ambientali» alla parola «territorio», aggiungendo le parole «urbanistica, edilizia».

La 13^a Commissione è stata istituita all'inizio della X legislatura con decisione dell'Assemblea del Senato del 30 luglio 1987, con il preciso intento di superare la fase delle Commissioni speciali che aveva visto in passato la costituzione della cosiddetta «Commissione ecologica», con competenze limitate ai problemi dell'inquinamento acustico, atmosferico e da rifiuti solidi. Si trattava allora di andare oltre

quella soglia e di inglobare il problema del territorio in una visione più generale in cui, partendo dal governo del medesimo, si abbracciasse la problematica dell'ambiente.

Il nuovo organismo, oltre a rappresentare la sponda parlamentare del neo-costituito Ministero dell'ambiente, veniva ad assorbire alcune competenze allora ripartite fra varie Commissioni: dalla Commissione agricoltura la materia dei parchi naturali e della caccia nonché la tutela e la gestione del patrimonio boschivo e di quello faunistico; dalle Commissioni industria e sanità alcune competenze in materia di inquinamento; dalla Commissione pubblica istru-

zione le competenze relative alla tutela dei beni ambientali; dalla Commissione lavori pubblici e comunicazioni, le questioni relative all'assetto e alla difesa del territorio, all'urbanistica, alla protezione del mare e delle coste, alla prevenzione degli eventi calamitosi ed alla ricostruzione delle zone danneggiate.

Dal dibattito svoltosi nella fase preparatoria e conclusosi nell'Assemblea del Senato il 30 luglio 1987 emergeva in particolare il netto orientamento volto ad attribuire alla detta Commissione la competenza in materia urbanistica, intesa (anche a seguito di alcune fondamentali sentenze della Corte costituzionale intervenute dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) nella sua valenza più ampia, come attività giuridicamente rilevante riguardante l'intera amministrazione e gestione del territorio.

Attraverso una serie di conflitti di competenza sollevati nel corso della X legislatura si sono andati meglio definendo nel concreto le competenze della 13^a Commissione come configurata con la delibera del 30 luglio 1987: l'indirizzo impresso alle assegnazioni legislative da parte della Presidenza è stato particolarmente sensibile alla valenza ambientale di taluni ambiti materiali (ad esempio tutta la questione della salvaguardia degli animali domestici ed esotici) deferiti alla 13^a Commissione; al contrario, la Presidenza ha adottato un orientamento più cauto in materie attinenti il governo del territorio.

In particolare, mentre la suddetta Commissione, in considerazione della prevalenza dell'aspetto di una puntuale ed attenta tutela del territorio nell'esercizio di un'attività industriale, nella X legislatura si vedeva riconosciuta la competenza primaria sul disegno di legge n. 280 («Nuove norme in materia di ricerca e coltivazione di cave e torbiere»), inizialmente assegnato alla Commissione industria, essa doveva registrare un esito negativo con riguardo ai conflitti di competenza sollevati a proposito dei disegni di legge nn. 37, 1243, 1537 (in tema di disciplina delle locazioni di immobili urbani) e n. 1897 («Disposizioni per la gestione

produttiva dei beni immobili dello Stato e disposizioni in materia tributaria»).

Successivamente, con lettera del 28 marzo 1990, l'Ufficio di Presidenza della 13^a Commissione permanente richiese al Presidente del Senato che fosse valutata l'opportunità di ridefinire taluni ambiti di competenza ancora indeterminati: anche in tal caso erano le competenze urbanistico-territoriali a destare le maggiori preoccupazioni, in quanto il contenzioso sviluppatosi in materia edilizia (che aveva per lo più visto soccombenti le rivendicazioni di competenza della 13^a Commissione) rendeva necessario definire meglio i margini di discrezionalità propri della Presidenza del Senato.

Con lettera del 14 giugno 1990, la Presidenza del Senato riassunse in definitiva l'assetto delle competenze delle diverse Commissioni in materia di gestione del territorio, rilevando che la Commissione territorio e ambiente ha competenza sulle questioni urbanistiche e, più in generale, su quelle relative al regime dei suoli (formazione e approvazione degli strumenti urbanistici, norme nell'edificabilità del suolo, indennità di espropriazione, condono edilizio); che la Commissione lavori pubblici è competente in materia di edilizia pubblica (edilizia economico-popolare, riscatto di alloggi di edilizia pubblica, cooperative edilizie dotate di contributo dello Stato) e che la Commissione giustizia è riconosciuta competente per tutto ciò che concerne la disciplina del contratto e del rapporto di locazione (equo canone e sfratto).

Pertanto, su iniziativa dei senatori Bosco ed altri, fu elaborata una proposta di modificazione del Regolamento, comunicata alla Presidenza del Senato il 6 febbraio 1991 ed intesa ad attribuire alla 13^a Commissione permanente la titolarità della competenza in materia di «politica della casa» (Doc. II, n. 20). Tale proposta non ha potuto essere esaminata dalla Giunta del Regolamento per la sopravvenuta fine della legislatura.

Del resto, già nel suo intervento in Assemblea, il relatore senatore Elia aveva affermato, in margine alla proposta di

modifica del Regolamento da cui nacque la 13^a Commissione: «... la Giunta si è limitata a proporre il trasferimento alla Commissione territorio, ambiente, beni ambientali, delle competenze in materia urbanistica; in futuro, dopo i necessari approfondimenti potrebbe risultare opportuno trasferirvi anche le residue competenze in materia edilizia». Tale momento pare giunto, in base a considerazioni di fatto e di diritto che non possono non risultare evidenti.

Già nell'assegnazione della materia delle cave e torbiere alla competenza della 13^a Commissione (con decisione del Presidente del Senato in data 26 gennaio 1988) si riconobbe che nella comparazione tra valori costituzionalmente tutelati l'interesse economico può risultare legittimamente recessivo rispetto alla salvaguardia dell'ambiente. Una tale massima, di diretta derivazione dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 6 febbraio 1973), non può incontrare un limite proprio nell'attività imputabile all'ente pubblico: in caso contrario, al dato meramente estrinseco della soggettività pubblica si ricollegerebbe una presunzione *iuris et de iure* di contemperamento tra diversi interessi pubblici potenzialmente in conflitto.

È un dato di comune esperienza, prima ancora che frutto di nutrita elaborazione dottrina, che nel concreto svolgersi dell'attività amministrativa possano venire in rilievo interessi pubblici contrastanti: la scelta di privilegiare l'uno o l'altro è squisitamente inerente al nesso teleologico che lega l'atto amministrativo alla *ratio legis*. Pertanto, sotto il profilo politico-amministrativo non è affatto indifferente che la proiezione spaziale della disciplina urbanistica - ossia quello *ius aedificandi* che la sentenza n. 5 del 25 gennaio 1980 della Corte costituzionale giudicava inscindibile dal regime giuridico del suolo - sia trattata in sedi speciali rispetto a quella che è competente in via generale in materia di governo del territorio.

Una concezione pan-pubblicistica che sovrapponesse Stato-persona e Stato-ordinamento, instaurando un'arbitraria presun-

zione di conformità tra soggettività e finalità pubblicistica, non solo ignorerebbe il ruolo sempre più penetrante che il razionale governo del territorio deve esercitare anche nei confronti delle attività edilizie pubbliche, ma contrasterebbe con tutto il sistema ordinamentale che - nell'apprestare garanzie contro lo sviamento di potere, sin dalla costituzione della IV sezione del Consiglio di Stato - riconosce e presuppone la possibilità di conflitto tra i vari interessi pubblici, in vista di un loro armonico contemperamento conformemente al principio di legalità.

Una disciplina speciale, per l'edilizia pubblica, rappresenterebbe sempre uno *ius singulare* col quale eludere il problema della finale *reductio ad unum* nei generali indirizzi di politica urbanistica: ciò col grave rischio di assoggettare a vincolo urbanistico ed ambientale solo una parte dell'attività edilizia avente impatto sul territorio, sottraendovi proprio quella che è riconducibile allo Stato ed agli enti pubblici. È invece proprio da questi ultimi - anche in ragione dell'ingente quota della totale cubatura coperta dalla loro attività edilizia - che deve provenire un adeguamento ai nuovi *standard* di utilizzo razionale del territorio, allo scopo di assicurare la vivibilità del costruito e la sostenibilità dei nuovi insediamenti abitativi da parte del territorio circostante.

Questa comparazione di valori paesaggistici, ambientali ed urbanistici può essere svolta appieno solo dalla 13^a Commissione permanente, superando così l'ingiustificata diversità di sedi competenti in materia edilizia; ciò soprattutto ora che dello Stato-imprenditore si diffonde una concezione sempre meno avulsa dalle priorità ambientali e di governo del territorio.

L'aggiunta in epigrafe delle parole «urbanistica, edilizia» non si porrebbe in contrasto con le esigenze di buon funzionamento dell'attività parlamentare e di giusto equilibrio dei carichi di lavoro fra le diverse commissioni permanenti: l'8^a Commissione del Senato conserverebbe infatti competenze ampie ed omogenee, cedendo una materia che nell'economia generale dei suoi

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lavori ha spesso assunto rilievo secondario. D'altro canto, l'ampliamento delle competenze della 13^a Commissione nel settore edilizio consentirebbe alla medesima di affrontare in tutto il loro spessore provvedimenti di estremo rilievo che il Governo tende a raggruppare in modo omogeneo nei cosiddetti «pacchetti casa», comprendenti tutti gli aspetti della materia.

Quanto alla proposta di far precedere le parole «ambiente, beni ambientali» alla parola «territorio» nella denominazione della Commissione, essa non risponde ad esigenze di carattere sostanziale connesse alle concrete competenze della Commissione, che rimarrebbero per tale aspetto invariate. Si intende piuttosto instaurare un parallelismo con la denominazione del principale interlocutore della Commissione sul versante governativo: il Ministero dell'ambiente.

Non bisogna infatti dimenticare che è soprattutto a seguito della nascita di tale Ministero che si è posto il problema della creazione di un'apposita Commissione senatoriale cui è fra l'altro affidato, in sede di sessione di bilancio, l'esame completo della tabella 22 ad esso relativa: è questo l'unico caso di esame integrale di una tabella ministeriale da parte della 13^a Commissione, mentre, con riguardo agli altri Ministe-

ri, alle competenze frammentate ad essa attribuite fa riscontro un esame delle tabelle di bilancio solo per le parti di competenza.

Nè appare del tutto priva di significato (anche se sicuramente manca di rilevanza giuridica) l'abitudine affermata sin dalla sua costituzione a chiamare difatto la Commissione «Commissione ambiente» alla stessa stregua della corrispondente Commissione VIII della Camera che ha assunto la denominazione di «Commissione ambiente, territorio, lavori pubblici».

In quest'ultimo caso, poi, la Camera dei deputati assunse il pregevole canone formale di procedere dal generale al particolare, con denominazioni via via digradanti dal concetto più ampio (ambiente) a quello meno ampio (territorio): un canone formale che - ferma restando la diversità di ambiti materiali tra le due Commissioni dei diversi rami del Parlamento, nell'ambito della loro insindacabile discrezionalità - andrebbe seguito anche in Senato, posponendo la parola «territorio» alle parole «ambiente, beni ambientali».

In ragione delle considerazioni su esposte, si propone che la nuova denominazione della 13^a Commissione permanente sia la seguente: «Ambiente, beni ambientali, territorio, urbanistica, edilizia».

**PROPOSTA DI MODIFICAZIONE
DEL REGOLAMENTO**

Art. 1.

*All'articolo 22, l'ultima voce è sostituita
dalla seguente:*

«13^a - Ambiente, beni ambientali, territorio, urbanistica, edilizia».