

## PRESENTAZIONE

*È con vivo piacere che assolverò al compito di presentare questa recente fatica di Alteo Dolcini, da sempre impegnato a distribuire in meditate pubblicazioni il contributo, oltre che di una grande cultura nel quadro del diritto pubblico interno in genere ed amministrativo in particolare anche e, soprattutto, di una eccezionale esperienza nell'ambito delle strutture della P.A. indiretta periferica.*

*Ritengo di poter subito dire che quella che oggi vede la luce ha rappresentato una fatica durissima attraverso la quale il nostro è riuscito a elaborare quelle che Redenti definiva «le formule», indispensabili a districarsi nelle più complesse fasi procedurali applicative di una normativa di una qualche materia; le formule sono infatti, le mediatrici del diritto che si fa concreto, fra le regole e il «caso».*

*Fatica durissima, perchè estrarre le formule da una normativa come quella di cui alla recentissima legge 28 febbraio 1985 n. 47, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 2 marzo n. 53, deve essere stata veramente per Dolcini una impresa al limite dell'impossibile.*

*Mi sembra sia onesto, infatti, dire che la legge n. 47 rappresenta uno dei peggiori testi normativi apparsi in questi ultimi anni che bene, anzi male, si pone accanto alla legge n. 833 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale che, dagli addetti ai lavori, è stata considerata quanto di peggio, ovviamente sul piano della «scrittura», è stato elaborato dal Patrio Legislatore, negli ultimi anni.*

*Al recente Convegno organizzato a Riccione dal Centro Studi Amministrativi sezione romagnola, il Presidente onorario del Consiglio di Stato, Prof. Ignazio Scotto, ha avuto modo di ricordare come, in altri tempi, i disegni di legge di grande portata innovativa, venivano, in via preliminare, visionati dagli organismi particolarmente competenti nella materia trattata nel disegno di legge stesso: ordini professionali, alti organi giurisdizionali, categorie della produzione e del lavoro, addirittura le cattedre di letteratura italiana, anche per una opportuna revisione lessicale.*

*Tutto ciò, purtroppo, non è certo avvenuto per la legge n. 47 che, infatti, è scritta malissimo, in modo oscuro, sordoordinato e, pertanto, si palesa di non facile interpretazione ed applicazione.*

*Sarà una legge, è anche troppo facile prevederlo, che farà sorgere un contenzioso che si esaurirà forse fra qualche decennio.*

*C'è, nella nuova normativa, invero un vizio di origine: doveva, in realtà, trattarsi di una legge di pochi articoli, che avrebbe dovuto permettere allo Stato, di reperire una certa quantità di miliardi e ciò attraverso un condono delle irregolarità edilizie commesse negli ultimi anni.*

*Strada facendo, strada difficilissima da percorrere soprattutto di corsa, alle norme strettamente attinenti alla materia del condono, si sono via via aggiunte altre norme che attengono sostanzialmente alla nuova disciplina dell'edilizia e dell'urbanistica, materie che ben altra meditazione ed approfondimento avrebbero richiesto.*

*La legge, bisogna pur dirlo, parla anche del condono edilizio, ma essenzialmente è volta a dettare le nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico edilizia, sanzioni ecc.*

*Tutti problemi che, con il condono vero e proprio, nulla hanno a che vedere.*

*Dicevo più sopra che la nuova normativa farà sorgere una quantità di questioni; sono stato impreciso; la nuova normativa ha già fatto sorgere delicatissime questioni; non mi limito a ricordare la già insorta polemica fra confedilizia e il Ministro dei lavori pubblici circa l'applicazione del condono ai reati penali, sul quale problema si sono avute dai due soggetti, due difformi interpretazioni, ma mi riferisco alla ordinanza del Pretore di Pietrasanta, di cui ha dato notizia la stampa quotidiana del 15 marzo, che ha sollevato l'eccezione di illegittimità costituzionale degli artt. 31, 35, 38, 39, 44, della legge n. 47, in relazione agli artt. 3 e 25 primo comma, 79 e 101, secondo comma della Costituzione.*

*Fui facile, facilissimo profeta, al menzionato Convegno di Riccione, che mi sembra sia stato il primo di una serie che si dilungherà nei prossimi mesi ed anni, nel dire che i problemi di costituzionalità balzavano subito evidenti.*

*Staremo a vedere cosa succederà in futuro.*

*Utilissima, dunque, la fatica di Alteo Dolcini che, con indubbia specifica competenza in materia, con una sapienza e pazienza di autentico certosino, è riuscito a «leggere» le norme della legge n. 47, collegandole, coordinandole, riuscendo a scrivere le formule, i momenti e le fasi del complesso ed eterogeneo procedimento, attraver-*

so il quale gli interessati ed i Comuni, dovranno districarsi per tentare di giungere alla sanatoria.

Già, perchè coinvolti dalla vicenda di estrema complessità, non saranno solo i cittadini che hanno costruito in maniera illegittima ed illegale (uso termini volutamente generici), ma anche le Amministrazioni comunali che, è pure troppo facile prevederlo, saranno sommerse da un quantità di incombenti, che troveranno una utilissima e concreta traccia nelle formule elaborate nel lavoro di Dolcini.

I Comuni, infatti, che dovranno immediatamente istituire un apposito ed organico ufficio competente allo scopo, tenendo sempre presente che il denaro ipotizzato dalla legge n. 47 entrerà nelle casse dello Stato e in quelle comunali fra molti mesi, ma che le procedure dovranno essere immediatamente iniziate.

Gli interrogativi che immediati sgorgano da una prima lettura della nuova normativa, sono veramente infiniti: mi limito a ricordare che le Regioni dovranno legiferare entro novanta giorni; ma il legislatore si è dimenticato che, con il 28 di marzo, i Consigli regionali cesseranno dalle loro funzioni perchè ci saranno le elezioni.

Quid iuris? I termini possono essere ritenuti come interrotti?

Si rischia che le Regioni non faranno in tempo ad adottare le nuove normative?

Tutto ed il contrario di tutto, si può rispondere a questo che è certamente un interrogativo di fondo.

La risposta spetta solo al legislatore.

Altro interrogativo di non poco conto, e sul quale sembra si sia dilungato il Pretore di Pietrasanta nella ricordata recentissima ordinanza: poteva il legislatore ordinario disporre un condono in materia penale, quando la Costituzione all'art. 79 riserva un tale potere al Presidente della Repubblica «su legge di delegazione delle Camere»?

Un ultimo interrogativo che pure sorge spontaneo ed immediato: premesso che i reati penali soggiacciono ai normali termini di prescrizione di cui al codice, ci si domanda: le sanzioni amministrative possono retroagire all'infinito?

Cioè, è sanzionabile tutto quello realizzato illegittimamente, termine che uso genericamente, prima del 1967?

Sono sanzionabili, ancora, le irregolarità commesse a Roma, dopo la breccia di Porta Pia?

Il lavoro di Dolcini, cerca di ovviare anche a queste terribili, è la parola esatta, lacune della legge.

Avv. Prof. Mario Angelici  
Ordinario di Diritto Amministrativo  
nell'Università di Verona

## PREMESSA

Chi ha «lavorato» attorno alla costruzione della L. 47/85 deve essere un buon conoscitore di Dante e - anche se involontariamente - un suo imitatore nella reinvenzione del dantesco «contrappasso».

Deve essersi detto: «A te, abusivista che hai violato la legge costruendo senza concessione o autorizzazione o nulla osta e via dicendo e creandoti così una tua personale ed indebita «semplificazione» adesso te la faccio pagare cara non tanto in moneta quanto nelle 10 o 100 volte di un rompicapo burocratico che ti farà rimpiangere di non essere stato un osservante cittadino...».

Solo che il «costruttore» della L. 47/85 non colpisce solo l'abusivista ma anche il sindaco ma anche il segretario o il funzionario comunale che colpe specifiche non hanno, almeno in questo caso, ma che questa legge debbono applicare.

Essi non hanno commesso abuso di sorta, non hanno nessuna colpa da scontare ma il «contrappasso» stà loro calando addosso grazie ad una legge che potrebbe essere presa ad esempio di *«come non avrebbe dovuto essere»* e non quanto ad etica, naturalmente, ma come strumento per chi dovrà usarla.

La dimostrazione?

La dimostrazione è nei fogli che seguono.

Quando si deve scrivere ed inventare tanto per applicare una legge si può anche capire - se non giustificare - perchè si sia arrivati ai crudi fenomeni che la legge vuole «sanare».

Con l'unito PACCHETTO si è inteso dare un filo ragionato agli innumeri contrappassi che la legge prevede: chiarirli, ordinarli, renderli il meno ingrati possibile.

Il fenomeno della sanatoria viene esaminato in tutta la sua complessità e reso ragionevolmente praticabile.

I formulari quì uniti prevedono «quasi tutto» per iniziare, sviluppare e concludere la pratica di sanatoria.

O negarla quando non consentita.

C'è soprattutto - per l'Amministrazione ed i funzionari - una guida assolutamente necessaria per non inciampare nelle tante difficoltà e *lasciare una chiara traccia di come e perchè si è deciso in questo o quel modo.*

E non tanto per coprirsi dall'«aria che tira» dal versante del codice penale, di cui nessuno ha timore anche se la strada per dimostrare l'innocenza, come esperienza insegna, è sempre lunga e penosa, quanto per essere a posto con l'unico ed inappellabile giudice al quale ognuno tiene in modo irrinunciabile: la propria coscienza.

Alteo Dolcini