

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

191^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 8 NOVEMBRE 1984

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente COSSIGA

INDICE

CONGEDI E MISSIONI Pag. 3

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione:

«Conversione in legge del decreto-legge 18 settembre 1984, n. 581, recante norme urgenti per la prosecuzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno» (931) (Relazione orale):

PRESIDENTE 3

RICHIAMI AL REGOLAMENTO

PRESIDENTE 4

MAFFIOLETTI (PCI) 3

* NAPOLEONI (Sin. Ind.) 4

* RASTRELLI (MSI-DN) 4

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del presidente COSSIGA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 10,30).

Si dia lettura del processo verbale.

COLOMBO VITTORINO (V.), segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Agnelli, Buffoni, De Cataldo, Degola, Ferrara Salute, Fontana, Franza, Granelli, Grassi Bertazzi, Ianni, Loprieno, Malagodi, Mazzola, Ongaro Basaglia, Palumbo, Papalia, Pollini, Prandini, Romei Roberto, Valiani, Vassalli, Vernaschi, Viola, Zito.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cavaliere e Colajanni, a Parigi, per attività dell'UEO.

Seguito della discussione del disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 18 settembre 1984, n. 581, recante norme urgenti per la prosecuzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno» (931) (Relazione orale)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 931.

Richiami al Regolamento

MAFFIOLETTI. Domando di parlare per un richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, come già annunciato nell'intervento del senatore Chiaromonte, noi abbiamo posto un problema di proponibilità per alcuni emendamenti e, segnatamente, per gli emendamenti contemplati nel parere della 1ª Commissione, identificati con i numeri 2.0.1, 2.0.2 e 2.0.3. L'oggetto di tali emendamenti, a nostro parere, è da considerarsi estraneo al testo del decreto-legge e, per di più, estraneo ad una logica di conversione che deve pur avere di mira sempre la conversione di questo decreto-legge, ossia di un provvedimento urgente, mentre con questi emendamenti si introducono normative valide fino al 1994, comunque a tempo indeterminato, e si istituisce un ordinamento a carattere stabile e permanente con una contraddizione evidente per quanto riguarda la temporaneità di misure rivolte alla prosecuzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Debbo quindi riferirmi ai poteri del Presidente in materia di proponibilità di emendamenti perchè, se pure il problema del sovraccarico di materie in tema di decreti-legge è stato discusso dal Senato in sede di 1ª Commissione ed è stato anche sottoposto all'esame dell'Assemblea con una relazione della 1ª Commissione nella scorsa legislatura, la questione è soprattutto affidata al potere di decisione che ha il Presidente in tema di proponibilità di emendamenti per quanto riguarda il loro oggetto.

Signor Presidente, debbo anche richiamare, per quanto riguarda gli indirizzi che il Senato esprime in questo campo, l'ordine del giorno votato dall'Assemblea il 29 settembre 1983, che riguarda appunto il sovraccarico di materie e l'eterogeneità delle materie per quanto riguarda la decretazione d'urgenza.

In base a questi indirizzi, debbo fare appello quindi ai suoi poteri in tema di pro-

ponibilità di emendamenti, relativamente al loro oggetto, perchè si pronunci sulla proponibilità degli emendamenti che prima ho indicato.

RASTRELLI. Domando di parlare per un richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* RASTRELLI. Signor Presidente, già in 5ª Commissione, quando ci trovammo ad esaminare il testo degli emendamenti proposti dalla maggioranza della Commissione, avemmo ad eccepire la stranissima violazione che, a nostro giudizio, si andava perpetrando dopo la modifica del nostro Regolamento in materia di esame preventivo dei requisiti di urgenza e di necessità, così come articolata nel testo nuovo del Regolamento.

Come è noto, l'Assemblea è chiamata a giudicare dei requisiti in fase preliminare sul testo del decreto del Governo e questa pronuncia dell'Assemblea è preliminare all'esercizio dell'esame del decreto medesimo. Quando un decreto-legge presentato dal Governo ha avuto il beneficio di questo suffragio ed è stato quindi autorizzato l'esame di merito del decreto, la modificazione sostanziale del testo viene a violare implicitamente il requisito iniziale dell'esame preventivo di costituzionalità. Quindi abbiamo chiesto al presidente della 5ª Commissione, senatore Ferrari-Aggradi, di sollevare subito un incidente e di rimettere al Presidente del Senato l'interpretazione del caso particolarissimo che stava per verificarsi. Il Presidente della 5ª Commissione non ritenne di dover procedere in questo senso poichè anche sulle proposte di modifica e sulle aggiunte al decreto si sarebbe pronunciata, prima dell'Aula, la Commissione affari costituzionali.

Riteniamo che la questione non investa soltanto il caso di questo decreto, ma che la Giunta per il Regolamento debba trarre su questo punto un orientamento definitivo. Oggi discuterà se è proponibile l'introduzione del fondo nel decreto, però il principio che vogliamo assodare è esattamente questo: quale valore, quale portata ha la modifica del nostro Regolamento all'articolo 78 in

relazione al pregiudiziale esame dell'Aula in materia?

Questo significherà che successivamente tutte le modificazioni che potranno essere apportate al decreto-legge dovranno essere parziali, migliorative di un testo che ha già avuto il suffragio dell'Aula, e non si potranno mai introdurre elementi di novità tali da stravolgere e rendere quindi surrettizia e assolutamente inefficace la prima pronuncia dell'Aula. Mancando il rispetto dell'Assemblea, che è l'organo sovrano di questo Senato, evidentemente il principio di invalidità degli atti successivi sussiste e in relazione a tale questione chiediamo ancora una volta a lei, signor Presidente, che, avvalendosi dei suoi poteri (in relazione al caso di specie, ma che valga come caso di principio) faccia in modo che la Giunta per il Regolamento affronti e risolva il problema preliminarmente ad ogni altro esame.

NAPOLEONI. Domando di parlare per un richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* NAPOLEONI. Sullo stesso argomento, signor Presidente, vorrei richiamare anche io la sua attenzione sulla necessità che lei eserciti i suoi poteri di decisione circa la proponibilità di certi emendamenti, i quali, almeno a nostro parere — del resto, lo abbiamo già detto in Commissione — stravolgono la fisionomia originale del decreto-legge, nel senso che, mentre è certamente necessario e urgente provvedere affinché determinate operazioni in corso nel Mezzogiorno non vengano interrotte, non ci sembra nè necessario nè urgente che si proceda in questa sede all'ordinamento definitivo dell'intervento nel Mezzogiorno.

Comunque, vorrei richiamare la sua attenzione sul fatto che, su questa seconda parte, quest'Aula non ha mai deliberato, non ha mai ammesso la necessità e l'urgenza di questo secondo tipo di intervento, che si allontana chiaramente dal testo originario su cui questa Assemblea ha deliberato.

PRESIDENTE. Senatore Maffioletti, il problema che lei ha posto rappresenta una

questione complessa, delicata e importante da un punto di vista regolamentare e anche da un punto di vista costituzionale, perchè attiene al potere di emendamento di un disegno di legge. È il problema della proponibilità degli emendamenti, con particolare riguardo ai disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge.

Questo sia ben chiaro, è problema diverso da quello generale — che agita da tempo la dottrina — della emendabilità del decreto-legge, che non può trovare soluzione, a mio parere, fuori da una puntuale statuizione costituzionale.

Lei pone, invece, il problema di una specificità di limiti alla emendabilità dei disegni di legge di conversione in legge dei decreti-legge. La specificità di questi limiti si aggancia al fatto sostanziale — o, come diceva il senatore Rastrelli, prevalentemente al fatto formale — che l'estraneità in questo caso debba essere valutata anche con il metro della necessità e della urgenza che è posto a fondamento della decretazione d'urgenza.

Questo è certamente un problema che attiene alla interpretazione del Regolamento, precisamente con riferimento a quella che è la struttura del rapporto Governo-Parlamento in materia di decretazione d'urgenza e di conversione dei decreti-legge. Lo stesso problema, senatore Maffioletti, è stato posto con un angolo visuale diverso dal senatore Rastrelli, il quale non ha introdotto neanche lui il problema della non emendabilità, ma ha posto la questione dell'esistenza di limiti specifici, oltre quelli generali, alla emendabilità dei disegni di legge di conversione.

Integrando quanto detto dal senatore Maffioletti, che si è attenuto più che altro agli aspetti sostanziali del problema, il senatore Rastrelli si è attenuto agli aspetti procedurali, richiamando l'attenzione sul fatto che è stato introdotto in questo ramo del Parlamento, come nell'altro, un giudizio che vuole essere un giudizio giuridico. Sull'introduzione di questa procedura, personalmente, come studioso, dissento (votai contro l'adozione di quella norma quando ero deputato, ritenendola superflua e ritardante) perchè non ritengo che le Assemblee parlamentari possano essere mai organi che esprimono giudizi giuridici. Ma la norma c'è ed io non

posso anteporre i miei gusti personali ed i miei atteggiamenti personali ai miei doveri di Presidente...

RASTRELLI. Io invoco una regola.

PRESIDENTE. Vale come regola, qualunque sia stata la *ratio* o il motivo per cui è stata introdotta. Si è introdotto un procedimento per il quale, prima di entrare nell'esame di merito di una normativa adottata con decreto-legge, si vuole che avvenga — prima da parte della Commissione affari costituzionali, anche se non competente nel merito e quindi aggravando il carattere di giuridicità e di paragiurisdizionalità del procedimento, e poi facendo giudicare *in limine*, con procedimento staccato perfino da quello dell'esame delle pregiudiziali di costituzionalità di merito — la verifica dei suoi presupposti in Aula.

Ho molto chiaro il tema che mi è stato posto dal senatore Maffioletti e quello che mi è stato posto dal senatore Rastrelli. Ritengo, a differenza di quanto ha detto il senatore Maffioletti nel suo intervento e concordando con quello che ha detto il senatore Rastrelli, che si tratti di materia in ordine alla quale io posso attivare la competenza della Giunta per il Regolamento. Mi spiego: la normativa contenuta nel Regolamento in ordine alla non proponibilità degli emendamenti è in parte di carattere sostanziale e in parte di carattere procedurale. È sostanziale, cioè contiene una norma regolatrice della materia, laddove determina il criterio di non proponibilità — è proponibile ciò che è A, B e C o ciò che non è A, B e C — e crea una norma di condotta. È procedurale laddove fissa l'organo a cui spetta applicare la norma nel caso concreto: in tal caso non vi potrebbe essere alcun richiamo al Regolamento perchè si è voluto che, nella applicazione del comma primo dell'articolo 97, le decisioni del Presidente siano inappellabili e il Presidente quindi non potrebbe, in ordine ad un giudizio sull'emendamento concreto, sentire preventivamente la Giunta per il Regolamento nè consentire richiami dall'Aula e, sulla base di tali richiami devolvere all'Aula (dopo essersi pronunciato lui, beninteso) il giudizio sulla proponibilità. Ma è possibile un

richiamo al Regolamento in ordine all'interpretazione da dare alla norma, specie trattandosi di un caso nuovo e che mai qui è stato sollevato, con riferimento all'esistenza di limiti, non generali ma specifici, di emendabilità ai disegni di legge di conversione di decreti-legge; si tratta di materia che ben può essere oggetto di parere da parte della Giunta per il Regolamento. Pertanto, accetto la richiesta che mi è stata rivolta, sospendo la seduta e convoco la Giunta per il Regolamento in ordine all'interpretazione da dare, in riferimento ai disegni di legge di conversione in legge, alle norme stabilite in materia di improponibilità dal comma primo dell'articolo 97.

La Giunta per il Regolamento è convocata per le ore 11. Sospendo la seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 10,50, è ripresa alle ore 12,40).

PRESIDENTE. Come i signori senatori ricorderanno, la seduta è stata sospesa al fine di permettere di riunire la Giunta per il Regolamento, ciò che ritenevo necessario e doveroso dopo le osservazioni svolte in quest'Aula dal senatore Maffioletti, dal senatore Rastrelli e dal senatore Napoleoni, e dopo che avevo chiarito che il sistema di valutazione della proponibilità degli emendamenti è regolato da due norme: l'una di carattere sostanziale, che fissa i criteri di valutazione sulla base dell'inerenza o dell'estraneità all'oggetto della discussione; l'altra, di carattere puramente procedimentale o ordinativa, che individua nel Presidente il soggetto che ha il potere di pronunziarsi inappellabilmente sulla proponibilità. È solo sulla prima che ho richiesto il parere, non essendovi in ordine alla seconda, nessuno spazio possibile per questioni regolamentari.

Debbo a questo punto ricordare all'Assemblea che la Giunta per il Regolamento, nella relazione alla proposta di modifica dell'articolo 78 del Regolamento — il quale articolo è stato giustamente richiamato dal senatore Rastrelli sotto il profilo della garanzia procedimentale della via speciale, abbreviata e privilegiata, concessa al decreto-legge — ha affermato testualmente: «Siffatta restituzione dei poteri presidenziali appare indi-

spensabile proprio perchè il Senato, dopo aver giudicato sussistenti i requisiti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione, ha mostrato inequivocabilmente di accettare che al provvedimento del Governo debba essere riservato un tragitto preferenziale con la garanzia che per questo tragitto non si debbano far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificano l'emanazione del decreto-legge». La relazione è di tutta la Giunta unanime e questa norma è stata approvata all'unanimità dell'Assemblea.

Discutendosi del problema dei decreti-legge in sede di 1ª Commissione permanente, il presidente della stessa 1ª Commissione, il senatore Bonifacio, aveva già avuto modo di chiarire questi stessi concetti, nella sua relazione. Il 29 settembre 1983, infine, il Senato approvò all'unanimità un ordine del giorno, richiamato dal senatore Maffioletti, in cui si esprimono esattamente gli stessi concetti. E a questi concetti si è chiaramente attenuto lo stesso parere del senatore Saporo sugli emendamenti in questione quando dice che dette disposizioni avrebbero potuto costituire oggetto di un apposito provvedimento a parte.

Valga l'osservazione di carattere politico e storico, che il Governo ha approvato nella stessa seduta del Consiglio dei ministri una serie di norme relative al Mezzogiorno, alcune emanandole nella forma del decreto-legge, altre, invece, inserendole in un normale disegno di legge.

Certo, l'opinione del Governo e la scelta fatta non possono essere costrittive dei comportamenti di questa Assemblea, ma restano chiarificatrici e pur sempre importanti, dato che il Governo è l'unico titolare del potere di decretazione del cui esercizio si assume la piena responsabilità per alcuni politica, per altri addirittura di carattere amministrativo e penale.

Ho sottoposto alla Giunta per il Regolamento un parere, che ho corretto soltanto nella forma letteraria per renderlo il più possibile comprensibile, che dice: «Quando il Senato, in sede di valutazione dei presupposti, giudica per un decreto-legge sussistenti i requisiti richiesti dall'articolo 77 della Costituzione, accetta che al provvedimento sia

riservato un tragitto preferenziale, con la garanzia che per questo tragitto non si debbono far passare ipotesi normative del tutto svincolate dalla necessità e dalla urgenza che giustificarono l'emanazione del decreto-legge.

Pertanto, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma del primo comma dell'articolo 97 del Regolamento — secondo la quale non sono proponibili emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione — deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, che tenga conto anche della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e di urgenza già accertati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione».

Questa mia proposta di parere è stata approvata, senza voti contrari, anche se non all'unanimità, dalla Giunta per il Regolamento. Io l'accetto e pertanto così editto e rimane stabilito in ordine alle decisioni che

oggi e domani andranno a prendersi in relazione alla proponibilità di emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Poichè, peraltro, questa è la prima volta che questo caso è stato portato all'attenzione del Presidente, della Giunta per il Regolamento e dell'Assemblea, ritengo di dover consentire ai firmatari di valutare la congruità degli emendamenti presentati rispetto a questa interpretazione, alla quale intendo attenermi al fine della presentazione di nuovi emendamenti.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 15, anzichè alle ore 16, come già previsto dal calendario dei lavori, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 12,50*).

Dott. FRANCESCO CASABIANCA
Consigliere preposto alla direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari