

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## COMMISSIONI 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> RIUNITE

(4<sup>a</sup> - Difesa)

(8<sup>a</sup> - Lavori pubblici e comunicazioni)

### 2° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 GENNAIO 1985

**Presidenza  
del Presidente della 4<sup>a</sup> Commissione PARRINO**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede deliberante**

«Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri» (854), d'iniziativa del deputato Botta, approvato dalla Camera dei deputati

**(Seguito della discussione e rinvio)**

PRESIDENTE .....	<i>Pag. 2, 3, 4 e passim</i>
BOLDRINI (PCI) .....	6, 8
BUFFONI (PSI) .....	4, 7
CARTIA (PRI) .....	5
LOTTI (PCI) .....	2
MILANI Eliseo (Sin. In.) .....	5, 6
SAPORITO (DC), relatore alle Commissioni riunite per la 4 <sup>a</sup> Commissione .....	4, 5, 7

*I lavori hanno inizio alle ore 16.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri» (854)**, d'iniziativa del deputato Botta, approvato dalla Camera dei deputati  
(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri», d'iniziativa del deputato Botta, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame del disegno di legge, sospeso nella seduta del 14 novembre, con il prosieguo della discussione generale.

Ricordo che il comitato ristretto, costituito nella seduta scorsa, ha preceduto all'audizione informale del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Generale Bisogniero.

LOTTI. A questo punto vorrei precisare che si inserisce una questione di carattere generale. Vorrei ripercorrere le tappe di questi nostri lavori per arrivare ad una conclusione: vi è stata una prima seduta in cui si è dato avvio alla discussione generale che, in seguito all'emergere di alcune questioni, si è conclusa con un rinvio al comitato ristretto per l'esame della materia con il compito di dirimere i nodi che erano stati individuati. Questo comitato ristretto aveva perciò il compito di fornire alle Commissioni congiunte una traccia che permettesse loro di portare a conclusione l'iter del disegno di legge. In quella sede è emersa con molta chiarezza la volontà di tutti i Gruppi politici di concludere l'iter del disegno di legge e tutte le forze politiche avevano ravvisato l'opportunità di procedere con speditezza e si erano impegnate a rimuovere alcune osservazioni fatte in modo puntuale sul disegno di legge per il modo in cui era nato, per la sua portata, anche finanziaria, e per alcuni dubbi interpretativi.

Il comitato ristretto si è riunito e nel frattempo vi è stata l'audizione del comandante generale dell'Arma Bisogniero. Il comitato ha concluso che vi erano le condizioni per superare dubbi e perplessità interpretative con un ordine del giorno che esprimesse in modo compiuto gli orientamenti delle forze politiche senza modificare il testo del disegno di legge. Su questo ordine del giorno ci eravamo tutti riservati di esprimere un parere al momento della sua stesura definitiva. Tutto questo non è stato fatto, ma dopo gli interventi dei colleghi Saporito e Spano pensavo che vi fosse un'intesa sull'interpretazione dell'articolo 2 del testo del disegno di legge:

Io stesso segnalai in quella sede l'opportunità di formulare un ordine del giorno analogo a quello approvato alla Camera dei deputati, che faceva riferimento al ruolo dei comuni e ai rapporti tra comuni e Stato laddove esistono caserme che hanno bisogno di interventi. Per questi motivi ritenevamo che vi fossero le condizioni per concludere l'*iter* del provvedimento.

Successivamente, però, sono emersi fatti relativamente nuovi. Prima di tutto è stata convocata una riunione delle Commissioni congiunte in un'ora inopportuna, soprattutto perchè coincidente o quasi con un'importante seduta di Aula. Inoltre mi risulta che vi è un ordine del giorno del senatore Saporito che deve essere ancora compiutamente redatto. Noi dobbiamo avere la possibilità di esaminare detto ordine del giorno ed eventualmente anche di emendarlo. Ho inoltre avuto notizia del preannunciato emendamento del senatore Cartia, sul cui merito non mi pronuncio perchè non ho avuto la possibilità di approfondire la portata. Ritengo comunque che questo emendamento, per il solo fatto di essere presentato, abbia un suo significato ed una sua valenza in termini consequenziali per il testo del disegno di legge che andiamo ad approvare.

Per tutti questi motivi ritengo saggio (e mi sono già permesso di comunicarlo al Presidente della 4<sup>a</sup> Commissione) far conoscere a tutte le forze politiche il testo dell'ordine del giorno Saporito, il testo dell'emendamento Cartia e il testo di altri eventuali emendamenti che saranno presentati, che sarebbero comunque fatti nuovi rispetto all'orientamento emerso in sede di comitato ristretto. Ritengo che sia opportuno consegnare tutti questi documenti alle forze politiche, che li esamineranno per poi concludere rapidamente l'*iter* di questo disegno di legge. Credo che questo sarebbe un modo corretto di comportarsi, fermo restando che da parte del Gruppo comunista non vi è alcuna pregiudiziale opposizione alla rapida approvazione del provvedimento. Credo comunque che questo permetterebbe di rispettare quegli orientamenti che erano emersi nel corso della discussione in sede di comitato ristretto.

**PRESIDENTE.** Debbo chiarire che sia nell'ultima riunione delle Commissioni congiunte che in sede di comitato ristretto in occasione dell'audizione del comandante generale dell'Arma dei carabinieri Bisogniero tutte le forze politiche hanno concordato sulla convocazione di una seduta odierna delle Commissioni riunite poichè comunque non sussistevano problemi rilevanti.

Fatta questa precisazione, devo dire che ha ragione il senatore Lotti sulla questione interpretativa del secondo comma dell'articolo 2. Il senatore Saporito ha chiesto alcuni minuti per completare la stesura del suo ordine del giorno, che potrà indubbiamente essere emendato nel senso che tutte le forze politiche riterranno più opportuno. È vero anche che è stato preannunciato un emendamento da parte del senatore Cartia di cui precedentemente non si aveva notizia. Voglio comunque precisare, senza nulla togliere a tutte le forze politiche, che nella settimana scorsa si era concordato di riunire le Commissioni congiunte per concludere la discussione poichè nessun Gruppo politico aveva manifestato volontà diversa.

BUFFONI. Vorrei che si chiarisse la questione dell'emendamento. Vi era l'accordo di concordare la stesura di un ordine del giorno in modo da non toccare minimamente il testo del disegno di legge. Se invece un emendamento viene presentato o si presume che esso sia defatigatorio, e che quindi verrà ritirato, o che esso verrà discusso e messo in votazione; ma a questo punto anche altre forze politiche potrebbero presentare altri emendamenti facendo decadere quell'accordo di non modificare il testo. Infatti se si passa alla votazione dell'emendamento, la motivazione dell'ordine del giorno non ha più senso.

PRESIDENTE. Dobbiamo prima esaminare l'ordine del giorno preannunciato dal relatore Saporito. Se il contenuto di questo ordine del giorno fosse soddisfacente, il senatore Cartia potrebbe anche decidere di non presentare alcun emendamento.

BUFFONI. Questo potrebbe essere, ma voglio precisare che chi ha mangiato amaro di fronte ad alcuni contenuti di questa legge su cui non era d'accordo ed ha taciuto per dare prova di unitarietà tra tutte le forze politiche, di fronte alla presentazione di un emendamento tende a risputare il rospo. A questo punto potrei decidere di presentare anche io un emendamento.

SAPORITO, *relatore alle Commissioni riunite per la 4<sup>a</sup> Commissione.* Signor Presidente, noi abbiamo fatto con molta serietà una serie di audizioni e nell'ultimo comitato ristretto ci sono stati gli interventi di tutti i Gruppi politici che hanno fatto emergere un orientamento comune. Dopo l'audizione del comandante generale dell'Arma dei carabinieri la posizione dei partiti politici è stata in questa direzione. È vero che questo disegno di legge può essere migliorato negli articoli 1 e 2, e nel secondo comma dell'articolo 5; ma mi pare che sia prevalsa un'idea comune in tutti gli interventi che si sono susseguiti. Ho apprezzato moltissimo l'intervento del correlatore Presidente Spano, quello del senatore Lotti e di altri, i quali non hanno messo in dubbio l'urgenza di questo provvedimento, sia pur correlato ad altre urgenze che qui sono state sottolineate, facendo comunque prevalere un orientamento; se andiamo ad emendare, non c'è soltanto il secondo comma dell'articolo 2 ma anche altri punti da modificare. A fronte della preoccupazione del relatore Spano il quale ha detto che non si possono presentare emendamenti o ordini del giorno che in qualche modo affievoliscano l'obiettivo del disegno di legge, mi pare tutti abbiamo accettato tale linea e se da una parte ci preme confermare la rapidità del provvedimento, dall'altra vogliamo anche rendere il più possibile chiara la volontà del legislatore. In questa direzione, apprezzando la volontà di non cambiare, ho tentato, con un ordine del giorno, di confermare la volontà del legislatore, documento che, se approvato - io spero - all'unanimità dalla Commissione, potrà chiarire che cosa si intende nel secondo comma dell'articolo 2. Sulle altre cose mi pare che le difficoltà e le distinzioni non siano eccessive, salvo l'argomento relativo ai comuni di cui il senatore Lotti e anche i colleghi socialisti si sono fatti portavoce. Chiarito, quindi, il rapporto tra comando generale e

Governo, chiarito che cosa s'intende per unitarietà come risulta ampiamente dalla documentazione di fronte alla quale nessuno può fare delle deviazioni...

MILANI Eliseo. Lei è di un ottimismo sfrenato!

SAPORITO, *relatore alle Commissioni riunite per la 4<sup>a</sup> Commissione.* No, senatore Milani; ho richiamato l'ultimo comma dell'articolo 1 che è un punto essenziale, a mio giudizio, ma anche a giudizio del presidente Spano, cioè l'obbligo che il Governo assume nei confronti delle Commissioni di merito nei due rami del Parlamento di venire a riferire come sta andando avanti il programma: mi sembra un momento importante dell'opera di controllo del Parlamento. Allora se tutto il discorso è improntato sulle preoccupazioni, queste vanno tuttavia nei due sensi, cioè nel senso detto dal presidente Spano e nel senso espresso da altri colleghi, per esempio il senatore Pagani. Allora mi sembra che apportare, con un ordine del giorno, una chiarificazione sul secondo comma, sia questo uno strumento legislativo che ci consente di approvare, da un lato, il provvedimento, dall'altro, di rendere solenne l'interpretazione della volontà del legislatore.

L'ordine del giorno, pronto a ritirarlo ove prevalesse l'idea che basta la discussione a rendere chiara la volontà del legislatore, oppure che sia necessario un emendamento, è il seguente:

«Le Commissioni riunite 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> del Senato, nell'approvare il disegno di legge n. 854, invitano il Governo a prendere atto che è volontà del legislatore che il concetto di unitarietà di cui al secondo comma dell'articolo 2 va inteso nel senso che esso riguarda esclusivamente la progettazione e la realizzazione degli interventi previsti nel predetto secondo comma di tale articolo». (0/854/1/CR4-8).

Mi sembra che in questo modo venga fugata anche la preoccupazione del senatore Cartia; se questo documento può servire in qualche modo a fugare i dubbi e le perplessità di alcuni colleghi, mi permetto allora di chiedere di procedere all'esame degli articoli senza apportare emendamenti al testo licenziato dalla Camera, secondo l'interpretazione che scaturisce dall'approfondita discussione che fin qui si è svolta.

CARTIA. Desidero chiarire il motivo del mio emendamento, che è stato ampiamente illustrato dal senatore Saporito e che coincide col suo ordine del giorno; emerge chiaramente l'urgenza di approvare il disegno di legge per le aspettative che ormai si sono generate e mi rendo conto che un eventuale emendamento provocherebbe un ritardo nel rendere operativa la legge. Io sarei stato favorevole ad aggiungere questo emendamento, che serve a chiarire quelle preoccupazioni accennate dal senatore Milani nel senso che la legge va interpretata nelle parole scritte e non attraverso gli ordini del giorno del legislatore. Tuttavia è chiaro che se con questo articolo s'intende che il Ministro può invitare agli appalti anche le ditte private, allora ritiro l'emendamento e concordo con l'ordine del giorno presentato dal senatore Saporito.

PRESIDENTE. La ringrazio, anche perchè la sua dichiarazione rende più facili i lavori di questa Commissione; infatti mi rendo conto che l'ordine del giorno del senatore Saporito, che interpreta la volontà dell'intera Commissione, assorbe il suo emendamento.

BOLDRINI. Signor Presidente, mi rendo conto che lei ha già stabilito l'ordine dei lavori, ma credo di poter richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori sulla delicatezza di questo provvedimento, che ha aperto una discussione molto seria non soltanto all'interno della Camera e del Senato, ma anche al di fuori.

Data la delicatezza della cosa, ritengo che un momento di ripensamento e di meditazione su tale questione, senza che sia prevista la valutazione di un eventuale orientamento negativo, siano giustificati. Potremmo arrivare così ad un provvedimento atteso, anche se ha sollevato molti interrogativi, ma che abbia una giustificazione seria, e con la coscienza da parte delle varie forze politiche di sostenere la giusta tesi. Io personalmente sono d'accordo sulla sospensione della seduta.

MILANI Eliseo. Signor Presidente, colleghi, sono dell'opinione che si debba scrivere diversamente il testo dell'ordine del giorno presentato dal senatore Saporito.

Non sono un esperto, ma ritengo che il legislatore non debba formulare un ordine del giorno indicando in esso come si deve leggere una norma: è la cogenza della norma stessa che deve renderne chiara l'interpretazione e non un'indicazione sussidiaria da parte del legislatore.

PRESIDENTE. Senatore Milani, mi permetto di interromperla in merito a quanto sta dicendo. A proposito della famosa legge speciale sui beni culturali, riguardante la città di Roma, che è stata approvata due o tre anni fa, per l'interpretazione dei rapporti tra Comune di Roma e Amministrazione centrale, si sono andati a rivedere tutti i verbali della Commissione per vedere quale era la volontà esatta del legislatore nel momento in cui si approvava una certa norma che diceva che i lavori dovevano essere eseguiti in collaborazione. Ho citato questo esempio per sottolineare che le discussioni che noi facciamo non sono «*vox clamantis in deserto*», ma vengono verbalizzate ed avranno il loro peso se sarà necessario. Pertanto, ripeto, non stiamo facendo una discussione per così dire accademica, bensì una discussione per un'interpretazione esatta della volontà politica del Parlamento.

MILANI Eliseo. Signor Presidente, non ho dubbi che quando una norma è poco chiara, dato che esistono gli atti parlamentari, si cerca, come lei ha detto, di ricostruire il senso della norma. Si cerca cioè di ricostruire come il legislatore è arrivato alla norma, si cerca di comprendere lo spirito informativo e di verificarne il contenuto letterale. Tuttavia ogni tanto questa operazione non riesce ed allora si fanno delle norme per l'interpretazione autentica; il fosso - per così dire - va saltato: se la cogenza stessa della norma non ha spazio per essere operante si fa un'altra legge che renda trasparente la volontà del

legislatore. E credo che come legislatore abbiamo più di un'autocritica da rivolgerci: le nostre leggi molte volte hanno a che fare con il linguaggio politico che utilizziamo in varie direzioni. Se dobbiamo arrivare a compromessi, è inutile scrivere delle norme di legge, scriviamo piuttosto dei testi che tengano insieme il livello medio del linguaggio politico, che servano a comunicare; poi il cittadino dovrà ricavarne una norma di comportamento preciso, cosa che diventa assai difficile.

Non è possibile scrivere una norma ed indicare poi in un ordine del giorno che quella norma va interpretata in un certo modo; si può fare piuttosto un ordine del giorno che lasci trasparire che quelle sono le intenzioni, non dare un «comando» al Governo. La volontà del legislatore è la norma in quanto tale, anche se è stato raggiunto un accordo politico, al fine di evitare emendamenti e di conseguenza snellire la procedura del disegno di legge. Ritengo pertanto necessaria un po' di attenzione e di coordinamento fra persone competenti, per giungere alla stesura di un ordine del giorno che riesca a dire queste cose senza esplicitare la nostra rinuncia a scrivere una norma di legge; non capisco altrimenti in quale sede ci troviamo ad operare: un'interpretazione autentica, che non sia norma, non ha alcun effetto. Possiamo appellarci ai nostri Ministri (voi avete molto rispetto per i nostri Ministri, io un po' meno) ma nella sostanza non possiamo operare in questo modo.

Quello che io chiedo a questo punto è che questo ordine del giorno, che appartiene alla categoria degli accordi politici volti ad evitare un atto legislativo di chiarezza, venga almeno riscritto di comune accordo. Questa indecenza, se mi consente il termine, senatore Saporito, nel momento in cui si deve legiferare, è opportuno risparmiarla.

*SAPORITO, relatore alle Commissioni riunite per la 4<sup>a</sup> Commissione.* Signor Presidente, a mio giudizio la richiesta di due Gruppi politici di rivedere l'ordine del giorno, confermata la volontà di giungere ad una rapida approvazione del disegno di legge rinviando ad altra sede l'approvazione dei singoli articoli del provvedimento, non può non essere accolta.

**PRESIDENTE.** La ringrazio senatore Saporito, avendo consultato anche il presidente Spano in ordine a quanto da lei esposto, e alla luce della volontà emersa dai due Gruppi politici nei loro interventi, rinvieremo la seduta.

**BUFFONI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, siccome siamo tutti d'accordo non tanto della validità relativa sotto l'aspetto giuridico di questo ordine del giorno quanto della sua rilevanza ed importanza dal punto di vista politico, volevo chiedere se è possibile far intervenire, nella prossima riunione in cui lo voteremo, personalmente i Ministri interessati, con tutto il rispetto per i Sottosegretari presenti dei quali apprezziamo lo spirito di collaborazione e la loro competenza in materia. Infatti ritengo che un ordine del giorno relativamente valido dal punto di vista giuridico potrebbe assumere alla presenza dei Ministri interessati, in quanto rappresentanti del Governo al massimo livello,

una configurazione ed una validità sostanziale, non formale, più importante. Quindi invito il Presidente della Commissione a fare sommessamente presente questa richiesta e, ripeto, non per sfiducia nei confronti dei Sottosegretari ma perchè la delicatezza dell'argomento è tale da richiedere la presenza e l'impegno diretto dei Ministri interessati.

BOLDRINI. Signor Presidente, onorevoli Sottosegretari, onorevoli senatori, mi associo alla richiesta avanzata dal senatore Buffoni e a questo proposito vorrei inoltre sottolineare che molto spesso, non soltanto durante l'esame di disegni di legge di grande rilevanza ma anche durante l'esame di provvedimenti recanti notevoli impegni di spesa, si avverte l'assenza dei Ministri interessati che non partecipano come dovrebbero.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori prendo atto di questa richiesta. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,40.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO