SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

7ª COMMISSIONE

(Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni, marina mercantile)

MERCOLEDÌ 26 FEBBRAIO 1964

(10ª seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente GARLATO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

« Norme integrative per l'applicazione della legge 16 dicembre 1961, n. 1525, recante agevolazioni tributarie a favore degli stabilimenti industriali del territorio del comune di Monfalcone e del territorio della zona portuale di Aussa-Corno in provincia di Udine » **(37)** (*D'iniziativa dei senatori Vallauri e Zannier*) **(Seguito della discussione e rinvio):**

PRESIDENTE, *relatore* . . . . . *Pag.* 154, 155
BATTISTA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* 155
VIDALI 154
ZANNIER 155

« Modifica dell'articolo 2 della legge 18 aprile 1962, n. 167, recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare ed economica » **(110) (Seguito della discussione ed approvazione):**

PRESIDENTE 150, 152, 153, 154
ADAMOLI 152, 153
BATTISTA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* 154
CROLLALANZA 153
RESTAGNO, *relatore* 153

« Completamento del Palazzo di giustizia di Forlì » **(268) (Rinvio della discussione):**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 155

« Estensione dei benefici previsti dall'articolo 2 della legge 13 luglio 1957, n. 554, per il completamento del trasferimento degli abitati di Gairo ed Osini (Nuoro) e di Balestrino (Savona) » **(271) (Rinvio della discussione):**

PRESIDENTE 155
BATTISTA, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici* 155

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Adamoli, Bernardi, Corbellini, Crollalanza, Deriu, De Unterrichter, Fabretti, Ferrari Francesco, Ferrari Giacomo, Florena, Focaccia, Garlato, Genco, Giancane, Guanti, Lombardi, Massobrio, Restagno, Spasari, Spataro, Spezzano, Vergani, Vidali e Zannier.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Gaiani e Mar-

tinez sono sostituti, rispettivamente, dai senatori Pirastu e Bonacina.

Intervengono il Ministro della marina mercantile Spagnolli ed i Sottosegretari di Stato per i lavori pubblici Battista e per la marina mercantile Pintus.

G U A N T I , *Segretario. legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 2 della legge 18 aprile 1962, n. 167, recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare ed economica (110)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 2 della legge 18 aprile 1962, n. 167, recante disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia popolare ed economica ».

Ricordo alla Commissione che, nella precedente seduta, di fronte alla dichiarazione di improponibilità da me pronunciata nei confronti di un emendamento del senatore Adamoli, che ritenni estraneo all'argomento iscritto all'ordine del giorno, si deliberò di sottoporre al giudizio del Presidente del Senato la questione procedurale.

Do ora lettura della risposta inviatami dal Presidente del Senato in data 14 febbraio:

« Onorevole collega,

rispondo alla Sua lettera del 5 corrente, con la quale Ella mi pone il quesito originato dalla deliberazione da Lei adottata di dichiarare improponibile un emendamento in quanto ritenuto estraneo all'ordine del giorno per il quale la Commissione era stata convocata.

In proposito occorre anzitutto ricordare che l'articolo 26 del Regolamento dispone che per i lavori delle Commissioni in sede deliberante si applicano le norme dei Capi IX e X del Regolamento del Senato relativi alla discussione e alla votazione in Assemblea

L'articolo 57 del Capo IX stabilisce che il Senato non può discutere ne deliberare sopra materie che non siano all'ordine del giorno, e l'articolo 65 stabilisce che sui richiami all'ordine del giorno il Presidente può decidere personalmente a meno che non voglia chiamare l'Assemblea a votare per alzata e seduta. Aggiungo che per prassi costante il richiamo all'ordine del giorno, così come il richiamo al Regolamento, può essere sollevato anche d'iniziativa del Presidente. Tale disciplina che — come si è detto — si applica anche ai lavori delle Commissioni in sede deliberante, pone quindi come limite della discussione l'ordine del giorno e facoltizza il Presidente a decidere in materia.

Il Regolamento della Camera, al suo articolo 90, dà facoltà al Presidente di negare l'accettazione e di rifiutare che siano messi in votazione emendamenti o articoli aggiuntivi relativi ad argomenti « *affatto estranei all'oggetto della discussione* ». Tale norma non figura nel Regolamento del Senato, ma ha un sicuro valore interpretativo dei citati articoli 57 e 65 del nostro Regolamento relativi ai poteri decisori del Presidente del Senato.

La estraneità di un emendamento all'oggetto in discussione è indubbiamente di più agevole individuazione nei disegni di legge che recano modifiche parziali ad altre leggi. In tal caso, infatti, la materia all'ordine del giorno deve intendersi limitata a quella contenuta negli articoli di legge dei quali il disegno di legge propone la modifica ed a quelli che siano con essi in diretta correlazione.

La questione potrebbe considerarsi così risolta se non fosse opportuno, come Ella stessa chiede nella Sua lettera, tracciare una linea di condotta anche per i casi analoghi che potessero presentarsi in avvenire.

Ora può accadere che non sempre l'estraneità di un argomento rispetto all'ordine del giorno appaia evidente e che quindi non si manifesti opportuna una decisione inappellabile del Presidente o della Commissione. Si può dare il caso di emendamenti

che, pur non essendo completamente estranei alla materia in discussione, siano tali da ampliare in modo determinante la sfera e l'importanza del provvedimento in esame; emendamenti — ad esempio — recanti norme che, se contenute nel disegno di legge originario, avrebbero assai probabilmente determinato l'assegnazione del disegno stesso in sede referente anzichè in sede deliberante, o che, inserendosi in un disegno di legge di portata limitata, comportino riforme radicali di una determinata disciplina, con evidente violazione di una corretta ed ordinata procedura legislativa.

Orbene, anche in previsione di simili ipotesi, l'attività legislativa delle Commissioni permanenti è ordinata in modo da consentire uno sbocco nella superiore istanza della decisione dell'Assemblea ed è sottoposta dalla Costituzione stessa (articolo 72) e dal Regolamento (articolo 26) a tutta una serie di cautele consistenti essenzialmente nei rimedi che possono essere esperiti prima che le deliberazioni delle Commissioni divengano definitive.

Presentandosi perciò il caso di emendamenti del genere che si è sopra detto, possono anzitutto il Governo o un quinto dei membri della Commissione richiedere la remissione del disegno di legge all'Assemblea. Tale rimedio però, oltre ad essere riservato al Governo e ad un certo *quorum* (sia pure non elevato) di membri della Commissione, è esperibile solo dai presenti alla seduta nel corso della quale l'emendamento è presentato. Ma i lavori delle Commissioni in sede deliberante devono essere svolti anche in modo da tutelare gli assenti, siano essi membri della Commissione o non lo siano. Ciò al fine di dare la possibilità anche ad un decimo dei componenti del Senato di chiedere la remissione all'Assemblea, di consentire ad ogni senatore di partecipare, senza voto, alle sedute di qualsivoglia Commissione (articolo 25, ultimo comma), o di essere sostituito in seno alla Commissione cui appartiene da altro senatore per la discussione di un determinato disegno di legge (articolo 18, ultimo comma).

Questa tutela si realizza attraverso l'anticipata pubblicità dell'ordine del giorno delle varie Commissioni. Pubblicità che diventa rigorosissima a Senato chiuso, prescrivendosi in tal caso il tempestivo invio a domicilio a tutti i senatori, e non ai soli componenti della Commissione, dell'ordine del giorno e del testo dei provvedimenti da discutersi. Questa pubblicità è intesa sia a rendere possibili tutti i rimedi costituzionali e regolamentari di cui si è detto, sia in generale ad impedire colpi di maggioranza o sorprese da parte di una minoranza trovantesi occasionalmente a costituire maggioranza.

È tuttavia evidente che la garanzia costituita da detta pubblicita è valida sino a che vengano rispettati i limiti delle materie indicate all'ordine del giorno, perchè è la conoscenza delle materie all'ordine del giorno che determina la partecipazione ai lavori delle Commissioni di un numero più o meno elevato dei membri di esse, dei senatori che non ne fanno parte e dello stesso rappresentante del Governo. La presentazione di emendamenti del genere di quelli sopra ipotizzati elude la garanzia data dalla pubblicità dell'ordine del giorno e pone in condizione i non presenti di non poter esperire i ricordati rimedi regolamentari.

Dal verificarsi di tale situazione è garantita l'Assemblea stessa, giacchè i primi tre commi dell'articolo 72 del Regolamento pongono termini precisi per la presentazione di emendamenti e danno in ogni caso facoltà al Governo ed alla Commissione di far rinviare la discussione al giorno seguente.

Orbene le norme contenute nei primi tre commi dell'articolo 72 si applicano anche ai lavori delle Commissioni a meno che i Presidenti delle medesime non ne dispensino dall'osservanza (articolo 26).

Nell'ipotesi quindi di emendamenti del genere di cui si è detto, possono il Governo o il relatore chiedere ed ottenere che ne sia rinviato l'esame alla seduta seguente, ed anche il Presidente della Commissione, nell'esercizio dei suoi poteri-doveri di direzione e di moderazione della discussione può, anche se non richiestone, rinviare ad altra seduta la discussione e la votazione di un emendamento.

Si può in conclusione affermare che il Presidente di una Commissione permanente in sede deliberante, ove ritenga di non potersi pronunciare definitivamente sulla assoluta estraneità di un emendamento alla materia in discussione, può sempre d'ufficio valersi della facoltà di rinviare alla successiva seduta l'esame di quell'emendamento, il cui contenuto giudichi non perfettamente rispondente ai limiti e all'importanza degli argomenti all'ordine del giorno.

Con i saluti più cordiali.

MERZAGORA ».

Mi pare che, in definitiva, la risposta del Presidente Merzagora giunga a conclusioni che confermano la bontà dell'atteggiamento da me preso nel corso della precedente seduta e della deliberazione di rinvio adottata in quella occasione.

Del resto, ritengo che la questione possa ritenersi superata per il fatto che il senatore Adamoli ha nel frattempo presentato come disegno di legge autonomo l'emendamento che aveva dato origine alla controversia.

A D A M O L I . Il giudizio espresso dal Presidente del Senato è di grande importanza ed investe una questione molto più vasta di quella che lo ha originato.

In questa sede è difficile discutere sulla decisione del Presidente Merzagora ed aggiungo che, forse, questa materia dovrebbe essere presa in esame dalla Giunta del Regolamento.

La tesi sostenuta, infatti, è innovatrice rispetto ad una prassi che è stata costantemente seguìta nel passato.

P R E S I D E N T E . Tengo a far presente che, da quando io sono Presidente di Commissione, per casi simili a quello in esame mi sono sempre regolato come nella seduta precedente.

A D A M O L I . Pregherei il Presidente Garlato di trasmettere copia della lettera inviatagli dal Presidente Merzagora a tutti i Gruppi parlamentari in quanto, per quel che ci riguarda, noi ci riserviamo di considerare con particolare attenzione questo parere.

P R E S I D E N T E . La lettera da me letta sarà riportata integralmente nel resoconto della odierna seduta e del suo testo potranno prendere conoscenza quanti lo desiderino.

A D A M O L I . Come ho detto, il mio Gruppo politico si riserva di considerare con attenzione il giudizio espresso dal Presidente del Senato che mi pare non così univoco come il Presidente Garlato sostiene.

Ritengo, infatti, che nell'ambito della Commissione si sarebbe potuta trovare una altra soluzione al problema e che il Presidente avrebbe potuto e dovuto rinviare ad altra seduta la discussione sull'emendamento da me presentato.

P R E S I D E N T E . Lei avrebbe ragione, senatore Adamoli, se il disegno di legge che ha presentato — il cui contenuto è costituito dal suo emendamento — fosse stato assegnato all'esame della Commissione non in sede referente, ma in sede deliberante.

A D A M O L I . Non mi riferisco, signor Presidente, al disegno di legge che abbiamo successivamente presentato bensì all'emendamento da noi proposto.

Tengo a precisare, infatti, che noi abbiamo pensato di predisporre il disegno di legge per non far cadere la questione qualora l'emendamento non fosse stato accolto, e questo dimostra l'importanza che noi annettiamo al problema.

Da un primo esame del giudizio del Presidente del Senato, ritengo che non vi era un'assoluta preclusione a discutere in Commissione l'emendamento proposto da noi, del quale si sarebbe potuto rinviare l'esame ad un'altra seduta dandone comunicazione nell'ordine del giorno.

P R E S I D E N T E . La Presidenza ha ritenuto che la questione fosse di importanza tale da essere assegnata in sede referente.

A D A M O L I . Lei, onorevole Presidente, continua a rispondere ad un quesito che io non ho posto. Io non parlo del disegno di legge, ma dell'emendamento; era possibile dare pubblicità all'emendamento, riconvocare la Commissione e quindi discutere l'emendamento. Questo è il punto. Secondo me il Presidente della Commissione si è valso di tutti i suoi poteri se la questione era soltanto procedurale; se la questione era di sostanza, il problema è un altro.

P R E S I D E N T E . Diventa una questione di sostanza, per il giudizio che ha dato il Presidente del Senato sull'argomento. Se egli ha ritenuto che l'argomento dovesse essere esaminato in sede referente vuol dire che se ne deve discutere in Assemblea..

C R O L L A L A N Z A . Sono due cose diverse!

A D A M O L I . Resta per noi una riserva sul modo in cui la Presidenza della Commissione ha ritenuto di dover agire per risolvere un quesito che apriva un grosso problema, e che resta insoluto, perchè il nostro emendamento tocca uno dei punti nevralgici del nostro Stato. Non è possibile, onorevole Presidente, che vi sia una legge che ha una certa decorrenza per quanto riguarda il valore di esproprio e se ne annunci un'altra con diversa decorrenza. Ciò apre un conflitto, per cui se alcune Amministrazioni comunali vogliono oggi favorire qualche proprietario . . .

P R E S I D E N T E . Questo riguarda il merito del provvedimento!

A D A M O L I . Ma ciò apre grossi problemi, perchè la legge n. 167 resterà inoperante, o sarà inoperante la legge urbanistica, secondo l'orientamento degli amministratori nell'applicazione delle due leggi. Questo comporta la creazione di due specie di mercati di aree nel nostro Paese. È una cosa grave, e mi sorprende che un problema di questa portata sia stato risolto sul piano procedurale; mi sorprende altresì che il rappresentante del Governo, che pure ha assistito ad un dibattito pubblico all'E.U.R. in cui è stata sollevata questa questione ed in cui è stato detto con chiarezza che bisogna stabilire oggi il limite unico ed omogeneo di decorrenza per gli espropri, non intervenga.

Il Consiglio comunale di Roma ha approvato all'unanimità un ordine del giorno per chiedere la soluzione di questo problema. L'assessore socialista Crescenzi ha detto chiaramente che se non si fissa il valore, tutti i discorsi sono inutili. Io non entro nel merito per illustrare cose già illustrate, ma per rammaricarmi che, di fronte ad un problema di questo tipo, il Governo creda di risolvere tale problema attraverso espedienti procedurali.

Per concludere, poichè l'onorevole Presidente non trova altra soluzione, lo invito a porre all'ordine del giorno della Commissione il nostro disegno di legge. Ma io vorrei che questo fosse un impegno preciso di affrontare il problema.

Noi abbiamo presentato un nostro disegno di legge per essere certi di non rimanere fermi per questioni procedurali. La invito, a nome del mio gruppo, e sono convinto di interpretare il desiderio di tutti colleghi che non possono non voler affrontare questo problema così importante, a porre il disegno di legge di nostra iniziativa all'ordine del giorno dei lavori della Commissione, per la prossima seduta.

P R E S I D E N T E . Prendo atto della sua richiesta, che esaudirò nei limiti delle possibilità. Occorre infatti nominare un relatore che dovrà esaminare a fondo la questione: ella stesso ha detto che non è problema di poco momento. Appena il relatore sarà pronto il disegno di legge verrà iscritto all'ordine del giorno.

R E S T A G N O , *relatore*. Dato che il problema che ha determinato il rinvio è stato superato per i chiarimenti del Presidente e dato che la discussione si è già svolta, credo che si tratti di determinare la scadenza della proroga che forma oggetto dell'articolo unico del disegno di legge in discussione. Questa scadenza era fissata al 15 maggio 1964, ma il disegno di legge è pervenuto al Senato il 3 agosto 1963. Sono trascorsi da allora più di sei mesi. Io proporrei pertanto

di stabilire una data diversa e precisamente il 31 dicembre 1964.

Mi pare che questo sia il pensiero espresso anche da molti colleghi di tutte le parti politiche.

B A T T I S T A *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici.* Il Governo si rimette alla Commissione.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

All'articolo unico è stato presentato dal relatore un emendamento tendente alla sostituzione delle parole « 15 maggio 1964 » con le altre « 31 dicembre 1964 ».

Lo metto ai voti.

(*È approvato*).

Metto ai voti il disegno di legge che, con l'emendamento testè approvato, risulta così formulato:

Articolo unico.

Il termine preveduto dall'articolo 2, primo comma, della legge 18 aprile 1962, numero 167, per l'adozione dei piani delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico e popolare, è fissato al 31 dicembre 1964.

(*È approvato*).

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Vallauri e Zannier: « Norme integrative per l'applicazione della legge 16 dicembre 1961, n. 1525, recante agevolazioni tributarie a favore degli stabilimenti industriali del territorio del comune di Monfalcone e del territorio della zona portuale di Aussa-Corno in provincia di Udine (37)

P R E S I D E N T E , *relatore.* L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Vallauri e Zannier: « Norme integrative per l'applicazione della legge 16 dicembre 1961, n. 1525, recante agevolazioni tributarie a favore degli stabilimenti industriali del territorio del comune di Monfalcone e del territorio della zona portuale di Aussa-Corno in provincia di Udine ».

Come la Commissione sa è stato concordato in sede di Sottocommissione un nuovo testo, che è stato distribuito. È avvenuto però che due componenti la Sottocommissione non hanno potuto partecipare alla riunione; poichè essi non consentono col testo redatto, ritengo opportuno stabilire un ulteriore rinvio del seguito della discussione perchè la Sottocommissione, con l'intervento di tutti i suoi componenti, possa prendere in esame le questioni ancora controverse ed elaborare un testo accettato da tutti.

V I D A L I . Io non ho ricevuto l'invito, ed è per questo motivo che non ho potuto intervenire alla riunione della Sottocommissione. Questa questione del rinvio, onorevole Presidente, spero che me ne darà atto, dura da troppo tempo. Finora la Sottocommissione ha esaminato cinque diverse proposte: la prima del senatore Vallauri, la seconda del Presidente, la terza del senatore Bonacina la quarta dell'ingegnere Chiavola, e la quinta è quella ora distribuita.

Io non vedo alcun ostacolo ad esaminare quest'ultimo progetto in Sottocommissione, ma ritengo sia ora di finirla con questa Sottocommissione. Si tratta di differenze di opinione sul problema delle espropriazioni. Facciamo una riunione della Commissione la prossima settimana e discutiamo ed approviamo il disegno di legge.

Ad ogni modo se proprio non se ne può fare a meno, rinviamo ancora una volta lo esame di questo provvedimento per dar modo alla Sottocommissione di elaborare la nuova formulazione del progetto; ma raccomanderei al signor Presidente di rimettere questo provvedimento all'ordine del giorno di una seduta della Commissione della prossima settimana perchè, ormai, il problema è maturo e si deve giungere ad una conclusione.

Noi siamo stati accusati di ritardare la approvazione di questo disegno di legge ma, in questo caso, ritorco l'accusa contro gli altri Gruppi politici ai quali deve addossarsi la responsabilità di questo ritardo.

P R E S I D E N T E , *relatore*. Mi sembra inopportuno parlare di responsabilità di alcuno, senatore Vidali.

Z A N N I E R . Pregherei il Presidente di fissare fin d'ora la prossima seduta della Sottocommissione in modo che si possa discutere sui pochi punti ancora controversi, che sono solo uno o due, ed arrivare ad una conclusione.

In tal modo, la prossima settimana potremmo esaminare il disegno di legge in Commissione ed approvarlo.

P R E S I D E N T E . La Sottocommissione, se non ci sono obiezioni, potrebbe riunirsi domani, giovedì 27, alle ore 17,30.

B A T T I S T A , *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Faccio presente agli onorevoli Commissari che interverrò anche io a questa seduta della Sottocommissione in quanto il Governo ha numerose riserve da fare a proposito degli articoli 1 e 2 del testo in elaborazione.

P R E S I D E N T E . Per dar modo alla Sottocommissione di mettere a punto il testo del provvedimento da sottoporre poi alla Commissione, se non si fanno osservazioni il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*)

Rinvio della discussione del disegno di legge: « Completamento del Palazzo di giustizia di Forlì » (268)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Completamento del Palazzo di giustizia di Forlì ».

Faccio presente agli onorevoli senatori che la Commissione finanze e tesoro, la quale in un primo tempo aveva espresso in merito a questo provvedimento parere favorevole, ha ora chiesto di riesaminare detto parere.

Nella giornata di oggi, infatti, alcuni membri della Commissione finanze e tesoro si sono riuniti in Sottocommissione per esaminare non solo questo, ma tutti i disegni di legge che presentano una copertura finanziaria del tipo di quella in oggetto.

Pertanto per dar modo alla 5ª Commissione di riesaminare il parere a suo tempo espresso, se non si fanno osservazioni, la discussione del disegno di legge è rinviata ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

Rinvio della discussione del disegno di legge: « Estensione dei benefici previsti dall'articolo 2 della legge 13 luglio 1957, n. 554, per il completamento del trasferimento degli abitati di Gairo ed Osini (Nuoro) e di Balestrino (Savona) » (271)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Estensione dei benefici previsti dall'articolo 2 della legge 13 luglio 1957, n. 554, per il completamento del trasferimento degli abitati di Gairo ed Osini (Nuoro) e di Balestrino (Savona) ».

B A T T I S T A , *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Prima che si apra la discussione generale desidero comunicare alla Commissione che il Governo ha elaborato un nuovo testo del disegno di legge in esame, il quale, già di un articolo, è ora formato di 4 articoli.

Ritengo che sarebbe opportuno un rinvio dell'esame del provvedimento in modo che tutti gli onorevoli senatori vengano a conoscenza di questo nuovo testo che verrà distribuito a tutti i Commissari.

P R E S I D E N T E . Fermo restando quanto ha detto l'onorevole Sottosegretario, se non si fanno osservazioni la discussione del disegno di legge è rinviata ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 11,10.

Dott MARIO CARONI
Direttore gen dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari