

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

228° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 19 OTTOBRE 1984

INDICE

Commissioni permanenti

8ª - Lavori pubblici, comunicazioni *Pag.* 2

Organismi bicamerali

Riforme istituzionali *Pag.* 6

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)68^a Seduta

VENERDÌ 19 OTTOBRE 1984

Presidenza del Presidente
SPANO*Interviene il ministro della marina mercantile Carta.**La seduta inizia alle ore 9,25.***IN SEDE DELIBERANTE****«Provvidenze a favore dell'industria delle costruzioni e delle riparazioni navali» (895)**

(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

Riprende la discussione, sospesa nella seduta del 10 ottobre, con l'esame del sesto comma dell'articolo 4.

Il presidente Spano propone una nuova formulazione del sesto comma la quale, ai fini dell'assegnazione dei contributi di cui alla presente legge, il Ministro della marina mercantile, sentito il CIPI, classificherà con proprio decreto i cantieri navali in maggiori, medi e minori, sulla base dei requisiti posseduti alla data del 31 dicembre 1983. Tale decreto verrà sottoposto al parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il senatore Orciari dichiara quindi di trasformare un emendamento modificativo al sesto comma nel seguente ordine del giorno:

« L'8^a Commissione permanente del Senato,

in sede di discussione del disegno di legge n. 895,

ai fini della classificazione dei cantieri di cui all'articolo 4,

impegna il Ministro a considerare tra i criteri per la classificazione come cantieri maggiori il fatto che, al 31 dicembre 1983, vi fossero alle dipendenze almeno 400 addetti ».

(0/895/1-8) ORCIARI, PACINI, PATRIARCA

Dopo che il ministro Carta ha dichiarato di accoglierlo, l'ordine del giorno, messo ai voti, è approvato.

Successivamente, è posto ai voti ed approvato il sesto comma nella nuova formulazione.

Il senatore Bisso, dopo aver dichiarato di ritirare alcuni emendamenti in precedenza presentati, illustra altri emendamenti modificativi del settimo, dell'ottavo e del nono comma volti a consentire l'estensione dei contributi anche a quei cantieri la cui attività sia stata sospesa totalmente, purchè per un periodo limitato di tempo. Il senatore Angelin fa presente che con tale precisazione, si vuole impedire che i contributi siano assegnati a cantieri smobilitati da anni.

Gli emendamenti, posti ai voti, sono approvati.

Successivamente, sono approvati il settimo, l'ottavo e il nono comma dell'articolo, nonché l'articolo nel suo complesso.

Il senatore Patriarca illustra quindi un emendamento volto ad introdurre un articolo aggiuntivo da inserire dopo l'articolo 4, concernente l'obbligo, per le imprese che beneficiano dei contributi previsti dal provvedimento, della presentazione annuale al Ministero della marina mercantile del bilancio o delle risultanze contabili.

In sede di votazione, il senatore Angelin dichiara il voto di astensione della sua parte politica a cagione delle perplessità che suscita la mancata previsione di un obbligo di certificazione dei bilanci.

Posto ai voti, l'emendamento è quindi approvato.

Senza discussione, è successivamente approvato l'articolo 5 senza modifiche.

Si passa quindi all'articolo 6.

Dopo che il senatore Orciari ha ritirato un suo emendamento al primo comma, il relatore Patriarca illustra un successivo emendamento, modificativo del primo comma, che porta rispettivamente a venti e diciotto mesi i tempi di corresponsione del contributo per i cantieri medi e minori. Presenta un altro emendamento secondo il quale le disposizioni contenute nel primo comma dell'articolo 12 della legge 14 agosto 1982, n. 599, come successivamente modificato, si applicano anche ai contratti di costruzione o di prima vendita stipulati fino al 31 dicembre 1983.

Tali emendamenti, posti ai voti, sono approvati ed è successivamente approvato l'articolo 6 nel suo complesso, così modificato.

Si passa quindi all'articolo 7.

Il relatore Patriarca illustra due emendamenti volti, il primo, ad introdurre modifiche di carattere formale, il secondo, a riaprire i termini per la concessione dei contributi di cui alla legge n. 599 in relazione a variazioni dei piani di investimento.

Tali emendamenti, posti ai voti, sono approvati.

Successivamente è posto ai voti ed approvato l'articolo 7 nel suo complesso, così modificato.

Si passa quindi all'articolo 8.

Il relatore Patriarca illustra un emendamento volto a formulare in modo più chiaro l'ultimo comma.

Tale emendamento, posto ai voti, è approvato.

Successivamente è approvato l'articolo 8 nel suo complesso, così modificato.

Si passa quindi all'articolo 9.

Il senatore Orciari illustra un emendamento volto ad estendere i contributi sugli immobilizzi di materiale, semilavorati e prodotti finiti anche ai cantieri medi e minori.

Il relatore Patriarca, dopo aver illustrato un emendamento tendente a estendere i contributi solo ai cantieri medi, invita il senatore Orciari a ritirare l'emendamento, in

considerazione della limitatezza dei fondi disponibili e della necessità quindi di riservarli solo ai cantieri medi e maggiori.

Interviene il senatore Bisso il quale, nel sottolineare l'esiguità dei fondi ritiene opportuno non disperderli, concentrandoli invece solo sulla cantieristica maggiore ove sorgono le maggiori difficoltà.

Il presidente Spano, nell'associarsi alle considerazioni del senatore Bisso, invita i senatori Patriarca ed Orciari a ritirare i loro emendamenti.

Dopo che i proponenti li hanno ritirati, prende la parola il senatore Pacini, il quale auspica comunque un maggiore interessamento da parte del Governo, nel futuro, per la situazione della cantieristica minore, considerazioni alle quali si associano il relatore Patriarca ed il senatore Bisso, il quale sottolinea tra l'altro l'importanza che avrebbe, ai fini di un rilancio di tale cantieristica, una manovra fiscale differenziata. A tali considerazioni esprime la sua adesione anche il ministro Carta il quale, dopo aver ribadito che il provvedimento in discussione costituisce un intervento eccezionale e straordinario a favore soprattutto della cantieristica maggiore, fa presente che sarà presto all'esame del Parlamento un disegno di legge sulla nautica da diporto (tema strettamente connesso alla cantieristica minore) e pone all'attenzione dei membri della Commissione la possibilità di proporre modifiche ai provvedimenti fiscali in discussione al fine appunto di rilanciare il comparto in questione.

Dopo che il senatore Orciari ha nuovamente sottolineato l'esigenza di interventi a favore della cantieristica media e minore, si passa alla votazione.

Posto ai voti, è quindi approvato l'articolo 9, senza modifiche.

Il relatore Patriarca illustra quindi un emendamento volto ad introdurre un articolo aggiuntivo da inserire dopo l'articolo 9 e concernente le devoluzioni di eventuali somme residue a favore di associazioni che svolgono attività di promozione sociale nell'ambito dell'amministrazione marittima.

Dopo che il ministro Carta ha dichiarato di rimettersi alla Commissione ed il sena-

tore Bisso ha sollevato perplessità, il relatore ritira l'emendamento.

Si passa quindi all'articolo 10.

Il senatore Orciari presenta quindi un emendamento volto a coprire il periodo tra la scadenza della legge precedente e l'entrata in vigore della nuova legge, ai fini della concessione dei contributi.

Dopo interventi dei senatori Pacini e Bisso, il relatore Patriarca fa presente che tale norma sarà sicuramente censurata in sede comunitaria in omaggio al principio della non retroattività dei contributi. Conseguentemente, il senatore Orciari ritira l'emendamento.

Viene quindi posto ai voti ed approvato l'articolo 10 nel suo complesso.

Senza discussione è quindi messo ai voti ed approvato l'articolo 11, senza modifiche.

Il relatore Patriarca illustra un emendamento tendente ad introdurre un articolo aggiuntivo, da inserire dopo l'articolo 11, concernente l'istituzione di due nuove divisioni nell'ambito dell'organizzazione amministrativa centrale del Ministero della marina mercantile (con un incremento di 36 unità dei ruoli organici) per far fronte ai compiti connessi al presente provvedimento.

Il senatore Angelin, pur comprendendo i motivi che spingono il Ministero a cercare di rafforzare in ogni occasione la sua struttura amministrativa effettivamente carente, ritiene che tale disposizione sarebbe collocata in modo improprio all'interno del provvedimento in discussione e fa anche presente che vi è una sproporzione tra l'entità dell'accrescimento degli organici richiesto e l'estensione dei compiti del Ministero, che non appare rilevante sulla base del provvedimento stesso. Annuncia quindi l'astensione della sua parte politica.

L'emendamento, posto ai voti, è quindi approvato.

Si passa quindi all'articolo 12.

Il relatore Patriarca illustra un emendamento di carattere formale al punto c).

Tale emendamento, posto ai voti, è approvato, e viene quindi posto ai voti ed

approvato l'articolo 12 nel suo complesso, così modificato.

Senza discussione, viene poi messo ai voti ed approvato l'articolo 13, senza modifiche.

Si passa alla votazione finale.

Interviene, per dichiarazione di voto, il senatore Bisso il quale sottolinea come l'approvazione dei provvedimenti sulla cantieristica sia un primo risultato delle lotte e dell'iniziativa politica dei lavoratori e dei tecnici dei cantieri, con la conseguente sconfitta di un'ottica che puntava a drastici ridimensionamenti occupazionali.

I provvedimenti assicurano infatti finanziamenti consistenti per il settore della cantieristica, in connessione anche all'accertamento di un'effettiva domanda per nuovo naviglio.

I senatori comunisti considerano tuttavia negativamente l'assenza, nei provvedimenti, di obiettivi qualificanti che siano in grado di finalizzare effettivamente i contributi al perseguimento di interessi generali della collettività e di garantire quindi produttività agli investimenti che saranno effettuati.

Rileva quindi la necessità che questi ultimi siano indirizzati ad un recupero della competitività dei cantieri italiani e fa presente che la sua parte politica vigilerà perchè non si ripetano scelte sbagliate del passato, sottolineando come esistano tuttavia già avvisaglie di un atteggiamento errato della Fincantieri sul problema del prezzo delle navi che dovrebbero essere acquisite dalla Finmare e dagli armatori privati. Annuncia pertanto il voto di astensione della sua parte politica sul provvedimento, motivato appunto più che altro da quello che in esso manca.

Il relatore Patriarca esprime soddisfazione per l'approvazione del provvedimento in discussione, che prevede contributi sicuramente finalizzati a quel recupero della produttività dei cantieri cui si ostinano a non credere taluni dirigenti della finanziaria pubblica. Dà altresì atto al ministro Carta di avere operato correttamente attraverso la sospensione degli interventi già programmati dal piano della Fincantieri, sottolineando l'opportunità di interventi del Governo e

del Parlamento nei confronti di società delle partecipazioni statali in ordine a primari interessi della collettività.

Dopo che il senatore Orciari ha dichiarato il suo voto favorevole, sottolineando nuovamente l'esigenza di futuri provvedimenti a favore della cantieristica media e minore, il ministro Carta rivolge parole di ringraziamento al Presidente ed ai membri della Commissione, sottolineando come da un rapporto tra Esecutivo, Parlamento e forze sociali si sia avviato uno sforzo di rilancio dell'economia marittima che dovrà avere quanto prima risultati concreti. Dopo aver quindi dichiarato che gli obiettivi di rilancio saranno ulteriormente approfonditi in gruppi di studio *ad hoc*, si dichiara disponibile ad un'audizione che faccia il punto sul piano triennale per l'economia marittima e dichiara infine che gli interventi promossi nascono dalla considerazione della opportunità di non disperdere un patrimo-

nio umano e professionale accumulato in molti anni di attività dei cantieri italiani.

Viene quindi posto ai voti ed approvato il disegno di legge nel suo complesso.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente Spano prospetta l'opportunità di tenere seduta nella giornata di mercoledì 24 ottobre con all'ordine del giorno il parere su una nomina governativa e la discussione del disegno di legge n. 982. Sollecita quindi i senatori comunisti a fornire una risposta in ordine alla ipotesi di trasferimento di sede del disegno di legge n. 837, nonché una rapida conclusione dei lavori della Sottocommissione per l'esame del provvedimento n. 475.

Dopo che il senatore Lotti si è riservato di far conoscere la posizione del suo Gruppo, la Commissione conviene sulle altre proposte del Presidente.

La seduta termina alle ore 11,20.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le riforme istituzionali**

VENERDÌ 18 OTTOBRE 1984

Presidenza del Presidente
BOZZI

La seduta inizia alle ore 9.

DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI: LA GIUSTIZIA, I DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE; IL GOVERNO DELL'ECONOMIA, I SINDACATI E LE RELAZIONI INDUSTRIALI; LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ED IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE

Il senatore Mancino, intervenendo su temi concernenti il sistema delle autonomie, osserva che l'articolo 5 della Costituzione, nonostante alcuni sforzi episodici del legislatore, non ha ancora trovato una puntuale attuazione. Rileva poi che le norme previste in Costituzione relative all'ordinamento regionale dovrebbero dare vita ad un impianto alquanto diverso da quello che è stato finora realizzato; il primo comma dell'articolo 118 della Costituzione è stato utilizzato senza prestare la dovuta attenzione al terzo comma dello stesso articolo; le regioni hanno fatto un uso scarso e disorganico dello strumento della delega, della quale le province sono state troppo raramente destinatarie.

È necessario correlare il dettato del terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione con quello degli articoli 128 e 129. Il Costituente ha voluto affermare che comuni e province sono enti esponenziali dello Stato, dotati di autonomia rispetto all'ordinamento regionale: appare quindi difficile che la disciplina delle funzioni di tali enti possa essere fissata dalle regioni. Dall'esame combinato di queste disposizioni costituzionali si può ricavare l'esatto ruolo e funzioni dei comuni e delle province.

Nel presupposto che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali, occorrerebbe accedere ad un concetto di stato delle autonomie; anche dalla Costituzione si evince la natura dell'ente locale come ente di Governo.

Se si intende ricondurre nell'alveo costituzionale il ruolo e le funzioni delle regioni, occorre esaminare fino a che punto queste ultime siano state rispettose della valutazione effettuata nei loro confronti anche dal Costituente di ente politico di programmazione, legislazione e coordinamento; fino ad oggi infatti il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione è rimasto largamente inapplicato o comunque male applicato. Le regioni non sono state coerenti con l'impianto costituzionale, premiando troppo spesso la funzione amministrativa e venendo al ruolo di cerniera con lo Stato centrale.

Se si conviene sulla necessità che le regioni recuperino il loro vero ruolo, occorre modificare il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, sopprimendo l'avverbio « normalmente » e rendendo quindi obbligatorio l'esercizio di funzioni amministrative per comuni e province. In un impianto delle autonomie coerente con la Costituzione infatti, la provincia si pone come ente esecutivo rispetto alla regione; si rende necessaria allora un'opera di coordinamento che ritiene dovrebbe essere affidata al Senato.

La programmazione non può rimanere una astratta enunciazione di principi, ma deve trovare puntuale riferimento nella legge ordinaria, anche in attuazione dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, affidando alla provincia un ruolo di programmazione e pianificazione territoriale con vincoli per i comuni. L'articolo 128 della Costituzione non necessita di essere ritoccato; anche l'articolo 129 può conservare la sua forma attuale benchè da parte di alcune forze politiche sia stata posta l'esigenza di prevederne una modifica, dopo che sarà stato realizzato lo sgancia-

mento della provincia dal concetto di circoscrizione di decentramento statale.

Il senatore Gallo, intervenendo sui temi concernenti la giustizia, sottolinea l'esigenza, in questa fase dei lavori, di concentrare l'attenzione della Commissione su dati normativi costituzionali.

Dopo aver premesso che focalizzerà il proprio esame sugli articoli 24, 25 e 27 della Costituzione che — dal punto di vista penalistico — costituiscono un corpo di norme che entrano direttamente nel vivo della materia, ponendo un onere a carico del legislatore ordinario che non voglia rischiare di dar vita a norme costituzionalmente illegittime, osserva che occorre apportare alcune modifiche al quarto comma dell'articolo 24, che pone il principio della riparazione degli errori giudiziari con quella che può essere definita una « legge in frode alla Costituzione »; propone che venga soppressa la parola « condizioni », sottolineando in tal modo il principio che la riparazione dell'errore giudiziario costituisce un obbligo per lo Stato. Il pericolo di una dilatazione del concetto di errore giudiziario può essere evitato sussidiando la norma con la rilevanza dell'interesse concreto e puntuale a far valere lo stesso.

Il primo comma dell'articolo 25 fa riemergere la dibattuta questione di cosa debba intendersi per « giudice naturale precostituito per legge ». Tale espressione appare neutra e sbiadita e inoltre la precostituzione per legge non è di per sé sufficiente: una maggior garanzia potrebbe essere offerta sostituendo tale espressione con quella di « giudice precostituito per legge e non per finalità politiche contingenti ».

È necessario poi procedere alla modifica del secondo comma dell'articolo 25, al fine di rendere costituzionalmente garantita non soltanto la irretroattività di una legge punitiva, ma anche la retroattività della legge più favorevole, escludendo inoltre la distinzione oggi esistente — a carattere esclusivamente pratico — tra formazione o mancata formazione del giudicato, distinzione che non può essere difesa di fronte all'articolo 3 della Costituzione.

Circa la natura della riserva di legge posta in materia penale dall'articolo 25, l'opinione comune è che si tratti di riserva assoluta: di conseguenza tutto dovrebbe essere affidato alla legge primaria. In realtà non è così, poichè esistono rinvii a leggi secondarie, regolamenti ed atti amministrativi. Sarebbe quindi opportuna una norma costituzionale che determinasse con precisione i limiti del rinvio della normazione primaria a quella secondaria ed ai provvedimenti amministrativi, limiti in mancanza dei quali la stessa ragion d'essere della riserva di legge viene meno.

Sottolinea poi che il terzo comma dell'articolo 25 introduce un principio notevolmente pericoloso, poichè permette che vengano retroattivamente sanzionati comportamenti previsti sì come reato, ma non suscettibili di misure di sicurezza. Propone quindi la soppressione del terzo comma dell'articolo 25 e l'inserimento della materia delle misure di sicurezza come quinto comma aggiunto in chiusura dell'articolo 27, nella seguente formulazione « I principi sanciti dai commi dei precedenti articoli in materia penale, si applicano anche alle misure di sicurezza ». In tal modo si impedirebbe che le misure di sicurezza possano retroagire e si escluderebbe qualsiasi sistema che consideri presuntivamente la pericolosità sociale che — qualora applicata a un soggetto capace di intendere e di volere — costituisce soltanto un doppione vessatorio della sanzione penale.

Osserva poi che il primo comma dell'articolo 27 è rimasto estraneo alla riconsiderazione da parte della Corte costituzionale per tutto ciò che riguarda i reati aggravati dall'evento e la disciplina delle circostanze; l'affermazione della natura personale della responsabilità penale dovrebbe essere puntualizzata con l'inserimento della nozione di fatto proprio colpevole: verrebbe esclusa in tal modo ogni forma di responsabilità oggettiva.

Per quanto concerne il secondo comma dell'articolo 27, sarebbe opportuno conservare il testo esistente, aggiungendo una formula che escluda, come costituzionalmente

legittima, la presunzione sia di diritto sostanziale che di diritto precessuale-penale. Per quanto riguarda poi il terzo comma dell'articolo 27, osserva che la espressione « Le pene ... devono tendere alla rieducazione del condannato. », appare politicamente pericolosa poichè riesuma il fantasma dello stato etico. Meglio sarebbe una specificazione puntuale delle fattispecie rispetto alle quali la necessità di rieducazione venga realmente a porsi.

Avviandosi alla conclusione, osserva che la nozione di fatto commesso, presente nel

secondo comma dell'articolo 25 è stata interpretata dalla dottrina più recente come fatto tipicizzato: questo principio dovrebbe essere accolto in Costituzione quale premessa alla revisione dell'istituto del concorso nel reato, che permette soluzioni giudiziarie incerte, tali da mortificare la certezza del diritto.

Il Presidente Bozzi rinvia il seguito del dibattito alla seduta di giovedì 25 ottobre 1984 alle ore 9.

La seduta termina alle ore 10,40.