

### 206<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

#### RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 29 NOVEMBRE 1977

Presidenza del presidente FANFANI,  
indi del vice presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia  
e del vice presidente CARRARO

#### INDICE

<b>CALENDARIO DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA (5-14 dicembre 1977)</b> . . . . .	Pag. 8970
<b>Integrazioni e modifiche (per il periodo dal 30 novembre al 2 dicembre 1977)</b> . . . . .	8967
<b>COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI</b>	
Variazioni nella composizione . . . . .	8939
<b>CORTE DEI CONTI</b>	
Trasmissione di relazione sulla gestione finanziaria di ente . . . . .	8942
<b>DISEGNI DI LEGGE</b>	
Annunzio di presentazione . . . . .	8939
Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 970:	
PRESIDENTE . . . . .	8943
VIVIANI (PSI) . . . . .	8943
Deferimento a Commissione permanente in sede redigente di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede referente . . . . .	Pag. 8941
Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante . . . . .	8939
Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già deferiti alle stesse Commissioni in sede referente . . . . .	8941
Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente . . . . .	8940
Presentazione del testo degli articoli proposto dalla 2 <sup>a</sup> Commissione permanente per il disegno di legge n. 77 . . . . .	8941
Presentazione del testo degli articoli proposto dalle Commissioni permanenti riunite 2 <sup>a</sup> e 8 <sup>a</sup> per il disegno di legge n. 970 . . . . .	8942
Presentazione di relazioni . . . . .	8941
Trasmissione dalla Camera dei deputati	8939

**Discussione e approvazione:**

« Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 1977, n. 710, concernente rinvio delle elezioni dei consigli provinciali e dei consigli comunali » (997) (Approvato dalla Camera dei deputati):

ABBADESSA (Misto-MSI-DN) . . . . .	Pag. 8947
ANDÒ (DC), relatore . . . . .	8954
ARIOSTO (PSDI) . . . . .	8957
BALBO (Misto-PLI) . . . . .	8952
* BERTI (PCI) . . . . .	8951
DARIDA, sottosegretario di Stato per l'interno . . . . .	8956
LEPRE (PSI) . . . . .	8944
<b>RUFFINO (DC)</b> . . . . .	8945

« Conversione in legge del decreto-legge 28 ottobre 1977, n. 778, concernente provvedimenti urgenti sulla proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani » (970) (Relazione orale):

BONIFACIO, ministro di grazia e giustizia	8964
BUSSETI (DC) . . . . .	8963
DE CAROLIS (DC), relatore . . . . .	8959, 8963
LUBERTI (PCI) . . . . .	8965
PAZIENZA (DN-CD) . . . . .	8962
SCAMARCIO (PSI) . . . . .	8966

**ENTI PUBBLICI**

Trasmissione di relazioni . . . . .	8942
-------------------------------------	------

**INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI**

Annunzio . . . . .	Pag. 8971, 8972
Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni . . . . .	8971
Per lo svolgimento di interrogazioni:	
PRESIDENTE . . . . .	8944, 8971
ROMEO (PCI) . . . . .	8943
SIGNORI (PSI) . . . . .	8971

**ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 1977 . . . . . 8976**

**PER LA MORTE DEL GIOVANE BENEDETTO PETRONE A BARI E DI CARLO CASALEGNO A TORINO**

PRESIDENTE . . . . .	8942
DARIDA, sottosegretario di Stato per l'interno . . . . .	8943

**PETIZIONI**

Annunzio . . . . .	8942
--------------------	------

**PROGRAMMA DEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA (5 dicembre 1977-31 gennaio 1978) 8969**

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

comuni, negli enti locali, nei consigli di quartiere che abbiamo di recente costituito.

In questa visuale il Gruppo socialista accetta una razionalizzazione delle consultazioni elettorali amministrative sul modello praticato da tempo in altre democrazie.

Al riguardo il Partito socialista è disponibile per dare migliori contenuti al testo unificato in esame alla Camera e che — si spera — con l'impegno di tutti a meglio codificarlo è stato opportunamente, a nostro avviso, stralciato dall'esame congiunto con il decreto che oggi ci viene proposto per la sua conversione.

Il presente decreto, che è di mero rinvio a primavera del turno elettorale d'autunno, ci trova, ripeto, consenzienti a condizione che il tempo venga bene utilizzato per il provvedimento di merito, che, così come è stato fino ad oggi elaborato nel testo unificato della Camera, incontra molte nostre riserve, che non sto qui a ricordare, nel senso che dovevano essere accolte alcune nostre proposte che riteniamo essenziali perchè il riordino dei turni elettorali diventi uno strumento di ulteriore valorizzazione di una democrazia partecipativa.

Il testo attuale ci sembra creare un'« ammicchiata » a futura memoria più che rispondere ai requisiti proposti alla Camera dei deputati dal Gruppo socialista.

Per quanto riguarda la forma del provvedimento in esame, il mio Gruppo ribadisce qui le riserve già sollevate in Commissione ed in Aula alla Camera e non tanto per amore di cavilli formali e neppure per dissociarsi, come si è voluto insinuare da certa stampa che non nutre simpatia per il nostro Partito, con pentimenti postumi da responsabilità del rinvio del turno elettorale, responsabilità che comunque non abbiamo, in quanto il Partito socialista non poteva che prendere atto di una proposta fatta al riguardo dal Governo. Ma dobbiamo annotare la nostra preoccupazione per un problema di sostanza e fondamentale per noi, che è quello di ritenere il Parlamento il momento centrale della vita democratica e quindi delle iniziative volte al regolamento di

tutte le sue manifestazioni e alla risoluzione delle sue esigenze.

Se possiamo consentire con il relatore che qui non è stato violato l'articolo 72 della Costituzione, accettando e ritenendo corretta l'interpretazione che ne dà (il voto della Camera sulle eccezioni di incostituzionalità ne è anch'esso una conferma) non altrettanto possiamo dire circa un corretto comportamento in relazione all'articolo 77 della Carta costituzionale, per quanto attiene ai requisiti dell'urgenza e dello stato di necessità. La forma più corretta sarebbe stata quella di un disegno di legge; la via scelta è servita solo a coprire responsabilità e conseguenti ritardi della Democrazia cristiana, profondamente divisa su questa scelta. Direi che la via seguita e lo strumento adottato — l'abbiamo denunciato anche in altre occasioni — non aiutano a fare del Parlamento il momento centrale della vita del paese, come annunciato dal Presidente del Consiglio in occasione della presentazione del programma di questo Governo, nè aiutano il rafforzamento delle istituzioni. Questo è quanto volevano brevemente dire sul provvedimento; l'auspicio è che le nostre proposte trovino accoglimento nella legge che affronta la sostanza del problema e che è ancora all'esame della Camera.

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Nencioni. Non essendo presente, si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare il senatore Ruffino. Ne ha facoltà.

**R U F F I N O .** Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli senatori, con il provvedimento al nostro esame si dispone il rinvio ad una domenica compresa nei mesi di maggio-giugno 1978 delle elezioni per il rinnovo dei consigli comunali e provinciali, sia di quelli la cui durata è venuta a scadere il 26 novembre 1977, sia di quelli che devono essere eletti o rinnovati, all'atto dell'entrata in vigore del decreto, per qualsiasi motivo diverso dalla scadenza.

Il decreto stabilisce altresì il divieto di effettuare elezioni di consigli circoscrizionali sino alla data in cui saranno indette le elezioni per il rinnovo dei consigli provinciali e comunali. Il Governo ha motivato l'urgenza e la necessità del decreto-legge con il conseguimento dei seguenti obiettivi di fondo: 1) la concentrazione in un unico turno annuale delle elezioni per evitare la frequente convocazione del corpo elettorale; un processo di razionalizzazione, quindi, condiviso da un generale consenso delle forze politiche; 2) evitare un aggravio della spesa pubblica. Alla Camera dei deputati sia in Aula che in Commissione (e or ora anche dal collega Lepre) è stata sollevata l'eccezione sulla incostituzionalità dello strumento del decreto-legge per il rinvio delle elezioni. A tale eccezione replica opportunamente nella sua relazione, chiara ed esauriente, il collega Andò. L'eccezione di incostituzionalità è stata formulata con il richiamo espresso all'articolo 72 della Carta costituzionale, il quale recita testualmente: « La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi ».

Ho voluto fare una breve ricerca sui lavori preparatori dell'Assemblea costituente per accertare le argomentazioni e le motivazioni a fondamento dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione. Perchè il legislatore costituente aveva inserito nell'articolo 72 la dizione « i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale »?

Nella seduta del 14 ottobre 1947, allorchè si votò l'ultimo comma dell'attuale articolo 72 (allora articolo 69) e allorchè si era già in sede di votazione, chiese la parola lo onorevole Lucifero. Il testo dell'articolo era diverso: prevedeva soltanto disegni di legge in materia costituzionale. L'onorevole Lucifero in quella circostanza, allorchè — ripeto — si era già in fase di votazione dell'ultimo comma dell'articolo, disse testualmente: « Vorrei pregare di aggiungere le leggi elettorali poichè le leggi elettorali non

sono considerate leggi costituzionali. Secondo me lo sono; visto che non sono considerate leggi costituzionali da tutti, non rientrerebbero in nessuna di queste categorie ». Il presidente Ruini dichiarò di accettare tale inserimento.

Condivido sul punto le argomentazioni del relatore Andò: il riferimento alla materia elettorale contenuto nell'articolo 72 della Costituzione deve essere inteso come relativo alle norme che disciplinino le modalità di svolgimento delle elezioni, che determinino i soggetti aventi diritto, che precisino la composizione degli organi elettivi, e non già a norme che si limitano a spostare di pochi mesi la data delle consultazioni in attesa di un'organica disciplina della materia qual è la norma che è prevista nel decreto-legge al nostro esame. La garanzia costituzionale di cui all'articolo 72 non sembra quindi invocabile nel caso di un semplice spostamento nel tempo di un turno elettorale.

Ma si è posta, onorevoli colleghi, anche un'altra questione e cioè se nella specie sussistono le condizioni di necessità e di urgenza espressamente richieste dall'articolo 77 della Costituzione. Sotto tale profilo ci sembra di poter dire che in materia elettorale è auspicabile che il Parlamento sia in grado di poter legiferare sempre in modo ordinario, con un congruo periodo di tempo a disposizione e senza l'assillo di imminenti scadenze quali possono derivare dall'adozione di un decreto-legge. Non vi è dubbio peraltro che, se il costituente avesse voluto impedire di legiferare in materia elettorale per lo spostamento del turno delle consultazioni a mezzo del decreto-legge, avrebbe dovuto farne espresso riferimento nel contesto dell'articolo 77 della Costituzione.

Per concludere, pur ritenendo che il ricorso al decreto-legge anche per lo spostamento di turni di elezioni amministrative per pochi mesi debba costituire una eccezione e assolutamente non la regola, il Gruppo della democrazia cristiana esprime il voto favorevole al provvedimento. Non possiamo infatti dimenticare che i tempi tecnici necessari per disciplinare in maniera diversa i turni elettorali avrebbero avuto come prima con-

sequenza negativa quella di non raggiungere l'obiettivo di razionalizzare e concentrare i turni elettorali, obiettivo sul quale le forze politiche avevano manifestato un consenso generale.

Si sarebbe, in altri termini, ancora una volta detta a parole una cosa e realizzata nei fatti un'altra, diametralmente opposta. Anche per questo è stato opportuno raggiungere un obiettivo che non significa in maniera alcuna limitazione di libertà; l'obiettivo era raggiungibile soltanto attraverso l'uso dello strumento del decreto-legge. Anche per questo, il provvedimento avrà il nostro voto favorevole.

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Abbadessa. Ne ha facoltà.

**A B B A D E S S A .** Onorevole Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, la quasi unanimità che si determina per la conversione in legge del decreto-legge che stiamo esaminando potrebbe far sembrare quasi sterile l'opportunità di sottolineare che, a mio avviso, è stata violata la Costituzione. Sembrerebbe quasi che dovessimo accettare il principio: « Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole e più non dimandare ». Mi sia invece consentito di riproporre più di qualche interrogativo, anche in cortese polemica con i senatori Andò e Ruffino, perchè a me pare che sia molto importante constatare che vi è stata una violazione della Costituzione.

È chiaro che se il Governo avesse accettato il principio di non poter legiferare in materia con un decreto-legge, ovviamente non avrebbe potuto impedire le elezioni. Le elezioni cioè si sarebbero verificate perchè con lo strumento del disegno di legge, al quale il Governo avrebbe potuto eventualmente ricorrere, non si sarebbe raggiunto lo scopo di impedire la convocazione dei comizi elettorali. Ecco perchè ci sia consentito sottolineare che una violenza alla Costituzione è stata fatta violando la lettera e lo spirito di essa in quanto, con decreto-legge, si è resa irreversibile una iniziativa.

Per quanto riguarda la lettera, basta rivedere l'articolo 72 della Costituzione al quale con tanto garbo si è riferito il collega Ruffino, citando anche i lavori della Costituente. Tale articolo dice che la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale. Il richiamo del senatore Ruffino all'intervento dell'onorevole Lucifredi in quella sede sta ancora e proprio a dimostrare che effettivamente tutta la materia elettorale era compresa nella riserva di legge di cui all'articolo 72. Se poi il senatore Ruffino vuole arrivare a delle illazioni e quindi considerare che è legge elettorale quella che disciplina il metodo elettorale e l'insieme delle modalità di votazione e non quella che fissa i termini o i tempi di votazione, questo è un fatto che assolutamente non risulta negli atti della Costituente ed è una interpretazione personale del collega.

Perchè è stato violato il testo dell'articolo 72? Perchè riteniamo che tale articolo stabilisca una riserva di legge da parte del Parlamento. Si dice che questo non è — e lo dice il senatore Andò nella sua relazione scritta — perchè in effetti l'articolo 72 tratterebbe dei compiti delle Commissioni legislative e del Parlamento e quindi non sarebbe la *sedes materiae*. Sostiene il senatore Andò che neppure nell'articolo 77, che prevede la decretazione di urgenza del Governo, si escluda la materia elettorale da tali iniziative.

Ora, faccio rilevare che proprio l'articolo 72 è posto nel titolo della Carta costituzionale che tratta dei compiti del Parlamento e sotto la sezione che parla della formazione della legge. Ma se fosse esatta la tesi del senatore Ruffino e del senatore Andò e cioè che l'articolo 77 avrebbe dovuto chiaramente esplicitare il divieto all'Esecutivo di ricorrere al decreto-legge, ne verrebbe come conseguenza che in tutti gli altri casi in cui la Carta costituzionale ha previsto una riserva di legge sarebbe consentito al Potere esecutivo di esercitare lo strumento del decreto-legge. Infatti l'articolo 77 non contiene alcuna casistica delle ipotesi per cui è consentita l'azione del Governo per decreto-legge