

CCCXXXVIII. SEDUTA

MERCOLEDÌ 1° FEBBRAIO 1950

Presidenza del Presidente BONOMI

I N D I

del Vice Presidente ALBERTI ANTONIO

I N D I C E

Comunicazioni della Presidenza . . .	Pag. 13214
Congedi	13214
Disegni di legge (Deferimento a Commissioni permanenti)	13214
Interpellanza (Annunzio)	13251
Interrogazioni (Annunzio)	13252, 13253
Modificazioni al Regolamento del Senato della Repubblica (Doc. LXXXIII) (Discussione):	
RUINI 13214, 13219, 13224, 13225, 13226, 13227, 13228	
PERSICO, <i>relatore</i> 13214, 13215, 13216, 13217, 13218, 13220, 13221, 13222, 13223, 13224, 13225, 13228, 13229, 13230, 13231	
PASTORE	13218
BOGGIANO-PICO	13218, 13219
JANNUZZI	13219, 13221, 13222, 13226
RIZZO Giambattista	13219, 13220
CARRARA	13218, 13220
LUCIFERO	13220, 13222, 13223, 13231
DE PIETRO	13221
GRISOLIA	13222, 13225, 13226, 13227
UBERTI	13221, 13223
BOSCO	13223, 13224
PARATORE	13224, 13227, 13228
RIZZO Domenico	13225
LUSSU	13227
FORTUNATI	13229
BERLINGUER	13230
ZOLI	13231
(Votazioni a scrutinio segreto) 13231, 13232, 13233	

Sull'ordine del giorno:

CINGOLANI . <i>Pag.</i> 13233, 13234, 13235, 13246	
LUSSU 13234, 13239, 13241, 13243, 13244, 13245	
SCOCIMARRO 13235, 13236, 13237, 13238, 13240, 13248, 13250	
BOSCO	13238, 13239, 13240
CONTI	13240, 13241, 13242, 13246
SALOMONE	13242, 13243
GIARDINA	13243
ANDREOTTI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio</i>	13244
TERRACINI	13245, 13246, 13247
SANNA RANDACCIO	13247, 13248, 13249
AZARA	13249
(Votazione per appello nominale)	13251

Sul processo verbale:

JANNUZZI	13213, 13214
--------------------	--------------

La seduta è aperta alle ore 16.

Sul processo verbale.

MERLIN ANGELINA, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente.

JANNUZZI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

JANNUZZI. Poichè ero assente ieri, nel momento in cui fu commemorato Giuseppe Grassi, dichiaro di associarmi, a nome della regione pugliese, alle commosse manifestazioni

di affetto e di rimpianto tributate alla memoria dell'illustre Estinto. I labari delle città pugliesi si sono inchinati mestamente al supremo transito dello Spirito eletto che onorò il Foro, la scienza giuridica, il Parlamento e il Governo italiani.

PRESIDENTE. Se non si fanno altre osservazioni, il verbale s'intende approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori: Bastianetto per giorni 4; Bisori per giorni 4; Bo per giorni 6; Longoni per giorni 6.

Se non si fanno osservazioni, questi congedi si intendono accordati.

Deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti.

PRESIDENTE. Comunico che, valendomi della facoltà conferitami dall'articolo 26 del Regolamento, ho deferito all'esame e all'approvazione dell'8ª Commissione permanente (Agricoltura e alimentazione) il disegno di legge: « Proroga del decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, recante provvidenze a favore della piccola proprietà contadina » (846).

Comunicazioni della Presidenza.

PRESIDENTE. Comunico che il senatore Aldisio, in seguito alla sua nomina a Ministro dei lavori pubblici, ha cessato dalla carica di Vice Presidente del Senato; in sua vece sarà, in una prossima seduta, eletto un altro Vice Presidente.

Discussione delle proposte di modificazioni al Regolamento del Senato della Repubblica (Doc. LXXXIII).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle proposte di modificazioni al Regolamento del Senato della Repubblica.

Prego il senatore segretario di dar lettura delle modificazioni proposte dalla Giunta per il Regolamento.

MERLIN ANGELINA, *segretario*, legge lo stampato n. LXXXIII.

PRESIDENTE. È aperta la discussione.

RUINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI. Alcuni senatori, tra i quali sono anch'io, hanno presentato una mozione — per dir così, perchè mozione non è, trattandosi di un atto riguardante l'ordinamento interno del Senato — per riprendere un tema già portato in questa Aula dal senatore Scoccimarro. Il Senato, approvando un mio ordine del giorno, s'impegnò a trattare la questione del coordinamento e della semplificazione del lavoro legislativo. Prego la Presidenza di far distribuire il testo di quella mozione perchè i colleghi ne possano prendere conoscenza ed abbiano la possibilità di meditare sull'argomento. Non credo che essa potrà essere discussa dopo le proposte di modificazioni al Regolamento. Potremmo fissare per la discussione della mozione un'altra seduta.

Ho voluto, intanto, richiamare questo impegno che il Senato ha assunto e che quindi deve assolvere. Se la Presidenza consente, siamo disposti a dare maggior sviluppo alle nostre idee con una relazione più diffusa. Con questa dichiarazione io non ho inteso che annunciare la mozione.

PERSICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO, *relatore*. Onorevole signor Presidente, onorevoli senatori, il Senato sa che la Giunta per il Regolamento, presieduta dallo stesso Presidente del Senato onorevole Bonomi, è composta dai rappresentanti di tutti i partiti politici esistenti in questa Assemblea e ha la funzione di raccogliersi ad intervalli piuttosto frequenti per esaminare le varie proposte che dai senatori vengono fatte per rendere più snello e più efficiente il Regolamento del Senato. Voi comprendete benissimo che un Regolamento non può essere modificato ogni mese od ogni sei mesi. Quindi la Giunta cerca di radunare un certo numero di proposte, di sceverarle e di vedere quali abbiano una effettiva importanza pratica e un effettivo carattere di urgenza, per poi proporle all'esame del Senato. Così è avvenuto: numerose proposte sono state fatte per modifiche ad alcuni articoli del Regolamento e la Giunta, sotto la saggia guida

del nostro illustre Presidente, si è radunata molte volte per esaminare tali proposte. Alcune di esse sono cadute, perchè ritenute inopportune o premature, oppure da sottoporre a maggiore studio; alcune invece sono state accolte unanimemente dalla Giunta, cioè da tutti i suoi componenti, e queste sono oggi sottoposte all'esame del Senato; anzi direi che all'esame del Senato arrivano, per ragioni di ordine dei lavori, con un certo ritardo, perchè la presentazione di esse fu fatta fin dall'15 ottobre 1949, mentre solo oggi possiamo iniziarne la discussione.

Quali sono le riforme che la Giunta ha ritenuto più urgenti e più necessarie? Alcune sono di piccolo rilievo, costituiscono quasi semplici ritocchi di forma, altre sono conseguenza necessaria di altre modifiche proposte alle norme regolamentari. Ma tre sono i punti su cui soprattutto la Giunta ha portato la sua attenzione ed ha formulato le sue proposte.

Il primo riguarda una segnalazione che era già stata fatta dal Presidente della Commissione finanze e tesoro per i casi in cui da parte delle Commissioni si discutono in sede deliberante disegni di legge che possono incidere sul divieto dell'articolo 81 della nostra Costituzione. L'articolo 81, come l'Assemblea sa, stabilisce che «ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». È noto come il Presidente della Repubblica, facendo uso di quella facoltà altissima che gli è data dall'articolo 74 della Costituzione, di chiedere con messaggio motivato alle Camere una nuova deliberazione, proprio per la violazione dell'articolo 81, si è già valso di tale facoltà in due casi. Si è perciò stabilito che, quando un disegno di legge importa un onere finanziario e la Commissione finanze e tesoro abbia espresso parere contrario, esso deve essere sottoposto ad una speciale procedura; si propone quindi un quarto comma aggiuntivo all'articolo 31 del Regolamento così concepito: «Quando la Commissione finanze e tesoro esprima parere scritto contrario all'approvazione di un disegno di legge che importi nuove o maggiori spese e sia assegnato in sede deliberante ad altra Commissione permanente» — in sede deliberante, si noti, cioè quando la Commissione è una specie di Senato in piccolo, che vota la legge e l'approva

— «motivando la sua opposizione per la mancanza della copertura finanziaria prescritta dall'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione, il disegno di legge è rimesso alla discussione e votazione del Senato, se l'altra Commissione non accolla il parere della Commissione finanze e tesoro». Il meccanismo, ad enunciarlo, sembra difficile, ma in realtà è semplice. O la Commissione permanente, qualunque essa sia, di giustizia, dell'agricoltura, dell'industria e commercio ecc., accoglie l'opposizione della Commissione finanze e tesoro, ed allora naturalmente la legge ha il suo corso normale; o non l'accoglie, ed allora il disegno di legge non può essere più approvato in sede deliberante dalla Commissione, ma deve essere portato all'Assemblea, perchè in tal modo il Governo potrà intervenire, dare delucidazioni ed eventualmente dimostrare che la copertura c'è. Del resto, ciò è avvenuto anche in occasione della discussione di un disegno di legge riguardante i magistrati, per il quale si temeva che non ci fosse copertura; invece il compianto Ministro guardasigilli, onorevole Grassi, poté comunicare al Senato che la copertura c'era. Quindi questa prima modifica che la Giunta propone al Senato corrisponde ad una necessità che si è manifestata nel corso dei lavori parlamentari e corrisponde in parte alla proposta della Presidenza della Commissione finanze e tesoro, opportunamente modificata.

Altra proposta di un certo rilievo, che aveva dato anche luogo ad incertezze, fu quella di stabilire la conseguenza del fatto che una Camera può modificare un testo legislativo approvato dall'altra Camera, ma per lo più ciò avviene non *in toto*, bensì in qualche articolo, in qualche disposizione particolare e qualche volta anche in un solo capoverso. Sorgeva allora un dubbio: quando il disegno di legge, modificato dalla Camera dei deputati, torna al Senato, può questo riesaminare tutta la legge o deve limitare il suo esame al solo punto che è stato modificato dall'altro ramo del Parlamento? Abbiamo proposto che l'esame deve essere limitato a quel solo punto, salvo eventuali modifiche che si ricolleghino direttamente al punto modificato.

Il terzo e più importante argomento, che ha formato oggetto di lungo ed attento esame da

parte della Giunta del Regolamento, è stato quello della regolamentazione definitiva di una prassi che già si era formata per la prima volta in seno al Senato e che poi aveva avuto una applicazione anche nell'altro ramo del Parlamento — in un caso di cui farò subito parola — tanto che la Camera dei deputati, avendo deliberato le riforme al Regolamento qualche mese prima di noi, ha già modificato la norma contenuta nell'articolo 85 del suo Regolamento.

Il precedente del Senato, come voi sapete, è questo: quando fu fatto l'esame del disegno di legge presentato dal Ministro della giustizia per la ratifica del decreto legislativo 5 maggio 1948, col quale venivano modificati alcuni articoli del Codice di procedura civile, e si iniziò la discussione nell'Aula, si ebbe immediatamente la sensazione che una materia così delicata, così tecnicamente definita e circoscritta, quale è la modifica ad alcuni articoli di un Codice, soprattutto di un Codice di procedura, e in special modo del Codice di procedura civile, mal si prestasse alla trattazione nell'Aula, con la presenza di 200 o 300 senatori ognuno dei quali avrebbe potuto fare proposte di emendamenti, dando luogo a lunghissime discussioni. L'iniziativa fu presa da uno dei nostri colleghi più illustri, il senatore De Nicola, che disse: In questo caso noi potremmo pregare il Senato di votare un ordine del giorno, nel quale siano fissati i principi e i criteri direttivi della riforma, e di mandare poi il disegno di legge alla Commissione competente, nella specie quella di giustizia, perchè formuli gli articoli, portando poi la legge per la votazione finale, con sole dichiarazioni di voto, all'approvazione del Senato. Il sistema funzionò così bene che noi potemmo esaurire l'esame del disegno di legge con grande rapidità; ma purtroppo, come sapete, dopo molti mesi esso è ancora fermo dinanzi alla Camera dei deputati. Quindi nel diritto parlamentare del Senato è entrata questa prassi, come poi è entrata anche nel diritto parlamentare della Camera dei deputati, la quale, di fronte alla complessità degli articoli che riguardano la nuova legge degli affitti, ad un certo punto della discussione si accorse che non era possibile l'esame in Aula di così minute, complesse e difficili disposizioni di legge e decise di rinviare il disegno di

legge ad una Commissione perchè ne redigesse gli articoli, che vennero poi approvati, con sole dichiarazioni di voto, dalla Camera.

Sorse, quindi, nella Giunta del Regolamento la convinzione che questa prassi potesse essere codificata in una norma di diritto parlamentare e, mentre noi avevamo già proposto il testo del nuovo articolo 71, anche alla Camera si fece lo stesso e l'articolo 85 del Regolamento della Camera è molto simile a quello da noi proposto. L'articolo 71 del Regolamento del Senato è stato formulato dal relatore in una certa guisa, che credo si potrà migliorare nel presente dibattito, in modo da corrispondere al pensiero dei vari componenti della Giunta. Il testo potrebbe essere questo: « Il Senato può stabilire i principi e criteri direttivi, delegando alla Commissione la redazione degli articoli e riservando all'Assemblea l'approvazione finale del disegno di legge con sole dichiarazioni di voto ». Si noti che questa frase « principi e criteri direttivi » non è nuova, perchè noi l'abbiamo mutuata molto opportunamente da un articolo della Costituzione, l'articolo 76, in cui è sancita questa norma: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi ». Quindi già nella nostra Carta fondamentale questa « determinazione dei principi e dei criteri direttivi » è consacrata in una norma costituzionale.

Non mi nascondo che, sia in seno alla Commissione, la quale poi fu unanime nell'approvare il testo che oggi sarà sottoposto al vostro esame, sia soprattutto nella discussione avvenuta dinanzi all'altro ramo del Parlamento, furono sollevate delle eccezioni di incostituzionalità della norma stessa. Credo che queste eccezioni siano dovute però ad un equivoco, perchè in un certo momento si disse (e poi la frase fu ripetuta senza forse approfondirne il significato) che questa norma del Regolamento non era altro che una estensione di quella contenuta nell'articolo 72, secondo comma, della Costituzione. Messa così la questione, veramente l'accusa di incostituzionalità si può presentare per lo meno discutibile; ma non è per nulla esatto che il Senato prima e la Camera dopo abbiano voluto, creando questa forma abbreviata, questa forma spe-

ciale di procedura parlamentare, dare estensione all'articolo 72 della Costituzione, nè tanto meno violarne il testo. A me sembra che basta tener presente il detto articolo nel suo testo letterale per risolvere ogni dubbio.

L'articolo 72 disciplina tre procedure di formazione delle leggi. Innanzi tutto la procedura « normale » che, poi, per l'ultimo capoverso dello stesso articolo, è sempre inderogabilmente necessaria, quando si tratti di 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. Nella forma normale il disegno di legge dal Presidente del Senato viene deferito ad una Commissione, la quale lo studia e nomina un relatore, dibatte nel suo seno le eventuali modifiche, per ultimo approva la relazione e le modificazioni, se ce ne sono. Il disegno di legge così elaborato è portato all'Assemblea, dove si apre il dibattito, prima generale, poi articolo per articolo; infine si arriva alla votazione finale e si approva il disegno di legge nel suo complesso.

Poi c'è un secondo procedimento che l'onorevole Tosato chiama « decentrato » (è questa una definizione che io accetto per comodità di locuzione). Questo caso si verifica quando la legge viene esaminata dalla Commissione competente per materia non in sede referente, ma in sede deliberante. La Commissione funziona allora come un Senato in forma ridotta, perchè in essa sono rappresentate tutte le parti dell'Assemblea e alle sue riunioni possono intervenire anche senatori che non fanno parte della speciale Commissione, i quali hanno diritto di parola, se non di voto, e possono anche far valere le loro idee sotto forma di emendamenti. Ricordo che nella Commissione di giustizia è avvenuto che vari colleghi che non ne facevano parte sono intervenuti in una importante discussione ed hanno presentato emendamenti che sono stati esaminati, senza naturalmente che i proponenti avessero il diritto di voto. Però questo tipo decentrato di formazione delle leggi è sempre soggetto a tre casi in cui si deve necessariamente tornare alla forma normale, cioè quando un decimo dei componenti il Senato o un quinto dei componenti la Commissione o il Governo ritengono che sia necessario il dibattito nell'Aula.

Vi è poi un terzo sistema di formazione delle leggi stabilito dalla Costituzione nel 2° comma dell'articolo 72, che dice: « Il Regolamento (quindi il Regolamento di ciascuna Camera) stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge per i quali è dichiarata la urgenza ». Perciò unica condizione è che la richiesta di urgenza sia stata approvata dal Senato. Di fronte ad un disegno di legge dichiarato urgente vi possono essere procedimenti abbreviati, con i quali si arrivi più rapidamente ad una soluzione. La norma che noi vogliamo introdurre nell'articolo 71, 3° comma, e che codifica una prassi che già si è formata, è appunto questa. Voi sapete che in materia parlamentare la prassi ha un valore enorme, perchè gli Stati nei quali è nata la vita parlamentare hanno costituito i loro codici parlamentari attraverso la prassi e ai regolamenti scritti si è arrivati dopo anni, se non addirittura dopo secoli, di esperienza. La nostra prassi aveva già approvato questo procedimento abbreviato, che si ricollega all'articolo 72 della Costituzione in quanto detto articolo dà facoltà alle Camere di stabilire nei propri regolamenti un procedimento abbreviato. Si tratta di *interna corporis*: le Camere con proprie norme stabiliscono uno speciale procedimento abbreviato. Dove potrebbe trovarsi l'ostacolo? Esiste una sola difficoltà: che questo procedimento abbreviato non deve essere contrario alla Costituzione, cioè non deve sottrarre ad uno dei rami del Parlamento, nella specie il Senato, il suo pieno diritto di approvare una legge, perchè ciò può avvenire soltanto nella procedura decentrata, vale a dire quando le Commissioni decidono in sede deliberante. Ed allora la norma da noi proposta non fa che stabilire un procedimento abbreviato, perchè invece di portare in discussione nell'Aula una legge di faticosa e minuta indagine, come può essere quella sugli affitti, quella sulla riforma del Codice di procedura civile, quella sull'ordinamento giudiziario, sulla riforma del Codice di procedura penale, sulla riforma del Tribunale supremo militare ecc. ecc. (abbiamo una quantità di leggi, venti o trenta che dovremo fare subito per attuare la nostra Costituzione), invece di portare dunque tali leggi in Aula discutendole articolo per articolo, dà la possibilità di nominare una specie di « Comitato di redazione », il quale,

nella ristrettezza numerica dei suoi componenti e nella possibilità di ricerche sui precedenti legislativi, sui lavori parlamentari di altre Nazioni, sulla storicità del processo ideologico per cui si è arrivati ad una certa esigenza legislativa, studi minutamente il disegno di legge e porti poi il risultato dei suoi lavori all'Assemblea, la quale deciderà, con sole dichiarazioni di voto, se approvare o disapprovare la legge stessa.

Quindi questa procedura abbreviata non è una derivazione dell'articolo 72 della Costituzione in quanto stabilisce la cosiddetta procedura decentrata delle Commissioni in sede deliberante. Qui le Commissioni non deliberano, ma fanno il loro normale lavoro, formulano anche gli articoli del disegno di legge e sollevano il Senato da una discussione lunga e faticosa, lasciandogli sempre il diritto dell'accettazione o non accettazione del disegno stesso.

CARRARA. È su per giù quello che fanno in sede referente.

PERSICO, *relatore*. È su per giù quello che fanno in sede referente, ma in sede referente le Commissioni preparano solo una relazione, mentre nell'Aula la legge viene discussa articolo per articolo, emendamento per emendamento; col sistema da noi proposto, fissati dal Senato i principi e i criteri direttivi, la Commissione formula gli articoli e la legge torna nell'Aula per l'approvazione finale, con sole dichiarazioni di voto.

Quindi la eccezione di incostituzionalità, che era stata prospettata anche dinanzi alla Camera dalla voce autorevole di alcuni illustri colleghi e che non fu accolta dalla maggioranza di quell'Assemblea, non sembra al relatore della Giunta del Regolamento, che è del resto confortato dall'unanime consenso di tutti i membri della Giunta stessa, nella quale tutti i partiti sono ampiamente ed autorevolmente rappresentati, che possa avere importanza decisiva.

Ritengo, onorevoli senatori, senza tediarvi un momento di più, di avere chiarito molto rapidamente quelle che sono le ragioni delle proposte riforme, che possono avere una notevole importanza per lo snellimento dei lavori parlamentari e che raccomando perciò all'approvazione del Senato.

PASTORE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASTORE. Avendo intenzione di proporre la sospensiva per la discussione delle modificazioni proposte all'articolo 71, desidererei sapere se la questione sospensiva deve essere trattata immediatamente o quando verrà in esame l'articolo stesso.

PRESIDENTE. Sarà bene porla quando verrà in discussione l'articolo.

BOGGIANO PICO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOGGIANO PICO. Una breve osservazione credo di dover fare sulla relazione del collega senatore Persico, in ordine a quanto egli osservava accennando all'articolo 71, ultimo capoverso, a proposito del quale, se non ho capito male, diceva che le discussioni e le determinazioni che fossero prese dalla Commissione investita dell'esame del disegno di legge in luogo e invece dell'Assemblea, potrebbero essere oggetto di nuova discussione e di diversa determinazione da parte dell'Assemblea. Se questo dovesse essere il significato dell'articolo 71, si rischierebbe di esporre la Commissione a compiere spesso un lavoro ozioso. Io penso, al contrario, che quante volte l'Assemblea abbia deferito il disegno di legge alla Commissione perchè deliberi, e cioè non più in sede referente semplicemente, ma in sede deliberante, non si debba più ritornare in Assemblea a discutere il disegno di legge rimesso alla sua deliberazione articolo per articolo; si cadrebbe altrimenti, a mio avviso, in una contraddizione! Ma, come ha già osservato lo illustre Presidente, ci si potrà intrattenere di proposito su questo quando verrà particolarmente in discussione l'articolo 71.

PRESIDENTE. Passiamo ora all'esame degli articoli proposti dalla Giunta per il Regolamento. Primi ad essere esaminati dovrebbero essere gli articoli 26 e 27, ma non è possibile approvarli se prima non si è approvato l'articolo 31. È opportuno quindi esaminare innanzitutto l'articolo 31.

Do lettura della modificazione proposta dalla Giunta a quest'articolo, che consiste nell'aggiungere all'attuale testo il comma seguente:

Quando la Commissione finanze e tesoro

esprima parere scritto contrario all'approvazione di un disegno di legge che importi nuove o maggiori spese e sia assegnato in sede deliberante ad altra Commissione permanente, motivando la sua opposizione per la mancanza della copertura finanziaria prescritta dall'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione, il disegno di legge è rimesso alla discussione e votazione del Senato, se l'altra Commissione non accolga il parere della Commissione finanze e tesoro.

A questo comma è stato presentato dal senatore Jannuzzi e da altri senatori un emendamento così concepito:

« Alla dizione " quando la Commissione finanze e tesoro esprima parere scritto contrario " sostituire l'altra " quando la Commissione finanze e tesoro esprima parere contrario " » .

Il senatore Jannuzzi ha facoltà di svolgere questo emendamento.

JANNUZZI. Nell'ultimo comma del testo originario dell'articolo 31 è scritto « che il parere può essere espresso per iscritto o mediante intervento personale del Presidente della Commissione finanze e tesoro, o di un altro membro di essa da lui delegato, in seno alla Commissione competente ». Evidentemente, quando è stata formulata questa norma si è previsto il caso che la necessità del parere, e quindi di un parere contrario, potesse sorgere in seno alla Commissione nel momento stesso della discussione e quindi si è ammessa la possibilità che il parere potesse essere anche verbale; ma « verbale » non significa nulla, perchè qualsiasi parere verbale diventa scritto dal momento in cui viene verbalizzato anche nella sua motivazione. Ora, non si comprende perchè questa facoltà che è stata concessa, ripeto, dall'ultimo comma dell'articolo 31 in vigore non debba essere concessa anche per la ipotesi prevista dal nuovo comma proposto dalla Commissione.

RUINI. Ma allora si tratta sempre di un parere scritto!

JANNUZZI. Scritto significa che il parere presentato è stato predisposto preventivamente, ma nessun parere resta verbale poichè con

la verbalizzazione diventa scritto. In altri termini, desidererei che si ripetesse nell'ultimo comma l'ipotesi prevista in quello che diviene il penultimo comma dell'articolo. Poichè questo comma dice: « Il parere può essere espresso per iscritto o mediante intervento personale del Presidente della Commissione finanze e tesoro o di un altro membro di essa da lui delegato... », se noi nel nuovo comma dicessimo: « Quando la Commissione finanze e tesoro esprima parere scritto... », sembrerebbe che limitassimo gli effetti della norma solo al caso in cui fosse stato proposto un parere scritto e non al caso in cui il Presidente fosse intervenuto personalmente ad esprimere un parere verbale.

Questa è la ragione per cui io, insieme ad altri colleghi, ho proposto l'emendamento.

RIZZO GIAMBATTISTA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RIZZO GIAMBATTISTA. Onorevoli colleghi, ritengo che l'emendamento proposto dal senatore Jannuzzi non possa essere accolto perchè esso altera ancora più profondamente quell'equilibrio di poteri che si stabilisce nell'interno del Senato quando esso agisce attraverso le sue Commissioni; equilibrio già turbato quanto in sostanza (secondo la stessa proposta della Giunta del Regolamento) noi accordiamo alla Commissione finanze e tesoro un certo potere di direzione dei lavori legislativi. Infatti il presupposto dell'articolo proposto dalla Giunta quale sarebbe? Una Commissione permanente nella sede deliberante, cioè investita di poteri deliberanti (nel qual caso non è altro che una proiezione del Senato con tutti i suoi poteri legislativi), ad un certo punto potrebbe vedere arrestato il suo lavoro legislativo, sottratta la sua competenza e rimesso il disegno di legge alla discussione dell'Assemblea in base ad un parere contrario della Commissione finanze e tesoro in relazione con l'articolo 81 della Costituzione. Io ritengo che ad una doverosa cautela, in materia di disegni di legge che importino onere di spesa o diminuzione di entrate, si sarebbe potuti arrivare, con maggior rispetto della Costituzione, per altra via, cioè ristabilendo in questa materia quell'istituto della presa in

considerazione che vige davanti all'altro ramo del Parlamento e che indubbiamente potrebbe avere il significato di dare una maggiore ponderatezza alle iniziative legislative in questa particolare materia in cui si tratta di impegnare le finanze dello Stato, e ciò in base all'articolo 81 della Costituzione.

Perchè la Giunta per il Regolamento ha ritenuto poi di dover richiamare la necessità del parere scritto? Perchè ha voluto che questo parere sia il parere di tutta la Commissione finanze e tesoro. Infatti, nell'ultimo comma dell'attuale testo dell'articolo 31 si contempla la possibilità che il parere sia dato per iscritto, nel qual caso è il parere formale della Commissione finanze e tesoro, o mediante un intervento personale del Presidente della Commissione finanze e tesoro stessa, od anche di un altro membro della stessa Commissione da lui delegato, in seno alla Commissione competente. Ma, indubbiamente, questo non si può ritenere come un parere della Commissione finanze e tesoro, con tutte le responsabilità che l'assunzione di un parere scritto importa da parte della stessa Commissione, perchè è dato personalmente dal Presidente della Commissione finanze e tesoro o da un suo delegato durante lo svolgimento del lavoro legislativo di una Commissione che delibera su un dato disegno di legge.

Quindi io, mentre propongo, se possibile, di rinviare l'esame della proposta alla Giunta per il Regolamento, per studiare se non possa essere utilmente sostituita dall'istituto della presa in considerazione, ritengo, in linea subordinata, che debba rimanere ferma la modificazione proposta dalla Giunta per il Regolamento.

CARRARA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARRARA. Dichiaro che sono contrario all'emendamento Jannuzzi.

Il parere di cui alla modifica proposta dalla Giunta per il Regolamento all'articolo 31 ha un effetto specifico ostativo alla competenza normale delle Commissioni. È quindi opportuno che questo parere sia presentato in forma solenne quale è quella scritta.

LUCIFERO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUCIFERO. Onorevole Presidente, io credo che, soprattutto dopo la molto attenta disamina del collega Rizzo, per comprendere la ragione di questo articolo sarà bene illustrare al Senato come ci si è arrivati.

La verità è che indubbiamente c'è una preoccupazione in molti di noi, forse in tutti, circa il funzionamento del controllo finanziario parlamentare, tanto che si discusse in sede di Giunta per il Regolamento addirittura se non fosse il caso di studiare la possibilità di ripristinare il vecchio istituto della Giunta del bilancio, al quale anche il collega Rizzo ha fatto riferimento. Poichè è sembrato ad alcuno — non a me — che il ripristinare l'istituto della Giunta del bilancio — cosa che, a mio parere, sarebbe ottima — significherebbe inficiare il nuovo sistema delle Commissioni, si è cercato di adottare l'istituto della Giunta del bilancio almeno praticamente, in qualche modo.

Io non credo che l'emendamento del senatore Jannuzzi sia da rigettare senz'altro, perchè c'è una ragione profonda che lo giustifica; infatti l'intervento del Presidente della Commissione finanze e tesoro, o di un suo delegato, in seno ad altra Commissione in sede deliberante significa che la Commissione finanze e tesoro annette alla questione che vi si esamina una tale importanza, per cui quasi si sarebbe portati a pensare che l'intervento personale del Presidente della Commissione finanze e tesoro, o di un suo delegato, debba avere maggior peso di una semplice lettera trasmessa da Presidenza di Commissione ad altra Presidenza di Commissione.

Pertanto a me pare che l'emendamento del senatore Jannuzzi sottolinei ancora di più quelle che in fondo erano le nostre intenzioni, quando abbiamo deciso di proporvi questo emendamento al Regolamento. Per quel che mi concerne, io voterò a favore dell'emendamento.

PERSICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO, *relatore*. Onorevoli colleghi, lo emendamento del senatore Jannuzzi può presentarsi come una specie di coordinamento tra il capoverso antecedente e quello da noi ag-

giunto. Ma, se si riflette, nè le argomentazioni del senatore Rizzo, nè quelle ultime del collega ed amico Lucifero possono far cambiare opinione alla Giunta del Regolamento, o almeno al suo relatore, perchè la Giunta si propose già questo problema. Il problema fu tanto visto, che si volle il parere scritto della Commissione finanze e tesoro, non del suo Presidente. Perchè chi vede profondo si deve accorgere che con questa norma si aggiunge un quarto caso in cui le Commissioni in sede deliberante sono sprossate del loro potere: richiesta del Governo, richiesta di un decimo dei senatori o di un quinto dei membri della Commissione: questi sono i tre casi sanciti nell'articolo 26 del nostro attuale Regolamento, che rispecchiano fedelmente l'articolo 72 della Costituzione; noi aggiungiamo un quarto caso in cui è necessario portare nell'Aula il disegno di legge, cioè quando la Commissione finanze e tesoro dà un parere scritto e motivato col quale oppone che l'articolo 81 della Costituzione sarebbe patentemente violato. E allora non può essere un parere orale (che diventa scritto, come dice il senatore Jannuzzi, in quanto il segretario della Commissione lo trascrive nel suo verbale), perchè questo non è un parere motivato e scritto, ma è soltanto una opinione di cui rimane traccia in verbale. Nè l'intervento personale del Presidente, o di un suo delegato, potrebbe avere maggior valore, per quanto alta sia l'autorità del Presidente della Commissione finanze e tesoro (sia di chi oggi occupa quel posto, sia di un suo eventuale successore), mentre noi esigiamo che una Commissione così importante, come quella di finanze e tesoro, esprima per iscritto il parere contrario ad un certo disegno di legge, in quanto lo ritiene ostacolato dalla regola sancita nell'articolo 81 della Costituzione.

Quindi la Giunta del Regolamento esaminò la questione e volle il parere scritto contrario; scritto perchè deve lasciare traccia e devono essere in esso enunciate le ragioni della opposizione.

UBERTI. E in caso di urgenza?

PERSICO, *relatore*. È lo stesso. In poche ore si può mandare un parere scritto. Siamo tutte persone abbastanza intelligenti...

JANNUZZI. Ma si deve riunire la Commissione!

PERSICO, *relatore*. È evidente che, se deve dare il parere, la Commissione si dovrà riunire. Questi casi di urgenza li abbiamo sempre superati; d'altra parte non vi sono mai urgenze *ad horas* e, anche se vi fossero, la difficoltà può sempre venir superata.

Onorevoli senatori, la Giunta del Regolamento, e il suo relatore, si dichiarano contrari all'emendamento Jannuzzi.

DE PIETRO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE PIETRO. Onorevole Presidente. Le opposte tesi si possono conciliare. Ma, come tecnica legislativa, mi sembra che dovrebbe essere data una diversa formulazione all'articolo. Con il terzo comma si vuole soltanto stabilire la forma nella quale la Commissione finanze e tesoro esprime il parere: per iscritto o mediante intervento del Presidente. Ma non ha nulla da fare la forma in cui è espresso il parere con la procedura consecutiva; pertanto propongo che la Giunta del Regolamento accetti questo emendamento: « tra il terzo e il quarto comma inserire una aggiunta del seguente tenore: " Il parere contrario deve essere trasmesso per iscritto e motivato " ». Altrimenti non si comprenderebbe il senso dell'ultimo comma. Supponiamo, infatti, che la Commissione finanze e tesoro esprima un parere verbale contrario: deve avere luogo ugualmente la procedura successiva. Ma si desidera che rimanga il documento con la motivazione: si inserisca, dunque, una norma per stabilire che il parere contrario deve essere dato per iscritto. In tal modo si eliminerà anche una apparente contraddizione tra il comma terzo e il quarto.

PERSICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO, *relatore*. Il relatore non ha nessuna difficoltà ad accettare l'emendamento proposto dal senatore De Pietro. Non era stato formulato prima, in quanto ci siamo limitati a proporre un emendamento aggiuntivo all'articolo 31. Ora il nuovo emendamento collega la situazione precedente alla nuova, fa da ponte di passaggio tra il « parere contrario » e gli effetti del parere contrario. Bisognerebbe

dunque dire, come propone l'onorevole De Pietro: « Il parere contrario deve essere sempre motivato per iscritto »; in questo caso basterebbe mettere in seguito le parole: « Quando la Commissione finanze e tesoro esprima parere contrario ... ».

Aid ogni modo, penso che la formula definitiva possa essere fissata in sede di coordinamento finale.

JANNUZZI. Bisogna allora modificare l'articolo anche nel quarto comma, perchè si escluda il caso dell'opposizione fatta verbalmente dal Presidente della Commissione finanze e tesoro in seno alla Commissione competente. Si tratterebbe pertanto di una modificazione radicale dell'articolo.

GRISOLIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRISOLIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, io penso che il senatore De Pietro sia sulla retta strada dichiarandosi contrario all'emendamento del senatore Jannuzzi. Questo emendamento dev'essere respinto anche per le seguenti ragioni. La Giunta per il Regolamento, nel proporre che la Commissione finanze e tesoro — quando si pronunzia in senso contrario all'approvazione di un disegno di legge — esprima il suo parere per iscritto, ha fatto cosa saggia, specie se si tiene presente che trattasi di disegno di legge assegnato ad una Commissione in sede deliberante. E, questo, un atto legislativo di tale importanza per cui le precauzioni non sono mai superflue, con tutto il rispetto che ognuno di noi deve all'attuale Presidente della Commissione finanze e tesoro. Proprio nel caso di parere contrario necessita l'espressione scritta della Commissione finanziaria, affinchè risulti da un documento della stessa Commissione che la materia oggetto del disegno di legge è stata discussa in seno ad essa Commissione, sì che il parere contrario non sia manifestazione singola del Presidente, ma decisione collegiale della Commissione, destinata ad avere grande influenza sull'approvazione o rejezione di un disegno di legge assegnato ad altra Commissione permanente in sede deliberante.

Infine, riallacciandomi all'intervento del senatore De Pietro, io penso che sia opportuna la sua proposta, nel senso di collocare prima

il comma relativo alla obbligatorietà del parere scritto e poi il comma relativo ai casi in cui il parere può essere espresso per iscritto o mediante intervento personale del Presidente della Commissione finanze e tesoro o di altro membro da lui delegato.

JANNUZZI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

JANNUZZI. L'ulteriore discussione ha modificato i termini della mia proposta. Occorrerebbe quindi presentare un nuovo emendamento, per evitare che la discussione continui inutilmente su di un terreno diverso da quello su cui era stata posta.

LUCIFERO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUCIFERO. Io vorrei fare presente ai colleghi che, mentre l'emendamento dell'onorevole Jannuzzi lasciava le cose come stavano e semplicemente rendeva conseguenziale il terzo capoverso a quanto era detto nel secondo, l'emendamento De Pietro modifica sostanzialmente la procedura in seno alla Commissione deliberante, presso la quale si manifesta l'intervento della Commissione finanze e tesoro o attraverso il suo Presidente o attraverso il parere motivato od anche attraverso una notificazione scritta. Ora, visto che le Commissioni deliberanti (che costituiscono un Senato in piccolo) hanno la facoltà anche di introdurre degli emendamenti, potrebbe accadere che un emendamento introdotto dalla Commissione deliberante modificasse sostanzialmente il contenuto finanziario della legge; infatti noi non dobbiamo dimenticare che qui parliamo di leggi che hanno un contenuto finanziario, perchè in tanto si applica l'articolo 81 della Costituzione, in quanto esse hanno un riflesso finanziario. E per ciò che la Commissione finanze e tesoro ha interesse ad esprimere il suo parere; soltanto di fronte ad una simile eventualità la Commissione finanze e tesoro può ritenere opportuna la presenza del Presidente o di un suo delegato presso la Commissione deliberante. Quindi credo che non si possa assolutamente togliere la facoltà alla Commissione finanze e tesoro di intervenire per potere illustrare ...

GRISOLIA. Ma nessuno vuol togliere questa facoltà.

LUCIFERO. Ma che cosa avviene se si verifica il fatto nuovo? Si sospendono i lavori della Commissione deliberante?

PERSICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO, *relatore*. Vorrei richiamare i colleghi al primo comma dell'articolo 31 del Regolamento: « Tutti i disegni di legge implicanti nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate sono inviati contemporaneamente alla Commissione competente e alla Commissione finanze e tesoro, la quale, entro un termine non superiore agli otto giorni, o quattro per i disegni dichiarati di urgenza, dà il proprio parere sulle conseguenze finanziarie ». Quindi mi sembra che l'obiezione non possa aver luogo.

UBERTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

UBERTI. È evidente che abbiamo tutti interesse a snellire la procedura parlamentare affinché i nostri lavori si svolgano nel modo più rapido possibile. Quindi tutto ciò che la Giunta del Regolamento propone in questo senso non può non avere il nostro favore. Però c'è un fatto che merita di essere esaminato attentamente e cioè che durante l'esame in sede deliberante, da parte di una Commissione parlamentare, possono sorgere d'improvviso degli emendamenti che importano conseguenze gravissime dal punto di vista finanziario e che non erano prevedibili. Ora, se il Presidente della Commissione finanze e tesoro non ha il potere di inibire che si proceda prima che questa Commissione abbia potuto esprimere su tali emendamenti il suo parere, è evidente che ci possiamo trovar di fronte alla approvazione di un disegno di legge da parte di una Commissione in sede deliberante, con tutta la forza del fatto irrevocabile, e ad oneri di bilancio quanto mai gravosi. Di fronte a questo pericolo, dobbiamo assicurarci che non possa passare un disegno di legge lesivo per le finanze dello Stato senza che prima la Commissione finanze e tesoro abbia espresso il suo parere. Occorre pertanto che ci sia un tempestivo potere inibitorio che permetta di far riflettere sulle conseguenze finanziarie sia di una proposta di legge che di un emendamento.

BOSCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO. Io credo che questo pericolo sia già evitato dal Regolamento vigente, in quanto nessun disegno di legge o emendamento che implichi maggiori spese può essere approvato senza il preventivo parere della Commissione finanze e tesoro. Così infatti è sempre accaduto nella prassi delle Commissioni: allorché ci siamo trovati di fronte ad una proposta di maggiore spesa ci siamo fermati ed abbiamo chiesto il parere della Commissione finanze e tesoro.

Piuttosto, con l'ultimo comma dell'articolo 31 si prevede una innovazione: allorché la Commissione finanze e tesoro dà parere contrario, la Commissione investita deve arrestare lo svolgimento dei propri lavori e la questione viene deferita al Senato. Questo mi pare sia lo scopo e la finalità dell'emendamento; quindi riportiamo la discussione sul terreno che le è proprio.

Dal punto di vista formale, vorrei osservare che, mentre l'articolo 81 della Costituzione, all'ultimo comma, dice che « ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte », nella modifica proposta dalla Giunta si è fatto un passo avanti poiché, invece di dire « deve indicare i mezzi per farvi fronte », si parla di « mancanza della copertura finanziaria ». Questa potrebbe essere una interpretazione della norma finale dell'articolo 81 della Costituzione, poiché, come il Senato sa, a questo riguardo vi furono molte discussioni all'Assemblea costituente sulla terminologia da usare, se dire cioè « indicare i mezzi » o « provvedere ai mezzi ». Ora qui, attraverso il Regolamento del Senato, sembra che si possa interpretare la dizione della Costituzione in senso restrittivo poiché si usa l'espressione « copertura finanziaria ». Io sarei del parere di ripetere la stessa dizione della Costituzione.

Nel merito, poi, mi domando se la procedura proposta acceleri o meno i lavori legislativi. Con le modificazioni al Regolamento noi ci dobbiamo preoccupare di arrivare a un acceleramento della procedura per l'approvazione delle leggi; ora, nella prassi avviene che, quando ci troviamo nelle Commissioni in sede de-

liberante di fronte ad un disegno di legge che prevede nuove spese, di solito sospendiamo il lavoro e diamo incarico al relatore di trattare con la Commissione finanze e tesoro e col Ministero competente, per vedere di trovare la copertura. Adesso, con questa preclusione formale ed assoluta che si vuole porre, la Commissione rimane paralizzata nella sua attività, poichè il disegno di legge è rimesso alla discussione e alla votazione del Senato. Io sono del parere che, seguendo la prassi solita, sempre d'accordo con la Commissione finanze e tesoro, potremmo trovare il sistema di abbreviare la procedura per l'approvazione delle leggi in Commissione, senza la necessità di portare la discussione all'Assemblea.

PARATORE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PARATORE. Onorevoli colleghi, parliamoci chiaro: se nel nostro Regolamento ci fosse un articolo analogo a quello che la Camera dei deputati ha introdotto nel suo, e cioè la obbligatorietà della presa in considerazione quando si tratti di iniziativa parlamentare che importi nuova o maggiore spesa, non ci sarebbe bisogno di questo articolo. La Giunta per il Regolamento aveva respinto la introduzione di tale norma temendo di dar luogo ad una diminuzione dell'autorità parlamentare; io invece non condivido questo timore, anzi sono convinto che l'obbligo di una discussione preliminare dinanzi all'Assemblea su provvedimenti di questo genere ne faciliterebbe l'approvazione. Se infatti il Governo o l'Assemblea accettano la presa in considerazione, vuol dire che la copertura c'è e quindi il provvedimento può avere corso. Io pregherei quindi l'Assemblea di tornare sulla proposta di prescrivere la presa in considerazione per i disegni di legge di iniziativa parlamentare che comportano una nuova o maggiore spesa e propongo di seguire l'esempio della Camera che ha introdotto nel suo Regolamento apposita norma. Questo è il solo mezzo per cercare di porre un freno al dilagare delle iniziative parlamentari quando esse comportano nuovi o maggiori oneri finanziari per lo Stato. Ora siamo ancora lontani dalle elezioni, ma, a mano a mano che ci avvicineremo ad esse, vedrete quali e quante proposte e pressioni avrete dai vostri elettori per

la presentazione di disegni di legge che imporranno nuove spese!

Finora si è cercato, in linea pratica, di fare in modo che i disegni di legge di iniziativa parlamentare che comportano nuove spese non potessero essere discussi dalla Commissione competente se la Commissione di finanza avesse espresso parere contrario. Ciò tuttavia non esclude che la discussione possa poi essere ripresa quando si sia trovata la necessaria copertura, come è accaduto molte volte quando io stesso, in collaborazione con la Commissione competente e con il Ministro del tesoro, ho cercato di indicare i mezzi per il finanziamento. Molte volte però mi sono trovato a dover esprimere il parere finanziario su disegni di legge, assegnati in sede deliberante, che comportavano spese di centinaia di milioni. Tutti i membri della Commissione competente hanno accolto con amore e simpatia il mio intervento nella discussione, mostrandomi di apprezzare il mio parere contrario ispirato ad una scrupolosa osservanza dell'articolo 81 della Costituzione, ma, non appena io mi sono ritirato, hanno tutti dato il loro voto favorevole ed approvato il disegno di legge in sede deliberante. Tutto questo non può continuare.

Ripeto quindi la preghiera o di tornare sulla proposta della presa in considerazione per i disegni di legge di iniziativa parlamentare che importano una nuova spesa oppure di accettare questo emendamento.

PRESIDENTE. Prego il relatore di esprimere il parere della Commissione.

PERSICO, *relatore*. La Commissione accetta l'emendamento De Pietro. Vorrei far osservare al collega Lucifero che questo emendamento non esclude affatto che il Presidente della Commissione possa intervenire personalmente ad illustrare il suo parere scritto, perchè egli non perde mai il diritto di intervenire.

RUINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI. Io sono più « paratoriano » del senatore Paratore, nel senso che ritengo che sia assolutamente necessario porre argine a questa facilità di votare leggi senza tener conto delle spese.

Io credo pertanto che si debba essere prudentissimi, accortissimi; e vado più in là. Quando l'amico Jannuzzi ha letto il suo emendamento, ho avuto un'impressione non favorevole, in quanto esso era basato su una poco significativa distinzione di parere scritto o verbalizzato. Ma, venendo alla sostanza, chiedo se non sia opportuno che, quando la Commissione finanze e tesoro non può pronunciarsi entro 8 giorni (che diventano 4 per i casi di urgenza), basti l'intervento del suo Presidente in seno alla Commissione deliberante per trovare la copertura o, nel caso negativo, rimettere la questione al Senato in adunanza plenaria.

PERSICO, *relatore*. Il Presidente della Commissione finanze e tesoro può chiedere una proroga.

RUINI. Cosa vuol dire chiedere una proroga? E chi decide? Insomma non sono contrario all'emendamento del collega Jannuzzi, proprio per le considerazioni che ho già esposte. Come potrebbe fare la Commissione a chiedere una proroga, se non si può riunire? Può essere il Presidente a dover chiedere la proroga, ma allora deve poter andare davanti all'altra Commissione senza che la sua lo abbia autorizzato ed abbia espresso un voto per iscritto.

Essendo il caso un po' complesso, onorevoli colleghi, perchè non sospendiamo un po' l'esame di questo articolo e non lo rimandiamo di poche ore per riesaminare il problema sotto i suoi vari aspetti?

PERSICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO, *relatore*. L'articolo 31 dice testualmente al secondo comma: « Se detti termini decorrano senza che la Commissione finanze e tesoro faccia conoscere il suo parere, s'intende che essa non reputa di doverne esprimere alcuno, a meno che il Presidente della Commissione finanze e tesoro non abbia chiesto una proroga ».

Come vede, quindi, onorevole Ruini, quello che lei chiedeva è già previsto nel testo dell'articolo.

RIZZO DOMENICO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RIZZO DOMENICO. Io dichiaro subito che sono perfettamente d'accordo con l'onorevole

Paratore ed anche col collega Ruini sulle ragioni della modifica proposta dalla Giunta per il Regolamento circa la creazione di quello che l'onorevole Persico chiama il quarto caso di decentramento o, meglio, di ritrasferimento all'Assemblea di quelle proposte di legge che da questa erano state rimesse alle Commissioni in sede deliberante.

Posto questo, e con ogni riserva circa la legittimità del sistema che la modifica propone, io mi domando se, alla stregua dell'articolo 31, così come è formulato nel Regolamento, o alla stregua della proposta della Giunta per il Regolamento, è possibile dubitare che sia mai esistito o si voglia creare un istituto che ritengo non sia mai passato per la mente di nessuno, intendo dire il parere « personale » del Presidente della Commissione finanze e tesoro. Certamente no: il parere è esclusivamente della Commissione, dell'intera Commissione, cosicché è certo che, in fondo, l'ultimo capoverso dell'articolo 31, così come è formulato, non fa altro che demandare al Presidente o a un delegato del Presidente di portarsi ad esprimere quello che è il parere già formulato dalla Commissione. Ed allora, se così è, l'emendamento Jannuzzi mi pare che non sia di tale gravità da giustificare tante obiezioni. Se il Presidente o un delegato del Presidente può solo portare alla Commissione competente l'espressione del parere o la ripetizione del parere della Commissione finanze e tesoro, si tratterà di vedere se sia necessario che questa espressione sia portata tramite una lettera o se possa essere riferita verbalmente. Ma, se noi consideriamo che, in sede deliberante, per norma regolamentare, le discussioni vanno stenografate — si procede, cioè, con le stesse forme dell'Assemblea — mi pare che la cosa non abbia grande rilievo. Sotto l'aspetto del coordinamento, perciò, si potrebbe far luogo all'emendamento Jannuzzi, al quale non avrei difficoltà di aderire: sempre che, beninteso, si veda possibile, dal punto di vista costituzionale, introdurre la modifica proposta dalla Giunta, del che, in verità, io dubito fortemente.

GRISOLIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRISOLIA. Signor Presidente, ho chiesto la parola dopo l'autorevole intervento del senatore Ruini, proprio in conseguenza di quello

che egli ha detto. Egli si è espresso nei seguenti termini: Perchè non vogliamo dare al Presidente della Commissione finanze e tesoro la facoltà di intervenire di urgenza e di esprimere il suo parere? Ora, l'intervento del senatore Ruini distrugge la benevola interpretazione del collega Rizzo e consiglia, anzi rende inevitabile che sia senz'altro consacrato che il parere contrario della Commissione finanze e tesoro debba essere espresso per iscritto, non solo perchè trattasi di parere motivato, e quindi — dovendo esso contenere una motivazione — non può non farsi riferimento alla discussione avvenuta in seno alla detta Commissione; ma anche per il fatto che — trattandosi di intervento nell'attività legislativa di altra Commissione permanente in sede deliberante — il parere rappresenta una specie di controllo legislativo, che non mi sembra, pienamente conciliabile con la Carta costituzionale. Pertanto sarebbe assurdo limitarsi a un parere contrario espresso oralmente dal Presidente della Commissione finanze e tesoro o da un suo delegato, sia pure a nome della Commissione.

Quanto al suggerimento del senatore Ruini, io penso che lo stesso Presidente della Commissione finanziaria, onorevole Paratore, sia di parere contrario, data la delicatezza dell'argomento.

PRESIDENTE. Il senatore De Pietro ha proposto un comma, che mi pare sia stato accettato dalla Commissione e dal relatore, che dovrebbe diventare il quarto dell'articolo 31. Esso è così formulato: « Il parere contrario deve essere comunicato per iscritto e motivato ». Se questo comma viene approvato, naturalmente la proposta Jannuzzi viene assorbita in esso.

JANNUZZI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

JANNUZZI. Mi pare necessario dire qualcosa, perchè i termini della discussione hanno spostato quella che era originariamente la ragione del mio emendamento.

Qui ormai siamo ritornati alla discussione se la norma proposta, dalla Commissione debba o non debba rimanere in vigore secondo il suo testo originario. Ora, mi pare che la questione sia duplice. Anzitutto, bisogna stabilire se occorra sempre il parere di tutta la Commissione

o basti il parere del Presidente. Una volta risolta questa questione, mi pare che sia risolta anche l'altra: diviene cioè secondario stabilire se del parere debba redigersi testo scritto, in forma solenne, per usare la parola dell'onorevole Carrara, oppure se esso possa essere espresso personalmente dalla parola del Presidente. In questa condizione, a me pare che oggi non si possa che sospendere la discussione essendo mutati i termini della stessa proposta fatta dalla Commissione. Qui insomma dobbiamo risolvere, onorevole Persico, questo punto: è necessario sempre il parere della Commissione? Voi rispondete di sì ed allora io domando (e in questo sono d'accordo con l'onorevole Paratore e con l'onorevole Ruini): quando il Presidente senta la necessità di un parere della Commissione e, tuttavia, non abbia il tempo di convocarla, che cosa accade? Accade, evidentemente, che il disegno di legge è approvato e non vi è più possibilità di far nulla. Questo pericolo io desidero evitare quando chiedo che anche al Presidente sia data la facoltà di esprimere parere contrario.

RUINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI. La questione è più complicata di quello che appare a prima vista. Quale è infatti il sistema? È il Senato che delibera sulla richiesta dell'urgenza per una proposta di legge. Ma che cosa avviene quando la Commissione di finanze chiedi la proroga? È la Commissione stessa, regolarmente riunita, che deve chiederla? O basta il Presidente? La domanda di proroga è trasmessa al Presidente del Senato; può questi concedere la proroga personalmente o deve sentire ancora il Senato? Da tutti questi interrogativi potete comprendere che quello della proroga è un istituto al quale bisogna ricorrere con una certa cautela.

Io credo molto più opportuno che, quando è impossibile convocare nei quattro giorni la Commissione finanze e tesoro, il Presidente, anche senza che tale Commissione abbia potuto convocarsi, possa e debba intervenire alla riunione dell'altra Commissione, per esporre le proprie ragioni, cercare di trovare una copertura e così via. Sarà da esaminare se, non raggiungendosi un accordo, possa bastare l'opposizione del Presidente della Commissione fi-

nanze e tesoro o invece occorranò una decisione della Commissione di finanze ed una sua richiesta perchè la proposta di legge debba andare all'adunanza plenaria del Senato. Questione, onorevoli colleghi, non scevra di riflessi costituzionali, essendo da vedere se con norme di questo genere non si aggiunga un caso a quelli previsti dalla Costituzione per il rinvio alla seduta plenaria e se tale aggiunta si possa fare con regolamento. Ancora: vi è la questione se non sia meglio adottare il sistema, accennato anche nell'attuale discussione, della presa in considerazione della proposta di legge da parte del Senato (il che potrebbe richiedere, se non fosse una mera formalità, complicazioni e perdite di tempo) o prescrivere al Governo l'obbligo di pronunciarsi entro un breve tempo, così che potrebbe fare i suoi rilievi anche sulla copertura.

È un insieme di questioni che richiede un esame e, se rinvieremo l'articolo alla Giunta, perchè riferisca domani, ciò non costituirà un ritardo in questa discussione, che ad ogni modo dovrebbe estendersi anche a domani.

PICCHIOTTI. Questa è la proposta più sensata.

LUSSU. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUSSU. Tutti i componenti del Senato si trovano su di un piede di parità. Ma mi sembra che nessuno dovrebbe avere un attimo di esitazione per rispondere affermativamente alla proposta che ci viene da un membro così autorevole del Senato, come l'onorevole Ruini, che è stato il Presidente della Commissione costituzionale dell'Assemblea costituente. Io credo che senz'altro noi dobbiamo aderire al suo invito e così non soltanto si compirà un atto di doverosa deferenza verso un illustre nostro collega, ma avremo maggiori possibilità di riflettere sulla questione.

GRISOLIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRISOLIA. Sono anch'io d'accordo sulla opportunità del rinvio. Vorrei fare però un'ultima osservazione. Il Senato, aderendo alla proposta Jannuzzi, completata dal senatore Ruini, creerebbe una situazione anticostituzionale, perchè consentirebbe ad una sola persona — e il mio rilievo non si riferisce al presente

stato di cose, poichè il Presidente Paratore ci dà al riguardo tutte le garanzie — di potere annullare o, quanto meno, ostacolare l'attività legislativa di una Commissione parlamentare in sede deliberante. E mi spiego: questa persona, Presidente della Commissione finanze e tesoro o delegato dal Presidente, andrebbe ad esprimere il suo parere a voce, assumendo di non avere avuto il tempo di riunire la Commissione finanziaria per manifestare l'opposizione al disegno di legge in esame per mancanza di copertura finanziaria; con ciò il Presidente o il delegato, *uti singuli*, ostacolerebbero l'attività legislativa del Senato, perchè una Commissione permanente in sede deliberante altro non è che il Senato.

Per questi motivi e riservandomi di ritornare, se del caso, sull'argomento, aderisco alla sospensiva, ritenendo che la Giunta del Regolamento respingerà senz'altro l'emendamento del collega Jannuzzi anche per i suoi riflessi anticostituzionali.

PARATORE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PARATORE. Io non ho alcuna prevenzione contro la sospensiva, ma debbo osservare che forse si sta sollevando una grande questione per una cosa semplice. È da un anno e mezzo che discutiamo di questo argomento e i Presidenti delle singole Commissioni si sono sempre trovati d'accordo con me. Solo qualche volta c'è stata divergenza di opinioni, ma questo è avvenuto quando si trattava di provvedimenti a carattere, diciamo così, strettamente tecnico. In genere c'è stato, invece, sempre l'accordo e io mi sono limitato semplicemente a dire ai Presidenti delle varie Commissioni che in quel determinato caso la copertura finanziaria non c'era; spesso ho ottenuto un rinvio di qualche giorno dell'esame del provvedimento per esaminare a fondo la questione.

All'onorevole Grisolia desidero fare osservare che mai la Commissione finanze e tesoro entra nel merito del provvedimento. Le questioni in cui è necessario il parere della Commissione finanze e tesoro appaiono subito: quando un provvedimento importa una nuova spesa, ci si deve domandare in che modo vi si farà fronte. Spesso non dovrebbe essere neppure necessario il parere della Commissione

finanze e tesoro per sapere se un provvedimento implichi una nuova o maggiore spesa e se c'è la possibilità della copertura, tanto la cosa appare evidente. Io personalmente, a volte, faccio di più; se si tratta di un provvedimento di grande interesse chiedo qualche giorno di tempo e mi rivolgo al Ministro o alla Ragioneria generale dello Stato per sapere se c'è la possibilità di trovare la copertura.

Ritengo, perciò, che non sia opportuno esagerare la questione.

PRESIDENTE. Domando il parere della Commissione in merito alla richiesta della sospensiva.

PERSICO, *relatore*. La Commissione non può dir nulla. È il Senato che deve decidere sulla sospensiva. Però vorrei far notare all'amico Ruini che noi non abbiamo modificato i primi tre comma dell'articolo 31, che rimangono quali sono; abbiamo aggiunto un ultimo comma. Ora, solo per fare un ponte di congiunzione tra il comma nuovo e i tre che già esistono, l'onorevole De Pietro ha proposto un piccolo inciso che serve a far collimare le due parti. Mi pare che la questione sia molto semplice; ad ogni modo se il Senato desidera pensarci ventiquattro ore, la Commissione non ha nulla in contrario.

RUINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI. Debbo insistere sulla mia proposta perchè il relatore l'ha presentata come una questione relativa solo all'ultimo comma. Esaminando l'ultimo comma ci siamo accorti che esso va messo in connessione anche con una revisione di quelli anteriori. In ventiquattrore possiamo benissimo esaminare tutta la questione e decidere in merito. Quindi non si tratta di una questione formale, che non può avere nessuna base, di limitazione dell'esame ad un solo comma, fermi gli altri, che possiamo e dobbiamo invece riesaminare, e la Giunta ce ne dà l'occasione, proponendo una modifica dell'articolo.

PRESIDENTE. La proposta dell'onorevole Ruini riguarda non solo il comma aggiuntivo proposto dalla Giunta per il Regolamento, ma anche i comma del Regolamento già in vigore. La sospensiva cioè ha lo scopo di permettere il riesame di tutto l'articolo 31.

PERSICO, *relatore*. Allora si deve rinviare alla Giunta per il Regolamento.

PARATORE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PARATORE. Se si decide di rinviare la questione alla Giunta per il Regolamento, pregherei di riprendere in esame la proposta di stabilire l'obbligatorietà della presa in considerazione nei casi di disegni di legge che importino nuove spese.

RUINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI. La questione non si può porre così. Non è un emendamento che si propone all'emendamento, è tutta la questione che va considerata nell'insieme, anche la proposta della presa in considerazione. Io non chiedo che si perda del tempo, desidero soltanto che si rinvii l'esame dell'articolo alla Giunta per il Regolamento perchè essa, entro 24 ore, tenendo presenti queste considerazioni, veda se è possibile fare altre proposte.

Onorevole Presidente, è una richiesta di sospensiva all'ultimo comma dell'articolo per esaminare se, con un'altra soluzione, si debbano ritoccare anche gli altri comma dell'articolo stesso.

PRESIDENTE. Pongo ai voti la proposta di sospensiva sulle modificazioni all'articolo 31. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Dopo prova e controprova, è approvata).

PRESIDENTE. Passiamo ora all'esame dell'articolo 27, nel nuovo testo proposto dalla Giunta per il Regolamento.

Art. 27.

I disegni di legge e, in generale, ogni affare su cui debba riferirsi al Senato, comprese le petizioni e i decreti registrati con riserva, sono dal Presidente trasmessi per l'esame alla Commissione o alle Commissioni competenti per materia. Quando però sulla stessa materia sia stato già presentato analogo disegno di legge alla Camera dei deputati, la trasmissione è sospesa per un termine non superiore a tre mesi, e non ha più luogo se nel frattempo venga trasmesso al Senato il disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati.

Se, prima dell'inizio dell'esame di un disegno di legge da parte della Commissione, gliene vengano trasmessi uno o più analoghi, la Commissione procede al contemporaneo esame dei disegni stessi.

All'ultimo comma di questo articolo è stato proposto da parte dei senatori Fortunati, Sinforiani, Molinelli, Berlinguer, Ferrari e Ruggeri di sostituire il seguente:

L'esame da parte della Commissione e la conseguente discussione in Senato dei disegni di legge che trattano la stessa materia deve avvenire secondo l'ordine cronologico della presentazione al Senato dei disegni di legge stessi.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Fortunati per svolgere il suo emendamento.

FORTUNATI. Se ho ben capito lo spirito delle innovazioni che si intendono apportare al nostro Regolamento, si mira con esse a raggiungere lo scopo di accelerare, in certo senso, il meccanismo dell'attività legislativa. Ora, a noi sembra che l'ultimo comma dell'articolo 27, come ci viene presentato dalla Giunta per il Regolamento, anziché raggiungere l'obiettivo, lo eluda. Può verificarsi il caso, che del resto si è già verificato, che ad ogni disegno di legge d'iniziativa parlamentare si contrapponga sempre, necessariamente, un disegno di legge d'iniziativa governativa e viceversa. Non solo, ma accade anche che a un disegno di legge d'iniziativa parlamentare, proposto da un singolo parlamentare o da una parte del Parlamento, si contrappongano disegni di legge di altri parlamentari o di altre parti del Parlamento e, contemporaneamente, disegni di legge di iniziativa governativa. Cosicché l'esame è sistematicamente e continuamente ritardato. Se noi vogliamo veramente accelerare l'attività delle Commissioni, se si vuole evitare che la discussione sia ostacolata da un'attività ostruzionistica, occorre eliminare ogni remora all'espletamento delle funzioni delle singole Commissioni.

Io vorrei ricordare ai colleghi che, ad esempio, chi vi parla ha presentato un disegno di legge, accolto dal Senato con procedura di urgenza, nel febbraio dello scorso anno. Successivamente, si è inserito, a distanza di sette

od otto mesi, un disegno di legge di iniziativa governativa. Ora il problema di carattere tributario pare si stia continuamente allargando. Non è da escludersi che nel frattempo altri disegni di legge possano essere presentati! Sistema legalmente comodo per far fallire l'iniziativa parlamentare!... L'obiettivo che noi vogliamo raggiungere è di snellire il meccanismo dell'attività delle Commissioni e non di appesantirlo. Ecco perché, a nostro avviso, fissare il principio che i disegni di legge, di iniziativa parlamentare o governativa, vengano discussi secondo la loro presentazione cronologica è l'unico modo per evitare qualsiasi forma di ostruzionismo. Nulla vieta evidentemente che in sede di discussione, referente o deliberante, delle singole Commissioni gli altri disegni di legge possano essere utilizzati come emendamenti al disegno di legge presentato per primo.

Per queste ragioni fondamentali, che naturalmente preoccupano in modo particolare — lasciatemelo dire — l'opposizione, noi abbiamo presentato l'emendamento al secondo comma: emendamento che non è determinato da ragioni di ostruzionismo, ma proprio dalla fondamentale ragione di contribuire all'acceleramento del lavoro delle Commissioni. Se, cioè, in modo categorico è stabilito che i disegni di legge vengano discussi dalla Commissione in ordine cronologico di presentazione, non vi sono più dubbi di sorta e le Commissioni non sono stimolate a ritardare la loro attività. Ritardi si sono verificati in passato in una forma e con una intensità che devono preoccupare non solo noi dell'opposizione, ma tutti i membri del Senato.

PRESIDENTE. Invito la Commissione ad esprimere il suo parere sull'emendamento Fortunati.

PERSICO, *relatore*. L'articolo, così come è modificato dalla Giunta per il Regolamento, risponde ad un bisogno sorto per il fatto che sulla stessa questione potevano esistere un disegno di legge alla Camera dei deputati e contemporaneamente uno al Senato. Questo noi risolviamo, e non altra questione.

FORTUNATI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FORTUNATI. Nel secondo comma del testo presentato dalla Giunta è scritto: « Se, prima

dell'inizio dell'esame di un disegno di legge da parte della Commissione, gliene vengono trasmessi uno o più analoghi, la Commissione procede al contemporaneo esame dei disegni stessi ».

PERSICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO, *relatore*. Vorrei spiegare all'onorevole Fortunati che questo punto fu dibattuto dalla Giunta e che proprio l'onorevole Terracini fu il proponente di questo articolo, che corrisponde ad un accordo preso con la Camera dei deputati, la quale, nell'articolo 133 del nuovo Regolamento, ha, al terzo comma questa norma: « Se all'ordine del giorno della Commissione si trovano contemporaneamente proposte di legge identiche o vertenti su materia identica od in concorso con disegni di legge su identica materia, l'esame dovrà essere abbinato ». Allora noi dicemmo di porre la parola « esame contemporaneo » più che « abbinato ». Si tratta quindi di una coordinazione che noi facciamo insieme alla Camera dei deputati per risolvere in un modo identico questo problema.

D'altra parte, o ordine cronologico o abbinamento, non ha molta importanza, perchè poi verrà sempre il secondo disegno di legge che dovrà essere abbinato al primo. È chiaro che non si potranno fare due discussioni in Aula: dovrà la Commissione attendere che sia esaminato anche l'altro disegno di legge, per portarli tutti e due in discussione. Abbiamo avuto un esempio probante quando il collega Lucifero aveva presentato un disegno di legge sui fitti e ha dovuto attendere l'altro disegno di legge presentato dal Governo perchè fossero discussi insieme. Non vedo pertanto la ragione dell'emendamento Fortunati.

BERLINGUER. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERLINGUER. Ho l'impressione che non sia chiaro il significato e il fine che si propone il nostro emendamento, nè mi pare che valgano certe obiezioni di natura esteriore che fa l'onorevole Persico.

PERSICO, *relatore*. Non di natura esteriore, ma storica.

BERLINGUER. Per esempio, l'onorevole Persico dice: alla riunione della Commissione ha partecipato il collega Terracini. Noi ci com-

piacciamo che il collega Terracini abbia partecipato a quella riunione, ma non ci sentiamo vincolati al parere che egli può avere espresso su una questione che è soprattutto tecnica.

PERSICO, *relatore*. Non equivochiamo! Io ho detto un fatto storico!

BERLINGUER. Onorevole Persico, lasci che si discuta tranquillamente e serenamente.

Un'altra osservazione mi pare che meriti risposta. L'onorevole Persico ci dice: alla Camera dei deputati si è approvato un emendamento analogo. Ma noi con l'ultimo comma dell'articolo 27 discipliniamo il Regolamento interno del Senato, non il rapporto tra disegni di legge presentati alla Camera e al Senato. Ci occupiamo, invece, proprio della procedura che si deve seguire quando si tratti di diversi disegni di legge analoghi presentati tutti al Senato. Quindi possiamo procedere in modo assolutamente autonomo rispetto alla procedura che possa avere adottato la Camera. Restano perciò confermati i rilievi del collega Fortunati: egli ha anzitutto dimostrato che con la procedura che noi suggeriamo si sveltisce, si accelera l'approvazione dei disegni di legge, non la si ritarda. Ma io vorrei soggiungere che, col nostro emendamento, tendiamo soprattutto ad evitare il pericolo di un insabbiamento di disegni di legge mediante la presentazione successiva di altri disegni di legge analoghi che dovrebbero far riprendere in esame tutta la materia da parte della Commissione; e tuteliamo anche, mi pare, l'iniziativa parlamentare.

Il collega Fortunati ha citato un esempio: è quello del disegno di legge di iniziativa parlamentare relativo ai tributi degli enti locali, la cui discussione, dopo essere stata iniziata dalla Commissione competente, è stata sospesa per la sopravvenuta presentazione di un disegno di legge governativo. Io vorrei citare un altro esempio, che non è un esempio del Senato, ma della Camera: quando il Gruppo socialista della Camera dei deputati ha presentato un disegno di legge per l'amnistia e il condono, si è, subito dopo, sovrapposto a questo disegno di legge un altro analogo, vagamente analogo, d'iniziativa governativa e la discussione si è aperta proprio sull'ultimo disegno di legge. Noi dobbiamo tutelare l'iniziativa parlamentare e non vi è modo di tutelarla

se non stabilendo che, quando vi sono più disegni di legge su materie analoghe, si proceda alla discussione e deliberazione del primo presentato, secondo l'ordine cronologico; perchè altrimenti si potrebbero, per mesi e mesi, artificiosamente presentare sempre nuovi disegni di legge analoghi in modo da ritardare o porre nel nulla qualunque attività della Commissione ed anche qualunque attività dell'Assemblea. Ecco perchè noi insistiamo sul nostro emendamento.

PERSICO, *relatore*. La Commissione non accetta l'emendamento proposto.

ZOLI. Domando di parlare per un richiamo al Regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZOLI. Come è noto, ai sensi del comma primo, lettera a) dell'articolo 7 del Regolamento, ogni proposta di modifica, per essere approvata, dovrà essere adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Senato. Senonchè, avendo di fronte a noi una serie di articoli, ci potremmo trovare nella situazione di dover fare una serie di appelli nominali, articolo per articolo. Per questo proporrei, per quanto mi dispiaccia proporla, una votazione a scrutinio segreto — sistema di cui non sono molto amico, ma che questa volta sarebbe più pratico. Propongo pertanto che gli articoli su cui non c'è contrasto si considerino approvati con la maggioranza assoluta dei componenti il Senato, mentre gli altri articoli, su cui il contrasto esiste, si mettano in votazione uno per uno a scrutinio segreto. Ciò io propongo esclusivamente per risparmio di tempo. Noi stiamo discutendo le modifiche al Regolamento per cercare di guadagnar tempo nelle discussioni; cominciamo quindi con il risparmiare tempo sin da ora.

La mia proposta, ripeto, per il caso che non fossi stato chiaro, è pertanto la seguente; accantonare gli articoli su cui non c'è concordia e fare per essi altrettante votazioni contemporanee a scrutinio segreto.

ADINOLFI. Questa è una nuova proposta di modifica al Regolamento.

LUCIFERO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUCIFERO. Io mi trovo in parte d'accordo su quanto ha proposto il collega Zoli. Penso

che non vi possa essere forma diversa di votazione da quella dello scrutinio segreto, poichè noi non dobbiamo accertare come votino le singole persone, ma soltanto avere una qualifica numerica. Tale procedura ci farebbe anche guadagnare tempo, perchè, mentre l'urna è aperta e si procede alla votazione, si può continuare a discutere, come del resto sempre si è fatto.

Non credo che, di fronte alla precisa disposizione del Regolamento, che dipende del resto da una precisa disposizione costituzionale, noi si possa considerare come acquisita non la maggioranza dei favorevoli, ma la maggioranza dei componenti del Senato, se noi non votiamo per ogni articolo. Quindi noi dobbiamo votare anche dove siamo d'accordo, perchè in caso contrario si potrebbe sollevare l'eccezione: sì, voi eravate unanimi nell'approvare, ma non eravate la metà più uno dei componenti!

Propongo pertanto che per ogni articolo si faccia la votazione a scrutinio segreto, in modo che risulti che su di esso ha votato la maggioranza dei senatori.

Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Stante la precisa disposizione dell'articolo 7 del Regolamento, ogni proposta di modifica al Regolamento stesso dovrà essere votata in maniera che si accerti se vi è favorevole la maggioranza assoluta dei membri del Senato.

Indico pertanto la votazione a scrutinio segreto sull'emendamento presentato dai senatori Fortunati ed altri, sostitutivo del secondo comma dell'articolo 27, che rileggo: « L'esame da parte della Commissione, e la conseguente discussione in Senato dei disegni di legge che trattano la stessa materia, deve avvenire secondo l'ordine cronologico della presentazione al Senato dei disegni di legge stessi ».

Dichiaro aperta la votazione.

Prendono parte alla votazione i senatori:

Alberti Antonio, Alberti Giuseppe, Aldisio, Angelini Cesare, Angelini Nicola, Asquini, Azara,

Baracco, Bareggi, Bellora, Benedetti Luigi, Bergmann, Berlinguer, Bocconi, Boggiano Pico, Borromeo, Bosco, Bosco Lucarelli, Braccesi, Braitenberg, Braschi, Buizza,

Cardona, Caminiti, Canaletti Gaudenti, Canevari, Caporali, Cappa, Carboni, Carelli, Caristia, Carmagnola, Caron, Carrara, Caso, Castelnuovo, Cavallera, Cemmi, Cerica, Cermenati, Cermignani, Cerulli Irelli, Ceschi, Ciampitti, Ciasca, Ciccolungo, Cingolani, Coffari, Conci, Conti,

Damaggio, D'Aragona, De Bosio, De Gasperis, Della Seta, De Luca, Di Giovanni, D'Inca, Di Rocco, Donati, D'onofrio,

Elia,

Facchinetti, Falck, Fantoni, Farioli, Fazio, Ferrabino, Ferrari, Filippini, Fione, Flecchia, Focaccia, Fortunati, Fusco,

Galletto, Gasparotto, Gava, Genco, Gerini, Ghidetti, Giardina, Gonzales, Grava, Guarienti, Guglielmone,

Italia,

Jacini, Jannuzzi,

Lamberti, Lanzara, Lazzaro, Lepore, Lodato, Lovera, Lucifero,

Macrelli, Magli, Magliano, Macri, Malintoppi, Marchini Camia, Marconcini, Martini, Mastino, Menghi, Mentasti, Merlin Angelina, Miceli Picardi, Milillo, Minola, Molè Enrico, Molinelli, Momigliano, Monaldi, Mott,

Nitti,

Orlando, Ottani,

Pallastrelli, Panetti, Paratore, Parri, Pasquini, Pazzagli, Pennisi di Floristella, Perini, Persico, Pezzini, Pezzullo, Piemonte, Pieraccini, Pietra, Proli,

Raffiner, Raja, Reale Vito, Ricci Federico, Ricci Mosè, Riccio, Rizzo Giambattista, Romano Antonio, Romano Domenico, Romita, Ruggeri, Ruini, Russo,

Sacco, Salomone, Salvi, Samek Ludovici, Sanna Randaccio, Santonastaso, Sartori, Schiavone,

Tafuri, Talarico, Tamburrano, Tartufolli, Tessitori, Tignino, Tomasi della Torretta, Tomè, Tommasini, Tosatti, Toselli, Tripepi, Troiano, Tupini,

Uberti,

Vaccaro, Valmarana, Vanoni, Varaldo, Variabile, Venditti, Vigiani, Vischia, Voccoli,

Zanardi, Zane, Zelioli, Zoli.

Chiusura di votazione.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione e prego i senatori segretari di procedere allo spoglio delle urne.

(I senatori segretari procedono alla numerazione dei voti).

Presidenza

del Vice Presidente ALBERTI ANTONIO

Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto sull'emendamento Fortunati:

Votanti	184
Maggioranza assoluta	170
Favorevoli	39
Contrari	145

(Il Senato non approva).

Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Dobbiamo ora procedere ad una nuova votazione a scrutinio segreto sull'intero articolo 27 nel testo proposto dalla Commissione e già letto.

Dichiaro aperta la votazione.

Prendono parte alla votazione i senatori:

Aidinolfi, Alberti Giuseppe, Aldisio, Allegato, Alunni Pierucci, Angelini Cesare, Angelini Nicola, Azara,

Baracco, Barbareschi, Bardini, Bareggi, Bellora, Benedetti Luigi, Bergmann, Bibolotti, Bitossi, Bocconi, Boggiano Pico, Borromeo, Bosco, Bosco Lucarelli, Braccesi, Braschi, Bruna, Buizza,

Caldera, Caminiti, Canaletti Gaudenti, Canevari, Caporali, Cappa, Cappellini, Carboni, Carelli, Caristia, Caron, Carrara, Casardi, Caso, Castagno, Cavallera, Cemmi, Cerica, Cermenati, Cermignani, Cerruti, Cerulli Irelli, Ciampitti, Ciasca, Ciccolungo, Coffari, Conci, Conti, Cortese,

Damaggio, De Bosio, De Gasperis, Della Seta, De Luca, Di Giovanni, D'Inca, Di Rocco, Donati, D'Onofrio,

Elia,

Fabbri, Facchinetti, Falck, Fantoni, Fantuzzi, Farina, Farioli, Ferrari, Filippini, Fiore, Fiacchia, Fortunati,

Galletto, Gasparotto, Gava, Gavina, Genco, Gerini, Gervasi, Ghidetti, Giacometti, Giardina, Giua, Gonzales, Gramegna, Grava, Grieco, Grisolia, Guarienti,

Jacini, Jannuzzi,

Lamberti, Lanzara, Lazzarino, Leone, Lepore, Locatelli, Lovera, Lussu,

Macrelli, Maffi, Magli, Magliano, Magri, Mancinelli, Mancini, Marani, Marchini Camia, Marconcini, Martini, Mastino, Menghi, Menotti, Miceli Picardi, Milillo, Minoja, Molinelli, Momigliano, Monaldi, Moscatelli, Mott, Musolino,

Negarville, Nobili,

Ottani,

Palermo, Pallastrelli, Panetti, Paratore, Pasquini, Pastore, Pazzagli, Pellegrini, Pennisi di Floristella, Perini, Persico, Pezzini, Pezzullo, Picchiotti, Piemonte, Priolo, Proli, Pucci,

Raffeiner, Raja, Ravagnan, Reale Vito, Ricci Federico, Ricci Mosè, Riccio, Ristori, Rolli Romano Antonio, Romano Domenico, Romita, Roveda, Rubinacci, Ruggeri, Ruini, Russo,

Salomone, Salvagiani, Samek Lodovici, Santonastaso, Sartori, Schiavone, Scoccimarro, Sinforiani, Spallino, Spano, Spezzano,

Tafuri, Talarico, Tambarin, Tamburrano, Tartufole, Terracini, Tignino, Tomasi della Torretta, Tomè, Tommasini, Tonello, Tosatti, Toselli, Tripepi, Troiano, Tupini,

Uberti,

Vaccaro, Valmarana, Vanoni, Varaldo, Variabile, Venditti, Vigiani, Vischia, Voccoli,

Zanardi, Zane, Zelioli, Zoli.

Chiusura di votazione.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione.

Prego i senatori segretari di procedere allo spoglio delle urne

(I senatori segretari procedono alla numerazione dei voti).

Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Comunico al Senato il risultato della votazione a scrutinio segreto sull'articolo 27 nel testo proposto dalla Commissione:

Votanti	208
Maggioranza assoluta	170
Favorevoli	131
Contrari	77

(Il Senato non approva).

Il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

Sull'ordine del giorno.

CINGOLANI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CINGOLANI. Vorrei pregare l'onorevole Presidente di fissare l'ordine del giorno di domani, come si usa fare sempre.

Io non so quale seguito potrà avere la discussione dopo questa votazione, che ha un suo significato politico per il modo come si è impostata e come si è sviluppata. Comunque noi intendiamo di non eludere affatto gli impegni che abbiamo preso oggi portando al suo fine questa discussione; se potrà avere un fine, perchè con le strettoie regolamentari, alle quali non intendiamo di sottrarci, temiamo che il nuovo Regolamento rimarrà una aspirazione di coloro che, senza desiderare un utopistico Regolamento perfetto, volevano invece, attraverso un Regolamento rispondente alle esperienze di questi mesi ed alle necessità della Assemblea, arrivare ad uno snellimento dei nostri lavori nell'interesse proprio del Paese, perchè è il Paese che, attraverso l'opera legislativa, vogliamo servire.

Comunque noi chiediamo che, dopo le modifiche al Regolamento, sia posto all'ordine del giorno il progetto di legge sulla Sila per non dare al Paese l'impressione che ci perdiamo solo in logomachie per quanto riguarda la vita interna di questa Assemblea. Noi invece vogliamo dimostrare al Paese che, mentre ferve nel-

1948-50 - CCCXXXVIII SEDUTA

DISCUSSIONI

1° FEBBRAIO 1950

l'altro ramo del Parlamento la discussione politica sulle comunicazioni del Governo, seguiamo il nostro lavoro discutendo uno di quei progetti di legge che ormai sono acquisiti alla Assemblea per relazioni presentate, per studi già fatti in Commissione.

LUSSU. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUSSU. Rendendomi conto delle ragioni, certamente rispettabili, che hanno ispirato il collega Cingolani a muovere questa proposta, io mi permetto tuttavia di richiamare la sua attenzione e quella dei colleghi su alcuni punti fondamentali.

Innanzitutto, sulla questione che riguarda il nostro Regolamento, abbiamo noi perduto del tempo oggi discutendo e non potendo approvare l'articolo di cui abbiamo discusso? Io dico di no e penso che lo stesso onorevole Cingolani concorderà con me nel ritenere che queste nostre discussioni sono sempre proficue, non foss'altro perchè apportano un maggiore chiarimento al problema. Inoltre la discussione è stata sempre mantenuta nell'ambito del nostro Regolamento, che esige alcune forme obbligatorie che per altre questioni non sono necessarie.

In secondo luogo, si tratta ancora del Regolamento: noi questa sera sappiamo che domani dobbiamo continuare il nostro lavoro, innanzi tutto per discutere l'articolo per il quale l'onorevole collega Ruini ha chiesto il rinvio che l'Assemblea ha accordato. Domani si riunirà la Giunta per il Regolamento e domani sera affronteremo di nuovo il problema, che è estremamente serio poichè tutti gli interventi sui vari articoli sono stati estremamente seri, ed è da prevedere che la discussione di domani su questo punto non si risolverà in mezz'ora. Si tratta di un problema importante e che richiede un esame attento, e soltanto dopo una critica elaborata si potrà adottare quella decisione che la maggioranza dell'Assemblea crederà più opportuna. Dobbiamo poi ancora discutere il Regolamento, che non si esaurisce tutto con quell'articolo, ed abbiamo la certezza che domani pomeriggio saremo prevalentemente, se non esclusivamente, occupati da questo lavoro. Ed allora, quando si è mai visto, onorevole Cingolani, anche nella vecchia Camera,

fissare un nuovo ordine del giorno, cioè un ordine dei lavori, mentre non è ancora evidente l'esaurimento dell'ordine del giorno precedente?

Vorrebbe poi l'onorevole Cingolani introdurre proprio questa sera un problema che investe tutto intero il sistema costituzionale? Io credo che noi avremo tutto il tempo di discutere di ciò domani sera e, se non sarà possibile, dopodomani, poichè fretta eccessiva non c'è. Non è colpa nostra, onorevole Cingolani, se per la quarta volta il Governo porta prima la questione di fiducia all'altro ramo del Parlamento. Anzi io colgo l'occasione per pregare l'onorevole Cingolani, presidente del massimo gruppo parlamentare del Senato, di cui ben conosco la sensibilità politica, di intervenire presso il Governo, presso il collega rappresentante della maggioranza alla Camera dei deputati ed anche presso il nostro Presidente, per ottenere che una volta tanto questa Camera, che secondo la Costituzione ha uguaglianza di diritti e di potestà con l'altra, discuta finalmente per prima le dichiarazioni del Governo comportanti il voto di fiducia.

Io so l'onorevole Cingolani sensibile a queste considerazioni; ecco perchè, con tutta la cordialità che deriva dalla collaborazione necessaria in quest'Aula, l'inviterei a ritirare la sua proposta.

CINGOLANI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CINGOLANI. Ho chiesto subito la parola perchè, per quel garbo che il collega Lussu ha sempre avuto ed ha verso di me per l'antica colleganza nel Senato e fuori del Senato, mi sento in dovere di rispondere subito al suo appello.

Io ho le stesse sue sensibilità, onorevole Lussu, per quanto riguarda le prerogative di questo ramo del Parlamento: io ne sono geloso quanto lei; dobbiamo tutti esserne gelosi. Già altre volte ho esposto il mio pensiero in modo, non dico autorevole, ma certamente qualificato, pregando i vari Governi che si sono succeduti da quando siamo al Senato di mettere un po' in primo piano la nostra Assemblea. Riconosco che questa volta vi erano delle ragioni molto serie per iniziare la discussione sulle comunicazioni del Governo nell'altro ra-

mo del Parlamento e, d'altra parte, ritengo — non faccio schermaglie tattiche, onorevole Lus-su — che anche se dovremo, come dobbiamo, portare a conclusione la discussione sul Regolamento, pur necessario strumento della nostra vita, noi dobbiamo sottolineare, con l'inserzione nell'ordine del giorno di un progetto di legge come quello della Sila, la volontà di fare veramente opera legislativa costruttiva. Non vado a cercare precedenti lontani, ma è la nostra consuetudine che ci fa qualche volta, in modo eccessivo, catalogare in un ordine del giorno molti progetti di legge, sia di iniziativa parlamentare che governativa. Io mi limito a questa osservazione, poichè solo questa è stata fatta fino ad ora. Se la questione si sposterà e si allargherà, ne riparleremo; per oggi non c'è che questo. Qui, per esempio, ho l'ordine del giorno della seduta pubblica di oggi della Camera dei deputati, dove ci sono ben cinque punti all'ordine del giorno. Anche noi molte volte abbiamo fissato nell'ordine del giorno, come affermazione della volontà nostra di legiferare, oltre il progetto di legge in discussione, anche altri progetti di legge che rappresentavano per noi una via, una guida, un orario della nostra attività. Quindi nulla osta a che io mantenga la mia preghiera di fissare, dopo la discussione sul nostro Regolamento, al primo punto dell'ordine del giorno il progetto della Sila.

SCOCCIMARRO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCOCCIMARRO. Vorrei chiedere una spiegazione all'onorevole Cingolani, e cioè se la richiesta di mettere all'ordine del giorno il progetto di legge per la colonizzazione della Sila significa che la discussione di questa legge debba iniziarsi fin da domani, con una eventuale proposta di inversione dell'ordine del giorno, oppure se si intende proporre che dopo la fine della discussione del Regolamento si stabilisca fin d'ora che, come primo argomento, si discuterà il progetto di legge sulla Sila. Perché io faccio questa distinzione? Perché, se si tratta di trovare il modo di affrettare il nostro lavoro legislativo, non ho alcuna eccezione da sollevare; si tratterà se mai di vedere quali leggi sarà più opportuno discutere prima, essendovi altre questioni importanti che da molto

tempo attendono il nostro esame e non sono ancora passate alla discussione dell'Assemblea. In questo caso potremmo discutere e deliberare se dobbiamo esaminare quella legge o un'altra. Se, viceversa, si vuole mettere subito all'ordine del giorno il progetto per la colonizzazione della Sila, allora l'intenzione è un'altra, onorevole Cingolani. In tal caso, parliamoci chiaro, al di fuori di ogni formula diplomatica.

CINGOLANI. Io parlo sempre chiaro, anche diplomaticamente! (*Interruzione del senatore Conti*).

SCOCCIMARRO. Allora la prego, onorevole Cingolani, di rispondere a questa mia domanda: intende lei che sia posto all'ordine del giorno di domani il progetto di legge per la colonizzazione della Sila, oppure il suo è stato un semplice invito perchè quel progetto sia posto al più presto all'ordine del giorno?

CINGOLANI. Sarebbe stato inutile allora che io l'avessi chiesto oggi.

SCOCCIMARRO. Il dubbio è sorto dal modo col quale lei si è espresso. Lei ha detto: quando saranno esauriti i lavori in corso, dovremo discutere il progetto della Sila.

CINGOLANI. Onorevole Scoccimarro, io ho detto di porre al primo punto dell'ordine del giorno la discussione sul Regolamento e al secondo punto il progetto per la colonizzazione della Sila. A me sembra tutto perfettamente chiaro.

SCOCCIMARRO. Veniamo allora al sodo. Se le cose stanno così, si inizia ora una discussione di altra natura.

Possiamo noi discutere il progetto di legge sulla Sila, mentre il Governo non ha ancora avuto il voto di fiducia?

TARTUFOLI. Ne abbiamo il dovere!

SCOCCIMARRO. La questione che ora si pone riguarda un articolo della Costituzione ed inoltre riguarda il funzionamento della Camera dei deputati e del Senato.

Gli articoli 92, 93 e primo comma del 94 della Costituzione, come è noto, stabiliscono che la costituzione del Governo esige, per essere compiuta in tutti i suoi aspetti, l'incarico del Presidente della Repubblica, il giuramento e il voto di fiducia delle Camere. La Costitu-

zione esattamente si esprime così: Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri (articolo 92). Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica (articolo 93). Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (articolo 94). Arrivati a questo punto, sorge il problema: quando il Governo ha prestato giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, è esso investito di tutti i poteri in modo perfetto? Se al momento del giuramento il Governo è costituito in modo perfetto e assolve alle sue funzioni senza alcuna limitazione, sorge il quesito di sapere quale valore ha il voto di fiducia delle Camere. Il voto di fiducia delle Camere conferisce o no al Governo facoltà, attributi, poteri che esso non ha? Senza il voto di fiducia delle Camere, i poteri, le facoltà e le funzioni del Governo sono o no limitate? Io so che le opinioni sono divise; personalmente ritengo, da un punto di vista generale, che il giuramento del Governo nelle mani del Presidente della Repubblica autorizzi il Governo ad assolvere funzioni di ordinaria amministrazione, non ancora funzioni politiche. Per svolgere un'attività politica occorre il voto di fiducia delle Camere. Si ponga il quesito in questi termini: quando un Governo è dimissionario non rimane esso in carica solo con funzioni di ordinaria amministrazione? Per analogia, quando il Governo in carica non ha ancora avuto il voto di fiducia, i suoi poteri non vanno oltre l'ordinaria amministrazione.

L'attività del Governo ha sempre un doppio aspetto: amministrativo e politico. Se si ammette che il Governo, per poter assolvere alle sue funzioni amministrative, ha bisogno di prestar prima giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, mentre per poter prendere delle iniziative politiche o compiere degli atti politici ha bisogno del voto di fiducia delle Camere, allora noi abbiamo un criterio preciso di interpretazione della norma costituzionale, secondo la quale il Governo, una volta prestato giuramento dinanzi al Presidente della Repubblica, ottiene il potere e la facoltà di amministrare lo Stato; dal voto di

fiducia delle Camere ottiene invece il potere politico. Se si ammette che basta il giuramento dinanzi al Presidente della Repubblica perchè il Governo abbia in pieno queste facoltà, allora che cosa significa in sostanza il voto di fiducia delle Camere? Penso che un'interpretazione diversa, come è sostenuta da molti, si richiami un po' a quello che era il regime del vecchio Statuto monarchico, nel quale la costituzione del Governo non era subordinata alle norme precise che fissa la nostra Costituzione. Il vecchio Statuto non richiedeva, come richiede la nostra Costituzione, il voto specifico delle Camere perchè il Governo fosse nella pienezza dei suoi poteri. Prima che la prassi parlamentare avesse un po' corroso la vecchia consuetudine monarchica (ricordate l'articolo di Sonnino: Torniamo allo Statuto!) si poteva comprendere che bastasse il giuramento davanti al Re perchè il Governo fosse pienamente investito dei suoi poteri e che il voto di fiducia delle Camere avesse un valore diverso da quello che ha oggi. Ma, già allora, la prassi parlamentare ha incominciato a restringere e limitare il potere di investitura del monarca al Governo. Oggi abbiamo una Costituzione che parla chiaro, una Costituzione che pone tre esigenze precise: l'incarico del Presidente della Repubblica al Presidente del futuro Governo, il giuramento, il voto di fiducia delle Camere. Soltanto quando si ha il voto di fiducia delle Camere il Governo è nella pienezza dei suoi poteri. Si può discutere sui limiti dei poteri del Governo dopo il giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, ma è certo che l'attività politica, la funzionalità politica del Governo presuppone ed esige il voto di fiducia delle Camere. Altrimenti si svaluta il contenuto, la sostanza, il significato che il voto delle Camere ha come elemento costitutivo del Governo.

Se questa tesi è giusta, ne derivano delle conseguenze molto precise; e le conseguenze sono che, prima di aver avuto il voto di fiducia delle Camere, il Governo non può assumere impegni politici. E poichè tali impegni si assumono nella formazione e discussione delle leggi, sorgono tendenze diverse. C'è chi pone la questione di fare una distinzione tra leggi tecniche e leggi politiche, distinzione un po' dif-

ficile a farsi; c'è chi pone il problema di distinguere tra le leggi ereditate dal precedente Governo e le leggi del nuovo Governo; c'è ancora chi fa distinzione tra leggi di iniziativa parlamentare e leggi di iniziativa governativa. Si possono discutere tutte queste tesi intermedie, ma non c'è dubbio che, quando noi poniamo il problema di discutere una legge di iniziativa governativa, che ha valore e significato politico e che esige, specialmente dal Ministro del dicastero cui la legge si riferisce, l'assunzione di impegni e di posizioni politiche, noi non possiamo riconoscere che il Ministro abbia la facoltà di svolgere questa sua funzione prima che il Parlamento abbia dato il voto di fiducia, perchè il voto di fiducia del Parlamento si riferisce proprio all'indirizzo politico ed estende i poteri che al Governo derivano dal semplice fatto del giuramento prestato al Presidente della Repubblica.

Ora, se prima del voto di fiducia del Parlamento il Governo non ha la pienezza dei suoi poteri, noi ci troviamo di fronte a questa situazione: o vogliamo entrare nell'esame della casistica delle leggi che si possono discutere e di quelle che non si possono discutere, e c'è chi si pone questo problema; o riconosciamo senz'altro che una legge che abbia valore e significato politico, come è quella della Sila, non si può discutere dinanzi al Parlamento prima che il Governo abbia avuto il voto di fiducia. A meno che non si ritenga che il Parlamento, anche se non c'è un Governo con pienezza di poteri, può discutere le leggi.

Ed allora sorge un'altra questione, quella dei rapporti fra Parlamento e Governo e della funzione del Governo nella discussione delle leggi in Parlamento. È questo un problema che fu sollevato in sede di Costituente, per un'altra circostanza, proprio dal più illustre costituzionalista che abbia l'Italia, da Vittorio Emanuele Orlando. In una certa occasione, egli lamentava come una irregolarità che il Governo non sedesse al suo banco, che in quell'occasione era vuoto, e sostenne la tesi che l'Assemblea era, sì, con la sua Presidenza, in grado di funzionare, ma che il Governo come tale non era qualcosa di estraneo all'Assemblea e che nel funzionamento dell'Assemblea, specialmente nell'attività legislativa, il Governo deve sedere al suo banco, assumere i suoi

impegni, precisare le sue posizioni e via di seguito.

Io ho voluto accennare alle diverse tesi che si sono manifestate sul problema in discussione, per ricordare che, contrariamente a quanto si va dicendo in questi giorni, non si tratta di escogitazioni occasionali apparse ora per altre ragioni politiche.

Queste divergenze di vedute rivelano una certa lacunosità in un articolo della Costituzione, da quale non precisa bene quali sono i poteri del Governo nel periodo che intercorre fra il giuramento ed il voto di fiducia. C'è chi sostiene che dopo il giuramento il Governo ha la pienezza dei suoi poteri, c'è chi sostiene la tesi opposta. La Costituzione non dice nulla di specifico. Dice che il Governo assume le sue funzioni, ma anche il potere amministrativo è una funzione di Governo e, quando si parla di assunzione di funzioni da parte del Governo, si può pensare, senza offendere né la logica né lo spirito della Costituzione, che l'investitura che deriva al Governo dal giuramento prestato dinanzi al Presidente della Repubblica si riferisca all'attività amministrativa. Ma, quando si tratta di prendere iniziative di ordine politico, occorre che le Camere si pronuncino sulla politica del Governo, occorre il voto di fiducia delle Camere.

Discutendo di questo problema, noi abbiamo in mente una questione che si pone in questi giorni: la questione della Somalia. Ora, tanto per non lasciare nulla in ombra, niente avrebbe impedito, per esempio, che il Governo avesse portato qui la questione della Somalia e posto su questa il voto di fiducia.

Io penso che per definire la giusta interpretazione di un articolo della Costituzione sarebbe stato più opportuno un momento in cui la questione non fosse direttamente legata ad un problema politico.

Si sarebbe potuto, così, esaminare con maggiore obiettività le varie tesi che si prospettano su questo problema. Si è voluto, invece, da parte del gruppo di maggioranza, che questa discussione si facesse in questo momento. Ebbene, allora bisogna porre la questione in tutti i suoi termini e trattarla con un dibattito adeguato, che non si risolve certo in uno scambio di opinioni affrettate, come ho fatto io questa sera. Io ho posto la questione, mi

sono limitato ad accennare alle diverse tesi che si manifestano su tale problema ed ho rilevato che sarebbe più opportuno rinviare la questione ad altro momento, in cui il dibattito non fosse influenzato da esigenze politiche immediate che potessero influire sull'orientamento del pensiero dei singoli deputati o senatori. Ma poichè questo non si vuole, allora discutiamo. Ma è chiaro che non si tratta più della piccola questione dell'ordine del giorno.

L'onorevole Cingolani sa che io personalmente ho proposto delle soluzioni per rinviare questa discussione. Ma poichè si rifiuta ogni proposta, si discuta pure, ma lo si faccia come la delicatezza e la gravità dell'argomento esigono. Basti pensare che, se dovesse prevalere la tesi secondo la quale il Governo ha pieni poteri solo col giuramento prestato dinanzi al Presidente della Repubblica, si potrebbero creare situazioni in cui il Governo, prima di avere avuto il voto di fiducia delle Camere, potrebbe anche sciogliere il Parlamento. Ritengo che questo non sia nello spirito della Costituzione e non sia stato nella coscienza e nel pensiero dei costituenti che hanno votato quell'articolo della Costituzione. Credo che una decisione nostra in questo senso creerebbe un precedente grave. Io sono disposto a trovare tutte le soluzioni possibili per non intralciare l'attività legislativa, ma non creiamo precedenti di questo genere, lasciamo che questo problema venga esaminato indipendentemente da ogni esigenza politica immediata.

Comunque la questione è posta; se si vuole discuterla, bisogna porre all'ordine del giorno, non il progetto della Sila, ma questo problema.

BOSCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO. L'onorevole Cingolani si è limitato a fare la proposta di aggiungere agli argomenti posti all'ordine del giorno il disegno di legge che riguarda la Sila. Su questa proposta, di aggiungere al nostro ordine del giorno un argomento di tanto interesse e di tanta urgenza, l'onorevole Scoccimarro ha impostato una questione costituzionale, di interpretazione di alcuni articoli della Costituzione, sollevando il problema: se il Governo prima del voto di fiducia possa assistere ai lavori delle

Camere, per la discussione di un disegno di legge che, nella specie, era stato presentato già da tempo al Senato. L'onorevole Scoccimarro ha posto la questione sul terreno concreto della interpretazione di taluni articoli della Costituzione ed io mi permetterò di seguirlo su questo stesso terreno.

Egli ha negato che l'articolo 93 della Costituzione condizioni soltanto al giuramento l'immissione dei membri del Governo nell'esercizio delle funzioni ministeriali. L'articolo 93 testualmente dice: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica»: il che significa che dopo il giuramento assumono le funzioni. Il senatore Scoccimarro tenta di dare a questa espressione un significato restrittivo. Si domanda: quali funzioni? E risponde: quelle di ordinaria amministrazione. Ma, evidentemente, la limitazione non è nella Costituzione, la quale parla di funzioni in genere, senza distinguere. Secondo noi, vi sono comprese tutte le funzioni, anche quelle previste dall'articolo 71 della Costituzione, che dà al Governo l'iniziativa delle leggi, poichè anche questa è una funzione che appartiene al Governo.

Il senatore Scoccimarro ha ricordato anche l'articolo 94 nel quale però, al comma terzo, si dice: «Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia»; il che significa che anche prima del voto di fiducia esistono non soltanto un Presidente e dei Ministri, ma esiste anche un Governo, perchè la Costituzione dice che «il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia». Coordinando le due norme si evince che anche prima del voto di fiducia esiste un Governo, che, ai termini dell'articolo 93, esercita ogni funzione che gli è propria.

Quelle Costituzioni che, a differenza dalla nostra, hanno voluto subordinare al voto di fiducia l'entrata in funzione del Governo si esprimono diversamente. Basta ricordare l'articolo 45 della Costituzione francese del 1946, secondo il quale la nomina del Consiglio dei Ministri è valida solo dopo che il Presidente abbia ricevuto il voto di fiducia dal-

l'Assemblea. Noi invece ci troviamo di fronte ad una Costituzione che dà la pienezza delle funzioni al Governo appena dopo la prestazione del giuramento.

L'onorevole Scoccimarro si domanda allora a che cosa valga il voto di fiducia. È facile rispondere che, se viene a mancare il voto di fiducia, il Governo è obbligato a dimettersi. Questo è il significato del voto di fiducia. Nè diciasi che in tal modo il Governo potrebbe restare in carica con pienezza di funzioni per lungo tempo, poichè c'è la norma che obbliga il Governo a presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia entro 10 giorni dalla sua formazione. D'altra parte, se si accettasse la tesi del senatore Scoccimarro che prima del voto di fiducia il Governo può compiere soltanto atti di amministrazione ordinaria, occorrerebbe sapere chi deve governare, nell'ipotesi che la discussione sulle comunicazioni del Governo si prolungasse per qualche mese. Durante questo tempo il Paese dovrebbe rimanere in preda ad un Governo di limitata capacità, con sole funzioni di ordinaria amministrazione. A me sembra che il Governo durante questo periodo debba avere pienezza di funzioni.

LUSSU. Il Parlamento è sovrano. (*Interruzioni*).

BOSCO. Stiamo discutendo di una materia di alta importanza, quale è il diritto costituzionale: cerchiamo di continuare la discussione su un tono elevato.

LUSSU. Tenga presente che siamo stati a scuola anche noi.

BOSCO. In sostanza l'argomento centrale portato dall'onorevole Scoccimarro mi sembra questo: prima del voto di fiducia il Governo dovrebbe esercitare soltanto le funzioni di ordinaria amministrazione e quindi non partecipare agli atti politici, come sarebbe appunto la partecipazione a discussioni parlamentari...

MARIOTTI. E ciò perchè potrebbe avere la minoranza e quindi la non fiducia.

BOSCO. Mi permetto di dire che, se si considerasse esatta codesta affermazione, si verrebbe in sostanza ad assimilare il Governo che non ha avuto ancora il voto di fiducia a quello che ha avuto il voto di sfiducia; infatti se il Governo ha avuto il voto di sfiducia, allora

si dimette e, prima che sia nominato il nuovo Governo, esercita le funzioni di ordinaria amministrazione; se invece il Governo non ha ottenuto nè il voto di fiducia nè quello di sfiducia, i suoi poteri non possono essere uguali a quelli che esso avrebbe dopo un voto di sfiducia.

Invece i poteri del Governo prima del voto di fiducia, secondo la tesi dell'onorevole Scoccimarro, sarebbero identici a quelli del Governo al quale è stata espressamente negata la fiducia. In tal modo si viene a trasformare l'attesa del voto in una presunzione di sfiducia. Invece si può sostenere benissimo una presunzione di fiducia, perchè nel regime parlamentare il Capo dello Stato, che è eletto dalle due Camere riunite e che prima di nominare il Governo consulta tutti i capi dei gruppi parlamentari, è assistito proprio dalla presunzione di fiducia del Paese. (*Approvazioni dal centro*).

Per questi motivi che ho avuto l'onore di esporre noi riteniamo che il Governo, anche prima del voto di fiducia, abbia la pienezza delle sue funzioni.

MANCINI. Ma c'è l'articolo 94 della Costituzione che non stabilisce così.

BOSCO. No, le funzioni sono richiamate dall'articolo 93, secondo il quale i membri del Governo, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. Dunque il Governo esiste ed è vivo anche prima del voto di fiducia. Nel caso di un voto di sfiducia il Governo si dimetterà. Questa e non altra è la sanzione del voto di sfiducia. Durante l'attesa del voto delle Camere il Governo ha il dovere di funzionare in pieno. Il Paese vuole un Governo efficiente; attraverso tutto lo svolgersi della crisi si è vista l'ansia del Paese di avere presto un Governo. Noi non possiamo costringere il Paese ad essere retto da un Governo con funzioni diminuite fino al voto delle due Camere.

Il Paese stesso muove talora delle critiche all'attività del Parlamento rilevando che i problemi più vitali, più essenziali, più importanti come sono quelli dell'occupazione delle terre da parte dei contadini e delle bonifiche, non trovano rapida soluzione e vengono sempre trascurati. Sarebbe veramente strano che noi continuassimo per settimane ad occuparci del nostro Regolamento interno, trascurando pro-

1948-50 - CCCXXXVIII SEDUTA

DISCUSSIONI

1° FEBBRAIO 1950

blemi di così vitale importanza come il disegno di legge per la valorizzazione della Sila.

Comunque, assicuriamo la minoranza che resterà all'ordine del giorno anche la questione del Regolamento e che continueremo a discuterla, impegnandoci a non chiedere l'inversione dell'ordine del giorno, come sembra temere l'onorevole Scoccimarro.

Vogliamo dare la sensazione al Paese, ponendo il progetto per la colonizzazione della Sila all'ordine del giorno del Senato, che noi seguiamo questo problema con amore e soprattutto col desiderio di risolvere presto una questione che interessa tante migliaia di contadini dell'Italia meridionale. *(Vivi applausi dal centro. Congratulazioni)*.

CONTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CONTI. Onorevoli colleghi, sarò brevissimo, perchè alcune cose sono state dette dal collega Bosco; ma io sono in un'altra sfera di pensiero.

Il collega Bosco si è preoccupato di far vivere il Governo; io non ho affatto questa preoccupazione. Non intendo dire che meno governo vi è e meglio è, riaffermando il concetto autonomista che mi è caro. Stando proprio al tema, desidero svolgere una tesi che trova conferma negli articoli della Costituzione, ai quali poco mi riferisco, perchè questi articoli combinati, questi disposti degli articoli mi riportano un po' nelle aule dei tribunali dalle quali mi sono allontanato per essere libero qui, dove però devo continuamente deplorare che, essendo tanti gli avvocati, si disputi con la mentalità curialesca e in modo eccessivo. Vogliamo per forza discutere come si discute in tribunale: argomento, controargomento, il sofisma, il cavillo, tutte cose alle quali si aggiunge la lotta politica. Avete udito l'onorevole Scoccimarro poco fa. Io gli voglio un gran bene ed egli lo sa; mi piacerebbe che nei suoi ragionamenti politici non si perdesse mai, anche quando non andiamo d'accordo, e mi piacerebbe vederlo sempre armato di logica. Oggi è stato tutta una contraddizione, un tale rimescolio di cose per cui diceva e disdiceva. Egli ha finito con il disdire tutto quello che aveva detto. Ha voluto a tutti i costi imporre un ragionamento per il quale noi dovremmo dire:

non c'è Governo, perchè non c'è ancora la fiducia: tutto va a catafascio. Questo ragionare deriva dal suo stato d'animo e da quello di tutti i colleghi di questa parte. *(Indica la sinistra)*.

SCOCCIMARRO. Un po' meno di fantasia.

CONTI. Ho detto che il mio punto di vista, onorevoli colleghi, è diverso da quello sul quale si è posto il collega Bosco.

Mi spiegherò. Ora voglio rispondere subito alla domanda che ha posto l'onorevole Scoccimarro. Abbiamo il diritto, egli ha detto, di proseguire nei nostri lavori, senza il Governo?

Voci. No, No!

CONTI. È stato stenografato ciò che ha detto l'onorevole Scoccimarro; egli ha detto questo, perchè doveva sostenere una cosa di cui non era convinto.

Io sostengo invece questa tesi: il Parlamento è sovrano. Non la sostengo io solo. È il sistema repubblicano, signori: non ammette equivoci. E, se noi teniamo presente che la nostra Costituzione deve anche essere interpretata dal punto di vista della dottrina repubblicana, non possiamo evidentemente correre dietro alle tante interpretazioni che si danno ad ogni angolo della strada, da coloro i quali sono guidati dal pensiero di un altro tipo di legge costituzionale: lo Statuto albertino. Nel nostro Paese, nei circoli politici, da gente coltissima che può insegnare tante cose, tra gli altri dal nostro maestro Vittorio Emanuele Orlando, si continua ad interpretare la Costituzione repubblicana con la mentalità dei cultori dello Statuto albertino, secondo i principi del costituzionalismo monarchico.

La Costituzione repubblicana è tutta un'altra cosa. Per essa il Parlamento è sovrano. Il Parlamento ha sostituito il re, riassumendo in sé i poteri e le prerogative che erano riconosciute al re dallo Statuto che il re aveva elargito. Se partiamo da questo punto di vista, i problemi si risolvono con una certa facilità. Si risolve subito il problema posto al nostro esame. Ho sentito dire, mi pare da Bosco: è il Governo che guida e che dirige.

BOSCO. Non l'ho detto.

CONTI. Forse lo ha detto Scoccimarro *(ilarità)*, ma la frase è stata detta. Il Governo dirige? Ma questo è un equivoco. Il Governo

esegue, secondo la nostra Costituzione. Ed io son lieto di avere udito dalla bocca del Presidente De Gasperi l'espressione che io ho più volte ripetuta: il Governo è un comitato esecutivo.

Voce da sinistra. Ed allora?

CONTI. Allora, se il Governo è un comitato esecutivo, come lo dobbiamo considerare nella fase attuale? Mi scusino gli amici che sono al Governo per l'espressione che potrebbe essere considerata poco riguardosa; allora il Governo, davanti al Parlamento, è un portacarte. Noi siamo qui per discutere tutto quello che vogliamo, di qualunque problema, di qualunque proposta. Ciò che delibera il Parlamento non deriva dalla volontà del Governo, ciò che delibera il Parlamento va al Governo. Questo è il concetto dal quale derivano le funzioni rispettive. Che il Governo, in fatto, anche nella realtà italiana di oggi, continui a fare quello che facevamo i Governi nel passato è fuori di discussione — e ne parleremo occupandoci delle comunicazioni del Governo, poi chè, anche nelle ultime settimane, sono stati commessi errori gravissimi ed io che sono sereno, veramente sereno e che non parteggio nè per gli uni nè per gli altri, nè per il Governo, nè per i suoi avversari...

LUSSU. Parteggi per il Governo.

CONTI. Non parteggio per nessuno e lo sapete. Voi, per decisione preconcepita, siete sempre contro e volete creare tutte le difficoltà che vi piacciono; e fate male. (*Applausi dalla destra*).

GAVINA. È questione di prestigio del Parlamento.

CONTI. Non perdiamo tempo e parliamo delle conseguenze che dobbiamo trarre. Non c'è Governo, dite voi, perchè quello costituito non ha ancora avuto il voto di fiducia. Ebbene, facciamo l'ipotesi di un improvviso avvenimento: di un terremoto che distrugga una città italiana. Si deve proclamare lo stato d'assedio per far fronte alle necessità di un ordine pubblico perfetto. Non c'è Governo: chi provvede? Provvede arbitrariamente il Governo? E il Parlamento non ha il diritto di parlare? Il Parlamento non vive? Signori, è il Parlamento che deve far tutto; e ne parleremo au-

che a proposito della questione della Somalia. Allora voi (*indica la sinistra*) mi applaudirete.

Il Governo ha commesso spropositi, ha commesso arbitri dei quali dovrà giustificarsi e sarò proprio io a contestargli di non aver osservato le regole costituzionali, pur accordandogli le circostanze attenuanti, perchè ritengo che il Governo abbia certamente agito in buona fede; e non soltanto al Governo riconosco la buona fede, ma la riconosco a tutti quanti parlino di questi problemi, essendo noi tutti all'imbocco di una prassi nuova. Naturalmente dobbiamo imparare, dobbiamo studiare il modo di interpretare bene la Costituzione, illuminati dai principi, dalle dottrine e dai sentimenti. Certo è che gli articoli combinati dicono molto di meno di ciò che può dire la concezione dello Stato repubblicano. Dico, dunque, che il Governo ha commesso errori, ma posso consentire che li abbia commessi anche senza volerlo. Si tratta di uomini della vecchia generazione, i quali portano con loro la mentalità del 1900, del 1910, 1915, 1918, 1922, la mentalità formata nella contemplazione dello Statuto albertino, la mentalità derivante dalla lunga prassi della automatica applicazione dell'articolo 5 dello Statuto, per il quale il re aveva varie prerogative. Per l'affare della Somalia il Governo ha applicato, regolarmente, l'articolo 5 del vecchio Statuto e, senza il re, qualcuno ha fatto la parte del re.

Ritornando, onorevoli colleghi, all'argomento, voglio dire: non affermiamo di non poter discutere una legge perchè non c'è il Governo investito, oltre che dalla nomina del Presidente della Repubblica seguita dal giuramento, previsto dall'articolo 93 per l'assunzione delle funzioni, anche dal voto di fiducia delle Camere. Voi (*rivolgendosi ai settori di sinistra*), che siete uomini ragionevoli, potete quindi riconoscere che il vostro punto di vista non è esatto. Ragionate! Non contribuite a confondere le idee, perchè domani ve ne potreste pentire.

Il Parlamento non rinuncia mai al suo diritto di esprimersi, di parlare, di deliberare, di fronte a qualunque evenienza e a qualunque fatto della vita nazionale. Noi siamo dinanzi alla richiesta di porre all'ordine del giorno il progetto di legge per la Sila...

MUSOLINO. Presentato dal Governo.

CONTI. Ciò non ha nessuna importanza; ma, comunque, tenete presente che il progetto lo ha presentato la Commissione parlamentare per l'agricoltura e che dobbiamo quindi discutere sull'elaborato di una nostra Commissione. *(Applausi dal centro destra)*.

Non voglio seguire un errore che si commette spesso, in queste discussioni, dicendo che *adducere inconueniens non est solvere argumentum*. Non dirò, con il collega Bosco, che il Paese, che le popolazioni calabresi attendono. Non voglio mettervi in cattiva luce, perchè non desidero affatto che il vostro atteggiamento, direi quasi ostruzionistico, sia segnato sul vostro registro. Le popolazioni del Mezzogiorno potrebbero, domani, essere eccitate da quell'altra parte del Senato. Quei vostri avversari potrebbero dire: sono stati i comunisti e i socialisti a ritardare, a opporsi ... *(Interruzioni dalla sinistra)*. In ogni modo, e qualunque sia il vostro atteggiamento, onorevoli colleghi, la discussione del disegno di legge il Parlamento deve farla se vuol farla. Se ci fosse un ostacolo qualsiasi da parte del Governo, io direi che il Governo sarebbe colpevole di una violazione gravissima dei diritti del Parlamento. Per fortuna il Governo è pronto alla discussione; e non esiste, perciò, un motivo di dubbio sulla possibilità dell'esame del disegno di legge. Noi faremo parlare il Ministro, tanto più che l'onorevole Segni è il benemerito Ministro proponente della legge.

Si è parlato di questione di fiducia. Sarà utile un cenno su questo argomento. Le questioni di fiducia, onorevoli colleghi, col nostro sistema costituzionale sono ridotte ai minimi termini. Non si fa più, facilmente, del parlamentarismo nel senso antico deterioro della parola. Non si deve ammettere che il Governo ponga le questioni di fiducia su ogni questione; non si deve ammettere che un Governo che riporti un voto contrario su una legge qualsiasi si dimetta; non si deve ammettere che da parte del Parlamento si chiedano le dimissioni in conseguenza di un voto contrario. Tenete presente l'articolo 94 della Costituzione. Noi dobbiamo chiedere, se intendiamo il valore della Costituzione, l'esecuzione della legge votata dal Parlamento. Dobbia-

mo non più dire « dimissioni », ma « esecuzione della legge ». Non è, forse, inutile andare ai precedenti; e dirò che mi compiacqui quando alla Costituente — benchè allora vi fosse un Governo *sui generis* per la sua origine e per le sue funzioni — il Ministro Gonella, pur avendo l'Assemblea respinto con un voto il suo punto di vista su una questione molto importante, quella della legge sul Consiglio superiore della pubblica istruzione, non si dimise come molti attendevano. Io dissi allora che Gonella aveva dato il primo esempio di Ministro che intendeva la sua funzione in un sistema democratico. In democrazia i Ministri, cioè i membri del comitato esecutivo, non si dimettono: eseguono. Su questi punti di vista mi pare che dovrebbe basarsi la convinzione che noi possiamo procedere, dobbiamo procedere tranquillamente all'esame del disegno di legge sulla Sila.

Ma non vedete, dirò concludendo, le insidie e i pericoli che sono nell'assunto per il quale il Parlamento dovrebbe arrestarsi nel suo movimento, in attesa della legittimazione del Governo con il voto di fiducia? Il Parlamento, mentre si attende che il Governo abbia il voto di fiducia, può anche andare a farsi benedire! Il Governo può far benissimo passare i dieci giorni e agire arbitrariamente nel vasto campo dell'amministrazione! No, il Parlamento vive e delibera senza mai sostare. Stando al nostro posto, onorevoli colleghi, provvederemo all'avvenire costituzionale in modo serio e veramente soddisfacente per il nostro Paese e per la democrazia.

SALOMONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SALOMONE. Il mio intervento, dopo quelli dell'onorevole Bosco e dell'onorevole Conti, sarà rapidissimo. La questione giuridica fu trattata esaurientemente dall'onorevole Bosco; essa s'impenna sulla interpretazione dell'articolo 93, il quale suona: « Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica ». Prestato il giuramento, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri assumono le funzioni: nessuna limitazione vi è nella Costituzione e quindi, se non c'è distinzione, è arbi-

1948-50 - CCCXXXVIII SEDUTA

DISCUSSIONI

1° FEBBRAIO 1950

traria una nostra interpretazione limitativa delle funzioni del Governo.

L'onorevole Bosco si è riferito alla Costituzione francese del 1946, la quale ha un diverso ordinamento; quindi è da ritenere che, se nella formazione delle disposizioni costituzionali nostre si volle la disposizione dell'articolo 93, si intese d'essere di contrario avviso dalla Costituzione francese.

L'onorevole Scoccimarro si preoccupava di costituire un precedente; ma, onorevoli colleghi, noi il precedente lo abbiamo, perchè io ricordo, e lo si può desumere dagli atti parlamentari a disposizione di tutti noi, che nella seduta del 22 giugno 1948 fu presentato il disegno di legge per l'esercizio provvisorio; fu chiesta l'urgenza e nessuno si oppose per la presentazione e la discussione di un disegno di legge così importante dieci od undici giorni prima del 2 luglio, data in cui si verificò il voto di fiducia al Governo.

L'onorevole Conti ha trattato da par suo con la sua *verve* e con la sua genialità sotto un altro aspetto la questione. Egli ha messo a punto quella che è la supremazia del Parlamento sul potere esecutivo. Non è possibile che il Parlamento, in qualsiasi modo, venga ad essere menomato nel suo diritto di legiferare per la posizione nella quale si trova il Governo. Il disegno di legge fu presentato prima della crisi, prima delle vacanze natalizie, e abbiamo fatto — affratellate maggioranza e opposizione — di tutto per allestire il disegno di legge nelle sue relazioni di maggioranza e di minoranza, tanto noi sentivamo la necessità che questa legge dovesse essere discussa, esaminata ed approvata al più presto; e solo circostanze impreviste, superiori alla nostra volontà, ci hanno impedito di assolvere a questo nostro dovere.

Ma, onorevoli colleghi, permettete che, da calabrese, io profili a voi un altro aspetto della necessità che questa legge venga discussa. Voi non potete dimenticare, colleghi dell'altra parte, le tristi vicende che si sono verificate. Voi non potete dimenticarle perchè voi prendeste l'iniziativa di quella riunione a Crotona dove sbandieraste a quella popolazione la necessità di provvidenze legislative a suo favore. Quale responsabilità noi oggi, di qual-

siasi parte del Senato, ci assumeremmo di fronte a quelle popolazioni se differissimo di un solo giorno la discussione e la approvazione di questo disegno di legge, che va soprattutto a favore delle classi derelitte, a favore di quelle classi contadine di cui voi vi ergete paladini e di cui noi siamo i veri difensori, senza demagogia! (*Applausi dal centro e dalla destra, interruzioni e proteste dalla sinistra*).

GIARDINA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIARDINA. Mi terrò rigorosamente sul terreno giuridico. Il problema segnalato dall'onorevole Scoccimarro, analizzato acutamente dai colleghi Bosco, Conti e Salomone, si riduce in sintesi a questo: qual'è la figura giuridica del Governo che si presenta alle Camere per ottenere la fiducia? Il Governo anche prima del voto è una realtà di fatto non solo, ma una realtà giuridica. Basta rammentare il testo preciso dell'articolo 93 citato dal collega Bosco. La differenza tra Governo prima e dopo il voto di fiducia è solo che l'attività del Governo, ottenuta la fiducia, è una attività che si svolge con presunzione di gradimento da parte delle Camere, presunzione derivante dalla fiducia conseguita.

GAVINA. Non è gradimento, ma diritto.

GIARDINA. Quindi, il Governo è una realtà giuridica, e prima del voto di fiducia può svolgere ogni sua funzione. Spetta al Parlamento, mediante interpellanze e mozioni, controllare e rinnovare un voto favorevole o contrario al Governo medesimo.

LUSSU. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUSSU. Molti colleghi sono chiari testimoni che questo problema non è già un espediente ostruzionistico, come è stato detto poc'anzi. Molti colleghi sanno che questo problema è stato oggetto di discussioni cordiali tra molti di noi, di differenti gruppi, e che da molte parti sono state affacciate interpretazioni e soluzioni differenti. Fino a pochi minuti fa — erano presenti anche l'onorevole Ruini e l'onorevole Benedetti — si discuteva ancora in forma contraddittoria su questo problema che investe la Costituzione. Nessun desiderio, quindi, di creare in questo momento delle schermaglie di carattere ostruzionistico.

Ecco come il problema, a parere di parecchi colleghi di differenti settori, va posto: possiamo discutere noi, Senato, la legge sulla Sila? Questa legge è di importanza politica, è una delle grandi leggi che investono tutto il problema iniziale della riforma agraria ed è talmente importante — penso che nessuno riterrà che sia di carattere tecnico — che sulla Sila vi sono due relazioni, una di maggioranza ed una di minoranza. (*Approvazioni dalla sinistra*).

È quindi una legge politica e sociale di grande importanza che investe il problema della terra. (*Commenti dal centro*). Talmente importante, che implica indirettamente il problema della fiducia, anche se il Governo esplicitamente dichiara di non porre tale problema. Nessun Governo potrebbe affrontare la riforma agraria in Italia se fosse battuto in Parlamento sulla legge della Sila. E allora, onorevole Cingolani, se questa è una legge politica di importanza essenziale, che implicitamente tocca e pone il problema di fiducia, perchè non portare qui al Senato la questione di più grande attualità, per la sua importanza ed urgenza, la questione della Somalia? Tanto valeva portare la questione della Somalia.

Voce. È alla Camera.

LUSSU. Se avrete la bontà di seguire il mio intervento, credo che su questo punto non potrete essere in contrasto con me.

E ciò sarebbe stato più opportuno e più utile per il Governo perchè si sarebbe guadagnato tempo e, mentre alla Camera dei deputati si discute sulle comunicazioni del Governo, qui nel Senato, senza perdere un minuto di tempo, si sarebbe potuta affrontare la questione della Somalia. Quindi, perchè non portare qui al Senato la questione della Somalia? Sappiamo invece che il Governo voleva fare proprio questo.

Perchè questo non è avvenuto? Perchè il Presidente della nostra Assemblea non ha ritenuto opportuno aderire a tale tesi del Governo e ha preferito che la questione della Somalia non fosse portata al Senato? Evidentemente ci sono delle ragioni e, per quanto noi ne sappiamo, pare che le considerazioni che hanno spinto il Presidente della nostra Assemblea a rifiutare la proposta del Governo, siano state di carattere costituzionale.

Il Presidente della nostra Assemblea aveva dunque delle preoccupazioni di carattere costituzionale. Ma quelle considerazioni valevoli per opporsi a che si discutesse qui la questione della Somalia sono egualmente valevoli contro la discussione, qui al Senato, della legge sulla Sila. Tutto questo è il punto.

Voci da destra. Non è vero. È falso.

LUSSU. Se voi mi dimostraste che vi ho detto il falso, potreste aver ragione, ma siccome questo non è possibile, dovete dirmi che su questo punto almeno sono io ad aver ragione.

ANDREOTTI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Non è vero affatto. Se lei chiedesse al Presidente del Senato se è vero che il Governo ha fatto queste proposte, il Presidente del Senato non potrebbe che rispondere che non è vero. In questo modo cade tutto il suo argomento.

LUSSU. Onorevole Sottosegretario, ella è molto perspicace, per quanto assai giovane, e sa che il Presidente del Consiglio interviene in parecchie forme: intervenendo egli stesso in persona o facendo intervenire, come è avvenuto per le Regioni e per le «nuove terre da coltivare», il suo Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio o facendo intervenire altri che rappresentano la volontà del Governo. Ella non è ingenuo, perchè di tutte le sue deficienze questa, ad onor del vero, non le appartiene.

Dunque, le stesse considerazioni valevoli contro la discussione per la Somalia sono egualmente valevoli contro la discussione per la Sila, cioè, senza aver ottenuto la fiducia del Parlamento, un Governo non può impegnarsi se non in problemi di ordinaria amministrazione, esclusivamente in quei problemi e non in altri. E non si sostenga, come è stato fatto, che questa formalità del voto di fiducia non dà vitalità maggiore al Governo. Il voto di fiducia è una cosa politicamente troppo seria perchè possa esser messa in discussione da un qualsiasi appartenente al Parlamento della Repubblica.

L'onorevole Bosco su questo punto ha fatto parecchie dichiarazioni ed anche alcune divagazioni. Egli ci ha detto che un Governo nel periodo provvisorio tra il giuramento e il

voto di fiducia può presentare anche nuovi disegni di legge. Io mi permetto di dirgli che questo non è nel costume del nostro Parlamento. Un Governo non presenterà mai disegni di legge di iniziativa governativa senza aver ottenuto precedentemente il voto di fiducia. Il Governo può fare altra cosa: può ritirare dei disegni di legge presentati da Governi che l'hanno preceduto.

Dice l'onorevole Bosco: ma se il Governo non può fare atti importanti di amministrazione politica, allora è assolutamente impotente e, se durante due mesi, ad esempio, non fosse riuscito ad ottenere un voto di fiducia, questo Governo che cosa deve fare? Glielo dico io in termini politici che cosa dovrebbe fare un tale Governo: un tale Governo dovrebbe andarsene, dovrebbe dimettersi. Nel nostro Paese questo non è mai capitato, non si è mai dato il caso di due mesi di provvisorietà, di interregno. Ma ciò accadde in un altro grande Paese europeo, in Francia, sotto il regno di Luigi Filippo, nell'ultimo Ministero del maresciallo Soult, e finì esattamente con l'inizio di quelle azioni popolari che culminarono con la cacciata di Luigi Filippo dal trono di Francia. (*Commenti ed interruzioni dal centro destra*).

Ed allora il problema che si pone è questo: può il Parlamento, malgrado la provvisorietà del Governo che non ha ancora avuto il mandato di fiducia, discutere delle leggi?

L'onorevole Conti ha fatto qui delle affermazioni molto energiche sulla democrazia parlamentare repubblicana ed io concordo perfettamente con lui. Certo il Parlamento può discutere anche senza che sia stato emesso il voto di fiducia, può discutere perfino — lo dicono la Costituzione ed il nostro Regolamento — senza la presenza del Governo; il Parlamento è sovrano. Ma arrivati a questo punto e cioè entrati in questo ordine di idee, che è differente dal primo, non è tanto la Costituzione in discussione, quanto la normale logica politica. Ritenete voi che sia logico che un Parlamento discuta leggi importanti senza la presenza del Governo? Vi pare possibile che il Governo, che non ha ancora la fiducia, possa impegnarsi in leggi di importanza politica? (*Interruzioni dal centro destra*). Senza un Governo responsabile...

UBERTI. Il Governo c'è.

LUSSU. No, non è responsabile nei termini completi voluti dalla Costituzione e dalla tradizione politica.

Senza un Governo responsabile, cioè con un Governo che non abbia ancora ottenuto il voto di fiducia, non è politicamente, nè serio, nè utile discutere leggi di importanza politica e di iniziativa del Governo. Io credo che delle leggi si possano discutere sempre per considerazioni di carattere politico-pratico; e le leggi che si possono discutere sono quelle che traggono origine dalla stessa sovranità del Parlamento, cioè le leggi di iniziativa parlamentare. Noi abbiamo leggi di iniziativa parlamentare che hanno una importanza molto seria e che possiamo affrontare. (*Interruzioni dal centro e dalla destra*).

Il Paese non critica il Parlamento perchè perderebbe tempo, a detta dell'ultimo oratore; il Paese in questo momento non critica il Parlamento, critica questo Governo per una serie di imprevidenze. Io sono disposto anche ad ammettere la buona fede, ma gli errori di buona fede sono assai gravi quando sono commessi da dirigenti responsabili, perchè dimostrano la loro non perfetta idoneità a rappresentare il Paese. (*Interruzioni dal centro e dalla destra*) Il Paese non critica il Parlamento, ma critica questo Governo, verso la cui formazione guardava con speranza come verso un rimedio; ma tutti ormai conveniamo che questo è peggiore del primo. (*Commenti*).

TERRACINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TERRACINI. Sinò a ieri, onorevoli colleghi, questa discussione si faceva, non nell'Aula, ma sui giornali, come già ha ricordato il senatore Lussu. Ma era a proposito della legge sulla Somalia e, conseguentemente, era invocato un unico argomento per giustificare il fatto di presentare eventualmente al Parlamento una legge, di far discutere al Parlamento una legge presentata da un Governo che non ne avesse ancora ottenuto un voto di fiducia: l'urgenza. Se non si decideva della questione nel termine di pochissimi giorni, forse di ore, chissà quali pericoli o danni non sarebbero sopravvenuti per il nostro Paese! Questa era dunque l'unica giustificazione escogitata per violare una norma che altrimenti veniva da tutti ricono-

sciuta come valida. Ed ecco che adesso, in fine di seduta, nel fissare l'ordine del giorno, si tenta di scivolare silenziosamente in un ambito più largo, di trasporre l'eccezione in maniera tale da farla diventare regola. Adesso si vuole farla valere anche per il progetto della Sila. Ma, onorevoli senatori, se gli argomenti con cui vorreste giustificare questa decisione fossero validi, essi varrebbero per qualunque altro disegno o progetto di legge. È vero che con gli altri disegni di legge non raggiungereste lo scopo al quale tenete, di dare l'impressione al Paese, secondo i termini del collega senatore Bosco, che il Senato si occupa di cose serie. E un po' il metodo del giorno quello di dare solo delle sensazioni!

CINGOLANI. Lei lo sa che non è così: c'è la volontà, seria, di lavorare per il Paese!

TERRACINI. La frase adoperata è stata quella che ho ripetuta; e, prima che da me, era stata ripresa già con molta simpatia, sebbene non per aderirvi, dal collega senatore Conti il quale l'ha citata proprio come espressa da me. La questione si è che non si tratta di dare delle impressioni, onorevole Cingolani, ma di fare veramente delle cose serie. E se si parte, come premessa, da cosa non seria, con ciò solo si toglie serietà a tutto quanto verrà dopo.

Desidero, innanzi tutto, rispondere al senatore Conti il quale ha voluto assumere l'atteggiamento di rivendicazione dei poteri del Parlamento, quasi ponendo noi in istato di accusa come se, secondo la nostra sedicente opinione, volessimo sopravvalutare i poteri del Governo. Ora, onorevole Conti, si rammenti che qualche volta anche lei, all'inizio di certe sedute, quando doveva prendere la parola su qualche argomento che le stava a cuore e quei banchi (*indica i banchi del Governo*) erano deserti, proprio lei ha esclamato: Dov'è dunque il Governo? Senza Governo il Senato non può iniziare i suoi lavori. (*Segni di diniego del senatore Conti*). Sfoglieremo i resoconti stenografici, onorevole Conti.

CONTI. Non è per questo; è perchè ritengo che il Governo abbia il dovere di essere presente.

TERRACINI. Lei permanentemente ricorda i doveri degli altri! In questo caso ha ragione, poichè essere presente in Parlamento è dovere del Governo. E noi siamo stati sempre d'accor-

do con lei e con gli altri che hanno rammarricato a volte, non dirò il desiderio del Governo di mancare al proprio dovere, ma, magari, il ritardo di un'automobile o di un filobus che impediva ai rappresentanti del Governo di essere qui presenti al momento opportuno. Il fatto si è, onorevoli colleghi, che se non c'è il Governo, secondo il sistema funzionale di uno Stato parlamentare, le Camere non possono funzionare. Io vi ricordo che ogni volta che si è in periodo di Governo vacante il Parlamento si chiude. Perchè non chiedete che in tali casi il Parlamento resti ugualmente aperto e svolga la sua attività? Non sempre si possono invocare le vacanze natalizie che si prolungano piacevolmente per spiegare l'inattività del Parlamento in tempo di crisi governativa! E tuttavia ogni qualvolta una crisi si apre, immediatamente noi siamo mandati in vacanza. Perchè? Non certo per dare tempo ai capi-gruppo di andare a consulto dal Presidente della Repubblica; e neanche per permettere ai cacciatori di portafogli di tessere le loro trame. Più semplicemente perchè senza Governo il Parlamento non può funzionare. Onorevoli colleghi, che tocchi proprio a noi, a me, ricordare che la divisione dei poteri non significa l'autonomia o l'autonomizzazione dei poteri? I poteri sono divisi, ma interdipendenti e costituiscono un tutto che o funziona nel suo assieme o si arresta nel suo completo. E come non potremmo pensare ad un Governo senza il Parlamento, così non possiamo pensare ad un Parlamento funzionante senza il Governo, che rappresenta il suo contraddittore naturale e necessario. Onorevoli colleghi, colui che sarà chiamato ad eseguire vuol sapere in che modo viene congegnato il meccanismo che sarà affidato alle sue mani ed ha il diritto, oltre che il dovere, di chiedere e di fare tutto il possibile perchè il meccanismo sia costruito secondo i suggerimenti e i consigli che egli stesso dà. Da quel banco molte volte, e cordialmente, — non da questo Governo, che non ha ancora veste per esprimersi così, sebbene ieri un Presidente del Consiglio, non ancora avallato dal nostro voto di fiducia, abbia ritenuto di poterci dare dei consigli: a noi, non a se stesso! — molte volte da quel banco noi ci siamo sentiti dire che c'è abuso nella iniziativa legislativa da parte dei parlamentari. Perchè, onorevole Con-

ti — e qui le do ragione — c'è ancora la mentalità incatenata e irrigidita secondo cui il diritto di iniziativa legislativa viene concepito come rinchiuso nell'ambito dei poteri del Governo. Noi giustamente la rivendichiamo per il Parlamento benchè ce ne avvaliamo poi molto parcamente, perchè ci rendiamo conto che l'iniziativa legislativa deve venire essenzialmente dal Governo, che ha a disposizione quella massa di informazioni, di notizie, di materiale e quel complesso di personalità tecniche, esperte e capaci, senza il cui contributo è molto difficile redigere un serio disegno di legge. E questa è una delle ragioni per cui finiamo purtroppo per trovarci ancora sempre in regime di predominio della burocrazia — o meglio dell'alta burocrazia — senza la quale il Governo non riesce a preparare alcun serio e concreto documento. Ho detto che è in contraddittorio con il Governo che si svolge l'attività del Parlamento. Ma noi sosteniamo che questo contraddittorio in questo momento non può aver luogo; e cioè noi ci rifiutiamo di avere per contraddittore l'attuale Governo. E ciò per il concetto alto che abbiamo del potere sovrano del Parlamento. Proprio perchè il Parlamento è sovrano, fino a quando non abbia delegato un briciolo della sua sovranità al Governo — il che fa votandogli la fiducia — non può accettarlo come proprio pari, come proprio contraddittore. Questo Governo non è ancora stato investito da noi del potere, non l'abbiamo ancora giudicato ed avallato. Esso non può dunque porsi sullo stesso nostro piano, non può ancora discutere con noi. Non si tratta qui di affermare il potere del Parlamento, che è fuori causa, bensì il potere del Governo.

Io ringrazio l'onorevole Conti che mi ha fatto ricordare che io stesso posseggo un briciolo infinitesimale di questa sovranità parlamentare indiscussa e indiscutibile. E noi d'altronde con questa nostra discussione stiamo per l'appunto avvalendoci della nostra sovranità. Vorrei vedere se il Governo, nella sua pur numerosissima assemblea — forse però non troppo numerosa, perchè in Consiglio si riuniscono solo i Ministri e non i Sottosegretari (*ilarità*) — si azzardasse a discutere del potere del Senato o della Camera dei deputati. Esso non lo può. Ma noi possiamo discutere del suo. E proprio questo sta a significare che sino a

quest'ora non si è ancora realizzata la situazione costituzionale che permette al complesso delle istituzioni di riprendere le loro funzioni normali. Questa la ragione per la quale riteniamo che non si possa affrontare la discussione nè del disegno di legge sulla Sila, nè di alcun altro disegno di legge.

Inoltre, onorevoli colleghi, benchè io stimi altamente la nostra funzione, non mi nascondo che in questo momento gli occhi del Paese non sono rivolti al Senato, bensì all'Assemblea di Montecitorio. È là che in questo momento si discute il problema sentito con interesse dalla massa della popolazione italiana. Possiamo magari rammaricarci una volta ancora che il Governo abbia ritenuto di riconoscere implicitamente maggiore autorità alla Camera dei deputati che non al Senato, aprendo là la discussione sul proprio programma. Ciò non muta la situazione. Noi possiamo dunque tranquillamente e seriamente ragionare del nostro Regolamento, affrontando quelle proposte di modificazione che da tre mesi attendono una decisione. (E questo sì che non è una cosa seria!) La popolazione saprà allora che noi lavoriamo per una cosa modesta, ma necessaria.

Per queste ragioni non posso che condividere l'opinione che non si possa mettere all'ordine del giorno di domani il disegno di legge sulla Sila, come nessun altro disegno di legge. (*Vivi applausi da sinistra*).

SANNA RANDACCIO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SANNA RANDACCIO. Onorevoli colleghi, io avevo una visione limpida della questione, ma, dopo tutte le disquisizioni giuridico-politiche che sono state fatte intorno ad un tema che appariva in un primo momento facile e lineare, sono perplesso. Cercherò però di orientare chiaramente il mio pensiero.

Come è stata posta originariamente la questione? In questi termini: l'onorevole Cingolani ha richiesto che all'ordine del giorno di domani venisse posto, al numero due, il disegno di legge sulla Sila; *sic et simpliciter*. È stato il legittimo scrupolo dell'onorevole Scocimarro che si celasse il proposito di far risolvere, attraverso la creazione di un precedente, il problema della Somalia che ha allargato la questione.

Io penso che bisogna separare i due punti. Esaminiamo il primo: legge sulla Sila; disegno di legge già presentato al Senato, disegno di legge per cui si è già esaurito il potere di iniziativa del Governo, disegno di legge di cui ormai è diventato *dominus* il Senato. Non è più quindi sull'articolo 94 della Costituzione che bisogna discutere per la soluzione del problema, ma è sull'articolo 70 e successivi, e cioè precisamente sulla sezione seconda che riguarda il processo della formazione delle leggi. Bisogna, cioè, definire non quale sia la struttura giuridica di un Governo dopo la sua formazione e prima del voto di fiducia, problema esaminato negli articoli 93 e 94, ma quale sia la funzione del Governo, qualunque esso sia, confortato o no da un voto di fiducia, nel processo di formazione delle leggi. Posto il problema in questi termini, la soluzione non può apparire dubbia; nel processo di formazione delle leggi il Governo interviene esclusivamente con potere di iniziativa che qui è già scontato. Si potrebbe fare da un giurista sottile, come l'onorevole Terracini, l'obiezione che noi, ragionando così, potremmo togliere ad un Governo non ancora perfetto la possibilità, ad esempio, di ritirare il disegno di legge. Ma pur volendo prospettare così un caso limite, la questione è superata dal fatto che il Senato si impadronisce del disegno di legge, lo fa suo e chiede che venga portato alla discussione. Abbiamo qui sempre il difetto di complicare i problemi giuridici, anche i più semplici, con delle considerazioni politiche. Che cosa può capitare, onorevole Lussu? Proprio niente. Se il Senato voterà il disegno di legge della Sila, anche se il Governo in quel momento non sarà ancora strutturalmente perfetto, questo non avrà affatto influito nel processo di formazione della legge: il Governo, una volta strutturalmente perfetto, sarebbe obbligato a rispettare la legge; nella specie, più propriamente, il disegno di legge passerebbe alla Camera.

La teoria dell'onorevole Terracini, che cioè la formazione di una legge si perfezioni attraverso una dialettica tra Governo e Parlamento, mi pare quanto mai irrazionale e pericolosa; sarebbe proprio la negazione di quel che noi sosteniamo, che cioè, pur non volendo arrivare alla esasperazione della teoria Conti — cioè di un Governo concepito esclusivamente come

un mero comitato esecutivo — e pur rivendicando al Governo la sua alta funzione, certamente noi non possiamo accedere al principio che la formazione della legge non sia una funzione esclusiva del Parlamento. Guai, signori, se noi creassimo questo precedente, che significherebbe che sia *ad libitum* di un Governo di impedire al Parlamento di funzionare! Basterebbe che domani un Governo si rifiutasse o tergiversasse, attraverso un complesso di manovre, a intervenire in questa pretesa dialettica legislativa, perchè il Parlamento vedrebbe...

SCOCCIMARRO. Non può, c'è l'articolo 64 della Costituzione.

SANNA RANDACCIO. Io posso anche commettere degli errori e me ne scuserò volentieri con l'Assemblea, ma penso che quando parliamo di politica le interruzioni sono gradite, quando parliamo in termini giuridici sia meglio lasciare sviluppare quello che è il concetto di un oratore.

Dicevo dunque che questa teoria dell'onorevole Terracini, cioè di una dialettica legislativa tra Governo e Parlamento, è quanto mai pericolosa: noi non possiamo accettarla. Naturalmente ha perfettamente ragione l'onorevole Lussu quando dice che normalmente si chiede la presenza del Governo, ma ha già risposto l'onorevole Conti. Questo sarebbe confondere quella che è una prassi parlamentare con quella che è la struttura giuridica di un istituto e della funzione legislativa del Parlamento. Quindi credo che non vi possa essere che una risposta: il Senato ha pienamente diritto, senza con questo compiere un atto né rivoluzionario né di prepotente maggioranza, di porre all'ordine del giorno il disegno di legge sulla Sila.

Oggi mi trovo in una posizione diversa da quella di ieri. Se, quindi, le mie brevi osservazioni avessero dovuto implicare un processo di consenso o di dissenso con le comunicazioni del Governo, per una ovvia ragione di delicatezza verso me stesso, verso gli amici di ieri e verso il mio gruppo, io non sarei intervenuto nella discussione. Sono intervenuto perchè mi è parso che il problema sia squisitamente giuridico, che si possa impostare e risolvere esclusivamente nei lineari schemi degli articoli 70 e 71 della Costituzione. Perchè dobbiamo fare

oggi una grossa questione politico-costituzionale, mentre il tema posto in discussione consente di essere esaurito rapidamente come l'ho impostato? Quindi ripeto che, circoscritta la discussione alla richiesta dell'onorevole Cingolani, cioè di porre all'ordine del giorno il progetto di legge della Sila, qualora non si voglia passare dal terreno giuridico a quello politico, non si può dare che una risposta affermativa. (*Applausi dal centro e dalla destra*).

AZARA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AZARA. Ho domandato la parola, onorevole Presidente ed onorevoli colleghi, non per trattenere ancora l'Assemblea dopo così lunga discussione, a quest'ora così tarda, ma soltanto per fare una precisazione, perchè convengo perfettamente, su quasi tutto quanto ha detto poco fa, con l'onorevole Sanna Randaccio e non mi indugio a ripetere quello che egli ha esposto così bene. Ma non convengo perfettamente sull'ultima parte delle sue affermazioni, con cui, cioè, egli ha affermato che soltanto per la questione della Sila il Governo si può considerare presente ed operante, implicitamente sostenendo che, se si trattasse di altre leggi, ciò non potrebbe avvenire. Ora io vado più in là di quanto sia andato lui e, nel far ciò, mi fondo sulla Costituzione.

I miei colleghi Bosco e Salomone vi hanno già accennato che la Costituzione non pone limiti; la Costituzione dice soltanto, all'articolo 94, che il Governo deve presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia. Quando la legge non dice qualcosa, questa non la possiamo aggiungere noi, che ne siamo, in questo caso, gli interpreti. La Costituzione stabilisce, poi, all'articolo 93, che il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. Cosicché, logicamente interpretando la lettera e lo spirito della Costituzione, non si può contestare che, dopo che il Presidente del Consiglio ed i Ministri hanno prestato giuramento, entrino in funzione; e, se entrano in funzione, quali sono queste funzioni? Ci ha detto l'onorevole Conti che esse sono funzioni di carattere esecutivo di tutte le deliberazioni del Parlamento. Ma vi

sono anche altre funzioni che non sono di carattere esecutivo: cioè quelle indicate nell'articolo 71 della Costituzione, il quale dice che l'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ecc. Dunque, l'iniziativa delle leggi appartiene, prima che ad ogni altro, al Governo. Sarebbe strano ed anche pericoloso se, come deriva da quanto ha detto l'onorevole Conti, nel periodo di immediata formazione del Governo, cioè nel breve periodo che intercede fra la sua formazione e la richiesta della fiducia, il Governo non potesse operare.

Bisogna porsi questo problema. Può darsi che il Governo — come diceva il collega Conti — si trovi di fronte ad un terremoto che distrugga una città, può darsi che si trovi anche nella contingenza (Dio disperda anche la ipotesi) di una guerra o che si trovi in altri casi in cui vi sia urgenza di provvedere con leggi. Cosa deve fare il Governo in questi casi? Il Governo ha non soltanto il diritto di essere presente alla discussione di tutte quelle leggi che sono già davanti al Parlamento, ma ha anche l'obbligo di intervenire, per gli articoli 64 della Costituzione e 38 del nostro Regolamento, i quali stabiliscono che i membri del Governo, anche se non fanno parte del Senato, hanno diritto e, richiesti, obbligo di assistere alle sedute.

Quindi, per la legge della Sila, che è già dinanzi al Parlamento, il Governo ha l'obbligo di essere presente e può discutere e far discutere la legge. Ma potrebbe anche farsi iniziatore di altre leggi e noi non potremmo in questo caso assolutamente impedirlo.

Questa è la precisazione che io desideravo fare e null'altro ho da aggiungere. (*Approvazioni dal centro e dalla destra*).

PRESIDENTE. Faccio presente al Senato che dai senatori Maffi, Fantuzzi, Boccassi, Gavina, Ristori, Ruggeri, Locatelli, Grisolia, Ferrari, Spezzano, Musolino, D'Onofrio, Cerruti, Palermo, Fiore, Cortese, Sinforiani, Troiano, Ravagnan, Bibolotti, Fortunati e Molinelli è stata presentata una richiesta di votazione per appello nominale sulla proposta di inserire al numero 3 dell'ordine del giorno di domani il disegno di legge sulla Sila.

SCOCCIMARRO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCOCCIMARRO. Io desidero fare alcune dichiarazioni senza più entrare nel merito della questione, che per me, qualunque sia il voto che si avrà stasera, è una questione che rimane aperta. Io voglio solo notare questo: nel mio intervento precedente ho voluto accennare alle diverse tesi che si presentano su questo problema ed ho detto chiaramente che non ritenevo si potesse discutere affrettatamente di tale questione in uno scorcio di seduta. Devo tuttavia rilevare alcuni dati di fatto: quando nelle prime giornate di gennaio, mentre non si sapeva ancora se si sarebbe avuto rimpasto o crisi, io chiesi che il Senato e la Camera — e ne parlai col Presidente Gronchi — fossero convocati e continuassero i loro lavori anche se il Governo fosse in crisi, mi si rispose che non si poteva convocare il Parlamento in assenza del Governo. Io constato il fatto e constato che l'atteggiamento che voi democristiani prendete su problemi di tanta importanza dipende volta a volta dal vostro interesse contingente e immediato. Se noi potevamo discutere anche senza Governo, abbiamo fatto molto male a stare un mese e mezzo senza riunirci. In secondo luogo io desidero dichiarare che non si può accettare la tesi secondo cui il Governo — come si è espresso l'onorevole Conti — è una specie di porta carte del Parlamento. Il Governo è uno dei tre poteri dello Stato, è il potere esecutivo e, per quanto ci sia un certo rapporto tra Parlamento e Governo, credo che sarebbe assurdo concepire la funzione del Governo come semplice e puro strumento esecutivo, nello stretto senso della parola. Né si può dire che un Governo si trovi nelle stesse condizioni prima e dopo di avere avuto la fiducia del Parlamento. È vero che un Governo esiste anche dopo aver dato le dimissioni, prima di essere sostituito dal nuovo Governo, ma esiste solo con poteri amministrativi. Inoltre, il concetto esposto dall'onorevole Bosco della presunzione di fiducia nel Governo non mi pare si possa accettare né in sede di diritto costituzionale, né in sede politica. Una concezione di

questo genere porterebbe alla conseguenza di svalutare l'importanza del voto di fiducia del Parlamento.

Ora desidero pure fare presente che, se si accetta la tesi che il Parlamento può discutere senza Governo, non vi è luogo a discussione; se invece si ritiene che per il suo funzionamento il Parlamento esige che ci sia un Governo con le sue piene funzioni, vi ricordo l'articolo 64 della Costituzione, il quale dice: « I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute ». Questo significa che noi possiamo discutere anche senza la presenza dei membri del Governo, i quali hanno il diritto ma non il dovere assoluto di essere presenti, a meno che non ci sia la richiesta del Parlamento, nel qual caso c'è l'obbligo. Però, onorevoli colleghi, il problema è questo: quando noi discutiamo una legge, la Costituzione ci conferisce il diritto di chiamare un Ministro o più Ministri, i quali hanno l'obbligo di venire dinanzi al Parlamento e di assumere eventualmente quegli impegni che il dibattito sulla legge comporti. Ma se il Governo prima del voto di fiducia non ha pienezza di poteri politici, se questo concetto dovesse valere nell'interpretazione della norma costituzionale, è chiaro che i Ministri non possono essere chiamati, come dice l'articolo 64, e l'Assemblea si troverebbe a discutere delle leggi senza poter usufruire in pieno dei diritti che la Costituzione le conferisce nella sua funzione legislativa. Qualcuno ha ridotto la questione ai rapporti di reciproca cortesia tra Parlamento e Governo: ma non si tratta di ciò, bensì di rapporti giuridici. Voi potrete contestare una data interpretazione della norma costituzionale, che si presta a interpretazioni divergenti, ma non potete escludere che il problema esiste e io penso che l'aver cercato di risolverlo di sfuggita, discutendo sull'ordine del giorno di una seduta, è stata cosa che non si sarebbe dovuta fare. Ma poichè invece così si è agito, io debbo dichiarare, a nome del gruppo comunista, che, se il Senato approvasse la proposta del gruppo democristiano, il gruppo comunista si riserverebbe di decidere del proprio atteggiamento al momento in cui verrà in discussione la legge proposta.

Votazione per appello nominale.

PRESIDENTE. Procederemo ora alla votazione per appello nominale.

Estraggo pertanto a sorte il nome del senatore dal quale dovrà cominciare l'appello.

(È estratto a sorte il nome del senatore Farioli).

Avverto il Senato che chi voterà *sì* intende accettare la proposta di inserire al numero 3 dell'ordine del giorno di domani il disegno di legge sulla Sila, chi voterà *no* intende non accettare tale proposta.

Prego il senatore segretario di procedere all'appello nominale, cominciando la chiama dal senatore Farioli.

LEPORE, *segretario*, fa la chiama.
(Segue la votazione).

Rispondono *sì* i senatori:

Angelini Cesare, Angelini Nicola, Asquini, Azara,

Baracco, Bareggi, Bellora, Benedetti Luigi, Bergmann, Bocconi, Boggiano Pico, Borromeo, Bosco, Bosco Lucarelli, Braccesi, Braschi, Bruna, Bubbio, Butizza,

Canaletti Gaudenti, Canevari, Caporali, Cappa, Carboni, Carelli, Carrara, Cemmi, Ciasca, Ciccolungo, Cingolani, Cofferati, Conci, Conti,

De Bosio, De Gasperis, De Luca, De Pietro, Di Giovanni, D'Inca, Di Rocco, Donati,

Elia,

Farioli,

Gasparotto, Genco, Gerini, Giardina, Gortani, Grava, Guarienti,

Italia,

Jacini, Jannuzzi,

Lamberti, Lanzara, Lepore, Lorenzi, Lovera,

Macrelli, Magli, Magliano, Magri, Malintoppi, Marchini Camia, Marconcini, Martini, Medici, Menghi, Mentasti, Miceli Picardi, Monaldi, Mott,

Ottani,

Page, Pallastrelli, Panetti, Pasquini, Pazzagli, Pennisi di Floristella, Perini, Pietra,

Raffeiner, Raja, Restagno, Ricci Federico, Ricci Mosè, Riccio, Romano Domenico, Rubinacci, Ruini, Russo,

Sacco, Salomone, Samek Lodovici, Sanna Randaccio, Sartori, Schiavone, Spallino, Tafuri, Tartufoli, Tomè, Tommasini, Tosatti, Toselli, Tupini,

Uberti,

Vaccaro, Vanoni, Varaldo, Varriale, Vigiani, Zane, Zellioli, Zoli, Zotta.

Rispondono *no* i senatori:

Bibolotti, Boccassi,

Cerruti, Cortese,

D'Onofrio,

Fantuzzi, Ferrari, Fiore, Flecchia, Fortunati,

Gavina, Giacometti, Grisolia,

Lazzarino, Locatelli, Lucifero,

Maffi, Menotti, Molinelli, Musolino,

Pucci,

Ristori, Ruggeri,

Sinforiani,

Terracini, Troiano.

Si astiene il senatore Molè Enrico.

Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione per appello nominale:

Numero legale 165

Votanti 141

(Il Senato non è in numero legale).

La votazione sarà ripetuta nella seduta di domani.

Annunzio di interpellanza.

PRESIDENTE. Comunico che alla Presidenza è pervenuta la seguente interpellanza:

Al Ministro della difesa, per conoscere i motivi per i quali non è stato ancora posto in atto il formale impegno del Governo di riportare l'Accademia aeronautica a Caserta e di iniziare i corsi entro il 1949 (191).

BOSCO, CASO.

Annunziò di interrogazioni.

PRESIDENTE. Prego il senatore segretario di dar lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

BORROMEO, segretario:

Al Ministro dell'agricoltura e foreste, per conoscere le ragioni che hanno determinato la sospensione dei contributi di miglioramento fondiario e danni di guerra per le pratiche già istruite dall'Ispettorato agrario compartimentale per la Campania in Napoli, motivandone la restituzione agli interessati « per deficienza di fondi e giusta disposizione superiore ».

L'interrogante fa presente che la legge 15 febbraio 1933, n. 215, tuttora in vigore, non consente la sospensione nè tanto meno la restituzione delle pratiche agli interessati, che finiscono così per deprimersi nel senso di fiducia verso lo Stato (1060).

CASO.

Al Ministro dell'interno, per sapere se non ritenga illegale il procedimento di sospensione del Consiglio comunale di Gioia Tauro, adottato dal Prefetto di Reggio Calabria mediante decreto 17 novembre 1949, n. 4633, emesso prima della contestazione degli addebiti al Consiglio comunale interessato e maggiormente illegale il decreto successivo di proroga dello stesso Prefetto, emesso in data 14 gennaio 1950, n. 122, il quale non ha tenuto conto del reclamo, in tal senso presentato dal Sindaco, senza citarne il rigetto nelle motivazioni di proroga, e se, nel merito del provvedimento, non riconosca infondati e arbitrari i decreti suddetti e quindi disporre la revoca per le stesse ragioni (1061).

MUSOLINO, PRIOLO.

Al Ministro della difesa, per sapere perchè dopo i reiterati affidamenti da lui personalmente dati e quelli solenni dati dal Sottosegretario Meda, nella seduta del 27 settembre ultimo a seguito di analoga interrogazione, e cioè che la sede prescelta per l'Accademia aeronautica e per la scuola specialisti dell'Accademia militare era la città di Caserta, dove

i nuovi corsi si sarebbero iniziati, questi invece hanno avuto inizio a Nisida; per sapere ancora che cosa vi è di vero nelle dichiarazioni attribuite al Capo di Stato Maggiore dell'aeronautica, Aimone Cat, e riportate dal giornale « Risorgimento » di Napoli del 30 gennaio scorso, che l'Accademia non possa tornare a Caserta perchè l'edificio vanvitelliano non può accoglierla, ospitando già la scuola specialisti, e che invece sono già approntati dai tecnici appositi progetti per costruire *ex-novo* uno stabile in Napoli, dove si è già alla ricerca dell'apposito suolo.

Si fa osservare che i locali dell'ex palazzo reale di Caserta offrono larghissima disponibilità per ospitare, oltre la Scuola specialisti, anche l'Accademia aeronautica, come commissioni di tecnici, dopo approfonditi studi ed accessi locali, hanno solennemente ritenuto; si ricorda ancora che il ritorno a Caserta dell'Accademia fu chiesto con voto unanime del Senato e si rileva che il proposito di privare quella città del suo sacrosanto diritto dopo tante promesse fatte, costituisce una solenne presa in giro per quei parlamentari a cui tali promesse furono fatte ed una non meno solenne e grave disillusione per le aspettative dei cittadini della provincia di Caserta (1062).

SANTONASTASO, FUSCO, CASO.

Ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e degli affari esteri, per sapere a quale punto siano arrivate le pratiche per ottenere che agli operai infortunati in Germania siano pagate le relative pensioni (1063).

CARBONARI.

Al Ministro dell'agricoltura e foreste, per sapere quali provvedimenti egli intenda adottare onde alleviare il peso e le conseguenze della crisi vinicola che travaglia i nostri orticoltori (1064).

CARBONARI.

Al Ministro della difesa per conoscere quando e come l'Accademia aeronautica inizierà i suoi corsi a Caserta (1065).

CINGOLANI.

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta.*

Al Ministro dei trasporti, per sapere se il Compartimento di Milano e in specie l'Ispettorato della motorizzazione abbia provveduto ad imporre alle Imprese esercenti le ferrovie secondarie e ai servizi di corriere automobilistiche, nella compilazione degli orari, la coincidenza coi treni delle ferrovie dello Stato; e se nel particolare e già denunciato caso della ferrovia elettrica della Val Brembana e della corriera automobilistica Varese-Viggiù-Gaggiolo, questa norma sia stata osservata e praticata (958).

GASPAROTTO.

Al Ministro dell'interno, per sapere se è vero che il Prefetto d'Agrigento s'è opposto alla delibera del Consiglio comunale di Favara, che intendeva giustamente intitolare la via Vittorio Emanuele a Gaetano Guarino benemerito sindaco, assassinato per il suo amore ai poveri, rispondendo con queste parole inaudite dopo la proclamazione della Repubblica: « È assolutamente vietato variare le denominazioni delle strade intitolate a Casa Savoia » (959).

LOCATELLI.

Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere se non creda opportuno includere il Comune di Cormano (Milano) nel programma I.N.A.-Casa del secondo anno.

(Cormano ha più di 5.000 abitanti, è eminentemente operaio ed ha: 86 famiglie in cantine o coabitazioni; 363 in un solo locale senza servizio; 557 in due locali senza servizio) (960).

LOCATELLI.

PRESIDENTE. Domani seduta pubblica alle ore 16, con lo stesso ordine del giorno di oggi:

I. Seguito della discussione delle proposte di modificazioni al Regolamento del Senato della Repubblica (Doc. LXXXIII).

II. Elezione contestata nella regione della Toscana (Massimo Bontempelli) (Doc. LXIV).

La seduta è tolta (ore 22).

Dott. CARLO DE ALBERTI
Direttore dell'Ufficio dei Resoconti