

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE SPECIALE

PER LA RATIFICA
DEI DECRETI LEGISLATIVI EMANATI
NEL PERIODO DELLA COSTITUENTE

RIUNIONE DEL 28 APRILE 1950

(13^a in sede deliberante)

Presidenza del Presidente SALOMONE

INDICE

Disegni di legge:

(Discussione e approvazione)

«Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1030, concernente il riordinamento dei ruoli organici del personale amministrativo, d'ordine e di custodia delle Accademie di belle arti, Conservatori di musica e Accademie d'arte drammatica» (N. 921) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PARRI, relatore Pag. 206
VISCHIA, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione 207

«Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 266, concernente classificazione della scuola professionale per la ceramica di Caltagirone in scuola artistico-industriale per la ceramica» (N. 985) (Approvato dalla Camera dei deputati):

JANNUZZI, relatore 207 e *passim*
RIZZO Giambattista 208
VISCHIA, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione 209

«Integrazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926, concernente indennità ai funzionari a riposo incaricati di eseguire collaudi» (N. 873) (Approvato dalla Camera dei deputati) e «Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926, concernente indennità ai funzionari a riposo incaricati di eseguire collaudi» (N. 973) (Approvato dalla Camera dei deputati):

ASQUINI, relatore Pag. 225
CAMANGI, Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici 227
PRESIDENTE 227

(Seguito della discussione e approvazione)

«Diniego di ratifica del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718: Costituzione di una sezione autonoma di ricostruzione e rinascita agraria in seno all'Ente autonomo per le "Tre Venezie"» (N. 773) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE, relatore 209 e *passim*
BISORI 214 e *passim*
JANNUZZI 216 e *passim*
RIZZO Domenico 216 e *passim*
RIZZO Giambattista 217
LANZETTA 218 e *passim*
SANNA RANDACCIO 219 e *passim*
GIARDINA 220
PARRI 223
MARTINO, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio 223
RICCIO 224 e *passim*
CERICA 224
ASQUINI 224

La riunione ha inizio alle ore 9,30.

Sono presenti i senatori: Asquini, Boccassi, Boggiano Pico, Carboni, Cerica, Ferrabino, Ferrari, Focaccia, Giardina, Giua, Jannuzzi, Masti-

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

tagirone, sarà inquadrato nel nuovo organico secondo le norme contenute nei successivi articoli ». I successivi articoli approvati dalla Camera dei deputati sono l'articolo 8-bis, nuovo, e l'articolo 8-ter, nuovo, con i quali si dispone senz'altro l'inquadramento del personale in servizio.

Io ritengo che la modificazione deliberata dalla Camera dei deputati debba essere approvata. L'articolo 8, infatti, nel testo originario non demandava al regolamento la disciplina della materia, nè conteneva una delega legislativa al Governo, ma rimetteva ad un successivo provvedimento le disposizioni sull'inquadramento e tale provvedimento non poteva non avere carattere legislativo. Ed allora tanto vale provvedere fin da ora, per evitare che dette disposizioni — finora non emanate — si facciano ancora attendere con grave discapito degli interessati.

Entrando, quindi, nel merito degli articoli 8-bis, nuovo e 8-ter, nuovo, sono del parere che le norme relative all'inquadramento del personale ora in servizio siano da approvare e ciò sia per le considerazioni ora esposte, sia perchè l'inquadramento appare fatto con criteri logici. Difatti con l'articolo 8-bis, nuovo, si dispone che il personale di ruolo, che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 266, ricopriva a qualsiasi titolo uffici presso la scuola di tirocinio, per l'arte ceramica di Caltagirone, per il quale l'articolo 4 prevede posti di ruolo, è dalla stessa data, inquadrato a tutti gli effetti nei posti medesimi, previo favorevole esito di speciale ispezione, disposta dal Ministro della pubblica istruzione. L'articolo 8-ter, nuovo, poi, stabilisce che i posti di ruolo, di cui all'articolo 4, che non è possibile conferire a personale già di ruolo, possono essere conferiti, eccetto quelli di custode, previo risultato favorevole di apposita ispezione disposta dal Ministro della pubblica istruzione, a coloro che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo in questione prestavano servizio nella scuola di tirocinio per l'arte ceramica di Caltagirone da almeno tre anni come incaricati con mansioni corrispondenti od affini a quelle dei suddetti posti previsti dall'organico della scuola trasformata. L'articolo 8-ter, nuovo, stabilisce inoltre che il conferimento di tali posti è subordinato anche al possesso di titolo di studio nei casi in cui esso è richiesto dalle disposizioni in vigore e che i posti di custode sono conferiti senza ispezione al personale che, in possesso della licen-

za delle scuole elementari o altro titolo equipollente, abbia compiuto presso la scuola di Caltagirone, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo più volte citato, almeno tre anni di lo-devole ininterrotto servizio.

Dopo quanto ho esposto, vi chiedo, onorevoli colleghi, l'approvazione del disegno di legge di ratifica, con le modificazioni ora illustrate, del decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 266.

RIZZO GIAMBATTISTA. Io sono favorevole a modificare in sede di ratifica, secondo le proposte fatte, il decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 266. È anzi uno di quei casi in cui si dimostra proprio che la nostra attività legislativa in sede di ratifica è veramente in grado di completare e migliorare i decreti legislativi emanati nel periodo della Costituente.

Approvando le modifiche proposte, la scuola artistica industriale per la ceramica di Caltagirone, che ha veramente così degna tradizione, troverà il suo definitivo assestamento anche per quanto riguarda il personale.

Però, in relazione all'articolo 8-bis, nuovo, approvato dalla Camera dei deputati, io vorrei che il relatore chiarisse un punto che mi sembra di colore oscuro, ossia quello in cui si dice: « il personale di ruolo sarà inquadrato previo favorevole esito di speciale ispezione, disposta dal Ministro della pubblica istruzione ». Nell'articolo 8-ter, nuovo, si parla anche di apposita ispezione, disposta dal Ministro della pubblica istruzione per conferire i posti di ruolo che non è possibile conferire al personale già di ruolo.

Ora l'ispezione dev'essere disposta ai fini dell'inquadramento più del nuovo che del vecchio personale? Ed a parte questa considerazione, l'ispezione deve essere rivolta ad accertare il merito, le qualità, la cultura, in una parola l'idoneità del personale rispetto alle mansioni che il personale stesso è chiamato a svolgere?

Il relatore in ogni modo potrà indicarmi quali sono i motivi che hanno indotto la Commissione della Camera dei deputati ad usare una forma così singolare.

JANNUZZI, relatore. Non ho alcuna difficoltà a dare atto che nella mia interpretazione, la quale spero corrisponda a quella della Commissione, il significato di « ispezione » è proprio quello indicato dal senatore Rizzo Giambattista e, cioè, accertamento delle qualità, della cultura, di tutti

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

gli elementi, in una parola, che servono alla valutazione dell'individuo.

VISCHIA, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Sono d'accordo con il relatore. Quando una scuola pareggiata diventa statale, ed il personale viene inquadrato, l'Amministrazione della pubblica istruzione manda in quella data scuola un ispettore per accertare le qualità di coloro che dovrebbero diventare insegnanti di ruolo. Si tratta di un procedimento del tutto normale.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare dichiaro chiusa la discussione generale. Passiamo all'esame degli articoli:

Art. 1.

Il decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 266, è ratificato con le seguenti modificazioni:

Art. 8. — È sostituito dal seguente:

« Il personale che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 266, era in servizio presso la scuola di tirocinio ad orario ridotto di Caltagirone sarà inquadrato nel nuovo organico secondo le norme contenute nei successivi articoli ».

Art. 8-bis (nuovo). — « Il personale di ruolo che, alla data di cui al precedente articolo 8, ricopriva a qualsiasi titolo uffici presso la scuola di tirocinio ad orario ridotto per l'arte ceramica di Caltagirone, per il quale l'articolo 4 prevede posti di ruolo, è, dalla stessa data, inquadrato a tutti gli effetti nei posti medesimi, previo favorevole esito di speciale ispezione, disposta dal Ministro della pubblica istruzione.

« Ai fini degli aumenti periodici di stipendio del nuovo ruolo è valutabile, per il personale di cui al precedente comma, il servizio prestato nel ruolo di provenienza in grado uguale o superiore a quello attribuito nel nuovo ruolo ».

Art. 8-ter (nuovo). — « I posti di ruolo di cui all'articolo 4 che non è possibile conferire a personale già di ruolo, giusta quanto disposto nel precedente articolo, possono essere conferiti, eccetto quelli di custode, previo risultato favorevole di apposita ispezione disposta dal Ministro della pubblica istruzione, a coloro che alla data di cui al precedente articolo 8 prestavano servizio nella scuola di tirocinio per l'arte ceramica di Caltagirone da almeno tre anni come incaricati con mansioni corrispondenti od affini a quelle dei

suddetti posti previsti dall'organico della scuola trasformata. Il conferimento di tali posti è subordinato anche al possesso del titolo di studio nei casi in cui esso è richiesto dalle disposizioni in vigore ».

« I posti di custode sono conferiti senza ispezione al personale che, in possesso della licenza delle scuole elementari o altro titolo equipollente, abbia compiuto presso la scuola di Caltagirone, alla data di cui al precedente articolo 8, almeno tre anni di lodevole ininterrotto servizio.

« La nomina ai posti di cui ai precedenti commi sarà fatta al grado iniziale ».

(È approvato).

Art. 2.

Il personale che, per effetto della prima attuazione della presente legge, consegue un trattamento economico lordo per stipendio o paga o retribuzione inferiore a quello goduto allo stesso titolo, alla data di attuazione medesima, conserva la differenza a titolo di assegno *ad personam* non utile ai fini della pensione e riassorbibile con i successivi aumenti dello stipendio o paga o retribuzione.

(È approvato).

Art. 3.

Alla copertura dell'onere risultante dalla presente legge sarà provveduto con il fondo già iscritto nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione in applicazione del decreto legislativo 9 marzo 1948, n. 166.

(È approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Seguito della discussione e approvazione del disegno di legge: « Diniego di ratifica del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718: Costituzione di una Sezione autonoma di ricostruzione e rinascita agraria in seno all'Ente autonomo per le " Tre Venezie " » (N. 773)
(Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE, *relatore*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Diniego di ratifica del decreto legisla-

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

tivo 6 dicembre 1946, n. 718: Costituzione di una Sezione autonoma di ricostruzione e di rinascita agraria in seno all'Ente autonomo per le "Tre Venezie" ».

Faccio presente, innanzi tutto, che mi sono pervenute adeguate informazioni sulla portata del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Ente autonomo per le Tre Venezie e della Sezione autonoma di ricostruzione e rinascita agraria in seno all'Ente suddetto.

Sarà bene che io riferisca su queste informazioni affinché la Commissione possa rendersi pienamente conto di quanto dispone il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, cosa che, a mio avviso, si rende necessaria perchè la Commissione possa risolvere i quesiti giuridici inerenti al testo del disegno di legge in esame.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha prospettato alcuni elementi atti ad illustrare le ragioni che motivarono la costituzione, disposta col decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, di una Sezione autonoma di ricostruzione e rinascita agraria in seno all'Ente per le Tre Venezie; nonchè la situazione di fatto che si è verificata nei rapporti reciproci tra l'Ente e la Sezione autonoma e nel funzionamento di questa ultima.

Nel 1920 venne costituita dalle Casse di risparmio delle Tre Venezie, dall'Opera nazionale combattenti e dalla Banca popolare di Novara l'Ente di rinascita agraria delle Tre Venezie (E.R.A.) il quale, nelle zone più danneggiate dalla guerra 1915-1918, compì opere di valorizzazione delle proprietà terriere, trasformazioni fondiari e culturali, bonifiche ed appoderamenti di terreni acquistati in proprio dall'Ente con capitali forniti dai partecipanti.

Con legge 27 novembre 1939, n. 1780, l'Ente di rinascita agraria venne trasformato nell'Ente nazionale per le Tre Venezie. A questo ultimo fu devoluto il patrimonio immobiliare dell'E.R.A. estromettendone i fondatori dietro restituzione delle quote a suo tempo conferite. Lo Stato concesse finanziamenti per la somma di 435 milioni al nuovo Ente, cui venne assegnata la principale finalità di assumere l'esecuzione di opere di bonifica, trasformazione e riordinamento della proprietà fondiaria e di attuare inoltre la politica confinaria, iniziata fin dal 1933, assurta ad importanza particolare a seguito degli accordi ita-

lo-germanici del 1939 per il trasferimento dei tedeschi dell'Alto Adige.

Nel febbraio del 1946, secondo la relazione della Presidenza del Consiglio, le Casse di risparmio venete e l'Istituto di credito fondiario delle Venezie avrebbero proposto che all'Ente venisse affidata anche la opera di ricostruzione degli immobili distrutti dalla guerra ed offrirono di contribuire con un immediato apporto di capitali e con successivi finanziamenti.

Certo, dopo la Liberazione i rappresentanti delle Casse di risparmio del Veneto insorsero contro i provvedimenti della citata legge del 27 novembre 1939. E fu in seguito a tali proteste che, conservando all'Ente nazionale per le Tre Venezie le delicate funzioni ad esso assegnate quale rilevatorio dei beni degli allogeni in Alto Adige, nonchè i compiti relativi alla gestione della cosiddetta « piccola proprietà confinaria », il Governo del tempo promosse l'emanazione del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, con il quale si costituiva in seno all'Ente nazionale per le Tre Venezie una Sezione autonoma per la ricostruzione della rinascita agraria.

Alla Sezione, avente le caratteristiche di un vero e proprio ente pubblico, veniva assegnata una attività di costruzione, ricostruzione e riparazione edilizia degli immobili danneggiati o distrutti dalla guerra, nonchè di miglioramento agrario e di bonifica.

Il patrimonio della Sezione fu costituito (articolo 2 del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718) con le attività patrimoniali già appartenenti all'Ente secondo la lettera a) della legge 27 novembre 1939, n. 1780, considerandosi tali beni nella loro consistenza di fatto e di diritto alla data di entrata in vigore del provvedimento; nonchè mediante il conferimento di 100 milioni da parte dell'Istituto federale di risparmio delle Venezie, dell'Istituto di credito fondiario delle Venezie e delle Casse di risparmio di Verona, Padova, Venezia, Trento, Treviso, Udine e Trieste.

Di fatto, però, la Sezione non riuscì a funzionare per ragioni varie e complesse.

E da notare anzitutto che in sede di controfirma del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, il Ministero delle finanze e tesoro aveva fatto alcune osservazioni e riserve, proponendo modifiche al testo approvato.

Il Consiglio dei Ministri peraltro, investito nuovamente della questione, aveva deciso che si

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

facesse luogo alla pubblicazione nel primitivo testo, salvo ad esaminare successivamente le modifiche proposte. Pertanto il decreto legislativo anzidetto venne pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 marzo 1947.

Il provvedimento prevedeva ed attuava un collegamento tra gli organi dell'Ente e quelli della Sezione autonoma: conferendo al Commissariato dell'Ente la carica di Presidente del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo della Sezione; stabilendo la partecipazione, al Consiglio di amministrazione ed al Comitato esecutivo della Sezione autonoma, dei consultori dell'Ente, di nomina governativa; stabilendo la partecipazione dei revisori dei conti dell'Ente, pure di nomina governativa, al Collegio sindacale della Sezione autonoma.

Con l'articolo 8 del decreto in questione il Consiglio di amministrazione dell'Ente veniva formato di 9 membri nominati dall'Assemblea degli Istituti partecipanti contro 5 di nomina governativa.

Specialmente in rapporto a tale sperequazione si manifestarono contrasti, che condussero nel 1947 ad un tentativo di riforma mediante la presentazione al Consiglio dei Ministri di un progetto contenente modifiche suggerite dal Ministero del tesoro, anche in ordine all'assegnazione degli utili e alla destinazione da dare al patrimonio della Sezione all'atto dello scioglimento di essa (articoli 13 e 14 del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718).

Lo schema fu approvato dal Consiglio dei Ministri, ma non ebbe seguito, sembra per l'opposizione degli Istituti partecipanti.

I contrasti verificatisi sui punti predetti resero impossibile una fruttuosa convocazione del Consiglio di amministrazione della Sezione autonoma e determinarono in alcuni Ministeri, principalmente in quello del tesoro, l'opinione che si rendesse opportuno sopprimere la Sezione, a motivo specialmente del mancato funzionamento di essa; del superamento, per effetto delle note provvidenze legislative di carattere generale, dei compiti di ricostruzione edilizia ad essa assegnati; della incapacità delle Casse di risparmio di finanziare efficacemente, con il loro limitato apporto di capitale alla Sezione, le operazioni di bonifica e di miglioramento agrario.

Il Consiglio di amministrazione ha potuto soltanto in epoca recente iniziare le sue riunioni,

ma non è stato fino ad oggi in grado di dare inizio allo svolgimento di un concreto piano di lavoro, specie nel campo della ricostruzione edilizia; anzi, neppure di tracciare un piano del genere. Ciò è dovuto anche a gravi difficoltà di ordine giuridico manifestatesi in sede di accertamento della consistenza dei beni da trasferire alla Sezione, specialmente in relazione agli incrementi ed alle perdite che ebbero a verificarsi a carico dei beni dopo il 1939.

Le varie questioni suddette determinarono tra l'Ente e la Sezione autonoma contrasti di interessi di non facile soluzione.

Praticamente la Sezione autonoma esiste oggi soltanto sulla carta — tengano presente gli onorevoli colleghi questo punto — giacchè le somme conferite dalle Casse di risparmio non sono a sua disposizione, essendo depositate presso l'Istituto federale delle Casse di risparmio delle Venezie, che ne accredita i frutti ai depositanti; mentre gli immobili assegnati alla Sezione sono tutt'ora intavolati all'Ente, sia per le accennate difficoltà di identificazione dei beni e della loro consistenza; sia perchè sorgono dubbi sulla possibilità stessa della intavolazione, necessaria a norma delle disposizioni localmente applicabili. apparendo in proposito lacunosa e generica la disposizione dettata dall'articolo 2, lettera a) del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718.

Non si può non constatare obiettivamente che la costituzione della Sezione autonoma, se fu motivata dall'apprezzabile intento di restituire agli Istituti di risparmio veneti l'originaria ingerenza del funzionamento dell'Ente, cessata con la trasformazione dell'E.R.A., di cui si è fatto cenno, venne tuttavia a ridurre i compiti istituzionali dell'Ente stesso ad attività di mero carattere transeunte e precisamente alla formazione della piccola proprietà confinaria o coltivatrice ed alla gestione dei beni ex allogeni, attività insufficienti alla vita dell'Ente stesso.

Infatti la formazione della piccola proprietà confinaria tende, per il suo contenuto specifico, ad esaurirsi a più o meno breve scadenza, ed il reddito che ne proviene è così limitato che non basterebbe da solo a coprire le spese di amministrazione dell'Ente.

La gestione poi, per conto del Tesoro, dei beni ex allogeni, a suo tempo rilevati e pagati dallo Stato, risulta anch'essa deficitaria, anche perchè ha ad oggetto beni danneggiati dalla guerra.

In realtà la privazione dell'attività agraria e di bonifica, che attualmente l'Ente svolge solo in via provvisoria, è elemento che impedisce all'Ente stesso di vivere e di operare utilmente nell'ambito dei suoi compiti istituzionali.

Ho voluto esporvi questa situazione di fatto non solo per darvi un'idea generale della questione, ma anche per sottolineare il punto del mancato funzionamento della Sezione autonoma di ricostruzione e di rinascita agraria in seno all'Ente per le Tre Venezie. Il mancato funzionamento di tale Sezione è l'unico punto sul quale pienamente concordano le parti contrastanti.

Infatti l'Ente delle Tre Venezie in un suo memoriale ci fa sapere che il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non potè avere applicazione perchè non si era tenuto presente che i beni che l'Ente stesso avrebbe dovuto conferire alla Sezione autonoma si trovavano in territorio di Grado, allora soggetto all'amministrazione dell'A.M.G. e, non essendosi compiuti prima i passi necessari per il nulla osta del Governo alleato, questo negò l'autorizzazione al trapasso.

Il memoriale anzidetto aggiunge: « Ció stante, gli Istituti veneti, per non arrischiare da soli nell'attività della Sezione autonoma la loro quota di conferimento di 100 milioni, non la versarono, limitandosi a rappresentarla con un accredito presso l'Istituto federale delle Casse di risparmio delle Venezie in Venezia. Inoltre, contrariamente alla promessa di finanziare la Sezione autonoma fino ad un miliardo, non offero mai alcun finanziamento, per cui la Sezione autonoma non ebbe mai i mezzi per iniziare alcuna attività.

« Cessata l'amministrazione dell'A.M.G. sorsero le difficoltà per l'identificazione dei beni da conferire e per la intavolazione di essi alla Sezione autonoma.

« Il Ministro del tesoro propose vari emendamenti al decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, per riparare alle più gravi lacune ed ai più salienti difetti, ma gli Istituti veneti si opposero vivamente.

« Dato tale stato di cose » conclude il memoriale di cui sopra « la Sezione non ha mai funzionato, nè ha mai prodotto effetti giuridici ».

D'altro canto, la stessa Sezione autonoma in un suo memoriale afferma che « corrisponde esattamente a verità che la Sezione autonoma non ha funzionato utilmente », ed aggiunge: « ma

ciò è dovuto esclusivamente al fatto che il Presidente e il Direttore della Sezione autonoma sono di diritto il Commissario ed il Direttore dell'Ente delle Venezie, dichiaratamente interessati a non vedere sorgere la Sezione stessa, ed autori o ispiratori delle continue proposte di modifiche al decreto costitutivo, proposte che servirono di pretesto a ritardarne l'applicazione. Infatti la Sezione autonoma non ha mai potuto conseguire » conclude su questo punto il memoriale di cui sopra « dall'Ente la consegna dei beni ad essa attribuiti, e nemmeno un bilancio di apertura dal quale iniziare la propria attività ».

Lasciando da parte i motivi del mancato funzionamento, resta assodato che non v'è stato alcun funzionamento della Sezione autonoma costituita col decreto legislativo più volte citato. E di ciò ha dato anche atto nella discussione dinanzi alla Commissione speciale per la ratifica dei decreti legislativi della Camera dei deputati l'onorevole Schiratti, il quale ha detto che la Sezione autonoma finora non ha dimostrato alcuna attività nè ha svolto alcun compito.

Questa premessa non è senza importanza perchè l'articolo unico del disegno di legge sottoposto al nostro esame suona così: « Il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non è ratificato, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98.

« Le disposizioni del decreto predetto cessano di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della presente legge ».

La discussione, già iniziata in seno a questa Commissione, si è fermata sull'interpretazione dell'articolo unico anzidetto, approvato dalla Camera dei deputati. Si è detto: che cosa ha fatto la Commissione speciale della Camera dei deputati? Ha ratificato o no? Qual'è l'interpretazione che si deve dare a questo disegno di legge? Si deve dare una interpretazione di ratifica oppure di mancata ratifica e nello stesso tempo di regolamento dei rapporti sorti posteriormente alla emanazione del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718?

È inutile che ricordi a voi le varie opinioni manifestatesi in proposito: c'è chi interpretò questo disegno di legge come una ratifica e contestuale abrogazione del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718. Altri rilevò che, qualora vi fosse stato un diniego di ratifica da parte della Camera dei deputati, il disegno di legge in esame

non avrebbe dovuto essere trasmesso al Senato e per conseguenza non avrebbe dovuto essere sottoposto al nostro esame. Qualche altro collega ritenne, invece, che ci fosse un diniego di ratifica ma che la formulazione dell'articolo unico fosse ambigua. La questione è rimasta in sospeso.

Io ritengo per la chiara lettera dell'articolo unico del disegno di legge, per quel che risulta dalla discussione fatta innanzi alla Commissione speciale della Camera dei deputati, che noi ci troviamo di fronte ad un diniego di ratifica. Quindi nessuna nebulosità. Nell'articolo unico si dice che il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non è ratificato ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98, che regola appunto la facoltà del Governo di emanare con decreti legislativi norme giuridiche durante il periodo della Costituente.

Quindi, prima questione: poichè si tratta di un diniego di ratifica e poichè il disegno di legge, quando è respinto da uno dei due rami del Parlamento, non può essere sottoposto all'esame dell'altro ramo del Parlamento, ci potrebbe essere subito una nostra decisione, nel senso che noi non si possa far altro che prendere atto del diniego di ratifica. Aggiungo che questa tesi giuridica è già stata prospettata facendo riferimento all'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche.

L'articolo 3 di questa legge stabiliva: « Con decreto reale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, possono emanarsi norme aventi forza di legge :

1) quando il Governo sia a ciò delegato da una legge entro i limiti della delegazione;

2) nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgenza ed assoluta necessità lo richiedano. Il giudizio sulla necessità e sull'urgenza non è soggetto ad altro controllo che a quello politico del Parlamento ».

Si tratta di due casi distinti: facoltà legislativa delegata e decreto-legge. Per quel che riguarda i decreti-legge lo stesso articolo 3 prescriveva la conversione di legge dei decreti legge, stabilendo fra l'altro, quanto segue: « Se una delle due Camere rifiuti la conversione in legge, il Presidente ne dà notizia sulla *Gazzetta Ufficiale*, ed il decreto cessa di avere vigore dal giorno della pubblicazione della notizia ».

Quindi la tesi prospettata, facendo riferimento alla legge 31 gennaio 1926, n. 100, è la seguente: poichè uno dei due rami del Parlamento ha rifiutato la ratifica del decreto legislativo in questione *ergo* l'altra Camera non può fare altro che prenderne atto. Sembra semplice e chiara la tesi. Rilevo in ogni modo che anche noi nella Costituzione abbiamo negli articoli 76 e 77 norme precise che si riferiscono ai due casi previsti dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100. Nell'articolo 76, infatti, è prevista la facoltà di delega al Governo della funzione legislativa sotto alcune condizioni e nell'articolo 77 l'emanazione dei decreti-legge da convertirsi in legge con determinate conseguenze. La differenza tra l'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, e l'articolo 77 della nostra Costituzione, per quel che riguarda i decreti-legge, è questa: vale a dire la mancata conversione in legge dei decreti-legge, secondo la legge del 1926, operava *ex nunc*, mentre, secondo la nostra Costituzione, opera *ex tunc*, salvo tuttavia il diritto delle Camere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti.

Fatta questa esposizione debbo far nota la mia opinione. Il provvedimento 6 dicembre 1946, numero 718, è un decreto-legge? Se fosse un decreto-legge non sorgerebbe alcuna questione, perchè esso sarebbe stato emanato, non sotto l'imperio della Costituzione, ma sotto l'imperio della legge 31 gennaio 1926, n. 100. Siamo, allora, di fronte ad un decreto legislativo? A mio avviso, no: difatti ci troviamo di fronte ad una situazione singolarissima perchè il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, è una legge delegata, ma è una legge delegata *sui generis* in quanto è regolata da un decreto legislativo, quello del 16 marzo 1946, n. 98, che, a sua volta, ha origine in un decreto-legge. Vi sono delle peculiarità per le quali si può affermare che, nei confronti dei decreti legislativi emanati nel periodo della Costituente, non si tratta di una vera potestà legislativa delegata, perchè, se si trattasse veramente di una potestà legislativa delegata, non si avrebbe bisogno della ratifica in quanto la legge delegata ha un suo limite nella determinazione dei principi e criteri direttivi a cui deve ispirarsi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti. Il Parlamento, quindi, deve soltanto accertare se una legge delegata rientri o meno nei limiti della delegazione accordata al

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

Governo. Per il caso, invece, dei decreti legislativi emanati nel periodo della Costituente si è voluto dare al Governo i poteri legislativi necessari, ma nello stesso tempo si è voluto sottoporre l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo al controllo del Parlamento. Quindi, per i decreti legislativi emanati durante il periodo della Costituente dal potere esecutivo in virtù del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98, noi ci avviciniamo più alla figura del decreto-legge che non a quella della legge delegata.

Ritengo pertanto che, essendoci stato un diniego di ratifica da parte della Camera dei deputati, noi non possiamo far altro che prenderne atto, anche per motivi pratici, perchè se noi fossimo di contrario avviso, la Camera dei deputati continuerebbe a negare la ratifica.

Ma vi è un'altra questione. Posto che non possiamo ratificare il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, che la Camera dei deputati non ha ratificato, dobbiamo lasciare il secondo comma dell'articolo unico del disegno di legge in esame, che stabilisce che le disposizioni del predetto decreto cessano di avere vigore dalla data di entrata in vigore del presente disegno di legge?

Come io vi ho esposto, la Sezione autonoma in seno all'Ente per le tre Venezie non ha mai funzionato e quindi nessun rilievo si dovrebbe dare al secondo comma anzidetto: vi è, però, accanto al lato di fatto, il lato giuridico. Poichè questo decreto-legge, chiamiamolo così, ha avuto effetto prima dell'entrata in vigore dell'articolo 77 della Costituzione, vigendo ancora la legge 31 gennaio 1926, n. 100, noi ci troveremo di fronte alla sua non efficacia *ex nunc* e non *ex tunc*. Quindi, anche sopprimendo il secondo comma dell'articolo unico del disegno di legge, la non efficacia del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non potrebbe avere effetto retroattivo.

Questa, ripeto, è la mia opinione. In ogni modo propongo la discussione su questi due punti: primo, possiamo noi ratificare il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, che non è stato ratificato dalla Camera dei deputati? Secondo, se noi siamo certi che non si può ratificare un decreto legislativo non ratificato dalla Camera dei deputati, dobbiamo approvare il secondo comma dell'articolo unico del disegno di legge in esame, con cui si stabilisce che le disposizioni del decreto predetto cessano di avere efficacia dalla data di entrata in vigore del disegno di legge stesso?

Aprò la discussione su questi due punti.

BISORI. Dopo l'esposizione esaurientissima del Presidente e relatore, non molto di nuovo mi resta da dire. Approvo le conclusioni del relatore; ma con qualche sfumatura che rende un po' diversa la motivazione di quelle conclusioni.

Io ho fatto distribuire alcune paginette in cui ho condensato le mie idee su questa questione. Ho invocato in quel piccolo memoriale l'articolo 3 della legge 3 gennaio 1926, n. 100. Non credo però che quella legge sia applicabile direttamente al caso: questo non ho mai pensato. Credo invece che quella legge vada applicata per analogia.

Comincio con l'osservare che la legge 31 gennaio 1926, n. 100, regolante la facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche in genere, conteneva quell'articolo 3 che il relatore vi ha letto.

Osservo poi che con la legge 19 gennaio 1939, n. 129, concernente la istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni, fu disposto all'articolo 18, che, quando sussistesse stato di necessità per causa di guerra, potevano essere emanate norme giuridiche per decreto reale.

Fu in forza di questo articolo 18 che venne emanato il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, col quale fu stabilito che, finchè non vi fosse un Parlamento, le leggi sarebbero state deliberate dal Consiglio dei Ministri, e poi sanzionate e promulgate dal luogotenente del regno.

Successivamente intervenne il decreto legislativo luogotenenziale del 16 marzo 1946, n. 98.

Anche questo decreto si riannodava all'articolo 18 della legge 19 gennaio 1939, n. 129, perchè era adottato a modifica del decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151. All'articolo 3 esso disponeva che, mentre restava ferma la delega al Governo, già stabilita dal decreto 25 giugno 1944, n. 151, di emanare norme giuridiche, veniva invece attribuito alla Costituente l'emanare atti legislativi in determinate materie. All'articolo 6 disponeva, poi, che i provvedimenti legislativi non spettanti alla Costituente, ma al Governo, sarebbero stati sottoposti a ratifica del Parlamento entro un anno della sua entrata in funzione.

È questo decreto, dunque, che crea l'istituto della ratifica delle norme giuridiche emanate dal Governo durante la Costituente. Ed è in ordine a questo decreto che, il 6 dicembre 1946, fu emanato il decreto legislativo, n. 718, del Capo prov-

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

visorio dello Stato, sulla cui ratifica ora si discute.

Il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, nulla disse circa gli effetti, in caso di mancata ratifica, del decreto non ratificato e circa i rapporti sorti *medio tempore*. Bisognava dunque domandarsi, di fronte al decreto 16 marzo 1946, n. 98, cosa doveva avvenire, in caso di mancata ratifica, circa gli effetti di un decreto non ratificato.

La questione non era risolta da una precisa disposizione. Bisognava, dunque, per l'articolo 12, secondo comma, delle preleggi aver riguardo alle disposizioni regolanti casi simili o materie analoghe, oppure, in difetto, far riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Una sola disposizione esisteva nell'ordinamento giuridico dello Stato in tema di mancata ratifica: quella contenuta nell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100. Ecco in qual senso dico che bisogna aver presente la legge del 1926. Non è che quella legge sia applicabile direttamente; è applicabile per analogia. Siccome sulla questione che discutiamo il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, taceva e siccome l'unica disposizione esistente allora in materia nel nostro ordinamento giuridico era quella contenuta nella legge del 1926, il decreto del 1946 andava, per analogia, integrato con quell'unica norma contenuta nella legge del 1926.

La situazione non cambiò quanto alle mancate ratifiche, con l'entrata in vigore della Costituzione.

È vero che la nuova Costituzione all'articolo 77 attribuisce al Governo la potestà di emanare provvedimenti legislativi in certi casi, salvo la conversione in legge da parte del Parlamento e che per l'ipotesi di mancata conversione stabilisce che i decreti perdono efficacia fin dall'inizio; ma questa norma concerne solo decreti emanati dal Governo in virtù della Costituzione e non può essere applicata alla mancata ratifica di decreti emanati dal Governo in ordine al decreto legislativo del 1946. Infatti è principio generale, consacrato nell'articolo 11 delle preleggi, che le leggi non hanno effetto retroattivo. E la Costituzione, che è una legge, non può avere effetto retroattivo contro quel principio e senza una norma speciale che vi deroghi. Non possiamo dunque pensare che i decreti legislativi emanati prima

dell'entrata in vigore della Costituzione ed in base al decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98, fossero regolati, in caso di mancata ratifica, da un istituto sopravvenuto. Per il principio dell'irretroattività delle leggi l'istituto della mancata ratifica di decreti anteriori alla Costituzione era, nel sistema che prevedeva l'emanevolezza di quei decreti, regolato dall'ordinamento giuridico anteriore alla Costituzione; e tuttora lo è, in difetto di norme che, per quei decreti e per la loro mancata ratifica, abbiano apportato innovazioni.

Va piuttosto considerato che gli organi legislativi oggi competenti a ratificare o no sono anche competenti, per evidente accessorialità, a legiferare sulle conseguenze della mancata ratifica.

Essendo questa la situazione ed avendo la Commissione della Camera dei deputati, col primo comma dell'articolo unico del disegno di legge in esame, negata la ratifica del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, quel decreto — se la Commissione si fosse fermata lì — doveva cessare di aver vigore *ex nunc*. E precisamente — se si applicava, come si doveva applicare, per analogia, la legge del 1926 — doveva cessare di aver vigore dal giorno in cui sulla *Gazzetta Ufficiale* fosse stata data notizia della mancata ratifica.

Ma la Commissione non si fermò lì. E il secondo comma dell'articolo unico stabilì che il decreto 6 dicembre 1946, n. 718, avrebbe cessato di aver vigore dal giorno dell'entrata in vigore della legge di negata ratifica.

È su questa piccola differenza che, secondo me, questa Commissione può oggi praticamente e utilmente discutere; non sulla mancata ratifica che si è ormai sostanzialmente realizzata col diniego di ratifica deliberato dall'altro ramo del Parlamento col primo comma dell'articolo unico del disegno di legge.

Osservo anche che la Commissione della Camera, come risulta dalla nota al disegno di legge, ha adottato una delibera di massima secondo cui, tra l'altro, sono stralciati dall'insieme dei decreti legislativi da ratificare e disciplinati con separato disegno di legge i decreti legislativi per i quali viene proposto il diniego di ratifica accompagnato da norme particolari. La Commissione, dunque, ha deliberato in concreto un apposito disegno di legge unicamente in quanto al di-

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

niego di ratifica si accompagnava una norma particolare riguardante la cessazione di vigore del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non ratificato.

Ed è, ripeto, solo per quanto concerne questa norma particolare che la Commissione del Senato può utilmente pronunciarsi.

È vero, infatti, che il disegno di legge, che la Camera dei deputati ha trasmesso al Senato, è nella sua veste esteriore un disegno di legge come qualsiasi altro; ma è anche vero che, praticamente, il contenuto del del primo comma dell'articolo unico del disegno di legge stesso attesta, come già ho detto, una mancata ratifica che si è ormai consumata per il diniego di una sola delle Camere. La sola questione in cui, invece, praticamente occorre un'incontro di volontà delle due Camere, perchè possa nascere una legge secondo le regole del sistema bicamerale, è quella del secondo comma, e cioè della data in cui il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non ratificato, cesserà di aver vigore.

Quindi è da escludere, secondo me, che questa Commissione possa trovare materia per interloquire sostanzialmente circa la mancata ratifica. La Commissione, a mio avviso, deve « dare atto » della mancata ratifica, approvando — unicamente in questo senso e per ragioni di forma — quel che figura essere il primo comma dell'articolo unico del disegno di legge; e occuparsi scstanzialmente del solo secondo comma, approvandolo o meno: il che avrà scarsissima importanza, perchè il decreto 6 dicembre 1946, n. 718, non ha avuto, come già ha chiarito il Presidente e relatore, attuazione pratica.

JANNUZZI. Onorevoli colleghi, se noi vogliamo conciliare il contrasto evidente tra il primo e il secondo comma dell'articolo unico, questa questione non la risolveremo mai, perchè il contrasto è davvero insanabile.

Nel primo comma dell'articolo unico, difatti, si dice che il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non è ratificato; nel secondo si dice che cesserà di avere efficacia dall'entrata in vigore della presente legge: il che vuol dire, mi pare, che il decreto predetto non ratificato è, viceversa, ratificato fino al momento in cui cessa di aver vigore. Dunque contrasto stridente, insanabile. E allora è necessario entrare nel merito di quel che è stato il pensiero dell'altro ramo del Parlamento. In sostanza, poichè non è vietato, in una

legge che non ratifica un decreto legislativo, di disciplinare i rapporti giuridici che sono sorti *medio tempore*, dal momento cioè in cui è entrato in vigore il decreto legislativo fino al momento della non avvenuta ratifica, mi sembra che la Camera dei deputati si sia appunto preoccupata di tali rapporti allo scopo di mantenerli in vita e invece di dirlo espressamente o, quanto meno, di demandare ad una nuova disposizione di legge il regolamento di essi, ha usato questa non felice dizione: « le disposizioni del decreto predetto cessano di aver efficacia dalla data di entrata in vigore della presente legge ».

Ciò posto, ritengo che l'articolo unico vada diviso in due parti (mi diceva anzi giustamente poc'anzi il senatore Varaldo che sarebbe meglio dividere addirittura l'articolo unico in due articoli): una prima parte, che è chiarissima, e della quale non possiamo far altro che prendere atto, « il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non è ratificato », e una seconda parte, in cui si regolano i rapporti sorti *medio tempore*, e sulla quale possiamo interloquire ed eventualmente introdurre modificazioni e aggiunte.

Fatta questa distinzione, io sarei del parere di modificare il secondo comma dell'articolo unico e, con riferimento all'articolo 77 della Costituzione, formularne il testo in questi termini: « Con successiva disposizione saranno regolati i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non ratificato ». Solo per questa seconda parte il disegno di legge dovrebbe essere rinviato all'altra Camera, dando atto che per la prima parte non vi sia luogo a nostre deliberazioni.

RIZZO DOMENICO. Non c'è dubbio che la questione che si solleva è particolarmente grave dal punto di vista giuridico, anche se non abbia una grande rilevanza pratica.

Il senatore Bisori, sottilmente, ha abbordato la tesi della validità ulteriore della legge del 31 gennaio 1926, n. 100, e la riprende solo per un richiamo analogico. Se io non ho mal capito, la proposizione del senatore Bisori è questa: poichè all'epoca dell'emanazione del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, altra fonte di legislazione da parte del potere esecutivo non vi era se non quella del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98, che, a sua volta, ha origine dal decreto legislativo 25 giugno 1944, n. 151, il regolamento di questi provvedimenti che vanno sotto il nome di decreti legislativi e che hanno la

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

loro origine dai due provvedimenti innanzi richiamati, deve essere assimilato a quello della vecchia legge del 1926 del periodo fascista, o può essere diverso in sede di ratifica?

Il senatore Bisori risolve il suo quesito proponendo di applicare, per analogia, la legge del 1926. È un'opinione rispettabilissima; se non che vorrei fare osservare al collega Bisori che la natura del decreto legislativo 25 giugno 1944, n. 151, e la natura del successivo decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98, non possono definirsi se non col rispetto della situazione di fatto nella quale entrambi i provvedimenti furono emanati.

Non bisogna dimenticare che la legge del 1926, emanata in un periodo di organizzazione statale, operò la sottrazione dei maggiori poteri al legislativo in vantaggio dell'esecutivo. Nel 1944, mancando un potere legislativo, non vi era l'organo che potesse delegare la potestà legislativa.

V'era un esecutivo che aveva assunto la potestà legislativa e questa potestà legislativa la regolamentò per un periodo particolare, quello della Costituente. Col decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98, dispose, infatti, che il Governo avrebbe continuato in tutto a legiferare tranne che in alcune materie di particolare competenza della Costituente, e che avrebbe poi sottoposto questi suoi provvedimenti legislativi all'esame del Parlamento, che sarebbe sorto sulla base della Costituzione, in conformità naturalmente della Costituzione stessa.

Allora direi che ci sono già nel decreto legislativo del 16 marzo 1946, n. 98, quelli che devono essere gli atteggiamenti della ratifica di questi decreti legislativi emanati dal potere esecutivo sino al funzionamento del Parlamento. Voglio dire che, se si deve scegliere tra due analogie, la scelta inclina più per la Costituzione che non per la legge del 1926. Non si tratta di retroattività: si tratta stabilire cosa intese fare il legislatore col decreto 16 marzo 1946, n. 98. Esso, è certo, intese conferire all'esecutivo il potere di legiferare, però condizionò la validità di quest'opera di legislazione all'approvazione del Parlamento che sarebbe scaturito dalla Costituzione, con le modalità che la Costituzione stessa avrebbe fissato.

Se noi ammettiamo il riferimento alla Costituzione non trovo niente di antiggiuridico nella opera della Camera dei deputati.

È fondato il dubbio, se così si può dire, sottolineato all'inizio del relatore, sul come, cioè, si debba sostanzialmente intendere la dizione dell'articolo unico del disegno di legge in esame. È un diniego di ratifica o una ratifica che contiene implicita ed immediata anche un'abrogazione, onde sorge poi la possibilità del regolamento dei rapporti sorti *medio tempore* con la disposizione del secondo comma dell'articolo unico? Opinerei per questa seconda interpretazione.

La questione ha del resto importanza limitata perchè il contenuto sostanziale del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, ormai è quello del secondo comma. Ci sia una ratifica o non ci sia, ci sia una ratifica e contemporaneamente un'abrogazione, quel che è certo è che col primo comma il decreto legislativo 6 dicembre 1946 n. 718, cessa di avere efficacia e però poi restano regolati i rapporti sorti *medio tempore*. E badate che non ha importanza il fatto che la Sezione autonoma in seno all'Ente per le tre Venezie non abbia potuto funzionare perchè i rapporti non si costituiscono solo al momento del funzionamento, ma sorgono anche in via preliminare, potendosi fare delle nomine per il Consiglio di amministrazione, potendosi assumere degli impiegati ecc. ecc. Ci può essere stata tutta un'attività preliminare che può avere costituito rapporti giuridici, dei quali il legislatore deve preoccuparsi.

Quindi, se noi teniamo presente la norma dell'articolo 77 della Costituzione, possiamo ben dire che la Camera dei deputati ha ritenuto di regolare questi rapporti intermedi alla stregua della Costituzione, così come dovranno essere regolati i rapporti intermedi relativi ai decreti-legge che attualmente il Governo potrebbe emanare e che poi non fossero convertiti in legge dal Parlamento. A mio avviso si può approvare nella sua interezza l'articolo unico del disegno di legge in esame perchè, anche se sia discutibile la precisione del primo comma, è certo che nel secondo comma esso detta disposizioni di carattere sostanziale che possono avere influenza per rapporti che si siano costituiti anche in via preliminare.

RIZZO GIAMBATTISTA. Io vorrei partire da un punto sul quale tutti siamo d'accordo, cioè che non vi è una norma specifica relativa agli effetti del diniego di ratifica dei decreti legislativi emanati dal Governo durante il periodo della

Costituente. Ciò è tanto vero che il senatore Bisori è arrivato alla sua conclusione invocando a titolo di analogia la legge 31 gennaio 1926, n. 100.

A questo proposito però sono d'accordo con il collega senatore Domenico Rizzo, di cui non ripeto le argomentazioni, sottolineando solo questo punto: se ci si serve del procedimento di interpretazione per analogia, la norma da applicare si deve ricercare semmai nell'attuale ordinamento e soprattutto nella vigente Costituzione, in cui sono fissati i principi e le norme fondamentali dell'attuale forma di governo parlamentare.

Del resto, se fosse vero quel che ha detto il collega Bisori, e cioè che il regolamento della materia in discussione dovrebbe derivare dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100, non ci sarebbe stato neanche bisogno nel caso in esame del secondo comma dell'articolo unico sulla cessazione di efficacia delle disposizioni del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, dovendosi desumere con la asserita interpretazione analogica che rimarrebbero fermi sino al diniego di ratifica gli effetti del decreto legislativo non ratificato, come rimanevano fermi gli effetti giuridici prodotti dalla applicazione del decreto legge sino al giorno della sua decadenza.

Insisto ora nell'opinione che espressi la scorsa riunione, cioè che, qualunque possa essere stata l'intenzione dell'altro ramo del Parlamento nel votare l'articolo unico del disegno di legge con i suoi due commi, noi ci troviamo di fronte ad un disegno di legge che dobbiamo interpretare nel suo valore oggettivo indipendentemente dai presupposti subbiettivi donde partirono i membri dell'altro ramo del Parlamento.

Ed allora, interpretando l'articolo unico del disegno di legge, non possiamo non concludere che, qualunque sia stata l'intenzione di chi propose la formula usata per la asserita non ratifica, noi abbiamo in realtà una ratifica limitata nel tempo, perchè si sono voluti mantenere gli effetti del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, fino alla data di entrata in vigore del disegno di legge che in questo momento esaminiamo; per cui se noi approviamo il disegno di legge come ci è stato trasmesso dalla Camera dei deputati, veniamo a consacrare la contraddizione, esistente nell'articolo unico del disegno di legge stesso, di una ratifica limitata nel tempo (in relazione con l'abrogazione attuale del decreto legislativo) che pure viene qualificata come non ratifica.

Che se poi ci riferissimo all'articolo 77 della Costituzione, poichè in tal caso la mancata conversione in legge ha effetto *ex tunc*, non troveremmo nemmeno nel disegno di legge in esame il regolamento dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto legislativo non ratificato (come prevede lo stesso articolo 77 della Costituzione), non esistendo in esso alcun regolamento di rapporti giuridici intermedi ma la dichiarazione che le disposizioni del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, hanno mantenuto il loro originario e pieno vigore dal 1° marzo 1947 sino alla attuale abrogazione.

In conclusione, io ritengo che noi investiti dell'esame di questo disegno di legge, possiamo fare quello che non ha fatto l'altro ramo del Parlamento. Possiamo, cioè, dichiarare, senza alcuna aggiunta, che il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non è ratificato, venendosi così a chiudere la questione.

Propongo quindi di mettere in votazione il primo comma dell'articolo unico del disegno di legge per decidere la ratifica o la non ratifica del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718. Se votiamo il disegno di ratifica resta fermo che le disposizioni del decreto legislativo predetto hanno perduto efficacia sin dall'inizio.

LANZETTA. Praticamente si sta facendo questione di finezza giuridica. Pur riconoscendo molto brillante la tesi esposta dal collega Bisori, ritengo che il relatore della Commissione speciale della Camera dei deputati non ha ignorato ed ha risolto negativamente il quesito perchè se avesse ritenuto di dovere accogliere per analogia l'applicabilità della legge 31 gennaio 1926, n. 100, avrebbe senz'altro proposto la non ratifica con le conseguenze previste in quella legge. Così la mancata ratifica avrebbe operato *ex nunc* e non *ex tunc*. L'aggiunta del capoverso sarebbe stata pleonastica.

Invece la Camera dei deputati ha considerato non applicabile, neppure per analogia, la disposizione della legge del 1926 ed ha ritenuto di doversi uniformare alla Costituzione.

Se avesse voluto servirsi della legge del 1926 non avrebbe seguito la procedura che noi stiamo esaminando.

Che questo sia stato il contenuto formale e sostanziale della deliberazione della Camera dei deputati si evince anche da un altro fatto. Ammettiamo che per ipotesi si sia potuto parlare del-

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

la legge del 1926, sia pure per analogia: con quale diritto la Camera dei deputati avrebbe potuto variare quella procedura sostituendola con un'altra? Avrebbe anche dovuto fare una legge per variare la norma di procedura. La legge del 1926 stabilisce che quando un ramo del Parlamento non converte in legge un decreto, questo non deve essere trasmesso all'altro ramo del Parlamento e si fa luogo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'annuncio della mancata conversione.

Quando la Camera dei deputati ha preso il provvedimento di carattere generale di accantonare un certo numero di decreti legislativi per trattarli nella forma del disegno di legge, e vi ha messo anche questo, indubbiamente si è uniformata alla Costituzione.

Il fatto, poi, che la Camera dei deputati, dopo avere scelta la forma del disegno di legge per la non ratifica, abbia trasmesso il disegno di legge stesso al Senato deve convincerci una volta di più che ha voluto scartare la legge del 1926.

Io poi sono nettamente contrario a ritenere come inscindibili le due proposizioni che formano l'articolo unico del disegno di legge in esame. Il primo ed il secondo comma sono perfettamente scindibili, anzi debbono essere scissi.

L'articolo 77 della Costituzione dice che: « I decreti perdono efficacia sin dall'inizio se non vengono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione ». Se noi non scindessimo i due commi arriveremmo all'assurdo di dover considerare come in vita, sia pure per un certo periodo, un provvedimento di legge che per la Costituzione perde efficacia fin dall'inizio. Mancata la ratifica è come se il decreto legislativo non fosse mai esistito. Se non che dei rapporti giuridici possono essere sorti nel periodo intermedio, ed allora il Parlamento può regolamentare questi rapporti con una legge *ad hoc*.

Infatti, l'ultima parte dell'articolo 77 della Costituzione dice che: « le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ». È logico, ripeto, che anche relativamente ai decreti legislativi inefficaci possano aversi situazioni di fatto, il cui esame, relativamente ai rapporti giuridici sorti, può costituire la base della legge regolamentatrice predetta, ma finché non sappiamo quali sono i rapporti giuridici intercorsi in questa specie non potremo avere materia di discussione.

In una parola è fondamentale ed imprescindibile

per la nostra Costituzione che il decreto-legge non convertito in legge perda efficacia sin dallo inizio ed assolutamente assurda ed incostituzionale sarebbe, quindi, la conclusione, già prospettata da altri colleghi, di consacrare nella stessa legge due principi antitetici: uno, che è quello costituzionale della inefficacia *ex tunc*; e l'altro, della ipotesi di permanenza in vita della efficacia del decreto legislativo non ratificato, sia pure limitatamente al periodo intermedio.

Allo stato delle cose propongo di approvare il primo comma e di sopprimere il secondo dell'articolo unico del disegno legge.

(La riunione, sospesa alle ore 12, è ripresa alle ore 16,40).

SANNA RANDACCIO. A mio parere la discussione può essere riassunta nei seguenti punti: dobbiamo noi, come fonte di interpretazione analogica, riferirci alla legge 31 gennaio 1926, n. 100, (tesi Bisori) o dobbiamo invece riferirci articolo 77 della Costituzione? A seconda che si abbracci una o l'altra delle due tesi le conseguenze naturalmente divergono.

Se riteniamo che le conseguenze della mancata ratifica si debbano regolare richiamandoci alle disposizioni contenute nella legge 1926, il secondo comma dell'articolo unico del disegno legge in esame non potrebbe essere approvato, in quanto stabilisce un termine diverso da quello previsto nella legge 1926: quella legge infatti, prescrive che, in caso di mancata ratifica, le disposizioni perdono efficacia dal giorno della pubblicazione della legge, mentre la Camera dei deputati ha stabilito il termine normale per l'entrata in vigore di una qualunque legge: 15 giorni dalla pubblicazione.

Se invece noi dovessimo riferirci all'articolo 77 della Costituzione, dovremmo considerare la non ratifica operante *ex tunc*, ma sorgerebbe la necessità di applicare anche l'ultima parte dello articolo 77 medesimo che ammette la possibilità di regolare con apposito disegno di legge i rapporti derivati dal decreto legislativo di cui si nega la ratifica.

Io propendo per la tesi Bisori perchè mi sembra che in tema di interpretazione analogica ci si debba piuttosto richiamare alle disposizioni che regolano una determinata materia, anziché ai principi generali, enunciati dalla Costituzione: la tesi Bisori, però, a mio avviso porta a con-

sequenza diversa da quella cui giunge il proponente.

Egli, infatti, dice: noi dobbiamo operare come se la materia dovesse essere regolata dalla legge del 1926, ma lasciamo il termine stabilito dalla Camera dei deputati perchè si tratta di soli 15 giorni e in questo lasso di tempo, dalle informazioni assunte, non si sono verificati eventi giuridici di rilievo.

A questo punto mi sembra che dal concetto rigorosamente tecnico e giuridico che ha ispirato il parere del collega Bisori, si scenda ad un empirismo che io non posso accettare: non interessa che la differenza sia cronologicamente più o meno sensibile. La questione è di principio, e noi qui creiamo un pericoloso precedente. Se, ad esempio, pur non ratificando un decreto legislativo si lasciano 15 giorni di efficacia ai rapporti derivanti dal decreto medesimo, si dà la possibilità di creare rapporti fittizi e preordinati.

Io penso che, ispirandoci proprio alla tesi Bisori, la quale, secondo me, è la più ortodossa, dovremmo pervenire alla conclusione di approvare il primo comma dell'articolo unico del disegno di legge, ma di respingere il secondo, perchè divenuto superfluo. Infatti, deciso che la materia va regolata secondo la legge del 1926, col diniego di ratifica automaticamente ci si riferisce al termine da tale legge previsto. E che noi ci riferiamo, nel negare la ratifica, alla legge del 1926, risulterà da queste discussioni che sono lavori preparatori, i quali costituiscono fonte di interpretazione.

Il principio è, quindi, già scolpito nella odierna discussione ed inutile mi sembra enunciarlo espressamente nel testo della legge.

Sarei, quindi del parere di sopprimere il secondo comma dell'articolo unico del disegno di legge sottoposto al nostro esame.

GIARDINA. Noi siamo partiti da una questione pregiudiziale di tecnica legislativa, ma credo che noi tutti siamo d'accordo sul fatto che il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non debba essere ratificato. Non dobbiamo, quindi, perdere di vista lo scopo principale, che, nel caso in questione, è quello di negare la ratifica del decreto legislativo anzidetto.

A mio avviso, si potrebbe addivenire a tale diniego sopprimendo il secondo comma dell'articolo unico del disegno di legge, perchè anche se con questo comma si vuol risolvere il problema

di cui all'ultima parte dell'articolo 77 della Costituzione, c'è da tener presente che tale problema non può essere risolto che con nuovo disegno di legge, del cui esame la nostra Commissione non potrebbe essere investita, perchè essa è competente soltanto a ratificare o meno i decreti legislativi emanati durante il periodo della Costituente.

BISORI. Ho sentito osservare che esiste una contraddizione fra il primo ed il secondo comma dell'articolo unico del disegno di legge, perchè il primo comma stabilisce che il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non è ratificato, mentre il secondo afferma che le disposizioni del decreto predetto cessano di avere efficacia. La contraddizione non esiste, perchè sia la legge del 1926 sia la Costituzione adoperano proprio le formule « cessazione di vigore » e « perdita di efficacia » per i decreti non ratificati, mentre non si può distruggere il fatto che quei decreti avessero vigore ed efficacia dopo che furono pubblicati sulla « Gazzetta Ufficiale ».

Ho sentito anche dire che nel 1944 si verificò, quasi, una frattura nel nostro ordinamento giuridico e che da allora la legge del 1926 non ebbe più ragione di essere e non fu più applicabile, in quanto si riferiva a possibilità che al Governo aveva voluto riservare il regime fascista. Osservo che gli avvenimenti politici del 1943-1944 non apportarono fratture all'ordinamento giuridico, ma agirono dal di fuori di quell'ordinamento che rimase quello che era perchè non intervennero modifiche. Gli avvenimenti del 1943-1944 non distrussero, quindi, l'esistenza, nel nostro ordinamento giuridico, d'una norma del 1926 concernente il caso di mancata ratifica di un decreto legislativo. E, per l'ipotesi di mancata ratifica di altri decreti legislativi prevista dalla legislazione del 1946, incompletamente, bisognò dunque rifarsi, per analogia, a quella precedente norma del 1926, non abrogata.

È stata anche proposta la soppressione del secondo comma dell'articolo unico del disegno di legge. Questa soppressione mi sembra pericolosa. Il collega Sanna Randaccio dice che già la legge del 1926 prevede le conseguenze della mancata ratifica e che non conviene a noi scendere, empiricamente, a stabilire conseguenze diverse. Rispondo che la legge del 1926 non è legge costituzionale, cui non si possa derogare; è legge ordinaria e il legislatore oggi può benissimo dero-

garvi. Se quella legge dice che il decreto legislativo perde efficacia dal giorno della pubblicazione della non avvenuta ratifica sulla « Gazzetta Ufficiale », ciò non toglie che le Commissioni legislative delle due Camere possano stabilire altrimenti. E, a mio avviso, è opportuno che sia dettata una disposizione espressa: tacere vorrebbe dire lasciare la possibilità di incertezze e, nel contrasto di interessi che si è delineato alla notizia di questa mancata ratifica, di litigi. In ogni caso poi, se questa Commissione sopprimesse il secondo comma dell'articolo unico, approvato dalla Commissione della Camera, il disegno di legge tornerebbe da capo a quella Commissione che ricomincerebbe a discutere circa l'opportunità o meno di quel secondo comma. Viceversa, se questa Commissione approva il disegno di legge così come è, sarà eliminata la possibilità di qualsiasi equivoco e sarà, al tempo stesso, finita ogni discussione su questa mancata ratifica.

Mi sembrerebbe, del resto, un procedimento strano quello di approvare la sola parte del disegno di legge che prevede il diniego di ratifica del decreto. Infatti il decreto, anche se questa Commissione nulla deliberasse, già resterebbe non ratificato in quanto uno dei due rami del Parlamento ha negato la ratifica. Il disegno di legge ha una sua ragione d'essere, come ho detto stamani, unicamente in quanto vi è il secondo comma dell'articolo unico che disciplina particolarmente gli effetti della mancata ratifica.

Per queste considerazioni pare a me che sia opportuno approvare il disegno di legge così com'è. E, per chiarire le ragioni che inducono al voto del primo comma, suggerirei che venisse approvato il seguente ordine del giorno: « La Commissione speciale del Senato per la ratifica dei decreti legislativi emanati durante il periodo della Costituente, dato atto della non ratifica del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, risultante dalla delibera dell'altro ramo del Parlamento; ritenuto che, unicamente poichè tale mancata ratifica figura espressa nel primo comma dell'articolo unico del disegno di legge, debbasi della mancata ratifica dare atto approvando tale comma; passa alla votazione del disegno di legge ».

LANZETTA. La Commissione sta qui sollevando una questione di principio e si assume la responsabilità di dettare una norma che dovrà fare stato in futuro. È giusta l'osservazione del senatore Bisori che il legislatore può, con una

successiva legge, anche senza espressamente dichiarare di voler derogare ad una legge precedente, stabilire una diversa norma. Ma il senatore Bisori ha dimenticato che un conto è applicare una legge che non è stata abrogata ed un'altra cosa è fare oggi, in presenza della Costituzione, una legge nuova. Oggi, quando andiamo a disporre una nuova norma, dobbiamo tenere conto della Costituzione.

Se, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, noi, in deroga alla già richiamata legge del 1926, che fissa la cessazione di efficacia di un decreto legislativo non ratificato alla data della pubblicazione sulla « Gazzetta Ufficiale » della mancata ratifica, avessimo prescritto diversamente, la nostra deliberazione sarebbe stata giuridicamente corretta. Ma oggi, vigendo la Costituzione e stabilendo questa esplicitamente gli effetti del diniego di ratifica di un decreto legislativo — inefficacia *ex tunc* e non *ex nunc* — il Parlamento non può far altro che una legge la quale in termini giuridici inequivocabili prescrive la ratifica o la non ratifica.

Senonchè l'articolo 77 della Costituzione, in fine, reca: « Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti ». Ma regolare tali rapporti presuppone la conoscenza e, soprattutto, l'esistenza dei rapporti medesimi. Non si può, infatti, fare una legge in ipotesi astratta, senza che vi sia neanche la più lontana idea che esistano dei rapporti giuridici da regolare.

Quindi, allo stato delle cose, noi non possiamo fare altro che o rimandare il disegno di legge alla Camera dei deputati, assumendo che il diniego di ratifica è operativo, avendolo deliberato uno dei rami del Parlamento; oppure, volendo aggiungere una nostra manifestazione di volontà alla manifestazione di volontà della Camera dei deputati, approvare la non ratifica pura e semplice.

In più potremmo esprimere il concetto che in tanto non approviamo il secondo comma dell'articolo unico in quanto non conosciamo quali siano i rapporti da regolare. Con questo lascieremo aperta la possibilità di regolare in futuro tali rapporti, cioè non precluderemo al Parlamento, con un rigetto non motivato del secondo comma, la facoltà di fare in futuro una legge in presenza dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto legislativo in esame.

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª Riunione (28 aprile 1950)

PRESIDENTE. Osservo che, se l'articolo unico del disegno di legge nel suo secondo e tanto discusso comma avesse detto che le disposizioni del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione, e non già da quella dell'entrata in vigore, della presente legge, noi avremmo potuto senz'altro approvare un articolo unico così concepito. Io mi preoccupo più di una questione di ordine sostanziale che non di ordine formale, e tale preoccupazione in me sussiste tanto accedendo alla tesi del senatore Bisori, per cui noi dovremmo applicare per analogia la legge 21 gennaio 1926, n. 100, quanto accedendo alla tesi di altri colleghi, per cui dovremmo applicare analogicamente lo articolo 77 della Costituzione. Infatti, accettando così come essa è formulata la norma di cui al secondo comma in questione, per la quale le disposizioni del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, cessano di avere efficacia dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame, si potrebbe venire a favorire la nascita di rapporti dopo che il Parlamento abbia approvato la norma anzidetta.

Tale pericolo può anche non essere reale, ma immaginario: ad ogni modo sussiste. Pertanto noi ci dobbiamo preoccupare di non dar vita a dei rapporti che potrebbero sorgere se approvassimo, così come è stato redatto, il secondo comma dell'articolo unico.

La questione, quindi, è questa: dobbiamo approvare il testo del secondo comma dell'articolo unico, così come è stato formulato dalla Commissione della Camera dei deputati, oppure dobbiamo modificarlo sostituendo alle parole « entrata in vigore della presente legge » le altre « pubblicazione della presente legge »? Questo è, a mio avviso, l'unico quesito che dobbiamo esaminare, per evitare il possibile pericolo dell'insorgere di rapporti giuridici dopo la delibera del Parlamento.

RIZZO DOMENICO. Vorrei fare una dichiarazione preliminare augurandomi che essa non possa sembrare troppo forte alla Commissione. Io mi trovo veramente perplesso di fronte all'ampiezza che ha assunto la presente questione la quale, da un punto di vista pratico, mi pare che non abbia alcuna importanza.

Io sono un ammiratore delle disquisizioni giuridiche e credo che difficilmente un Parlamento possa funzionare senza tenersi a contatto di go-

mito con i giuristi. Ma credo altresì che le esagerazioni siano da evitarsi. Se noi continuassimo a bizantineggiare intorno a questo decreto legislativo, faremmo della magnifica accademia, ma praticamente esuleremmo dal fine che ci dobbiamo proporre.

Io ho sostenuto stamane che l'articolo unico del presente disegno di legge in tanto ha un contenuto sostanziale obiettivo, in tanto è meritevole, cioè, di essere preso in esame e di essere approvato o respinto dalla Commissione speciale del Senato, stante il precedente di non ratifica già espresso dalla Commissione speciale della Camera dei deputati, in quanto ha il suo secondo comma. Vale a dire che il presente disegno di legge ha per sua sostanza soltanto il regolamento degli eventuali rapporti intercorsi sulla base del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718. Ecco perchè, a guardar bene, nel primo comma dell'articolo unico del disegno di legge si può riconoscere non un provvedimento di non ratifica, ma un provvedimento di ratifica condizionata nel tempo e di abrogazione contemporanea pel futuro.

Comunque, se è vero che il contenuto sostantivo si trova nel secondo comma, eliminare questo significherebbe prendere in esame la possibilità di una delibera che non è più di nostra competenza.

Vi è una proposta soppressiva del secondo comma, ed essa per me equivale ad una soppressione dell'intero disegno di legge, poichè in tal caso noi non abbiamo più nulla da dire dal momento che l'altro ramo del Parlamento ha già negato la ratifica del decreto legislativo più volte citato. Se, viceversa, conveniamo sulla opportunità di prendere in esame il secondo comma, come presupposto di questa nostra opinione comune, non disconosco che in esso è contenuto un errore di forma che potrebbe tradursi in un pericolo di sostanza. Infatti, in relazione a quanto dispone il secondo comma, la cessazione di efficacia del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, verrebbe ad essere rimandata fino all'entrata in vigore del disegno di legge di non ratifica, e, poichè gli effetti di tale disposizione consistono precisamente nell'ulteriore vitalità del predetto decreto legislativo che non intendiamo ratificare, ciò potrebbe dar luogo all'inconveniente che nel frattempo si costituiscono rapporti in deroga alla nostra decisione di non

ratifica. Ma non è la prima volta, invero, che si verifica una *vacatio legis*, per cui insorgono rapporti i quali sfuggono e si contrappongono alla legge. E del resto v'è da osservare che, quand'anche noi dicessimo che il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, cessa di avere efficacia dalla data di pubblicazione della legge di non ratifica, invece che dall'entrata in vigore di detta legge, non avremmo ovviato all'inconveniente suddetto, perchè, ritardando la pubblicazione della legge medesima, verrebbe sempre a verificarsi un intervallo temporale durante il quale potrebbero sorgere i rapporti anomali di cui ci preoccupiamo.

Ci siamo sempre lamentati delle eccessive sottilizzazioni a cui si è dato luogo in secondo esame, da parte dell'altro ramo del Parlamento, di un disegno di legge già da noi approvato ed abbiamo sempre formulato il voto che si superino le piccole questioni di forma appunto per accelerare il lavoro legislativo. Faccio allora notare, valendomi di tale osservazione, che forse non è questo il caso di rimandare il disegno di legge in discussione alla Camera dei deputati, modificando la dizione del secondo comma nel senso proposto dall'onorevole Presidente, tenuto conto anche che con ciò non si ovvierebbe al pericolo che ci preoccupa.

Ecco perchè io insisto affinché si metta ai voti l'articolo unico nel suo complesso, come un tutto inscindibile, e così lo si approvi. Se, poi, a tale approvazione non dovesse addivenirsi, si sarebbe sempre in tempo a votare l'articolo unico comma per comma.

PARRI. Prendo la parola per associarmi alla proposta del senatore Rizzo Domenico, che mi sembra in definitiva la più saggia, poichè tien conto della sostanza della questione. La discussione è stata estremamente interessante, ma non dobbiamo dimenticare che vi è una decisione di sostanza da prendere, cioè, aderire o meno alla volontà della Camera dei deputati di negare la vita alla Sezione autonoma in seno all'Ente per le Tre Venezie. Penso che il pericolo, prospettato dal Presidente, dei rapporti anche fittizi che potrebbero sorgere nei 15 giorni di intervallo fra la data di pubblicazione e la entrata in vigore della legge di non ratifica, non sia reale.

In ogni modo, accettando la proposta del Presidente, ne deriverebbe un danno che equivale all'altro che vorremmo evitare: difatti l'accet-

tazione della proposta anzidetta provocherebbe il ritorno alla Camera dei deputati del disegno di legge in esame che ha carattere di urgenza soprattutto nei confronti dell'Istituto federale delle Casse di risparmio delle Venezie, Istituto che è bloccato dannosamente. Il ritorno alla Camera dei deputati del disegno di legge sarebbe, quindi, più nocivo e pericoloso dell'approvazione dell'articolo unico così come esso è stato approvato dalla Camera dei deputati stessa.

È per questo che aderisco alla proposta fatta dal senatore Rizzo Domenico di porre in votazione, nel suo complesso, l'articolo unico del disegno di legge.

PRESIDENTE. Non insisto nella mia proposta perchè, oltre all'amore per il diritto, bisogna anche proporsi di fare della legislazione pratica. Ho fatto la mia proposta più che altro per impostare una questione di principio.

MARTINO, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Il Governo ha seguito con molta attenzione e, per quanto riguarda me personalmente, con molto interesse la discussione che è nata dalla negata ratifica del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718. La Commissione consentirà naturalmente che il Governo non scenda sul terreno di una elegante controversia giuridica, la quale, forse, proprio in grazia della sua molta eleganza, è rimasta anche molto controversa.

Peraltro, vi è un punto di riscontro fra le tesi rispettivamente enunciate dai senatori Lanzetta, Bisori e Rizzo Domenico, punto d'incontro che è determinato proprio dal fatto che, sia che si accetti la tesi del senatore Lanzetta, osservanza cioè, dell'articolo 77 della Costituzione, sia che si accettino le altre tesi, il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, è *tamquam non esset*, come egregiamente ha messo in luce il Presidente della Commissione.

Ora, se questo punto di incontro esiste, come mi pare, fra le tesi sostenute dai vari oratori, si potrebbe, considerato che il tempo ci è nemico, accettare il testo dell'articolo unico così come esso è stato approvato dall'altro ramo del Parlamento. Comunque, il Governo, così come si è rimesso alle decisioni della Commissione speciale della Camera dei deputati, si rimette in questa sede alle decisioni della Commissione speciale del Senato, facendo presente, però, che si tratta di una questione diversa da quella che è stata

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª Riunione (28 aprile 1950)

qui prospettata, e cioè di una situazione di fatto, esposta compiutamente dall'onorevole Presidente e relatore stamane, la quale rimane quella che è.

Ripeto, quindi, che il Governo si rimette alle decisioni della Commissione.

PRESIDENTE. Il senatore Jannuzzi ha chiesto che siano poste in votazione le seguenti proposte: 1) dare atto che il primo comma del disegno di legge contiene la « non ratifica » del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, con la conseguenza che il Senato non può deliberare su di esso; 2) sopprimere il secondo comma o — subordinatamente — sostituirlo con quest'altro: « Con successiva legge saranno regolati i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non ratificato »; 3) rinviare per questa sola seconda parte il disegno di legge alla Camera dei deputati.

Come relatore, esprimo parere contrario per le ragioni già da me esposte.

JANNUZZI. Come ho già detto, nel secondo comma dell'articolo unico vi è una imprecisione di linguaggio che può farlo apparire in contrasto con il primo comma.

Se il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non viene ratificato, i rapporti da esso creati cadono ed il secondo comma dell'articolo unico, quindi, dev'essere soppresso, a meno che non si ponga una riserva di successiva regolamentazione con altro provvedimento.

Propongo pertanto che la Commissione non interloquisca sul primo comma dell'articolo unico, di sopprimere il secondo comma o di sostituirlo con la riserva suddetta, rinviando il disegno di legge per la sola seconda parte alla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Che si tratti di non ratifica siamo tutti d'accordo. Il senatore Jannuzzi non solo vuole che ci sia questa dichiarazione che è superflua, ma propone che il Senato non debba deliberare in proposito.

Ora, noi ci troviamo di fronte ad un disegno di legge formale, il cui contenuto, fra l'altro, è di mancata ratifica: per poter, quindi, arrivare alla mancata ratifica occorre votare sul disegno di legge in esame perchè altrimenti non si potrebbe dar valore alla mancata ratifica da parte della Camera dei deputati.

Ciò considerato, faccio rilevare che la prima proposta del senatore Jannuzzi è una pregiu-

diziale preclusiva alla votazione del disegno di legge, che, se fosse accolta, impedirebbe di arrivare alla mancata ratifica del decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718.

Prego, quindi, il senatore Jannuzzi di non insistere nella pregiudiziale anzidetta, perchè altrimenti la Commissione si troverebbe di fronte ad un grave inconveniente di ordine formale.

JANNUZZI. Dichiaro di ritirare la prima mia proposta: chiedo, però, che il testo dell'articolo unico sia messo in votazione per parti separate.

PRESIDENTE. Poichè nessuno fa osservazione, metto in votazione il primo comma, di cui do lettura, dell'articolo unico:

Articolo unico.

Il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non è ratificato, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 16 aprile 1946, n. 98.

BISORI. Ricordo che ho presentato un ordine del giorno. Non insisto che esso sia messo in votazione. Mi riferisco, però, a quest'ordine del giorno come dichiarazione di voto.

RICCIO. Dichiaro che voterò favorevolmente nello spirito dell'ordine del giorno del senatore Bisori, che anch'io avevo sottoscritto, e che il presentatore ha poi trasformato in dichiarazione di voto.

CERICA. Mi associo alle parole del senatore Riccio.

ASQUINI. Dichiaro di votare a favore.

PRESIDENTE. Chi approva il primo comma dell'articolo unico è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Do lettura del secondo comma dell'articolo unico: « Le disposizioni del decreto predetto cessano di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della presente legge ».

Ricordo che il senatore Jannuzzi ha proposto la soppressione del comma anzidetto.

SANNA RANDACCIO. Mi associo all'emendamento soppressivo del senatore Jannuzzi.

Però, se l'emendamento anzidetto non sarà approvato dalla Commissione, propongo che il secondo comma dell'articolo unico sia così formulato: « Le disposizioni del decreto predetto cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione della presente legge ».

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta di soppressione del secondo comma dell'articolo unico.

Chi la approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvata.*)

Avverto che il senatore Jannuzzi ha proposto di sostituire al testo del secondo comma dell'articolo unico un altro così concepito: « Con successiva legge saranno regolati i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non ratificato ».

RICCIO. Proporrei di dire: « Con successiva legge saranno regolati i rapporti giuridici eventualmente sorti... ».

JANNUZZI. Accetto la modifica proposta dal senatore Riccio.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento sostitutivo del senatore Jannuzzi con la modificazione, da lui accettata, proposta dal senatore Riccio.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvato.*)

Metto ai voti il seguente testo, proposto dal senatore Sanna Randaccio in sostituzione di quello del secondo comma dell'articolo unico: « Le disposizioni del decreto predetto cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione della presente legge ».

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvato.*)

Metto ai voti il secondo comma dell'articolo unico nel testo di cui ho già dato lettura. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato.*)

Metto ai voti l'articolo unico nel suo complesso:

Articolo unico.

Il decreto legislativo 6 dicembre 1946, n. 718, non è ratificato, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98.

Le disposizioni del decreto predetto cessano di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato.*)

Discussione del disegno di legge: « Integrazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926, concernente indennità ai funzionari a riposo incaricati di eseguire collaudi » (N. 873) (Approvato dalla Camera dei deputati) e discussione e approvazione del disegno di legge: « Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926, concernente indennità ai funzionari a riposo incaricati di eseguire collaudi » (N. 973) (Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. Segue all'ordine del giorno la discussione dei disegni di legge « Integrazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926, concernente indennità ai funzionari a riposo incaricati di eseguire collaudi » e « Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926, concernente indennità ai funzionari a riposo incaricati di eseguire collaudi ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Asquini.

ASQUINI, relatore. Onorevoli colleghi, credo necessario in primo luogo soffermarmi su una questione formale, e sulla connessione esistente tra i due disegni di legge nn. 873 e 973.

Il 4 maggio 1949 il Governo, in ottemperanza al disposto dell'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, e quindi prima dello scadere di un anno dalla convocazione del Parlamento, ha presentato, per la ratifica, il blocco dei decreti legislativi emanati durante il periodo della Costituente. Fra tali decreti legislativi era compreso anche il decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926, concernente indennità ai funzionari a riposo incaricati di eseguire collaudi.

In data successiva e, cioè, il 18 novembre 1949, il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, presentava alla Camera dei deputati il disegno di legge con il quale si proponeva una modifica a tale decreto legislativo. Essendo sfuggito sia al Governo sia alla Camera dei deputati che di tale decreto legislativo si era già chiesta la ratifica con il disegno di legge n. 520, che era presso la Commissione speciale per la ratifica dei decreti legislativi, la VII Commissione della Camera dei deputati (Lavori pub-

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

blici), in data 15 febbraio 1950, approvava il disegno di legge modificativo del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926.

Pervenuto tale disegno di legge al Senato, (n. 873), fu rilevata l'anormalità della procedura, sino allora seguita, e, per regolarizzare la procedura stessa, si pregò il Governo di chiedere, in seno alla Commissione speciale della Camera dei deputati, lo stralcio del decreto legislativo in questione e la ratifica di esso con una modificazione che riproducesse esattamente quella già approvata con altro disegno di legge dalla VII Commissione della Camera dei deputati.

Ciò avvenne in data 29 marzo 1950.

Quindi, pervenuto il nuovo disegno di legge (n. 973) al Senato, la situazione può considerarsi regolarizzata, per cui il disegno di legge n. 873 va ritenuto assorbito nel successivo n. 973.

Passiamo ora al problema di merito.

Come è noto, tutte le opere eseguite per conto dello Stato sono sottoposte a collaudo al fine di verificare e certificare se l'opera fu eseguita in perfetta regola d'arte e secondo le prescrizioni tecniche prestabilite, se fu eseguita in conformità del contratto, se i dati risultanti dalla contabilità corrispondano alle risultanze di fatto e se nella gestione delle opere ad economia si sia avuto cura degli interessi della Amministrazione. Le operazioni di collaudo sono disciplinate dal « Regolamento per la direzione, la contabilità e la collaudazione dei lavori dello Stato che sono nelle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici », approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350.

Il collaudatore, o per i casi più importanti, la Commissione collaudatrice sono designati dal Ministero dei lavori pubblici. Il collaudatore è scelto in un apposito elenco che, come il Ministro Aldisio ha affermato nel suo ultimo discorso al Senato, è attualmente sottoposto a revisione. In esso sono iscritti numerosi funzionari a riposo della Amministrazione dei lavori pubblici e anche di altre Amministrazioni, che, per la loro competenza tecnica e amministrativa e per l'attività svolta a lungo e lodevolmente a servizio dello Stato, danno le più ampie garanzie nell'esecuzione dei collaudi.

Mentre le spese per tutte le operazioni di collaudo sono a carico dell'appaltatore, i compensi corrisposti ai collaudatori sono a carico dello Stato. Il decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926.

ora sottoposto a ratifica, detta norme circa i compensi da corrispondere ai funzionari a riposo incaricati di eseguire collaudi, rinnovando il sistema per la determinazione di tali retribuzioni. Infatti, l'articolo 3 del regio decreto-legge 6 febbraio 1927, n. 268, che disciplinava precedentemente la materia, stabiliva per gli impiegati a riposo incaricati di eseguire collaudi un trattamento economico continuativo per tutta la durata degli incarichi, pari alla differenza fra il trattamento di quiescenza di cui detti funzionari sono provvisti e l'ammontare dello stipendio minimo e del supplemento di servizio attivo attribuito ai funzionari in attività di servizio di grado pari a quello da essi ricoperto al momento del collocamento a riposo. Invece, in applicazione del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926, agli ex funzionari collaudatori sono corrisposte delle indennità proporzionate al numero e all'entità dei collaudi eseguiti. Questo sistema presenta rispetto al precedente il vantaggio di una maggiore aderenza dei compensi al lavoro effettivamente svolto; d'altra parte eventuali abusi sono impediti dalla determinazione del massimo dei compensi attribuibili mensilmente.

In pratica il nuovo sistema è il seguente: sono stabiliti dei compensi unitari differenti a seconda il grado ricoperto dal funzionario al momento del collocamento a riposo; il Capo del servizio del Ministero dei lavori pubblici che conferisce l'incarico determina il numero dei compensi unitari spettanti per ogni collaudo, tenendo conto del tempo impiegato nel lavoro da tavolo per la compilazione delle relazioni sui rilievi eseguiti e dei certificati di collaudo, per la revisione contabile e per gli altri incumbenti. Di regola il numero dei compensi unitari non può essere superiore ad otto: tuttavia in casi di eccezionale importanza, su parere del Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, può essere attribuito un numero maggiore di compensi unitari.

Circa l'entità dei compensi, si deve tener presente, se non si vuole perdere il contatto con la realtà, che questi ingegneri hanno talvolta incarichi assai delicati riguardanti opere pubbliche per il valore di centinaia di milioni, per cui è necessario che si diano loro dei compensi non esigui.

L'articolo 2 del decreto che esaminiamo determina l'ammontare dei compensi unitari per gli

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

13ª RIUNIONE (28 aprile 1950)

ex impiegati dei gradi dal 10° al 4°. Nei ruoli del Ministero dei lavori pubblici esiste un posto di funzionario tecnico di grado 3°: il Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Se, una volta collocato a riposo, un Presidente del Consiglio superiore sia incaricato di collaudare opere pubbliche di un certo rilievo, egli non potrebbe essere compensato che nella misura prevista per il grado 4°. Dato che esiste attualmente un funzionario in queste condizioni, il Ministero dei lavori pubblici ha proposto di integrare la tabella dei compensi unitari, stabilendo il compenso per gli ex impiegati di grado 3° in misura adeguatamente maggiore a quello fissato per quelli dei gradi 4° e 5°.

La Camera dei deputati ha approvato tale proposta: è da ritenere che anche il Senato voglia approvarla.

L'articolo 3 — non modificato — stabilisce, che aumenti o diminuzioni percentuali nei limiti massimi della media delle variazioni degli stipendi, delle indennità di carovita e delle pensioni dei funzionari statali di pari grado, possano essere decisi con decreti del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro del tesoro. È chiara l'utilità di una simile disposizione, che evita un aggravio del lavoro legislativo, rendendo possibile, con un decreto del Ministro, modificazioni di compensi pur sempre legati ad una deliberazione del Parlamento sugli stipendi e indennità dei funzionari statali in attività di servizio.

Concludendo, si propone pertanto l'approvazione del disegno di legge n. 973 nel testo trasmessoci dalla Camera dei deputati.

CAMANGI, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Non ho nulla da aggiungere a quanto ha detto il relatore, senatore Asquini.

PRESIDENTE. Nessuno altro chiedendo di parlare passiamo all'esame degli articoli.

Art. 1.

Il decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926, è ratificato con la seguente modificazione:

Art. 2. — Il primo comma è sostituito dal seguente:

« Le misure del compenso unitario sono le seguenti:

| | | |
|-----------------------------------|----|-----|
| per gli ex impiegati di grado 3° | L. | 900 |
| per gli ex impiegati di grado 4° | | |
| e 5° | » | 800 |
| per gli ex impiegati di grado 6° | » | 700 |
| per gli ex impiegati di grado 7°, | | |
| 8°, 9° e 10° | » | 600 |

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo 2.

Art. 2.

La disposizione di cui all'articolo 1 della presente legge ha effetto dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 926.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Quanto al disegno di legge contrassegnato dal n. 873 sarà cura del Governo di promuoverne il necessario ritiro.

La riunione termina alle ore 18,30.