

LXXII.

TORNATA DEL 29 GENNAIO 1898

Presidenza del Vicepresidente CREMONA.

Sommario. — *Comunicazione* — Si continua la discussione del progetto di legge: « Disposizioni sui Monti di pietà (n. 52) » — Il senatore Riberi ritira la sua proposta di aggiunta all'art. 11 — Si approva l'art. 12 senza discussione — L'art. 13 è approvato dopo osservazioni dei senatori Saredo, Lampertico, relatore, e del ministro di agricoltura, industria e commercio — Sull'art. 14 parlano il senatore Bonasi, il relatore, senatore Lampertico, ed il ministro di agricoltura, industria e commercio — L'art. 14 è approvato con una modificazione proposta dall'Ufficio centrale — Senza discussione si approva l'art. 15 — Dopo osservazioni dei senatori Finali, Saredo, Riberi, Lampertico, relatore, e del ministro di agricoltura, industria e commercio, si approva l'art. 16 modificato dall'Ufficio centrale — Si rinvia la votazione a scrutinio segreto del progetto a lunedì.

La seduta è aperta alle ore 15.10.

È presente il ministro di agricoltura, industria e commercio.

Il senatore, segretario, GUERRIERI-GONZAGA dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che viene approvato.

Comunicazione.

PRESIDENTE. Prego di dar lettura di un messaggio del presidente del Consiglio dei ministri.

Il senatore, segretario, GUERRIERI-GONZAGA legge:

« Roma, 28 gennaio 1898.

« Mi onoro informare l'E. V. che S. M. il Re, con decreto del 27 corrente mese, ha nominato l'onorevole deputato avv. Secondo Frola, sottosegretario di Stato per il Tesoro.

« Con molto ossequio

« Il presidente del Consiglio

« DI RUDINÌ ».

PRESIDENTE. Do atto al presidente del Consiglio dei ministri di questa comunicazione.

Seguito della discussione del disegno di legge:
« Disposizioni sui Monti di pietà » (N. 52).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la continuazione della discussione del disegno di legge: « Disposizioni sui Monti di pietà ».

Come il Senato rammenta ieri vennero approvati gli articoli 10 ed 11.

A questo articolo 11 il senatore Riberi propone un'aggiunta

Senatore RIBERI (*dell'Ufficio centrale*). Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

RIBERI. Nella relazione elaborata, merita-mente lodata, e che si potrebbe dire una vera monografia, del nostro illustre collega il senatore Lampertico, si legge che l'Ufficio centrale, del quale ho l'onore di far parte, non aveva disconosciuta la gravità delle osserva-

zioni colle quali io aveva sostenuto che non fosse applicabile alle operazioni dei Monti di pietà il numero quarto dell'articolo 709 del Codice di commercio, in conformità al voto che era stato espresso nell'ultimo Congresso dei rappresentanti degli istituti stessi; rappresentanti che, senza dubbio, sono molto competenti.

Ieri ho svolto, e forse, avuto riguardo all'ora tarda e alla mia insufficienza, troppo lungamente, un emendamento da me proposto, e che ho concretato così: « Non è applicabile il numero quarto dell'art. 709 del Codice di commercio alle operazioni di pegno fatte dai Monti di pietà ». Ma poichè so che non ebbi la fortuna di trasfondere nell'animo dei distintissimi colleghi dell'Ufficio centrale e dell'onor. ministro di agricoltura e commercio la mia convinzione, dichiaro che ritiro il mio emendamento.

Però domando alla benevolenza del Senato che mi voglia permettere di citare un fatto recente che mi fu narrato dall'onor. Buonamici; il quale, ieri, con tanta efficacia fece prevalere l'emendamento da lui proposto, perchè fosse soppresso l'ultimo inciso dell'articolo 11.

Egli mi ha narrato che un commerciante dava in pegno la propria argenteria al Monte di pietà per sette od ottomila lire. Sei mesi all'incirca dopo, egli venne dichiarato fallito, ed in allora il curatore della massa dei creditori ha convenuto il Monte di pietà, perchè rappresenti al patrimonio della fallita il valore dell'argenteria che era stata costituita in pegno.

Ora ne viene per conseguenza che se l'argenteria fosse stata depositata da un ladro non conosciuto, il pegno sarebbe valido, ed il Monte di pietà; non avrebbe alcuna responsabilità; ed invece essendo stata depositata da un commerciante, che aveva già cessato i suoi pagamenti, il Monte sarebbe chiamato a rispondere del valore che può avere un oggetto che era stato dal medesimo, pure non conosciuto, dato in pegno.

Io, unicamente perchè non si possa trarre argomento dalla discussione che è seguita in Senato a pregiudizio dei Monti di pietà, mi permetterò di aggiungere che, a mio modo di vedere, anche trattandosi *de jure condito*, non può annullarsi il pegno dato ad un Monte di pietà. La ragione è semplicissima: il pegno, come tutti sanno, è un contratto a titolo oneroso. Conseguentemente, secondo i principi

razionali del diritto, non basta che il *consilium fraudis* vi sia nel pignorante. Ora se non vi può esser dubbio che il commerciante che ha cessato di fare i pagamenti sia in frode, che egli abbia avuto l'*animus fraudandi*, credo che non sia possibile sostenere che anche la frode sia intervenuta per parte del Monte di pietà, il quale esercita una funzione non a scopo di lucro; ma di beneficenza.

Ritengo, cioè, che non si possa sostenere che vi sia *consilium fraudis* per parte del Monte di pietà, e ciò per le seguenti ragioni.

In primo luogo perchè le operazioni molteplici del Monte di pietà trascendono i limiti del semplice scambio tra privati, ed entrano, come osservò la Corte di cassazione di Napoli, a sezioni riunite, nel concetto di mercato, con tutti gli effetti di legge.

In secondo luogo, perchè come avviene in una fiera, in un mercato, non è possibile far ricerca di persone e di provenienza dell'oggetto, e sarebbe assurdo sottoporre all'obbligo di tale ricerca l'ufficio di pignorazione di un istituto di credito.

In terzo luogo, perchè il Monte, facendo anticipazione contro pegno, fa sostanzialmente una anticipazione piuttosto alla cosa che alla persona.

Il Monte di pietà deve fare soltanto la stima dell'oggetto che riceve in pegno, rimettere una cartella o polizza, coll'esibizione della quale chiunque ne sia il portatore, ha la facoltà di operare il riscatto. Conseguentemente, ripeto, non si potrebbe mai applicare il n. 4 dell'articolo 709 del Codice di commercio.

Mi si chiederà: allora perchè avete proposto quest'aggiunta? La proposi perchè so per prova che sempre è incerto l'apprezzamento che si fa nei tribunali. La proposi perchè mi pareva necessario di troncargli ogni possibile controversia.

Un'ultima parola ed ho finito. Parve ad alcuni che con l'emendamento da me proposto, si sarebbe allarmato il commercio. Io non ho che da citare una giusta osservazione, fatta da quelle ragguardevoli persone che intervennero al Congresso; ed è questa:

« I commercianti disonesti che scientemente si preparano al fallimento, preferiscono alienare le merci, anzichè metterle in pegno, per-

chè maggiore vantaggio dalla vendita ritraggono, e troppi mezzi loro si offrono al dolo ».

Detto ciò, ritiro il mio emendamento.

PRESIDENTE. Avendo il senatore Riberi ritirato l'emendamento, che aveva proposto in aggiunta all'articolo 11, passeremo alla discussione dell'art. 12.

Lo rileggo.

Art. 12.

Gli amministratori e i direttori dei Monti di pietà non possono contrarre obbligazioni di qualsiasi natura, dirette o indirette, con l'Istituto che amministrano o dirigono.

(Approvato).

Art. 13.

È vietato agli amministratori dei Monti di pietà di partecipare agli utili e di ricevere compensi o indennità, salvo per chi eserciti le funzioni di direttore.

PRESIDENTE. È aperta la discussione su questo articolo.

SAREDO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAREDO. Io proporrei che a questo articolo venisse aggiunto un capoverso nel quale fosse detto che « la misura dell'indennità o compenso concesso al direttore deve essere determinata dallo statuto organico ». La ragione della mia proposta è chiara; se si lascia indeterminata la misura di questo compenso, naturalmente si cadrà nell'arbitrio. Vi saranno delle amministrazioni molto generose (e questo è il caso più generale) ed altre più o meno ristrette; ma quando nello statuto organico sia determinata con precisione la misura dell'indennità o compenso che si deve dare al direttore, si ha la garanzia che non si uscirà dai limiti statutari e che non si verificheranno inconsulte prodigalità.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Il sistema tenuto in questa legge è di evitare il più che si può, le disposizioni speciali di ordinamento, e sul modo di funzionare dei Monti di pietà.

Se il senatore Saredo si accontenta, il Go-

verno farebbe una dichiarazione colla quale prende impegno di prescrivere che negli statuti vengano stabiliti questi compensi, e così non si scenderebbe nella legge a questi particolari.

SAREDO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAREDO. Veramente a me pare che la disposizione da me proposta sarebbe d'indole legislativa, perchè, iscritta nel regolamento, che in fondo è sempre un atto di Governo facilmente mutabile, la disposizione avrebbe minore efficacia.

Ad ogni modo, poichè il ministro dichiara che accetta il concetto, e che avrà cura di far sì che la disposizione che io propongo, venga introdotta nel regolamento, se l'Ufficio centrale consente con l'onorevole ministro, io non insisto nella mia proposta.

PRESIDENTE. L'Ufficio centrale ha udita la proposta fatta dal sig. senatore Saredo, il quale per altro, sarebbe disposto a ritirarla dopo le dichiarazioni del sig. ministro.

L'Ufficio centrale non ha in proposito a fare osservazioni?

LAMPERTICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Parli pure.

LAMPERTICO, *relatore*. L'Ufficio centrale non deve fare nessuna osservazione. Anche nell'animo dei componenti l'Ufficio centrale non c'era il menomo dubbio che lo stipendio del direttore del Monte di pietà si dovesse stabilire nel regolamento. Soltanto l'Ufficio centrale non faceva proposta di una speciale disposizione di legge, appunto perchè gli pareva potesse essere superflua; e tanto più sarebbe superflua ora, dopo che, con una dichiarazione esplicita, il ministro ha dato assicurazione al senatore Saredo ed al Senato, che di ciò sarà tenuto espresso conto nel regolamento.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare pongo ai voti l'articolo 13.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Art. 14.

Gli amministratori dei Monti di pietà sono responsabili in solido verso il Monte e verso i terzi dell'inadempimento delle disposizioni della presente legge, del relativo regolamento e degli

statuti, salvo sempre le azioni civili e penali, nascenti da altre leggi.

Le infrazioni predette, accertate che siano dalla autorità di vigilanza, debbono essere denunziate da questa all'autorità giudiziaria competente.

È aperta la discussione su quest'articolo 14.

Ha facoltà di parlare il signor senatore Bonasi.

BONASI. La disposizione consacrata in questo articolo, senza uscire dai limiti del problema giuridico che con esso si è inteso di risolvere, potrebbe aprire l'adito ad una ampia discussione; giacchè, senza scostarci dall'argomento, si potrebbe entrare a piene vele nel mare magno della questione tanto agitata, relativa alla responsabilità dei pubblici amministratori, e specialmente poi di quella, cui ha inteso di dare una risoluzione questo articolo, della responsabilità che possono incorrere i membri dei collegi amministrativi, che, fra le tante e gravissime che si presentano, è una delle più ardue e delicate, perchè sommamente complessa.

Siccome però io non ho la passione dei lunghi discorsi, e sono certo che tanto meno l'ha il Senato, specialmente poi, come nel caso, quando non si tratta di un oratore il quale si imponga per la sua autorità, così io mi limiterò a poche osservazioni per chiamare sull'articolo in esame l'attenzione dei colleghi più competenti di me in questa materia, e specialmente quella dei membri dell'Ufficio centrale, che con tanto amore e con tanta autorità hanno studiato il disegno di legge in discussione; giacchè, se io non erro, mi pare che le probabili conseguenze di questa disposizione possano essere tali da condurre a risultati diametralmente opposti al fine che con essa intendono raggiungere i proponenti.

Non è inopportuno il notare che, per la mancanza di una legge che regoli la responsabilità dei pubblici amministratori le nostre due assemblee legislative da qualche tempo sono andate via via introducendo nelle singole leggi amministrative delle particolari disposizioni per stabilirla e determinarla, per dare così agli interessi pubblici che con quelle si regolavano, la guarentigia della malleveria personale di chi ne è fatto depositario, e prevenire per tal modo il pericolo degli abusi.

Io confesso francamente che non sono amico di questo sistema, perchè antica e profonda è in me la convinzione che la mancanza di una legge speciale sulle responsabilità dei pubblici funzionari ed amministratori, lungi dal costituire un difetto od una lacuna nel nostro sistema legislativo, costituisca invece un grande vantaggio; in quanto che il dritto comune, coi temperamenti e adattamenti necessariamente apportativi dal suo lento svolgimento pratico, risolve ogni difficoltà assai meglio di quello che possa farlo una legge speciale, anche la più felicemente escogitata, coll'immobile fissità e rigidità delle sue disposizioni, non sempre applicabili alla infinita variabilità delle contingenze che si avverano in fatto di responsabilità dei pubblici ufficiali ed amministratori.

Io non citerò le varie disposizioni con le quali, in diversi rami della pubblica amministrazione, si è inteso di regolare questa materia, tanto più che parmi si possa con tutta sicurezza affermare che questo sistema frammentario, dirò così, di norme concernenti la responsabilità dei pubblici amministratori, norme non coordinate ad un unico principio, sparse in leggi d'indole disparatissima, non ispirate sempre al rigore della logica giuridica, non sempre informate ad un alto concetto di giustizia e di equità, hanno avuto bensì il risultato di moltiplicare le questioni, ma non di impedire gli abusi e gli arbitrî loro, e tanto meno poi di assicurare la riparazione dei danni che per le loro malefatte ne siano derivati alle amministrazioni ed agli amministrati.

E si capisce che questo e non altro doveva essere il risultato di siffatte disposizioni. Con l'impronta democratica che si è voluto dare a tutte le nostre leggi, e specialmente col sistema elettorale che si è posto a fondamento delle principali nostre amministrazioni (che può dirsi ormai a base di suffragio universale) senza che neppure si sia creduto di dovere almeno fare una distinzione fra elettori ed eleggibili, il frutto della dichiarata responsabilità degli amministratori, al modo che si è fatto, non poteva essere che quello che si è avuto. Si sono spalancate le porte delle pubbliche amministrazioni ad una folla di aspiranti che, nulla avendo da perdere, non si spaventa della responsabilità più rigorosamente proclamata; e si sono invece allontanati dai pubblici uffici onorari

gran parte di coloro che avrebbero offerte le più sicure guarentigie di bene esercitarli, e così gli abusi, le malversazioni, i danni e le questioni si sono andati via via moltiplicando, ma le riparazioni, in generale, sono rimaste, com'era a prevedersi, un pio desiderio.

E mi dispiace che non sia presente il ministro dell'interno, il quale potrebbe, coi fatti che giornalmente si denunciano al suo Dicastero, confortare di molti dati queste mie osservazioni.

Ora, domando io, è presumibile che questo doppio intento, di impedire cioè gli abusi e di assicurare una riparazione ai danni che per avventura fossero cagionati ai Monti di pietà dai loro amministratori, sia raggiunto con questo articolo 14?

Io grandemente ne dubito.

L'articolo, per quanto draconiano (mi si permetta che *sine iniuria* così lo qualifichi), temo non avrà altro effetto che di allontanare i migliori da queste pie amministrazioni.

Ho detto che è draconiano cotesto articolo, ed io mi credo in debito di giustificare l'appellativo. In verità, io non saprei immaginare una serie di disposizioni le une più severe delle altre, concentrate in così poche linee, quali sono quelle che ci presenta questo articolo.

Si incomincia col proclamare la responsabilità degli amministratori dei Monti di pietà *in solido*.

Questa dichiarazione per se sola è della massima gravità.

Noi tutti sappiamo che la responsabilità in solido è giusta e necessaria in materia penale, e non occorre che a voi io ne spieghi le ragioni; e quindi è logico che il legislatore l'abbia sancita espressamente nel relativo Codice. Ma nel Codice civile voi cerchereste indarno una disposizione la quale sancisca in modo tassativo e generale la responsabilità in solido per i danni recati per colpa o dolo.

Nei casi stessi nei quali il Codice l'ammette, è una facoltà che lascia al giudice, ma non è un obbligo che ad esso impone. E sta bene che il giudice in dati casi sia investito di questa facoltà perchè esso, prendendo in considerazione tutte e singole le condizioni speciali di fatto nelle quali la responsabilità può rimanere impegnata, possa riconoscere la convenienza o no di dichiarare la responsabilità solidale di

quanti direttamente o indirettamente abbiano partecipato all'atto lesivo del diritto altrui.

Ed è giusto, ripeto, che in date condizioni siffatta facoltà sia lasciata al magistrato, perchè talvolta questo è il solo modo di assicurare una effettiva ed integrale riparazione del danno che è stato cagionato.

Ma quando si tratta di pubbliche amministrazioni, e badate, di amministrazioni collegiali i cui uffici si assumono gratuitamente, sarà più possibile di trovare uno che abbia qualche cosa al mondo con cui rispondere, che voglia mettersi in una società per rispondere sempre ed in ogni caso del fatto altrui?

Francamente dichiaro al Senato che se io mi sono molte volte, sobbarcato a gravi uffici amministrativi, e non ho esitato ad affrontare le gravi responsabilità che vi erano inerenti, perchè degli atti miei, com'è dovere e sentimento di ogni galantuomo, sono sempre pronto a rispondere di fronte a tutti, non così sarei disposto ad impegnarmi illimitatamente per i fatti altrui, per quanto fosse pur grande il rispetto e la stima che professassi per le persone in compagnia delle quali fossi chiamato a reggere un'amministrazione, e nessuno riuscirebbe a farmi rimuovere dal rifiuto categorico di entrarvi che immancabilmente opporrei.

Sono anzi certo, per l'alta sapienza e prudenza che noi tutti loro riconosciamo, che non diversamente farebbero gli onorevoli colleghi che siedono al banco della Commissione.

Notate che tanto più grave apparisce la proposta che ci sta innanzi, quando si pensa, che la responsabilità solidale, viene in modo assoluto proclamata per deliberazioni d'indole collegiale che sono d'ordinario il risultato di un voto di maggioranza.

Il Senato, senza che io entri in particolari, comprende quali e quante e quanto gravi ed ardue siano le questioni che da cotesta disposizione quotidianamente ne sorgerebbero. Ma saranno dunque a tenersi responsabili in solido cogli altri anche quegli amministratori che, quando è venuto in discussione quel tale atto che impegna la responsabilità, hanno votato contro?

A loro non gioverà proprio nulla l'aver combattuto l'atto, e l'aver, per quanto stava in loro, cercato di impedire la relativa deliberazione?

Stando alle disposizioni di questo articolo,

pel fatto solo che fanno parte della amministrazione, anche quelli che hanno oppugnato l'atto dovrebbero sempre in ogni caso essere chiamati tutti solidamente a rispondere cogli altri; ed io non ho bisogno che di accennare non di svolgere più lungamente le conseguenze di un simile sistema per dimostrare dove ci porterebbe.

Ma un'altra non meno grave questione presenta quest'articolo.

Gli amministratori dei Monti di pietà, esso dice, sono responsabili in solido. Ma la responsabilità solidale che sancisce è soltanto per le funzioni relative al credito, o anche per gli atti che si riferiscono al Monte di pietà considerato come pia istituzione?

Io non sarei disposto ad ammettere questa responsabilità in solido fra gli amministratori neppure per le funzioni esclusivamente di credito, e non lo sarei perchè mentre riconosco che nelle Società commerciali, nelle quali gli amministratori ritraggono un utile immediato e diretto dall'azienda che geriscono e partecipano personalmente a tutti i vantaggi, è giusto che tutti risentano anche i danni che possono derivare dai loro atti, e che ciascuno risponda per tutti, senza di che non si avrebbe sufficiente garanzia per chi si mette in relazione con la Società.

Ma qui dove si tratta di amministratori onorari che non hanno alcun vantaggio ma solo la perdita del tempo che altrimenti potrebbero utilmente impiegare per sè, il voler stabilire, sia pure per le funzioni di credito, questa responsabilità in solido mi pare cosa eccessiva; tanto più eccessiva se noi mettiamo questa disposizione a confronto con quelle sancite in proposito dalla legge sulle Casse di risparmio.

E qui prego l'Ufficio centrale a voler usarmi la cortesia di rettificarmi se dico cosa non esatta, perchè di quest'ultima legge non ho potuto fare che uno studio affrettato, un momento prima della seduta. In essa io non trovo una disposizione che equivalga a quella portata dall'art. 14 del disegno in discussione.

Nell'art. 29 si riscontra bensì una serie di disposizioni che hanno riferimento alla responsabilità degli amministratori, ma sono disposizioni che hanno una gravità incomparabilmente minore di quella inserita nel detto art. 14. Mi permetta il Senato di richiamare la particolare

sua attenzione su questo art. 29, il quale esige garanzie tanto meno severe, quantunque le Casse di risparmio come istituti di credito abbiano un'importanza che ben difficilmente, o assai raramente, potranno in simile funzione raggiungere i Monti di pietà.

In questo articolo 29 è detto :

« Sono puniti con pene pecuniarie fino a lire 3000 gli amministratori, i direttori degli istituti responsabili che contravvengono alle disposizioni dell'articolo precedente ». Il quale articolo dice :

« Nessun istituto che sia regolato a termine della presente legge può assumere il titolo di Cassa di risparmio quantunque eserciti le operazioni attribuite alle Casse di risparmio ».

Come vede il Senato qui, a sanzione degli obblighi, si stabilisce una somma fissa e tale da non spaventare, appunto perchè determinata.

« Sono parimenti puniti colla stessa pena pecuniaria, salve le pene maggiori comminate nel Codice penale (e questo s'intende) i promotori, gli amministratori, i sindaci e liquidatori delle Casse di risparmio quando comincino le operazioni prima di avere adempiuto alle condizioni volute, e d'aver ottenuto l'autorizzazione sovrana, in conformità del disposto della presente legge ».

2° che abbiano contravvenuto alle disposizioni dello statuto, rispetto agli art. 6 e 17 della presente legge ;

3° che ritardino la presentazione dei bilanci.

Ora queste disposizioni sono perfettamente logiche, e senza violare alcun principio di diritto, garantiscono più che a sufficienza i rilevanti interessi che si affidano alle Casse di risparmio.

Ma prima di tutto, come ho già osservato, la pena pecuniaria è determinata, ed esclude così il pericolo, cui lascia aperto il varco l'articolo 14, che tutto intero il patrimonio di un amministratore possa rimanere assorbito per coprire la colpa degli altri.

Nell'articolo stesso poi, si stabilisce tassativamente quali sono i casi, in cui gli amministratori sono chiamati a rispondere. E basta appunto considerare questi casi per vedere come realmente sarebbe colpa non perdonabile all'amministratore che vi avesse contravvenuto,

poichè sarebbe tanto grave da doversi equiparare al dolo.

Ma con tutto ciò qui non si parla di responsabilità solidale.

E tutti sanno che quando la solidarietà non è dichiarata, non si può per via di semplice interpretazione e di presunzioni applicare, ma si richiede una positiva disposizione di legge.

Or dunque se mettete questa disposizione, che regola le Casse di risparmio, in confronto dell'art. 14, che regola i Monti di pietà, evidente apparisce che la differenza è enorme a danno degli amministratori dei Monti di pietà.

Ripeto poi che non si comprende se intenzione dei proponenti sia stata quella di limitare la responsabilità solidale degli amministratori esclusivamente alle funzioni di credito, ovvero d'estenderla anche a quelle di beneficenza, perchè muta è in proposito la relazione.

Ma stando all'articolo, il quale non fa distinzioni, bisognerebbe, secondo i canoni dell'ermeneutica legale, concluderne che essa si riferisce agli atti compiuti all'uno ed all'altro titolo.

Dato questo è manifesto che si verrebbe a stabilire un sistema eccezionale di responsabilità per gli amministratori di questi speciali enti di beneficenza. La legge generale sugli Istituti pubblici di beneficenza ha essa pure consacrato il principio della responsabilità, e l'ha consacrato nell'art. 29.

« Quando (dice l'art. 29) per inosservanza delle norme stabilite dalla legge, dagli statuti e regolamenti a tutela del patrimonio di un'istituzione di beneficenza, gli amministratori con dolo, o colpa grave, ancorchè non vi siano termini di reato, abbiano recato un danno economico alle istituzioni, la Giunta provinciale d'ufficio, sopra richiesta del prefetto, provvederà in via amministrativa all'accertamento del danno, indicando quali amministratori ne appariscano responsabili, e per quale ammontare.

« Le deliberazioni della Giunta provinciale non pregiudicano » ecc.

Ora è ovvia l'osservazione che siccome questi Monti di pietà rimangono Istituti di beneficenza, anche dopo la concessione che loro si fa di assumere operazioni di credito, così sarebbe a ritenersi provveduto abbastanza per garantire la regolarità della loro gestione colla disposizione della quale ora ho dato lettura, poichè non c'è

dubbio che sarebbe pienamente applicabile in quanto che figurando nella legge generale che regola la materia delle Opere pie, gli amministratori dei Monti di pietà non potrebbero esservi sottratti.

Posto ciò la conseguenza cui si andrebbe incontro è questa: che gli amministratori del Monte di pietà andrebbero soggetti, non solo alla responsabilità normale comune a tutti gli amministratori delle Opere pie, ma altresì a quella più grave sancita da questa legge, cumulando così responsabilità sopra responsabilità.

Non mi pare dunque che io avessi torto quando ho qualificato draconiana cotesta disposizione.

Ma v'ha di più: il testo dell'articolo dice:

« Gli amministratori del Monte di pietà sono responsabili in solido verso il Monte di pietà e verso i terzi dell'adempimento delle disposizioni della presente legge », senza indicazione di nessun articolo e conseguentemente per qualsiasi infrazione di qualunque disposizione anche di minima importanza.

Ma non basta, si aggiunge: « del relativo regolamento » che non sappiamo ancora quali disposizioni conterrà, e come se questo non fosse già troppo, si aggiunge ancora e « degli statuti ».

E poichè in Italia, stando alla relazione che precede questo disegno di legge sono 583 i Monti di pietà, si dichiara in blocco la responsabilità solidale degli amministratori anche per la infrazione delle disposizioni statutarie, senza possibilità di sapere dove arriverà.

E per timore che non ostante tutto ciò qualcuno di tali amministratori possa ancora sfuggire alla responsabilità, la prima parte dell'articolo si chiude colla dichiarazione: « salvo sempre le responsabilità civili e penali nascenti da altre leggi ».

Dunque gli amministratori dei Monti di pietà vanno soggetti non solamente alle responsabilità sancite da questa e dalla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, ma contemporaneamente e simultaneamente a tutte le altre che per avventura siano comminate in leggi speciali.

L'articolo poi si chiude in questi termini:

« Le infrazioni predette, accertate poi che siano dalla autorità di vigilanza, debbono essere denunciate da questa all'autorità giudiziaria competente ».

Ora si capisce che con questa disposizione si chiude l'art. 29 della legge su le Opere pie, riferendosi essa ad infrazioni d'indole penale che l'autorità di vigilanza avesse rilevate nell'esercizio delle sue funzioni, ma non si comprende qui, venendo dopo una disposizione che coacerva insieme i delitti e quasi-delitti in materia civile ed i reati che possono dar luogo ad un'azione penale.

Questo verrebbe a costituire un procedimento affatto nuovo per le azioni civili che per dir vero, non veggo come potrebbe esplicarsi.

Dunque, da qualsiasi parte si guardino le disposizioni contenute in questo articolo, esse appaiono tali, se pure non m'inganno, da non potere essere approvate dal Senato.

In questa persuasione mi conferma il ricordo del modo onde il problema della responsabilità individuale dei pubblici amministratori per deliberazioni collegiali era stato risoluto nei tempi classici del diritto.

I romani giureconsulti, alla sapienza dei responsi dei quali dovremmo ispirare sempre le nostre leggi nelle materie che involgono questioni di diritto, in poche parole, ma in modo perfetto, hanno tracciata la teoria che governa la difficilissima materia.

È un testo che certamente conoscono quanti fra voi hanno avuto occasione di occuparsi di studi giuridici e che a molti sarà fors'anco familiare. Ma io domando il permesso al Senato di ricordarlo, perchè è bene il rinfrescare la memoria di certi principî, quando specialmente si veggono posti in dimenticanza anche da chi ha pur dato saggio di tanta sapienza, quale si rivela nella dotta ed erudita relazione che precede il disegno di legge che stiamo discutendo.

Ecco cosa dice la celebre costituzione cui alludo: *Nunquam curiae a provinciarum rectoribus generali condemnatione mulcentur, cum utique hoc et aequitas suadeat et regula iuris antiqui, ut noxa tantum caput sequatur* NE PROPTER UNIUS FORTASSE DELICTUM ALIIS DISPEN- DIIS AFFLIGANTUR.

Non si vuole in sostanza per essa che a verun titolo e sotto nessun pretesto chi non è in colpa abbia a sopportare le conseguenze per chi vi è incorso.

Questo è il principio consacrato dalla famosa costituzione, che non è solo un principio di diritto, ma altamente morale. Noi andremmo in-

vece ad adottare, colla disposizione proposta, un sistema diametralmente opposto a questo. Sarebbe una nuova serie di gerenti responsabili che verremmo a creare per colpe che loro non toccano e forse non fanno.

E quali sarebbero le ultime conseguenze di questo sistema? Che non più una persona rispettabile la quale si renda conto della enorme responsabilità che andrebbe ad addossarsi, vorrà più entrare a far parte delle amministrazioni di questi pii istituti, e così il campo resterà abbandonato agli ambiziosi ed ai procaccianti che nulla hanno da perdere e che assumeranno l'ufficio per tutt'altri fini che non siano quelli del pubblico interesse.

E perchè il Senato abbia la prova che non è una di quelle presunzioni messe avanti soltanto per fare impressione, effetto di timori infondati e di vane paure, io non ho altro che a ricordare quale è stata l'eco che ha avuto in paese una decisione della Suprema Corte di cassazione di Roma in una materia che ha stretta analogia con questa.

Questo Supremo Collegio ha stabilito, con una decisione del 10 dicembre 1896, la massima « che i preposti all'amministrazione di un ospedale sono civilmente responsabili del danno alla salute, cagionato ad un infermo per la cattiva cura usatagli dai sanitari sui quali avevano l'obbligo di vigilare ».

Non è qui il luogo da potersi erigere a critici di questo responso dell'alto consesso giudiziario; ma v'è un fatto che a me è ben lecito di constatare, e cioè che esso ha dato luogo ad una vera sollevazione in tutta Italia per parte degli amministratori degli ospedali, sollevazione che ha avuto un'eco in pubblici Congressi, che si è manifestata nella stampa e che ha avuto una ripercussione persino nell'altro ramo del Parlamento.

Voi comprendete che se una semplice sentenza, che non fa stato se non per il caso deciso, che non sancisce una regola obbligatoria per gli altri tribunali, come non è obbligatoria per la stessa Corte di cassazione, la quale, rinnovandosi il caso, potrebbe tornar sopra al suo giudicato; se una semplice decisione di tribunale, dico, ha potuto mettere tanto allarme fra gli amministratori degli ospedali, voi comprenderete, o signori, quale sarebbe l'effetto disastroso di questa disposizione.

Quindi io, senza che aggiunga ulteriori osservazioni, ed anzi domandando scusa al Senato se ho abusato della benevola sua tolleranza...

Voci. No, no.

Senatore BONASI... pregherei che questo articolo fosse tolto di mezzo, perchè non trovo altro rimedio che questo, ad evitare i danni che altrimenti ne deriveranno.

Convieni toglierlo di mezzo, ripeto, e sono tanto più incoraggiato a questa proposta inquantochè l'articolo stesso non figurava nel progetto ministeriale, bastando tutto al più il richiamare in questa legge la disposizione relativa alla responsabilità degli amministratori delle Casse di risparmio e l'altra che figura nella legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, per assicurarci che gli interessi affidati ai Monti di pietà saranno pienamente garantiti, senza approvare una disposizione, la quale avrebbe per risultato certo e forse unico di privare questi pii Istituti dell'opera degli uomini i quali sono i meglio atti a renderne sicura e prospera la vita. (*Vivissime approvazioni*).

PRESIDENTE. Il relatore, senatore Lampertico, ha facoltà di parlare.

LAMPERTICO, *relatore*. Sono ben contento di avere subito la parola per allontanare senza indugio da me, come dall'Ufficio centrale, quella imputazione di draconiani. Tanto meno la meritiamo, dacchè siamo dispostissimi a tener conto delle osservazioni del senatore Bonasi.

Posso così rimediare prima di tutto ad una omissione cui sono andato incontro le altre volte che ebbi l'onore di parlare al Senato in occasione di questo disegno di legge. Ed invero il concetto fondamentale di questo disegno di legge, il quale io ho riposto fino da principio sulla distinzione della funzione di credito colla funzione di beneficenza, era stato espresso in un modo chiarissimo, perspicuo, pensato, davanti al Senato in un documento memorando e per una delle nostre leggi più importanti.

Era stato esposto dal senatore Costa, nella sua magistrale relazione sopra la legge delle istituzioni pubbliche di beneficenza, una delle leggi per le quali, se il Senato non ha potuto esercitare in tutta la pienezza quella facoltà di riformare le proposte di legge, che forse sarebbe stata desiderabile per la parte amministrativa, l'ha però esercitata efficacissimamente nella parte giuridica.

Ora, il senatore Costa, accennando alla relazione, che era stata fatta dalla Commissione della Camera dei deputati, dove si parlava di « Istituti di beneficenza che esercitano il credito, curano il risparmio e prestano il loro concorso alla previdenza », si diede cura di chiarire, che tali Istituti « pur mantenendo l'unità della persona giuridica, avrebbero dovuto considerarsi distinti in diverse sezioni secondo i diversi fini ai quali erano ordinati, e ritenersi soggetti alle leggi ed alle discipline proprie di ciascuno, riservato al regolamento la cura di determinare a quale fra le diverse gerarchie amministrative ne sarebbe spettata la vigilanza, la tutela, la giurisdizione: questo solo essendo evidente, che tale competenza non avrebbe potuto spettare tutta o per intero ad autorità diverse, ma avrebbe dovuto andare divisa fra i diversi Ministeri competenti, secondo le rispettive attribuzioni ».

Per verità questo periodo, che sta nella relazione del Senato per la legge delle opere di beneficenza, potrebbe servire di degna epigrafe al disegno di legge, che ci sta davanti, poichè, con questo disegno di legge, noi abbiamo stabilito l'unità, l'integrità, l'interezza dell'Istituto, nello stesso tempo lasciando che l'Istituto eserciti le sue funzioni molteplici, ma sempre in modo adatto all'indole della funzione stessa; in guisa che alcune disposizioni sono adatte all'Istituto in quanto è Istituto di credito, altre disposizioni sono adatte all'Istituto, in quanto è Istituto di beneficenza.

Se noi abbiamo introdotto quell'art. 14 nel disegno di legge, certo non dirò che abbiamo fatto opera che non possa essere anche per desiderio nostro emendato dal Senato.

L'esperienza che si ebbe sulle Casse di risparmio, avea fatto nascere veramente nella mente dell'Ufficio centrale la persuasione, che fosse necessario introdurre sanzioni di maggior efficacia.

Con questo non ci lodiamo di aver deviato in qualche modo da quel metodo, che già ebbe l'approvazione del Senato, cioè di non voler tanto innovare quanto piuttosto di coordinare; di non voler tanto introdurre modificazioni nelle leggi, quanto piuttosto di porre le cose in modo, che le leggi debbano avere la loro genuina, schietta ed efficace applicazione.

Forse le critiche fatte dal senatore Bonasi,

almeno in qualche parte potranno essere eccessive, poichè non è vero che solo il reato esponga alla responsabilità solidale; mentre sta nell'articolo 1156 del Codice civile, che anche dal quasi-delitto, come dal delitto, se è imputabile a più persone, queste sono tenute in solido al risarcimento del danno cagionato. Ne sorge quindi la necessità di rispondere per un fatto qualunque, che arrechi danno ad altri.

Riconosco che specialmente nel momento presente e per alcune importanti osservazioni, che opportunamente ha fatto il senatore Bonasi, bisogna che procediamo con molta prudenza in un argomento grave come questo.

Il senatore Bonasi in primo luogo ha richiamato l'attenzione del Senato sopra l'economia legislativa, quanto allo stabilire i principî della responsabilità per cui si aprirebbe innanzi a noi la discussione di un tema, che veramente ci alletterebbe per la sua ampiezza e per la sua dignità. Ma d'altra parte in occasione di una legge particolare, noi non potremmo avventurarci nella discussione, se si debba piuttosto risalire ad una legge sulla responsabilità, o se si debba provvedere all'efficacia delle responsabilità in modo diverso.

Il tema è tale che io non mi avventuro in esso, perchè in primo luogo non ne ho necessità, ma anche non mi parrebbe conveniente nell'occasione di questa legge, che ha un oggetto determinato. Però sta il fatto, e recentemente vi è stata richiamata l'attenzione in un'occasione molto solenne della magistratura giudiziaria, che una sentenza, citata dal senatore Bonasi, ha giudicato essere gli amministratori di un ospedale responsabili di un danno, che non potea loro attribuirsi, ma non era stato da essi prevenuto.

Un'altra sentenza, pure recente, e su cui parimenti venne richiamata l'attenzione in quella occasione solenne, ha ritenuto responsabili gli amministratori di un brefotrofo pel male che la balia avea contratto dal bambino, che le era stato affidato.

Queste due sentenze han dato luogo alla manifestazione di voti, che le responsabilità stabilite nella legge delle istituzioni pubbliche di beneficenza sieno meglio definite, e forse anche alla speranza, che il Governo vi aderisca.

Io, naturalmente, mi guardo bene dal farmi

giudice nel merito delle questioni, che si sono sollevate, e sono state decise, ma tutto ciò mi pare che debba mettere in noi maggiore l'impegno di andar molto cauti e prudenti nelle disposizioni, che crediamo d'introdurre per la responsabilità degli amministratori in questo disegno di legge.

Ora a me pare che la via sia nettamente tracciata, non solo da ciò che ha detto il senatore Bonasi, ma dai principî che noi abbiamo posti come fondamentali di questa legge.

Ed in vero la disposizione dell'art. 14 non era desunta dalla legge sulle Casse di risparmio, in cui essa in fatto non vi è, ma vi è sostituita da sanzioni penali.

Noi abbiamo abbandonato quella disposizione della legge sulle Casse di risparmio per due ragioni: in primo luogo, perchè pareva, che si potesse fare qualche cosa di più efficace; in secondo luogo, perchè nella legge sulle Casse di risparmio le sanzioni per gli amministratori sono troppo specificate.

Noi invece abbiamo piuttosto preso consiglio dalla legge sul riordinamento degli Istituti di emissione 10 agosto 1893, in cui l'art. 16 dispone, che « gli amministratori degli Istituti di emissione, eccettuato il caso previsto nell'articolo 149 del Codice di commercio sono responsabili in solido verso i soci, verso l'ente morale e verso i terzi, dell'inadempimento delle disposizioni della legge, dei relativi regolamenti e degli statuti, salvo sempre le azioni civili e penali nascenti dalle leggi ».

Ora l'art. 149 del Codice di commercio dispone che « la responsabilità per gli atti, od omissioni, nelle società aventi più amministratori, non si estende a quello tra essi, che, essendo esente da colpa, ha fatto notare senza ritardo il suo dissenso nel registro delle deliberazioni, e ne abbia dato notizia immediata per iscritto ai sindaci ».

Non tema il senatore Bonasi, non tema il Senato, che io invochi ora queste disposizioni. Io non ho voluto citarle, se non perchè appa- risca genuina e sincera l'esposizione del modo, come si era introdotto nel nostro disegno di legge l'art. 14.

Non occorre discutere, se poi quell'articolo 16 della legge sugli Istituti di emissione sia adatto del pari a Istituti di natura diversa.

Ci pare senz'altro che si debba ottemperare

alle osservazioni fatte dal senatore Bonasi, anche per quei riguardi di circospezione, che ci sono imposti dai fatti gravissimi a cui ho fatto allusione. E la via ci è chiaramente tracciata dallo stesso metodo, a cui ci siamo attenuti. Noi ci siamo proposti, anzichè di innovare, di eseguire, di non portare modificazioni ma coordinamenti.

Quando dunque si dicesse, che per la responsabilità degli amministratori, i Monti di pietà, in quanto adempiono le funzioni di istituti di credito, sono soggetti alla legge sulle Casse di risparmio, in quanto invece adempiono le funzioni di istituti di beneficenza, sono soggetti alle disposizioni della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, avremmo evitati i pericoli temuti dal senatore Bonasi, ed avremmo ottenuto tutto quello, che, nello stato presente della legislazione, si può ottenere.

Meriteremo noi di essere qualificati *dracomaniani*? (*ilarità, benissimo*).

BONASI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BONASI. Io debbo particolari ringraziamenti all'onorevole relatore per le parole con le quali ha concluso il suo discorso, e specialmente dell'emendamento che egli stesso propone all'articolo.

Quando sia espressamente dichiarato che gli amministratori dei Monti di pietà, per gli atti che si riferiscono unicamente all'azienda di credito sono soggetti alla disposizione dell'articolo 29 della legge sulle Casse di risparmio, e invece che per le funzioni attinenti alla pia azienda, sono sottoposti soltanto alle sanzioni dell'art. 29 della legge sulle Opere pie, io mi riterrò pienamente soddisfatto, perchè con questo si ritorna ai principî già ricevuti dalla legislazione vigente e si allontanano i pericoli che mi hanno mosso a prendere la parola sull'articolo 14 come era proposto.

COCCO-ORTU, *ministro d'agricoltura, industria e commercio*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Poichè l'Ufficio centrale, col quale mi sono trovato intieramente d'accordo sulle disposizioni approvate, modifica l'articolo che ora discutesi, nel senso che abbiamo udito, non sarò certamente io che verrò a turbare tale accordo.

Però non debbo in pari tempo tacere che se

l'Ufficio centrale avesse mantenuto l'articolo così come era prima formulato, mi sarei associato alla sua proposta, solo emendandola in parte. Tra altro mi sarebbe sembrata opportuna la limitazione della solidarietà degli amministratori, in quanto i Monti di pietà hanno funzione di istituti di credito. E con ciò non avrei creduto di offendere alcun principio del diritto comune; poichè, se l'onorevole senatore Bonasi ha ricordato le disposizioni del Codice civile, che del resto non esclude il concetto della solidarietà, non conviene dimenticare quelle del Codice di commercio, nel quale è stabilita per tutte le obbligazioni e gli atti commerciali tra i quali occupano un posto notevole le operazioni di credito.

Gli altri argomenti che abbiamo uditi non avrebbero certo persuaso a respingere l'articolo quale erasi proposto, anzi potrebbero invocarsi in favore molte delle assennate considerazioni enunziate con tanto eloquente parola dall'onorevole senatore Bonasi.

Egli ha lamentato che non sia qui il ministro degli interni a dire quali conseguenze abbia prodotto il sistema elettivo nella gestione delle Opere pie.

Non occorre che venga il ministro dell'interno per dare le notizie desiderate dall'onorevole Bonasi: so anch'io purtroppo, e la esperienza di tutti i giorni, mostra come procedano non pochi istituti dipendenti dal Ministero che io dirigo, e quanto anche a riguardo delle Casse di risparmio siano deboli le garanzie e le norme sulle responsabilità dei pubblici amministratori. Certo numerose Casse funzionano bene e con ottimi risultati, ma non per tutte bastano a frenare gli abusi, anzi sono insufficienti, le sanzioni della legge del 1888. E perciò non avrei esitato di accettare la garanzia di una più valida e rigida responsabilità degli amministratori. Poichè se l'on. Bonasi ricorda coi nostri antichi che non devono rendersi tutte solidali *unius delicti*, io rammento che il classico diritto parve fondato su basi più durature del bronzo e ha sfidato i secoli, perchè fu l'opera di tante generazioni di giureconsulti che lo seppero adattare al progresso dei tempi, alle materie per cui era disposto.

E le leggi devono corrispondere ai bisogni, alle esigenze dei tempi, all'indole degli istituti che intendono disciplinare. Or quando ne ab-

biamo di quelle, che, come ho detto poc' anzi, non bastano a porre un freno efficace agli abusi è mestieri provvedere con altre. E se l'onorevole Bonasi si allarma per i nostri ordinamenti democratici, rispondo che essi esigono e vogliono più vivo il sentimento e più gravi le norme per la responsabilità dei pubblici amministratori. Quindi una legge la quale gli faccia responsabili della inosservanza della legge, dei regolamenti e degli statuti dell'istituto ad essi affidato, non merita il nome di draconiana datole dall'on. Bonasi; nè mi sembra che sia eccessiva. (*Bene*).

L'onor. Bonasi ha osservato: voi date adito a farli responsabili di tutto, anche della loro azione non diretta, di quella di altri alla quale non abbiano preso parte, in altri termini della loro negligenza. Ma è poi tanto grave ed ingiusto che questa produca la loro responsabilità?

Quando è a tutti noto che l'amministrazione di un istituto è affidata ad un determinato numero di persone perchè la conducano con la solerzia e l'oculatezza necessaria, se uno o molti di coloro ai quali è affidata la trascurano, mi sembra che vengano meno alla fiducia in essi riposta; e se tale mancanza al proprio dovere torni a danno del pubblico, questa deve portare con sè una responsabilità non effimera. Certo è grave questo onere ma non è più grave ed ingiusto verso la povera gente che affidasse i suoi risparmi a Monti funzionanti come Casse di risparmio, vederli sparire, per la cattiva amministrazione e talora per la malversazione degli uni facilitata dalla negligenza e dall' incuria degli altri. (*Benissimo*).

Non voglio abusare del tempo e della pazienza del Senato anche per una ragione di opportunità per la quale ebbi ieri un cortese rimprovero dall'onor. Riberi, opportunità che io non considero nel senso *equilibrata*, ma nel senso di ciò che è voluto dal momento in cui si fa una legge.

Mi basta aver esposto le mie idee in questo tema della responsabilità, pur sembrandomi opportuno acconsentire all'emendamento proposto dall'Ufficio centrale. (*Vive approvazioni*).

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, do lettura dell'articolo che l'Ufficio centrale propone di sostituire all'art. 14, e che è accettato dal ministro.

« Agli amministratori dei Monti di pietà per le loro funzioni d'istituti di credito è applicabile la legge del 15 luglio 1888 n. 5546 sulle Casse di risparmio; per le loro funzioni di istituti di beneficenza è applicabile la legge del 17 luglio 1890 n. 6972 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza. »

Se nessuno chiede la parola lo pongo ai voti.

Coloro che l'approvano sono pregati di alzarsi.

(Approvato).

Art. 15.

Sono abrogate le disposizioni delle leggi generali e speciali contrarie a quelle contenute nella presente legge.

(Approvato).

Art. 16.

Il Governo del Re provvederà all'attuazione della presente legge con un regolamento speciale di amministrazione e contabilità, da approvarsi con decreto reale, sentito il Consiglio della previdenza e il Consiglio di Stato.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Debbo rivolgere una preghiera al Senato, ed è di togliere la limitazione che è contenuta nell'inciso di quest'art. 16, dove si dice: « un regolamento speciale di Amministrazione e contabilità ». Poc' anzi, discutendo una proposta di emendamento dell'onor. Saredo sugli stipendi del cassiere e del direttore, ho assunto l'impegno di farne oggetto di una disposizione del regolamento. Altre saranno necessarie per l'attuazione della legge, come ad esempio, quella di stabilire, nel caso dello scioglimento previsto nell'art. 8, quale ministro debba promuovere l'opportuno decreto reale.

Se dovesse rimanere la limitazione proposta, non si saprebbe come provvedere per queste e tutte le altre norme regolamentari occorrenti. Io quindi sarei d'opinione che l'art. 8 fosse così emendato:

« Il Governo del Re darà le disposizioni necessarie (ben inteso quelle demandate al potere esecutivo nei limiti costituzionali), per l'attua-

zione della presente legge, con un regolamento speciale da approvarsi con decreto reale, sentito il Consiglio della previdenza e il Consiglio di Stato».

Mantengo la proposta di richiedere il parere dei due Consigli. Non sembrami di fare cosa che contraddica la proposta del senatore Finali accettata da me ed approvata dal Senato nell'articolo 8.

In quello si trattava della vigilanza che è meglio affidare ad un solo; invece quando si tratta di pareri, non è superfluo nè nuoce averlo anche dal Consiglio della previdenza.

FINALI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

FINALI. Ringrazio il signor ministro di avere con la sua proposta abbreviato moltissimo quello che sono per dire, perchè io volevo appunto proporre di sopprimere quelle limitazioni o dichiarazioni della natura del regolamento da farsi in esecuzione della legge.

Ma se avessi consenzienti il signor ministro e l'Ufficio centrale, vorrei proporre anche un'altra soppressione. Che si senta, intorno al regolamento l'avviso del Consiglio di Stato, sta bene che si dica e si poteva anche non dire, perchè la legge speciale pel Consiglio di Stato, stabilisce che nei regolamenti che si fanno per l'esecuzione delle leggi, deve essere sentito il suo parere: quindi può ritenersi superfluo prescrivere anche qui.

Ma quello che vorrei sopprimere, sarebbe l'obbligo dato per legge di sentire il Consiglio della previdenza.

Che una legge mandi il Governo innanzi al Consiglio di previdenza, il quale non esiste come organismo stabilito da legge, ma è un puro organo amministrativo, non credo che sia abbastanza corretto e conveniente.

Non dirò mica che il ministro, il quale fra i suoi numerosi Consigli e Commissioni ha anche quello degli istituti di previdenza, non lo senta; ma proprio che la legge elevi con una disposizione questo Consiglio di previdenza ad una dignità maggiore dell'esser suo non credo che sia necessario nè utile.

Ripeto; al signor ministro non è vietato di sentirlo, anzi potrà farlo utilmente, ma non mi pare che la legge debba ordinare che si senta necessariamente il parere di un Consiglio il quale non è stabilito per legge.

Se l'on. ministro e l'on. relatore si accontentano, bene; se no, non ne farei una proposta in dissenso da loro.

COCCO-ORTU *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Siccome è proposta fatta dall'Ufficio centrale, aspetto di sentire che cosa esso ne pensi.

PRESIDENTE. Do facoltà di parlare all'on. Lampertico, relatore.

LAMPERTICO, *relatore*. Le proposte, le quali sono state fatte dal senatore Finali, concordano, in quello che è il più, colle proposte, le quali sono state fatte dall'onor. ministro di agricoltura, industria e commercio.

Ora è perfettamente accettabile l'emendamento, che, invece di richiamarsi ad un regolamento speciale di amministrazione e contabilità, ci richiamiamo invece al regolamento per l'esecuzione della presente legge.

È anche la dizione la più solita. Forse anzi per desiderio di alcuni dell'Ufficio centrale sarebbe anche opportuno di aggiungere per la compilazione del regolamento un termine, perchè la cosa non dovesse andare troppo alle lunghe.

Quanto poi al richiamarsi al Consiglio di Stato e al Consiglio di previdenza, una differenza c'è di certo fra l'uno e l'altro. La differenza consiste essenzialmente in questo, che il Consiglio di Stato ha le sue attribuzioni per legge e che ad esso è anche solito il richiamarsi espressamente.

Non è altrettanto del Consiglio di previdenza, sebbene ciò non sia senza esempio, e ad ogni modo, anche il non farne espressa menzione, non darebbe alcun guaio, perchè potrebbe pur sempre esser sentito del pari.

L'Ufficio centrale accetta, che alle parole: « regolamento di amministrazione e di contabilità » si sostituiscano le altre: « regolamento per l'esecuzione della presente legge ».

L'Ufficio centrale desidera che si introduca nella legge un termine per la compilazione di questo regolamento. Ed infine, quanto al fare espressa menzione del Consiglio di previdenza e del Consiglio di Stato, si rimette al Senato.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Prego l'onor. Finali ed il Senato di rammentare che il Consiglio della previdenza

esiste ed è riconosciuto nella legge delle Casse di risparmio. Nell'art. 32 infatti si dispone: « Con decreto reale sentita la Commissione consultiva per l'istituzione di previdenza sul lavoro e il Consiglio di Stato, sarà approvato il regolamento per l'esecuzione della presente legge ». Del resto non è una questione sopra cui valga la pena di insistere o di accentuare dissensi. Siccome il ministro, può richiedere il parere di questo Consiglio, anche senza che lo si dica nella legge, è indifferente che si inserisca nell'articolo l'obbligo di sentirlo. Quindi me ne rimetto al Senato.

Quanto al termine per la pubblicazione del regolamento acconsento alla proposta di fissarlo; e mi pare che si potrebbe stabilirlo di sei mesi.

SAREDO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

SAREDO. Ho domandato la parola per fare, a proposito di questo articolo, una semplice dichiarazione di principi.

Io debbo confessare che non ho mai capito la necessità di introdurre nelle leggi la solita disposizione finale, colla quale è detto che il Governo del Re è autorizzato a fare un regolamento per l'esecuzione della legge medesima.

Se non fosse che una questione di forma potrei dire: Dio buono, son cose che contano poco, disposizioni che non fanno nè bene, nè male, si possono mettere o non mettere; ma il guaio è che questi articoli danno poi luogo nell'applicazione a delle grandi controversie.

Il potere di fare regolamenti lo ha costituzionalmente il Governo del Re per l'articolo 6 dello Statuto, secondo il quale spetta al Re di fare i decreti e i regolamenti per la esecuzione delle leggi.

E allora questi articoli finali, che s'introducono nelle leggi, che beneficio danno?

Che potestà aggiungono a quella del Governo del Re?

Non ne aggiungono nessuna, perchè non possono dare al Governo più di quello che a lui concede lo Statuto.

Ma, ho detto, c'è un inconveniente in queste disposizioni finali, perchè sorgono le questioni che dividono la dottrina e la giurisprudenza, questioni, cioè, circa la differenza e l'autorità dei diversi regolamenti.

È nota la teoria per la quale si ritiene che

i regolamenti che sono fatti nell'esercizio normale dei poteri del Governo del Re possono essere modificati, perchè hanno semplice carattere di atti ordinari del potere esecutivo; quando invece i regolamenti sono fatti con delegazione del potere legislativo, ossia con mandato della legge, allora essi hanno virtù legislativa, ed una volta emanati diventano intangibili come le leggi, nè possono essere modificati se non per legge.

Abbiamo avuto al Consiglio di Stato ed alla Corte di cassazione una quantità di controversie nate da questa infelicissima consuetudine, oggimai antica, d'introdurre nelle leggi quel disgraziato articolo finale nel quale è detto come in quello che esaminiamo: « Il Governo del Re, ecc. ». Ma se l'autorizzazione gliela dà lo Statuto! Già in una precedente discussione in quest'aula ebbi occasione di proporre che fosse soppresso quest'articolo finale in un progetto di legge, ed il Senato all'unanimità votò la soppressione.

Quindi dichiaro che se dovessi fare una proposta, avendo consenziente il ministro e l'Ufficio centrale, troncherei tutte queste controversie proponendo di sopprimere l'articolo.

La proposta è troppo radicale, lo comprendo, perchè simile disposizione è in tutte le nostre consuetudini legislative; ma domando al signor ministro e all'Ufficio centrale: Quando avremo votato questo articolo, voi ministro, sentirete accresciute le vostre competenze? Crederete che questo articolo vi abbia dato maggiori facoltà di quelle che concede l'art. 6 dello Statuto? Crederete che una legge speciale avrà più importanza di una disposizione statutaria?

A me pare quindi che sia questa una disposizione assolutamente superflua. Non faccio proposta di soppressione perchè vedo che l'Ufficio centrale e il ministro sono d'accordo nella forma adottata, ma, come dichiarazione di principio, ripeto che questo articolo non dovrebbe mai essere introdotto nelle nostre leggi.

RIBERI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

RIBERI (*dell'Ufficio centrale*). Per conto mio non avrei difficoltà di accettare le osservazioni fatte dal senatore Saredo. A me pare però indispensabile che si fissi un termine per l'emana- zione del regolamento. E mi sia permesso ricordare qui che alcuni anni sono in una mia

interpellanza al ministro di agricoltura, io richiamai l'attenzione del Governo sul fatto che la legge sul rimboschimento del 1888 contiene una disposizione, secondo la quale per l'esecuzione della legge stessa il Governo avrebbe provveduto con un regolamento. Ora questo regolamento non è ancora stato fatto, e la legge non può essere eseguita.

Per conseguenza è necessario che si fissi un termine per emanare il regolamento.

LAMPERTICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LAMPERTICO, *relatore*. Sentite le osservazioni, che sono state fatte, ed anche consenziente l'onorevole ministro, l'Ufficio centrale propone sostituire all'articolo 16 il seguente:

« Il Governo del Re emanerà entro sei mesi il decreto che approva il regolamento per l'attuazione della presente legge ».

In tal modo l'articolo si riduce alla semplice fissazione del termine pel regolamento.

SAREDO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SAREDO. Io accetto questa formula, come quella che non conferisce al Governo una facoltà che già possiede, ma presunta questa come un diritto che costituzionalmente gli spetta, gli fissa un termine per l'adempimento di questa facoltà. Posso quindi, senza contraddire ai miei principî, votare l'articolo così emendato.

PRESIDENTE. Chiedo al signor ministro se accetta la nuova formola proposta dall'Ufficio centrale per l'articolo 16.

COCCO-ORTU, *ministro di agricoltura, industria e commercio*. Io accetto la proposta. Al sena-

tore Riberi aggiungo che terrò conto della sua osservazione relativa al regolamento sulla legge sul rimboschimento, e provvederò con la maggiore sollecitudine.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, do lettura del nuovo articolo proposto dall'Ufficio centrale in sostituzione dell'art. 16:

« Il Governo del Re emanerà entro sei mesi il decreto che approva il regolamento per l'attuazione della presente legge ».

Metto dunque ai voti questo nuovo art. 16. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

PRESIDENTE. La votazione a scrutinio segreto di questo progetto di legge è rimandata a lunedì.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta pubblica di lunedì.

I. Votazione a scrutinio segreto del disegno di legge:

Disposizioni sui Monti di pietà (N. 52).

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Modificazioni alla legge sull'avanzamento nel regio esercito in data 2 luglio 1896, n. 254 (N. 14-B - *urgenza*);

Aumento dell'assegnazione stabilita dall'art. 11 della legge 30 luglio 1896, n. 343, a favore dell'ospedale di Santo Spirito ed istituti annessi (N. 122).

La seduta è sciolta (ore 17 e 20).