

CI^a TORNATA

LUNEDÌ 3 LUGLIO 1922

Presidenza del Presidente TITTONI TOMMASO

INDICE

Congedi	pag. 3346
Disegni di legge (Cancellazione dall'ordine del giorno di)	
(Discussione di):	
«Esercizio provvisorio degli stati di previsione dell'entrata e della spesa del fondo per l'emigrazione, per l'esercizio finanziario 1922-23»	3350
Oratore:	
FERRARIS CARLO, <i>presidente della Commissione di finanze e relatore</i>	3350
«Conversione in legge dei Regi decreti 28 dicembre 1921, n. 1861, 3 gennaio 1922, nn. 1 e 2, 2 febbraio 1922, n. 27, 5 febbraio 1922, n. 32, e 13 marzo 1922, n. 289, contenenti disposizioni modificative del codice di commercio in relazione alle norme sul concordato preventivo»	3351
Oratori:	
ROSSI TEOFILO, <i>ministro dell'industria e del commercio</i>	3358, 3360
SUPINO	3356, 3359
VALLI	3359
VENZI, <i>relatore</i>	3358, 3359, 3360
«Procedimento per ingiunzione»	3361
Oratori:	
DA COMO, <i>presidente dell'Ufficio centrale</i>	3367
GALLINI	3361, 3365
INDRI, <i>relatore</i>	3362, 3366
MORTARA	3367
ROSSI LUIGI, <i>ministro della giustizia e degli affari di culto</i>	3363, 3366, 3367
(Approvazione di un ordine del giorno)	3368
«Modificazioni alle competenze dei pretori e dei conciliatori»	3369
Oratori:	
DA COMO, <i>Presidente dell'Ufficio centrale</i>	3369
MORTARA, <i>relatore</i>	3370, 3372
ROSSI LUIGI, <i>ministro della giustizia e degli affari di culto</i>	3369 <i>passim</i> 3372

(Approvazione di un ordine del giorno)	3372
«Conversione in legge del decreto Reale 28 ottobre 1921, n. 1560, contenente norme relative alla concessione di opere idrauliche e di bonifica»	3372
Oratori:	
NICCOLINI PIETRO, <i>relatore</i>	3375, 3378
RAVA	3374, 3378
ROSSI LUIGI, <i>ministro della giustizia e degli affari di culto</i>	3374, 3378, 3379
VITELLI	3379
(Approvazione di un ordine del giorno)	3379
(Presentazione di)	3358
Interpellanza (Annuncio di)	3380
Proposta di nomina di una Commissione	
Oratore:	
INDRI	3380
Regolamento giudiziario del Senato (Discussione sugli articoli 36 e 49)	3346
Oratori:	
BELLINI	3348
CAGNETTA, <i>relatore</i>	3347, 3350
DEL GIUDICE	3346, 3347, 3349
PINCHERLE	3349, 3350
ROTA	3346
Uffici (Convocazione degli)	3346

La seduta è aperta alle ore 16.

Sono presenti il Presidente del Consiglio e ministro dell'interno, e i ministri della giustizia e degli affari del culto, del tesoro, dei lavori pubblici e dell'industria e commercio

BISCARETTI, *segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i senatori Bonazzi di un mese e Piaggio di 12 giorni. Se non si fanno osservazioni, i congedi si intendono accordati.

Riunione degli Uffici.

PRESIDENTE. Avverto il Senato che domani alle ore 15 avrà luogo la riunione degli Uffici per l'esame di alcuni disegni di legge.

Discussione sulla relazione della Commissione per il regolamento interno sulla proposta di modificazione degli art. 36, 49 del regolamento giudiziario del Senato (Documento XXXVIII).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Relazione della Commissione per il regolamento interno sulla proposta di modificazione degli articoli 36 e 49 del regolamento giudiziario del Senato ».

Prego il senatore, segretario, Biscaretti di dar lettura degli articoli modificati.

BISCARETTI, segretario, legge:
(V. Stampato Doc. n. XXXVIII).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

DEL GIUDICE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DEL GIUDICE. Non sono favorevole alla proposta modificazione dell'articolo 36 del nostro regolamento giudiziario. Non bisogna perder di vista questa circostanza, che il Senato, quando è convocato in alta Corte di giustizia, cessa temporaneamente dalle sue funzioni ordinarie e diventa un corpo giudiziario, un tribunale *sui generis*, ma pur sempre un tribunale, il quale è retto dalle stesse norme fondamentali degli altri giudizi.

La procedura penale fa divieto ai giudici che hanno compiuto atti istruttori di prender parte al giudizio. E ciò per una ragione evidente che è inutile ridire. Ora la stessa norma deve valere per il Senato quando siede come tribunale.

I senatori quindi che hanno fatto parte della Commissione istruttoria non potrebbero intervenire nel giudizio: essi si sono già pronun-

ziati sulla responsabilità dell'imputato col rinviarlo al giudizio, e la loro presenza al dibattimento torrebbe quella serenità, sia pure apparente, che deve sempre dominare nei giudizi.

La Commissione del regolamento propone che i senatori, se hanno compiuti atti istruttori, possono bensì intervenire nel giudizio, ma senza diritto di voto. È questa una mezza misura che manca di ragione sufficiente; giacché o bisogna addirittura togliere la limitazione nell'ipotesi che l'Alta Corte non possa essere menomamente pregiudicata dalla presenza di quelli, o mantenerla intera, come è mia opinione, perché i membri della Commissione istruttoria anche senza il voto, potrebbero influire nel giudizio prendendo parte al dibattimento, col loro parere ecc. La norma del diritto comune deve valere così per il Senato come per tutti gli altri tribunali.

ROTA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROTA. La osservazione del senatore Del Giudice è certo ispirata dal rigore nell'apprezzare questa materia e da un sentimento di riguardo alla amministrazione della giustizia. È vero anche che in tesi generale il Senato, allorquando si costituisce in Alta Corte di giustizia, debba seguire le norme dettate per gli altri corpi giudiziari dal codice di procedura penale. Questo in tesi generale; però nel soggetto caso, se s'interdicesse l'intervento ad uno ch'è senatore, mi pare che si eccederebbe nello stesso concetto esposto testè dal collega Del Giudice. Noi, perché la sostanza e non l'apparenza sia salva, dobbiamo assicurare che coloro i quali appartengono alla Sezione di accusa, che cioè hanno mandato al Corpo giudicante gli imputati - permettetemi la parola - non prendano parte nè in via definitiva nè in via interlocutoria ai voti che il Senato sta per dare sulla causa: ma interdire l'intervento come spettatori....

DEL GIUDICE. Ma non sono semplici spettatori, possono parlare.

ROTA. No, no; neanche per sogno. Ora quando sia proibito a queste persone di prender parte al voto, sia in via definitiva sia in via interlocutoria, io credo che il precetto, se non formale ma sostanziale per la retta amministrazione della giustizia e per il riguardo che il

Senato deve a se stesso quando è costituito in Alta corte, sia assolutamente osservato. Del resto non bisogna eccedere. Altro è un Collegio giudiziario composto di tre persone, altro il Senato che è un consesso di due o trecento persone. E del resto anche avanti l'Autorità giudiziaria nel giudizio avanti il Pretore per reati di sua esclusiva competenza, egli istruisce e rinvia il dibattimento a giudizio.

Ed aggiungo: se uno che fa parte della Commissione di accusa, avesse come risultato di essere interdetto ad intervenire perfino al giudizio che si deve dare di un suo collega, mi pare che si eccederebbe troppo. Perciò, nonostante le osservazioni del collega Del Giudice, ispirate ad un concetto rigoroso della amministrazione della giustizia, io credo che questo articolo possa essere ammesso, in quanto che segue una via di mezzo fra i riguardi fatti balenare dal senatore Del Giudice, e quelli dovuti ai nostri colleghi, che, per avere fatto parte di una Commissione che ha rinviato avanti all'Alta Corte un senatore, non cessano per questo di essere senatori.

Per queste considerazioni io credo che l'articolo possa essere mantenuto com'è.

DEL GIUDICE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DEL GIUDICE. Senta, onorevole Rota, io non posso persuadermi delle ragioni da lei adottate. Insisto su questo: qui, quando si tratta dell'Alta Corte, noi siamo dei giudici; giudici singolari, specialissimi, ma giudici nei quali il requisito di senatore è secondario; perciò dobbiamo sottostare alle regole del diritto comune.

Invece, col nuovo articolo 36 proposto dalla Commissione del regolamento, i senatori, dirò così, istruttori non sarebbero dei semplici spettatori, ma potrebbero partecipare alla discussione, e quindi influire colla loro parola.

Adunque è meglio e anche più decoroso non intervenire punto al giudizio che intervenire con diritto e funzione diminuiti.

Io quindi mantengo la mia opposizione alla proposta modificazione.

CAGNETTA, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAGNETTA, *relatore*. Le modificazioni al regolamento giudiziario del Senato, delle quali oggi discutiamo, vennero proposte alla Commissione del regolamento interno da un gruppo

di senatori, e precisamente dai senatori Bellini, Spirito, De Amicis Mansueto, Mosca, De Novellis, Pellerano, Mazzoni e Zappi.

La disposizione dell'articolo 36 quale è stata formulata dai proponenti non esclude affatto che i Senatori i quali intervengono all'Alta Corte di giustizia possano prendere parte alla discussione. Non consento quindi in ciò con l'onorevole Rota.

E, d'altra parte, una interpretazione diversa renderebbe l'articolo stesso superfluo.

Ciò premesso, la Commissione del regolamento ha creduto di poter aderire alla proposta pervenutale.

Innanzitutto nel codice di procedura penale del 1865 una disposizione simile a quella dell'articolo 40 del codice di procedura vigente manca. Questo ha riscontro soltanto nell'articolo 78 della legge sull'ordinamento giudiziario del 1865, articolo monco ed incompleto, che sollevò dubbi e discussioni.

Il legislatore del 1913 volle estendere questa disposizione, che si riferiva prevalentemente ai giudici delle Corti d'assise, e farne oggetto di una norma generale. Questa norma, come ho spiegato nella relazione, s'informa principalmente a due concetti: uno di *possibile prevenzione*, l'altro di *temute influenze*.

Ora è sembrato eccessivo per un'assemblea così elevata come il Senato ritenere che chi ha concorso nell'ordinare il rinvio debba nel dibattimento portare le impressioni precedenti, le prevenzioni già acquisite, la difesa della sua stessa opera.

La qualità di senatore non si può scindere da quella di giudice dell'alta Corte, come mostra di credere l'onorevole Del Giudice.

Quanto poi al secondo argomento che si adduce a giustificazione della disposizione dell'articolo 40 del codice di procedura penale del 1913, si comprende che nella ordinaria procedura, essendo pochi i giudicanti, possa il giudizio dell'uno influire sull'altro. Ma questa influenza è meno temibile nell'Alta Corte di giustizia, tenuto conto che il numero dei senatori, a termini dell'articolo 37 del regolamento, deve essere *almeno* di 50. Perciò l'influenza di due o tre individui sulla massa di *almeno* 50 votanti è assai meno apprezzabile di quella temuta nei giudizi ordinari e che ha

potuto dar luogo alla disposizione dell'articolo 4 del codice di procedura penale vigente.

Del resto anche nella procedura ordinaria vi sono giudici *non votanti*, che intervengono al dibattimento (articolo 413 del codice procedura penale).

BELLINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BELLINI. Non intendo entrare nel merito della questione, perchè le ragioni esposte dall'onorevole relatore mi sembrano del tutto esaurienti. Desidero pronunziare soltanto una parola per dileguare un equivoco che può essere generato dalle parole dell'onorevole senatore Rota.

L'onorevole senatore Rota ha detto che accogliendo la proposta modificazione all'art. 36 del nostro regolamento giudiziario si verrebbe ad impedire che i senatori, i quali abbiano ordinato il rinvio dell'imputato al giudizio o pronunziato l'accusa possano assistere come testimoni...

ROTA. No, non intendevo di dire testimoni, ma come spettatori.

BELLINI. L'equivoco poteva dunque essere generato da questa espressione che forse ha tradito il pensiero dell'oratore.

Orbene, la nostra proposta deve interpretarsi nel senso che il senatore, il quale ha partecipato all'istruttoria, possa intervenire alla discussione orale e prender parte agli incidenti che possano sorgere. E la ragione di questa disposizione è ovvia.

Questa era la ragione principale per la quale sotto la vecchia procedura, in tutte le cause importanti era proprio il giudice istruttore che si mandava a presiedere per meglio chiarire le risultanze.

Credo che sarebbe d'altronde fare un torto alla serenità ed imparzialità del Senato il supporre che l'aver partecipato all'istruttoria possa in qualche modo influire sull'animo del senatore che vi abbia preso parte, in modo che esso non abbia a condursi con quell'alta serenità che indubbiamente non può mancare in chi riveste la qualità di senatore.

PRESIDENTE. Domando all'onorevole senatore Del Giudice se intende di fare una proposta concreta.

DEL GIUDICE. Io vorrei lasciare l'articolo del regolamento come è.

PRESIDENTE. Allora nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passeremo alla discussione dei singoli articoli modificati. Rileggo l'art. 36.

Art. 36.

I senatori che hanno preso parte all'istruttoria, o ordinato il rinvio dell'imputato al giudizio, o pronunziata l'accusa possono intervenire alle sedute dell'Alta Corte, senza però prender parte al voto relativo alla risoluzione degli incidenti ed alla pronunzia della sentenza.

Non possono far parte dell'Alta Corte contemporaneamente i parenti e gli affini sino al quarto grado inclusivo, nè i senatori proclamati dopo iniziato il procedimento penale.

Coloro che approvano l'articolo 36 modificato dalla Commissione sono pregati di alzarsi. (Il Senato approva!)

Voci: Controprova!

PRESIDENTE. Si è chiesta la controprova. Coloro che non approvano l'articolo modificato dalla Commissione sono pregati di alzarsi.

(Il Senato approva l'articolo della Commissione).

Viene ora l'articolo 49.

Art. 49.

È attribuita alla Commissione permanente di accusa la competenza a giudicare le contravvenzioni verbalizzate contro i senatori. Essa, a norma degli articoli 298 e seguenti del Codice di procedura penale, quando, a seguito dell'esame degli atti e delle investigazioni compiute, ritenga di dover infliggere l'ammenda non superiore a lire 100, pronuncia la condanna senza procedere al dibattimento, mediante decreto, ponendo altresì a carico del contravventore le spese del procedimento, e nei casi determinati dalla legge ordina la confisca o la restituzione delle cose sequestrate. Può anche disporre la sospensione dell'esecuzione della condanna a norma e con gli effetti degli articoli 423 e 424, o messo l'ammonimento di cui all'articolo 425 dello stesso Codice di procedura penale.

Negli altri casi, essa, comunicato il verbale al P. M., procederà per citazione diretta, a porte aperte, e con le forme del dibattimento.

Nel solo caso che la sentenza sia di condanna alla pena dell'arresto, il condannato, fra tre giorni dal giorno dell'intimazione, potrà impugnarla colle forme stabilite nell'art. 19 innanzi all'Alta Corte di giustizia.

Questa, convocata dal Presidente del Senato, procederà per citazione diretta all'esame dell'appello.

PINCHERLE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PINCHERLE. L'articolo 49 del nuovo testo introduce molto opportunamente, e in analogia di quanto dispone l'articolo 298 del Codice di procedura penale, il procedimento per decreto. Vale a dire quando la Commissione permanente di accusa, come sarebbe, secondo il Codice di procedura penale, il pretore, crede di poter infliggere soltanto un'ammenda non superiore alle lire 150 lo fa mediante decreto senza sentire il senatore imputato. Con questo decreto può non solo infliggere la pena di una multa fino alle lire 100 ma anche ordinare la confisca o la restituzione delle cose sequestrate, ciò che potrebbe anche essere grave potendo trattarsi di oggetti di qualche valore. Per esempio cito il caso di una contravvenzione commessa con una automobile. Ecco che in questo caso la confisca dell'automobile sarebbe una cosa grave per il senatore a cui fosse inflitta.

Se questo decreto della Commissione permanente di accusa, che sostituisce il decreto del Pretore, non è in un dato termine impugnato, diventa esecutivo, cioè si devono pagare le cento lire e le cose sequestrate vengono confiscate.

Per il Codice di procedura penale questo decreto può essere impugnato davanti allo stesso Pretore che lo ha pronunciato e questa impugnativa, con la richiesta che si proceda al dibattimento, si deve fare entro cinque giorni dalla sua notificazione.

Ora, nell'articolo 49 di questa impugnativa non è parola, e quindi potrebbe credersi che, una volta emesso il decreto, la Commissione permanente abbia esaurito il proprio compito. Si risponderà, forse, che dicendo l'art. 49 « È attribuita alla Commissione permanente di accusa la competenza a giudicare le contravvenzioni verbalizzate contro i senatori.

« Essa, a norma degli articoli 268 e seguenti del Codice di procedura penale., pronuncia la condanna senza procedere al dibattimento, mediante decreto ecc. »: sarebbe richiamato questo diritto di impugnativa per parte del condannato. Però mi sembra che la possibilità di una impugnativa e della richiesta di dibattimento, da farsi a porte aperte dinanzi alla Commissione permanente, non debba risultare per interpretazione, ma debba esser detto esplicitamente per non dar luogo a dubbi. Farei perciò questa semplice proposta, che non sarebbe se non il completamento di quello che, è il pensiero della nostra Commissione.

Al primo capoverso, dove si parla del decreto della Commissione d'accusa aggiungerei: « L'impugnativa con la richiesta che si proceda a dibattimento innanzi alla Commissione permanente è presentata, nei modi e termini indicati dall'articolo 300 dello stesso codice, nella cancelleria dell'Alta Corte ». Cosicché, senza delineare tutto il procedimento, con questo richiamo verrebbe esplicitamente ammesso il diritto di impugnativa da parte del senatore a cui sia stato notificato il decreto per la contravvenzione che gli è imputata. Come coordinamento, al secondo capoverso farei una piccola modificazione di forma; e poi dove si dice: « Nel solo caso che la sentenza sia di condanna alla pena dell'arresto il condannato, fra tre giorni dal giorno dell'intimazione, impugnarla con le forme potrà stabilite nell'articolo 19 innanzi all'Alta Corte di giustizia », propongo che il termine sia fissato a cinque giorni, sembrandomi che questo termine per appellare non debba esser minore di quello stabilito ora per l'impugnativa del decreto che porta una pena meno grave.

DEL GIUDICE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DEL GIUDICE. Io volevo dire a un dipresso quello che ha detto il senatore Pincherle. Pare anche a me che l'art. 49 abbia bisogno di essere completato. Io accetto l'istituto del decreto penale secondo l'art. 298 e seguenti della procedura penale, ma bisogna riconoscere, come già ha dimostrato il collega Pincherle, il diritto all'imputato di poter impugnare il decreto medesimo, e quindi procedere al dibattimento.

CAGNETTA, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAGNETTA, *relatore*. La Commissione ha ritenuto che l'articolo proposto implicasse appunto il concetto del senatore Pincherle, cioè che la impugnativa a norma dell'art. 300 è ammessa; e l'ha ritenuto perchè l'art. 49 dice: « a norma dell'art. 298 e seguenti del Codice di procedura penale ». Ora siccome l'art. 300 è « nello stesso titolo » dell'art. 298, sembra implicito il richiamo.

Ad ogni modo, io, come relatore, ho creduto di rendere anche più chiaro questo concetto, e nella relazione, invece di dire « a norma degli articoli 298 e seguenti del Codice di procedura penale », ho detto « con le norme contenute nel titolo V, libro II, del Codice di procedura penale ». Anche se un dubbio potesse sorgere per il modo con cui è formulato l'articolo, questo sarebbe eliminato dalla formula della relazione, e quindi credo che, per esprimere il concetto del senatore Pincherle, basti dire nell'art. 40 « con le norme contenute nel titolo V, libro II del Codice di procedura penale ». Sarebbe inutile l'aggiunta proposta, e basterebbe il richiamo esplicito al titolo V, che disciplina appunto tutta la materia del precetto o decreto penale.

Si potrebbero perciò sostituire nel testo dell'articolo le parole da me adoperate nella relazione.

PINCHERLE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PINCHERLE. Io so per pratica che le relazioni parlamentari, quando si tratta di interpretazione, non sempre vengono compulsate, e perciò desidererei che nell'articolo stesso si facesse la piccola modificazione da me proposta.

PRESIDENTE. Mantiene l'emendamento?

PINCHERLE. Lo mantengo.

CAGNETTA, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CAGNETTA, *relatore*. Non ho difficoltà ad accettare l'emendamento: non sarebbe necessario, ma non guasta.

PRESIDENTE. Do lettura degli emendamenti del senatore Pincherle che sono tre. All'articolo 49 alla fine del primo comma dopo le parole: « procedura penale » aggiungere senza andare a capo: « L'impugnativa con la richiesta che si proceda al dibattimento innanzi alla Commissione permanente è presentata nei modi

e nei termini indicati dall'art. 300 dello stesso Codice nella cancelleria dell'Alta Corte ».

Chi approva questo emendamento è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Il secondo emendamento suona così: al secondo comma invece di dire « negli altri casi » si dica: « negli altri casi la Commissione ».

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Viene ora il terzo emendamento: al terzo comma; invece che « fra tre giorni » si dica « fra cinque giorni ».

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Viene ora l'emendamento della Commissione la quale propone che alle parole del primo comma « essa a norma degli articoli 298 e seguenti » si sostituiscano le altre: « con le norme contenute nel titolo V° libro II° ».

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Metto ai voti l'intero art. 49 così emendato.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Queste modificazioni saranno poi votate a scrutinio segreto.

Discussione del disegno di legge: « Esercizio provvisorio degli stati di previsione dell'entrata e della spesa del Fondo per l'emigrazione per l'esercizio finanziario 1922-23 » (N. 489 urgenza).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Esercizio provvisorio degli stati di previsione dell'entrata e della spesa del Fondo per l'emigrazione per l'esercizio finanziario 1922-23 ».

Prego il senatore Ferraris Carlo di riferire su questo disegno di legge.

FERRARIS CARLO, *presidente della Commissione di finanze*. Il presente disegno di legge sull'esercizio provvisorio del fondo per l'emigrazione è conseguenza necessaria dell'esercizio provvisorio già approvato dei bilanci di previsione della spesa per vari Ministeri. La Commissione di finanze perciò ne propone l'approvazione.

PRESIDENTE. Prego il senatore, segretario, Presbitero di dar lettura del disegno di legge.

PRESBITERO. *segretario*, legge:

Articolo unico.

Il Governo del Re è autorizzato ad esercitare provvisoriamente, sino a quando sia approvato per legge e non oltre il 31 luglio 1922, il bilancio del Fondo per l'emigrazione per l'anno finanziario 1922-1923 secondo gli stati di previsione dell'entrata e della spesa ed il relativo disegno di legge presentato alla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

Nessuno chiedendo di parlare, la dichiaro chiusa.

Trattandosi di articolo unico, il disegno di legge sarà poi votato a scrutinio segreto.

Discussione del disegno di legge: « Conversione in legge dei Regi decreti 28 dicembre 1921, n. 1861, 3 gennaio 1922, nn. 1 e 2, 2 febbraio 1922, n. 27, 5 febbraio 1922, n. 32, e 13 marzo 1922, n. 289, contenenti disposizioni modificative del Codice di commercio in relazione alle norme sul concordato preventivo » (N. 388-A).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge dei Regi decreti 28 dicembre 1921, n. 1661, 3 gennaio 1922, nn. 1 e 2, 2 febbraio 1922, nn. 27, 5 febbraio 1922, n. 32 e 13 marzo 1922, n. 289 contenenti disposizioni modificative del Codice di commercio in relazione alle norme sul concordato preventivo ».

Domando all'onorevole ministro guardisigilli se consente che la discussione si apra sul testo modificato dall'Ufficio centrale.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Consento.

PRESIDENTE. Prego il senatore, segretario, Presbitero di dar lettura dell'articolo unico.

PRESBITERO, *segretario*, legge:

Articolo unico.

Sono convertiti in legge i RR. decreti-legge 28 dicembre 1921, n. 1861, 3 gennaio 1922, numeri 1 e 2, 2 febbraio 1922, num. 27, 5 feb-

braio 1922, n. 32, e 13 marzo 1922, n. 289, contenenti disposizioni modificative del Codice di Commercio in relazione alle norme sul concordato preventivo.

Il Governo del Re è autorizzato a riunire in testo unico le disposizioni suddette.

Le disposizioni medesime sono applicabili soltanto ai dissesti verificatisi anteriormente all'approvazione del presente disegno di legge.

ALLEGATI.

I. *Regio decreto-legge 28 dicembre 1921, numero 1861.*

(*Omissis*).

Art. 1.

Limitatamente alle società cooperative esercenti il credito e alle società anonime o in accomandita per azioni, il capitale delle quali dagli ultimi bilanci approvati risulti non inferiore a 5 milioni, e in quanto le stesse possano giustificare con valide prove che la loro cessazione dei pagamenti è conseguenza di avvenimenti straordinari e impreveduti, o altrimenti scusabili, oppure concorrano ragioni evidenti di interesse della massa creditoria, è richiamato in vigore l'art. 827 già abrogato del Codice di commercio, insieme con tutte le disposizioni a cui quell'articolo fa richiamo, del capo II, titolo VI, libro III del Codice di commercio, salvo le modificazioni portate dagli articoli seguenti.

Art. 2.

L'applicazione dell'articolo precedente può essere chiesta così dalle società ivi indicate per mezzo delle persone che hanno la firma sociale, quanto dai creditori interessati, o, quando si tratta di istituti che ricevono depositi, anche dal Pubblico Ministero.

Art. 3.

Oltre la Commissione dei creditori di cui nell'articolo 822, n. 4, del Codice di commercio, il tribunale nomina uno o tre commissari giudiziali, con l'incarico di vigilare e controllare la gestione dell'azienda, di accertare le attività e

le passività, di verificarne gli incassi e i pagamenti, sotto la direzione del giudice all'uopo delegato.

Art. 4.

Ove concorrano gravi motivi, il tribunale, sia su istanza degli interessati, che d'ufficio, e sentita in ogni caso la Commissione dei creditori, potrà sostituire agli amministratori della Società di cui all'art. 1, nell'ordinaria amministrazione della Società stessa, il commissario o i tre commissari di cui al precedente art. 2.

Art. 5.

A maggior garanzia dei creditori delle Società di cui all'art. 1 del presente decreto-legge e ove concorrano gravi ragioni, il tribunale può ordinare in qualunque momento, sia sopra istanza degli interessati, che d'ufficio, il sequestro dei patrimoni privati degli amministratori, dei quali si possa fondatamente presumere la responsabilità.

Art. 6.

In caso di constatata impossibilità di convocare prontamente i creditori e qualora contemporaneamente concorrano ragioni imprescindibili di interesse pubblico e generale, il tribunale potrà provvedere a sensi dell'art. 822 del Codice di commercio, senza la previa convocazione dei creditori e senza le altre formalità preliminari, di cui agli articoli 820 e 827 dello stesso Codice.

Art. 7.

Tutti gli atti, i pagamenti e le alienazioni fatti in frode dei creditori, in qualunque tempo abbiano avuto luogo, devono essere annullati secondo le disposizioni dell'art. 1235 del Codice civile.

Art. 8.

I termini previsti negli articoli 822 e 828 del Codice di commercio, sono portati rispettivamente ad un anno.

Art. 9.

Nel caso di accordo amichevole coi creditori, si applicheranno le norme stabilite dalla legge 24 maggio 1903, n. 197, per la procedura e per la votazione del concordato preventivo.

Art. 10.

Gli amministratori ed i direttori delle Società di cui all'art. 1 del presente decreto-legge, sono soggetti alle penalità disposte dall'art. 863 del Codice di commercio, e precisamente a quelle della prima parte dell'art. 861 dello stesso Codice se il procedimento di cui nel presente decreto-legge è stato determinato da loro colpa o se essi furono inadempienti agli obblighi imposti loro nel titolo IX del libro 1° Codice di commercio, ed a quelle del secondo capoverso dello stesso articolo 861 se abbiano distratto, occultato, dissimulato parte dell'attivo, sottratti o falsificati i libri, o altrimenti abbiano operato con dolo.

Art. 11.

Il Governo del Re è autorizzato ad emanare apposito regolamento per coordinare le disposizioni del presente decreto-legge con quello del Codice di commercio da esso richiamate in vigore, e con quelle della legge 24 maggio 1903, n. 197, sul concordato preventivo, completandole ove occorra.

Art. 12.

Il presente decreto sarà presentato al Parlamento per essere convertito in legge ed entrerà in vigore il giorno della sua pubblicazione.

II. Regio decreto-legge 3 gennaio 1922, n. 1.

(*Omissis*).

Art. 1.

Qualora la Società che abbia ottenuto l'applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 23 dicembre 1921, n. 1861, contenente disposizioni modificative del Codice di commercio in relazione alle norme sul concordato preventivo, eserciti il credito e riceva depositi, la sostituzione del commissario o dei commissari agli amministratori della Società a sensi dell'art. 4 del detto decreto-legge, è obbligatoria, e il tribunale vi provvederà immediatamente e senza sentire la Commissione dei creditori.

Art. 2.

Quando siano stati nominati tre commissari giudiziali a sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 28 dicembre 1921, n. 1861, e quando essi lo ritengano opportuno, avranno facoltà di aggregarsi un quarto commissario al quale potranno essere specialmente delegate le operazioni tecniche concernenti la gestione dell'Ente.

Tale nomina sarà sottoposta all'approvazione del tribunale.

Art. 3.

Nel caso di nomina di un quarto commissario giudiziale come nell'articolo precedente, le deliberazioni del Collegio dei commissari saranno prese a maggioranza e in caso di parità di voti, avrà prevalenza il voto del presidente del Collegio medesimo.

Il presidente sarà nominato dal Collegio dei commissari nel suo seno.

Art. 4.

Il sequestro dei beni degli amministratori di cui all'articolo 5 del Regio decreto 28 dicembre 1921, n. 1861, è sempre ordinato dal tribunale quando si tratti di società che esercitano il credito e ricevono depositi, salvochè lo stesso tribunale ravvisi non esistere le fondate presunzioni di responsabilità di cui allo stesso art. 5.

Il provvedimento del tribunale, previsto dal presente articolo, può in ogni caso essere modificato di ufficio, o ad istanza degli interessati, in base a nuovi accertamenti.

Art. 5.

Il presente decreto sarà presentato al Parlamento per essere convertito in legge ed entrerà in vigore il giorno della sua pubblicazione.

III. Regio decreto-legge 3 gennaio 1922, n. 2.

(*Omissis*).

Art. 1.

Le norme del decreto-legge 28 dicembre 1921, n. 1861, e le disposizioni del Codice di commercio dal medesimo richiamate in vigore, si ap-

plicano anche nei territori annessi in virtù delle leggi 26 settembre 1920, n. 1322, e 19 dicembre 1920, n. 1778, con le modificazioni seguenti:

1° all'art. 1 dove è menzione delle « Società cooperative esercenti il credito e delle Società anonime od in accomandita per azioni, il capitale delle quali dagli ultimi bilanci approvati risulti non inferiore a 5 milioni » è sostituito il testo seguente « Società per azioni (anonime) in accomandita per azioni, Società a garanzia limitata, consorzi economici registrati a garanzia limitata od illimitata (società a capitale variabile) il capitale sottoscritto o di garanzia delle quali, giusta gli ultimi due bilanci approvati, non sia inferiore a 5 milioni di lire »;

2° all'art. 2, alle parole « anche del pubblico ministero » sono sostituite le parole « anche dall'Avvocatura erariale »;

3° all'articolo 7, alle parole « secondo le disposizioni dell'art. 1235 del Codice civile » sono sostituite le parole « secondo le disposizioni della parte III dell'ordinanza del 10 dicembre 1914, n. 337, B. L. I. (regolamento sulle impugnazioni) »;

4° all'art. 9, alle parole « si applicheranno le norme stabilite dalla legge 24 maggio 1903, n. 197 » sono sostituite le parole « si applicheranno le norme stabilite dalla parte II dell'Ordinanza del 10 dicembre 1914, n. 337 (regolamento sul concordato) »;

5° all'art. 10 è sostituito il testo seguente: « Gli amministratori ed i direttori delle Società di cui all'art. 1 del presente decreto-legge sono soggetti alle penalità previste dal Codice penale vigente nelle Province annesse, come modificato dall'ordinanza del 10 dicembre 1914, n. 337, art. X, e precisamente, a quelle sul fallimento colposo (paragrafo 486 e 486 a, b, c) e il procedimento di cui nel presente decreto-legge è stato determinato da loro colpa o se essi sono stati inadempienti agli obblighi loro imposti dalle leggi ivi vigenti circa l'amministrazione delle Società di cui all'art. 1, ed a quelle sul fallimento fraudolento (paragrafi 205-a, 205-b, 485) se abbiano distratto, occultato, dissimulato parte dell'attivo, sottratti o falsificati libri, o altrimenti abbiano operato con dolo »;

6° all'art. 11, alle parole « con quelle della legge 24 maggio 1903, n. 197, sul concordato

preventivo » sono sostituite le parole « con quelle delle leggi vigenti nelle nuove provincie »;

7° all'art. 11 seguirà l'articolo seguente quale articolo 12: « L'esecutorietà dei provvedimenti emanati in esecuzione del presente decreto dalle autorità giudiziarie competenti delle vecchie e delle nuove provincie si estende a tutto il territorio del Regno ».

Art. 2.

Il Governo del Re è autorizzato ad emanare apposito regolamento per coordinare le disposizioni del presente decreto con quelle del Codice di commercio richiamate in vigore e con quelle delle leggi vigenti nelle nuove provincie.

Art. 3.

Il presente decreto entrerà in vigore il giorno della sua pubblicazione.

IV. Regio decreto-legge 2 febbraio 1922, n. 27.

(*Omissis*).

Art. 1.

Quando si tratti di Società, alle quali sia stata accordata la moratoria in conformità del decreto-legge 28 dicembre 1921, n. 1861, e quando agli amministratori della Società siano stati sostituiti uno o più commissari a termini dell'articolo 4 del decreto-legge medesimo o del successivo decreto-legge 3 gennaio 1922, n. 1, il concordato è proposto dai detti commissari senza bisogno di convocare l'assemblea dei soci semprechè si possa presumere interamente perduto il capitale sociale.

Art. 2.

Per la validità e per gli effetti tutti del concordato valgono le norme contenute nella legge 24 marzo 1903, n. 197, sul concordato preventivo, in quanto non siano derogate dal presente decreto-legge e dai decreti-legge sopra citati.

Art. 3.

Quando si tratti di Enti bancari, che ricevano depositi ed abbiano più succursali e numerosi creditori, dei quali sia difficile la convocazione

nella sede, il tribunale dispone che la proposta di concordato, accompagnata da apposita relazione, sia pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del Regno e in quei giornali che esso ritiene opportuni.

In tal caso non si fa luogo a votazione da parte dei creditori, ma nei dieci giorni successivi a detta pubblicazione, i creditori possono fare opposizione, mediante ricorso in bollo da L. 4 presentato alla cancelleria del tribunale dove è la sede della Società o che è territorialmente competente per la persona del creditore.

Il ricorso deve contenere i motivi della opposizione, la indicazione del credito del ricorrente e il titolo da cui risulta. Le opposizioni ricevute dai singoli tribunali sono dalle rispettive cancellerie immediatamente trasmesse per raccomandata al tribunale della sede della Società.

Trascorsi otto giorni dal predetto termine di dieci giorni il tribunale ove è la sede della Società pronuncia in Camera di Consiglio sulla omologazione del concordato, avendo riguardo all'interesse della massa creditoria e decidendo nella sentenza, e con un unico giudizio, anche le questioni sollevate dagli opposenti nei ricorsi presentati al tribunale e ad esso nel frattempo effettivamente pervenuti dalle cancellerie dei singoli tribunali di cui al precedente capoverso.

La sentenza di omologazione del concordato pronunciata dal tribunale è provvisoriamente esecutiva. Essa è soggetta a reclamo alla Corte d'appello nella forma di cui all'art. 781 del Codice di procedura civile.

Il reclamo dovrà essere presentato alla Corte d'appello nel termine di giorni dieci dalla pubblicazione della sentenza del tribunale; e sarà deciso dalla Corte in Camera di Consiglio entro giorni venti dalla scadenza del termine di dieci giorni ora detto.

Qualora l'appello sia proposto con più ricorsi, questi ricorsi saranno riuniti e decisi insieme dalla Corte colla sua sentenza sempre nel termine di venti giorni.

Art. 4.

Le sentenze pronunciate nella procedura di concordato fanno stato di fronte a tutti gli interessati.

Art. 5.

Il concordato concluso ai sensi della presente legge non pregiudica nè l'azione penale di cui nell'art. 10 del decreto-legge 28 dicembre 1921, n. 1861, nè le responsabilità civili.

Art. 6.

Il presente Regio decreto-legge ed il Regio decreto-legge 3 gennaio 1922, n. 1, sono applicabili anche nei territori annessi in virtù delle leggi 16 settembre 1920, n. 1322 e 19 dicembre 1920, n. 1778.

Per la validità e per gli effetti dei concordati divenuti efficaci davanti ai tribunali aventi sede entro i vecchi confini del Regno sono in ogni caso determinanti le norme di cui all'art. 2 del presente decreto-legge.

Le norme dell'ordinanza del 10 dicembre 1914, n. 337, B. L. I. sono applicabili ai soli concordati divenuti efficaci davanti ai tribunali dei territori annessi.

Art. 7.

Il presente decreto-legge è esecutivo dal giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del Regno e sarà presentato al Parlamento per la sua conversione in legge.

V. Regio decreto-legge 5 febbraio 1922, n. 32.

(*Omissis*).

Articolo unico.

Il primo capoverso dell'art. 3 del Regio decreto 2 febbraio 1922, n. 27, in materia di concordato preventivo è sostituito dal seguente:

« In tal caso non si fa luogo a votazione da parte dei creditori, ma nei dieci giorni successivi a quello della detta pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*, i creditori possono fare opposizione, mediante ricorso in carta bollata da L. 4, presentato alla cancelleria del tribunale dove è la sede della Società o che è territorialmente competente per la persona del creditore ».

Il presente decreto-legge è esecutivo dal giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* del Regno e sarà presentato al Parlamento per la sua conversione in legge.

VI. Regio decreto-legge 13 marzo 1922, numero 289.

(*Omissis*).

Art. 1.

Quando si tratti di Società alla quale sia stata concessa la moratoria in conformità del decreto 28 dicembre 1921, n. 1861, e quando gli amministratori della Società siano stati sostituiti da uno o più commissari giudiziari a termini dell'art. 4 del decreto-legge 3 gennaio 1922, n. 1, i detti commissari, nel proporre il concordato preventivo a sensi dell'art. 1 del decreto-legge 2 febbraio 1922, n. 27, possono mettere la Società in liquidazione ed includere nel concordato la nomina del liquidatore o dei liquidatori, in mancanza provvederà il tribunale.

I sindaci della Società in liquidazione saranno nominati dal tribunale.

Le funzioni dell'assemblea della Società in liquidazione saranno nominati dal tribunale.

Le funzioni dell'assemblea della Società in liquidazione sono sospese fino alla completa esecuzione del concordato.

Al liquidatore o ai liquidatori, in unione coi sindaci nominati dal tribunale per la liquidazione, spetta esclusivamente di esercitare, nell'interesse della massa creditoria, tutte le azioni di responsabilità spettanti ai creditori contro gli ex-amministratori, i sindaci e chiunque altro abbia colposamente contribuito al dissesto della Società in moratoria, nonchè le azioni di nullità per gli atti compiuti in frode dei creditori.

Il ricavato di queste azioni fa parte del patrimonio della Società in liquidazione per l'adempimento degli obblighi del concordato.

La mancata opposizione al concordato preventivo della Società in moratoria da parte dei creditori che hanno ipoteca, privilegio o pegno od altro diritto reale, non importa la rinuncia a tali diritti.

Art. 2.

Le ragioni dei creditori delle filiali estere saranno regolate dal liquidatore in relazione con le leggi straniere, in quanto sia necessario per assicurare la continuazione dell'esercizio delle filiali medesime.

Art. 3.

Le disposizioni del presente decreto si applicano nei territori annessi in virtù delle leggi 26 settembre 1920, n. 1322, e 19 dicembre 1920, n. 1778.

Art. 4.

Il presente decreto-legge è esecutivo dal giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* del Regno e sarà presentato al Parlamento per la sua conversione in legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione per questo disegno di legge.

SUPINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SUPINO. Parlerò brevemente, come è mio costume, essendo convinto che l'aula del Senato non è luogo opportuno a dissertazioni accademiche. Del resto l'esauriente e dotta relazione dell'Ufficio centrale mi spiana grandemente la via.

Come è noto, l'antico istituto della moratoria, ripristinato dal codice di commercio del 1883, fu abrogato colla legge 20 maggio 1903. Ed a ragione perchè la pratica ne aveva dimostrato i gravi inconvenienti dovuti in special modo al cattivo ordinamento che di tale istituto faceva il Codice.

Nel concetto di questo la moratoria avrebbe dovuto aver per risultato il pagamento integrale dei creditori, tanto è vero che il commerciante non poteva ottenerla se non dimostrando, con valide prove, che l'attivo superava il passivo.

Orbene che cosa accadeva in pratica? Il commerciante presentava al tribunale un bilancio artificialmente combinato nel quale l'attivo appariva superiore al passivo, ed il tribunale pressato dalla necessità di provvedere, e nella impossibilità di far sollecite indagini per verificare lo stato reale delle cose, prendeva per buone le affermazioni dell'istante e convocava i creditori; questi, alla lor volta, prendendo per buono il giudizio del tribunale, consentivano la moratoria.

Il sistema procedurale della moratoria rendeva poi possibile al commerciante che l'aveva ottenuta di fare il resto.

Il risultato finale era questo: che cioè la moratoria anziché chiudersi col pagamento

integrale dei creditori, come sarebbe dovuto avvenire, si chiudeva invece colla assegnazione ai creditori di un magro dividendo, che in qualche caso scese perfino al 10 per cento.

Del resto a parte il cattivo ordinamento dell'istituto, il difetto era nella sua base, perchè allorquando il commerciante ha un attivo superiore al passivo trova facilmente il modo di accordarsi in via amichevole coi creditori, beati e contenti di sottrarsi alle lungaggini ed alle spese della via giudiziaria.

La moratoria fu dunque opportunamente abolita, e surrogata da un altro istituto quello del concordato preventivo, che il commerciante onesto e sventurato poteva ottenere dimostrando con valide prove di poter distribuire ai creditori almeno il 40 per cento.

Anche questo istituto aveva il vizio organico al quale testè abbiamo accennato riguardo alla moratoria. Oltredichè il modo col quale è regolato dalla legge, in particolare la procedura sommaria di verifica dei crediti, non dà alcuna garanzia e permette anche al commerciante morato (come si dice con parola barbara) di accordarsi coi creditori più scaltri e di sottrarre alla massa parte dell'attivo.

Si aggiunga poi che ottenuto il concordato al 40 per cento il commerciante, che dovrebbe essere onesto e sventurato (ma che purtroppo il più delle volte non ha fatto che trovare il modo di dimostrarsi tale) sfugge naturalmente ad ogni sanzione, e del di lui dissesto non rimane traccia, con grave danno del pubblico credito.

Ad ogni modo qualunque giudizio si faccia dei due istituti della moratoria e del concordato preventivo, certo si è che un grave dissesto finanziario, quello della Banca di Sconto, aprì al diritto fallimentare nuovi orizzonti. Esso dimostrò l'assoluta impossibilità di applicare le leggi e gli istituti vigenti al dissesto delle grandi aziende, specie a quelle che esercitano il credito.

Come è possibile infatti riunire migliaia e migliaia di creditori? Come si possono prender provvedimenti intorno ai quali avrebbero diritto di essere interrogati?

Del pari come conoscere la volontà di migliaia e migliaia di soci, che nonostante il dissesto sono sempre i padroni dell'azienda?

L'antico diritto fallimentare si dimostrò dunque insufficiente, e dovè sorgerne uno nuovo; è proprio il caso di dire *ex facto oritur ius*.

Ecco dunque l'origine dei decreti sottoposti al vostro esame, con i quali, come è detto nel medesimo, si richiama in vigore l'istituto della moratoria in relazione a quello del concordato preventivo.

Ma in realtà con questi decreti si creò una forma ibrida che non è nè il concordato preventivo, nè la moratoria regolati dalle leggi vigenti o abrogate.

Non è la moratoria antica perchè non è più necessario per ottenerla che l'attivo superi il passivo. È vero che qualche dubbio sorse in proposito di fronte al testo del decreto legge 28 dicembre 1921, ma il dubbio tosto scomparve, ed è ora autenticamente risoluto dalla relazione ministeriale su questo disegno di legge.

Non è la moratoria anche perchè può essere concessa solo per l'interesse della massa creditoria.

Non è nemmeno il concordato preventivo, differendone sostanzialmente nei requisiti richiesti per ottenerlo e nelle sue conseguenze.

Così essendo, è naturale che questi decreti non possano convenientemente essere innestati, come si è fatto, alle disposizioni che regolano l'antica moratoria ed il concordato preventivo.

Che se poi si esaminano nel merito, i nuovi decreti, agevole è accorgersi delle loro imperfezioni e delle gravi controversie alle quali danno luogo e dei problemi che sollevano.

Per esempio: È opportuno limitare la moratoria alle società indicate nell'art. 1 del decreto legge 28 dicembre 1921, ed il capitale delle quali non è inferiore ai 5 milioni?

Si deve prender per limite il capitale o l'ammontare dei crediti?

È possibile è giusto che come dispone il decreto 2 febbraio, i commissari giudiziali possano senza tenere alcun conto dei soci, che sono sempre i padroni dell'azienda, mettere la società in liquidazione e procedere a questa a loro arbitrio assoluto?

È vero che secondo tale decreto ciò avviene quando il capitale si presume perduto, ma si tratta di una presunzione che può non corrispondere alla verità.

Ritengo adunque sia stato opportuno consiglio quello dell'Ufficio centrale di non fare di questi Decreti uno strumento stabile del nostro diritto.

Tuttavia un grave quesito si presenta:

Negata efficacia per l'avvenire a questi decreti, come propone l'Ufficio stesso, e poichè la legislazione vigente non è sufficiente, il Governo dovrà preparare nuovi provvedimenti.

Ma può egli nel frattempo rimanere disarmato?

In quale imbarazzo verrebbe a trovarsi se, *quod Dei avertant*, qualche azienda di quelle contemplate dai decreti cadesse in dissesto?

Ricorrerebbe forse a nuovi decreti legge? Richiamerebbe in vigore quelli l'efficacia dei quali si viene ora a limitare ai fatti compiuti?

Questo è un punto assai grave che io sottopongo al Governo ed all'Ufficio centrale.

Vedano essi se non convenga modificare l'art. 2 in questo senso, che cioè le disposizioni dei decreti sottoposti al nostro esame sono provvisoriamente mantenute in vita fino ad un tempo determinato, durante il quale sia dato al Governo studiare nuovi provvedimenti e tradurli in legge.

Auguro che i provvedimenti che il Governo vorrà studiare e presentare alla approvazione del Parlamento sieno veramente rispondenti alla necessità del commercio e della vita sociale e costituiscano anche un degno complemento della legislazione sulle società anonime.

Ma non bisogna farsi soverchie illusioni sull'efficacia dei provvedimenti relativi a queste società, anche se dovessero riuscire ottimi.

L'istituto della società anonima rappresenta veramente una grande conquista della civiltà, ed è soltanto per esso che si poterono compiere quelle grandi intraprese delle quali si vanta l'età moderna; ma presenta anche pericoli non lievi.

Tali pericoli non possono essere del tutto evitati dalle leggi, potrebbero in gran parte essere evitati dagli stessi soci se durante la vita della società non rimanessero del tutto neghittosi, per attendere a muoversi e da lagnarsi quando la catastrofe si verifica.

È il nostro difetto: lavorar poco, evitare noie, ed attendere tutto dalla legge e dal governo. (*Approvazioni*).

Presentazione di disegni di legge.

RICCIO, *ministro dei lavori pubblici*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RICCIO, *ministro dei lavori pubblici*. Ho l'onore di presentare al Senato i seguenti disegni di legge, già approvati dalla Camera dei deputati:

Approvazione del piano regolatore di risanamento e di sistemazione di alcuni quartieri della città di Padova;

Assegnazione del fondo di lire cento milioni per la costruzione di linee ferroviarie a cura diretta dello Stato.

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro dei lavori pubblici della presentazione di questi disegni di legge, che seguiranno il corso stabilito dal Regolamento.

Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Continuiamo la discussione del disegno di legge n. 388-A.

VENZI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VENZI, *relatore*. Ringrazio l'onorevole Supino per le cortesi parole rivoltemi, e ancor più per il conforto che la sua autorevole adesione dà alla proposta dell'Ufficio centrale. Il concetto nostro è che le disposizioni dei decreti-legge in esame, studiate forse affrettatamente e sotto l'impulso degli avvenimenti incalzanti in relazione alla crisi di uno dei nostri maggiori istituti di credito, non debbano formar parte permanente del corpo di diritto commerciale, mentre, d'altra parte, non sarebbe opportuno modificarle, per evitare la ripercussione che le modificazioni avrebbero sugli atti compiuti e sulla sistemazione omai data a quell'istituto. L'Ufficio centrale confida, e l'ho detto nella relazione, sulla buona volontà dell'onorevole ministro per la sollecita preparazione di un disegno di legge che apporti le necessarie correzioni, meglio meditate, al diritto vigente, che si è dimostrato inadatto ai dissesti delle grandi aziende industriali e dei grandi istituti di credito. Ora l'onorevole Supino propone che si protragga per qualche tempo la validità dei decreti in esame, al fine di concedere all'onorevole ministro e al Parlamento un

congruo tempo per la formazione della nuova legge, senza essere obbligati nel frattempo a ricorrere al diritto vigente o a emanare nuovi affrettati provvedimenti, nel caso, deprecato, di dissesto di alcuni degli enti suddetti. L'Ufficio centrale ritiene che questa proposta integri opportunamente la sua, e perciò l'accetta.

ROSSI TEOFILO, *ministro dell'industria e del commercio*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI TEOFILO, *ministro dell'industria e del commercio*. Io risponderò anzitutto al senatore Supino, il quale accetta il disegno di legge, così come è stato modificato dall'Ufficio centrale; ma egli desidera che venga prefisso un termine entro il quale siano suscettibili di applicazione gli eccezionali provvedimenti che sono sottoposti ora all'approvazione del Senato, e che il Governo abbia l'incarico di presentare un organico progetto di legge, entro tale termine.

Ho visto con piacere che anche il relatore dell'Ufficio centrale accetta la proposta del senatore Supino; ed a sua volta, anche il Governo l'accetta.

Però desidero che questo termine sia fissato al 30 giugno 1923, per avere il tempo di potere compiere gli studi occorrenti. E poichè ho la parola su questa grave questione, mi permetta il Senato che io dica ancora due parole a questo riguardo. Vorrei pregare il Senato di accettare la conversione in legge di questi vari decreti che furono presentati dai nostri antecessori e da noi in circostanze eccezionali. Siamo i primi a comprendere che questi decreti hanno dei gravi difetti, che hanno toccato leggi organiche, e che forse sarebbe stato meglio non averli fatti; ma vi sono circostanze speciali per cui come dice il Poeta:

molte fiate già, frate, addivenne
Che per fuggir periglio, incontro a grato,
Si fè di quel che far non si convenne.

È opportuno ricordare che in quel momento parve vacillare il credito del Paese dacchè non si trattava soltanto delle sorti di un istituto privato. Quell'istituto aveva avuto forse dei gravi torti, ma aveva pure qualche attenuante; e se non si fosse provveduto allora energicamente e risolutamente, sarebbe stato gravemente colpito il credito dello Stato.

Oggi il Senato, per bocca del senatore Supino, e per bocca del relatore, rivolge moniti e affida mandati al Governo. Tra le righe della bella relazione del senatore Venzi si comprende che il Senato desidera che il Governo pensi anche all'avvenire del credito italiano: noi speriamo che quanto è avvenuto ultimamente per la Banca Sconto non avvenga più ma per ciò è necessario essere molto vigilanti e cauti.

Noi siamo liberisti, comprendiamo che qualunque pastoia applicata dal Governo all'industria e alle banche può portare inconvenienti grandi; ma noi dobbiamo rimanere con gli occhi bene aperti per impedire che altre volte ancora possa succedere che l'eccessiva buonafede, l'eccessiva fiducia da parte dei depositanti risparmiatori italiani possa avere sorprese dolorose; e diciamo al Senato che qualora ci si accorgesse, nell'azione di diuturna vigilanza, che si tentasse da qualche parte di sfruttare questa eccessiva fiducia, verremo avanti con qualche provvedimento che metta un freno a certe speculazioni, che mi limito per ora soltanto a chiamare illegittime. (*Bene*).

Con questo proponimento da parte del Governo a me non rimane che esprimere l'augurio che il credito italiano possa riprendere la sua via ascensionale tranquillamente. (*Benissimo*).

PRESIDENTE. Il senatore Supino ha proposto il seguente emendamento: invece delle parole: « Le disposizioni medesime sono applicabili soltanto ai dissesti verificatisi anteriormente alla approvazione del presente disegno di legge » si dica: « le disposizioni medesime sono applicabili fino al 30 giugno 1923 ».

VENZI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VENZI, *relatore*. Vorrei pregare il senatore Supino di modificare questa aggiunta, nel senso che le disposizioni siano applicabili ai dissesti verificatisi prima di quell'epoca; perchè se si dice che le disposizioni sono applicabili fino al 30 giugno 1923, si potrebbe intendere che da quella data non siano più applicabili in alcun caso, neanche ai dissesti verificatisi precedentemente....

SUPINO. È implicito che se si dice fino al 30 giugno sono applicabili anche per il passato.

VENZI, *relatore*. Spiego meglio il mio concetto. Se ad una legge si pone un termine, e si dice che questa legge è applicabile fino al tal giorno, si può dubitare che nel successivo giorno diventi assolutamente inapplicabile, anche ai rapporti di carattere continuativo costituiti in base ad essa. È certo che l'interpretazione razionale dovrebbe essere nel senso detto dall'onor. Supino, ma è certo altresì che la mia formula toglie qualunque dubbio; quindi io proporrei di dire « le disposizioni medesime sono applicabili soltanto ai dissesti verificatisi prima del 30 giugno 1923 ».

PRESIDENTE. L'onorevole relatore proporrebbe di dire; le disposizioni medesime sono applicabili soltanto ai dissesti verificatisi prima del 30 giugno 1923.

Pongo ai voti questo emendamento. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Ora viene un emendamento del senatore Valli all'articolo 1 della legge del credito del 13 marzo 1922. Quando questo emendamento fosse approvato occorrerebbe aggiungere al 1 comma dell'articolo unico la frase « con la seguente modificazione ».

VALLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VALLI. Al secondo comma dell'art. 1° del decreto legge 13 marzo 1922, come il Senato ha udito ora dal nostro Presidente, io propongo la seguente modificazione:

« I sindaci della società in liquidazione saranno nominati dal ministro del tesoro ».

Evidentemente, questo decreto-legge, fu emanato per uno scopo specifico inevitabile; quello, cioè, di rendere possibile nei riguardi del tribunale l'approvazione delle proposte di concordato presentato dalla Commissione giudiziaria per la moratoria della Banca italiana di sconto, in quanto che, una tale proposta, non si conciliava colle disposizioni del Codice di commercio, cosa d'altronde spiegabilissima, considerate quelle circostanze affatto eccezionali.

Ora però viene un punto necessariamente delicato, assai facile ad essere compreso ed apprezzato e che merita, secondo il mio modesto parere, l'approvazione del ministro del commercio, del ministro del tesoro, della Commissione e del Senato.

Sono sufficienti poche parole di dimostrazione.

Tra i creditori della Banca italiana di sconto, in misura infinitamente superiore a qualunque altro, figurano gli istituti di emissione.

Essi sono esposti per somma molto cospicua. Non basta. In seguito, questa enorme somma diventerà anche maggiore, come conseguenza dell'altro decreto-legge 4 marzo 1922 n. 233, il quale consente di aumentare di 1,000,000,000, di lire le operazioni del Consorzio per sovvenzioni su valori industriali. Ed è noto che tale straordinario aumento fu consentito segnatamente in previsione dei bisogni che potrà avere la Banca italiana di sconto, per pagare le percentuali prevedute dal concordato ai suoi creditori.

La conseguenza di tutto ciò è visibilissima. Gli istituti di emissione potrebbero eventualmente trovarsi esposti, verso la Banca italiana di sconto, sia direttamente sia attraverso il Consorzio per sovvenzioni su valori industriali, per una somma che potrebbe elevarsi in misura rilevantemente superiore a quella attuale, mentre per converso, diminuirà corrispondentemente l'importo dovuto a tutti gli altri creditori della Banca italiana di sconto.

In tale stato di cose, sembra a me, non soltanto opportuno ma anzi addirittura necessario, che la esposizione degli istituti di emissione e che in definitiva più o meno indirettamente filtra e si ripercuote sul tesoro e colpisce il pubblico interesse renda tanto legittima quanto indispensabile, una sorveglianza e una ingerenza, da parte del tesoro, nella gestione della Banca italiana di sconto in liquidazione, più immediate e più dirette di quelle che sieno possibili col semplice strumento del Collegio sindacale della liquidazione nominato dal Tribunale.

Qui non si tratta di persone, senza dubbio alcuno, stimabilissime. È questione di principio e apparisce a colpo d'occhio la grave responsabilità che deve essere assunta e posta in pratica dal ministro del tesoro, in considerazione di interessi nazionali, che non possono essere obliterati né postergati di fronte a nessuno e per niun altro motivo di carattere particolare e inferiore.

Infine, è meritevole di rilievo anche quest'ultima considerazione.

Essendo sopresse, finché avrà vita il regime di concordato, le funzioni dell'assemblea della Banca italiana di sconto, il compito dei sindaci, assume importanza assai maggiore — ed anzi straordinariamente maggiore — di quella determinata dalle norme comuni.

Concludo. L'emendamento proposto ha l'unica mira dell'interesse generale, nella sua più ampia e precisa tutela, ed appunto per questo suo carattere, si affida, senza altre parole, alla approvazione del Senato.

VENZI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VENZI, *relatore*. Veramente l'Ufficio centrale avrebbe desiderato di lasciare inalterati i decreti di cui trattasi; ma l'emendamento proposto dal senatore Valli in sostanza non turba l'armonia generale di essi, poi che si riferisce a una modalità di secondaria importanza. L'Ufficio centrale quindi non ha difficoltà di accettarlo.

ROSSI TEOFILO, *ministro dell'industria e del commercio*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI TEOFILO, *ministro dell'industria e del commercio*. Il ministro accetta volentieri l'emendamento proposto dal collega Valli; soltanto sarebbe grato se non avesse difficoltà di aggiungere, dopo le parole «nominati dal ministro del tesoro » le altre « di concerto col ministro dell'industria e Commercio ».

VALLI. Accetto l'aggiunta.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare pongo ai voti l'emendamento del senatore Valli, a modifica del secondo comma dell'articolo primo del decreto-legge 13 marzo 1922, accettato dall'Ufficio centrale così formulato d'accordo con l'onorevole ministro:

« I sindaci della società in liquidazione saranno nominati dal ministro del tesoro di concerto del ministro dell'industria e commercio ».

Chi approva questo emendamento è pregato di alzarsi.

(È approvato).

PRESIDENTE. Pongo ora ai voti l'aggiunta all'articolo unico, resa necessaria dalla adozione di questo emendamento.

L'aggiunta consiste nelle seguenti parole da inserirsi alla fine del primo comma: « con la seguente modificazione ».

Chi approva questa aggiunta è pregato di alzarsi.

(È approvata).

PRESIDENTE. L'articolo unico del disegno di legge sarà poi votato a scrutinio segreto.

Discussione del disegno di legge « Procedimento per ingiunzione ». (N. 411).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Procedimento per ingiunzione ».

Prego l'onorevole senatore, segretario, Sili di darne lettura.

SILI, *segretario*, legge:

(V. Stampato N. 411).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale su questo disegno di legge.

GALLINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GALLINI. Ho chiesto la parola per proporre la sospensiva di questo disegno di legge. Riassumerò in poche parole le ragioni di questa mia proposta.

Questo progetto ci viene presentato come un provvedimento d'urgenza; ora, io, che vivo da mezzo secolo fra gli avvocati ed i giudici, non ho mai sentito reclamare la necessità di questo progetto. In sostanza si tratta di un altro stadio procedurale da anteporre a quello che attualmente c'è. Adesso la procedura comincia con la citazione; per effetto di questo progetto ci sarebbe un altro stadio anteriore, che complicherebbe le cose anziché semplificare.

Io avrei poi qualche osservazione da fare anche sul metodo. Il metodo in realtà è buono, perchè nelle materie tecniche sembra anche a me cosa buona ed utile che il Parlamento tracci le linee generali ed il potere esecutivo dia forma concreta alla legge. Ma in questo caso, che è di una speciale gravità, bisognerebbe che il potere esecutivo fosse affiancato da una Commissione tecnica di senatori, deputati e magistrati, perchè altrimenti andrà a finire che, siccome il ministro guardasigilli è sempre molto occupato, il progetto definitivo sarà redatto dagli organi burocratici, e cioè da un capo sezione o capo divisione, che non avrà mai veduto nè i tribunali nè i giudici.

Ed è così che vengono fuori quelle leggi che non rispondono alla necessità delle cose.

Ma a prescindere dalle ragioni di metodo, altre ve ne sono, che ci consigliano ad attendere.

Innanzitutto, come ho già osservato, si tratta di una procedura che viene a complicare anziché a semplificare. Abbiamo un giudizio pregiudiziale del giudizio stesso, cioè una procedura precontenziosa, che si aggiunge a quella contenziosa. Nella storia della nostra legislazione già esiste un precedente. Coloro che erano alla Camera tanti e tanti anni fa ricordano che fu votata una legge cosiddetta Schiratti, dal nome del suo proponente, legge che aveva lo stesso obbietto, limitatamente ai contratti di locazione. Si poteva cioè provvedere un titolo esecutivo dal locatore contro il conduttore, senza che questi ne sapesse nulla. Orbene di questa procedura nessuno si è mai servito e quindi è andata in disuso.

Ma nel caso in esame vi è qualche cosa di più. Io mi sono fatto la convinzione che la procedura che ci viene proposta sia utile soltanto ai litiganti di malafede. Infatti, ad esempio, il creditore che ha un debitore onesto, non si cura di provvedersi di un titolo prima di cominciare il giudizio. Invece il creditore di malafede, che sa che il debitore ha giuste ragioni da far valere, si presenta al magistrato e si provvede del titolo esecutivo senza che il debitore ne sappia nulla. Con questo titolo esecutivo egli piomba addosso al debitore e lo costringe a farsi attore, se vuol difendersi, e cioè a fare il deposito e ad iniziare il giudizio. Si viene così ad invertire quella regola eterna di procedura, che cioè è l'attore che deve provare, e, se non prova, il convenuto viene assolto.

Per tutte queste ragioni, tenuto conto che c'è in vista e che deve arrivar presto in porto una riforma del Codice di procedura civile, riforma che è assolutamente necessaria, perchè l'attuale codice di fronte alle esigenze dei tempi moderni è come la proverbiale vettura di Negri di fronte all'areoplano, rinviando a tempo più opportuno, e cioè a quando si farà il nuovo codice di procedura civile, la riforma che oggi ci viene proposta.

Le ragioni che suggeriscono questo rinvio mi sembrano assolutamente elementari; e non avrei altro da aggiungere.

Nel merito vi è tanto da dire e da discutere, ma io spero che voi converrete con me, e che ne converrà anche l'onorevole guardasigilli, il quale non deve essere persuaso della urgenza assoluta di questo provvedimento, che va rinviato a tempo migliore.

INDRI, *relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

INDRI, *relatore*. La proposta di sospensiva avanzata ora dal collega on. Gallini non può essere dall'Ufficio centrale accettata, perchè le ragioni esposte dal collega non persuadono si debba ritardare l'approvazione di una riforma, l'urgenza della quale fu riconosciuta già dal Senato ancora nel 1920, allorquando ebbe ad approvare in quell'epoca il disegno di legge presentato, nello stesso senso e con le stesse formule di quello oggi in esame, dall'allora guardasigilli onorevole Mortara. La ragione sostanziale per la quale l'on. Gallini domanderebbe la sospensiva, se ho ben capito, è quella di attendere l'auspicata riforma del Codice di procedura civile. Ora, non per esprimere un eccessivo scetticismo ma come manifestazione di un criterio pratico, non posso non constatare che per l'attuazione di una riforma così complessa occorreranno parecchi anni per le ragioni già esposte dall'onorevole Ministro nella sua relazione.

Per questo sembrò e sembra all'Ufficio centrale che il sistema adottato in questa occasione corrisponda effettivamente ad una necessità pratica, quella cioè che, nell'attesa della riforma complessa dei nostri istituti processuali civili, si migliorino e si modifichino, con provvedimenti singoli e con metodo frammentario, quelli che maggiormente di riforma hanno bisogno.

Disse l'on. Gallini, entrando per un momento nel merito, che il disegno di legge sottoposto all'esame del Senato complica la procedura giudiziaria. Ma evidentemente o io non mi son reso conto esatto, e non mi pare, della portata di questo disegno di legge, o la affermazione del collega non è esatta. Intanto il disegno di legge è maturo ormai nella dottrina ed è invocato dalla pratica giudiziaria. Esso è stato una prima volta proposto, nel 1909, dall'allora ministro guardasigilli on. Orlando; esso ha dato in altri Stati prova di funzionare egregiamente; esso è in vigore nelle Colonie dove non vi sono

osservazioni per le utilità che ne derivano. È poi evidente, e cercai di illustrare tale concetto nella relazione, che il procedimento monitorio conduce ad evitare tutto quello sperpero di lavoro da parte dei magistrati che si consuma per le sentenze nei giudizi contumaciali che vengono così in gran parte eliminati. Non è vero che in tal modo si anticipi o si faccia precedere, come ella, on. Gallini ha detto, a un giudizio di cognizione, un giudizio preliminare. L'azione che viene promossa col ricorso deve fondarsi su una prova scritta la quale dia l'accertamento dell'esistenza di un credito certo, liquido ed esigibile. In base a questa si ottiene rapidamente il decreto per procedere alla realizzazione di questo credito fondato, come è detto, su prova scritta. Quindi con tale sistema si evitano tutte le lungaggini che prima inceppavano il libero movimento della nostra procedura, in giudizi pure così semplici. Il debitore ha sempre poi il rimedio della opposizione, ed i suoi diritti sono sicuramente garantiti.

Disse ancora l'on. Gallini che egli ritiene che il metodo seguito in questo caso dall'onorevole guardasigilli corrisponda, sotto l'aspetto costituzionale, a un criterio lodevole, in quanto le riforme tecniche devono essere valutate nelle loro linee generali dalle assemblee legislative, e debbono poi essere trasformate nelle disposizioni speciali da apposite Commissioni. Manifestò però a questo proposito il dubbio che la redazione del testo definitivo della legge, per le altre gravi cure che possono occupare il tempo del ministro, sia in definitiva deferito ad una Commissione esclusivamente composta di burocratici. Ora io, non consentendo in linea di massima al criterio costituzionale sostenuto anche dall'on. Gallini, dovrei in ogni modo e non con compiacimento, rilevare che egli deve aver letto di sfuggita la relazione dell'Ufficio centrale che precede il disegno di legge, perchè ivi è chiaramente raccolto l'affidamento preciso dato dall'onorevole guardasigilli che egli in questo caso procederà così come si è proceduto nei riguardi della compilazione del testo dei Codici, ultimamente di quello di procedura penale, raccogliendo cioè i voti di indole generica formulati dalla Camera dei deputati e dal Senato, e nominerà una Commissione per la quale è anche richiesto nella relazione (e

credo che il ministro guardasigilli accederà a questa richiesta) che sia prevalente l'elemento appartenente al potere legislativo, equamente ripartito tra le due assemblee che lo compongono.

Finalmente io vorrei ricordare, per la maturità del disegno di legge, all'on. Gallini che non soltanto questo è stato come dissi approvato dal Senato, ancora nel 1920, ma, in ordine a quel disegno di legge, dovuto all'on. Mortara, fu stesa anche la relazione favorevole davanti all'altro ramo del Parlamento, il quale non poté discuterla ed approvarla perché venne la chiusura della legislatura. Però quello che la Camera non fece allora, lo fece adesso, perché in questa nuova legislatura il disegno di legge, anziché al Senato, fu presentato prima alla Camera, che ne ha riconosciuto la urgenza riconoscendo in pari tempo che il progetto di legge viene a rispondere ad una di quelle necessità che continuamente si vanno rilevando da coloro che, come lei e come me, on. Gallini, vivono la vita professionale, necessità diretta ad alleggerire cioè e semplificare la nostra procedura. Se vogliamo aspettare per questo la riforma del Codice di procedura civile, non faremo altro che perpetuare le lagnanze e con esse tutti i danni che le determinano, lagnanze e danni che scompariranno se vorremo procedere col sistema frammentario, nell'attesa del provvedimento generale.

Sono queste, in sintesi, le ragioni per le quali l'Ufficio centrale non crede di potere aderire alla proposta di sospensiva.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Poiché l'Ufficio centrale conclude la sua relazione con le seguenti parole: « L'Ufficio centrale pertanto confida che il Senato vorrà dare la sua approvazione al disegno di legge in esame approvando in pari tempo i seguenti capisaldi che dovranno essere tenuti presenti nella compilazione del testo della definizione di legge » e seguono otto capitoli, questi capisaldi per i quali l'Ufficio centrale richiede l'approvazione del Senato, dovranno essere messi ai voti: quindi chiedo all'onorevole ministro che nel rispondere agli oratori che hanno parlato voglia anche esprimere il suo pensiero sopra questi otto punti fissati dall'Ufficio centrale.

Ha facoltà di parlare l'onorevole guardasigilli.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Il relatore dell'Ufficio centrale del Senato ha esposto in modo esauriente le ragioni per le quali è consigliabile che si proceda immediatamente alla discussione di questo progetto di legge e quindi non mi dilungo su tale argomento.

Il senatore Gallini, poi, come il senatore Indri, nella relazione, hanno discusso circa il metodo di legiferazione seguito in ordine a questo progetto. Ora io desidererei dire qualche parola per togliere dalla mente qualunque dubbio che in questo metodo ci sia qualche cosa di meno che costituzionale e per spiegare le ragioni che mi hanno determinato a seguire tale sistema. Ecco come sorse in me la convinzione di procedere con metodi più rapidi, e più svelti degli ordinari, alla discussione sia di questo disegno di legge, sia del suo gemello, di cui oggi ci occuperemo, sulla competenza dei pretori.

Quando fui assunto al Ministero della giustizia trovai nei maggiori centri d'Italia lo sciopero della classe forense per il disservizio giudiziario, per le cause che si accumulavano e non venivano sbrigate (22 mila solo a Milano), per i giudici che non bastavano, e così di seguito. Allora dovetti ricorrere ad alcuni provvedimenti che avevano una portata prossima, e che già esposi durante la discussione del bilancio, e ad altri provvedimenti di efficacia più lontana, tra i quali debbono appunto comprendersi i due disegni di legge sul monitorio e sull'elevamento della competenza pretoria.

Il disegno sul monitorio, e con questo rispondo ancora al senatore Gallini, viene molto a semplificare il procedimento: basta, per convincersene, aver presente l'osservazione che ha fatto già il senatore Mortara nella prima discussione di questo progetto, che cioè i processi in contumacia, i quali sono moltissimi, vengono a scomparire.

Ma, per la mia esperienza, mi sono dovuto convincere che se non si fosse scelto un metodo rapido di discussione, il provvedimento, come tanti altri del genere, non sarebbe mai arrivato in porto.

L'esperienza ha infatti mostrato che un progetto di legge, i cui principi avevano avuto una lunga preparazione, ed erano stati già ac-

colti nella legislazione libica, che era stato tecnicamente formulato, con la sua singolare competenza in materia, dal guardasigilli Mortara, nel 1919, che era stato approvato con plauso dal Senato e aveva avuto una favorevolissima relazione nella Camera dei deputati, è poi decaduto per due legislature, ed è la terza in cui viene presentato.

Tutti erano convinti della bontà della riforma, tutti ne rilevavano la necessità, eppure il progetto di legge non riusciva mai a divenire legge. E anche oggidi lo stesso Ufficio centrale del Senato fa voto per la introduzione di otto modificazioni, che, se si dovessero approvare coi sistemi ordinari, farebbero ritornare il progetto alla Camera, differendone ancora l'approvazione.

E ciò è naturale: ogni cosa è perfezionabile, ma se, pel desiderio di renderla migliore, non si ferma a un dato punto il processo di elaborazione, nulla si conduce a compimento; e così riforme necessarie ed urgenti non trovano mai attuazione.

Questa riforma di cui oggi ci occupiamo, è appunto di quelle che sono riconosciute tra le più necessarie ed urgenti, tanto che la Commissione parlamentare mi aveva consigliato di emanarla per decreto-legge. Ciò non ho creduto di fare, ritenendo invece più opportuno di appigliarmi a qualche forma di delegazione legislativa che ha tradizioni nelle nostre consuetudini parlamentari. E mi è sembrato appropriato il sistema che si suole adottare per i codici: cioè quello di presentare il progetto, di sentire i desiderî e le proposte del Parlamento, di votarlo in massima e di delegare poi il Governo, col consiglio degli esperti, la facoltà di introdurre le opportune modificazioni, tenuto conto dei voti delle due Camere. Tale metodo mi sembra conveniente, perchè questo nostro disegno di legge è in sostanza nè più nè meno che un capitolo di codice e quindi, nel portarlo ad attuazione, è bene seguire il sistema che si segue per la emanazione dei codici.

E si aggiunga a ciò altra considerazione, come richiede l'importanza dell'argomento.

Nella relazione ho già notato che, da un lato, l'attuale composizione della Camera elettiva a suffragio universale e a sistema proporzionale, importa per conseguenza naturale e inevitabile che essa rivolga la sua attenzione, più che a

problemi speciali, a questioni d'indole generale, alle linee programmatiche della politica legislativa e governativa su cui si agitano più vive e più contrastanti le aspirazioni dei singoli partiti e che, d'altro lato, i problemi sorti nel dopo guerra, così complessi e così incerti, richiederebbero invece una più assidua cura del Parlamento sui provvedimenti legislativi continui, incessanti, quotidiani, che nessuna assemblea legislativa potrebbe minutamente discutere ed approvare.

Da ciò l'uso e l'abuso dei decreti-legge; la cui conversione poi, a sua volta, diventa pure motivo di lavoro e di ingombro nella discussione parlamentare, e nuovo coefficiente dell'assorbimento dell'attività della Camera.

Quindi ci troviamo in un cerchio chiuso; da un lato, la difficoltà del Parlamento di dedicare molto del suo tempo alla legiferazione, d'altro lato la necessità di provvedimenti legislativi in materie vecchie e nuove, varie e complesse.

E allora per rompere questo cerchio, se non si vuole ricorrere ai decreti-legge, se non si vuole cioè che altri faccia ciò che il Parlamento dovrebbe fare, è necessario trovar modo che il Parlamento faccia esso stesso effettivamente ciò che deve, ed è necessario mettere il Parlamento in condizione di poterlo fare.

Ora la linea, per dir così media, nella quale possono compiersi il dovere negativo del Governo di non invadere la sfera di competenza parlamentare, e il dovere positivo del Parlamento di fare ciò che è necessario purchè questa invasione non si renda indispensabile, è, in certi casi (badi che io non generalizzo affatto) quella di prudenti forme di delegazione dei poteri legislativi.

Questa delegazione legislativa, che può assumere forme diverse, è un espediente perfettamente costituzionale, a differenza dei decreti-legge, anche quando questi siano giustificati dalle supreme esigenze di quella fonte del diritto che è la necessità. E questo è ormai incontroverso nella dottrina e nella pratica.

Infatti questo sistema, lungi dal derogare al principio fondamentale del nostro sistema costituzionale della divisione dei poteri, riafferma il principio stesso e gli rende omaggio. E invero coi decreti-legge, le leggi vigenti vengono modificate senza che il Parlamento possa

valutarne i criteri e senza che esso nemmeno abbia notizia. Il Parlamento interviene poi in sede di conversione ma si trova allora di fronte al fatto compiuto, che ha spesso prodotto effetti giuridici e politici irrimediabili e che quindi si è costretti, per il minor male, ad accettare.

Invece col sistema della delegazione quando questa non sia troppo larga e generica, ma riguardi punti ben determinati e ponga essa stessa criteri e limiti, il Parlamento non ignora le intenzioni del Governo, è informato della via che esso intende seguire, può giudicare della opportunità di emanare i provvedimenti di cui si tratta e ne approva anzi le linee fondamentali e i criteri direttivi. E la coscienza sociale stessa, che deve ispirare la legislazione prima che sia fatta e deve accoglierla rettamente dopo che è stata fatta attraverso i dibattiti parlamentari, anche se brevi, e la stampa può farsi meglio valere e divenire anche meglio preparata.

La delegazione quindi non importa come nei decreti-legge un vero spostamento ed una vera deviazione dell'ordine statutario delle competenze, ma conserva al Parlamento la sua autorità, mentre in pari tempo raggiunge lo scopo di un più rapido procedimento legislativo.

Naturalmente la delegazione deve contenersi entro certi confini; e può essere limitata in veri modi, precisi e ristretti talora, sino al punto che essa può ridursi quasi ad una semplice forma mentre in sostanza non si fa che abbreviare la procedura parlamentare relativa alla discussione del progetto di legge. Ciò precisamente avviene quando, come nel caso attuale, il Governo presenta un progetto già compiuto, da approvare nel suo insieme e dal quale il Governo non si allontanerà se non per tener conto dei voti del Parlamento e per evidenti perfezionamenti tecnici della legge, oppure quando si chiede alla Camera l'approvazione delle disposizioni fondamentali, in modo che al Governo non resti che aggiungere disposizioni integrative o applicazioni di esse.

Nel proposto disegno di legge la delegazione è così prudente e corretta, ed è talmente ridotta a minimi termini che la dottrina ha dubitato perfino che sia delegazione, perchè il contenuto sostanziale della legge non è abbandonato al Governo, ma determinato dal Parla-

mento quando approva l'allegato in blocco pur senza discuterlo articolo per articolo. Si potrebbe quindi dire che questa è una forma giuridica intermedia tra delegazione nel senso rigoroso della parola e la facoltà che viene accordata quando si autorizza il Governo a compilare un testo unico, cioè a raccogliere e a coordinare, senza modificarle le disposizioni di diverse leggi. Anzi, se il Governo fa un uso discreto dei poteri conferitigli, la sua opera si può molto più rassomigliare al coordinamento in testo unico che a una vera e propria funzione delegata.

In tal modo, leggi che sono riconosciute necessarie e urgenti, appunto come questa sul procedimento per ingiunzione, e che da tanto tempo si trascinano tra Camera e Senato, senza che vi sia alcuna ragione di merito che la contrasti, potranno essere portate a sollecito compimento.

Il Senato italiano, e di ciò gli va data amplissima lode — che ha sentito tutta la gravità funesta dell'abuso dei decreti-legge, ed ha ripetutamente cercato che se diffondesse la coscienza, vorrà, confido fare buon viso a questi metodi solleciti di discussione che possono appunto evitare la necessità dei decreti-legge.

E la relazione del senatore Mortara, circa l'altro disegno di legge, sull'elevamento della competenza pretoria, che verrà oggi stesso in discussione, mi incoraggia, pur con qualche riserva anche per l'attuale disegno di legge.

Noi non crediamo che in questa materia i rimedi veramente efficaci siano i rimedi eroici, bensì quelli che in forma semplice e modesta, consacrati dalla esperienza, resi legittimi anche dalla tradizione, non innovano profondamente e perciò non sono pericolosi, ma operano in misura limitata e con effetti sicuri.

Per tal modo noi che abbiamo fede invincibile nelle istituzioni parlamentari, potremo contribuire a rialzarne il prestigio e la dignità (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Prima di proseguire nella discussione occorre deliberare sulla proposta di sospensiva.

Chiedo al senatore Gallini se mantiene la sua proposta di sospensiva.

GALLINI. Le mie parole modeste non hanno servito a persuadere né il relatore né l'onorevole guardasigilli, ma neanche il relatore ed il

guardasigilli hanno persuaso me. Io resto nella mia convinzione, che cioè questo decreto non sia nè urgente nè opportuno, ma che sia dannoso, perchè fra l'altro non si è risposto all'obiezione da me fatta, che cioè esso serve ai litiganti di malafede e serve a invertire la prova, ciò che è una aberrazione giuridica. Per queste ragioni mantengo la mia domanda di sospensiva.

PRESIDENTE. Pongo ai voti la proposta di sospensiva per questo disegno di legge, proposta dal senatore Gallini e non accettata nè dal Governo nè dall'Ufficio centrale.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Non è approvata).

INDRI, *relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

INDRI, *relatore*. Per chiarire il criterio al quale si è ispirato l'Ufficio centrale (senza fare ora una discussione che potrebbe essere superflua circa la questione costituzionale, prospettata dall'onorevole Guardasigilli, sulle opinioni espresse dal quale su tal punto manteniamo le nostre riserve già espresse nella relazione) basterà rilevare che il metodo adottato dall'Ufficio centrale è stato quello seguito anche recentemente per la votazione del codice di procedura penale. La Camera ora come allora ha fissato alcuni punti fondamentali, il Senato a sua volta altri ne afferma. Gli uni e gli altri devono servire di base per la compilazione del testo definitivo. Se tali punti verranno, come sembra, accettati dell'onorevole ministro, salvo avere sugli stessi uno scambio di idee, i medesimi potranno essere votati in un ordine del giorno complessivo, nel quale si potrebbe dire che il Senato approvando il disegno di legge esprime il voto che nella compilazione del testo definitivo siano tenuti presenti i seguenti punti, e cioè quelli che sono elencati nella relazione e che dovrebbero essere ad uno ad uno approvati.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Ritengo che si debba tener conto dei voti formulati nella relazione, perchè possono servire a migliorare la legge specialmente nella sua forma. Mi sembra però che alcune delle proposte potrebbero considerarsi superflue; ad es. col primo dei voti si

dice: « la prova scritta deve avere le caratteristiche di validità secondo le norme generali fissate nei codici ed il credito che alla stessa si riferisce dovrà essere certo, liquido ed esigibile ». Ora mi pare logico ed evidente ritenere che la certezza sia un presupposto della liquidità ed esigibilità. E le disposizioni vigenti si preoccupano appunto di richiedere la liquidità e la esigibilità: così per l'art. 1287 del codice civile la compensazione è ammessa tra crediti liquidi ed esigibili. L'esigibilità presuppone la certezza e la scadenza del termine per attuare il diritto certo.

Quanto al secondo voto: che il ricorso sia sottoscritto da un avvocato o procuratore, osservo che una norma in tal senso innoverebbe alla regola generale per la quale nelle cause commerciali (data la natura del rapporto e la necessità di una maggiore speditezza) non si ritiene necessario la rappresentanza del procuratore e dell'avvocato, tanto più che quasi sempre la parte attrice è persona esperta e intelligente. Non vi sarebbe poi neanche bisogno di una norma in questo senso dal momento che in pratica si suole ricorrere alla firma di un avvocato, perchè così si certifica l'identità del ricorrente: tutto sommato, nulla impedisce d'accogliere questo voto.

INDRI, *relatore*. Permetta onorevole ministro. La necessità dell'intervento del procuratore o dell'avvocato esercente per firmare il ricorso deve richiedersi, secondo l'Ufficio centrale, sia nelle questioni civili come nelle commerciali.

L'innovazione quindi, come ella vede, riguarda queste ultime.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Col terzo voto si domanda che il magistrato estenda la indagine preliminare sulla propria competenza anche a quella per territorio. Qui si può osservare che se è relativamente facile l'indagine sulla competenza per materia e per valore, perchè gli elementi risultano il più delle volte dalla domanda che deve recare l'indicazione dell'oggetto e del rapporto, non altrettanto può dirsi della competenza per territorio, la quale dipende ben spesso da elementi estrinseci al rapporto.

Del resto l'articolo 3 dispone che il ricorso è proposto davanti al magistrato competente

per territorio, e l'articolo 4 dispone che se il giudice si riconosce competente ecc. per modo che, se risultano elementi d'incompetenza per territorio il giudice può negare il provvedimento. Soltanto non bisogna imporre indagini preliminari che varrebbero a ritardare l'emanazione del provvedimento, che ha lo scopo di procurare al creditore la sollecita realizzazione del suo credito già liquido ed esigibile. Per evitare una eventuale e futura contestazione sulla competenza per territorio, in sede di opposizione, si frustrerebbe lo scopo precipuo dell'istituto. Senza dire che l'imporre un'indagine simile al giudice, non impedirebbe al convenuto di proporre poi ogni eccezione. Questo metodo è nella nostra legge per i provvedimenti d'urgenza (sequestri) e non sembra vi sia ragione di derogare per l'attuale procedimento.

Così per quanto concerne altri voti rilevo, ad esempio, relativamente al sesto voto che anche nella formulazione attuale pare certo che l'opposizione debba proporsi con le forme stabilite dal codice di procedura, poichè nulla si dice in contrario. E pare anche chiaro che il giudice competente a sospendere, sia appunto quello competente per l'opposizione.

Quanto poi all'applicazione della norma di cui all'articolo 370 codice procedura civile (che è chiesta con l'ottavo voto) rilevo che detta norma è per sua natura di generale applicazione ad ogni lite, salvo disposizione espressa in contrario. Parmi quindi che non occorra una norma per dichiararla applicabile.

Ad ogni modo, ripeto, si tratta di punti tutti degni di esame e che giovano a chiarire le disposizioni contenute nel disegno di legge; e per questo, nel coordinare le disposizioni, adotteremo una più perspicua formulazione.

DA COMO, *presidente dell'Ufficio centrale*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DA COMO, *presidente dell'Ufficio centrale*. Veramente, su quest'ultimo punto, forse, nella interpretazione dell'onorevole ministro, è accaduto un equivoco. Dato che la competenza, relativa, per territorio, non è rilevabile d'ufficio, noi vogliamo evitare che, maliziosamente si adisca un giudice preferito, evitandosi anche l'enorme che una domanda venga magari respinta in un luogo, ed invece, presentata

poi ad un altro magistrato, trovi accoglimento. Ad evitare ciò si sono consigliate queste indagini preliminari.

Venendo al punto sostanziale delle nostre raccomandazioni, poichè abbiamo udito, con compiacenza, che il ministro le accoglie in massima, noi, dell'Ufficio centrale, proporremo un ordine del giorno, che confermi propositi ed intenti e che vorremmo vedere accolto dal Senato:

« Il Senato, approvando i criteri fondamentali del disegno di legge, esprime il voto che nella compilazione del testo della legge sian tenuti presenti i seguenti punti: ».

E qui seguono gli otto punti, come sono nel testo della relazione. « Tenerli presenti » non vuol dire che siano accolti nella loro forma e sostanza, integralmente, ma significa che debbono servire al ministro di preciso orientamento nella compilazione definitiva di questa legge.

Ora il Senato dà così un mandato di fiducia, sicuro che d'accordo con la Commissione competente, che sarà nominata, verrà un testo definitivo, che interpreterà fedelmente i nostri desideri ed i nostri voti.

L'Ufficio centrale, concludendo con questa proposta, confida che verrà approvata.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Sotto questa forma aderisco ben volentieri; però, affinchè non ci sia equivoco, credo opportuno di far presente ciò che a questo proposito, discutendosi il codice di procedura penale, fu dichiarato dal presidente del Senato « la discussione generale si collega all'articolo 1°, anzi presuppone risolto il quesito di merito che è nell'articolo 1°, per il quale al ministro è data facoltà di pubblicare il codice di procedura penale, tenendo conto delle modificazioni che fossero proposte dal Parlamento. Avverto questo perchè, adottato il sistema, la discussione non può risolversi che in un desiderio e non può portare a determinazioni, che restano riservate alla facoltà del Governo ».

Tuttavia, se il Senato vorrà votare, accetterò ben volentieri il voto, come espressione del desiderio collettivo di una così autorevole

Assemblea, tanto più che le proposte che si intende votare non toccano affatto la sostanza del disegno di legge.

MORTARA, *dell'Ufficio centrale*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORTARA, *dell'Ufficio centrale*. Siccome ho avuto l'onore di essere relatore del Codice di procedura penale, posso assicurare il Senato e l'onorevole ministro che tanto al Senato quanto alla Camera furono votati (e parecchi fra i colleghi presenti lo rammenteranno) in forma analoga a quella che oggi l'Ufficio centrale propone, i punti fondamentali sui quali i due rami del Parlamento richiamavano l'attenzione del ministro per la modificazione del suo progetto. Dal che poi è derivato, riguardo al Codice di procedura penale, che nell'attuale suo testo definitivo non c'è nemmeno un articolo perfettamente conforme al progetto che era stato presentato nel 1911 dal defunto guardasigilli onorevole Finocchiaro Aprile.

Questo per la storia del metodo allora usato.

PRESIDENTE. L'accordo è completo tra Governo e Ufficio centrale; e allora dichiaro chiusa la discussione generale e passeremo alla discussione degli articoli. L'articolo 1 prevede già l'ordine del giorno dell'Ufficio centrale, perchè dice: « Tenuto conto dei voti del Parlamento » Ora bisogna bene che il Parlamento li esprima, quindi la Commissione non ha fatto che uniformarsi a quanto prescriveva l'articolo 1.

MORTARA. Precisamente.

PRESIDENTE. Rileggo l'articolo 1:

Art. 1.

Il Governo del Re è autorizzato a pubblicare le norme sul procedimento per ingiunzione, alligate alla presente legge, e ad introdurre nel testo, tenuto conto dei voti del Parlamento, le opportune modificazioni, nonché quelle che saranno necessarie per coordinare le norme medesime fra di loro e colle disposizioni delle altre leggi vigenti.

(Approvato).

Art. 2.

Il Governo del Re è anche autorizzato ad emanare con Regio decreto le disposizioni transitorie e le altre che saranno necessarie per l'attuazione delle predette norme.

(Approvato).

Ora c'è l'ordine del giorno della Commissione del tenore seguente:

« Il Senato approvando i criteri fondamentali esprime il voto che nella compilazione del testo della legge siano tenuti presenti i seguenti punti ».

Siccome essi riguardano materie diverse occorre per ciascuno di questi punti fare una votazione separata.

I. La prova scritta deve avere le caratteristiche di validità secondo le norme generali fissate nei Codici ed il credito che alla stessa si riferisce dovrà essere certo, liquido ed esigibile.

(Approvato).

II. Il ricorso, quando sia presentato al Tribunale, deve, tanto in materia civile come commerciale, essere sottoscritto da un avvocato o procuratore esercente, salvo estendere tale condizione anche ai ricorsi davanti ai pretori in correlazione a quanto potrà essere stabilito nei riguardi della assistenza legale per le cause pretoriali di valore superiore alle lire 1500.

(Approvato).

III. Il magistrato deve estendere la indagine preliminare sulla propria competenza anche a quella per territorio.

(Approvato).

IV. Qualora il debitore si trovi nelle Colonie o, nel Regno, in località non limitrofa di Corte d'appello rispetto a quella davanti alla quale deve essere proposta l'opposizione, il giudice potrà prorogare i termini, tenendo conto delle distanze ma non oltrepassando mai quelli stabiliti in tali casi dal Codice di rito civile per comparire.

(Approvato).

V. Nella ipotesi di procedimento monitorio di competenza del tribunale, il tentativo di conciliazione deve essere esperito dal presidente del Collegio che vi provvederà nelle forme del procedimento incidentale.

(Approvato).

VI. Nel caso di opposizione, e per accordare la sospensione con ordinanza, si applicheranno le norme generali del Codice di rito, e la sospensione potrà essere accordata solo dal giudice competente a conoscere della opposizione.

(Approvato).

VII. L'azione per danni attribuita al debitore al quale non siano stati notificati in persona il ricorso e il decreto e non abbia fatto opposizione all'ingiunzione da esperirsi nel termine perentorio di sei mesi dall'ultimo atto di esecuzione potrà consentirsi nel solo caso di insussistenza del credito.

(Approvato).

VIII. Nell'accogliere la opposizione e per quanto ha tratto alla condanna del creditore al rifacimento dei danni saranno applicate le norme di cui all'art. 370 del Codice procedura civile per la lite temeraria.

(Approvato).

Pongo ora ai voti il complesso dell'ordine del giorno.

Chi l'approva è pregato d'alzarsi.

(Approvato)

Il disegno di legge sarà poi votato a scrutinio segreto.

Discussione del disegno di legge: « Modificazioni alla competenza dei pretori e dei conciliatori » (N. 426-A).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni alla competenza dei pretori e dei conciliatori ».

Chiedo all'onorevole ministro se consente che la discussione si apra sul testo modificato dall'Ufficio centrale.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Non solo consento che la discussione avvenga sul testo modificato dall'Ufficio centrale, ma anzi sono grato a questo perchè ha innestato nel progetto ministeriale alcune disposizioni le quali servono a completarlo, e vi ha anche portato alcune aggiunte che io non avevo posto perchè forse esorbitano un po' dai limiti del disegno di legge; ma esse sono così giuste, così utili e così opportune, che ritengo sia bene cogliere questa occasione per introdurle nella nostra legislazione.

Vorrei solo fare due riserve. Primariamente, siccome mi è stata osservata l'opportunità che il termine per appellare sia unico, proporrei che tale termine fosse fissato in tutti i casi a 30 giorni. In secondo luogo domanderei che fosse deferita alla formulazione definitiva, che dovrà fare il Governo, la materia del patrocini-

no e delle competenze, che rispettivamente avranno i patrocinatori e gli avvocati. Questa materia è molto aggrovigliata, molto complessa e molto delicata; porterebbe quindi probabilmente modificazioni della proposta di legge tanto qui che alla Camera, mentre vi è urgenza che la legge sia presto emanata, anche per meglio sistemare il servizio giudiziario, analogamente a quanto dissi per il precedente disegno di legge relativo al procedimento per ingiunzione. E questa materia, appunto perchè minuta e complicata, si presta ad essere sistematata con maggiore calma, da una piccola Commissione, secondo anche i criteri che ho esposto nel precedente discorso sul procedimento per ingiunzione, circa i sistemi di delegazione governativa. I difensori in pretura oggidi, oltre che gli avvocati e i procuratori, possono essere: 1° i notai, i laureati in legge e coloro che hanno sostenuto alcuni esami universitari; 2° coloro che avevano conseguita l'abilitazione all'esercizio sotto determinate condizioni; 3° coloro che al momento dell'attuazione della legge 7 luglio 1901 avevano, per cinque anni anteriori alla legge stessa, esercitato il patrocinio davanti alle preture. Come il Senato comprende, è difficile qui limitare le facoltà di queste diverse categorie.

PRESIDENTE. Poichè il ministro consente che la discussione si apra sul progetto di legge modificato dall'Ufficio centrale prego il senatore, segretario, Sili di darne lettura.

SILI, *segretario*, legge:

(V. Stampato N. 416-A).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

DA COMO, *presidente dell'Ufficio centrale*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DA COMO, *presidente dell'Ufficio centrale*. A nome della Commissione, visto che vi è un consenso di massima con l'onorevole ministro per quanto riguarda le modifiche, che vorremmo introdotte nell'articolo 5, e poichè solo non si vorrebbe la forma, assolutamente impegnativa, del testo della disposizione, si potrebbe seguire il procedimento che si è adottato, anche recentemente, per l'altro disegno di legge: trasformiamo l'articolo in un voto concreto.

Il Senato voterebbe così anche questo punto come una precisa raccomandazione che, dopo

la parola di consenso venutaci dall'onorevole ministro, dobbiamo confidare che verrà poi tradotta in atto, nella legge definitiva.

PRESIDENTE. Allora l'articolo 5 scomparirebbe ma sarebbe riprodotto in fine come un ordine del giorno.

MORTARA, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORTARA, *relatore*. Se si converte l'articolo 5 in una raccomandazione, in forma di ordine del giorno, bisognerà modificare una parola nell'articolo 6. Siccome l'articolo 5 regolava i diritti dei procuratori e degli avvocati nel patrocinio davanti alle preture e nell'articolo 6 era delegata al governo la facoltà di dettare le norme per determinare i diritti spettanti ai patrocinatori nelle cause avanti ai pretori, bisognerà nell'articolo 6 cambiare questa parola « patrocinatori » nell'altra « difensori » perchè non abbiamo più nel testo della legge l'articolo 5 che regolava la materia rispetto agli avvocati e procuratori. Nel mandato del governo deve esservi tutta la disciplina della tassazione dei diritti di difesa.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Io non so se si possa comprendere in questa formula quanto ha detto l'onorevole relatore, cioè che il Governo abbia facoltà di prendere disposizioni per procedere alla revisione degli albi degli iscritti. Forse sarebbe meglio dirlo esplicitamente.

MORTARA, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORTARA, *relatore*. Desidererei sapere se l'onorevole ministro intende inserire questa disposizione nell'articolo 6, che diventerebbe 5, o ne vuol fare una disposizione a sè.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Secondo dissi già, converrebbe vedere se sia il caso di delegare esplicitamente al Governo anche la facoltà di rivedere gli albi. Io non so se questa facoltà sia compresa in quella della redazione del regolamento, com'è stabilita dall'art. 6.

MORTARA, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORTARA, *relatore*. Accetto con entusiasmo l'aggiunta di un primo capoverso all'articolo 6

che contenga quella disposizione che l'onorevole ministro ha letto; inoltre mantengo ferma la mia proposta di cambiare la parola « patrocinatori » in « difensori ».

Allora la proposta dell'onorevole ministro diventerebbe il primo capoverso dell'articolo e il secondo capoverso diventerebbe quello che dispone: « Nel predetto decreto sarà stabilita la data ecc. ».

PRESIDENTE. Prego l'onorevole relatore di voler redigere per iscritto questo emendamento, del quale terremo conto in sede di discussione dell'articolo 4.

Frattanto, nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Procederemo a quella degli articoli che rileggo:

Art. 1.

Il limite massimo del valore, stabilito nella prima parte dell'articolo 71 del Codice di procedura civile, per la competenza dei pretori nelle azioni civili e commerciali, è esteso a lire cinquemila.

Alla stessa somma è elevata la competenza dei giudici distrettuali delle nuove provincie.

Sono altresì di competenza dei pretori e dei giudici distrettuali le azioni per prestazioni di alimenti o di pensioni alimentari periodiche, e per la liberazione totale o parziale delle obbligazioni relative, se la prestazione in controversia non ecceda il valore di annue lire cinquecento.

Rimangono ferme le disposizioni che attribuiscono ai pretori e ai giudici distrettuali una competenza più estesa o speciale.

La competenza per valore, attribuita ai conciliatori dalle vigenti leggi, è estesa a lire quattrocento.

Le sentenze dei conciliatori relative a controversie, il cui valore non ecceda lire cento-cinquanta, sono inappellabili.

(Approvato).

Art. 2.

Nelle controversie prevedute nel primo, nel terzo e nel quarto comma dell'articolo 79 del Codice di procedura civile, il valore della causa si determina moltiplicando per trecento il tributo diretto verso lo Stato, e in quelle prevedute nel secondo comma del detto articolo

moltiplicando per centocinquanta lo stesso tributo. Quelle prevedute nell'ultimo comma dello stesso articolo e nell'articolo 81 sono di competenza del tribunale.

(Approvato).

Art. 3.

La eccezione di incompetenza per valore del magistrato adito dall'attore, per il motivo che l'azione sia di competenza di un magistrato inferiore, deve essere proposta prima di ogni altra istanza o difesa e non può essere dichiarata d'ufficio; essa non può formare oggetto di appello, quando non sia stata dedotta in prima istanza.

(Approvato).

Art. 4.

I tribunali giudicano in grado di appello di tutte le cause decise in prima istanza dai pretori. Il termine per appellare è di trenta giorni, che decorrono a norma dell'articolo 437 del Codice di procedura civile.

Il termine per appellare dalle sentenze dei tribunali in materia civile e commerciale è di trenta giorni.

L'appello delle sentenze dei conciliatori è sempre proposto in conformità all'articolo 2 della legge 28 luglio 1895, n. 455.

PRESIDENTE. A questo articolo l'Ufficio centrale propone alcune modificazioni per effetto delle quali l'articolo stesso verrebbe ad essere così redatto:

Art. 4.

I tribunali giudicano in grado di appello di tutte le cause decise in prima istanza dai pretori. Il termine per appellare è di trenta giorni, che decorrono a norma dell'articolo 437 del Codice di procedura civile.

Il termine per appellare dalle sentenze dei tribunali in materia civile e commerciale nei casi contemplati nell'articolo 485 del Codice di procedura civile è di trenta giorni.

L'appello delle sentenze dei conciliatori è sempre proposto in conformità all'articolo 2 della legge 28 luglio 1895, n. 455.

Domando all'onorevole Guardasigilli se accetta la nuova relazione di questo articolo proposta dall'Ufficio centrale.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. L'accetto. Osservo soltanto che dal momento che il termine indicato in tutti e due i comma è ora di trenta giorni, il secondo comma potrebbe essere semplicemente concepito così: « Parimenti è di trenta giorni il termine per appellare » ecc.

PRESIDENTE. Dell'osservazione dell'onorevole ministro Guardasigilli si terrà conto in sede di coordinamento.

Nessun altro chiedendo di parlare, pongo ai voti l'articolo 4 della nuova redazione proposta dall'Ufficio centrale ed accettata dal ministro.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

L'art. 6 diventa, secondo le proposte della Commissione 5. Ne do lettura.

Art. 5.

Il Governo del Re è autorizzato a stabilire per decreto le ulteriori norme occorrenti per regolare il patrocinio delle cause civili e commerciali avanti i pretori e i conciliatori per determinare i diritti spettanti ai difensori nelle dette cause e ogni altra necessaria disposizione di complemento, di coordinamento e di attuazione.

Il Governo del Re è pure autorizzato a provvedere ad una rigorosa revisione degli albi dei patrocinatori avanti le preture in conformità alla legge del 7 luglio 1901 prima che entri in vigore la presente legge. Nel predetto decreto sarà stabilita la data in cui le disposizioni della presente legge entreranno in vigore.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Questa revisione si deve fare e anch'io accetto che sia messo un termine all'obbligo di compierla: non vorrei però che si ritardasse l'applicazione di questa legge, che, come il Senato capisce, ha una certa urgenza. Quindi l'Ufficio centrale potrebbe proporre un limite - che cioè la revisione si faccia entro sei mesi, o entro un anno - ma lasciando che intanto la legge abbia la sua applicazione.

MORTARA, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORTARA, *relatore*. Se crede l'onorevole ministro che si possa dare un termine di sei mesi per questa revisione, invece delle parole « prima che entri in vigore la presente legge » si potrebbero sostituire le altre: « entro il 31 dicembre 1922 ». Oggi siamo ai primi di luglio e abbiamo sei mesi davanti in cui questa revisione si può benissimo fare.

Però io raccomando caldamente a nome dell'Ufficio centrale all'onorevole ministro questa questione dei patrocinatori davanti alle preture, perchè come ho spiegato nella relazione è realmente un abuso enorme quello che si è verificato nelle città sedi di tribunale. Per quanto pare, è in base a una disposizione male interpretata del regolamento per l'esecuzione della legge del 1901 che si sono ingrossati gli albi di questi pseudo-professionisti, violandosi effettivamente la legge.

Può darsi che il regolamento abbia dato la possibilità alla magistratura, diciamo pure soverchiamente compiacente, di accogliere le istanze d'iscrizione negli albi; ma è positivo che la legge toglieva la facoltà di patrocinare in pretura nelle sedi di tribunale a chi non avesse nel 1901 almeno 5 anni di esercizio anteriore. Ora ci sono migliaia di patrocinatori iscritti negli albi nelle sedi di tribunali dopo il 1901. E questa è effettivamente una violazione della legge.

Ecco perchè l'Ufficio centrale insiste nel raccomandare questa revisione degli albi e ha presentato un ordine del giorno in cui a titolo di raccomandazione ripete la prima parte (che è poi la parte sostanziale) dell'articolo 5 e che si riduce in fondo a chiedere che da ora in poi nelle preture poste in città ove esiste un tribunale o una corte siano ammessi al patrocinio soltanto gli avvocati e procuratori iscritti negli albi professionali; il che del resto è meno di quello che propone la Commissione della Camera dei deputati nel progetto di riforma delle professioni di avvocato e procuratore, che però è ancora di là da venire. E non si dica che questo ridurrà alla fame un buon numero di capi di famiglia, quali sono gli attuali patrocinatori - abusivi - davanti alle indicate preture. Nei grandi centri giudiziari la competenza dei conciliatori, che viene aumentata fino a 400 lire, porterà un incremento notevole di lavoro per il patrocinio in queste minori sedi; i patro-

cinatori legali che oggi sono ammessi davanti alle preture illegalmente, potranno invece legalmente patrocinare davanti ai conciliatori e ritrovare un compenso sufficiente per la loro attività.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Convengo con l'illustre relatore che è necessario por fine agli abusi del libero patrocinio. È avvenuto appunto il fatto curioso che un'eccezione, la quale doveva subito esaurirsi, invece, non essendosi fissato un termine, ancora oggi ha vigore. Ma la legge che noi ora approviamo viene a troncargli dalle radici questo abuso poichè da qui in avanti nessun libero patrocinatore potrà iscriversi e anzi, con la severa selezione proposta, molti iscritti decadranno.

Ripeto ancora che la mia tendenza è di rispettare i diritti degli avvocati, ma cercando però in concreto qualche temperamento a favore di coloro che hanno acquisito da molti anni la facoltà di esercitare il patrocinio e che da questa traggono i mezzi di sussistenza.

PRESIDENTE. Pongo ai voti l'articolo 5 con la modificazione proposta dall'Ufficio centrale ed accettata dal ministro.

(È approvato).

Ora viene l'ordine del giorno dell'Ufficio centrale che sostituisce l'articolo 5 soppresso.

Ne do lettura:

« Il Senato fa voti perchè al patrocinio avanti ai pretori nei comuni che sono sede di tribunale siano ammessi soltanto i procuratori e avvocati iscritti negli albi professionali ».

Lo pongo ai voti.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Questo disegno di legge sarà poi votato a scrutinio segreto.

Discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 28 ottobre 1921, n. 1560, contenente norme relative alla concessione di opere idrauliche e di bonifica » (N. 324).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Conversione in legge del Regio decreto 28 ottobre 1921,

n. 1560, contenente norme relative alla concessione di opere idrauliche e di bonifica ».

Prego l'onorevole senatore, segretario, Sili di darne lettura.

SILI, segretario, legge:

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto reale 28 ottobre 1921, n. 1560, contenente norme relative alla concessione di opere idrauliche e di bonifica.

ALLEGATO.

Regio decreto 28 ottobre 1921, n. 1560.

(Omissis).

Art. 1.

Il Regio decreto 2 ottobre 1919, n. 1916, è modificato come segue agli articoli 1, 3 e 4:

« Art. 1. — Fino a tutto il 31 dicembre 1914, le quote di concorso dello Stato e degli altri contribuenti nella spesa delle opere di bonifica di prima categoria eseguite in concessione saranno proporzionate al costo effettivo delle opere stesse, anche quando ne sia assunta l'esecuzione da provincie e comuni o dall'Opera Nazionale per i combattenti.

Nella determinazione del costo delle opere, gli interessi sul capitale anticipato dal concessionario non potranno essere tenuti in conto per tasso superiore a quello ufficiale dello sconto, al momento della stipulazione del prestito, aumentato del 0,50 %.

Art. 3. — Col decreto di concessione o con altro provvedimento successivo verranno stabiliti i periodi di tempo alla scadenza dei quali i concessionari, su esibizione della contabilità e degli stati di avanzamento dei lavori, regolarmente accertati dal Genio civile, potranno ottenere la determinazione delle annualità dovute dagli Enti interessati limitatamente ai $\frac{9}{10}$ dei loro crediti.

Alla scadenza del biennio dalla data del decreto che fissa le modalità di pagamento dei contributi si provvederà all'esame dei titoli di spesa ed al conseguente accertamento del costo

effettivo delle opere, a mezzo di due delegati del Ministero dei lavori pubblici in contraddittorio con un rappresentante del concessionario o alla determinazione del credito e delle corrispondenti annualità, al netto delle somme già liquidate, rimanendo vincolato soltanto il 5 % al collaudo delle opere.

Qualora alla scadenza del termine di cui all'art. 1 le opere non fossero ancora ultimate, la stessa Commissione liquidatrice nel determinare i crediti per i lavori eseguiti dopo l'ultima liquidazione accerterà anche l'importo dei lavori ancora da eseguire in base ai progetti approvati.

In relazione a tale importo, aumentato della percentuale per spese generale ed impreviste di cui agli articoli 10 del Testo unico 22 marzo 1900, n. 195, e 34 della legge 13 luglio 1911, n. 774, saranno stabiliti, per somma fissa e invariabile, i contributi dello Stato e degli altri Enti.

Art. 4. — Durante il termine di cui all'articolo 1, un rappresentante del Ministero del tesoro ed un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici faranno parte, con voto deliberativo, dell'organo consorziale a cui è attribuita dallo statuto la gestione delle opere concesse.

Art. 2.

I concessionari di opere di bonifica i quali abbiano optato per l'applicazione delle leggi anteriori al decreto Luogotenenziale 2 ottobre 1919, n. 1916, possono ottenere che si provveda alla liquidazione periodica dei contributi dello Stato, delle provincie e dei comuni sulla base dello stato di avanzamento dei lavori, nel modo previsto dal precedente articolo.

Pel calcolo della spesa si applicheranno i prezzi invariabilmente fissati nel preventivo aggiornato a termini del decreto Luogotenenziale 8 agosto 1918, n. 1330, e la trattenuta del 10 % sui crediti liquidati resterà vincolata a garanzia della tecnica regolarità delle opere fino al collaudo del lotto corrispondente, secondo il riparto in collaudi parziali contenuto nel progetto economico della bonifica.

È abrogato l'articolo 33 della legge 13 luglio 1911, n. 774.

Art. 3.

Quando nelle località dove debbono eseguirsi impianti idrovori per bonifiche di prima categoria non esista, a giudizio del Ministero dei lavori pubblici, energia elettrica disponibile a condizioni convenienti, gli impianti dovranno essere azionati termicamente e il contributo dello Stato, delle provincie e dei comuni sarà determinato in base alla spesa relativa.

Il Ministero dei lavori pubblici potrà però stabilire che il contributo così determinato resti fermo anche quando, in luogo degli impianti termici, siano adottati macchinari a motore elettrico, se il concessionario della bonifica, solo od associato ad altri concessionari, si assuma di costruire appositi impianti generatori idroelettrici.

Art. 4.

La classifica in prima categoria contenuta nel Regio decreto 21 aprile 1921, n. 718, è estesa a tutte le opere della bonifica del territorio fra il Naviglio navigabile e l'Enza.

Art. 5.

All'art. 16 del decreto Luogotenenziale 23 marzo 1919, n. 461, è aggiunto il seguente capoverso:

« Il Ministero dei lavori pubblici potrà corrispondere ai concessionari delle opere idrauliche di seconda categoria l'intero importo delle opere, nel numero di annualità che sarà stabilito nell'atto di concessione, curando poi la rivalsa delle quote di contributo a carico delle provincie e dei proprietari interessati, nel modo previsto dagli articoli 32 e 33 del Testo unico 25 luglio 1904, n. 523 ».

Art. 6.

Il presente decreto sarà presentato al Parlamento per la conversione in legge.

PRESIDENTE. È aperta la discussione su quest'articolo unico.

Vi sono su questo disegno di legge due ordini del giorno. Uno già stampato che è quello della Commissione, un altro del senatore Rava del quale do lettura: « Il Senato invita l'ono-

revole ministro dei lavori pubblici a mantenere in vigore l'articolo 13 del testo unico della legge sulle bonifiche delle paludi e terreni paludosi 22 marzo 1900, n. 195 che prescrive che per lo stato di previsione della spesa il ministro dei lavori pubblici presenterà al Parlamento in ciascun anno una relazione dell'andamento dei lavori per tutte le bonifiche del Regno ».

Chiedo all'onorevole ministro per la giustizia e per gli affari di culto se il governo accetta l'ordine del giorno del senatore Rava.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Il ministro dei lavori pubblici, che è occupato nell'altro ramo del Parlamento, mi aveva pregato di accettare a suo nome l'ordine del giorno dell'Ufficio centrale. Io non so se ci siano difficoltà per questo ordine del giorno del senatore Rava. A me non sembra; potrei quindi accettarlo come raccomandazione.

RAVA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RAVA. Io ho presentato l'ordine del giorno che l'onorevole presidente ha letto testè perchè mi pareva necessario fermare l'attenzione del del Senato su questa legge e sulle novità introdotte nella legislatura delle bonifiche e delle opere idrauliche, e perchè mi pareva pure necessario chiarire qualche punto giuridico sul contenuto di questo decreto-legge del 28 luglio 1921. Mi è parso più opportuno — innanzi tutto — richiamare in vigore *una legge che esiste*, piuttosto che approvare un ordine del giorno che, in fondo, chiede la stessa cosa e pare la chieda al ministro come *una concessione* mentre c'è un *diritto*. Questa legge introduce novità veramente notevoli nel campo vasto e importante nella nostra legislazione, così bella e savia, delle bonifiche e la innesta con la legislazione finora distinta delle opere idrauliche, il che non credo sia sistema ottimo, perchè confonderà due *attività* e due legislazioni che sono andate svolgendosi parallelamente, con ordini tecnici e giuridici e disposizioni diverse. Il decreto 1921 introduce sistemi nuovi per la spesa e in conseguenza nuova spesa per il bilancio dello Stato. C'è perfino la facoltà nuova, anzi la spinta a fare, nelle bonifiche, degli impianti idroelettrici, e farli eseguire non per i bisogni soli della bonifica

ma a scopo di distribuzione e di vendita di energia elettrica ai privati. Lo Stato concorre nella spesa, che considera opera di bonifica. Ma è ora tarda e il Senato non ama forse oggi discutere tale tema generale.

La Commissione, in fondo approva la conversione in legge di questo decreto, pur facendo nella bella relazione dell'onor. Niccolini molte e savie critiche. Io ho un dubbio, che la conversione in legge di questo decreto venga quando non tutti i decreti precedenti in materia siano stati convertiti in legge: di questi decreti infatti non abbiamo elenco. Io ho espresso, in altra occasione il desiderio che di tutta questa materia si formasse un indice sistematico, ma non è il caso di insistere ora su questo. Questo osservo, onorevoli colleghi: sono qui novità importanti e costose, e sono in vigore perchè sono decreti legge che si tratta di convertire in legge. Dice l'acuta relazione dell'onorevole Niccolini: « Non è il momento di discutere delle opere idrauliche e di bonifica ». Posso consentire in questo ma non senza riserve; il momento opportuno sarebbe stato discutendosi il bilancio dei lavori pubblici, ma esso è stato approvato dal Senato nel periodo del mio congedo. Non discuto quindi delle bonifiche e del loro andamento, almeno vorrei questo: che non si deviasse, anche con un'ordine del giorno dell'Ufficio centrale, dalla legge fondamentale. Abbiamo una legge fondamentale, testo unico del 1900, riprodotto una legge anteriore del 1892, che ha dato ottimi risultati e che impone al ministro di presentare ogni anno col bilancio una relazione sulle bonifiche. È l'articolo 13 del testo unico del 1900 sulle bonifiche. Che cosa si fa? Quanto si spende? Dove si lavora? Ogni anno ciò si deve conoscere a chiare note e con cifre. Mi pare che qui l'onorevole Niccolini domandi il giusto, ma per me preferisco chiedere l'applicazione esatta della legge, non domandarlo come una concessione speciale! Io ho formulato un'ordine del giorno in tale senso. Attendo i dati di fatto, potremo poi discutere del sistema.

PRESIDENTE. Il suo ordine del giorno sarebbe in sostituzione di quello della Commissione?

RAVA. Io non oso dire sostitutivo il mio ordine del giorno, che è un richiamo della legge. L'Ufficio centrale domanda notizie delle spese soltanto.

La legge ordina che il ministro dei lavori pubblici presenti al Parlamento una relazione ogni anno; la Commissione invece lo chiede come cosa nuova e straordinaria, in seguito alle giuste osservazioni che ha fatto su questa materia grave, importante, difficile, utilissima per l'Italia, che ha migliaia di chilometri quadrati di terre acquitrinose sotto bonifica e da redimere.

Prego il Senato di votare il mio ordine del giorno che richiama l'applicazione di un utile articolo di legge, e ci mette in grado di sapere quel che si compie ogni anno nel campo del risanamento delle terre. Spero che l'Ufficio centrale vorrà accogliere la mia preghiera fondata sulla legge; d'altra parte è obbligo dell'onorevole ministro di rispettare la legge ed è utile per noi tutti che sia presentata questa relazione. Così ogni anno sapremo come si svolge questo servizio di bonifica, come si spendano i fondi, e dove; e conosceremo anche le novità dei decreti-legge che hanno turbato la linea fondamentale della legge, che noi torneremo a portare nelle sue direttive principali.

Prego l'onorevole presidente di mettere a partito il mio ordine del giorno, che richiama l'articolo di una legge che ha trenta anni e più di vita e pare sia caduto in dissuetudine.

Si fecero relazioni in passato sulle bonifiche (e ciò ha dato buoni risultati), ma dal 1915 nulla si conosce più. E si tratta di opere utili e grandi.

NICCOLINI PIETRO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NICCOLINI PIETRO, *relatore*. A nome dell'Ufficio centrale dichiaro che non ho difficoltà ad accettare l'ordine del giorno proposto dall'onorevole Rava in sostituzione dell'ordine del giorno che è stato proposto dall'Ufficio centrale. Però debbo render conto della ragione per la quale l'Ufficio ha dato quella forma alla sua proposta. È vero che nel testo unico della legge sulle bonifiche esiste per il Ministero l'obbligo di presentare ciascun anno una relazione; ma che cosa è avvenuto? È avvenuto che quest'obbligo della legge da alcuni anni è stato dimenticato e prima è stato interpretato dagli uffici del Ministero dei lavori pubblici nel senso di presentare alcune relazioni molto importanti, ma forse un po' troppo voluminose, le quali hanno servito veramente alla storia delle boni-

fiche in Italia, ma non hanno servito ad una precisa e rapida percezione degli impegni finanziari che anno per anno si andavano maturando per lo Stato in conseguenza dei lavori di bonifica; e questo io credo fosse l'intendimento di chi ha dettato l'articolo del testo unico della legge sulle bonifiche.

La Commissione ha creduto di non fare semplicemente il richiamo a quella disposizione di legge, ma di suggerire anche un metodo più semplice, quello cioè di presentare in aggiunta al bilancio preventivo dei lavori pubblici qualche specchio di carattere puramente contabile, per evitare che si facciano nuovamente delle pubblicazioni, utilissime e bellissime, ma di non pratica consultazione per quei parlamentari che intendono, al momento della discussione dei bilanci, partecipare con dati pronti e riassuntivi all'esame della situazione finanziaria. Quindi pur accettando il richiamo preciso proposto dall'onor. Rava, all'articolo del testo unico, debbo insistere a nome dell'Ufficio centrale in questa forma più pratica che risponde meglio ai fini della sua raccomandazione.

Detto questo ringrazio l'onor. senatore Rava dell'interessamento preso a questa proposta di legge.

Io debbo domandare al Governo se accetta, o nella forma proposta dall'onor. senatore Rava, o con quella interpretazione particolare che io credo vi si debba dare, l'impegno che gli è richiesto. Ma ciò non basta. Per esaurire completamente il mandato che l'Ufficio mi ha conferito debbo anche richiamare l'attenzione del Governo sopra altre proposte e raccomandazioni che, senza essere formulate e consacrate in un ordine del giorno, sono comprese nella relazione. E mi permetta il Senato di accennare molto succintamente a queste speciali raccomandazioni.

La prima consiste nel dire: non esageriamo in fatto di elettrificazione; o meglio non esageriamo nell'eccitare ed aiutare i Consorzi idraulici di bonifica, perchè si facciano essi imprenditori della costruzione di impianti idroelettrici.

Questa raccomandazione non è nuova nell'aula del Senato, perchè è già stata fatta molto più autorevolmente dal nostro collega Wollemborg a proposito delle ferrovie. Allora egli ammonì il Senato ed il Governo che si doveva

studiare bene, prima di procedere all'elettrificazione delle ferrovie, se e quanto questa elettrificazione in ogni singolo caso oltrechè ad un concetto tecnico corrispondesse veramente ad un concetto economico. Questa considerazione a maggior ragione deve essere fatta a proposito degli stabilimenti di bonifica. Basta che io accenni ad un solo fatto per persuaderne tutti. Gli stabilimenti di bonifica lavorano in media 500 ore all'anno; in caso di piogge abbondanti 1000 ore; in caso di piogge eccezionali 1500 ore. Considerando che un anno è di 8760 ore, ognuno comprende subito che lo stabilimento di bonifica non utilizza l'impianto idroelettrico che per un'assai piccola quasi minima, parte della sua produzione. Quindi se un consorzio di bonifica assume la costruzione e l'esercizio di un'impianto idroelettrico, non potendo per proprio conto approfittare che minimamente dell'energia prodotta, dovrà procurarsi la clientela di molti altri consumatori di energia. Così avviene che il consorzio non fa l'impianto per sé, ma molto più, per altri, e l'aiuto dello Stato gli vale soprattutto per trasformarsi in un industriale e commerciante di energia elettrica.

Tutto questo è assai poco consentaneo ad istituti, i quali hanno un carattere così speciale e un fine così bene determinato e puramente idraulico. Inoltre bisogna considerare che per tutti quegli Enti che hanno un prevalente carattere pubblico l'esperienza ha dimostrato che sono poco adatti ad esercitare l'industria ed il commercio. Questi hanno delle alee che in quasi tutti i casi di municipalizzazioni e di statizzazioni si sono tradotte in perdite. Un consorzio idraulico queste perdite dovrebbe farle ricadere sui proprietari consorziati; ma i proprietari consorziati avrebbero diritto di dire che essi sono stati riuniti in Ente obbligatorio espressamente ed unicamente per lo scopo della bonifica e che non possono essere obbligati a sopportare altre spese che non sono quelle per le quali il consorzio è stato costituito.

Seconda raccomandazione, molto più semplice e che coincide perfettamente con un'osservazione fatta dal senatore Rava.

L'Ufficio centrale invita il Governo a sollecitare i lavori di quella Commissione speciale, che è stata incaricata di fare un nuovo testo unico delle leggi sulle bonifiche. Queste furono già raccolte in testo unico nel 1900 quando

erano assai poche, le leggi precedenti. Dopo quell'epoca invece, molte altre ne sono state emanate, e molte disposizioni interessanti le bonifiche, sono state sparpagliate in altre leggi che riguardano materie affini od anche non affini.

Il peggio è stato quando si è cominciato con i decreti legge, i quali frammentariamente sono venuti a portare nuove disposizioni, in materia di bonifica, e più di tutti il decreto di cui oggi si propone la conversione, il quale, con pochi articoli, ha modificato molti articoli esistenti nelle leggi e nei decreti anteriori. E questo decreto-legge è stato fatto, forse per la sollecitudine, senza lo studio necessario per coordinare le disposizioni nuove alle disposizioni delle leggi precedenti che andava ad innovare. Se non temessi di tediare il Senato potrei citare qualche esempio per dimostrare come si siano aboliti degli articoli, sostituiti altri, senza alcun riguardo alla necessaria concatenazione logica e senza preoccuparsi dei richiami contenuti in altri articoli, richiami che alle volte si riferiscono ad articoli ora aboliti, oppure messi in rapporto coi nuovi articoli sostituiti non riescono più comprensibili. È veramente necessario ed urgente che venga fatto un nuovo testo unico della legge sulle bonifiche se vogliamo che questa materia sia disciplinata in modo chiaro ed organico, senza incongruenze e contraddizioni che, anche se soltanto formali, tolgono efficacia e prestigio alle disposizioni legislative.

Infine la terza, più importante e più delicata raccomandazione che l'Ufficio centrale mi ha incaricato di fare al Governo è quella che siano posti sollecitamente allo studio i voti che da parte della Federazione dei consorzi di bonifica, da parte di consorzi singoli e da parte di alcuni studiosi di questa materia, sono stati inviati all'Ufficio centrale. Questi voti tendono a far introdurre nelle nostre leggi, nuove e maggiori innovazioni sorpassando di molto la portata del decreto di cui si propone la conversione in legge.

Alcune di queste domande erano così semplici e giuste che l'Ufficio centrale per un momento fu propenso ad accoglierle, ma altre domande, quelle più importanti, avevano una tale rilevanza tecnica e soprattutto finanziaria che l'Ufficio centrale non ha creduto di potere

assumere la responsabilità di presentarle come sue proposte, ed ha creduto invece più conveniente di limitarsi a precisare ed illustrare i voti che gli sono pervenuti raccomandando vivamente al Governo di volerli subito studiare così da rendersi ben conto delle loro ragioni ed anche delle loro conseguenze finanziarie.

Ed è questo il vero motivo dell'ordine del giorno che l'Ufficio centrale ha proposto; l'Ufficio giustamente preoccupato del sentimento del Senato, il quale in vista della situazione finanziaria ha invocato il più rigido controllo di tutti gli aumenti di spesa, pur facendo buon viso alle nuove richieste dei bonificatori, vuole rendersi esatto conto dell'onere che potrebbe derivarne al bilancio dello Stato.

Detto questo, a me resta soltanto a dichiarare che malgrado i difetti rilevati in questo decreto-legge l'Ufficio ha deciso di proporre la conversione in legge ritenendo che esso rappresenti un passo avanti verso quel definitivo assetto della nostra legislazione sulle bonifiche, che noi dobbiamo attenderci dal nuovo testo unico.

Per la non breve esperienza che ho in materia di bonifica, posso assicurare il Senato che, malgrado alcune inconvenienze, i provvedimenti eccezionali adottati dal Governo in questi ultimi anni a favore delle bonifiche avevano una ragione di necessità nelle condizioni eccezionali dell'economia pubblica e privata. Basti ricordare quello che è avvenuto nel prezzo dei carboni e nel costo delle opere, e nell'importo di tutti i preventivi fatti anche in anni non lontani. Il Governo va lodato perchè è stato pronto a seguire questi avvenimenti e così impedire, anche nei momenti più difficili e gravi, l'arresto delle opere di bonifica.

Perchè il Senato possa comprendere tutta l'importanza di queste opere durante la guerra citerò la testimonianza dei nostri nemici.

Delle varie incursioni aeree tentate dagli austriaci nella provincia di Ferrara il maggior numero aveva per obiettivo preciso quello di colpire i maggiori stabilimenti di bonifica. Non era un bersaglio che rappresentasse un danno particolare per la provincia di Ferrara, ma si voleva colpire un punto vitale della economia Italiana. Tali sono veramente le boni-

fiche specie in rapporto all'approvvigionamento granario del nostro paese.

Sono perciò convinto che il Senato vorrà, non meno del Governo, mostrare la sua sollecitudine per le bonifiche, accompagnando l'approvazione del decreto-legge che è in discussione coll'augurio e il voto che nuovi studi e nuove provvidenze vengano a perfezionare le leggi e a sorreggere le iniziative dei bonificatori. (*Approvazioni*).

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. A nome del governo dichiaro di non avere preferenze per l'uno o per l'altro dei due ordini del giorno, così per quello del senatore Rava come per quello del senatore Niccolini e dell'Ufficio centrale, perchè credo che entrambi conducano allo stesso scopo.

Se posso però interpormi tra i due oratori, così competenti in materia, vorrei osservare che da un lato l'ordine del giorno dell'Ufficio centrale ha un contenuto più specifico e più tassativo, e che per questa considerazione si dovrebbe preferirlo; ma dall'altro lato l'ordine del giorno del senatore Rava si richiama all'autorità della legge, innesta il suo voto in un argomento decisivo, e dà maggiore garanzia specifica. Quindi se i due illustri senatori consentono, io credo che si potrebbero fondere i due ordini del giorno.

NICCOLINI PIETRO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NICCOLINI PIETRO, *relatore*. Io credo che sia veramente opportuna la proposta dell'onorevole ministro e che tutto si possa conciliare, non già però facendo seguire il richiamo alla legge, ma partendo anzi da esso.

L'ordine del giorno Rava potrebbero essere la premessa di quello presentato dall'Ufficio centrale. Il richiamo alla disposizione di legge giustamente costituisce il punto di partenza, ma la dizione adottata dall'Ufficio centrale ha una ragione di praticità nel senso di richiedere piuttosto che delle grandi relazioni tecniche delle brevi relazioni annuali o meglio ancora dei prospetti di spesa, allegati al bilancio,

che servano di base per calcoli e controlli finanziari nell'interesse dello Stato.

Quindi credo che l'onorevole Rava possa essere contento perchè noi accogliamo la sua proposta e lo invitiamo ad associarsi alle nostre osservazioni pratiche.

PRESIDENTE. Quindi all'ordine del giorno del senatore Rava, che richiama il preciso adempimento di un articolo di legge, si dovrebbe aggiungere l'espressione dell'ordine del giorno dell'Ufficio centrale cioè « il Senato fa voti che detta relazione contenga tutti gli elementi che valgano a stabilire l'onere effettivo dello Stato ecc.

NICCOLINI PIETRO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NICCOLINI PIETRO, *relatore*. La parte sostanziale è quella che l'illustre presidente ha citata, ma per l'Ufficio centrale è un poco importante anche il dire « breve relazione » e « prospetto riassuntivo » perchè questi potranno servire alle discussioni parlamentari, mentre le relazioni tecniche vanno a corredare le biblioteche e servono solo per pochi studiosi. Quindi mi permetto di insistere perchè l'ordine del giorno, opportunamente richiamando le disposizioni della legge a cui ha accennato il senatore Rava, conservi quanto più è possibile dell'espressione usata dall'Ufficio centrale.

RAVA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RAVA. Poniamo bene chiare le cose: l'articolo 13 della legge fondamentale (testo unico) delle bonifiche non domanda una « lunga relazione ». Se l'amministrazione ha pubblicato solo ogni cinque o sei anni un grosso volume non ha bene provveduto alle disposizioni della legge. L'articolo della legge dice così: « Con lo stato di previsione il ministro dei lavori pubblici presenterà al Parlamento in *ciascun anno* una relazione che dia conto dell'andamento dei lavori per tutte le bonificazioni del Regno ».

Dunque: una relazione ogni anno, insieme al bilancio, è una breve relazione, di fatti, di spese, di impegni, perchè in un anno non si compiono grandissime cose: questo è il mio richiamo e io insisto su questo; c'è poi la domanda speciale del nostro Ufficio centrale che vuole che ci si dia conto degli impegni speciali assunti dallo Stato, in conseguenza di que-

sto decreto-legge, le due cose possono anche stare insieme. Io faccio quindi il richiamo alla legge come lo potrei fare in qualsiasi seduta in cui si parlasse di bonifiche; è una disposizione della legge non osservata. Io domando che ogni anno sia fatta la relazione di questa importantissima funzione dello Stato che aiuta privati e consorzi per la redenzione delle terre italiane.

L'Ufficio centrale desidera in specie che dia conto degli impegni; quindi accetterei volentieri la formula dell'illustre presidente del Senato, precisa e chiara, ma accetto pur che si votino i due ordini del giorno: non c'è nessuna difficoltà e non vi è antitesi; ma non potrei rinunciare a richiamare l'onorevole ministro dei lavori pubblici, sempre in forma cortese, a darci ogni anno quella relazione che per legge ha l'obbligo di darci e che deve anche essere breve e completa sulle opere tutte e sulla spesa. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Prego l'onorevole relatore di concretare un ordine del giorno d'accordo con l'onorevole Rava a meno che non accetti di aggiungere l'inciso decisivo del suo ordine del giorno in fine a quello dell'onorevole Rava.

NICCOLINI PIETRO, *relatore*. Non ho difficoltà di accettare, tanto più che la discussione ha chiarito che il desiderio comune coincide.

PRESIDENTE. Allora l'ordine del giorno sarebbe così formulato: « Il Senato invita l'onorevole ministro dei lavori pubblici a mantenere in vigore l'art. 13 del testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi (22 marzo 1900, n. 195), che prescrive: « con lo stato di previsione, il ministro dei lavori pubblici presenterà al Parlamento in ciascun anno una relazione che dia conto dell'andamento dei lavori per tutte le bonificazioni del Regno ». Ed il Senato fa voti altresì che detta relazione contenga tutti gli elementi che valgano a stabilire l'effettivo onere dello Stato ».

VITELLI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VITELLI. Se mi permettono, dovrei fare un'osservazione di pura forma. In quest'ordine del giorno si « invita il Governo a mantenere in vigore l'art. 13 », ecc., come se si potesse invitare il Governo a trasgredirlo. Sarebbe bene si dicesse « invita il Governo ad eseguire l'articolo 13 », ecc.

PRESIDENTE. Con questa modificazione di forma dell'onorevole Vitelli, pongo ai voti l'ordine del giorno Rava, con l'aggiunta dell'Ufficio centrale, ed accettato dal Governo.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Ora l'Ufficio centrale propone come raccomandazione una serie di voti che sono specificati nella relazione.

Chiedo all'onorevole ministro se accetta tali raccomandazioni.

ROSSI LUIGI, *ministro della giustizia e degli affari di culto*. Il Governo accetta queste raccomandazioni e ne dirò brevemente anche le ragioni.

Quanto alla prima, che cioè non è utile che i consorzi di bonifica si facciano costruttori di stabilimenti idroelettrici ed esercenti di questa industria, la quale può essere anche aleatoria e spesso non è adatta ad enti pubblici, non v'è difficoltà di accettarla. Qualche volta però questa funzione integratrice può essere utile per il consorzio e per la collettività. Quindi, con questa limitazione, la raccomandazione mi sembra si possa accogliere.

La seconda è giustissima e così evidente che si può fare quasi in ogni discussione di decreti legge; cioè che sarebbe utile un testo unico, in materia così delicata qual'è quella delle bonifiche.

La terza raccomandazione riguarda lo studio dei voti della Confederazione dei consorzi di bonifica e degli studiosi, per le modifiche alle leggi di bonifica, da parte della Commissione all'uopo istituita. Anche di questa raccomandazione è evidente l'utilità. Il Governo è conscio dell'importanza delle bonifiche, sa che il lavoro pubblico concretato nelle bonifiche è eminentemente produttivo e che quindi, sempre nei limiti della spesa e della possibilità del bilancio, è molto utile dare incremento a tali lavori, e soprattutto è utile che, quando i fondi si spendono, siano spesi bene. Per questo, l'ordine del giorno testè votato, che dà pubblicità al modo di esecuzione dei lavori, come pure l'ultima raccomandazione circa lo studio dei voti che possono perfezionare i piani di bonifica e la loro esecuzione, varranno a dare incremento a lavori pubblici di tanta importanza economica e sociale.

PRESIDENTE. Il Governo allora accetta le raccomandazioni fatte alla Commissione.

NICCOLINI PIETRO, *relatore*. La Commissione ne prende atto e ringrazia sentitamente.

PRESIDENTE. Non facendosi altre osservazioni e trattandosi di articolo unico il disegno di legge sarà poi votato a scrutinio segreto.

Rinvio della discussione del disegno di legge:
« Provvedimenti per la protezione della selvaggina e l'esercizio della caccia » (N. 304).

L'ordine del giorno recherebbe ora la discussione sul disegno di legge: « Provvedimenti per la protezione della selvaggina e l'esercizio della caccia » ma la Commissione e il ministro di agricoltura mi hanno comunicato che stanno discutendo circa la redazione di alcuni articoli, e che quindi non sarebbero in grado di sostenere ora la discussione del progetto. Essa quindi sarà rinviata a quando saranno terminati i colloqui tra l'onorevole ministro e la Commissione.

Intanto il progetto di legge sarà provvisoriamente cancellato dall'ordine del giorno.

Proposta di nomina di una Commissione.

INDRI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

INDRI. Desidero rivolgere una viva preghiera al Senato.

Nella seduta odierna l'onorevole ministro dei lavori pubblici ha presentato un disegno di legge riflettente il piano regolatore per il risanamento della città di Padova. Si tratta di un disegno di legge semplicissimo, già approvato dall'altro ramo del Parlamento e che non importa alcun carico di spesa, ma che d'altra parte interessa moltissimo la città di Padova. In ordine allo stesso disegno di legge è stata presentata una domanda perchè esso sia dichiarato d'urgenza in modo che se ne ottenga l'approvazione del Senato prima della fine dei nostri lavori. Ora io temo che non potendo questo disegno di legge andare agli uffici di domani, anche questa manifestazione di urgenza possa rimanere nel campo della teoria. E però vorrei pregare gli onorevoli colleghi

perchè, data la semplicità e l'urgenza di questo disegno di legge, volessero consentire che anzichè seguire per esso la normale procedura degli uffici, fosse deferito al nostro illustre Presidente l'incarico di nominare una Commissione speciale. Così soltanto si può raggiungere il fine dell'approvazione anche da parte del Senato, prima della chiusura dei nostri lavori.

Io spero che gli onorevoli colleghi, tenuto soprattutto conto del fatto che questo disegno di legge non porta alcun carico di spesa, non avranno difficoltà ad accogliere la mia preghiera.

PRESIDENTE. Mi permetto di fare osservare all'onorevole senatore Indri che, dopo quella di domani, vi saranno indubbiamente, prima della fine dei nostri lavori, altre riunioni degli Uffici, in una delle quali gli Uffici stessi potrebbero prendere in esame il disegno di legge da lui raccomandato. Ad ogni modo pongo ai voti la proposta fatta dall'onorevole senatore Indri.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

PRESIDENTE. Mi riservo di nominare la Commissione che dovrà procedere all'esame del progetto di legge di cui ha parlato l'onorevole senatore Indri.

Annuncio di interpellanza.

PRESIDENTE. Prego il senatore, segretario, onorevole Sili di dar lettura di una interpellanza pervenuta alla Presidenza.

SILI, *segretario* legge:

Chiedo di interpellare il Ministro delle Poste e Telegrafi, il Presidente del Consiglio, e gli altri Ministri che di concerto con questo l'hanno presentata, sulla convenzione firmata fra il Governo Italiano e la Compagnia italiana dei cavi telegrafici sottomarini relativa alla posa di un cavo telegrafico sottomarino fra l'Italia e l'America del Sud, ed approvata il 29 settembre 1921 con decreto Reale n. 2021.

Di Brazza,

PRESIDENTE. Domani alle ore 15 riunione degli Uffici ed alle ore 16 seduta pubblica col seguente ordine del giorno:

I. Interrogazioni.

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1922 al 30 giugno 1923 (N. 440)

Riforma alla legge sulla riscossione delle imposte dirette (N. 453).

III. Votazione a scrutinio segreto dei seguenti disegni di legge:

Modificazione agli articoli 36 e 49 del Regolamento giudiziario del Senato (N. XXXVIII *Documenti*);

Esercizio provvisorio degli stati di previsione dell'entrata e della spesa del Fondo per l'emigrazione per l'esercizio finanziario 1922-1923 (N. 489-*urgenza*);

Conversione il legge dei Regi decreti 28 dicembre 1921, n. 1861, 3 gennaio 1922, numeri 1 e 2, 2 febbraio 1922, n. 27, 5 febbraio 1922, n. 32 e 13 marzo 1922, n. 289, contenenti disposizioni modificative del Codice di commercio in relazione alle norme sul concordato preventivo (N. 378);

Procedimento per ingiunzione (N. 411);

Modificazioni alla competenza dei pretori e dei conciliatori (N. 426);

Conversione in legge del decreto Reale 28 ottobre 1921, n. 1560, contenente norme relative alla concessione di opere idrauliche e di bonifica (N. 324).

La seduta è sciolta (ore 18.45).

Licenziato per la stampa il 7 agosto 1922 (ore 19).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.